

## EXPERIENCIAS FRANCESAS EN LA GERENCIA DE RIESGOS DE ADMINISTRACIONES PUBLICAS

JEAN PAUL LOUISOT\*

*La política de descentralización llevada a cabo en Francia, hace cuatro años, ha transferido numerosas funciones y patrimonio a las Administraciones Locales. Anteriormente, el Estado podía soportar, con su gran magnitud, las repercusiones económicas de todo tipo de accidentes.*

*La menor dimensión de las administraciones locales, sobre todo los municipios, les ha llevado a adoptar una postura activa y positiva, ante los riesgos que les pueden afectar, creando órganos responsables de la Gestión de los Riesgos y los Seguros.*

### INTRODUCCION

Las colectividades territoriales francesas representan hoy en día un «mercado global» de 500 mil millones de francos (100.000 millones de dólares USA), que supera al presupuesto del estado y supone cerca del 10% del Producto Interior Bruto. En cuanto a las inversiones, el presupuesto supera los 100 mil millones de francos (20.000 millones de dólares USA). Si a esto se le añade un intervencionismo económico creciente de los municipios, los departamentos y regiones, se entiende el interés repentino por este mercado por parte de suministradores de cualquier producto o servicio.

Paralelamente, los cargos elegidos localmente son perfectamente conscientes de ser unos gestores, cuya continuidad, llegado el día de las elecciones, dependerá, en gran medida, de la eficacia de su gestión.

Es preciso constatar que hasta una época muy reciente los máximos responsables de las Administraciones Públicas no tenían que prestar una atención particular a sus presupuestos de seguros y seguridad. La suscripción de contratos y su adaptación a las necesidades de la colectividad dependían de la gestión diaria y la responsabilidad quedaba en manos, en la mayoría de los casos, de funcionarios de rango modesto. También se debe decir que lo mismo ocurría en numerosas empresas industriales o comerciales.

Hace aproximadamente unos diez años al hacerse necesaria la introducción de una gestión más rigurosa, para limitar la evolución de la presión fiscal, algunos descubrieron la posibilidad de reducir es-

\* Presidente del Comité Científico del Centro de Estudios Superiores de Gestión de Riesgos de París.

tos presupuestos. Pero, fueron las leyes de 7 de enero y de 8 de diciembre de 1983, que entraron en vigor el 2 de abril de 1984, las que despertaron un interés creciente y general de los elegidos locales por la gestión de los Seguros; e incluso, algunos empezaron a darse cuenta de la necesidad de un planteamiento más agresivo. Ya no basta con trasladar sus riesgos a las aseguradoras a cambio de una prima, sino que quieren administrar, con otras fórmulas, los riesgos que gravitan sobre sus Administraciones.

¿Cuál es el origen de este fenómeno? En realidad esta reforma, llamada de descentralización, ha otorgado nuevas competencias a los ejecutivos locales y trasladado patrimonios importantes, hasta entonces dependientes del Estado. Ahora bien, resulta que en Francia este último está tradicionalmente auto-asegurado. Unas cargas aleatorias, soportables a nivel de la colectividad nacional, donde la mutualización de riesgos es una realidad, se convierten en intolerables para un municipio, un departamento e incluso una región.

Las corporaciones (municipales, provinciales y regionales) se encontraron, en cierto modo, desprotegidas, exceptuando a las que contaban con una aseguradora en su seno. Por lo tanto, es normal que pensasen en poner en línea tanto recursos como competencias. Así es como la Asociación de Alcaldes de Francia (A.M.F.) estableció contactos con las instancias profesionales del seguro, para una reflexión en común, que desembocase en la puesta a punto de garantías satisfactorias para los alcaldes y técnicamente aceptables para los aseguradores.

Esta costumbre del diálogo se mantiene todavía hoy. Sus resultados más concretos han sido la puesta a punto de contratos tipo y la realización de una guía del alcalde «Riesgos y Seguros del Municipio» difundido por la A.M.F. Esta guía es la continuación práctica de un coloquio que reunió a responsables públicos, universitarios y aseguradores, en Tours, en mayo de 1986. En ese coloquio se presentó por primera vez la propuesta de un procedimiento de gestión de riesgos adaptado a los municipios.

## UN PROCEDIMIENTO DE «GESTION DE RIESGOS» PARA LAS COLECTIVIDADES TERRITORIALES

Gobernar, es prever. Emprender, es aceptar, soportar riesgos. Pero la gestión de una colectividad territorial está también sometida a factores aleatorios. Hay muchos acontecimientos que pueden impedir la continuidad del servicio público, su disponibilidad con respecto a los administrados o aumentar sustancialmente su coste. Los gestores —públicos o funcionarios— de las colectividades territoriales, al igual que los dirigentes de empresa, deben establecer, con método e imaginación, un diagnóstico de los riesgos específicos que pesan sobre ellos, deben delimitarlos, eliminar los que se pueda, localizar al resto y establecer paliativos contra sus efectos negativos.

