

Elaboración de programas de seguros agrícolas exitosos y sostenibles

Conceptos fundamentales y pasos iniciales

David Hatch, Miguel García y Marcelo Nuñez¹



El propósito del presente documento consiste en brindar a los gobiernos una breve reseña sobre los seguros agrícolas y los conceptos importantes que se deberían aplicar cuando se formulan programas de seguros agrícolas. Cuando los programas tienen éxito, lo más frecuente es que se deba a la correcta aplicación de ciertos conceptos subyacentes. Los seguros pueden jugar un gran papel al gestionar muchos aspectos del riesgo agrícola; sin embargo, no constituyen la solución a todos los riesgos.

Para determinar el papel correcto de los seguros se requiere llevar a cabo un análisis y proceder con cuidado.

El objetivo del presente documento es delinear los conceptos esenciales para el éxito en la elaboración de programas de seguros agrícolas. Seguir estos principios aumenta enormemente la probabilidad de alcanzar el éxito y ayuda a garantizar que se utilicen los escasos recursos financieros y humanos de manera prudente para lidiar con los desastres naturales cada vez más frecuentes y cada vez más catastróficos.

¹ Deseamos agradecer los valiosos aportes de María José Pro González, ENESA; Diego Arias, Banco Mundial, y Jean-Marc Lafrance, FADQDI; así como de Margarita Cruz Fernández, Juan Carlos Cuevas García y Elsa Sánchez Elizo, los tres de AGROSEGURO.

Nuestro desafío común

Las proyecciones indican que en nuestro mundo habitarán más de 9000 millones de personas para el 2050, en comparación con apenas un poco más de 6000 millones que tenemos al día de hoy. ¿Cómo vamos a alimentar a toda esta gente, sobre todo cuando más de nueve millones de personas ya mueren de inanición cada año y cientos de millones más sufren de inseguridad alimentaria crónica o periódica? La agricultura, particularmente la de pequeños y medianos agricultores que producen una cantidad considerable de los alimentos del mundo, sigue siendo sumamente vulnerable a los efectos de los desastres naturales. La variabilidad climática tiene efectos directos, tales como sequías, inundaciones y enfermedades, tanto las nuevas como las que están volviendo a aparecer, que reducen las cosechas, minimizan los activos de los hogares, amenazan sus medios de vida y les debilitan su capacidad de soportar pérdidas futuras.

El impacto de los desastres naturales ha hecho que el precio de los alimentos se dispare. El impacto se sintió por primera vez en 2008 y el mundo sigue siendo vulnerable.

Cuando la gente tiene hambre, la estabilidad civil se ve amenazada. La crisis de 2008 llevó al derrocamiento de varios gobiernos. Platón dijo en una ocasión: "La civilización no está más que a unas cuantas comidas de distancia de la barbarie". Más recientemente, Lord Cameron de Inglaterra dijo que estamos "a nueve comidas de distancia de la anarquía". Por estar política y financieramente distraídos por la crisis financiera mundial, se está dedicando

una menor cantidad de recursos a la solución real de la crisis mundial de inseguridad alimentaria, sobre todo en Latinoamérica y el Caribe (LAC). Esta dinámica agita el espectro de un mayor descontento civil en el futuro.

Con frecuencia, se considera que Latinoamérica es un exportador neto de bienes; sin embargo, al llevar a cabo un examen más detallado país por país, e incluso dentro de los países que son exportadores netos de alimentos, vemos que existe mucha más vulnerabilidad. Esto se aplica en especial a Centroamérica. La región caribeña se encuentra claramente en riesgo de volatilidad de precios alimentarios porque pagó aproximadamente US\$4000 millones al año por importar alimentos en 2008 (FAO 2011).

Para consideración del lector, se muestra una variedad de hechos que sugerimos sean incluidos en las políticas gubernamentales para abordar la situación de seguridad alimentaria de cada país, ahora y en el futuro.

