

acciones emprendidas por el mgap y opypa en el tema de los seguros agropecuarios en el ejercicio 2002

Ing.Agr. Fernando Vila

1. INTRODUCCIÓN

En la edición anterior del Anuario de OPYPA, se publicó un artículo en el que se reseñaban ciertas características centrales de los seguros agropecuarios, como así también se hacía referencia a la decisión tomada por la actual conducción ministerial en el sentido de avanzar en el desarrollo de un Sistema de Seguros Agropecuarios.

Transcurrido un año, OPYPA participó en varias instancias de diferente naturaleza, de modo de avanzar en la concreción del objetivo perseguido. En ese tránsito, en lo que al plano legal y operativo se refiere, se lograron concretar acciones en línea con los enfoques modernos de la actividad aseguradora agraria.

Por su parte, en el terreno del conocimiento que requiere un tema particularmente complejo y dinámico, se realizaron una serie de actividades con la participación de los diferentes actores vinculados al mismo, que tuvieron su mayor expresión en el seminario internacional realizado en el mes de Julio, conjuntamente con la Superintendencia de Seguros y Reaseguros del Banco Central del Uruguay, para lo cual se contó con el apoyo del BID.

Así mismo, en el mes de octubre, comenzó la ejecución de dos proyectos complementarios de cooperación técnica que fueron formulados durante el ejercicio 2001, y aprobados en el presente. Uno con financiamiento del BID y otro con apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional AEI y la OPP.

El que cuenta con respaldo del BID está dirigido al análisis de la situación actual y formulación de propuestas relacionadas al diseño de herramientas de gestión de riesgos en los agronegocios que permitan superar las restricciones actuales. Mientras que el que cuenta con el respaldo de AEI-OPP, está dirigido a superar una restricción relevante en el país consistente en la capacitación de los diferentes actores potencialmente vinculados a una adecuada gestión de los seguros agropecuarios, en las diferentes disciplinas asociadas a los mismos.

Este conjunto de actividades llevadas a cabo durante el 2002 permitieron, entre otras, constatar la relevancia creciente que adquiere este tema, estrechamente vinculado a las dificultades financieras de los productores agropecuarios; las restricciones de acceso al crédito; y a la necesidad de contar con fuentes alternativas de financiamiento con exigencias agregadas relativas a las garantías para el retorno de la inversión.

Esto se produce en un contexto de expectativas promisorias para varios de los productos del agro, por tanto, avanzar en el sentido de lograr adecuadas coberturas que permitan compensar las pérdidas a las que están expuestos los diferentes rubros de producción agropecuaria, adquiere una significación que trasciende el propio interés sectorial.

2. ACTIVIDADES REALIZADAS DURANTE EL 2002 Y SUS LOGROS CONCRETOS.

2.1. Convenio con el Banco de Seguros del Estado

A partir del mes de enero del presente dieron comienzo las negociaciones con el Banco de Seguros del Estado que culminaron con la firma de un acuerdo el 28 de mayo. Dicho convenio, dirigido a dar cobertura por daños provocados por el granizo en determinadas producciones de hortalizas a campo y frutales de hoja caduca, recoge en su formulación el carácter de mutua que dio origen a la actividad aseguradora hace varios siglos.

En tal sentido, dicho convenio recoge los aportes del asegurador (bonificación en las primas), del agricultor (asume una cuota mayor de riesgo por la vía del deducible) y del conjunto de la sociedad (subsidio a la prima) que, de ese modo presupuesta su aporte y transfiere el riesgo a quien conoce el negocio y puede asumirlo de modo compartido con el reaseguro internacional.

No obstante contar con esos atributos, la puesta en marcha del convenio dejó en evidencia la complejidad de implementar actividades con la participación de múltiples y diferentes actores que, más allá de la filosofía de la iniciativa, representan intereses contrapuestos. De hecho, esta experiencia debe ser observada como un jalón en un proceso de desarrollo, que deja en claro la importancia que tiene un adecuado diseño interinstitucional e interempresarial, a efectos de lograr avances del modo más armónico posible.

2.2. Ley de Creación del Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja.

El Poder Legislativo aprobó, el 29 de mayo del presente, la Ley de Creación del Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja, la que fue promulgada al día siguiente por el Poder ejecutivo.

En dicha disposición, en su artículo 1º, por el cual se crea el fondo, entre otros destinos del mismo, en el inciso 2º se señala: "Promover los seguros agrarios del sector granja contribuyendo hasta con U\$S 2.000.000 (dos millones de dólares de los Estados Unidos) anuales para subsidiar hasta el 60% (sesenta por ciento) de las primas. Por su parte, en el inciso 3º del mismo artículo, se dispone "Crear un fondo de emergencia para catástrofes climáticas".

