Políticas de gestión de riesgos agroclimáticos

Ing. Agr. María Methol
Ing. Agr. Domingo Quintans

Desde el año 2001 se han producido avances en las políticas de gestión de riesgos agroclimáticos; en aquel entonces la política estaba limitada a la acción de una aseguradora estatal. Los cambios incluyeron la incorporación de aseguradoras privadas, proyectos de capacitación y fortalecimiento institucional, subsidios a las primas de los seguros, recientemente se crearon Fondos de Emergencia y se promovieron nuevas acciones de reducción del riesgo a nivel de predios de productores familiares. Este artículo presenta una visión global de los distintos instrumentos actualmente disponibles para la gestión del riesgo climático, riesgo que parecería estar aumentando como consecuencia del cambio climático.

1. SEGURO AGRÍCOLA

El contralor de la actividad aseguradora lo ejerce la Superintendencia de Servicios Financieros del Banco Central del Uruguay (SSF-BCU)[1], imprescindible para brindar al asegurado las garantías necesarias de solvencia y cumplimiento de las obligaciones asumidas.

A diferencia de otros países, en Uruguay no existe una norma específica que regule el contrato de seguro en general, ni del seguro agrícola, el que exige una alta especificidad. El Código de Comercio establecido por Ley de 1861 aún vigente, es la única norma que define las condiciones en que se debe realizar el comercio de seguros (Título IX "DE LOS SEGUROS") y algunas especificaciones sobre el contrato de seguro.

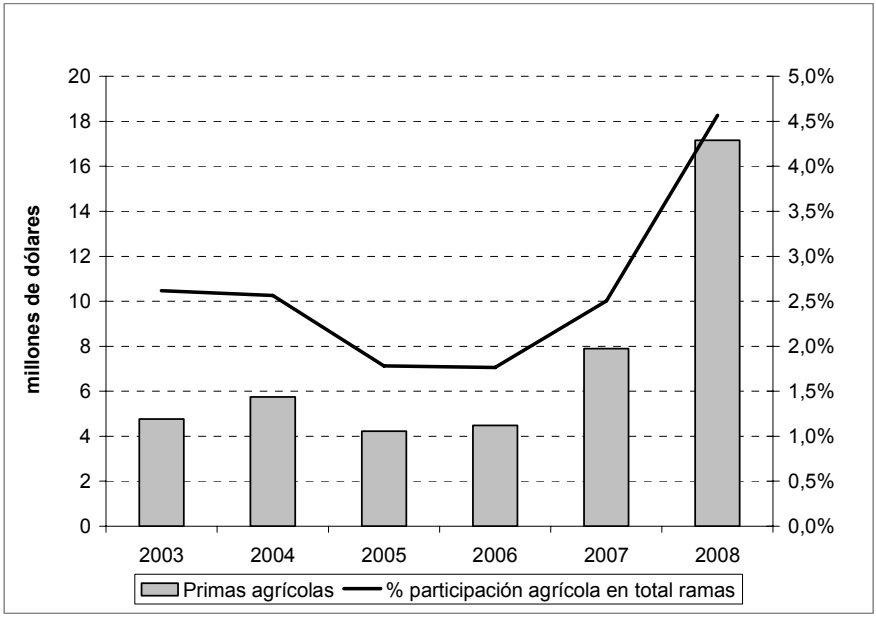
En la actualidad ofrecen seguros del ramo rural o agrícola cuatro aseguradoras: tres privadas y una estatal, de las 18 empresas del ramo que operan en el país.

[1] *La SSR-BCU cumple funciones de supervisión y fiscalización de las empresas públicas y privadas de seguros y reaseguros –incluso mutuas- tales como: la habilitación de empresas; fijación de capitales mínimos y márgenes de solvencia; reservas técnicas; requerimientos de información contable así como la publicación periódica de esa información (http://www.bcu.gub.uy/autoriza/sssrer/ssrig005.htm). El régimen de aplicación de sanciones es el mismo que el de la actividad de intermediación financiera, pudiéndose adoptar distintos tipos de medidas en función de la gravedad de la infracción, y pueden variar desde una simple observación hasta una revocación definitiva de la autorización para funcionar.*

La expansión del seguro agrícola ha sido impulsada por la apertura de la actividad en 1996, aunque de hecho el ramo rural opera en competencia desde 2002/03 con el ingreso al mercado de MAPFRE y SURCO. Otro factor relevante que contribuye a ese impulso ha sido la expansión del área agrícola de cultivos extensivos (cereales y oleaginoso) a partir de 2001.

