

# ***Evaluación de los impactos del subsidio a las primas de los seguros granjeros***

*Ing. Agr. Domingo Quintans*

---

*El artículo resume los resultados más relevantes de una evaluación de eficacia y eficiencia de la política de subsidios a las primas de los seguros granjeros con el Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja (FRFG). Los resultados indican una aceptable penetración de los seguros en los sectores productivos con relación a la situación prevaleciente antes del desarrollo de la política y una importante eficiencia en la asignación de recursos al sistema.*

## **1. ANTECEDENTES**

La ocurrencia reiterada de granizadas, vientos fuertes y tornados que afectan al sector de la granja han demandado un esfuerzo sostenido de la sociedad para mitigar sus efectos.

Uno de los eventos de mayor magnitud por su extensión e intensidad fue el tornado del 10 de marzo de 2002, que afectó vastas zonas de Canelones en donde este sector se concentra productivamente. En él hizo crisis la estrategia utilizada hasta entonces de las indemnizaciones *ad-hoc*.

El daño en cultivos e infraestructuras agrícolas en el sector granjero de este gran tornado ascendió a 13 millones de dólares -valorados en términos de costo de producción- de los que finalmente se indemnizaron alrededor de 7,2 millones.

La respuesta a esta situación fue la creación del Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja (FRFG) por Ley 17.503, posteriormente modificada por la ley 17.844, destinado a conducir los recursos de la sociedad principalmente para la reconstrucción de las infraestructuras productivas y las pérdidas de capital de giro, atender el endeudamiento del sector y los proyectos de articulación agroindustrial y “promover los seguros agrarios del sector granjero subsidiando las primas en un porcentaje no menor al 35%”

El convenio entre el MGAP y las entidades aseguradoras es el instrumento previsto en la legislación para canalizar el otorgamiento de los subsidios a las primas de los seguros.

## 2. LOS CONVENIOS

Hasta el presente sólo se han efectuado convenios con el Banco de Seguros del Estado (BSE).

Se han ejecutado hasta la fecha cuatro convenios, el último de los cuales se está implementando.

1er. Convenio- 2002/2003: casi experimental, se basó en la ausencia del corredor de seguros para abaratar el monto del seguro, el que se tramitaba en las agencias de JUNAGRA (actual DiGeGra).

Este convenio tuvo escasa difusión debido a varias causas. Entre ellas al nulo apoyo publicitario para un tema nuevo, la baja priorización dentro de las actividades de JUNAGRA, a que los corredores de seguros –marginados del sistema- asesoraban negativamente a los productores acerca de la conveniencia de este convenio y los productores mantenían vigentes sus expectativas de indemnizaciones generales frente a los eventos (ello se fue diluyendo en el tiempo al constatare la negativa a las ayudas por fuera de los seguros).

2do. Convenio- 2003/2004: se introducen dos modificaciones de importancia: la inclusión de los corredores de seguros que se incorporaron como motor de la promoción de los mismos, -aunque con una comisión inferior respecto a los seguros fuera de convenio-, y la tramitación electrónica por mail que agilizó la gestión de los seguros.

Complementariamente el sistema de reconversión frutícola del PREDEG incluyó la obligatoriedad de seguros de formación y el refinanciamiento bancario hizo lo propio.

Estos cambios contribuyeron a que en este convenio creciera sustancialmente la demanda de seguros, de 429 a 1.672 solicitudes.

3er. Convenio- 2004/2005: con el cual se consolida el sistema en los aspectos técnicos y operativos.

Se incorporaron nuevos rubros granjeros, nuevas coberturas y un mayor espectro de infraestructuras productivas asegurables, sobre todo en la producción animal granjera.

4to Convenio- 2005/ a la fecha: sin fecha de finalización, salvo denuncia de una de las partes, lo que le otorga previsibilidad y sostenibilidad al sistema.

Se crea un Grupo de Trabajo (GdT) formal y permanente integrado por técnicos del MGAP-OPYPA y del BSE, para el monitoreo y mejoramiento del

convenio, y se modifica la tramitación electrónica creando un sistema de gestión *on-line*.

