



MINISTERIO DE GANADERÍA
AGRICULTURA Y PESCA
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Análisis sectorial y cadenas productivas
Temas de política
Estudios



ANUARIO 2015
opypa



OPYPA

Oficina de Programación y Política Agropecuaria

Análisis sectorial y cadenas productivas

Temas de política

Estudios

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Ministro

Ing. Agr. Tabaré Aguerre

Subsecretario

Ing. Agr. Enzo Benech

Director General

Dr. Alberto Castelar

Oficina de Programación y Política Agropecuaria

Ing. Agr. (Ph. D.) Mario Mondelli

Director

Salvo indicación expresa, los autores de los artículos de este Anuario son técnicos de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)

Coordinación general de publicación: Mónica Balparda

Coordinación de Sección Cadenas Productivas: Gonzalo Souto

Coordinación de Sección Temas de Política: Adrián Tamber y Mario Mondelli

Coordinación de Sección de Estudios: José Bervejillo

Los artículos de esta publicación están disponibles en www.mgap.gub.uy/opypa

Sistema de seguros para la granja: consolidando las políticas públicas

Domingo Quintans¹

Después de un mayor aporte de recursos públicos desde el ciclo 2013/2014 determinado como medida de política a raíz del temporal y granizo ocurrido en enero de 2013 que afectó el noroeste de Canelones y que tuvo su respuesta con un incremento de la utilización de los seguros, el Sistema de Seguros para la Granja continuó fortaleciéndose con el desarrollo y puesta en el mercado de nuevas coberturas de riesgos. A los seguros de daños existentes desde el comienzo del seguro se incorporaron coberturas adicionales de interés para los productores y a partir de 2014/2015 se integró como cobertura normal un seguro de índice o paramétrico luego de una prueba piloto exitosa en el año anterior. El artículo reporta estas circunstancias y discute una perspectiva de perfeccionamiento en el mediano plazo.

1. Descripción general

La política pública en materia de cobertura de riesgos agroclimáticos para el sector de la granja en el Uruguay está determinada en las Leyes Nº 17.503, 17.844 y 18.827. La creación del Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja que actualmente se denomina Fondo de Fomento de la Granja, viabilizó la posibilidad de subsidiar los seguros agrícolas en el sector granjero con el objetivo de mejorar el acceso de los pequeños productores familiares a este instrumento de gestión de riesgos, complementariamente a las medidas de prevención y reducción de riesgos que puedan emplear los productores en sus predios.

En esencia, el subsidio a las primas de los seguros agrícolas cumple con tres objetivos básicos. En primer lugar, mejora el acceso de los productores al instrumento. En segundo lugar, permite transitar de un paradigma de compensación de desastres (vigente en el país previo a la formulación de la política) a un paradigma de prevención de riesgos con todas las ventajas que ello conlleva. Por último, es muy probable que con programas financieramente compensados es más económico para el Estado subsidiar primas de seguros que compensar pérdidas ex post de los productores por razones sociales.

¹ Ing. Agr., M.C., Técnico de OPYPA en Cadenas Agroindustriales, dquintans@mgap.gub.uy

La normativa vigente prevé la firma de un Convenio entre el MGAP y las aseguradoras para atender la cobertura de los riesgos climáticos que afectan sensiblemente a las producciones granjeras y son posibles de asegurar con la información disponible y la técnica aseguradora actual.

Desde el año 2003, se desarrolla con buenos resultados un Convenio con el Banco de Seguros del Estado (BSE), el cual es coordinado por un Grupo Técnico de Trabajo Permanente, que incluye entre sus funciones el monitoreo permanente del Convenio, el análisis de nuevas coberturas y el mejoramiento de las existentes, lo que ha posibilitado una mayor oferta con sostenibilidad de coberturas para las diferentes producciones granjeras y sus infraestructuras.

2. Evolución del Sistema

2.1. Convenios hasta 2012/2013

Durante los doce años en que se ha desarrollado el Convenio que implementa el Sistema de Seguros para la Granja financiado por el Fondo, se ha observado una evolución positiva en el aseguramiento en las diferentes coberturas.

La magnitud de su evolución fue relativamente lenta², la cual se decidió mejorar mediante la aplicación de mayores recursos públicos en subsidios a la prima.

