

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

COLOMBIA

Reducción directa del riesgo fiscal al asegurar infraestructura vial concesionada por US\$40,000 millones



Fotografía: www.fredol.es



Fotografía www.freepik.es

RESUMEN EJECUTIVO

- Colombia presenta la tasa de recurrencia de desastres por fenómenos de la naturaleza más alta de América Latina, con más de 600 desastres por año.
- Las fuertes lluvias de la ola invernal 2010-2011 causaron pérdidas generalizadas en todo el país. En particular, las pérdidas por daños a infraestructura del sector transporte representaron aproximadamente US\$1,700 millones, las cuales recayeron principalmente en el Gobierno de Colombia.
- En 2012, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) solicitó asesoría técnica al Banco Mundial (BM) para mejorar los requisitos del seguro catastrófico de las inversiones públicas. El Banco entregó al Gobierno del país lineamientos técnicos para el aseguramiento de la infraestructura vial de carreteras, basados en las mejores prácticas del mercado internacional y adaptados a la realidad nacional.
- La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) desarrolló tres pólizas con clausulado hecho a la medida para Colombia, considerando tanto los lineamientos técnicos del BM, los mejores estándares internacionales y la práctica del país. Estas pólizas fueron el resultado de un trabajo conjunto entre entidades del sector público y empresas del sector privado.
- Las carreteras construidas por Asociaciones Público-Privadas (APP) a través de la cuarta generación de concesiones (4G) han sido aseguradas por más de US\$40,000 millones, mediante contratos con pólizas mejoradas. Este aseguramiento de calidad ha permitido reducir la exposición fiscal por esta fuente de riesgo del Gobierno al transferirlo al mercado local e internacional de seguros y reaseguros.
- Este es un ejemplo de cómo para efectivamente reducir el pasivo contingente por desastres de un país es necesario un trabajo coordinado entre el Estado y el sector privado nacional e internacional. El aseguramiento apropiado reduce la necesidad de que, dado un desastre, el Estado deba aumentar la deuda y/o los impuestos o disponer recursos presupuestales que estaban destinados, antes del desastre, a cumplir objetivos de desarrollo económico y social.



Fotografía ANI

ANTECEDENTES

Colombia presenta la tasa de recurrencia de desastres por fenómenos de la naturaleza más alta de América Latina. El país sufre más de 600 desastres por año, y este número se encuentra en aumento. El 85% de la población y de los activos están ubicados en áreas expuestas a dos o más amenazas naturales. En los últimos 30 años, más de 15 millones de personas han sido afectadas por este motivo.

En el período 2010-2011, las fuertes lluvias de la ola invernal ocasionada por

La Niña perjudicaron a 3.5 millones de personas, con daños estimados en aproximadamente el 2% del PIB nacional y pérdidas en la infraestructura del sector transporte de cerca de US\$1,700 millones. Los daños en las carreteras generaron un desacuerdo entre el Gobierno y los concesionarios sobre la responsabilidad de las pérdidas. Los concesionarios mantuvieron la posición de que los daños fueron causados por “eventos no previsibles”, luego la mayor parte de la responsabilidad recayó en el Gobierno.

Durante más de una década el Gobierno colombiano ha estado trabajando hacia el aumento de su capacidad de respuesta financiera ante desastres por fenómenos de la naturaleza, la cual se ha integrado como parte de su política pública para la gestión tanto de riesgo fiscal como de deuda pública y la gestión de riesgo de desastres. En este sentido, los marcos fiscales de mediano plazo de los años 2017, 2018, 2019 y 2020 han reconocido que los desastres por fenómenos naturales son el contingente más importante para el país.



Fotografía ANI

SOLUCIONES

Desde el año 2011, el Programa de Financiamiento y Aseguramiento del Riesgo de Desastres del Banco Mundial, apoyado por la Embajada de Suiza en Colombia – Cooperación Económica y Desarrollo (SECO, por sus siglas en inglés) y la Facilidad Global para la Reducción de Riesgos y Recuperación (GFDRR, por sus siglas en inglés), ha colaborado con el Gobierno de Colombia en el fortalecimiento de su estrategia para reducir su vulnerabilidad fiscal ante la ocurrencia de desastres de origen natural, la cual es liderada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como parte de los esfuerzos del Gobierno para mejorar su capacidad de respuesta financiera, Colombia fue el primer país en plasmar su política pública en una estrategia de Gestión Financiera del Riesgo de

Desastres (GFRD). En 2013 se diseñó la Estrategia de política de gestión financiera pública ante el riesgo de desastres por fenómenos de la naturaleza, que fue actualizada en 2016.

