

Conferencia de la OCDE sobre la gestión financiera del riesgo de inundación

En mayo de 2016 tuvo lugar en la sede central de la OCDE en París la Conferencia sobre la gestión financiera del riesgo de inundación, a la que asistieron expertos y actores de primer nivel mundial sobre esta cuestión. Además de una revisión de la situación actual del riesgo y de sus perspectivas futuras, en particular los retos que presenta el cambio climático, en la conferencia se plantearon las distintas alternativas para la gestión financiera de este riesgo, con sus pros y sus contras.

Leigh Wolfrom

Analista de políticas

Dirección de asuntos financieros y empresariales

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

1. Introducción

La inundación es uno de los riesgos naturales más frecuentes, extendidos y destructivos. Afecta aproximadamente a 250 millones de personas y causa anualmente pérdidas por valor de 40.000 millones de dólares. Más del 75% de los países que respondieron una encuesta de la OCDE tienen la percepción de que se enfrentan a un riesgo de inundación fluvial entre moderado y alto (incluyendo el más del 30% que consideran que tienen un riesgo alto) y algo menos del 50% indicaron que se enfrentan a un riesgo entre moderado y alto de inundación costera. En muchos países las inundaciones suponen una parte significativa de los desastres naturales y de sus pérdidas asociadas. Por ejemplo, en los Estados Unidos las inundaciones supusieron casi dos tercios de todas las *declaraciones presidenciales* de desastre durante el periodo 1953-2010 y han sido la causa de la mayor cantidad de pérdidas de vidas y daños materiales durante el siglo pasado, en comparación con otros desastres naturales. (1) En España, las inundaciones han supuesto cerca del 70% de todas las pérdidas en el seguro de bienes cubierto por el Consorcio de Compensación de Seguros (CCS) entre 1987 y 2015.

En mayo de 2016 la OCDE, con el apoyo financiero del *Zurich Insurance Group* (que ha puesto en marcha un programa global de resiliencia frente a las inundaciones), organizó en París una conferencia de un día y medio sobre la gestión financiera del riesgo de inundación (2). Hubo más de 160 participantes invitados de más de 40 países, además de contar con 8 organizaciones internacionales inscritas, incluyendo entre ellos a un buen número de expertos de prestigio en este tema, tanto del sector público como del privado. Este artículo proporciona una visión general de los principales resultados de esta conferencia, con el objetivo de difundirla entre una audiencia mayor. Se puede obtener más información en el resumen de la conferencia (<http://www.oecd.org/daf/fin/insurance/2016-Flood-Risk-Conference-Summary-of-Proceedings.pdf>) y en la publicación de la OCDE sobre la gestión financiera del riesgo de inundación (http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/financial-management-of-flood-risk_9789264257689-en).



La OCDE proporciona un foro único para que los gobiernos comparen experiencias sobre políticas, busquen respuestas a los problemas comunes, identifiquen buenas prácticas y trabajen para coordinar políticas nacionales e internacionales.

(1) Michel-Kerjan, E. y H. Kunreuther (2011), "Disaster Management: Redesigning Flood Insurance", *Science*, Vol. 333, pp. 408-409.

(2) Este artículo se basa en la reciente publicación de la OCDE (OECD (2016), *Financial Management of Flood Risk*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257689-en>) y en el resumen de la conferencia del 12 y 13 de mayo de 2016 OECD conference on the Financial Management of Flood Risk: Building financial resilience in a changing climate (<http://www.oecd.org/daf/fin/insurance/2016-Flood-Risk-Conference-Summary-of-Proceedings.pdf>).