Tres factores influyeron en la misma: en primer lugar se parte de una situación base, el “antes” del Convenio en que los seguros en la granja eran casi inexistentes, en segundo lugar la complejidad y heterogeneidad del sector granjero y en tercer lugar y no menos importante las características del productor en cuanto a su respuesta económica y su cultura aseguradora.

Precisamente en este último factor de escasa respuesta económica es que se basó la decisión para aumentar los subsidios.

² Aunque superior en valores a muchos otros países de la región y de la experiencia internacional (Los Seguros Agropecuarios en las Américas, IICA).

2.2. Incremento de los recursos públicos a partir de octubre de 2013

Los eventos climáticos acontecidos el 24 de enero de 2013 afectaron gravemente a los productores de frutales de hoja caduca y de cultivos hortícolas del sur del país, comprometiendo su continuidad por la magnitud de las pérdidas en la producción y las repercusiones en menor productividad para el ejercicio siguiente. En este contexto, el MGAP resolvió fortalecer el programa de aseguramiento del sector granjero y aplicó incrementos sustanciales en las tasas de subsidios con mayor énfasis en el caso de los estratos de menor tamaño, como forma de hacer más atractiva la contratación.

Asimismo, el MGAP dispuso exigir la contratación de seguros para poder ser beneficiario de los diferentes programas de apoyo que ofrece a productores granjeros y además abrió la oportunidad para que las aseguradoras privadas pudieran acceder al Convenio.

Como en años anteriores, un Fondo de Emergencias Granjeras complementó el Sistema para cubrir aquellas catástrofes no contempladas en el sistema de seguros. Se estableció que sólo tendrán acceso a dicho Fondo aquellos productores que se hayan asegurado contra los riesgos disponibles para las producciones afectadas.

Las coberturas de seguros continuaron siendo las siguientes:

- ✓ Granizo: Horticultura a campo, fruticultura de hoja caduca, cítricos y viñedos en producción
- ✓ Adicional de vientos Fuertes: al granizo en manzanos, perales y durazneros en producción
- ✓ Huracanes, Tormentas y Tempestades (HTT): en frutales de hoja caduca en formación, Invernáculos y su contenido, estructura de sostén de vides y frutales de hoja caduca, galpones y equipos para aves y cerdos, aves según etapa de crianza y colmenas
- ✓ Responsabilidad civil adicional a incendio y HTT: Apicultura

La vigencia de dicho convenio fue de dos años a partir del 1 de octubre de 2013 y produjo los resultados que se muestran en el apartado correspondiente.

2.3. Renovación a partir de octubre de 2015

El MGAP decidió la renovación del Convenio desde el 1º de octubre de 2015 hasta el 30 de junio de 2016. Este plazo más reducido obedeció a dos razones: en primer lugar, adecuar los períodos de contratación de los seguros a los ciclos productivos, y en segundo lugar realizar solamente algunas modificaciones imprescindibles dejando un período de tiempo suficiente para estudiar modificaciones más de fondo.

Las modificaciones introducidas fueron las siguientes:

- ✓ Se agregaron nuevas coberturas al convenio como resultado del trabajo del grupo interinstitucional:

Cuadro 1. Nuevas coberturas

Cultivo	Capital por Unidad de Área (US\$)	Tasa de Prima total (%) ³
Almácigos de cebolla	2 (por m ²)	6,00
Engavillado de cebolla	Ídem cultivo	1,00
Seguro Hortícola Anual (hasta 8 ha)	4000 (por hectárea)	6,50
Siembra directa de cebolla en Salto	Ídem cultivo tradicional	4,98

Fuente: Convenio 2015/2016

Estas nuevas coberturas son muy importantes para el sector hortícola en donde se ha solicitado permanentemente propuestas más adecuadas a sus necesidades. Las dos primeras, almácigos y engavillado, complementan el ciclo productivo hacia sus dos extremos, el comienzo y la finalización (post cosecha), de modo de otorgar una protección más integral.

El Seguro Hortícola Anual, cuya primera experiencia en el Convenio había sido el Seguro Multirubro Hortícola, extiende su aplicación hasta 8 hectáreas totales de horticultura y fija un capital asegurado por hectárea más adecuado a las necesidades del productor hortícola diversificado que su diseño anterior.