- Para el 2030, el 90% de los 1500 millones de personas adicionales habrán nacido en los países en vías de desarrollo.
- La producción alimentaria tendrá que aumentarse 60 a 70% para alimentar a los 9000 millones de personas en el 2050.
- Los países de las regiones andina, centroamericana y caribeña dependen muchísimo de las importaciones de alimentos. Algunos países importan no menos del 90% o más de sus alimentos.
- Aproximadamente, existen 15 millones de minifundios en América Latina, con un total de más o menos 60 millones de personas. Estas controlan entre el 30% y el 60% de todas las tierras de labranza y los bosques.
- La mayoría de los agricultores tiene pocos ahorros o bien no cuenta con ninguno para soportar las pérdidas de cosechas. El 34% de los pequeños productores y los agricultores de tipo familiar en Centroamérica vive en pobreza y otro 32% vive en la indigencia, lo que significa que al menos seis de cada diez hogares de minifundistas se enfrentan con problemas para garantizar su propia seguridad alimentaria.
- Por ejemplo, en Brasil, las granjas familiares producen el 67% de la cosecha nacional de frijoles, el 84% de yuca, el 49% de maíz y el 52% de la leche.

Nos anima ver la Declaración del G20 titulada, "Volatilidad de precios alimentarios y agricultura", y la creciente prevalencia de los temas relacionados con la gestión de

riesgos de desastres agrícolas que afloran en eventos tales como la reunión de Río+20 y la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos de 2012. Con todo, necesitamos urgentemente avanzar más allá de la etapa de pláticas y recurrir a la formulación de políticas y la inversión para el largo plazo. Ciertamente, ya es hora de que se tomen medidas sostenidas, empezando por una correcta comprensión de la gestión de riesgos y el compromiso por parte de los jefes de estado y los ministerios de Agricultura y Hacienda, por ejemplo, a fin de que se vuelvan más proactivos al prepararse para los desastres naturales y otras formas de riesgos y responder de manera eficaz, en lo concerniente al costo.

Los seguros agrícolas siguen siendo una herramienta importante de gestión de riesgos para ayudar a cubrir los impactos que los desastres naturales causan en la seguridad alimentaria; pero el agricultor es el actor primario en la producción agrícola y la gestión de los riesgos. No obstante, el agricultor no puede encargarse por sí solo de la producción y la gestión de los riesgos. Es absolutamente esencial que los países pongan en práctica las normativas, leyes, reglamentos e inversiones que apoyen al agricultor y promuevan el desarrollo de tales seguros.

Es más, entre el gobierno, los sectores privados de seguros/reaseguros y las organizaciones de agricultores, a menudo existe una falta de coordinación que impide desarrollar y ejecutar eficazmente los seguros agrícolas. También señalamos que, si bien los seguros agrícolas constituyen un instrumento importante de gestión de riesgos, siempre son más eficaces cuando se aplican junto con otras medidas de gestión de riesgos emprendidas por el gobierno y el sector agrícola, con el objeto de minimizar o eliminar los riesgos siempre que sea posible. Es importante observar que el Banco Mundial ha manifestado que “El seguro agrícola es un componente importante de la gestión de riesgos en la agricultura; pero no reemplaza las buenas técnicas de gestión de riesgos, los métodos sólidos de producción y las inversiones en tecnología de punta. Cuando viene aunado con estos factores, el seguro agrícola mejora el bienestar de la comunidad rural y potencia la seguridad de la producción” (Banco Mundial, 2009. *Agricultural Insurance, Primer Series on Insurance 12*).

El estado de los seguros agrícolas en las américas

El seguro agrícola ha existido en América durante muchas décadas. Por ejemplo, tres de los programas de seguros agrícolas más desarrollados en el mundo se encuentran en este hemisferio (Canadá, México y los Estados Unidos); Argentina tiene el programa

más antiguo del mundo, con más de 100 años de existencia; y Uruguay se jacta de tener el máximo porcentaje de tierras de labranza protegidas por seguros en América.