2. Contexto

Entre los demás desastres naturales, las inundaciones suponen retos específicos. Cada año, las inundaciones producen la pérdida de un gran número de vidas humanas y tienen un impacto devastador sobre la economía y los esfuerzos para el desarrollo de los países. Se espera que el cambio climático empeore los impactos de las inundaciones al aumentar la frecuencia de los episodios de precipitaciones intensas, la subida del nivel del mar y la intensidad de los temporales –en particular en el contexto de un número siempre creciente de personas y bienes acumulados en áreas propensas a las inundaciones-. Más que otros riesgos naturales, la gestión financiera del riesgo de inundación presenta retos significativos para los gobiernos y para las compañías de seguros que ofrecen protección financiera frente a este riesgo. A menudo las pérdidas por inundación no están aseguradas, incluso en comparación con otros riesgos naturales, dejando que las personas, las empresas y, con mucha frecuencia, los gobiernos asuman los costes de las pérdidas por inundación.

Como resultado, en los últimos años se ha dedicado bastante atención a los aspectos políticos con el fin de identificar medios eficaces para la gestión de los impactos financieros de las inundaciones. En los distintos países hay una gran variedad de modos de afrontar este reto. Algunos países hacen inversiones significativas para reducir el nivel de riesgo, estableciendo restricciones estrictas sobre los usos del suelo en zonas inundables y/o construyendo infraestructuras de protección. Otros han creado asociaciones con el sector asegurador, bien proporcionando algún tipo de apoyo gubernamental para las pérdidas cubiertas por el seguro o bien trabajando con las compañías aseguradoras para afrontar los retos específicos a la hora de aumentar la disponibilidad de una cobertura asequible del riesgo de inundación.

La OCDE proporciona un foro único para que los gobiernos comparen experiencias sobre políticas, busquen respuestas a los problemas comunes, identifiquen buenas prácticas y trabajen para coordinar políticas nacionales e internacionales. Con las directrices provistas por el Consejo Asesor de Alto Nivel sobre la Gestión Financiera de Catástrofes a Gran Escala y el Comité de Seguros y Fondos de Pensiones, la organización adopta un papel de liderazgo al apoyar el desarrollo de estrategias para la gestión financiera de riesgos de desastres naturales y de origen humano. La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Estrategias de Financiación de Desastres Naturales, de momento en fase de borrador*, proporcionará un marco político para apoyar a los gobiernos en su trabajo de gestión de los impactos financieros de los desastres naturales y de origen humano (3).

3. Desarrollo de la conferencia

La conferencia se articuló en torno a tres temas principales: (i) la naturaleza evolutiva del riesgo de inundación, sus causas e impactos; (ii) el riesgo de inundación como reto para la gestión de las finanzas públicas; y (iii) distintas opciones para el fomento del aseguramiento del riesgo de inundación y de su asequibilidad.



(3) La OCDE está desarrollando una Recomendación sobre Estrategias de Financiación de Desastres Naturales que sustituirá a la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Buenas Prácticas para la Mitigación y Financiación de Riesgos Catastróficos (2010). El borrador del texto de la nueva recomendación hizo público para recibir comentarios hasta el 15 de abril de 2016 (consultar: www.oecd.org/pensions/public-consultation-drf.htm). En el momento de escribir estas líneas se está preparando el borrador de recomendación para su aprobación por el Consejo de la OCDE.

3.1. La naturaleza evolutiva del riesgo de inundación

Entender la exposición al riesgo de inundación, y cómo puede evolucionar, es de crítica importancia para una gestión financiera eficaz. Como sucede con otros desastres naturales, la baja frecuencia de los eventos catastróficos y los cambios frecuentes en el nivel de los bienes expuestos (debido al desarrollo económico continuado) hace que la cuantificación de la exposición al riesgo sea particularmente difícil. En el caso de las inundaciones, estos retos son aún mayores puesto que, al ser inducidas por una diversidad de causas, son necesarias inversiones significativas para evaluar todos los posibles escenarios (4), así como la extensión del área que necesita ser modelizada -puesto que prácticamente cualquier punto es susceptible de sufrir crecidas relámpago-. Es necesario también disponer de información muy detallada sobre la elevación del terreno para evaluar el potencial de inundación así como tener una comprensión precisa del impacto (y fiabilidad) de las defensas temporales y permanentes frente a las crecidas.

