

El seguro agropecuario: un instrumento de política de creciente vigencia

*Ing. Agr. Fernando Vila
Ing. Agr. María Methol*

Una de las áreas de interés que la actual administración ha decidido impulsar, es la concerniente al tratamiento de los riesgos que afectan la producción agropecuaria nacional. El interés principal radica en desarrollar y promover instrumentos de gestión de riesgos, en particular aquellos que permitan estabilizar los ingresos de los productores, como el seguro agrícola, de modo que puedan desarrollar su actividad en un marco de menor incertidumbre.

En el transcurso del año 2005 se sucedieron una serie de eventos de origen climático y sanitario que ponen de manifiesto la permanente y, aparentemente, creciente frecuencia de ocurrencia de distintos tipos de riesgos.

A la persistente sequía registrada en la zona noreste durante los primeros meses del año, se sumó el ciclón del 23 de agosto que afectó una extensa zona del sur y este del país. Las dos circunstancias mencionadas son muestras elocuentes de eventos climáticos adversos; la sequía que es de carácter sistémico y de intensidad creciente según su duración, y los vientos fuertes que son eventos más localizados y de corto lapso de tiempo, aunque al igual que la sequía pueden provocar efectos devastadores.

Los riesgos sanitarios ejemplificados en el presente año por la aparición de aftosa en Brasil y por la amenaza que constituye la extensión de la fiebre aviar, son de particular relevancia ya que no sólo inciden en la producción, sino también en el comercio más allá del lugar en donde se registren.

Estas menciones tienen como propósito enfatizar la creciente necesidad de implementar una adecuada gestión de riesgos en el sector, tanto desde la perspectiva del gobierno como a nivel empresarial.

A los riesgos de cualquier actividad económica se suman los propios de la actividad agropecuaria. Su especificidad ha determinado que en varios países desarrollados y emergentes, incluyendo al Uruguay de modo incipiente, se están impulsando esquemas de coberturas destinados a mitigar los efectos de distintos tipos de riesgos, con una clara y definida participación del sector público.

En los países con mayor desarrollo relativo de los sistemas de gestión de riesgos existe un significativo apoyo del Estado, establecido en marcos normativos específicos que regulan la aplicación del seguro agrícola como un instrumento de

política pública, con el objetivo de contribuir a la estabilización de los ingresos y a su vez, asignar los recursos públicos de la forma más eficiente, transparente y justa posible.

El tornado ocurrido en nuestro país en marzo de 2002, representó un desembolso por parte del Estado de 8 millones de dólares por concepto de indemnizaciones. Esta situación impulsó la rápida aprobación de la Ley del Fondo de Fomento y Reconstrucción de la Granja, en cuyo texto se establece la posibilidad de subsidiar las primas de los seguros para dicho sector. Desde aquella fecha hasta el presente se han suscrito cuatro convenios con el Banco de Seguros del Estado (BSE), en los que el subsidio a los productores granjeros ha sido un 35% del costo de las primas de seguros.

El monto agregado de los subsidios correspondiente al ejercicio 2004-05 fue de US\$ 140.000, lo que indica que entre el Estado y los productores se pagaron 400 mil dólares en primas, que cubren un capital global de aproximadamente 6 millones de dólares. Es así que con 140 mil dólares el Estado contribuyó a dar cobertura a un capital 43 veces mayor, de un modo programado y presupuestado. Por su parte, en ese ejercicio el BSE pagó US\$ 216.600 por concepto de indemnizaciones.

Adicionalmente, para respaldar esa postura, basta remitirse al ciclón ocurrido en agosto de 2005. Este fuerte temporal afectó a más de 125 productores granjeros asegurados, con una superficie global de 190 hectáreas y causó daños en 300 invernáculos. Las indemnizaciones pagadas por el BSE a esos productores -en un intervalo de menos de un mes de ocurrido el siniestro- por los daños en los invernáculos ascendieron a unos US\$ 180.000 **y el Estado no tuvo que desembolsar ningún recurso extra, ya que lo había hecho antes abaratando el costo de las primas.**

En contraposición a esta situación, se recuerdan las dificultades con las que se enfrentó la dirección política del MGAP cuando tuvo la voluntad, pero no contaba con el instrumento, para contribuir a paliar los efectos negativos que recayeron sobre los productores afectados por la sequía ocurrida en el este del país.

Las enseñanzas derivadas de las diferentes situaciones mencionadas anteriormente, contribuyen a reforzar la línea de acción que indica que es más económico, eficiente y socialmente más equitativo, la gestión del riesgo *ex-ante* a través de coberturas agrícolas y la previsión de fondos públicos complementarios al seguro, que cubran los daños causados por eventos adversos que al momento de ocurrencia, no cuenten con coberturas de riesgo.

A esos efectos, se entiende imprescindible contar con un marco normativo que defina con precisión los derechos y obligaciones de los principales actores involucrados: el Estado, los aseguradores y los productores.

