

# El «riesgo de caridad»: Análisis económico de la ayuda gubernamental tras las catástrofes naturales

PAUL A. RASCHKY

ALPS – CENTRO DE GERENCIA DE RIESGOS NATURALES, AUSTRIA

HANNELORE WECK-HANNEMANN

INSTITUTO DE HACIENDA PÚBLICA, FACULTAD DE ECONOMÍA Y ESTADÍSTICA,  
UNIVERSIDAD DE INNSBRUCK, AUSTRIA

**T**

ras las inundaciones europeas de 2002, los gobiernos dedicaron miles de millones de euros a ayudar económicamente a sus ciudadanos. Aunque no cabe duda de que la solidaridad y algún tipo de ayuda son razonables, surge la cuestión de por qué los daños producidos no estaban suficientemente asegurados. Una razón de que los ciudadanos no se cubran mediante el seguro contra los riesgos naturales es que cuentan con la ayuda del gobierno y privada. Este es el problema que se ha dado en llamar “riesgo de caridad”. En este artículo se hace un análisis económico de los acuerdos institucionales en el mercado del seguro contra riesgos naturales, centrado en las imperfecciones causadas por la ayuda económica del gobierno. Se ofrece una explicación teórica de por qué el “riesgo de caridad” es un problema del mercado del seguro contra riesgos naturales, apoyada con ejemplos de la ayuda económica, seguida de un análisis político-económico que demuestra que la ayuda gubernamental podría ser además un impedimento a la difusión del seguro contra los riesgos naturales.

## INTRODUCCIÓN

En todo el mundo están aumentando los daños o pérdidas debidas a las catástrofes naturales. No obstante, las aseguradoras o han tenido problemas para ofrecer una cobertura atractiva contra

los riesgos naturales, o retiran constantemente esos productos del mercado. Además no parece que haya demanda de esas coberturas por parte de los ciudadanos. Un número cada vez más amplio de teóricos han aplicado diversas teorías para tratar de explicar las imperfecciones del mercado del seguro contra riesgos naturales. Un tema que hasta ahora ha recibido muy poca aten-

ción (aunque sí por parte de Browne y Hoyt, 2000 y Lewis y Nickerson, 1989) es el problema del «riesgo de caridad». Este problema se refiere a la tendencia de las personas a no asegurar o no adoptar otras medidas de mitigación del riesgo, como consecuencia de su confianza en la ayuda económica que esperan de los programas gubernamentales o de donaciones privadas. Lewis y Nickerson (1989), Prettenhaler et al. (2004) y Schwarze y Wagner (2004) ya hacían mención a los posibles efectos negativos que tiene la disponibilidad de ayudas públicas y privadas sobre la decisión de las personas de asegurarse contra las pérdidas por fenómenos de la naturaleza. Dada la complejidad del mercado del seguro contra los riesgos naturales, Kunreuther (2001) sugiere que los programas específicos para reducir las imperfecciones de este mercado exige un análisis global del proceso de decisiones de todas las instituciones y agentes implicados.

**U**n camino para analizar el problema del riesgo humanitario en este contexto tan complejo es hacer un análisis económico de los acuerdos institucionales alternativos. Además, este enfoque se basa en el modelo del «homo economicus» que trata de maximizar su utilidad bajo ciertas limitaciones. Pero además este enfoque supone que el marco institucional afecta a los actos individuales y que, en sentido contrario, las instituciones evolucionan por la actividad humana (Frey, 1990 b). Por otro lado, es esencial que el análisis se haga sobre instituciones realmente existentes y no sobre modelos de instituciones ideales (Frey, 1990).

En el contexto de las imperfecciones del mercado que analizamos en este artículo, podemos considerar la «ayuda gubernamental» como parte de esos acuerdos institucionales sobre los que actúa el individuo. Las decisiones del individuo sobre cubrirse mediante el seguro contra los riesgos naturales, se pueden ver influidas por el grado de institucionalización de la ayuda gubernamental y, por otro lado, la decisión de los ciudadanos afecta a la difusión del seguro contra los riesgos naturales. El análisis de los efectos de ciertas políticas

sobre el comportamiento individual constituye la base normativa para a) hacer sugerencias para cambiar los acuerdos institucionales ineficaces y b) desarrollar instrumentos alternativos, políticos y económicos.

**E**l objetivo de este artículo es doble: 1) demostrar que hay fallos e imperfecciones en el mercado del seguro contra los riesgos naturales y que, por tanto, la intervención del Estado puede ayudar a resolver esos problemas, y 2) demostrar que algunas formas concretas de intervención del Estado, por ejemplo la ayuda económica tras un hecho catastrófico, puede crear más distorsiones del mercado y ser, por tanto, una forma inadecuada de intervención estatal. El «riesgo de caridad» es un problema del mercado del seguro contra los riesgos naturales porque actúa como obstáculo a una difusión adecuada del seguro y, por tanto, a la contratación de ese tipo de seguro. Hasta ahora, los presupuestos públicos apenas han sido capaces de hacer frente a los costes de las actividades de ayuda tras una catástrofe. Por tanto, la limitación de las finanzas públicas y los daños económicos cada vez mayores de las catástrofes naturales exigen una asignación más eficiente y «justa» de los recursos públicos. Y a su vez, eso requiere la eliminación de mecanismos y políticas de asignación ineficientes y su sustitución por otros mecanismos e instrumentos aceptables y más eficientes.

En la primera parte de este artículo vamos a repasar la documentación existente sobre las posibles explicaciones de los fallos que se producen en el mercado del seguro contra los riesgos naturales. Esta parte se divide en los fallos que se producen en el lado de la oferta y en el lado de la demanda. Después introducimos el concepto de riesgo humanitario y lo analizamos desde un punto de vista teórico. En la última parte desarrollamos posibles soluciones del problema del riesgo de caridad y los posibles obstáculos a otras alternativas institucionales. El artículo termina con una breve recopilación y con sugerencias para futuras investigaciones.

# IMPERFECCIONES DEL MERCADO DEL SEGURO CONTRA LOS RIESGOS NATURALES

El mercado del seguro se ve muy afectado por la incertidumbre del comportamiento futuro de los contratantes (asegurador y asegurado), que no disponen de toda la información que necesitan. La persona que quiera cubrirse contra los riesgos naturales tiene que hacer un esfuerzo para buscar la compañía de seguros adecuada, obtener información sobre las mejores condiciones del contrato, comparar las primas y hacer que atiendan su reclamación cuando se ha producido el daño.