En 2005, la Junta Interamericana de Agricultura (JIA), formada por los ministros de agricultura de 34 países de este hemisferio, dio un mandato al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) para que trabajara estrechamente con los gobiernos, a fin de fomentar los seguros agrícolas en el hemisferio occidental. Desde entonces, el IICA ha dado una variedad de pasos constructivos, a pesar de sus recursos limitados. Desde luego, también otros han dado pasos importantes.

El Banco Mundial y los gobiernos, tales como los de Canadá, México y España, han proporcionado valiosos recursos técnicos a los países interesados en elaborar programas sólidos de seguros. Dicha participación es esencial, tanto ahora como en el futuro. Actualmente, muchos países del hemisferio están expresando un fuerte interés en elaborar programas de seguros, sobre todo para el pequeño y mediano agricultor.

Hoy, hemos encontrado por lo menos una docena de países que están aplicando algún tipo de programa nacional o regional de seguros agrícolas. Sin embargo, señalamos que el desarrollo de nuevos programas en los últimos 10-15 años ha llevado a resultados mixtos. Entre las razones de ello se encuentran:

- 1 La falta de demanda de acceso a los seguros por parte de los agricultores,
- 2 Los gobiernos tienen expectativas poco realistas con respecto al propósito y la complejidad de los seguros,
- 3 Puede que los gobiernos tengan objetivos que no siempre son compatibles con los objetivos de un sistema sostenible de seguros de cosecha,
- 4 No hay suficiente coordinación entre las organizaciones de consultoría y de donantes,
- 5 Falta de compromiso del sector privado,
- 6 Colaboración insuficiente con los productores agrícolas,
- 7 Se está prestando una atención inconsistente al desarrollo de un abordaje holístico a la gestión de riesgos,
- 8 La coordinación y la formulación de políticas son inadecuadas entre los programas del sector público, tales como la extensión y el crédito agrícola, así como entre los ministerios.

CONCEPTO 1

Pensar a largo plazo: los seguros necesitan años para desarrollarse correctamente

Por lo general, cierta forma de presión política en un gobierno genera el interés por desarrollar un programa de seguros. A menudo, la prioridad es resultado de una crisis en curso (p. ej., una sequía severa). En un mundo ideal, no tendríamos que esperar hasta que llegue una crisis para responder; por el contrario, examinaríamos las tendencias y daríamos pasos prudentes antes de que el problema se agudice.

Como la crisis suele ser muy significativa, un arreglo rápido (por lo general, en menos de un año) es lo que usualmente se espera. Ciertamente, ¿existe alguna solución que se puede “comprar en el mercado” y utilizar en apenas unos cuantos meses! Lamentablemente, eso no es del todo así. Para crear un programa sostenible de seguros se pueden necesitar años, en los que el gobierno da los pasos iniciales para crear leyes sólidas y recopilar información crítica con el objeto de conocer los riesgos.

A fin de obtener los resultados apropiados en el desarrollo de seguros agrícolas, se necesita análisis, previsión, asunción de riesgos, planificación y tiempo. En vez de responder a un solo evento, los países más bien deberían identificar y evaluar las tendencias y hacer proyecciones. Con demasiada frecuencia, hemos visto que los países se apresuran a aplicar una supuesta solución, solo para luego encontrar que sus expectativas estaban mal dirigidas o o sus cálculos eran incorrectos. No se pueden determinar primas precisas sin primero conocer el riesgo. Mientras mayor sea la incertidumbre al definir el riesgo, mayores serán las primas de seguro, si es que siquiera se dispone de los seguros.

Cualquier programa de seguros también tiene muchas partes que interactúan, cada una con un papel o función particular que se debe claramente especificar y monitorear.

El diseño y la administración del programa exige coordinación entre diversas entidades y estas entidades deben desarrollar su pericia y ganarse la confianza de las demás para funcionar bien. Esto también toma tiempo. El peligro de fracasar aumenta enormemente cuando se adoptan con demasiada rapidez las soluciones percibidas; se fijan precios incorrectamente y se cobra demasiado o muy poco en las primas; hay mala administración y no se les paga a los agricultores; las compañías se salen del negocio; existe una educación deficiente que crea expectativas poco realistas entre los agricultores, etc.