Por otra parte, la cobertura de siembra directa de cebolla en Salto tiene como objetivo cubrir los riesgos de una nueva tecnología en desarrollo en el norte del país. Esto concuerda con una de las finalidades básicas de los sistemas de seguros, como es respaldar las innovaciones tecnológicas que permitan aprovechar las oportunidades de producción.

- ✓ La suma asegurada para aves se calculará mediante tasación y las escalas fueron modificadas según el cuadro siguiente para adecuarlas a la realidad de los productores:

³ A la que hay que deducirle el subsidio según franjas.

Cuadro 2. Nuevas escalas de aves

Superficie galpón	Subsidio
Hasta 1.800 m ²	90%
Mayor a 1.801 y hasta 3.600 m ²	70%
Más de 3.601 m ²	35% a los primeros 3.600 m ²

Fuente: Convenio 2015/2016

- ✓ En el Seguro de Índice contra excesos hídricos se contempló la situación de los productores con cultivos de mayores costos y procedió a modificar las sumas aseguradas máximas y los subsidios máximos como sigue:

Capital asegurado máximo:

- US\$ 4.000 para Tomate, Frutilla, Lechuga y Ajo, divisible en ocho cupones de seguros.
- US\$ 2.000 para los demás cultivos hortícolas a campo, divisible en cuatro cupones de seguros.

Subsidios máximos por productor:

- US\$ 800 totales cuando se asegure Tomate, Frutilla Lechuga o Ajo
- US\$ 400 en el resto de los cultivos.

2.4. El seguro de índice de exceso de precipitaciones se añade al sistema

Luego de la prueba piloto⁴ desarrollada en el ciclo 2013/2014 en el departamento de Canelones⁵ con la venta del seguro a productores en condiciones reales de operación para evaluar el ajuste del índice considerado (precipitaciones acumuladas en 10 días dentro del mes seleccionado de cobertura), este seguro fue ofrecido incorporado al Convenio para el

⁴ Por más información sobre la implementación de la prueba piloto ver en Anuario 2013 "Innovaciones en seguros basados en índices para la pequeña agricultura familiar. Excesos hídricos en horticultura".

⁵ En la cual existieron excesos importantes de precipitaciones pero la contratación del seguro por las causas enumeradas en el Anuario anterior fue muy baja.

ciclo 2014/2015. Además del departamento de Canelones se agregaron la zona de La Escobilla en Florida y tres Secciones Policiales Hortícolas del Departamento de Montevideo.

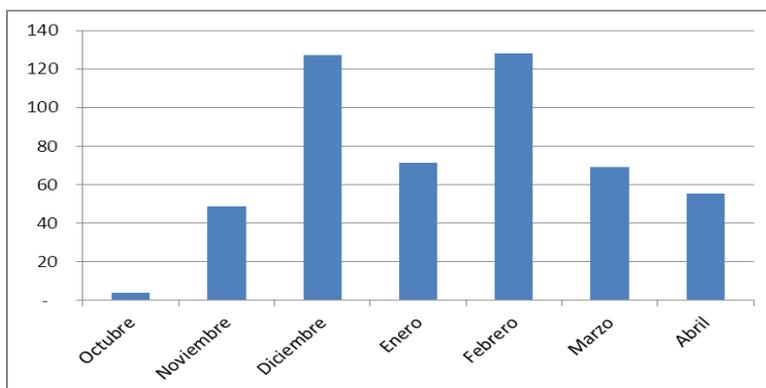
Adicionalmente, se amplió a todos los cultivos hortícolas a campo y se empleó el mismo criterio de asignación del subsidio en cuanto a tasa y estratos de tamaño del resto de las coberturas del convenio, pero con un límite máximo de 400 dólares de subsidio por productor.

Se intensificaron las actividades de difusión y capacitación a las organizaciones de productores sobre este seguro a partir del mes de setiembre de 2014 y la cantidad de meses de cobertura fue ampliada, pudiendo contratarse el seguro en los meses de octubre de 2014 a abril de 2015.