Por el otro lado, la compañía de seguros tiene que hacer un esfuerzo para obtener información de todos los riesgos del cliente con el fin de calcular las primas adecuadas, y controlar que sus clientes no aprovechen el hecho de estar asegurados para correr más riesgos. Todos estos esfuerzos por obtener información producen costes de la transacción. La existencia de costes de transformación explica que, a veces, la información en el mercado del seguro no se distribuye por igual entre los contratantes. Este problema de información asimétrica es una de las primeras explicaciones de que el mercado del seguro no funcione perfectamente o de que incluso ni exista. Los fenómenos resultantes, la *antiselección* y el *riesgo moral*, parecen ser las razones de la mayoría de los problemas que tiene hoy el mercado del seguro. No obstante, Jaffee y Russell (2003) sugieren que estas razones no bastan para explicar todos los fallos que se producen en este mercado. El mercado del seguro contra los riesgos naturales se diferencia de

otros mercados, como el del seguro del automóvil, en que

- es mayor la correlación entre los riesgos individuales
- son mucho mayores las posibles pérdidas
- en consecuencia, es mayor el coste para que el mercado siga funcionando

Según Jaffee y Russell (2003), estas características específicas llevan a las imperfecciones del mercado del seguro contra los riesgos naturales *en el lado de la oferta*.

## INFORMACIÓN ASIMÉTRICA

La primera imperfección del mercado ya se ha descrito. Siempre existe la posibilidad de que uno de los contratantes tenga más información del riesgo que el otro. El problema de la información asimétrica no sólo se da entre la compañía de seguros y sus clientes, sino también entre los accionistas de la compañía de seguros y la propia compañía sobre la probabilidad de que se produzcan catástrofes naturales y las posibles pérdidas. De nuevo, uno de los socios tiene más información que el otro y el aprovechamiento de esa ventaja informativa distorsiona el mercado. No obstante, esta asimetría no parece tener mayor importancia que en cualquier otro sector del mercado del seguro, como el del automóvil.

## COSTES DE QUIEBRAS Y DE LIQUIDACIÓN

Las pérdidas por una catástrofe natural pueden superar la capacidad financiera de una compañía de seguros y, por tanto, crear la posibilidad de costes de quiebra y los correspondientes costes de liquidación. Los primeros consisten en que el riesgo de quiebra de ciertos ramos del seguro, co-

mo el de riesgos naturales o el de catástrofes técnicas/artificiales (vertidos de petróleo, accidentes nucleares), es mayor que en cualquier otro ramo del seguro debido a la probabilidad de que un hecho extremo dé lugar a responsabilidades económicas que no cubren las reservas. Esto último supone además costes para evitar esa posible quiebra, por ejemplo costes de gerencia de riesgos.

### OBSTÁCULOS PARA CONSEGUIR CAPITAL

Las pérdidas derivadas de una gran catástrofe natural superan a menudo las primas anuales en una proporción de 10 a 100 veces (Jaffee y Russell, 2003). Para cubrir esas posibles pérdidas, la compañía de seguros debe conseguir mucho capital. Las actuales leyes impositivas y contables limitan la capacidad de las compañías para no distribuir beneficios y, por consiguiente, crean problemas importantes en esta área.

Como se puede ver, los problemas del lado de la oferta del mercado del seguro contra riesgos naturales son grandes y pueden explicar por qué el mercado apenas ofrece cobertura contra las pérdidas por fenómenos naturales. Jaffee y Russell (2003) por un lado y Schwarze y Wagner (2004) por otro ofrecen un análisis exhaustivo de estos problemas y desarrollan conceptos para solucionarlos. No obstante, también se observa el fenómeno de que, aunque las compañías de seguros ofrezcan cobertura contra las pérdidas por fenómenos naturales, la gente no demanda esos seguros. Eso indica que la formación de un mercado de seguros contra los riesgos naturales que funcione adecuadamente, también se ve obstaculizada por problemas *del lado de la demanda*. ¿Por qué no se asegura la gente contra las pérdidas producidas por catástrofes naturales?

**E**n general, la demanda de seguros se explica por la teoría de la utilidad esperada, según la cual la persona «enemiga del seguro» tiende a asegurar totalmente sus propiedades pensando sólo en la prima. Pero las personas se comportan de otro modo en el caso de los riesgos naturales y se salen de la teoría de la utilidad esperada y, en consecuencia, reducen las coberturas. Cada vez hay más publicaciones que han desarrollado distintas teorías para explicar la demanda de seguro contra riesgos naturales.

Kahneman et al. (1982) aducen que las decisiones individuales están sujetas a anomalías en la elección. Esta teoría dice que la teoría habitual de la utilidad esperada no describe ni prevé lo suficiente el comportamiento de una persona ante la incertidumbre (Frey y Eichenberger, 1989). Cuando se trata de riesgos naturales, los individuos no basan sus decisiones en el cálculo de probabilidades, sino en reglas de inferencia conocidas como «heurísticas» (Kahneman et al., 1982). Esto se puede aplicar también al mercado del seguro contra riesgos naturales, en el que se da una situación llamada «síndrome de la catástrofe natural», «un término que liga la falta de interés por protegerse contra el riesgo por parte de los que están expuestos a él, con la consiguiente e importante carga económica para la sociedad, los propietarios, las compañías de seguros y las instituciones municipales, provinciales y nacionales cuando se produce una gran catástrofe» (Kunreuther, 2000, p. 301).

**E**ste autor señala que hay cinco reglas heurísticas responsables de las anomalías en el mercado del seguro contra riesgos naturales. Una está relacionada con la información sesgada: las personas no perciben bien el riesgo de catástrofes naturales por la amplia cobertura de los medios («disponibilidad sesgada») o porque tienden a sobrevalorar los riesgos de que les alcance un riesgo natural ocurrido hace poco. Una segunda razón heurística muy típica es la actitud tan corriente de «eso no me puede suceder a mí». El ejemplo más citado es el del agricultor que ha vivido toda su vida en una zona de montaña con

grave riesgo de avalanchas (zona roja) y ha visto casi todos los años que se producían avalanchas cerca de su parcela. Aunque tuviera incentivos o bien para mudarse de zona o para asegurar su explotación contra posibles pérdidas, no actúa en consecuencia.