CONCEPTO 2

Conocer los riesgos

La primera prioridad al elaborar un programa es comprender a cabalidad los riesgos. Un paso inicial importante consiste en crear un perfil de riesgos de todo el país. Este proceso exige invertir tanto tiempo como gastos. Exactamente el tamaño de esta inversión dependerá de muchos factores, entre ellos la existencia de datos históricos sólidos. Un segundo paso es el de crear una base de datos objetiva, protegida y transparente que rastree áreas tales como los patrones meteorológicos, los daños a los cultivos causados por desastres naturales, la producción de los cultivos y la información de precios de mercado según cultivo. El perfil de riesgos y la base de datos constituyen pilares dobles que son vitales para cualquier programa exitoso de seguros. Ambos también requieren mantenimiento y actualización constantes, con el fin de garantizar que se disponga de información pertinente para adoptar decisiones.

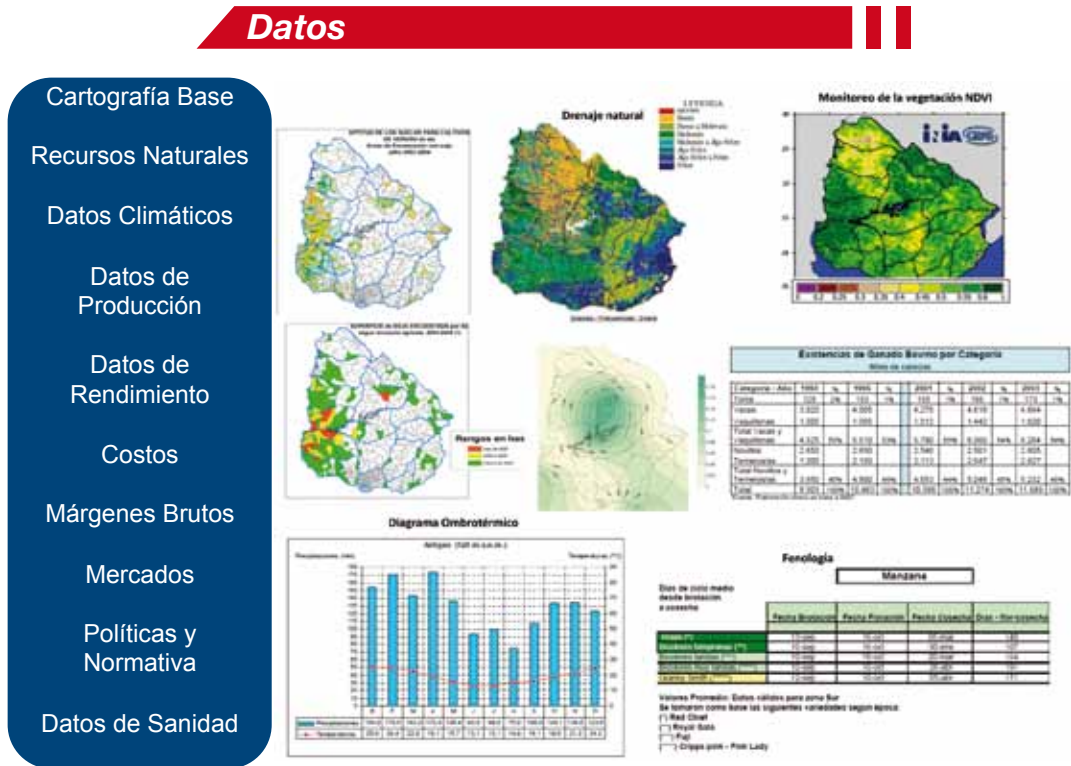
El desarrollo del perfil de riesgos se puede finalizar en etapas que comienzan, primero, con los productos o regiones agrícolas clave. Puede que esta información sea suficiente para crear una forma básica de seguros, mientras se diseña un enfoque más amplio y más holístico.

A menudo, los perfiles de riesgos contienen el tipo de información mostrada en las figuras 1 y 2.