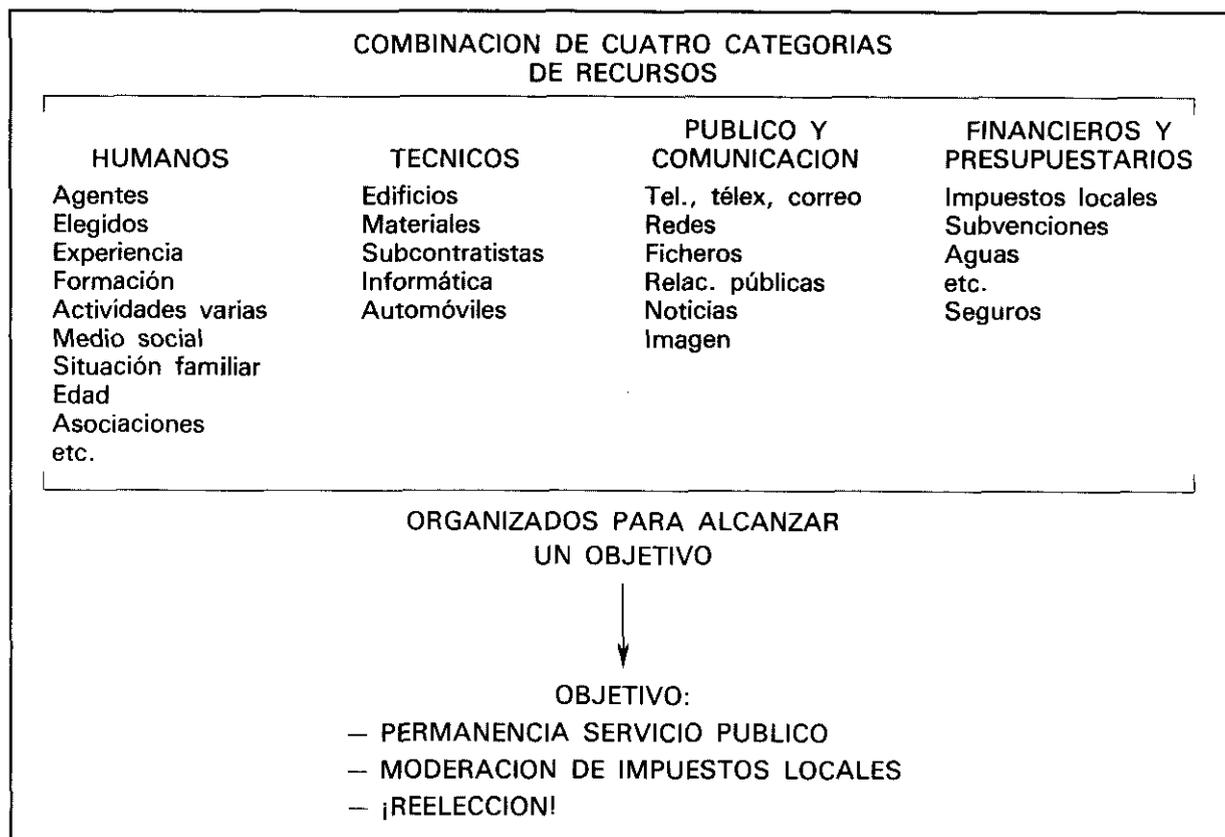
Es conveniente definir primero el campo de investigación contenido en «el análisis de los riesgos». Se entiende por riesgo un acontecimiento aleatorio (peligro) cuyo cumplimiento conlleva una pérdida para la colectividad concernida. Dicho de otra manera, se trata de los riesgos fortuitos o accidentales que tengan un carácter ocasional e imprevisto. Por otro lado, son los únicos que pueden asegurarse. En el mundo de la empresa existen unos riesgos de naturaleza especulativa que se derivan de la ejecución de decisiones de dirección general en el campo económico, social, industrial, etc. Su resultante puede ser una ganancia o una pérdida: no dependen, en principio, del campo de aplicación de los métodos aquí expuestos. Como tampoco dependen de ello, en lo que concierne a los organismos públicos, los riesgos de gestión unidos a modificaciones de estructura (aumentos de producción) o a opciones de inversión.