La tercera razón heurística es la que habla de las emociones en relación con los hechos catastróficos. Las personas pueden contratar un seguro por sentimientos como el miedo, en vez de hacer cálculos de coste/beneficio. La cuarta razón heurística se produce durante el proceso de comunicación del riesgo. La forma en la que se presenten el riesgo y la probabilidad puede tener un gran impacto sobre las decisiones de una persona. Por ejemplo, una persona puede percibir que el peligro de morir por una avalancha es moderado (nivel 3 en la escala europea, es decir, peligro considerable). Pero si le informan de que en ese nivel de la escala es en el que se producen más víctimas, cambiará enormemente su actitud ante el riesgo de avalanchas, aunque su probabilidad de ser sorprendida por una no varíe en absoluto. La quinta razón heurística tiene que ver con la ambigüedad de la probabilidad de que se produzca una catástrofe natural. Esa vaga probabilidad produce ineficiencias en el mercado del seguro privado.

En una reciente publicación (Kunreuther y Pauly, 2004) se incluye esta idea en un modelo formal de cálculo del coste de toma de decisiones con información imperfecta que demuestra que las personas siguen negándose a contratar seguros contra riesgos naturales, aunque las primas sean atractivas. Los autores demuestran que la ineficiencia del lado de la demanda es un problema de a) costes de la transacción para obtener información y b) ambigüedad en los cálculos de la probabilidad que hacen las distintas compañías de seguros. La búsqueda del mejor seguro implica costes lo suficientemente altos como para desanimar a cualquier persona a emprender nuevas actividades de mitigación. Además es probable que las primas del seguro sean mucho mayores, dada precisamente esa ambigüedad de las probabilidades.

**A**demás de los modelos y enfoques teóricos, hay pruebas empíricas sobre la demanda de seguros contra riesgos naturales. Browne y Hoyt (2000) presentan un análisis econométrico y prueban varias variables que han influido en la demanda de seguros contra inundaciones en Estados Unidos de 1983 a 1993. El modelo de efectos fijos utiliza datos cruzados y series temporales de 50 estados. Sus resultados indican que el nivel de precio de las primas ha tenido un impacto negativo muy importante en la demanda de seguros y que unos ingresos altos tienen una correlación positiva con la mayor demanda de seguro contra inundaciones. Además confirman la hipótesis de que unas inundaciones recientes hacen aumentar la demanda de seguros. Aunque el estudio ofrece resultados nuevos e interesantes en este aspecto, no ofrece información sobre por qué la demanda de seguros contra inundaciones es a veces tan baja.

## EL RIESGO DE CARIDAD

Durante el verano de 1997, el Gobierno de Polonia gastó unos 400 millones de euros (casi el 3% del PIB polaco) en ayudas económicas a las víctimas de las inundaciones (Stripple, 1998). Inmediatamente después de las inundaciones catastróficas de 2002, el Gobierno federal alemán y los gobiernos regionales pagaron a sus ciudadanos cerca de 500.000 millones de euros en ayudas de emergencia (Schwarze y Wagner, 2004). El Gobierno austriaco pagó también a sus ciudadanos unos 500 millones de euros en ayudas (Prettenthaler et al., 2004). Sin lugar a dudas, esta ayuda económica fue muy útil para las víctimas de las peores inundaciones del siglo, pero este tipo de ayuda gubernamental podría ser la razón de otro fallo de demanda en el mercado del seguro contra riesgos naturales. El problema del riesgo de caridad surge cuando las personas se infraaseguran o no se aseguran

## ESTUDIO

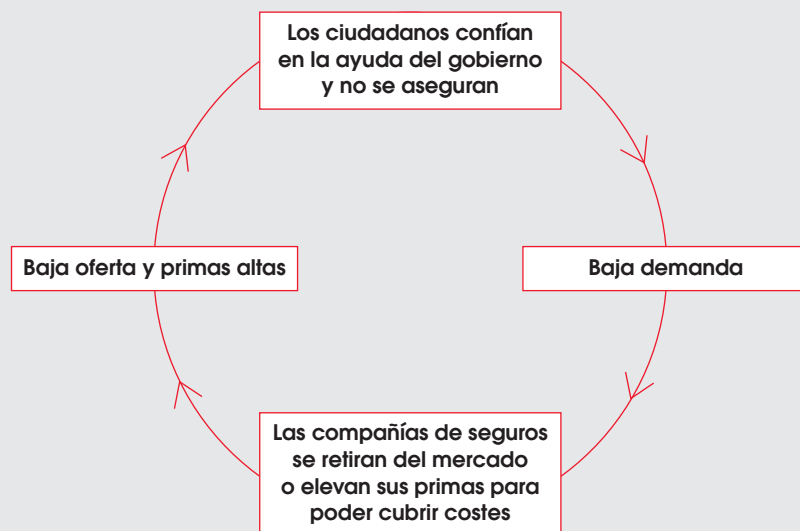
contra ciertas pérdidas porque esperan ayuda humanitaria, pública o privada. Por razones de simplicidad, este artículo se refiere exclusivamente a la ayuda pública como fuente de riesgo humanitario.

Básicamente, el riesgo de caridad no es más que otra faceta del problema del riesgo moral. La ayuda económica de los gobiernos es un seguro gratuito contra las catástrofes naturales. Si se produce la catástrofe, las personas sin seguro estarán mejor de lo que estarían si la situación se hubiera dejado totalmente en manos del mercado, porque reciben ayuda económica sin haber tenido que pagar una prima (Prettenhaler et al., 2004). Esto disuade de contratar un seguro, especialmente si la compensación económica tras la catástrofe depende del nivel de cobertura por el seguro. La baja demanda de seguros contra las catástrofes naturales tiene también efectos en el lado de la oferta del mercado, las compañías de seguros. Algunas de ellas se retiran del mercado porque no les resulta beneficioso ofrecer seguros contra riesgos naturales, y las demás tienen que elevar sus primas para poder cubrir cos-

tes. Eso produce a su vez una oferta aún menor a precios aún mayores. En esta situación, cada vez hay menos personas dispuestas a asegurarse contra las catástrofes naturales y a confiar en los gobiernos en caso de emergencia. En la Figura 1 se resume este proceso circular.