En la sesión dedicada a la naturaleza evolutiva del riesgo de inundación, los participantes en la conferencia escucharon las aportaciones de un hidrólogo de una reaseguradora de primer orden, de uno de los autores principales del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) sobre el impacto del cambio climático en el riesgo de inundación, de un experto del intergubernamental Grupo de Observaciones de la Tierra (GEO) y de dos representantes de empresas líderes en modelización de catástrofes.

Ha habido claros avances en la ciencia y en la tecnología: ha aumentado de manera sustancial la disponibilidad de datos hidrométricos para medir la precipitación y el caudal (aunque sigue habiendo una falta significativa de datos en muchas partes del mundo, especialmente en países con bajo nivel de ingresos), así como la disponibilidad de datos de observación de la Tierra. La modelización del riesgo de inundación está mejorando gracias al uso de modelos de circulación global que generan estimaciones de precipitación que se pueden transformar posteriormente en escorrentía. Estos modelos pueden integrar también diversos escenarios de cambio climático mediante su impacto en los patrones de precipitación.

Sin embargo, en el contexto de un clima cambiante y de transformación en los patrones de uso del suelo, sigue habiendo incertidumbres significativas, que seguirán siendo importantes en el futuro previsible. El nivel de comprensión de componentes importantes del clima y de los patrones de precipitación, como las tendencias multi-decadales y el impacto de las oscilaciones, sigue siendo limitado y es necesario adoptar un enfoque adaptativo a la hora de evaluar las distintas inversiones para la reducción del riesgo de inundación.

3.2. El riesgo de inundación como reto para la gestión de las finanzas públicas

En países propensos a las inundaciones, los gobiernos nacionales se enfrentan a costes significativos relacionados con la gestión financiera del riesgo de inundación, lo que incluye tanto costes de las inversiones *ex ante* para la reducción del riesgo, así como costes *ex post* relacionados con la respuesta de emergencia, la reconstrucción de los bienes públicos y la compensación o la asistencia financiera a los gobiernos sub-nacionales, empresas y personas afectadas por las inundaciones. Para algunos países, particularmente aquellos con bajo nivel de ingresos, el impacto de un episodio de inundación importante podría tener una repercusión significativa sobre las finanzas públicas e incluso sobre la calificación de la deuda soberana como resultado de la reducción del crecimiento económico, del aumento del gasto público en la reconstrucción o del deterioro de la capacidad exportadora. Las agencias de calificación reciben cada vez más cuestiones de los inversionistas sobre el impacto potencial de los desastres y del cambio climático en la solvencia soberana y extienden sus evaluaciones a las implicaciones potenciales de las catástrofes sobre las calificaciones a nivel nacional y, con mayor frecuencia, a otros niveles de gobierno.

(4) Por ejemplo, una ciudad costera en un delta fluvial puede enfrentarse a inundaciones como consecuencia de crecidas relámpago, inundación fluvial, inundación por elevación del nivel freático, inundación costera o mareas de tempestad, lo que implica que deban modelarse todas las probabilidades de los muchos tipos de riesgos meteorológicos e hidrológicos para estimar la exposición global a las inundaciones.

Las inversiones en prevención -para disminuir la probabilidad de ocurrencia de un episodio de inundación- o en mitigación -para reducir las pérdidas como resultado de un episodio de inundación- son un elemento de crucial importancia para la gestión financiera del riesgo de inundación. Los análisis sobre las potenciales ventajas de la reducción del riesgo, en términos de atenuación de las pérdidas futuras, muestran normalmente que las medidas de reducción del riesgo pueden generar beneficios sustanciales. Sin embargo, pese a las ventajas potenciales de las inversiones en mitigación, hay bastantes pruebas de que, en general, no se invierte lo suficiente en prevención y mitigación y de que muchos países destinan más fondos a dar respuesta a los desastres que a la reducción del riesgo. Un estudio sobre la financiación de los desastres naturales y las opciones de aseguramiento de la Comisión para la Productividad de Australia puso de manifiesto que el diseño de ese tipo de medidas podría desincentivar las inversiones en prevención. (5) Una compensación pública generosa de las pérdidas producidas en propiedades privadas (o en bienes propiedad de gobiernos sub-nacionales) puede también hacer que disminuyan las inversiones en prevención por parte de los propietarios privados y de las empresas.