### 3. RESULTADOS, ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

#### 3.1. Evaluación de eficacia

A los efectos del presente análisis, la eficacia se define como el grado de concreción de un objetivo en el tiempo, en otras palabras la capacidad de obrar para obtener un resultado. En este caso el resultado es la magnitud en que los productores granjeros hacen uso de las coberturas del convenio.

La adopción de los seguros por los productores se analizará de dos formas:

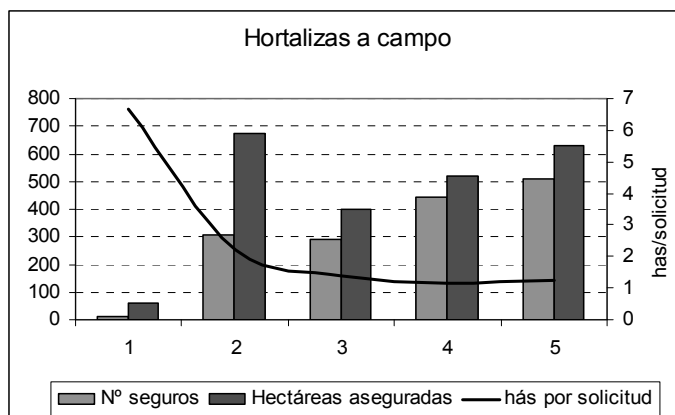
- Mediante el análisis de su evolución en el tiempo
- Mediante la medición del porcentaje de penetración de los mismos en el sector (superficie asegurada / superficie total)

#### Cultivos hortícolas a campo

La cartera comercial se mantuvo durante los cinco años prácticamente incambiada por lo que el convenio no sustituyó productores, sino que los agregó a la cartera comercial.

Por ello puede concluirse que el convenio determinó una evolución positiva en el aseguramiento, agregando cinco veces más seguros respecto de la cartera comercial y 2 veces más de superficie que dicha cartera, en el período analizado.

La relación entre el número de seguros y la superficie asegurada demuestra además que el convenio ha llegado a productores de tamaño más pequeño como era su objetivo (ver Gráfica).



Fuente: elaboración propia en base a datos aportados por el BSE

La penetración (% del área plantada que se asegura) en cultivos hortícolas a campo se presenta en el Cuadro 1, en el que se considera la totalidad de la superficie plantada.

**Cuadro 1. Convenio MGAP-BSE, aseguramiento 2005/2006  
Cultivos Hortícolas a Campo**

CONCEPTO	Convenio 2005/2006	Total del país 2005	Penetración (%)
Nº Seguros	444		
<u>Hectáreas</u>			
Tomate	359	855	42
Frutilla	35	94	37
Melón	30	118	25
Zapallo	30	250	12
Morrón	25	270	9
Cebolla	42	2541	2
Total	521	4635	11
Otros cultivos	0	4601	
Gran Total	521	9236	6

Fuente: OPYPa en base a BSE y Encuesta Hortícola 2005.

Visto de esta forma la penetración en el sector hortícola en forma global no es muy alta, del orden del 11% en el convenio y del 5% en la cartera comercial, con importantes variaciones entre cultivos.

Pero si se considera la estratificación por tamaño de los productores y se calcula la penetración en el rango de tamaño objetivo del convenio, productores familiares medios principalmente, dado que los muy chicos no acceden y los grandes exceden las condiciones de admisión, la penetración mejora sensiblemente.

En efecto, si se tiene en cuenta el porcentaje promedio de superficie plantada por productores del estrato medio (Encuesta Hortícola 2003/2004 DIEA – JUNAGRA) que es de 43% del total, la penetración sube al 26%.

En un análisis por rubros frutilla, tomate, melón, zapallo y morrón son los cultivos con mayor penetración en el convenio. De ellos, frutilla y tomate son los más asegurados con alrededor de un 40% de penetración, aunque éste último tiene un importante componente de obligación de asegurar en el Plan Tomate del MGAP.

En el Cuadro 2 se analiza en detalle el impacto de dicha obligación a los efectos de caracterizarla y responder a la interrogante de cuales pueden ser los efectos que la misma ha provocado, más allá de dar cobertura al Plan Tomate.