Coate (1995) ha ideado un marco teórico que describe este comportamiento y sugiere que este problema se da, al menos en Estados Unidos, tanto en los seguros sanitarios como en los de catástrofes naturales. Ejemplos reales de programas de ayuda pública son el Fondo de Ayuda de la Unión Europea, los programas de ayuda en caso de catástrofes en algunos estados de Estados Unidos (por ejemplo, el California Disaster Assistance Act) o el Fondo austriaco de catástrofes (Katastrophenfonds). Las fuentes económicas de esta ayuda gubernamental son los presupuestos de los Estados. Por ejemplo, el Fondo austriaco se financia a través de los impuestos de la renta y de sociedades. Los fondos de emergencia utilizados por los gobiernos austriaco y alemán tras las inundaciones de 2002 se financiaron en cierta me-

FIGURA 1. EL CÍRCULO DEL RIESGO HUMANITARIO



didada aplazando la rebaja de impuestos prevista. Un buen estudio en este campo sería el análisis de las ineficiencias del sector público por mala asignación de los recursos (fallos políticos).

**N**o contratar un seguro contra posibles pérdidas es un comportamiento perfectamente racional si se puede esperar ayuda económica del gobierno en el caso de que se produzca una catástrofe natural (Coate, 1995). Contratar un seguro privado tiene un precio (de búsqueda y de prima), mientras que la ayuda del gobierno es gratis. La paradoja de esta situación es que a menudo la gente no tiene ningún derecho a la ayuda económica del gobierno. Esto sugiere que la existencia de un fondo de ayuda gubernamental, según nuestra propia experiencia personal y por los informes de pasadas catástrofes en los medios, parece apoyar la idea que tiene la gente de que el gobierno ofrecerá ayuda económica en caso de catástrofe. Prettenhaler et al. (2004) dicen además que la sociedad se siente legitimada para esperar esa ayuda de sus gobiernos, porque a) los ciudadanos en general no son responsables de las catástrofes naturales ni de sus efectos; b) el Gobierno tiene que restablecer el orden económico y social tras la catástrofe y c) el bajo número de propiedades aseguradas no se debe sólo a fallo de las víctimas, sino también del Gobierno, que no procuró que hubiera una oferta normal de seguros contra catástrofes naturales y medidas protectoras en general.

**A**demás de esta legitimidad social, la institucionalización de la ayuda gubernamental por la administración y por los políticos en general podría hacer aumentar aún más la esperanza de los ciudadanos de que obtendrán ayuda económica del Gobierno. Esta institucionalización puede tener varias características:

- 1) La creación de un fondo contra catástrofes que no sólo ofrezca ayuda económica ante un acontecimiento dado, sino que sea una institución permanente que garantice ayuda económica en caso de pérdidas por fenómenos naturales a lo largo del año.
- 2) La ayuda gubernamental tiene algún tipo de estructura formal y/o fundamento legal, co-

mo leyes específicas. Pueden ser leyes que definan explícitamente el origen de la ayuda económica del gobierno y cómo se distribuye esa ayuda entre las víctimas de una catástrofe natural.

- 3) La ayuda gubernamental está administrada por un organismo especial.
- 4) Aunque no haya un organismo, oficina o persona dedicados especialmente a la ayuda gubernamental, la existencia de normas que informen a las personas de cómo y cuándo solicitar la ayuda o de impresos especiales para ello, pueden hacer aumentar la confianza en el apoyo del gobierno. En esta institucionalización se apoyan los ciudadanos para esperar la ayuda pública y no contratar un seguro, impidiendo así la difusión de los seguros contra catástrofes naturales.

**A**unque el concepto de riesgo de caridad suena bien, no ha dejado de ser objeto de ciertas críticas. Schwarze y Wagner (2004) dicen que las personas que no tienen seguro, tampoco tienen información sobre los programas de ayuda pública. Los resultados empíricos de Browne y Hoyt (2000) contradicen la idea de riesgo de caridad e incluso parecen indicar que en Estado Unidos existe una relación positiva entre la cantidad de ayuda gubernamental en caso de catástrofes y la demanda de seguros contra inundaciones. Alegan que la exposición al riesgo de inundaciones puede hacer aumentar tanto la contratación de seguros como la cantidad de ayuda gubernamental recibida. Pero como ambas variables (exposición y ayuda gubernamental) describen la misma variable dependiente, se podrían producir problemas de multicolinealidad. Además, si la variable «ayuda en caso de catástrofe» fuera menor, tendríamos una idea más clara del efecto que habría tenido la ayuda económica anterior sobre la demanda de seguro.

**A**lgunos autores han construido modelos formales del proceso de toma individual de decisiones previendo las ayudas públicas y privadas. Encontramos un análisis más a fondo de este tema en Coate (1995). Niederle (2003)

aplica un modelo avanzado de teoría de juegos a la difusión del seguro contra incendios e introduce en la escala de valores del individuo la ayuda económica pública y privada.

Para resolver el problema del riesgo de caridad hay varias opciones y recomendaciones políticas. La primera posibilidad es crear un seguro obligatorio contra riesgos naturales, una estrategia que ya se ha aplicado en otros sectores para contrarrestar la antiselección (por ejemplo, el del automóvil). Eso tendría un efecto colateral positivo, que disminuirían las primas, lo que haría más atractivo al seguro. Una intervención de los gobiernos en el terreno legislativo no sólo resolvería el problema de la difusión del seguro contra los riesgos naturales, sino que además ayudaría a superar las anomalías de elección en este sector (Frey, 1990).