Los asistentes a la conferencia pudieron escuchar las experiencias de dos países propensos a las inundaciones que han conseguido altos niveles de protección: los Países Bajos, en los que el 60% de la población y el 70% del PIB están expuestos al riesgo de inundación, y Japón, en el que aproximadamente el 75% de los bienes y el 51% de la población reside en llanuras aluviales con riesgo de inundarse. En ambos casos, la asignación de suficiente financiación para las inversiones en protección frente a las inundaciones ha sido fundamental para mantener altos niveles de protección, aunque la disminución resultante de la frecuencia de las inundaciones exige mayores esfuerzos para mantener la concienciación pública del riesgo de inundación (así como el compromiso político en materia de prevención de inundaciones). En una sesión organizada en colaboración con el Programa sobre la Financiación de Riesgos de Desastre y Seguros del Banco Mundial (6), los asistentes escucharon las experiencias de representantes de Colombia, Myanmar, Serbia y Vietnam, que se enfrentan a retos muy diferentes como resultado de sus limitados recursos para invertir en la reducción del riesgo ex ante y en la respuesta ex post, de los bajos niveles de desarrollo de sus mercados aseguradores y de un acceso más restringido al seguro y a los mercados de capital internacionales.

Otra sesión trató sobre los retos específicos que se presentan a las ciudades. La concentración de bienes y de actividad económica en las ciudades implica que una inundación importante podría tener consecuencias económicas y sociales significativas. (7) En la mayoría de los países, las ciudades tienen competencias sobre muchas de las medidas que pueden aumentar la resiliencia frente a las inundaciones, como la planificación de los usos del suelo, las estructuras de protección y la resistencia a las inundaciones de las infraestructuras públicas locales, aunque en grandes ciudades como París, la puesta en marcha efectiva de todas estas herramientas normalmente requerirá de grandes dotes de liderazgo y de la coordinación eficaz entre las autoridades locales, regionales y nacionales.

(5) Por ejemplo, una falta de fondos en deuda a largo plazo para hacer frente a contingencias relacionadas con desastres (como respuesta adecuada y costes de reconstrucción de futuros desastres) en los presupuestos gubernamentales o la asunción pública de una parte importante de los costes compartidos en la financiación nacional de reconstrucciones relacionadas con la mitigación, pueden crear un sesgo sistemático hacia la recuperación frente a la prevención. Consultar: <http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/disaster-funding/report>.

(6) El Programa sobre la Financiación de Riesgos de Desastre y Seguros del Banco Mundial, que está actualmente activo en 50 países de todo el mundo, proporciona asistencia a los gobiernos para la comprensión de los riesgos de desastre a los que se enfrentan y los costes y beneficios relativos de los instrumentos financieros para la gestión de dichos riesgos. Ver: <http://www.worldbank.org/en/programs/disaster-risk-financing-and-insurance-program>

(7) Por ejemplo, la OCDE llevó a cabo un innovador estudio sobre las implicaciones económicas potenciales de una inundación importante en la región de París/Île-de-France, con base en la inundación producida en 1910. La región de Île-de-France es la sede de buena parte de las principales compañías e instituciones gubernamentales de Francia y supone aproximadamente el 30% del PIB del país. El estudio concluyó que una inundación importante y los problemas resultantes en infraestructuras críticas, podrían tener impactos directos e indirectos sobre 5 millones de residentes, producir daños directos de entre 3.000 y 30.000 millones de euros y suponer una pérdida acumulada del PIB de entre 0,1% y 3,0% del PIB a lo largo de cinco años, dependiendo del escenario de inundación que se utilice.