<b>Cuadro 2. Evolución del cultivo del Tomate y el Plan Tomate FRFG (hás)</b>				
	<b>2002/2003</b>	<b>2003/2004</b>	<b>2004/2005</b>	<b>2005/2006</b>
<b>Tomate Industria</b>	501	497	501	444
<b>Otros Tomates</b>	354	339	354	304
<b>Total Tomate</b>	855	836	855	748
<b>Plan Tomate FRFG</b>	167	240	230	178
<b>Tomate asegurado Convenio</b>	27	535	259	359
<b>Tomate asegurado C.Comercial</b>	9	0	21	2
<b>Tomate asegurado Total</b>	36	535	280	361
<b>% del Total de Tomate</b>	4%	64%	33%	48%
<b>% del Plan Tomate FRFG</b>	21%	223%	122%	203%

Fuente: elaboración propia en base a datos de BSE, DIEA y DIGEGR

Se puede observar que la obligación de asegurar por el Plan Tomate FRFG produjo importantes impactos, alguno de ellos más allá del área en la cual se ejecuta el Plan.

En efecto, desde que se estableció la obligación, el aseguramiento del tomate en forma global pasó del 4% al 48%.

Pero más interesante aún es que en dos de los tres años estudiados, se aseguró adicionalmente al Plan Tomate entre los cultivos particulares un equivalente al 100% del área del Plan, y en el restante un 22% más.

### **Frutales en producción**

En frutales en producción la evolución del aseguramiento es muy positiva, agregando 20 veces el valor de superficie y 80 veces el número de seguros de la cartera comercial previa al Convenio.

En este caso además se da un efecto de estimulación de la cartera comercial, la que se duplica en el período.

La penetración en frutales en producción se presenta en el Cuadro 3 en el que se considera la totalidad de la superficie plantada.

**Cuadro 3. Convenio MGAP-BSE, aseguramiento 2005/2006  
Frutales en Producción**

<b>CONCEPTO</b>	<b>Convenio 2005/2006</b>	<b>País 2005</b>	<b>Penetración (%)</b>
Nº Seguros	903		
<u>Hectáreas</u>			
Manzanos	877	3427	26
Duraznos	580	1678	35
Perales	202	860	23
Nectarinos	15	122	12
Ciruela	38	351	11
Membrillo	22	295	7
Sub-Total	1734	6733	26
Vid	366	8800	4
Naranja V.	15		
Otros Cítricos	37		
Otros			
Total	2152	15533	14

Fuente: elaboración propia en base a BSE y Encuesta Hortícola 2005.

Analizado de esta forma la penetración global del convenio es de 14%, aunque si se quita la vid y los cítricos de los cálculos (en razón de que no han sido un objetivo directo del convenio por la existencia del FPIV en el primer caso y por la escasa incidencia de los productores familiares en el segundo) la cifra asciende al 26%.

Pero si se considera la estratificación por tamaño de los productores y se calcula la penetración en el rango de tamaño objetivo del Convenio (productores familiares medios) dado que los muy chicos no acceden y los grandes exceden las condiciones de admisión (20 Hectáreas), la penetración mejora sensiblemente. Si se tiene en cuenta que 40% de la superficie frutícola es desarrollada por productores de entre 5 y 20 hectáreas (Encuesta Frutícola 2004/2005 DIEA) la penetración sube al 64%.

Los duraznos, manzanos y perales –en ese orden- son los frutales más asegurados.

### **Invernáculos y cultivos protegidos**

La penetración en invernáculos y cultivos protegidos se presenta en el Cuadro 4, considerando el total de la superficie del país con estos cultivos.

**Cuadro 4. Produccion protegida**  
**Invernáculos por Convenio**  
**Sur**

	2006/2007	País 2006	% Asegurado
n° pólizas estructura	89		
n° pólizas est+contenido	222		
n° pólizas totales	311		
m2 estructuras solas	186494		
m2 est+contenidos	247277		
m2 totales	433771	910000	48%

**Invernáculos**  
**Norte**

	2006/2007		
n° pólizas estructura	62		
n° pólizas est+contenido	64		
n° pólizas totales	126		
m2 estructuras solas	552966		
m2 est+contenidos	372251		
m2 totales	925217	3100000	30%

**Invernáculos**  
**Total**

	2006/2007		
n° pólizas estructura	151		
n° pólizas est+contenido	285		
n° pólizas totales	436		
m2 estructuras solas	739460		
m2 est+contenidos	619528		
m2 totales	1358988	4010000	34%

Fuente: elaboración propia en base a datos de BSE y Encuesta Hortícola (DIEA-JUNAGRA)

Analizado de esta forma la penetración global del convenio es de 34%, con una superficie asegurada en el norte que casi duplica la del sur. Sin embargo el % de penetración en el sur es de un 48% superando al del norte que tiene un 30%. La existencia de otra aseguradora en el norte, de la que no se disponen las cifras, podría explicar esta situación.