**D**esde un punto de vista teórico, Coate (1995) sugiere que el gobierno debe procurar que todos tengan un seguro, con independencia de su situación económica, para crear una situación de eficiencia. Eso se puede lograr mediante la transferencia de seguros en especie. Otra opción para evitar el riesgo de caridad sería reducir o terminar completamente con la ayuda gubernamental (Niederle, 2003), aunque negar ayuda económica a las víctimas de una catástrofe natural podría ser políticamente desastroso. No obstante, los gobiernos deben replantearse su estrategia de apoyo y centrarse aún más en la prevención, para mitigar las pérdidas debidas a los fenómenos naturales. Además, la reestructuración de la ayuda gubernamental pasando de las subvenciones post-catástrofe a las ayudas para los que contrataran un seguro, reduciría los costes individuales del seguro y haría esta solución más atractiva. Por ejemplo, en Austria se utiliza parte del fondo de catástrofes para subvencionar las primas de seguros contra el granizo y las heladas. Pero sin duda, esta opción de las subvenciones merece un análisis más detallado. Frey (1990) dice que la intervención del Estado mediante subsidios podría incluso aumentar las actuales anomalías del mercado.

Si se crea un fondo público que va aumentando con el tiempo y se ingresa en una cuenta especial, ese dinero se podría dedicar a financiar una colaboración pública-privada en el sector de los seguros contra riesgos naturales, en la que, ante una «catástrofe del siglo», las compañías de seguros proporcionarían la cobertura primaria y el gobierno sería el reasegurador (Schwarze y Wagner, 2004). Además, esta solución evitaría posibles problemas de quiebras y el coste de evitarlas (ver lo que hemos explicado anteriormente).

**L**as comparaciones internacionales nos ofrecen distintas soluciones. Suiza ha resuelto el problema creando un seguro obligatorio de edificios con un doble sistema. En 19 cantones el seguro lo hace una compañía monopolista, la *Kantonale Gebäudeversicherung*, y en los otros siete los propietarios pueden contratar el seguro con compañías privadas. En España, los riesgos extraordinarios por catástrofes naturales (tormentas, inundaciones, terremotos) están cubiertos por una compañía mixta, el *Consortio de Compensación de Seguros* (Ungern-Sternberg, 2002). En Estados Unidos, el National Flood Insurance Program (NFIP), un marco legal de colaboración entre el gobierno y las compañías de seguros privadas, creado en 1968 para asegurar los riesgos por inundaciones, ofrece la base legal para el seguro obligatorio contra inundaciones de todos los edificios nuevos (Burby, 2001).

Aunque la teoría económica ha desarrollado otros modelos superiores y en algunos países se han aplicado con éxito otros mecanismos alternativos, en otros como Alemania y Austria no hay un sistema alternativo de seguro contra las pérdidas causadas por fenómenos naturales. En la siguiente sección vamos a ver cómo el riesgo humanitario amenaza al mercado del seguro contra los riesgos naturales de otra manera: obstaculizando la difusión de los sistemas de seguros contra riesgos naturales desde el punto de vista de la economía política.



### ESTUDIO DE UN CASO: EL SEGURO GUBERNAMENTAL EN AUSTRIA

Tras las inundaciones de 1966, el gobierno austriaco decidió crear un fondo de catástrofes para financiar medidas de protección y ofrecer ayuda económica a las víctimas de catástrofes naturales. Las principales actividades del fondo son: ofrecer ayuda financiera para la implantación de medidas preventivas estructurales, compensar las pérdidas sufridas por los particulares, ayuntamientos y estados y ofrecer subvenciones a las primas de los seguros contra el granizo, equipos de emergencia y sistemas de alerta.

El Fondo de catástrofes austriaco se basa en el principio de solidaridad y se financia con parte de los impuestos de la renta, de sociedades y de rendimientos del capital. Entre 1991 y 2003 los recursos del fondo variaron entre 270 millones y 337 millones de € al año. Uno de los elementos clave del fondo es que coloca los recursos económicos que no ha utilizado durante un periodo de tiempo (por ejemplo, periodos de bajas pérdidas) para crear un fondo de reserva que se utilizaría en casos de graves catástrofes.

Si un fenómeno natural cumple determinadas condiciones, los particulares pueden solicitar a su ayuntamiento la compensación de las pérdidas producidas. No hay ayuda económica por las pérdidas aseguradas. Un estudio de Prettenhaler (2005) sobre las inundaciones catastróficas de 2002 en Austria revela que el nivel de apoyo económico varía de un estado a otro. Además las víctimas no tienen ningún derecho a compensaciones a través del Fondo de catástrofes. Desde el punto de vista institucional, la organización del Fondo es poco coherente: el gobierno federal cambió la ley de asignación del Fondo de catástrofes en 1985, 1986 y 1996. Algunos de esos cambios se produjeron tras la catástrofe de Chernobyl. Los recursos económicos del fondo de reserva se transfirieron en 1989, 1991, 1992 y 1994 a otros fines como la protección de la familia o del medio ambiente. Desde 1997/1998 el fondo de reserva se limitó a 29 millones de €. El exceso sobre esa cantidad se transfiere a otras necesidades y partidas presupuestarias. El resultado fue que ante grandes catástrofes, como las inundaciones de 2002, hubo una falta de recursos. En 2002 las pérdidas superaron a las reservas en cientos de millones de euros. Hubo que aprobar leyes de emergencia para compensar a los particulares, a los ayuntamientos y a los estados por las pérdidas sufridas. En consecuencia, hubo que aplazar otra reforma propuesta y posponer o cambiar algunas decisiones que afectaban al gasto público (por ejemplo, la compra de aviones Eurofighter).

## EL RIESGO DE CARIDAD: ANÁLISIS POLÍTICO-ECONÓMICO

Para que una sociedad funcione económica y socialmente, es esencial que sea capaz de compensar las pérdidas económicas producidas por las catás-

trofes naturales. Hay un consenso general en formular el objetivo al principio del proceso político, cuando los costes de transferencia del riesgo social sólo se conocen vagamente. En cuanto se conocen esos costes y, sobre todo, los grupos que lo han soportado, surgen los conflictos. Sería posible establecer un mecanismo alternativo de transferencia del coste social, pero eso depende esencialmente de:

- los incentivos que tengan los ganadores y los perdedores para apoyar sus intereses, y

## ESTUDIO

- sus posibilidades de influir en las instituciones.

Por tanto, el análisis político-económico de la ayuda gubernamental consiste en examinar el comportamiento de los protagonistas del proceso de toma de decisiones políticas en lo relativo al coste-beneficio de dicha ayuda (el fondo especial o de catástrofes) y en comparar otras soluciones alternativas (por ejemplo, el sistema de seguro obligatorio).