Ver: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/seine-basin-ile-de-france-2014-resilience-to-major-floods_9789264208728-en

El Responsable de Resiliencia de la ciudad de Nueva Orleans hizo un repaso de las principales inversiones para la reducción del riesgo de inundación que se han realizado desde los devastadores impactos del huracán Katrina en 2005. Dada la poca disponibilidad de suelo, más de un tercio de la ciudad se desarrolló sobre áreas pantanosas (con una porción desproporcionada de residentes con bajo nivel de ingresos). La subida del nivel del mar y la subsidencia del terreno han producido más pérdidas de terreno. Desde 2005 se han hecho grandes inversiones estructurales en mitigación, incluyendo la construcción de grandes barreras para las mareas de tempestad, estaciones de bombeo y mejoras en los sistemas urbanos de drenaje. Las autoridades municipales están considerando también opciones para, en caso de inundación, retener el agua dentro de la ciudad de forma segura mediante el uso de jardines de lluvia y otras opciones naturales para la retención del agua.

Dado el amplio rango de herramientas y de políticas a tener en cuenta para la gestión de los impactos financieros del riesgo de inundación, hace falta una coordinación eficaz entre los distintos ministerios y niveles del gobierno para superar los retos con un enfoque holístico, con el apoyo de un fuerte liderazgo que piense en enfrentar las vulnerabilidades financieras que produce la exposición al riesgo de inundación. Para hacer el uso más eficaz de los recursos públicos dedicados a la gestión del riesgo de inundación es de vital importancia disponer de un marco consistente para identificar y evaluar las distintas posibilidades de cara a la mitigación de las pérdidas. En la ciudad de Nueva York, un grupo de investigadores ha utilizado modelos de catástrofes avanzados para evaluar las estrategias potenciales para la reducción del coste de los daños por inundación. Utilizando distintos tipos de descuento y escenarios de cambio climático, el equipo midió los costes potenciales y los beneficios de una serie de opciones para reducir los daños futuros, incluyendo estructuras individuales a prueba de inundación mediante elevación o por estructuras resistentes al agua; la construcción de grandes barreras para las mareas de tempestad en distintos lugares, así como un enfoque mixto que implica la mejora de los códigos de edificación, protección de las infraestructuras críticas y medidas estructurales de protección más limitadas.

El sector asegurador puede hacer una contribución importante para que los gobiernos entiendan su exposición al riesgo de inundación. En Noruega, la industria del seguro ha respondido al reto de una mayor frecuencia de inundaciones urbanas como consecuencia del envejecimiento de las infraestructuras y la mayor precipitación, compartiendo sus datos de pérdidas con los consistorios. Mediante la colaboración público-privada entre las compañías de seguros, la asociación del seguro, una universidad y diez ciudades-piloto, se han homogeneizado, hecho anónimos y compartido con los ayuntamientos, datos a nivel de dirección postal sobre daños en propiedades residenciales, comerciales y edificios públicos, con el fin de reforzar la base de conocimiento de los ayuntamientos para prevenir los riesgos naturales relacionados con el agua, proporcionando una imagen del riesgo muy distinta a la que habían desarrollado los municipios sin tener en cuenta los datos del seguro. El sector (re)asegurador trabaja también cada vez más con todos los niveles de gobierno para gestionar los impactos financieros de las pérdidas por inundación. Se han desarrollado enfoques innovadores, incluyendo el uso de desencadenantes paramétricos para la cobertura del seguro como, por ejemplo, la altura del agua (marea de tempestad o inundación fluvial), la intensidad de un ciclón tropical o la extensión inundada.