Esta estrategia de GFRD combina de manera costo-eficiente un portafolio de instrumentos financieros que permiten reducir la vulnerabilidad fiscal del país ante la ocurrencia de un desastre de origen natural. Entre ellos cabe mencionar los seguros de activos públicos, el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, las reasignaciones presupuestales y el Bono Catastrófico por US\$400 millones contra el riesgo sísmico, emitido en el marco de la Alianza del Pacífico (AP). Actualmente, también dentro de la AP, se están generando insumos para evaluar un ins-

trumento de transferencia de riesgo para cobertura de amenazas hidrometeorológicas. Asimismo, el Gobierno ha contado con líneas de crédito contingente (Cat DDO por sus siglas en inglés), que han sido activadas para cubrir los costos generados por la ola invernal 2010-2011 y para enfrentar el aumento de los gastos generados por la pandemia COVID-19 en el año 2020.

Colombia también es pionera mundialmente en la elaboración de estrategias de GFRD a nivel territorial. El MHCP, con asistencia técnica del BM, ha brindado apoyo para la preparación de estas estrategias en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Antioquia) y los departamentos de Cundinamarca, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y Putumayo. Aunque estas estrategias están ar-

ticuladas con la del nivel nacional, reflejan las particularidades y necesidades propias de estos territorios¹.

En paralelo, el Gobierno colombiano aprobó la normatividad para incluir la gestión del riesgo de desastres por fenómenos de la naturaleza dentro del proceso de inversión pública². Estas regulaciones resultaron fundamentales para prepararse para la cuarta generación (4G) de concesiones, una de las mayores inversiones del país.

En este marco, la ANI estableció la necesidad de fortalecer el aseguramiento indemnizatorio, y en 2012 el MHCP y Colombia Compra Eficiente (CCE) solicitaron la asesoría del BM para mejorar los requisitos del seguro catastrófico de las inversiones públicas. El objetivo dual era proteger la nueva infraestructura vial, que se iba a construir para la 4G, así como gestionar el riesgo fiscal del Gobierno al transferirlo por medio del seguro indemnizatorio tradicional.

Previo a la primera ola de concesiones 4G, en 2012, el Banco Mundial entregó al Gobierno colombiano lineamientos técnicos para el aseguramiento de la infraestructura vial de carreteras, basados

en las mejores prácticas del mercado internacional y adaptados al contexto nacional. Además de estos lineamientos, la ANI sostuvo reuniones de trabajo con el gremio de compañías de seguros locales (Fasecolda) y con compañías reaseguradoras para el desarrollo de los términos y condiciones de las pólizas.

Como resultado, la ANI desarrolló tres pólizas con clausulado hecho a la medida para el país³, siendo estas una condición mínima para aprobar los proyectos de la 4G, de acuerdo con lo dispuesto en las condiciones técnicas y económicas de proyectos de infraestructura bajo la modalidad de APP. Estas pólizas permiten asegurar la infraestructura en todas sus etapas (existente, rehabilitación, construcción, mejoramiento y operación).

En el esquema de aseguramiento, los pagos por concepto de indemnización son girados a la fiduciaría a cargo de gestionar los recursos de la APP, lo cual garantiza que los fondos se asignen a actividades de reconstrucción.

A su vez, la ANI estableció condiciones para el reaseguro de las concesiones 4G, tanto para los contratos automáticos

como para los facultativos, teniendo en cuenta las calificaciones crediticias de las reaseguradoras. En Colombia, el 30% de las primas de seguros de propiedad son cedidas, y la cesión asciende al 66% en el caso de coberturas contra terremoto. En este contexto, la calidad del reaseguro es clave para garantizar que la transferencia de riesgos resulte efectiva.