Si se considera la estratificación por tamaño de los productores y se calcula la penetración en el rango de tamaño objetivo del convenio (invernáculos de hasta 30.000 m2) la penetración aumenta apreciablemente. Si se tiene en cuenta que 65% de los productores cuenta invernáculos menores a 30.000 m2 (Censo General Agropecuario 2000, DIEA), la penetración sube a 52%.

### 3.2. Evaluación de eficiencia

Se define a la eficiencia como la capacidad para lograr un resultado aceptable utilizando la menor cantidad de recursos para ello.

En nuestro caso intentaremos medir la relación entre los resultados obtenidos en un período de tiempo (en este caso la magnitud de los impactos en el aseguramiento) y los recursos utilizados para lograrlos.

<b>Cuadro 5. Premios e Indemnizaciones, Convenio y C. Comercial</b>					
Análisis para los años 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 y 2006/2007 (US\$)					
	<b>PREMIOS</b>	<b>INDEMNIZ</b>	<b>RATIO</b>	<b>BALANCE</b>	<b>I/P</b>
<b>HORTICULTURA</b>	215249	196033	1,10	19216	0,91
<b>FR PRODUCCION</b>	537205	441145	1,22	96061	0,82
<b>CITRUS</b>	8732	1620	5,39	7112	0,19
<b>VITICULTURA</b>	132542	12851	10,31	119691	0,10
<b>SUB TOTAL</b>	893729	651650	1,37	242079	0,73
<b>FR FORMACION</b>	75626	2052	36,85	73574	0,03
<b>INVERNACULOS</b>	571258	467636	1,22	103622	0,82
<b>AVICULTURA</b>	9336	0		9336	
<b>TOTALES</b>	1549949	1121338	1,38	428611	0,72

Fuente: elaboración propia en base datos del BSE

Desde el punto de vista del MGAP, la eficiencia de la asignación de los recursos en subsidios a los seguros es alta, y se puede calcular en 106% para los 4 años considerados en el cuadro 5. Ello surge de comparar las indemnizaciones pagadas por el sistema (US\$ 897.070) con los subsidios pagados por el MGAP (US\$ 433.985) estimando la participación del convenio en un 80%.

Desde el punto de vista de la eficiencia global de todos los recursos, incluyendo las primas pagas por los productores, el análisis se realiza con la relación indemnizaciones/premios (I/P). En los cuatro años analizados fue de 0,72, con valores mayores para horticultura, invernáculos y frutales en producción, lo que indica una aceptable eficiencia del sistema de seguros (es menor a 1, lo que le otorga viabilidad a la cartera y se ubica en un rango de ganancias socialmente aceptables y compatibles con la generación de reservas para afrontar pérdidas excepcionales).

Además de este análisis desde lo asegurado, se puede efectuar otro análisis que quizás sea igualmente importante y que consiste en estimar cuanto tendría que gastar el Estado en ayudas *ad-hoc* si no existiera el sistema de seguros.

El Cuadro 6 presenta dicha estimación para el año 2006/2007 en los rubros de mayor significación económica de la granja incluyendo al convenio y la cartera Comercial



**Cuadro 6. Estimación de ayudas ad-hoc**

Convenio y Cartera Comercial año 2006/2007 (US\$)

Escenario actual	CAPITALES	PREMIOS	INDEMNIZACIONES	
HORTICULTURA	2290994	111655	81003	
FR PRODUCCION	4249163	179572	104746	
INVERNACULOS	4776227	216470	213039	
<b>TOTAL</b>			<b>398788</b>	
Proyección sin sistema	1	2	CAPITAL	INDEMNIZACION
	Penetracion	Indem/Cap	EXPANDIDO	EXPANDIDA
HORTICULTURA	11%	4%	20827218	736394
FR PRODUCCION	26%	2%	16342935	402869
INVERNACULOS	40%	4%	11940568	532598
<b>TOTAL</b>			<b>1671861</b>	