Esta expansión se manifiesta por la evolución del **volumen de primas** de seguros agrícolas (rama rural) emitidas que consolidó su crecimiento, particularmente en el año 2008 con un incremento de 117% respecto al año anterior. Este aumento está basado en el incremento del área sembrada en 2008, al que se agrega el de los costos de producción que son la base para establecer las sumas aseguradas. La participación de la rama rural en el total del mercado de seguros (incluye al resto de las ramas salvo la de accidentes de trabajo que continúa en condiciones de monopolio) alcanzó un récord de 4,6 % (Figura 1).

Figura 1. Evolución de primas de seguros agrícolas emitidas (en millones de dólares) y participación en el total de seguros



Fuente: elaborado en base a Superintendencia de Servicios Financieros del BCU.

La cuota de mercado en el ramo rural muestra una participación creciente de las empresas aseguradoras del sector privado, respondiendo al marco de competencia establecido (Cuadro 1).

Cuadro 1. Seguros agrícolas: participación por empresa en el ramo rural (1)

	BSE	MAPFRE	SURCO	SANCOR
2003	92%		7,6%	
2004	68%	14,6%	17,2%	
2005	66%	9,2%	24,6%	
2006	54%	9,4%	25,8%	10,9%
2007	43%	7,1%	26,1%	24,0%
2008	30%	10,5%	30,5%	29,0%

(1) Los seguros de accidentes de trabajo son monopolio del BSE y no fueron considerados en el análisis

Fuente: elaboración propia en base a la Superintendencia de Servicios Financieros del BCU.

En Uruguay el reaseguro es privado, sin participación del sector público, y las empresas que operan en el ramo rural son: Munchener Ruck, Hannover, Scor y Mapfre Re.

La mayor expansión del seguro se produjo en la agricultura empresarial de cereales y oleaginosos, especialmente en los cultivos cuyo principal destino es la exportación. El porcentaje de penetración (área asegurada/área sembrada) en la zafra agrícola 2007/08 fue en promedio para cultivos de invierno (trigo y cebada) y verano (soja, girasol y, maíz y sorgo) de 66%, siendo mayor a 80% en trigo y soja, cultivos netamente de exportación.

Aunque no existe una política de promoción del seguro en estos cultivos, la cobertura está impulsada por la exigencia de las empresas exportadoras de que los productores tengan seguro (derivado de la gestión del riesgo de mercado a través de ventas *forward* u otro tipo de mecanismos que comprometen la entrega del producto), y además por la mejora de la oferta de coberturas en cuanto a número de riesgos cubiertos y flexibilidad de condiciones en los contratos, dada la creciente competencia entre empresas.

Aunque ha mejorado, la cobertura de riesgos ella es aún limitada dado que la mayoría de los seguros son de riesgos "nominados" que cubren unos pocos riesgos: granizo, viento, incendio, falta de piso para cosecha y resiembra, estos dos últimos se desarrollo reciente.

La modalidad de seguro que cubre un rendimiento mínimo frente a cualquier riesgo climático no se ha extendido mucho aún. Esta modalidad cubre los riesgos antes mencionados y en algunos casos se agregan los de sequía y exceso hídrico, pero en caso excepcionales. Para otorgar este tipo de seguros, las aseguradoras necesitan la información histórica de rendimientos por productor, no siempre disponible.

No existen coberturas para el riesgo sequía o inundaciones para las **pasturas,** por tanto el sector ganadero prácticamente carece de oferta de seguros relevantes.

La política de **subsidio a las primas** de los seguros sólo se está aplicando al sector de la granja. El instrumento previsto en la ley que crea Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja (FRFG) para otorgar los subsidios es a través de Convenios entre el MGAP y las Entidades Aseguradoras que deseen participar ofreciendo seguros para el sector granjero. Sin embargo, aunque dos aseguradoras privadas manifestaron su interés, desde el año 2002 en que se suscribió el primer convenio hasta el presente, solamente se han realizado convenios con la aseguradora estatal.