“El seguro agrícola es típicamente una de las muchas herramientas que el agricultor puede utilizar como parte de su estrategia integral para manejar los riesgos de la producción agrícola”.

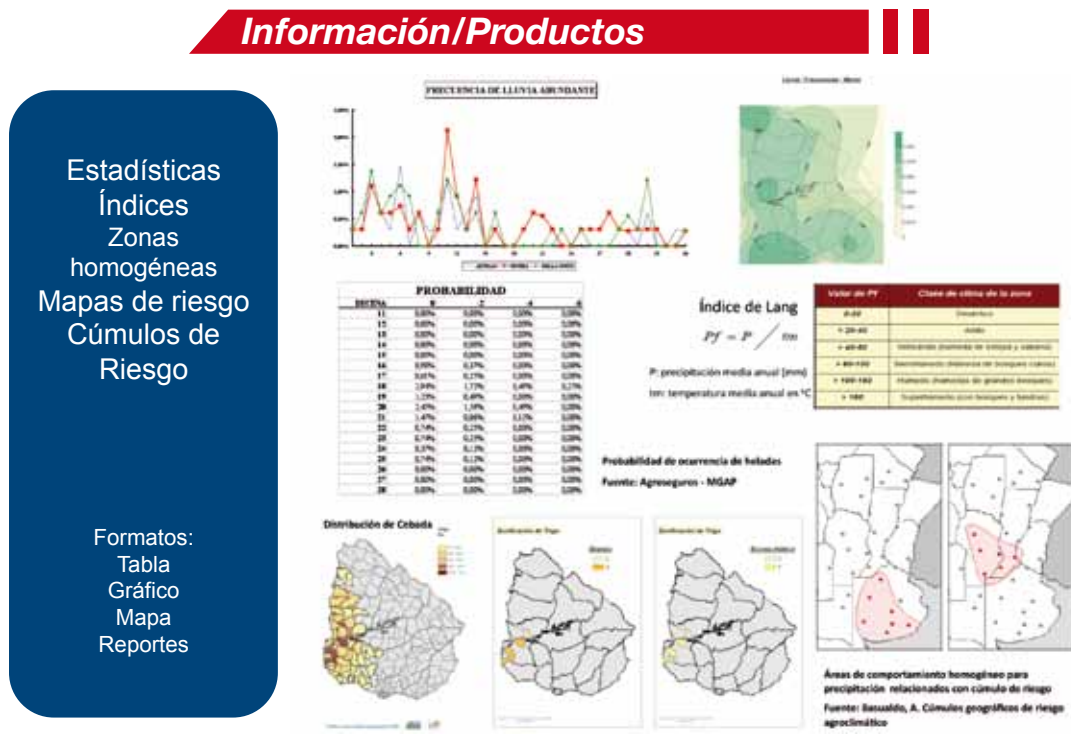
Banco Mundial, 2010.

Figura 1



Fuente: Elaboración propia con base en diversas fuentes de Uruguay.

Figura 2



Fuente: Elaboración propia con base en diversas fuentes de Uruguay.

Hay muchas metodologías para analizar el riesgo. Algunas se concentran en los elementos importantes de frecuencia y severidad, mientras que otras utilizan un modelo parecido al que se muestra a continuación.

Figura 3



Fuente: Agroseguro

CONCEPTO 3

Los seguros deben complementar otras medidas de mitigación de riesgos

Una vez que se conocen los riesgos, es importante determinar qué se puede hacer para lidiar con el riesgo, mitigarlo o minimizarlo. Por ejemplo, si ocurren comúnmente inundaciones, sería entonces prudente evaluar la necesidad de construir canales o reservorios o utilizar otras técnicas de gestión de recursos hídricos. Si un cultivo no puede crecer bien en ciertos suelos o condiciones meteorológicas, entonces, habría que sembrar cultivos que se puedan adaptar bien.