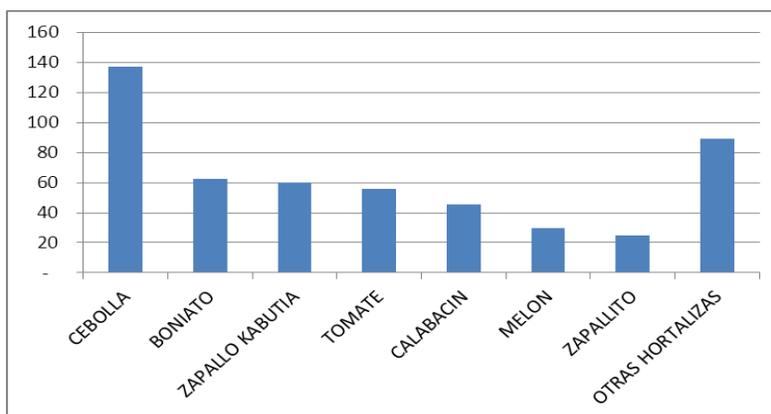
Los resultados de este primer ciclo comercial indican que 155 productores compraron el seguro (15% de penetración en el área objetivo), asegurando en total 504 hectáreas. Estas cifras superan las obtenidas con otros seguros de índices en países más avanzados en la materia.

Este seguro fue diseñado para otorgar flexibilidad al productor en su gestión de riesgos agrícolas, por lo que puede seleccionarse: el período en que la cobertura se necesita (que depende del ciclo de lo que plantó y las variedades empleadas), la suma asegurada (que depende del nivel de insumos empleados y el estado del cultivo) y la intensidad del fenómeno de precipitaciones contra el cual se desea proteger según sus condiciones productivas (tipo de suelos, pendientes, sistematización del predio, etc.)

Los productores adquirieron el seguro durante todo el ciclo, con dos picos de contratación en diciembre y febrero, coincidiendo con los principales cultivos plantados (cebolla y boniato/tomate/zapallos).

Figura 1. Distribución de las hectáreas aseguradas por mes

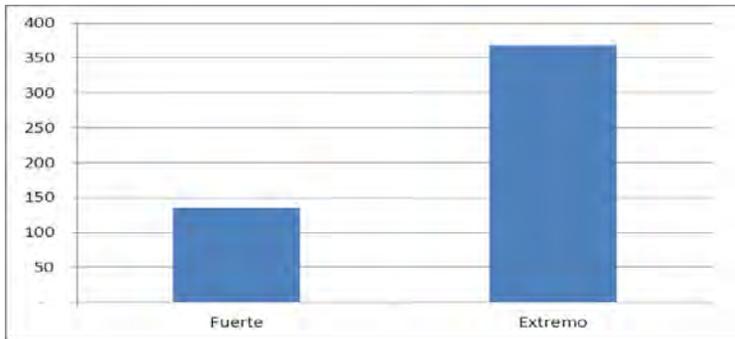
Fuente: elaboración propia en base a BSE

Figura 2. Cultivos asegurados (en hectáreas)

Fuente: elaboración propia en base a BSE

El nivel de intensidad de lluvias contratado mayoritariamente por los productores fue el extremo (acumulación de mayor cantidad de lluvias en diez días), que casi triplicó al más leve. Ello podría estar indicando una percepción de que los daños importantes solo se producen a altos niveles (y por lo tanto los daños de menor intensidad los retiene el productor) o que se seleccionó el nivel extremo por ser de más bajo precio.

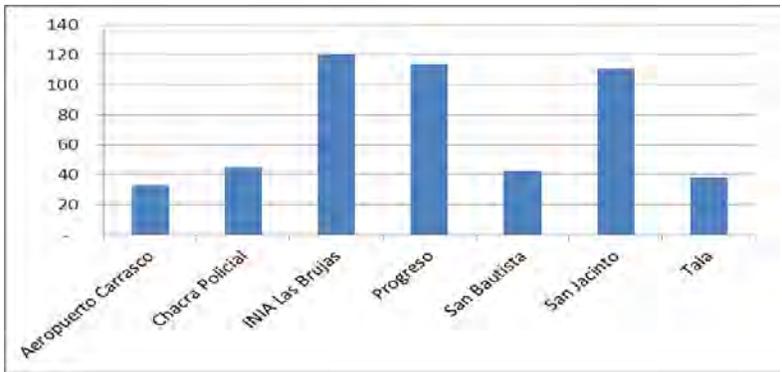
Figura 3. Nivel de intensidad de lluvias contratado (en hectáreas)



Fuente: elaboración propia en base a BSE

Respecto a la distribución geográfica de los asegurados según la Estación meteorológica de referencia que seleccionaron, se tiene que INIA Las Brujas, Progreso y San Jacinto son los lugares con más concentración de seguros en superficie (Figura 4).