Si bien desde que comenzó a operar este instrumento se limitó el subsidio a productores de menos de 20 hectáreas, la política de la actual administración incentivó la aplicación de apoyos diferenciados para la producción familiar**.** Esto se concreta para el caso de infraestructura de invernáculos y galpones de aves, aumentando el nivel de subsidio de 35% hasta 50% para beneficiar a los productores de menor tamaño. Las superficies mayores no perciben subsidio. En el caso de los frutales el porcentaje es de **35%** y se aplica en las primeras 20 hectáreas; si el productor tuviera más hectáreas de cultivo no se aplica subsidio en las restantes hectáreas.

OPYPA realiza el monitoreo y evaluación del programa de seguros con subsidio para asegurar la mejora continua en las condiciones de acceso de los productores así como en el desarrollo de nuevas coberturas a diferentes eventos climáticos.

Como resultado de esa política, mejoró la oferta de coberturas para diferentes producciones (horticultura a campo, invernáculos y frutales) y la penetración aumentó respecto a la situación inicial, aunque es relativamente menor que en los cultivos extensivos. En 2006/07 la misma fue de 40% en invernáculos, 25% en frutales y es aún relativamente baja en horticultura de campo, en la que se demanda coberturas de riesgo de exceso hídrico, no disponible para este sector.

2. SISTEMAS DE RIESGO COMPARTIDO DE PÉRDIDAS POR GRANIZO ENTRE PRODUCTORES

Las denominadas mutuas operan para el granizo en los cultivos extensivos que tienen una fuerte integración vertical con la fase industrial, como el arroz y la cebada, debido a que esa organización facilita la implementación del sistema.

La ventaja principal del sistema mutual es su bajo costo. La limitante aparece cuando el nivel de daño supera el aporte máximo convenido entre los productores. Por esta razón, a partir de 2008/09 estas organizaciones optaron por contratar un complemento de seguro con empresas aseguradoras (tipo reaseguro *stop loss*) de forma de cubrir el exceso de pérdida que supere al fondo mutual. La cobertura es

solamente para el riesgo granizo debido a que es un riesgo fácil de evaluar y gestionar, por lo que para cubrir otros riesgos debe recurrirse al seguro "convencional".

En el país las mutuas de productores no son objeto de regulación por lo que no se les exige formalidades del tipo que sí tiene las empresas aseguradoras (reaseguro, aportes tributarios) por lo que son vistas por estas últimas como una competencia en condiciones desiguales.

3. ESTRATEGIAS INTRA-PREDIALES *EX ANTE* PARA REDUCCIÓN DE RIESGOS

El MGAP promueve la adopción de prácticas de manejo que reduzcan la exposición al riesgo climático a nivel de medianos y pequeños productores como el almacenaje de agua[2]. El Grupo de Trabajo del Convenio se encuentra estudiando la promoción mediante subsidios especiales para el uso de cortinas contra vientos, métodos de prevención de heladas, etc.

4. SISTEMAS DE EMERGENCIAS O CATÁSTROFES

4.1. Sistema Nacional de Emergencias

El Sistema Nacional de Emergencias creado por el Decreto 103/995, de febrero de 1995, tiene como cometidos planificar, coordinar, ejecutar, evaluar y entender en la prevención y en las acciones necesarias en todas las situaciones de emergencia, crisis y desastres excepcionales ocasionados por fenómenos naturales o por la acción humana (accidentes, vientos, sequías, inundaciones, plagas, epidemias, incendios, etc.) que provoquen daños masivos, contaminación ambiental, acciones terroristas u otras situaciones excepcionales que causen conmoción social dentro de la jurisdicción nacional.

El sistema está integrado por representantes de Presidencia, ministerios y comandantes en jefes del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, así como por comités por cada departamento del país. Es decir que trasciende al sector agropecuario y a los fenómenos climáticos.

[2] *Proyecto Especial Prevención de los Efectos de la Sequía (PES), que se ejecuta a través del Proyecto Producción Responsable (PPR) del MGAP para pequeños y medianos productores de carne y leche, con financiación del Banco Mundial y del Estado a través del Fondo de Prevención de Sequía (1 millón de dólares por año). El Fondo es para la construcción de tajamares y perforación de pozos en los departamentos de Paysandú, Salto, Artigas y Rivera, y desde 2008 comenzará a aplicarse en Flores, Durazno, Maldonado, Rocha y Treinta y Tres.*

4.2. Fondo de Emergencias para catástrofes climáticas en el sector granjero

Se crea por Ley 18.172, art. 187, de 2007 para atender Emergencias por eventos climáticos no cubiertos por los seguros agrícolas con parte de los recursos financieros del fondo granjero (FRFG).