Transferir todo el riesgo o una porción de él (p. ej., mediante los seguros) suele ser más eficaz cuando también se toman otras medidas para mitigar el riesgo, con frecuencia antes de establecer un programa de seguros. De lo contrario, existe la posibilidad de que si se dispone del seguro, puede que la cobertura no sea suficiente para la exposición y/o las primas pueden ser prohibitivas, en cuanto a su costo.

En algunos casos, quizá el seguro no sea la respuesta más eficaz ante el perfil de riesgos de un país. Además, tal como se manifestó anteriormente, el diseño y la administración de un programa de seguros exige recursos considerables, de manera que se debe ejercer un cuidado considerable antes de implementar un programa. El objetivo de los seguros es brindar protección contra riesgos que no son adecuadamente asequibles o controlables por parte de los productores.

Algunos países dependen de programas de asistencia en situaciones de desastre que se movilizan cuando ocurre un desastre. Sin embargo, los estudios han revelado que no funcionan eficazmente. De hecho, los programas permanentes de seguros han demostrado costar menos y ser administrados con más eficacia que los programas periódicos de asistencia en caso de desastre.

CONCEPTO 4

Sin demanda no hay ningún programa

La oferta (productos de seguros asequibles y pertinentes) se debe diseñar para que satisfaga la demanda. Sin embargo, determinar en qué debería consistir esa oferta puede ser un punto de desacuerdo que requiera el diálogo entre el gobierno, el sector privado y los productores. Cada uno tiene sus propios intereses y expectativas que se deben comprender y, una vez acordadas, deben ser cuidadosamente monitoreadas y ajustadas, según se necesite.

La demanda es generada por los que comprarían la protección del seguro. En muchas partes de América, no se conoce ni se practica comúnmente la compra de seguros. Para algunos, quizá esto se debe a que no están conscientes de lo que es el seguro y cuáles son sus beneficios. Para otros, es porque no confían en la compañía de seguros o porque simplemente no se pueden dar el lujo de pagar las primas. Otros más incluso pueden creer que los desastres son la voluntad de Dios y que, por lo tanto, se deben sobrellevar.

Los programas de seguros deben ser impulsados por la demanda y no por la oferta. Con frecuencia, los países crean una solución y luego van a buscar un problema o bien, dicho de otra forma, ofrecen un martillo cuando lo que se necesita es una llave inglesa. Se debe consultar a los agricultores, desde el principio y con frecuencia, para poder conocer sus verdaderas necesidades y prioridades.

Por consiguiente, es esencial identificar estos obstáculos y ocuparse de ellos. Los programas de seguros se deben diseñar de conformidad con las protecciones que los asegurados necesitan y el precio debe ser asequible para que se pueda comprar. Después de todo, la verdadera intención del seguro es beneficiar directamente al agricultor y, a su vez, lograr la estabilidad económica.

Instruir al comprador y conseguir su apoyo son dos elementos críticos de cualquier programa exitoso de seguros. Un consumidor informado reduce la probabilidad de expectativas incorrectas. Un consumidor informado produce naturalmente demandas realistas en el lado de la oferta y motiva al sector privado y al gobierno para que ofrezcan una protección ajustada a las demandas del mercado. La divulgación entre cooperativas, asociaciones y otras organizaciones similares, así como entre los mismos agricultores

individuales, debe iniciarse temprano y debe ocurrir con frecuencia. Los programas de capacitación sobre el terreno y de “capacitación de instructores” son esenciales. Además, los programas piloto bien diseñados pueden brindar a los agricultores experiencias reales con los seguros. Entre las áreas que se deben evaluar en un programa piloto se encuentran los términos de compromiso/participación, la determinación del interés asegurable, la medición de los rendimientos de la producción anual y el pago de indemnizaciones, solo para mencionar unos cuantos. Las noticias sobre programas y pagos de reclamos exitosos se deben compartir. La voz se corre con especial rapidez cuando se dispone de testimonios reales.