Al llegar aquí se plantea la pregunta: **¿Qué es la gestión de riesgos?**

**Es un método que sustituye al planteamiento tradicional, defensivo y pasivo, basado casi exclusivamente en la transferencia de riesgos al asegurador. La gerencia de riesgos consiste en un planteamiento activo y ofensivo, basado en la búsqueda de control de riesgos.**

En este esquema, los seguros ya no aparecen como **la solución**, sino como una de las soluciones para el financiamiento de los riesgos residuales, irreductibles. Es, ciertamente, un componente pri-

## ADMINISTRACION PUBLICA



vilegiado y eficaz de toda política, pero no exclusivo. El responsable debe realizar arbitrajes que dependen de las técnicas de opciones presupuestarias, el objetivo de la gestión de riesgos resulta de la optimización de un vector prevención, retención y seguro.

Si se escoge como definición del riesgo el par probabilidad de ocurrencia/importancia de la pérdida, resulta evidente que el problema es universal. Es algo que se le plantea a todo el mundo, tanto en su vida profesional como en su vida privada. Recordemos la clásica pregunta del paseante ante un cielo nublado: ¿coger o no coger el paraguas? Ahí está la cuestión.

Hay que señalar de nuevo la estrecha relación entre riesgo y probabilidad. Si una pérdida es segura, es decir si se puede estimar su importe a priori, basta con tratarla como un gasto previsto del ejercicio incluyéndola en la estimación presupuestaria. En cambio, si la incertidumbre existe respecto a su producción (probabilidad distinta de 0 a 1) y en cuanto a su amplitud, se plantea un pro-

blema de distinta naturaleza: hay que administrar un riesgo.

La gestión de los riesgos, como todo acto de gestión, supone la organización de un conjunto de medios empleados para alcanzar un objetivo. Una colectividad no puede acoger a sus administrados si un incendio destruye sus viviendas. Un centro de tercera edad o unos locales escolares tendrán que suspender su actividad si se quedan sin calefacción en pleno invierno. Se puede entonces precisar la definición del riesgo: para una colectividad, un riesgo constituye un acontecimiento que, si se produce, le impide alcanzar un objetivo esencial.

La gestión de riesgos supone, como paso previo, la definición de objetivos operativos para la colectividad. Toda política, para ser eficaz, debe ser comprendida y aceptada por todos. En esta actuación la postura del factor humano es determinante. Es conveniente dividir el objetivo general en objetivos a nivel de cada servicio, de cada comisión, de cada puesto de trabajo de manera que

los cargos políticos, los funcionarios y los administrados estén todos involucrados en la preservación del bien común.

Para las colectividades territoriales, responsables de la buena gestión de fondos públicos, los objetivos de gestión de riesgos son manifiestos:

- asegurar la continuidad de los servicios públicos (municipales, provinciales, regionales),
- controlar los costes y, por lo tanto, la evolución del presupuesto,
- limitar el impacto de las cargas excepcionales que podrían producirse por un siniestro.

Hay que señalar a este respecto, que el seguro transforma precisamente unos gastos imprevisibles en cargas de explotación seguras y relativamente constantes,

- accesoriamente, permitir la reelección del equipo dirigente.

Por tanto, no es extraño que la financiación del riesgo a través del seguro reciba una atención particular en la gerencia de riesgos.

Las fases que se diferencian en la Gerencia de Riesgos de las Administraciones Públicas son las siguientes:

### Fase 1: Análisis de los riesgos

Primero es necesario un recuento sistemático de los riesgos. Este se completará posteriormente con una estimación del coste de reparación de los daños y de sus consecuencias. Para prever los efectos financieros, es importante considerar la frecuencia de los acontecimientos temidos y sus posibles consecuencias (importancia).

Hay que empezar por buscar qué acontecimientos pueden provocar pérdidas accidentales y en qué circunstancias. Estas pérdidas se reflejan o bien por una reducción de activo (daño a bienes o reducción de actividad que implica gastos suplementarios para mantener el servicio público), o bien por un aumento del pasivo (obligaciones derivadas de responsabilidades que afectan a bienes o a personas).

#### *Los riesgos que afectan a los elementos activos del patrimonio*

En primer lugar se debe disponer de un inventario de los activos materiales: edificios, material, ve-

hículos, mercancías, archivos, metálico, créditos, etc. La tasación de la pérdida de estos bienes, en su valor de reposición o de sustitución, no debería plantear problemas mayores.

La tasación de los gastos indirectos resulta más incierta. Estos se derivan, normalmente, de un aumento de gastos: coste de derribo de edificios incendiados, gastos suplementarios establecidos para mantener el nivel de los servicios anteriores al siniestro, consecuencias de la desaparición momentánea de un servicio. Por ejemplo, ¿se puede sustituir rápidamente el ordenador destruido? Otro ejemplo, después de un siniestro ¿es de temer que haya que recuperar la información de los archivos?