Para que los productores puedan ser beneficiarios de este Fondo de Emergencia deben cumplir condiciones allí establecidas (pérdidas económicas superiores al 50%, y que no existan coberturas de seguros vigentes para el fenómeno causante de la catástrofe, entre otras). Por tanto, se crea como un instrumento complementario a los seguros, con el objetivo de no desestimular su contratación - en caso de los familiares y pequeños su costo está subsidiado- y estimular la propia gestión del riesgo por parte del productor.

Los recursos a otorgar son de carácter reembolsable y pueden destinarse para la compra de insumos, inversiones, servicios o para cubrir el gasto familiar. Para el caso de muy pequeños productores con un ingreso bruto de hasta 100.000 Unidades Indexadas por productor y por año, la ayuda puede ser de carácter no reembolsable

4.3. Fondo Agropecuario de Emergencias (FAE)

Se crea por el artículo 207 de la ley 18.362 de octubre de 2008 con el objetivo de mitigar los efectos de las pérdidas ocurridas por catástrofes que incluye, además de las climáticas, las pérdidas ocasionadas por emergencias sanitarias o fitosanitarias extremas.

El FAE se encuentra financiado con aportes provenientes de Rentas Generales y sus primeras acciones fueron dirigidas a mitigar los efectos de la sequía en el sector lechero priorizando a los productores familiares.

5. SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA LA PREVENCIÓN Y EVALUACIÓN DE RIESGOS AGROCLIMÁTICOS

La información y la realización de estudios de base son fundamentales para la evaluación y gestión adecuada del riesgo agroclimático. Esto involucra a la información sobre las características de los eventos climáticos adversos (probabilidades, intensidad), así como sobre el impacto que generan en las diferentes producciones agropecuarias (magnitud de pérdidas de producción o calidad).

Para la prevención, los sistemas de monitoreo de variables climáticas, de la situación de cultivos o pasturas, así como los de de alerta temprana de eventos

adversos son instrumentos de política pública de fundamental importancia para la gestión del riesgo.

La Dirección Nacional de Meteorología viene mejorando su sistema de alerta meteorológica general y cada actor adapta esa información a sus necesidades, pero no existen sistemas formales de alerta para el sector agropecuario que se basen en la zonificación por vulnerabilidad de las producciones a diferentes eventos climáticos adversos.

Recientemente se comenzó a publicar en el sitio web de la mencionada Dirección el seguimiento de las precipitaciones en base a los quintiles como un indicador de exceso o déficit hídrico en todo el país. El INIA por su parte publica mapas de balance hídrico y de IVDN (índice verde) en forma mensual, todo lo cual significa importantes avances para el monitoreo de posibles eventos y para la toma de decisiones.

OPYPA con la colaboración de AECI-AGROSEGURO desarrolló las bases para una zonificación del riesgo agroclimático, aunque no se ha implementado por carencias en la información productiva y climática. Asimismo, para evaluar algunos riesgos la representatividad de la red de estaciones meteorológicas no es suficiente debido a su distribución territorial.

Aunque han habido avances importantes, es necesario aumentar esfuerzos y coordinaciones debido a la diversidad de información, disciplinas e instituciones involucradas en los aspectos que involucra la gestión del riesgo climático. Varias propuestas en esa línea están siendo consideradas en el Plan de Respuesta al Cambio Climático 2010-2014 que está desarrollando el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático.

6. PERSPECTIVAS

En el marco de una estrategia integrada de política de manejo del riesgo es necesario continuar trabajando en el desarrollo de un Marco Normativo que permita ordenar las ayudas económicas estatales a las catástrofes climáticas y promover la actuación de los seguros como mecanismos de transferencia de riesgos a la mayor cantidad posible de rubros de la actividad agropecuaria.

El sistema debería asegurar la integración de las distintas formas de transferencia del riesgo climático (seguros y fondo de emergencia) en un único sistema que incluya apoyos directos como subsidios a las primas y un fondo para atender riesgos sistémicos por su alto impacto (sequías, inundaciones) o actuar como reaseguro de seguros agrícolas que cubran esos riesgos sistémicos, no viables sin ese apoyo.

Asimismo, se está explorando la posibilidad de implementar un programa piloto de seguros de índice ó paramétrico para pasturas con destino al sector ganadero de carne y leche, así como otros riesgos como el exceso hídrico en cultivos hortícolas y frutícolas.