Finalmente, la experiencia ha demostrado que un programa asequible de crédito suele ser la mejor forma de introducir o complementar los seguros y, a su vez, crear demanda. Sin embargo, se debe señalar que el hacer de los seguros algo obligatorio para conseguir crédito no siempre es una política exitosa en el mediano plazo. Se recomienda disponer de cobertura de seguros en montos que sobrepasen el valor del préstamo. También vale la pena examinar el efecto de las políticas crediticias y de compra de seguros que favorecen a los hombres, en vez de las mujeres, ya que muchas fincas están bajo el control de mujeres que por diversas razones se han responsabilizado de la operación y los resultados de la finca. Lo que ha demostrado ser útil es aplicar los canales existentes de distribución de crédito a la promoción de los seguros.



CONCEPTO 5

Se debe hacer participar continuamente a varios ministerios

Manejar el riesgo agrícola es un proceso tanto técnico como financiero. Por ende, tanto el Ministerio de Agricultura como el Ministerio de Hacienda (o su equivalente) deben estar trabajando juntos desde las etapas iniciales en cualquier programa que se esté elaborando. También otros ministerios pueden desempeñar un papel en el diseño del programa. Más allá de los ministerios, muchos países han establecido otras entidades (por ejemplo, la Superintendencia de Seguros) que también deberían participar. Sin la cooperación interministerial, es muy poco probable que pueda existir un programa sostenible de seguros.

Es más, los programas de seguros agrícolas tienen varias ventajas adicionales para el sector público. Por ejemplo, contribuyen al mantenimiento y la mejora del sector agrícola y de las prácticas de cultivo, lo cual es vitalmente importante para el Ministerio de Agricultura. Así mismo, para el Ministerio de Hacienda, es importante la estabilización de los ingresos resultante de los pagos más consistentes de impuestos por parte de los productores.

CONCEPTO 6

Las leyes, reglamentos y normativas trascienden la política

Este es un concepto particularmente desafiante porque las normativas del gobierno son, por su propia naturaleza, políticas. Estamos sugiriendo que las normativas sólidas fundamentadas en conocimientos científicos y en principios económicos demostrados facilitan enormemente los programas exitosos. Es crítico atraer la inversión del sector privado, identificar las buenas prácticas de otros países, formar capacidad gubernamental en gestión de riesgos, promover los mercados libres y crear estructuras gubernamentales estables.

Los seguros son algo para el largo plazo. Están destinados a durar décadas o incluso siglos. Las leyes, reglamentos y normativas deben hacer lo mismo. Las leyes, reglamentos y normativas sólidos promueven la estabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas. Obligan y protegen a todos los participantes, ya sea el gobierno, el sector privado o el productor. Se pueden formular políticas mientras se están diseñando otros programas.

El cambio constante lleva a la desconfianza y condena el programa al fracaso. Es vital lograr el compromiso de todas las fuerzas políticas para garantizar la estabilidad y el éxito del sistema en el largo plazo.



CONCEPTO 7

Incluir temprano a las reaseguradoras

Las reaseguradoras constituyen un recurso financiero y técnico esencial y significativo para cualquier programa de seguros. Las reaseguradoras son expertas en elaborar perfiles de riesgos y, en general, en analizar y comprender el riesgo. Su modelización técnica es sumamente avanzada. También pueden jugar un papel clave al diseñar el tipo correcto de información en bases de datos para evaluar el riesgo.

Además, la comunidad de reaseguros sirve de compañía aseguradora a las compañías locales o nacionales de seguros. Las reaseguradoras suelen ser, a fin de cuentas, las responsables de pagar las pérdidas y, por ende, deben sentirse cómodas con el riesgo y la administración de cualquier programa, antes de que estén dispuestas a arriesgar sus recursos financieros.

Incluso si un gobierno cree que puede financiar todas las pérdidas catastróficas, las reaseguradoras son absolutamente necesarias, si se quiere que el seguro funcione de manera suficiente para enfrentar el riesgo potencial. El reaseguro le da al sistema una sostenibilidad en el largo plazo al limitar el monto máximo de pérdidas que asumen las compañías de seguros y al aliviar los efectos de las pérdidas que se acumulan. Por lo tanto, es esencial incluirlas desde el principio en cualquier proceso de diseño. No sirve de mucho crear un programa que no sea aceptable para las reaseguradoras, a menos que el gobierno decida constituirse en la única reaseguradora de todos los riesgos.