El Decreto Reglamentario de dicha Ley, fue aprobado el 14 de junio de 2002. Por su artículo 3º se dispone que: " Los recursos del FRFG, destinados a la promoción de los seguros agrarios, se utilizarán para otorgar un subsidio directo de las primas de los seguros para la granja. Anualmente se afectarán recursos del Fondo para subsidiar directamente las primas de los seguros agrarios que se contraten con las entidades aseguradoras que hayan convenido con el MGAP su participación en la operativa"

Por su parte, en el artículo 4º se dispone que: " Se afectarán anualmente recursos para la constitución de un fondo cuya finalidad será la de complementar la indemnización que las entidades aseguradoras deban pagar a los productores que hayan contratado con la misma y cuya póliza no cubra en su totalidad las situaciones de catástrofe.....El fondo de Emergencia para Catástrofes Climáticas no podrá ser destinado para indemnizar productores que no hubieran contratado seguros en el marco de esta operativa".

De estas disposiciones, surge claramente que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo han decidido iniciar un camino diferente al recorrido anteriormente, basado en tres pilares centrales:

1. El Estado dejará de indemnizar directamente a los productores ante la ocurrencia de eventos climáticos adversos.
2. Sustituye una modalidad que, no solo dañaba las finanzas públicas sino que desestimulaba la contratación de seguros, por una opción de apoyo, autorizada por la OMC, presupuestable y que sin duda favorecerá el desarrollo del mercado asegurador.
3. Podrán participar de esta operativa todas aquellas empresas aseguradoras que así lo convengan con el MGAP. De ese modo se promueve una sana competencia basada en las mismas condiciones de apoyo técnico y económico que pueda brindar el Estado y sujetas a los mismos controles de parte del MGAP.

2.3. Seminario

Durante el mes de Julio del presente se llevó a cabo el primer seminario nacional e internacional sobre Seguros Agropecuarios. En dicha oportunidad se presentó la visión de los diferentes organismos nacionales con competencia en las diversas áreas relacionadas con un sistema de seguros. En tal sentido, se realizaron presentaciones por parte de OPYPA; en forma conjunta los organismos con capacidad de generar información particularmente relevante para la actividad aseguradora como lo son DIEA y la Dirección de Recursos Naturales Renovables del MGAP, el Grupo GRAS de INIA y la Dirección Nacional de Meteorología.

Asimismo, se presentó la visión respecto al tema, por parte de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, relativas a los aspectos concernientes a los procedimientos regulatorios y de control de la actividad, como así también de la Superintendencia de Entidades Financieras en lo que se refiere a la relevancia de contar con coberturas adecuadas y suficientes desde la perspectiva de las entidades de crédito. Ambas entidades pertenecientes al Banco Central del Uruguay.

Se presentaron experiencias en materia de coberturas por granizo desarrolladas para distintos cultivos bajo la forma de autoseguros compartidos, "mutuas", y las demandas del sector productor relativas a coberturas adecuadas para daños por diferentes eventos climáticos adversos, procedimientos de evaluación de daños y pagos de indemnizaciones acordes con los mismos.

En cuanto a la visión de las aseguradoras, se presentó la experiencia, las coberturas disponibles y el nivel de penetración en el mercado por parte del Banco de Seguros del Estado.

En referencia a los aportes recibidos por parte de expertos internacionales, corresponde destacar que se contó con la presencia de:

ALASA, Asociación Latinoamericana para el Desarrollo del Seguro Agrícola, entidad ésta que reúne a los diferentes actores vinculados a los seguros agropecuarios, originalmente de América Latina. Con el transcurso del tiempo se han sumado varios países de Europa y de Norte América. En esta oportunidad se presentaron las diferentes experiencias, resaltando las diferentes modalidades respecto al papel que asume el Estado en este tipo de seguros.

AGROSEGURO S.A., Empresa Española que gestiona los seguros agrícolas de modo uniforme en términos de pólizas y criterios de tasación de daños, por cuenta y orden de más de 40 empresas aseguradoras -nacionales e internacionales- que conformaron un cuadro de coaseguro de modo de compartir y dispersar los riesgos y que son las encargadas de vender las

pólizas en un esquema de libre competencia. Es de destacar que los seguros agrarios en España son producto de una Ley específica, por la cual se definen los roles de la Administración, de las aseguradoras y de las organizaciones de agricultores y se disponen las formas de apoyo económico del Estado en lo relativo a los criterios y montos de subsidios a las primas y otras formas de apoyo económico vinculados a quienes contraten seguros.