#### *– Los efectos de la indisponibilidad de ciertos cargos o funcionarios*

Dado el reparto de las responsabilidades en el seno de la colectividad, es conveniente determinar los funcionarios o cargos electos cuya indisponibilidad temporal o definitiva tenga un impacto importante sobre su funcionamiento.

#### *– Las responsabilidades en que incurren las colectividades*

Se pueden causar daños a terceros tanto por razón de las actividades de la colectividad (prestaciones suministradas y ejercicio de las competencias), como del personal, de los edificios, del material y de los vehículos.

Algunos acontecimientos, tales como un accidente de carretera, una explosión o un incendio comunicado a edificios vecinos, trastornos graves causados a pacientes de un dispensario por un producto defectuoso, o una contaminación accidental, pueden alcanzar cantidades importantes (incluso si hay un recurso contra el proveedor).

#### *Las obligaciones de la Administración ante sus funcionarios*

Tanto si se derivan del estatuto de los funcionarios de las colectividades territoriales, como de una política social propia de la colectividad, hay que recapitular los compromisos que ésta debe mantener sobre jubilación de su personal y las garantías de previsión (accidente, enfermedad, incapacidad, fallecimiento, invalidez).

Las obligaciones que se desprenden del estatuto o de un acuerdo particular son conocidas para cada individuo. En cambio, el número de casos de fallecimiento o de invalidez, en una plantilla redu-

cida, en un año dado, puede variar mucho, así como la carga efectiva anual que corresponda a los compromisos establecidos.

Se puede estimar la carga de los salarios en caso de paralización del trabajo que sigue a cargo de la Administración, si ésta no elige transferir este riesgo a un asegurador.

Esta investigación sistemática de los riesgos permite llevar a cabo el inventario de las situaciones que puedan favorecer la realización de unos u otros riesgos y también *pone de manifiesto los puntos vulnerables de la colectividad*.

## Fase 2: El tratamiento de los riesgos

### — La prevención

La finalidad de la prevención es reducir los puntos vulnerables de la colectividad (es decir, eliminar el riesgo, lo que rara vez es posible, o, en la mayoría de los casos, disminuir la frecuencia o la gravedad). Los criterios preventivos pueden desembocar directamente en el abandono de proyectos demasiado arriesgados. La prevención debe enfocarse como una inversión cuya elección está guiada por su «rentabilidad», tanto desde el punto de vista financiero como social.

Algunos riesgos pueden atenuarse, o incluso suprimirse, gracias a la elección de un material incombustible en la construcción de un edificio, por ejemplo, o abandonando un proyecto considerado como peligroso. Pero esto produce, normalmente, unos gastos inmediatos o, bien, un aumento de los costes de gestión que es necesario aislar.

En algunos casos la eliminación de un riesgo puede crear otros de distinta naturaleza: la realización de los tratamientos informáticos en el exterior permite eliminar las consecuencias de un incendio a este respecto, pero expone, entre otros, al riesgo que conlleva el transporte de los soportes informáticos.

Por lo tanto, es necesario medir muy bien los respectivos inconvenientes de las soluciones propuestas.

Por otro lado, es conveniente estudiar los costes de las distintas medidas de prevención posibles y compararlas con la importancia de los riesgos que se intentan contrarrestar.

Algunas acciones resultan muy costosas (instalación de sistemas de extinción automáticos, siste-

mas de alarma anti-robos, ...), otras son económicamente más asequibles (mantenimiento, utilización de dispositivos de seguridad reglamentarios en las obras). El impacto, evidentemente, no es el mismo, pero de todas maneras, no se excluyen unas a otras, sino todo lo contrario.

La seguridad debe ir integrada en la concepción de nuevas edificaciones o actividades, es el método más eficaz y el menos costoso: las modificaciones posteriores son siempre más caras, y a veces imposibles.

Algunas actividades complementarias representan en ocasiones los mayores peligros. Muchos incendios de locales son efectivamente el resultado de trabajos de mantenimiento o de arreglos.

### — Plan de supervivencia

Un aspecto fundamental de la gerencia de riesgos de las Administraciones Públicas es el establecimiento de planes de supervivencia o contingencia, que fijan por adelantado soluciones para paliar las carencias creadas por el siniestro y mantener así la continuidad del servicio público.

## Fase 3: La financiación del riesgo

Cuando las medidas de prevención ya estén aplicadas, los dirigentes buscarán la mejor financiación para los riesgos residuales (irreductibles a un costo aceptable).