3.3. Distintas opciones para el fomento del aseguramiento del riesgo de inundación y de su asequibilidad

El seguro y otras herramientas para la transferencia del riesgo pueden hacer una contribución importante a la gestión financiera del riesgo de inundación, distribuyéndolo entre el (rea)seguro y los mercados de capital nacionales e internacionales y reduciendo la proporción de las pérdidas que deben absorber los propietarios particulares, empresas y gobiernos. Hay una amplia variedad de enfoques en el mundo para la protección de las residencias frente al riesgo de inundación. En muchos países las compañías aseguradoras privadas proporcionan cobertura para los daños relacionados con las inundaciones, bien como parte de las pólizas ordinarias de bienes o de pérdida de beneficios, o bien como una opción adicional a dichas pólizas. En determinados países puede que la cobertura para los daños por inundación provenga exclusivamente de una aseguradora pública, especialmente para las propiedades consideradas de alto riesgo. En otros países es posible que la única fuente de compensación disponible para hacer frente a las pérdidas por inundación sea la asistencia gubernamental.

La conferencia contó con intervenciones de representantes de países con sistemas muy diferentes. En Estados Unidos, Reino Unido, España y Francia el sector público proporciona cobertura para el riesgo de inundación, bien como asegurador directo (España y Estados Unidos), bien como reasegurador (Francia y Reino Unido). En Francia y España la participación pública se extiende a todos los riesgos de desastre (o a la mayoría). En los Estados Unidos solo se presta cobertura frente al riesgo de inundación. En el Reino Unido solo se proporciona cobertura frente a inundación a propiedades residenciales con alto riesgo, aunque se trata de una medida transitoria con el objetivo de conseguir un sistema completamente basado en el mercado hacia 2039. En Australia y Austria el seguro de inundación procede únicamente de aseguradoras privadas.

Estos distintos enfoques de la protección financiera se han diseñado con el fin de lograr diferentes objetivos políticos, como una amplia disponibilidad y la asequibilidad de la cobertura, la solidaridad en términos de reparto de las pérdidas entre diferentes regiones, el establecimiento de incentivos claros para la reducción del riesgo o una transferencia significativa del riesgo a los mercados privados. En teoría, la tarificación del seguro basada en el nivel de riesgo puede aportar una señal importante a las propiedades sobre su nivel de riesgo y proporciona incentivos para reducir ese nivel de riesgo y, así, obtener reducciones en la prima. Sin embargo, hubo diversidad de opiniones entre los participantes en la conferencia sobre la importancia de la señal sobre el riesgo que proporcionan las primas basadas en el nivel de riesgo, puesto que las tarifas basadas en el riesgo pueden tener poco impacto en su reducción si el coste de disminuirlo efectivamente fuera significativo y los propietarios pudieran tener motivaciones para adoptar medidas de reducción del riesgo por otros factores distintos al precio de la prima, como el deseo de evitar los trastornos causados por las inundaciones o la pérdida de objetos con valor sentimental.⁽⁸⁾

Los diferentes enfoques para ofrecer cobertura aseguradora frente a las inundaciones suponen también resultados muy diferentes en la penetración del seguro de inundaciones. La cobertura frente a las inundaciones en España, Francia y el Reino Unido se extiende automáticamente a las pólizas de propiedades residenciales (y en ocasiones a otro tipo de pólizas), lo que ha supuesto niveles muy altos de penetración del seguro de inundación. Por el contrario, en Estados Unidos la cobertura del seguro de inundación es opcional (aunque los prestamistas hipotecarios exigen que los hipotecados en zonas de alto riesgo de inundación –“Áreas de especial peligro de inundación”– dispongan de cobertura aseguradora frente a las inundaciones) y las tasas de penetración siguen siendo relativamente bajas en muchas zonas propensas a las inundaciones (aproximadamente el 20%). Por ejemplo, se ha estimado que más del 80% de las viviendas dañadas por las inundaciones de Luisiana en agosto de 2016 no estaban aseguradas frente a este riesgo.⁽⁹⁾