COMSA, Comité para el Seguro Agrario, entidad perteneciente a la Corporación para el Fomento -CORFO- de Chile. Se presentó, el esquema de seguros agrícolas que desde hace tres años se decidió impulsar en Chile, bajo un esquema de coaseguro, con primas subsidiadas de acuerdo a la capacidad económico del asegurado. De ese modo, los pequeños agricultores pueden acceder a una prima con un subsidio máximo del 80% del valor de la misma, mientras que el subsidio mínimo es del 20% de las primas. Se presentaron, las dificultades del incipiente sistema, particularmente aquellas derivadas de los procedimientos operativos y comerciales desarrollados por las empresas participantes.

ORA-SAGPyA. Oficina de Riesgo Agropecuario de la Secretaría de Agricultura de la República Argentina. En este caso, los expositores destacaron las dificultades para la implementación de un sistema de seguros, que coexista con una Ley de Emergencia Agropecuaria por la cual, ante desastres climáticos, el Estado dispone exoneraciones tributarias, extensión de plazos en pagos de créditos y otros tipos de ayuda, que además de dañar al erario público, se constituyen en una traba para un desarrollo adecuado de un sistema de seguros con participación de los actores apropiados: las compañías aseguradoras. Se informó de los avances que, mediante las acciones de la ORA se están verificando en la Argentina, particularmente con la tarea que conjuntamente con INTA están desarrollando en torno a la definición de zonas de riesgo homogéneo, y a la implementación de coberturas de rendimiento en cultivos extensivos de modo grupal, con evaluación de daños por área, de modo de estimar la posible contribución del Estado ante la ocurrencia de desvíos significativos de los rendimientos en relación a la productividad esperada en cada zona.

PROAGRO. Programa de Garantía de Actividades Agropecuario. Ministerio de Agricultura y Abastecimiento de Brasil. En esta oportunidad se relató la experiencia desarrollada en el Brasil, particularmente se puso énfasis en la etapa que comienza en el año 1996, por medio de la cual se dispuso la realización de un mapeo del país según zonas agrícolas homogéneas, tanto desde el punto de vista de los recursos naturales como climático. A partir de estos trabajos, se promovieron acciones en los diferentes estados con participación de EMBRAPA y los organismos generadores de información meteorológica que permitieron una mejor asignación de los recursos productivos, lo que, entre otros efectos, determinaron, por ejemplo que la

productividad del trigo se triplicara en un corto período. Así también, al ocurrir algo similar con otros cultivos, el Banco do Brasil, experimentó un cambio sustancial de su situación en relación a la asignación de créditos y su capacidad de recuperación dado que los préstamos pasaron a ser otorgados con criterios de obtener la máxima productividad y el mínimo riesgo.

Por último, se presentaron exposiciones por parte de expertos como fue la del Ing. Agr. Oscar Nava, actualmente vice-director de un fideicomiso del Banco Provincia de Buenos Aires, quien ubicó el papel de los seguros agropecuarios como herramienta en la gestión de riesgos en los agronegocios y su incidencia en las nuevas figuras de financiamiento sectorial.

Por su parte, el experto Heath Lambert Sur, Sr Néstor Cola, presentó las nuevas alternativas existentes en el mercado internacional bajo la forma de derivados climáticos o bonos catástrofe que se comercializan en los mercados de valores.

Las diferentes presentaciones se encuentran en la página web de OPYPA.

3. ACCIONES EN CURSO: PROYECTO BID Y PROYECTO AECI

Ambos proyectos comenzaron a ser ejecutados en octubre del presente año.

3.1. Proyecto BID

Este proyecto de cooperación técnica, denominado "Manejo del Riesgo Agropecuario en América Latina y el Caribe", tiene como objetivo el promover el uso de instrumentos modernos de manejo del riesgo agropecuario. A esos efectos, el proyecto contribuirá al análisis de las formas más adecuadas de coberturas enfocándose en tres estudios de caso (República Dominicana, Perú y Uruguay). Utilizando, para ello, la experiencia institucional y la capacidad de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios de España.

Los principales beneficiarios serán los tomadores de decisiones en el sector público agropecuario y financiero, agencias aseguradoras, intermediarios financieros, y los productores agropecuarios.

3.2. Proyecto AECI-OPP

Mediante la ejecución de este proyecto se persigue fortalecer la capacidad institucional y técnica de las diferentes entidades y actores vinculados a los seguros agropecuarios, a efectos de sustentar el desarrollo de un mercado basado en la solidez técnica requerida. Los resultados esperados consisten en que el país cuente con capacidades técnicas suficientes desde el lado de la oferta y la demanda, de modo tal que el diseño y la gestión de los seguros

agrarios sea realizada con la participación del sector privado y público, para de ese modo contar con un instrumento adecuado -técnica y comercialmente - de gestión de riesgos por eventos climáticos adversos dirigido a la producción agropecuaria.