Figura 4. Distribución geográfica de los asegurados



Fuente: elaboración propia en base a BSE

Las condiciones del ciclo 2014/2015 fueron contrastantes respecto al ciclo 2013/2014, registrándose exceso hídrico en éste último caso. En cambio, las contrataciones mostraron un comportamiento inverso al de las condiciones meteorológicas observadas en ambas safras: en 2014/2015 fueron aceptables, mientras en 2013/2014 casi no se contrató.

Sólo se disparó el seguro al comienzo del ciclo en el mes de octubre en dos Estaciones Meteorológicas en las que no existían contrataciones para ese mes.

Esta alternancia de condiciones hídricas de los diferentes ciclos de los cultivos es bastante frecuente. Es bien conocido que no hay dos años iguales y ello forma parte de la variabilidad climática.

Por esta razón, se debe seguir trabajando en generar una cultura aseguradora entre los productores granjeros, ya que, en presencia de incertidumbre en los pronósticos de largo plazo o estacionales, el seguro constituye un instrumento de transferencia del riesgo potencial.

El presente ciclo 2015/2016 comenzó en noviembre con los ajustes en las sumas aseguradas que se describieron con anterioridad y con los pronósticos de Año Niño⁶, por lo se esperan lluvias por encima de lo normal, con una tendencia a ser mayores al norte del Río Negro.

3. Evolución de los resultados del sistema

La figura 5 presenta la evolución de la respuesta de los productores al desarrollo de las actividades del sistema en los seguros contra granizo y HTT (no se incluyen ni el seguro de índice contra exceso hídrico ni los seguros para animales de granja).

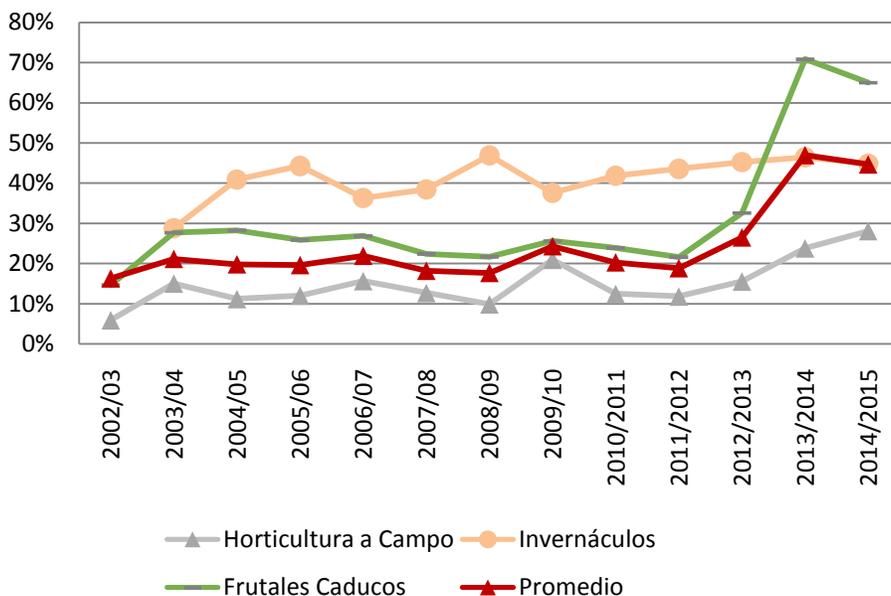
Durante los primeros años de desarrollo las penetraciones del seguro, medidas en porcentaje de área asegurada sobre área plantada o sembrada, oscilaron en 20% en promedio, con alrededor de 40% en invernáculos, 25% en fruticultura caduca y 10% a 12% en horticultura.

Se constatan dos respuestas puntuales en los primeros años del período: en invernáculos a la asignación de subsidios aumentados para quienes aseguraran estructura y contenidos simultáneamente en 2008/2009, y en hortalizas en 2009/2010 por obligación a quienes tuvieran planes de negocio hortícolas financiados por DIGEGRA, lo que dejó de observarse una vez que cesó la obligación.