Esos protagonistas son:

- Los ciudadanos (afectados, contribuyentes, votantes)
- Las compañías de seguros
- Los políticos
- Los funcionarios

mente asimilable a un seguro. Además, como la ayuda gubernamental está dirigida a todos los ciudadanos, su coste se considera justo, sobre todo después de producida la catástrofe.

Pero además de estos costes directos que pagan los ciudadanos, la ayuda gubernamental presenta algunos inconvenientes en comparación con otros sistemas alternativos de transferencia del riesgo, como el seguro privado. En primer lugar, las víctimas no tienen ningún derecho a recibir la compensación del gobierno, lo cual crea una situación de incertidumbre a los afectados. Comparada con la solución del seguro, las víctimas de la catástrofe no tienen ningún contrato que les pueda servir de garantía, por ejemplo para pedir un préstamo. En segundo lugar, aunque los políticos digan que la ayu-

Protagonistas	Limitaciones
Afectados, contribuyentes, votantes	<ul style="list-style-type: none"><li>• Grado de organización</li></ul>
Compañías de seguros	<ul style="list-style-type: none"><li>• Grado de organización</li></ul>
Políticos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reelección</li><li>• De presupuesto</li><li>• Administrativas</li></ul>
Funcionarios	<ul style="list-style-type: none"><li>• De presupuesto</li><li>• Administrativas</li></ul>

### Los ciudadanos

Los ciudadanos en general, pero sobre todo los que viven en zonas de riesgo, están muy interesados en el sistema de transferencia de riesgos sociales. Comparada con un sistema de seguro obligatorio, la ayuda gubernamental tiene varias ventajas para los ciudadanos: en general, el pago a las víctimas no exige muchas formalidades y las condiciones de pago no están muy controladas, pues el gobierno quiere ofrecer ayuda «rápida y sin trabas burocráticas». El coste de las compensaciones públicas lo soporta el público en general a través del impuesto de la renta o de sociedades. Aunque un fondo de catástrofes es, de hecho, un «seguro obligatorio», su coste es difícil-

da será rápida, el pago de las compensaciones lleva tiempo porque debe pasar por varios filtros burocráticos, desde el municipal hasta el estatal. El pago se organiza a través de funcionarios que, en general, no son especialistas en esas tareas y eso sitúa a las víctimas en una posición de incertidumbre, primero porque la cantidad de la ayuda es incierta y segundo porque no se sabe exactamente el momento en que la van a recibir.

**D**e aquí que una de las mayores ventajas de implantar un sistema de seguro obligatorio es la reducción de esa incertidumbre de las víctimas. Un contrato de seguro da derecho al asegurado a obtener compensación de las pérdidas causadas por fenómenos naturales. Aunque no llegue el pago de la compañía de seguros, el

contrato permite a las víctimas de la catástrofe conseguir el dinero para la reconstrucción. La implantación de un sistema de seguro a prima de riesgo aumenta la eficiencia general del sistema de transferencia de riesgos sociales. Las primas del seguro basadas en la exposición a las inundaciones del asegurado desplazarían los costes de transferencia del riesgo social del público en general a los posibles beneficiarios. Esta situación coincidiría con el principio de *equivalencia fiscal*, en la que son los beneficiarios de una medida los que soportan sus costes.

A pesar de las ventajas que tiene un sistema de seguro obligatorio para los contribuyentes y para los afectados, éstos tiene pocos incentivos para defender sus intereses, por varias razones. La primera, que los ciudadanos no están muy organizados; no hay un interés común en implantar un sistema de transferencia de riesgos más eficaz. La segunda, que la carga financiera de la ayuda gubernamental se percibe como bastante baja en comparación con otras partidas presupuestarias. La tercera, que los políticos prestan poca atención a poner en marcha mecanismos alternativos de transferencia de riesgos. Sin embargo, la situación salta a la palestra cuando se produce una gran catástrofe (por ejemplo, tras las graves inundaciones que sufrió el oeste de Austria en 2005). Debido al contexto en el que se desarrolló la catástrofe (con gran cobertura de los medios), los afectados pueden hacer más presión sobre los políticos que toman las decisiones y es más fácil coordinar los intereses de todos. A pesar de ello, la implantación de un sistema de seguro obligatorio está considerada como una carga más por las víctimas afectadas por la catástrofe y después de producida, el grupo de ciudadanos que puede influir más en las decisiones políticas, el de las víctimas, no encuentra nuevos incentivos para cambiar el sistema.

### Las compañías de seguros

El sector del seguro es el proveedor de instrumentos y servicios para la transferencia de ries-

gos. En general, a las compañías de seguros les interesa sustituir el sistema de ayuda gubernamental por un mecanismo alternativo de transferencia de riesgos. Para estas compañías, la relación coste-beneficio de un sistema de seguro obligatorio depende fundamentalmente del diseño del sistema pues, debido a los fallos del mercado de seguros contra riesgos naturales en el lado de la oferta, a los que nos hemos referido antes, cualquier aseguradora que ofrezca un seguro contra acontecimientos de altas pérdidas y baja probabilidad, corre ciertos riesgos.

**P**or lo que respecta al riesgo de quiebra y sus correspondientes costes de gestión, las compañías de seguros pueden exigir al gobierno una garantía en forma de seguro en última instancia. Este seguro del gobierno debería garantizar que el mercado no se hunde, sobre todo durante los primeros años de funcionamiento del sistema de seguro obligatorio. En un reciente estudio de Schwarze y Wagner (2005) sobre la fallida implantación en Alemania de un sistema de seguro obligatorio contra pérdidas por fenómenos naturales, se demuestra que las discrepancias entre el gobierno y las aseguradoras sobre el nivel de garantía del primero, pueden dar lugar a problemas durante las negociaciones.

Que las propuestas del sector asegurador se impongan en el proceso de toma de decisiones políticas, dependerá del grado de organización de los protagonistas del sector para defender sus intereses. Podemos suponer que en el sector del seguro, este grado de organización es mayor que en el caso de los ciudadanos.