### — La retención del riesgo por la Administración

Se pueden retener económicamente los riesgos fáciles de incorporar a los gastos de funcionamiento normal. Se trata, por ejemplo, de aquellos con consecuencias poco importantes y cuya frecuencia es tan alta que la pérdida es casi segura. Estas pérdidas serán entonces parte de los gastos de explotación y se incluirán en los gastos de funcionamiento normales.

### — La transferencia del riesgo

Las consecuencias de ciertos riesgos pueden trasladarse a terceros, en el marco de ciertos contratos con proveedores. El seguro es la principal solución de transferencia, especialmente para las administraciones.

Pero, ¿existen medidas que permitan limitar o hacer desaparecer las consecuencias de sus responsabilidades ante terceros?

En lo que concierne a los daños materiales, existen cláusulas de exoneración o de límite de responsabilidad. Algunas están fijadas por la ley, en materia de transporte, por ejemplo. Otras, contractuales, son lícitas: sería el caso de una cláusula de alquiler por la cual el propietario de un local alquilado a una administración renunciase a cualquier recurso en caso de incendio, de daños por agua, etc. contra la administración y sus encargados, salvo falta intencional.

Pero, en caso de lesiones corporales, concretamente, esas cláusulas de abandono de recurso se consideran generalmente nulas con pleno derecho, como contrarias al orden público. Sería el caso de una cláusula por la cual los padres de hijos confiados a un centro de vacaciones renunciase a todo recurso contra el centro, en caso de que el niño fuese víctima de un accidente, o, también, una cláusula por la cual los pacientes de un dispensario renunciase por adelantado a todo recurso contra éste.

En el plano de las relaciones con empresas, se pueden reseñar los pactos de garantías, por los cuales una empresa A garantiza a una empresa B contra las responsabilidades en que pueda incurrir B ya sea con respecto a A, ya sea con respecto a terceros. Estas cláusulas exigen unos pliegos de condiciones o contratos claramente redactados. Este procedimiento se aplica poco, en Francia, a las Administraciones.

Las colectividades deben evitar, sobre todo, que las empresas les transfieran responsabilidades y, en caso de imposibilidad, deben tener en cuenta estos factores agravantes en el análisis de los riesgos de responsabilidad y sobre todo no omitir su declaración a la compañía de seguros, motivo por el que no quedarían cubiertas.

— *El seguro*

La finalidad del seguro es transformar en carga de explotación concreta y determinada (el pago de una prima o cuota) las consecuencias de acontecimientos aleatorios. La indemnización del seguro sirve, por lo tanto, para que la Administración no tenga pérdidas importantes y contribuye al equilibrio de las cuentas en el tiempo.

Los gastos en seguros son parte de las cargas de funcionamiento de las Administraciones. La otra solución, para «diluir en el tiempo» las pérdidas puntuales sería la constitución de reservas: ¿lo permitirían las reglas presupuestarias y la tutela

de la administración? ¿Sería suficiente la reserva en el caso de un siniestro muy importante?

### **FUNCIONES DEL GESTOR DE RIESGOS Y SEGUROS**

#### **Centralización de las necesidades en materia de seguros**

#### **Análisis de los riesgos - decisión para cobertura**

#### **Presentación del riesgo a los «aseguradores» - negociación del contrato**

#### **Difusión de las informaciones ante los servicios municipales**

- Bomberos
- Servicio de aguas
- Establecimientos escolares
- Comisión de fiestas, etc.

#### **Gestión de los contratos**

- Revisión
- Adaptación - extensión
- Pago de las primas
- Seguimiento de los resultados (estadist.)

#### **Gestión de los siniestros**

- Informes
- Peritajes
- Pago

#### **Comunicación**

- Con los servicios municipales
- En el exterior
  - Compañías de seguros
  - Intermediarios
  - Expertos
  - Proveedores
  - etc.

Por regla general, el seguro se impone cuando un siniestro podría superar los medios financieros normales de la Administración y perjudicase sus objetivos fundamentales (entre los cuales está el mantenimiento a un nivel razonable de los impuestos locales).

Pero el seguro tiene otra función, y concretamente el seguro de responsabilidad, que es, en cierto modo, una consecuencia de su papel principal: la gestión de siniestros. En cuanto la Administración Pública reciba reclamaciones, justificadas o no,

por terceros, consecuencia de accidentes de automóviles, de caídas en locales, a resultas de cuidados médicos, etc., la compañía de seguros es quien va a gestionar todo este contencioso, ya sea judicial o no. Desde este punto de vista se podría justificar la contratación de una póliza de Protección Jurídica.

En su defecto, la colectividad tendría que crear un servicio compuesto por un personal muy especializado para cubrir este campo.