1. Marco normativo y diseño institucional

En el pasado, las acciones de contingencia ante la ocurrencia de eventos de magnitud se materializaban en propuestas de ley para incentivar la contratación de seguros u otras modalidades de indemnización que favorecían al sector afectado en esa coyuntura. En estas circunstancias prosperaron, por ejemplo, la Ley por la que se creó el Fondo de Protección Integral de Viñedos y la ya mencionada Ley del Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja.

Desde la perspectiva de los subsectores involucrados han sido instrumentos de recibo, pero, desde la óptica de la actividad aseguradora, el abordar de modo parcial las soluciones por sub-sector, contradice los pilares básicos de la técnica aseguradora referidos a la dispersión y compensación de riesgos en el tiempo y en el espacio. Por ejemplo, en el caso de la granja es notorio el cúmulo de riesgos que implica la concentración de capitales en un reducido espacio geográfico (área metropolitana y Noroeste del país) y, en contraposición, la ganadería que ocupa la mayoría del territorio nacional carece de coberturas, tanto para su base forrajera como de vida para el ganado en general.

Uno de los sistemas de seguros agropecuarios más desarrollado, consolidado y reconocido a nivel internacional es el español, el que ya lleva 25 años operando.

Más allá de las diferencias productivas y posibilidades fiscales de España en relación a nuestro país, que impide trasladar esa experiencia a nuestra realidad, el sistema español presenta atributos que merecen considerarse y son la base de su buen funcionamiento. La cooperación entre todas las partes, las características de la gestión de los seguros y la transparencia en los procedimientos tanto del sector asegurador como del público, están garantizadas en una normativa que deriva en la confianza en el sistema.

El proyecto de cooperación técnica que está ejecutando el MGAP con la coordinación de OPYPA, el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el apoyo técnico de la empresa española AGROSEGURO, ha permitido que autoridades, empresarios y técnicos del sector público y privado, accedieran a conocer esta peculiar experiencia de cooperación entre el sector público y el privado.

Salvando las distancias, particularmente las derivadas de las posibilidades económicas, los componentes del sistema español están presentes en nuestro país. La diferencia central radica en que en el Uruguay, salvo para el sector granjero, se carece de un marco legal y un diseño institucional que reconozcan las peculiaridades de la gestión del riesgo agroclimático.

2. Criterios generales que contemplaría un marco legal sobre seguros agropecuarios en el Uruguay

Todo riesgo podría ser asegurable en la medida que sea posible definirlo y cuantificarlo de modo que pueda ser reflejado en el valor de la prima. Para poder cuantificar y tarifar los riesgos agroclimáticos se requieren sistemas de información que integren series históricas confiables relativas a la frecuencia de ocurrencia de eventos climáticos adversos y su impacto en las distintas producciones. El desarrollo y mantenimiento de estos sistemas de información requiere de la participación público-privada apoyada en normas legales que definan la forma de participación de cada sector.

Por esta razón, a diferencia de otro tipo de seguro, es que el amplio desarrollo de la actividad aseguradora agropecuaria depende fuertemente de la co-participación del Estado en su implementación.

Con estas consideraciones y con el ánimo de contribuir a un debate que permita culminar con propuestas ajustadas a nuestra realidad, se proponen algunos criterios que deberían estar contemplados en una ley de seguros agropecuarios:

- Dado el carácter de **política pública** que contiene esta iniciativa, el MGAP debería tener una alta participación en la coordinación, planificación y promoción del desarrollo del seguro agrícola.
- El Estado promovería la contratación de seguros mediante la aplicación de subsidios a las primas y otras ayudas (participación en el reaseguro, fondo de compensación para excesos de siniestralidad, indemnizaciones para riesgos no cubiertos, etc.), así como la generación de sistemas de información que faciliten el desarrollo de coberturas de distintos riesgos.
- La propuesta busca racionalizar el uso de recursos y ofrecer cobertura a todas las actividades agropecuarias mediante un único instrumento que integre a otros actualmente vigentes, como por ejemplo los previstos en la Ley del Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja y en la Ley de Protección Integral de Viñedos. Estos recursos servirían de apoyo al sistema en el cual participarían las empresas aseguradoras que así lo deseen, aceptando participar en la oferta de coberturas desarrolladas en base a la cuantificación del riesgo agroclimático.
- El sistema de seguros propuesto sería puesto en práctica de forma progresiva de acuerdo a las disponibilidades de información y de recursos, considerando el tipo de producción, la clase de riesgo y la condición económica del productor, fijándose los aportes del Estado de forma diferenciada de acuerdo a los criterios de política pública que se decida priorizar.

- Por último, se sugiere un diseño institucional, donde estén representados el Estado, los aseguradores y las organizaciones de productores, de forma de asegurar la participación y el apoyo de todos los actores involucrados.