### Políticos y funcionarios

Basándonos en la teoría de la elección del público, los políticos y los funcionarios se comportan prácticamente igual que cualquier otro miembro de la sociedad. No podemos suponer que su interés primordial sea el máximo bienestar social, como decía la teoría del bienestar clásica. Es más, a los políticos y a los funcionarios les puede interesar aumentar sus propios beneficios. Pero

su actividad está limitada por el marco institucional y por el diseño de los mecanismos de toma de decisiones políticas. Esas limitaciones son básicamente tres: a) la eventualidad de la reelección; b) limitaciones presupuestarias y c) limitaciones administrativas. Por tanto, los políticos y funcionarios evalúan los costes y beneficios de las decisiones posibles en términos de *visibilidad* y *responsabilidad*.

**A** los políticos les resultan ventajosos los sistemas de ayuda gubernamental. La asignación de fondos para víctimas de catástrofes por los «políticos benefactores» es un acto muy visible y la asignación de dinero de los impuestos a compensaciones por pérdidas catastróficas es percibida por el público en general como muestra de generosidad. Teniendo además en cuenta la «necesidad» de reelección de los políticos, la ayuda económica puede tener también efectos positivos. Según el estudio de Schwarze y Wagner (2004), la decisión del canciller federal Schroeder de ofrecer grandes cantidades de dinero público a las víctimas de las grandes inundaciones de 2002 en Alemania, tuvo efectos positivos en su reelección ese mismo año. Pero que el gobierno lo fíe todo a la ayuda humanitaria puede ser una apuesta bastante arriesgada. Supongamos que la «gran catástrofe» se produce en el año de las elecciones, cuando el presupuesto ya está agotado y no puede hacer frente a los daños. Si los políticos no pueden echar la culpa a los organismos, los ciudadanos echarán al gobierno la culpa de la falta de ayuda económica y de la mala situación en la que quedan las víctimas de la catástrofe.

**L**a implantación de un sistema de seguro obligatorio no sólo aseguraría a las posibles víctimas, sino que le serviría al gobierno de «seguro contra los efectos políticos colaterales de acontecimientos de grandes pérdidas y baja probabilidad». Como ahora las compensaciones correrían a cargo de las compañías de seguros, ellas serían las responsables si faltaran fondos. Esas ventajas contrarrestan los inconvenientes de la pérdida de una actividad de ayuda humanitaria de gran visibilidad y responsabilidad directa, que

aumentaría el prestigio de los políticos y contribuiría a su reelección. Además, la introducción del sistema de seguro obligatorio puede percibirse como una carga impositiva más, de la que el gobierno es directamente responsable. Esta política tendría pues efectos negativos para los políticos que aspiren a la reelección.

El segundo sector en importancia dentro del contexto político de la ayuda humanitaria es el de los funcionarios. En concreto, la organización y mantenimiento de un fondo fijo para ayuda en caso de catástrofes exige un cierto nivel de estructura burocrática. Debe haber un organismo, o al menos un departamento, que gestione el fondo en épocas de bonanza y administre y distribuya el dinero en caso de catástrofes. La complejidad de la «gerencia de riesgos naturales» requiere unos conocimientos profundos y un contexto organizativo, por lo que estos funcionarios están en una buena posición a la hora de negociar sus presupuestos. No tienen muchos motivos para reducir los fondos asignados para el próximo ejercicio. Esa misma posición les confiere cierta discrecionalidad administrativa en sus actividades. Sin embargo, también se enfrentan a otros costes y riesgos. En primer lugar, el riesgo de las decisiones políticas discrecionales. Las reservas del fondo de catástrofes se podrían reducir y transferir a otras partidas presupuestarias (véase el caso de Austria en el recuadro), lo que reduce las posibilidades de actuación del organismo. En segundo lugar, si se produce una catástrofe, los políticos pueden echar la culpa de los fallos (por ejemplo, la escasez de fondos) a los funcionarios, lo que va en detrimento del prestigio del organismo a los ojos del público y puede afectar incluso al puesto de sus responsables.

**P**ero a pesar de estos riesgos, los funcionarios no estarán muy interesados en la creación de un sistema de seguro obligatorio, pues eso podría suponer la desaparición de su organismo o departamento. Por tanto, pueden actuar como un obstáculo contra la implantación de mecanismos alternativos de transferencia de riesgos. Después de los políticos, la influencia de

los funcionarios en el proceso de toma de decisiones los sitúa en una posición clave a la hora de negociar el cambio del sistema de transferencia de riesgos sociales. Así pues, hay que tener en cuenta este aspecto a la hora de proponer un sistema de seguro obligatorio. El organismo que gestiona el fondo de catástrofes se podría convertir en una agencia responsable de la tarea reaseguradora del gobierno y de otras funciones administrativas, lo cual rebajaría la resistencia de los funcionarios (pues eso podría suponer que la agencia fuera más grande) y reduciría los costes administrativos por las economías de escala. Además, esa reducción podría incluso llevar a otra reducción de las primas del seguro (von Ungern-Sternberg, 2004).

## CONCLUSIÓN

La teoría económica y la evidencia empírica nos dicen que el mercado del seguro contra riesgos naturales no funciona eficazmente. Ello se debe a varios fallos de ese mercado, tanto del lado de la oferta como de la demanda. Además de las explicaciones tradicionales de las imperfecciones de los mercados de seguros (riesgo moral, información asimétrica), los daños causados por fenómenos naturales son de baja probabilidad pero de grandes pérdidas. Estos problemas dan lugar a más imperfecciones todavía, lo que exigiría a su vez la intervención del gobierno. Un análisis institucional comparado nos daría la base normativa para poder evaluar otras soluciones alternativas, como campañas informativas o la intervención del Estado. No obstante, el análisis demuestra que la provisión por parte del gobierno de ayuda económica tras una catástrofe no es un medio adecuado de intervención, pues provoca otras distorsiones del mercado, concretamente el llamado «riesgo de caridad», un fenómeno consistente en que los ciudadanos confían en la ayuda pública y privada si se produce una catástrofe.

Este fenómeno del riesgo de caridad se puede evitar a través de algún sistema de seguro obligatorio, la reasignación de los fondos públicos de ayuda en caso de catástrofe hacia la subvención de las primas del seguro o mediante otras medidas de protección. Aunque la teoría económica ha desarrollado otros modelos que se han aplicado con éxito en numerosos países, esos sistemas no funcionan en otros. Por tanto, es necesario un análisis global de todos los acuerdos institucionales existentes.