#### Fase 4: La gestión de seguros

Al formalizar los contratos de seguros debe determinarse cuidadosamente los importes de garantía necesarios y exponer claramente los riesgos asumidos por el asegurador, así como los excluidos. Es evidente, que, en contrapartida, la Administración Pública habrá dado a conocer al asegurador todos los elementos útiles para su estimación del riesgo. Las colectividades están vivas. Cada modificación que ocurra puede producir un cambio de los riesgos soportados. Los seguros de la Administración deben adaptarse a las nuevas situaciones.

— *El responsable de la gestión de los riesgos de una Administración Pública*

Es conveniente que cada municipio o colectividad nombre un funcionario responsable de la gestión de los riesgos y de los seguros. Su nivel jerárquico y la parte de su tiempo dedicada a esta función estarán evidentemente relacionadas con la extensión de los problemas existentes.

Sin embargo, como en todos los casos las decisiones últimas corresponden a los cargos públicos, es preferible que un concejal o teniente de alcalde, por ejemplo, con un mínimo de competencias siga este asunto y pueda comentar en el «consejo» las propuestas preparadas por el funcionario responsable. Es, además, una señal significativa del interés de los cargos electos por el tema y un componente esencial de la política de comunicación para que el mensaje llegue a los restantes cargos públicos, los funcionarios y los administrados.

## OBJETIVOS Y FINALIDADES

### Instrumentación

La instrumentación y la definición de las orientaciones fundamentales de la política de la Administración en materia de riesgos y de seguros debe desembocar en la redacción de un documento flexible y claro, que resuma los objetivos y se someta a la aprobación del Consejo Municipal.

Es la base sobre la que descansa el trabajo posterior. Puede revisarse, especialmente cuando los objetivos principales se hayan alcanzado.

### Gestión diaria

Seguidamente, se pasa a la ejecución de la política del municipio en materia de riesgos y de seguros. Tras el establecimiento de un calendario de las principales actuaciones, se centralizan las necesidades de cobertura, se selecciona y se valora la oportunidad de transferencias al exterior, se estudian y se buscan las garantías juzgadas convenientes, se negocian las mejores condiciones de coste y de garantía; se instrumentan los contratos correspondientes y se controla su aplicación.

De esta manera se destacan cuatro ejes principales de acción diaria:

- Valorar y estimar riesgos y las consecuencias en caso de siniestro. Buscar todas las soluciones tendentes a suprimir o minimizar los riesgos, o transferirlos al exterior. Conseguir, si procede, su cobertura ante aseguradores cualificados y competitivos, con la búsqueda y la puesta a punto de garantías tan amplias como sea posible, suscritas al mejor coste.
- Adaptar, mejorar y armonizar los contratos de seguros, teniendo en cuenta las necesidades y la evolución de los riesgos.
- Administrar los contratos y los siniestros. Obtener de los aseguradores la mejor indemnización, teniendo en cuenta los compromisos recíprocos.
- Informar y aconsejar a los cargos públicos, a los servicios, a las asociaciones y a los organismos, en temas de garantías existentes o deseables, de prevención y de gestión. Humanizar los contactos con vistas a crear un clima recíproco de confianza.

## DEFINICION DEL PUESTO

Bajo su responsabilidad y eventualmente de la Dirección de la que depende, el titular tiene a su cargo los estudios, la instrumentación, la aplicación de un programa de seguros de responsabilidad, de bienes o de personas, obligatorios o facultativos, adaptados según las necesidades y preocupaciones de la comunidad.

### PERFIL DEL GESTOR

#### Hombre de gestión

- Capaz de método, orden y rigor
- Comprender/definir objetivos

#### Buen jurista/técnico

- Conocer el municipio, actividades y organización
- Medios financieros/procedimientos presupuestarios
- Conocer Derecho Civil y Administrativo
- Conocer seguros

#### Hombre de comunicación

- Atraer la atención del Alcalde y del Consejo Municipal
- Convencer a funcionarios, voluntarios y administrados

#### Hombre de terreno

- Coordinación
- Animación
- Intervención
- Imaginativo - receptivo al exterior - mantenerse informado

EN UNA PALABRA ...

### EL PERFECTO FUNCIONARIO MUNICIPAL

El titular centraliza las necesidades, analiza los riesgos, las posibilidades de cobertura por un asegurador y el coste correspondiente, emite un juicio sobre la oportunidad de obtener una garantía, presenta el riesgo y negocia con los «aseguradores».

Transmite la información a los servicios y las direcciones. Administra las pólizas, las actualiza e interviene en distinto grado en caso de siniestros. Resulta, por lo tanto, que una vez acabada la puesta en marcha, las tareas cotidianas dejan mucho espacio para la gestión del seguro.