A julio de 2020, el aseguramiento de las concesiones 4G asciende a más de US\$40,000 millones, reduciendo en consecuencia el pasivo contingente del Gobierno de Colombia relacionado con la infraestructura vial y los desastres de origen natural. Las pólizas empleadas están alineadas con los estándares y mejores prácticas internacionales, lo que asegura que la transferencia de riesgo se realice bajo condiciones de alta calidad y de manera costo-eficiente.

Por otro lado, teniendo en cuenta el alto endeudamiento de los países para atender los efectos de la pandemia por COVID-19, es relevante fortalecer y evaluar instrumentos de transferencia de riesgo que garanticen recursos para atender la ocurrencia de desastres por fenómenos de la naturaleza.

1 Estas estrategias se pueden encontrar en https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_Riesgos/estrategiasdeproteccionfinancieraets

2 Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) núm. 3714 de diciembre de 2011 (Del riesgo previsible en el marco de la política de contratación pública); Ley de Asociaciones Público Privadas, Ley 1508 de enero 2012, y su reglamento en el Decreto 1467 de junio 2012 (modificado por los Decretos 301, 1553 y 2043 de 2014).

3 Las tres pólizas de la ANI son:

- i) Protección a la infraestructura en construcción u operación, a través de la Póliza de Obras Civiles, disponible en https://www.ani.gov.co/sites/default/files/3_poliza_de_seguro_de_obras_civiles_0.pdf
Esta póliza integra en un único seguro de todo riesgo las coberturas que suelen suscribirse separadamente, como daño material, construcción y montaje [*Erection All Risk* –EAR– + *Construction All Risk* –CAR– + *Construction Civil Works* –CCW–].
- ii) Seguro de responsabilidad civil extracontractual (*Liability*), disponible en https://www.ani.gov.co/sites/default/files/poliza_de_seguro_de_responsabilidad_civil_extracontractua_1.pdf
- iii) Seguro de cumplimiento para contratos estatales (*Surety Bond*), disponible en https://www.ani.gov.co/sites/default/files/apendice_financiero_3_poliza_unica_de_seguro_de_cumplimiento_para_contratos_estatales_-_con_marcas_0.pdf



Fotografía ANI

LECCIONES APRENDIDAS

El mejoramiento de los requisitos para el aseguramiento de las concesiones reduce las obligaciones contingentes del Gobierno ante desastres por fenómenos de la naturaleza.

Cuando la regulación requiere la compra de un seguro para proteger activos públicos, es importante garantizar que resulte en la cobertura lo más costo-eficiente posible. En el caso de Colombia, la normatividad obliga al aseguramiento de la infraestructura vial construida a través de concesiones mediante APP. El trabajo interinstitucional realizado ha sido clave para lograr coberturas acordes a las mejores prácticas del mercado internacional y a precios competitivos razonables.