Un análisis del comportamiento de todos los protagonistas del proceso de toma de decisiones en el tema de la ayuda gubernamental, con especial atención a los costes-beneficios, y su comparación con un sistema de seguro obligatorio, nos da una visión de por qué esos modelos y mecanismos superiores de transferencia de riesgos no superan el trámite de las decisiones políticas. Una lectura atenta de este artículo ofrece un marco general para hacer un análisis político-económico de los sistemas de ayuda gubernamental en caso de catástrofes y debería permitirnos sacar conclusiones sobre: a) cómo hacer un análisis político-económico de los mecanismos de transferencia de riesgos sociales y b) cómo elegir, entre las posibles soluciones, las que tengan más posibilidades de superar el proceso de toma de decisiones por parte de los políticos y funcionarios.

## AGRADECIMIENTOS

Este artículo forma parte del proyecto C 3.1 «Análisis del proceso de toma de decisiones sobre medidas de protección en Gerencia de Riesgos naturales» del alpS – Centro de Gerencia de Riesgos Naturales de Innsbruck (Austria), en colaboración con el Instituto de Hacienda Pública de la Universidad de Innsbruck. Agradecemos sinceramente el apoyo económico del Hypo Bank Tirol. Queremos agradecer también a Catherine Gamper, Andrea Leiter y Magdalena Thoeni sus útiles comentarios y la revisión de una primera versión de este artículo.

## REFERENCIAS

- BROWNE, M. J. and HOYT, R. E., 2000. The Demand for Flood Insurance: Empirical Evidence. *Journal of Risk and Uncertainty* 20 (3), 291-306.
- BURBY, R. J., 2001. Flood insurance and floodplain management: the US experience. *Environmental Hazards* 3, 111-122.
- COATE, S., 1995. Altruism, the Samaritan's Dilemma, and Government Transfer Policy. *American Economic Review* 85 (1), 46-57.
- DIONNE, G., 2000. *Handbook of Insurance*. Kluwer Academic Publishing, Boston.
- FREY, B. S. and EICHENBERGER, R., 1989. How Important Are Choice Anomalies for Economics? *Jahrbuch für Nationalök. und Statistik* 206 (2), 81-101.
- FREY, B. S., 1990. *Oekonomie ist Sozialwissenschaft*. Munich.
- FREY, B. S., 1990b. Vergleichende Analyse von Institutionen: Die Sicht der politischen Oekonomie. *Staatswissenschaft und Staatspraxis* 2, 158-175.
- KAHNEMAN, D., SLOVIC, P., TVERSKY, A., 1982. *Judgement under uncertainty: Heuristics and biases*. Cambridge University Press, New York.
- KUNREUTHER, H., 2000. Strategies for dealing with large-scale and environmental risks. In: Folmer, H. (Ed.) *Gabel, L., Gerking, S., Rose A., Frontiers in Environmental Economics*. Cheltenham, Edward Elgar, 293-318.
- KUNREUTHER, H., 2001. Mitigation and Financial Risk Management for Natural Hazards. *The Geneva Papers on Risk and Insurance* 26 (2), 277-296.
- KUNREUTHER, H. and PAULY, M., 2004. Neglecting Disaster: Why Don't People Insure Against Large Losses? *The Journal of Risk and Uncertainty* 28 (1), 5-21.
- LEWIS, T. and NICKERSON, D., 1989. Self-Insurance against Natural Disasters. *Journal of Environmental Economics and Management* 16, 209-223.
- JAFFEE, D. and RUSSELL, T., 2003. Markets under Stress: The Case of Extreme Event Insurance. In: Arnott, R., Greenwald, B., Kanbur, R., Nalebuff, B., *Economics for an Imperfect World*, MIT Press, Cambridge, 35-52.
- MUELLER, D. C., 2003. *Public Choice III*. Cambridge University Press, Cambridge.
- NIEDERLE, U., 2003. *Institutionenwandel am Beispiel von vertraglicher Versicherung – Elemente einer allgemeinen Theorie*. Metropolis-Verlag, Marburg.
- PRETTENTHALER, F., HYLL, W., VETTERS, N., 2004. Nationale Risikotransfermechanismen für Naturgefahren: Analyse der Problemlagen für Individuen, Versicherer und Staat. InTeReg Working Paper Nr. 19-2004, Joanneum Research Forschungsgesellschaft mbH, Graz.
- PRETTENTHALER, F., 2005. Flood Risk – Analyse der Hochwasserereignisse 2002. WP Economic Aspects TP 05. Austrian Federal Ministry of Transport, Innovation and Technology, Vienna.
- ROTHSCHILD, M. and STIGLITZ, J., 1976. Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information. *Quarterly Journal of Economics* 90, 629-650.
- RICHTER, R. and FURUBOTN, E.G., 2003. *Neue Institutionenökonomik*. 3rd ed. Mohr Siebeck, Tübingen.
- SCHWARZE, R. and WAGNER, G.G., 2004. In the Aftermath of Dresden: New Directions in German Flood Insurance. *The Geneva Papers on Risk and Insurance* 29 (2), 154-168.
- SCHWARZE, R. and WAGNER, G. G., 2005. Versicherungspflicht gegen Elementarschäden – ein Lehrstück fuer Probleme der volkswirtschaftlichen Politikberatung. Discussion Paper 2005-08, Faculty of Economics and Management, TU Berlin, Berlin.
- STRIPPLE J., 1998. *Securitizing the Risks of Climate Change – Institutional Innovations in the Insurance of Catastrophic Risk*. Interim Report

IR-98-098, International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg.

VON UNGERN-STERNBERG, T., 2004. Efficient Monopolies – The Limits of Competition in the European Property Insurance Market. Oxford University Press. New York.

WAGNER, G.G., 1998. Zentrale Aufgaben beim Um- und Ausbau der Gefahrenvorsorge – Ein

Versuch, die Vertragstheorie sowie die Theorie des Markt- und Staatsversagens für die Sozialpolitik nutzbar zu machen. In: Hauser, R. (Ed.), Reform des Sozialstaats II – Theoretische, institutionelle und empirische Aspekte, Duncker & Humblot, Berlin, 11-51.

ZWEIFEL, P., EISEN, R., 2000. Versicherungsökonomie. Springer, Berlin.