## Centralización de las necesidades en materia de seguros

Para las Administraciones de gran tamaño, ante varios riesgos comunes a un gran número de entidades (asociaciones, servicios, etc.) que requieren a nivel de cada entidad la instrumentación de un programa de seguros, que exige imposiciones de garantías distintas, la contratación de un gran número de aseguradores, y muchos gestores, es necesario centralizar, en un «departamento especializado», el conjunto de las necesidades en materia de seguros.

Esta centralización tiene las ventajas siguientes:

- Reduce los costes al instrumentarse pólizas comunes, contratadas con aseguradores únicos.
- Libera a los servicios o departamentos de toda responsabilidad en materia de gestión o de negociación, dejándoles, en cambio, una amplia responsabilidad en los campos de la prevención y de la información sobre la evolución de los riesgos.
- Permite que el Alcalde (o Presidente) y el Consejo Municipal tengan permanentemente una idea sobre la extensión de los riesgos cubiertos o auto-asegurados, y de la importancia de las inversiones a preservar.

## Análisis de los riesgos - decisión en materia de cobertura

El Gerente de Riesgos hace el recuento y el análisis de los riesgos soportados y sus consecuencias, se desplaza, si es necesario, in situ, y decide en función de las garantías posibles y del coste de éstas sobre la oportunidad de una cobertura exterior, o practicar, en cambio, el auto-aseguro.

En el caso de riesgos estimados importantes, somete al Consejo su opinión y las posibilidades ofrecidas por el Mercado de Seguros.

## Presentación del riesgo y negociación de los contratos

Cuando se admite el principio de suscripción de un contrato de seguros, el Gerente de Riesgos debe redactar las cláusulas de garantías previstas, y fijar su importe. A continuación, expone y negocia con el asegurador (que en algún caso pue-

de ser directamente una compañía de seguros) las modalidades de garantías, de tipos, de revisión y de renovación. Cuando se trata de un riesgo grave, como una carga financiera importante, la decisión final sólo puede ser tomada por los cargos electos: Alcalde, Presidente o Consejo Municipal.

#### **Difusión de las informaciones en los centros de riesgos**

Habiendo suscrito las garantías, el Gerente de Riesgos debe informar de ellas a los centros de riesgo, direcciones o servicios interesados, precisando la extensión de las garantías concedidas por el contrato, su aplicación, las obligaciones relacionadas en cuanto a mantenimiento, prevención o siniestro.

#### **Gestión de los contratos de seguros**

Con respecto a los contratos, la gestión requiere el seguimiento de la evolución de los riesgos y la actualización de las garantías según las informaciones recibidas o pedidas a los servicios o departamentos. El Gerente de Riesgos ordena el pago de las primas, comprueba los reembolsos, lleva a cabo las asignaciones presupuestarias correspondientes y prepara las estimaciones presupuestarias para la próxima anualidad.

Igualmente, entre otras funciones, negocia con los aseguradores las peticiones eventuales de revisión de las condiciones de tarificación. Vigila los costes en función de los resultados estadísticos. Interviene, en algunos casos, en la elección de los coaseguradores, para garantizar la solvencia de éstos.

#### **Gestión de siniestros**

En cuanto a siniestros, el Gerente de Riesgos establece los procedimientos a aplicar (comunicación de las informaciones necesarias para las declaraciones, medidas de defensa, peritajes).

Una gestión a asumir en el siniestro, básica para su satisfactoria liquidación, es el nombramiento del perito por cuenta del asegurado, continuada con la supervisión de las operaciones de peritación y la negociación de la liquidación del siniestro.

## **ALGUNOS PROBLEMAS DE ACTUALIDAD PARA LA GERENCIA DE RIESGOS DE MUNICIPIOS**

Para los aseguradores, está claro que los concursos de licitaciones plantean problemas, no tanto a nivel de la tarificación, sino de la presión que de ello resulta para las pólizas «a todo riesgo excepto ...», inducidas por cláusulas confusas, que crean una impresión de que cubren todo lo que se podría haber olvidado.

Es algo indudablemente cómodo para el asesor de seguros que no corre el riesgo de ver en entredicho su propia responsabilidad, pero es peligroso para los suscriptores, en un campo todavía mal comprendido, especialmente en lo que concierne a la evolución del contencioso unido al urbanismo.

A raíz de una consulta planteada a la Asociación de Alcaldes de Francia, se destacaron cuatro áreas del ámbito municipal, más propensas a crear algunas dificultades en los análisis y solución a los riesgos posibles.