Fuente: elaboración propia en base datos del BSE

Si se efectúa una proyección lineal de los capitales y las indemnizaciones, se puede concluir que en ausencia de un sistema de seguros subsidiado el Estado hubiera tenido que adjudicar hasta un máximo de US\$ 1:592.104 (US\$ 1.671.861 – US\$ 398.788\*0.2<sup>1</sup>) en ayudas *ad-hoc* en lugar de los US\$ 200.000 que invirtió en 2006/2007 en su contribución por subsidio del 35% de las primas del seguro.

**4. RESUMEN Y CONCLUSIONES**

El subsidio a las primas de los seguros de las producciones granjeras con el objetivo de mejorar el acceso de los productores a este instrumento ha sido la estrategia utilizada a posteriori del shock climático del año 2002 en la granja para cambiar la situación de desprotección frente a estos fenómenos en el Sector.

Para evaluar el desempeño de esta estrategia se dispone de datos de 5 años de ejecución en la mayoría de las producciones y de 4 años en el resto de las mismas lo que se considera suficiente para una primera revisión del tema.

Los resultados del convenio evaluando su eficacia exhiben, en términos generales:

- una evolución creciente del aseguramiento en todos los rubros, con la sola excepción de los frutales en formación en donde se da una virtual desaparición de la utilización de estos seguros debido a su inapropiado diseño.

<sup>1</sup> Se restan las indemnizaciones correspondientes a la cartera comercial, que de forma global se estima participan en un 20% en el sistema.

- una penetración de los seguros en los grupos objetivo del convenio de 64% en frutales en producción, 52% en invernáculos y de 26 % en hortalizas a campo. En este último grupo si se considera a las hortalizas más sensibles a los fenómenos para los que se otorga cobertura, la penetración asciende al 50%.
- las cifras de penetración logradas son ampliamente satisfactorias y superan ampliamente a las existentes antes del convenio para los mismos rubros, que eran del 1% en frutales en producción y de 5% en hortalizas a campo (sobre invernáculos aún no se dispone de los datos) lo que demuestra un alto impacto del convenio.

Es importante señalar que la obtención de estos resultados por el convenio no ha sustituido otras coberturas disponibles, por el contrario se han acompañado del crecimiento de la cartera comercial del BSE a la que acceden los productores con mayores posibilidades y demandas de cobertura.

La eficiencia de utilización de los recursos públicos del FRFG afectados al subsidio de las primas, medida por la relación indemnizaciones/subsidios, se puede estimar en un 106%.

La eficiencia global de todos los recursos medida por la relación indemnizaciones primas (primas totales) es del 0,72, lo que se considera aceptable con la finalidad de generar reservas para pérdidas excepcionales.

Si se estima la cantidad de recursos que el Estado eventualmente tendría que trasladar a los productores como ayudas *ad-hoc* por los fenómenos que da cobertura el convenio (situación prevaleciente antes del 2002) mediante la proyección lineal de las indemnizaciones pagadas por el sistema<sup>2</sup> se llega a la cifra de US\$ 1,6 millones, los que comparados con los US\$ 200 mil para subsidios revela una importante ventaja de esta última estrategia.

El aumento de la demanda de los productores al sistema podría fundarse en dos grupos de acciones.

En primer lugar, en la incorporación de mecanismos de comunicación social (difusión institucional y promoción publicitaria) permitiría superar el desconocimiento de los productores sobre el instrumento de los seguros subsidiados (en el relevamiento sobre seguros realizado en la Encuesta Hortícola 2005 la mayoría de los productores relevados que no aseguraban atribuyendo la decisión al alto costo de los seguros, desconocía el costo real de los seguros por convenio) y así mejorar los índices.

---

<sup>2</sup> Suponiendo que los productores en ausencia del sistema presionarán por las ayudas *ad-hoc*

En segundo lugar, en el mejoramiento en el diseño de las coberturas para adecuarlas a las necesidades de la población objetivo –productores familiares- (tarea del GdT interinstitucional) y las mejoras de la calidad de la gestión posibles de introducir en el sistema el aseguramiento del sector granjero puede llegar a valores aún más satisfactorios.