El importante aumento de la penetración de los seguros registrado en 2013/2014 responde al sustancial aumento de los subsidios a las primas como medida de política destinada a blindar las finanzas públicas relacionadas a catástrofes. Previo a dicho incremento, se registró un aumento de la contratación en la zafra 2012/2013 que puede adjudicarse a la ocurrencia de varios eventos adversos de magnitud que sensibilizaron la respuesta de los productores.

⁶ *Temperaturas del agua del Océano Pacífico sobre lo normal que provocan fenómenos convectivos aumentados sobre nuestra localización.*

Figura 5: Penetración de los seguros según subsector (%)



Fuente: Elaboración propia en base a BSE hasta 2006/2007, Sistema de Gestión del Convenio (MGAP) desde 2007/2008 hasta 2012/2013; 2013/2014 y 2014/2015 BSE.

La penetración en la horticultura a campo aumentó mucho menos que en las demás actividades analizadas, con valor promedio de 25% a 28%, superando el 15% del 2012/2013. En el caso de los invernáculos y sus cultivos protegidos, la penetración de los seguros aumentó a 47%, superando el 45% del año anterior. En tanto, la penetración en los frutales caducos en producción es la que más reaccionó al aumento de los subsidios con un valor de 71%, superando ampliamente el 35% del 2012/2013. Globalmente, la penetración pasó de 27% a 47% en un solo año, como respuesta a los mayores subsidios a la prima, lo que constituye un avance importante en la dirección de la protección de la producción y sus productores, como se muestra en el Cuadro 3.

Durante el último período 2014/2015, los niveles de penetración se mantuvieron relativamente estables, con pequeñas reducciones en frutales caducos e invernáculos, pero siguieron progresando en horticultura, un sector tradicionalmente de escasa respuesta a estímulos de esta índole.

Cuadro 3. Penetración de los seguros de granizo en zafras 2012/13 y 2013/14

Sub Sector	2012/13	2013/14	2014/2015	Variación
Frutales de hoja caduca	35%	71%	65%	103% / -8%
Horticultura a campo	15%	25%	28%	67% / 12%
Invernáculos	45%	47%	45%	4% / -4%
Promedio	27%	47%	45%	47% / -4%

Fuente: Elaboración propia en base a BSE hasta 2006/2007, Sistema de Gestión del Convenio (MGAP) desde 2007/2008 hasta 2012/2013, 2013/2014 y 2014/2015 BSE.

4. Conclusiones

En los doce años de evolución del sistema de seguros para la granja se incorporaron mejoras desde la oferta (nuevas coberturas, mejores mecanismos de gestión) que tuvieron impactos de mediana entidad en la demanda (repuesta de los productores). El gran impacto observado en los dos últimos años respondió a las modificaciones introducidas, que incrementaron el apoyo público en la contratación de seguros (subsidios) y mejoraron económicamente el acceso de los productores al instrumento.

No obstante la gran respuesta en términos de contratación, el mayor uso de los subsidios como mecanismo de promoción ha merecido un profundo análisis en la literatura técnica. Entre las desventajas señaladas se tiene que que suelen ser una solución de difícil salida posterior sin deprimir la contratación, que son sensibles a los ciclos económicos y los presupuestos de los gobiernos, y que exigen extremo cuidado respecto a las regulaciones del comercio internacional (normas de la OMC). Además, muchos autores señalan que “enmascaran” el verdadero valor de un riesgo, produciendo en los productores una señal de subvaloración del mismo, lo que afecta la toma de decisiones relacionada a otras técnicas complementarias de manejo de riesgos. Los ajustes futuros de esta política de incentivos a la contratación de seguros deberán tener en cuenta estos aspectos y necesitarán un seguimiento permanente (monitoreo) a través de evaluaciones de implementación de la política.

Si se evalúa el grado de utilización de otras prácticas de gestión de riesgos orientadas a la prevención y reducción del riesgo climático, así como el impacto de esta política en los ingresos de los productores y en particular en la incorporación de mejoras tecnológicas e inversiones y cambios en la productividad, podrá obtenerse información importante para transferir a los productores, de forma tal de contribuir a entender las ventajas de los involucrar a los seguros en el proceso de toma de decisiones y así generar una cultura más aseguradora.