3.3. Actividades desarrolladas

En el marco de dichos proyectos, en el mes de octubre se realizó la primer misión de expertos de Agroseguro de España, quienes cumplieron la primer tarea de modo coordinado para los dos proyectos, consistente en el análisis de situación, desde las perspectivas de la oferta, la demanda y de los organismos públicos competentes en la materia.

De la ronda de consultas, tanto en Montevideo como en el interior, surgieron determinas ideas fuerza y actividades a encarar, de las cuales destacamos:

Poderes públicos.-

- ✓ Necesidades para su desarrollo y expresión del nivel de capacidad operativa para asumir los compromisos.
- ✓ Analizar los datos e informaciones que se manejan, así como los diferentes estudios que se han desarrollado aplicados a este sector, para establecer la bondad de los mismos de cara a formar una base de datos adecuada a la caracterización por riesgos del Uruguay.

Sector asegurador y reasegurador.-

- ✓ Situación actual del mercado de seguros en Uruguay, con especial atención a la oferta existente en el sector de seguros agrarios, política de incorporación y expansión de este tipo de seguros, voluntad de incorporarse a un sistema de este tipo y marco en el que participarían.

Sector financiero.-

- ✓ Vinculación pasada, presente y futura de las herramientas de gestión de riesgos agrícolas, en especial el seguro agrario, a la actividad financiera en sus componentes de financiación de créditos y de garantías para inversores.
- ✓ Análisis de las debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades de los actuales productos existentes en el mercado.

Sector productor.-

- ✓ Análisis del uso de herramientas de gestión de riesgos con especial atención a la suscripción de pólizas agrícolas.
- ✓ Nivel de cultura aseguradora en cuanto a la valoración de herramientas de gestión, selección de productos, conocimiento de condiciones (garantías, tasaciones de daños, cobro de indemnizaciones).
- ✓ Análisis de la necesidad de contratación de una póliza de seguros con independencia de la actual situación financiera del Uruguay y del sector agropecuario (endeudamiento y vinculación del crédito a la suscripción de un contrato de seguros como garantía del propio crédito).
- ✓ Análisis de las debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades de los actuales productos con independencia del problema surgido durante la anterior campaña con el “fusarium” y la situación de posible ocurrencia del mismo suceso en la presente campaña.
- ✓ Análisis de los riesgos que han ocasionado, ocasionan o pueden ocasionar pérdidas importantes que pongan en peligro la viabilidad futura de la explotación.
- ✓ Recabar que tipo de información está en poder de los distintos sectores que ayuden a caracterizar cada sector en cuanto a forma de producción, comercialización, distribución, rendimientos obtenidos y pérdidas registradas y debidas a qué circunstancias.

A partir del análisis de estos aspectos, se persigue establecer:

Cuales son las debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades que brinda el actual marco de oferta de seguros agrarios y verificar su idoneidad en relación con las condiciones necesarias para el desarrollo de un sistema de seguros.

En este punto se establecerían:

- ✓ Los requisitos que deben de cumplir cada una de las partes que integrarán el sistema.
- ✓ Los compromisos que deberán asumir cada uno de ellos, con el objetivo de que se analice por cada uno de ello la capacidad de asumirlos.

- ✓ Establecer cual es la bondad de la información disponible de cara a su incorporación de la base de datos requerida.

4. COMENTARIOS FINALES

De los elementos anteriores surge, en primer lugar, la clara disposición de la administración en avanzar en la resolución de un problema recurrente y con derivaciones en distintos planos: el productivo, el financiero y el erario público.

En este sentido, y más allá de la difícil situación actual, el cambio conceptual que implica destinar recursos de modo presupuestado para colaborar con el sector en la contratación de coberturas adecuadas, trasladando los riesgos a entidades especializadas, es sin duda un singular avance comparado con los procedimientos seguidos en el pasado por parte del Estado.

Por último, es de destacar la relevancia que adquieren los seguros en el nuevo contexto de restricción del crédito.

En el ámbito de OPYPA, al igual que en otras entidades, incluso a nivel Legislativo, se están analizando diferentes modalidades jurídicas que faciliten la canalización del ahorro hacia el sector productivo, en particular, al agropecuario. Ejemplo de ello son la Ley de fideicomiso, la Ley de warrants y los estudios en la faz tributario que permitan un mejor desarrollo de los Fondos de Inversión.

En cualquiera de estas formas, contar con seguros agrícolas que den tranquilidad al inversor externo se constituye en un factor de particular relevancia, aspecto que naturalmente se suma a la necesidad que tiene el sector agropecuario en el sentido de contar con una herramienta que de la mayor seguridad posible al productor, en cuanto a que su inversión y trabajo están a buen resguardo.