Ahí donde el seguro de inundación es opcional, puede que los gobiernos necesiten apoyar el aseguramiento o la asequibilidad del mismo. Hay una serie de factores que afectan al precio al que las compañías de seguros están dispuestas a ofrecer cobertura del riesgo de inundación, incluyendo la escala de las pérdidas potenciales, la falta de diversidad en el rango de los riesgos cubiertos (siendo opcional el seguro de inundación) así como el nivel de incertidumbre en la estimación de las pérdidas esperadas (como consecuencia de limitaciones de los modelos o el cambio climático). Aunque normalmente estos problemas del aseguramiento se traducen en mayores precios para las primas del seguro de inundación, hay otra serie de factores para la reducción de la demanda o de la voluntad de pagar un seguro de inundación, que incluyen la tendencia a subestimar el nivel de riesgo, malentendidos sobre la cobertura o la expectativa de recibir compensación o asistencia financiera pública, lo que conduce al fracaso del mercado asegurador del riesgo de inundación.

(8) Por ejemplo, en España, la cantidad pagada por siniestro por la aseguradora pública (el CCS) se ha reducido significativamente a lo largo del tiempo, lo que sugiere que se ha producido una reducción del nivel de riesgo incluso sin los incentivos asociados a la tarificación basada en el nivel de riesgo.

(9) AON Benfield (2016), Global Catastrophe Recap (August), <http://thoughtleadership.aonbenfield.com/Documents/20160908-ab-analytics-if-august-global-recap.pdf>.

Algunos participantes aportaron ejemplos de intervenciones gubernamentales que han servido para apoyar el aseguramiento y la asequibilidad. Por ejemplo, en Australia la penetración del seguro de inundación ha aumentado desde unos niveles bajos hasta el 86% de las propiedades desde las inundaciones de 2011 en Queensland, como resultado de una inversión significativa en la mejora de la calidad de los mapas de inundación y el aumento de la concienciación del consumidor sobre el riesgo de inundación (incluyendo la solicitud a los aseguradores de proporcionar una “hoja informativa” sobre el nivel de cobertura de cada póliza frente a las inundaciones).

Puede que los subsidios a las primas sean otro medio para apoyar la asequibilidad del seguro, especialmente para propiedades de alto riesgo, aunque los subsidios son normalmente caros y difíciles de eliminar y, lo más importante, no suelen conducir a una reducción del riesgo. En los Estados Unidos se ha propuesto vincular los subsidios a inversiones en mitigación del riesgo como medio para restringir, con el tiempo, el coste de los subsidios. Es posible que una opción más sostenible para tratar en un futuro el aseguramiento y la asequibilidad sea centrarse en la resiliencia. Los gobiernos tienen un papel fundamental que desempeñar para mantener la atención en la prevención tanto a nivel de comunidad como de propiedades individuales. En Suiza, un marco legislativo y regulatorio consistente sobre ordenación del territorio, junto con inversiones significativas en mitigación, han sido claves para la gestión del riesgo. En otros países se proporcionan distintos incentivos financieros a las propiedades para actividades de mitigación.

Las compañías de seguros juegan un papel importante de cara a fomentar la resiliencia entre los asegurados: informando a sus clientes antes de una inundación, tanto del nivel de riesgo al que se enfrentan -y al que podrían enfrentarse en el contexto de un clima cambiante- y de las posibles opciones para la mitigación de su nivel de riesgo, y después de una inundación, como dando apoyo a los asegurados para reconstruir mejor y mitigar la exposición futura. En los cantones suizos con aseguradoras públicas, éstas proporcionan consejo a los asegurados para la reducción del riesgo en sus propiedades e invierten aproximadamente el 25% del importe de las primas en preparación y prevención para las emergencias, incluyendo asistencia financiera para la mejora de la resiliencia de las edificaciones individuales. En Alemania, las compañías de seguros ofrecen cada vez más asesoramiento a medida sobre mitigación a las propiedades aseguradas (y para las propiedades de alto riesgo, exigen medidas de mitigación como condición previa para proporcionar cobertura aseguradora). También se ha creado un sistema para proporcionar asesoramiento estándar sobre el nivel de riesgo de las propiedades individuales y de las medidas de mitigación que podrían adoptarse para reducir ese riesgo (“Hochwasser Pass”). En Canadá se está desarrollando un programa piloto para realizar auditorías del nivel de riesgo para cada propiedad. Las ventajas de la reducción de riesgo derivadas de las inversiones en mitigación deben reconocerse también por las compañías de seguros y recompensarse con reducciones en la prima o en las franquicias, como ocurre con cada vez mayor frecuencia en Alemania.