#### *— Urbanismo*

La puesta en marcha de la ley de descentralización, en abril de 1984, no da, todavía, una perspectiva suficiente para apreciar la desviación que resultará a largo plazo del traspaso al nivel municipal de las decisiones en lo referente al urbanismo. Para los alcaldes resulta difícil evaluar los capitales límite de garantía por reclamaciones, el impacto sobre el presupuesto de la aplicación de franquicias y, por supuesto, el precio justo.

Es evidente que los riesgos derivados de la multiplicación de los recursos planteados por asociaciones de defensa del medio ambiente en los municipios plantea interrogantes. Algunos aseguradores están analizando la exclusión de la garantía de los gastos procesales ligados a los recursos de las asociaciones, e incluso la rescisión en el caso de algunos municipios de «alto riesgo».

#### *— Catástrofes naturales*

En Francia, a partir de la entrada en vigor de la ley de 13 de julio de 1982, existe una cobertura obligatoria, en cuanto a catástrofes naturales, que se aplica a todo contrato de «daños».

En algunos casos los responsables municipales tie-

nen todavía dificultades para distinguir claramente las garantías catástrofes naturales y tempestad. Los administrados, por su parte, confunden demasiado frecuentemente las garantías debidas por sus aseguradores, si han suscrito una póliza daños, y las responsabilidades del municipio hacia ellos.

Además, la aplicación de esta garantía depende de la publicación de un decreto ministerial, que fija los acontecimientos cubiertos y la extensión geográfica, cuya promulgación aún no se ha producido.

— *Seguro decenal*

Todos los edificios construidos en Francia están cubiertos por una garantía decenal que debe mantener el constructor respecto al contratista o la propiedad. Los constructores están obligados, por una ley de 4 de enero de 1978, a asegurarse frente a reclamaciones por la garantía decenal.

El contratista, por su parte, debe suscribir una póliza de pre-financiación, llamada Daños-Obra, que financia la reparación mientras se determinan las responsabilidades.

Las Administraciones territoriales pueden obtener, mediante ciertas condiciones, una derogación: no suscribir; lo que supone un ahorro de cerca de un 1% del coste de la construcción. Pero, en caso de siniestro hay que esperar más tiempo la indemnización y los municipios que no disponen de servicios que agilicen estos trámites pueden tener problemas importantes.

— *Daños inmateriales no consecutivos*

Algunas compañías aseguradoras han aceptado cubrir la «Responsabilidad Profesional» de los alcaldes, aunque no esté claro cuáles son las funciones y responsabilidades profesionales del máximo responsable municipal. En el campo de las decisiones económicas, este asunto es todavía más peligroso, puesto que no está claro que los alcaldes tengan competencias profundas en esa materia y que su deseo de atraer empleo a sus municipios no les lleve a veces a la aventura.

Es demasiado pronto para saber si esta garantía ha sido ampliamente suscrita.

---

## CONCLUSION

En conclusión, es necesario insistir de nuevo en el carácter casi accidental del paralelismo existente entre la entrada en vigor de la descentralización y el interés creciente de las colectividades territoriales francesas por una gestión más rigurosa de sus seguros. En realidad, se justifica mejor esta nueva postura de las Administraciones Locales, por un cierto abandono del Estado, a nivel de las subvenciones, unido a la necesidad de contener la presión fiscal como factores esenciales que han obligado a los Alcaldes a transformarse en verdaderos empresarios.

Es, por tanto, muy natural que el capítulo del seguro en los presupuestos haya recibido una atención especial, ante todo, como fuente de ahorro. Basta con consultar la lista impresionante de licitaciones realizadas en los años 1986 y 1987 para convencerse de ello.

¿Basta con administrar bien los seguros? Espero haberles convencido de lo contrario. El objetivo último es la gestión económica de los riesgos, de todos los riesgos, que pesan sobre las Administraciones Locales en lo que concierne a sus bienes, el mantenimiento del servicio público, sus funcionarios y las responsabilidades en que incurren, tanto con respecto a terceros como frente a sus administrados.

Pero para llegar a esta fase, es necesario que la Administración se haya marcado previamente unos objetivos precisos y que el conjunto de las grandes funciones evolucionen hacia planteamientos más dinámicos, más rigurosos y que miren hacia el futuro. Al igual que en las empresas, el desarrollo de la Gerencia de Riesgos sólo puede progresar al mismo tiempo que las demás disciplinas de gestión de las Administraciones: contabilidad analítica, gestión de previsiones, gestión de la calidad, calidad y rigor de los procedimientos; pero por encima de todo, implicación de los cargos electos y de los funcionarios en un proyecto de «empresa», una dinámica colectiva orientada hacia la satisfacción de las necesidades de los administrados. En efecto, a fin de cuentas, el riesgo mayor que corren los cargos electos es que se les retire la confianza con ocasión de una fecha electoral.