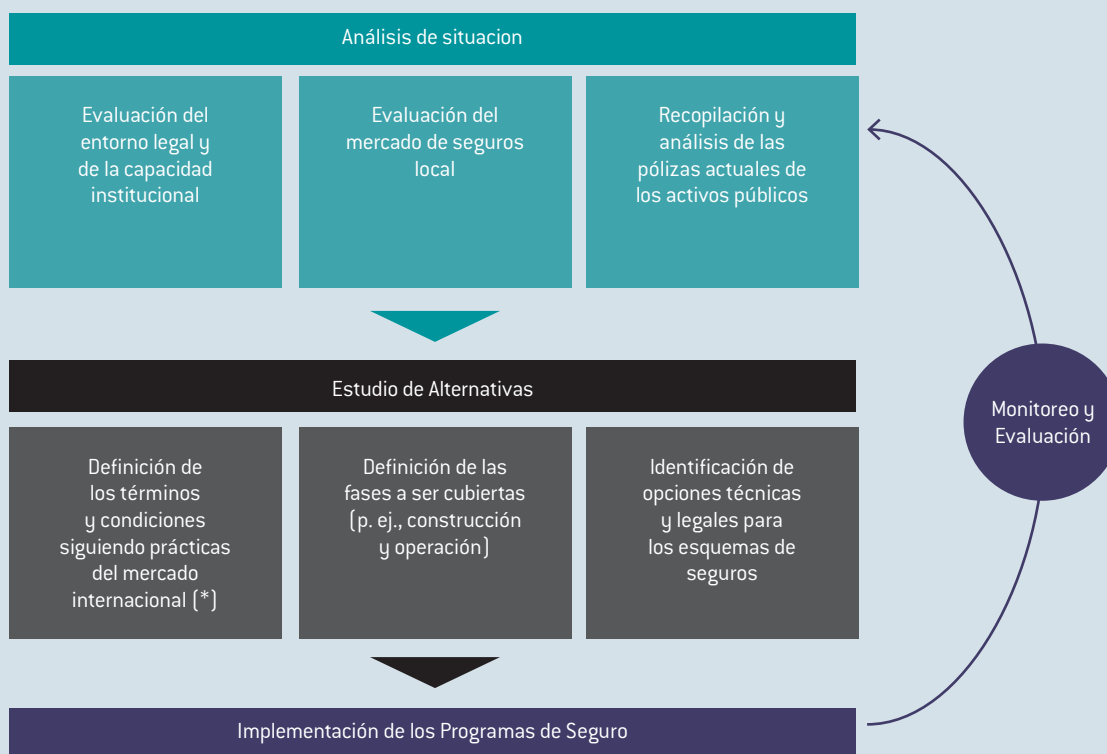
El aseguramiento de activos públicos de manera costo-eficiente y con una calidad superior no hubiera sido posible sin la coordinación interinstitucional, tanto del sector público como del privado.

Dado los niveles de cesión de riesgo a los mercados internacionales, es importante definir altos estándares para las coberturas de reaseguro a ser adquiridas por las empresas aseguradoras locales.

Para que el aseguramiento cumpla su objetivo, resulta clave que se establezcan mecanismos que garanticen que los pagos por concepto de indemnización sean destinados a la reconstrucción de los activos dañados.

Los requisitos del aseguramiento de los riesgos catastróficos utilizados para las concesiones 4G pueden ser empleados a nivel subnacional. El MCHP tiene previsto compartir con el nivel territorial los requisitos de aseguramiento de las concesiones empleados por el nivel nacional, para que su implementación sea evaluada por las entidades y gobiernos territoriales.

Para un desarrollo del aseguramiento de activos públicos sostenible y costo-eficiente, se han identificado las actividades clave que se presentan en la Figura 1.



(*) Incluyendo requisitos para la calidad de todos los proveedores (compañías de seguro, reaseguradores, intermediarios locales e internacionales y ajustadores de pérdidas).

FIGURA 1. Actividades para el desarrollo del aseguramiento de activos públicos

Fuente: Programa de Financiamiento & Aseguramiento del Riesgo de Desastres, 2013

La experiencia de Colombia en el aseguramiento de riesgos catastróficos de las concesiones ha sido compartida con otros países que enfrentan retos similares. El intercambio de experiencias es parte del

enfoque programático del BM en el financiamiento y aseguramiento del riesgo de desastres. Siguiendo el ejemplo de Colombia, Perú generó directrices para el aseguramiento de sus nuevas concesiones, así

como lineamientos para ajustar y revisar el de las concesiones vigentes. En el mismo sentido, varios países han manifestado interés en generar directrices para fortalecer el aseguramiento de sus concesiones.

CONTACTO

José Ángel Villalobos, Especialista Sénior del Sector Financiero, Programa de Financiamiento y Aseguramiento del Riesgo de Desastres (DRFI), Práctica de Finanzas, Competitividad e Innovación (FCI). jvillalobos@worldbank.org

Este artículo fue elaborado con el apoyo de Javier Andrés Cuéllar Sánchez (MHCP), Yenifer Alejandra Barragán Rojas (MHCP), Darío Bacchini (BM) y Ana María Torres (BM).



GRUPO BANCO MUNDIAL



**El emprendimiento
es de todos**

Minhacienda



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en Colombia
Cooperación Económica y Desarrollo (SECO)