Los aseguradores privados también pueden tener un papel para estimular unos niveles suficientes de inversión gubernamental en prevención. En el Reino Unido, antes de la creación de Flood Re, estaba en vigor un acuerdo formal (“Declaración de principios”) entre el gobierno y el sector asegurador según el cual el gobierno debía invertir en la cartografía y prevención del riesgo y el sector asegurador debía ofrecer una amplia cobertura del riesgo de inundación. En Australia, la industria aseguradora ha respondido al bajo nivel de inversiones del gobierno negándose a proporcionar cobertura en determinados casos (y en por lo menos un municipio, forzando al gobierno a invertir para proporcionar más protección). En los Estados Unidos, donde los gobiernos locales y estatales tienen importantes responsabilidades en la gestión del riesgo de inundación (aunque el programa de seguros federal corre con los costes de las pérdidas), la cobertura pública (federal) se ofrece solo donde se aplican normativas de ordenación territorial a las construcciones futuras.

4. Resultados

El interés expresado en esta conferencia es una muestra de la importancia del tema y de las arduas dificultades a las que se enfrentan los países para tratar los retos relacionados con la gestión financiera del riesgo de inundación. Los ponentes y participantes identificaron muchos retos comunes, dando como resultado una serie de mensajes clave sobre las políticas que pueden considerar los gobiernos a la hora de desarrollar estrategias para gestionar los impactos financieros de las inundaciones:

- La capacidad de evaluar y cuantificar la exposición al riesgo de inundación es el primer paso crítico para gestionar adecuadamente sus impactos, y es un prerequisite para el desarrollo de un mercado asegurador privado viable. Aunque pueda parecer obvio, sigue habiendo mucho trabajo por hacer en la mayoría de los países desarrollados y en desarrollo. La mejor manera de afrontar este problema es a través de la colaboración eficaz entre los gobiernos y el sector asegurador.
- Es probable que el nivel de riesgo de inundación aumente como consecuencia del cambio climático, lo que debe tenerse en cuenta a la hora de evaluar la exposición, implementar medidas de reducción del riesgo y desarrollar una estrategia para su gestión financiera.
- Incluso aunque los mercados privados para asegurar el riesgo de inundación estén bien desarrollados, los gobiernos tienen un importante papel que desempeñar para apoyar el aseguramiento del riesgo de inundación. Las políticas de ordenación territorial que permiten el desarrollo urbanístico en áreas inundables, la baja inversión en prevención de inundaciones y los programas que aportan generosas compensaciones gubernamentales pueden impedir la viabilidad de un mercado asegurador para el riesgo de inundación.
- Las propiedades suelen subestimar una y otra vez su exposición al riesgo de inundación (o las consecuencias financieras de esa exposición), cuestión que debe abordarse aumentando su nivel de percepción del riesgo y haciendo que sea lo más fácil posible que se aseguren frente al mismo. La forma del seguro puede tener importantes implicaciones, tanto en los porcentajes de penetración como en términos de los incentivos creados para la reducción del riesgo.
- Hay una clara necesidad de coordinación eficaz entre las agencias gubernamentales y los distintos niveles de gobierno. Dado el amplio rango de herramientas políticas para gestionar el riesgo de inundación y el potencial de que las intervenciones de una agencia o nivel de gobierno presenten implicaciones para las intervenciones de otra, es probable que esta coordinación sea más importante para el riesgo de inundación que para cualquier otro riesgo de desastre.

La OCDE seguirá dando apoyo a los países para gestionar esta compleja cuestión política, a través de análisis continuos sobre temas específicos, así como invitando a las partes y actores relevantes a compartir su experiencia y mejores prácticas.