Las reaseguradoras también tienen expectativas con respecto al país. Las reaseguradoras buscan países y regiones que:

- 1 Promuevan gobiernos estables,
- 2 Estén comprometidos con las asociaciones público-privadas,
- 3 Fomenten el mercado libre,
- 4 Tengan mercados de exportación que funcionen,
- 5 Produzcan 2-3 cultivos principales que cubren una región significativa con condiciones edáficas y climáticas homogéneas,
- 6 Tengan al menos una aseguradora exitosa dedicada a la agricultura,
- 7 Creen un marco institucional de apoyo a la reglamentación financiera y de seguros con incentivos para que las compañías inviertan en los seguros de cosechas, y
- 8 Tengan agricultores orientados al mercado que se concentran en la agricultura comercial.

Los países que cuentan con este tipo de perfil pueden esperar que las reaseguradoras formen capacidad dentro de los gobiernos, las compañías aseguradoras locales y la industria de agronegocios, al mismo tiempo que aportan recursos para desarrollar productos de seguros. En algunos casos, este perfil se logra mediante un programa regional de seguros.

“El seguro agrícola es clave para ayudar a los agricultores, los ganaderos y el gobierno a aminorar el impacto financiero negativo de estos eventos naturales adversos”,

Mahul, O y Stutley, C,
Banco Mundial, 2010.

CONCEPTO 8

Ningún producto individual de seguros es una panacea

El perfil de riesgos de un país es, por su propia naturaleza, complejo y a veces hasta contradictorio. Por ejemplo, en algunas zonas, el país puede ser susceptible a inundaciones o sequías o granizo o viento, mientras que en otras áreas disfruta de un clima más tranquilo. Las condiciones del agua y del suelo también pueden jugar un papel. La elevación o la pendiente pueden tener un gran efecto en el riesgo. Cultivos diferentes se adaptan de manera diferente a las diversas características ambientales o de las tierras. Es más, la composición de la comunidad de agricultores puede jugar un papel al elaborar el programa correcto de seguros. Los agricultores pueden tener diferentes necesidades, dependiendo del tamaño de su finca y de cuán bien estén organizados.

Hay muchas formas de seguros agrícolas (p. ej., microseguros, costos de producción, pérdida de producción, riesgo de precio, índice paramétrico, riesgos especificados, multirriesgos) y estas pueden variar según el cultivo o el evento meteorológico. Para complicar las cosas aún más, ningún producto se ocupa de todos los riesgos dentro del perfil de riesgos de un país. Por lo general, se necesita una serie de productos de seguros para cubrir adecuadamente la gama de características agrícolas en cada país. Es probable que también estos productos tengan que ser adaptables a las cambiantes expectativas y riesgos.

CONCEPTO 9

El diablo está en los detalles

Un programa de seguros de cosecha debe ser sencillo de aplicar y fácil de entender; pero del dicho al hecho hay mucho trecho. La protección mediante un seguro se rige según la póliza de seguros que esté vigente y las leyes, regulaciones y normativas que la apoyen, las cuales a veces pueden ser bastante complejas. Es esencial evaluar la redacción real de los documentos para asegurarse de que la operación verdadera de la póliza corresponde a la intención de la redacción. Es imperativo aprender de la experiencia de otros cuando se preparan los documentos definitorios. Este concepto se aplica prácticamente a todos los aspectos del desarrollo de los seguros. Ningún detalle es demasiado pequeño (por ejemplo, establecer las fechas correctas de siembra que varían de temporada en temporada o definir claramente los diferentes deducibles o subsidios con base en el cultivo).

CONCEPTO 10

La colaboración entre el gobierno y el sector privado fortalece el programa

Hasta ahora, la importancia del compromiso del sector de privado está entretrejida en toda la discusión. La interacción con el sector privado es el primer paso, en tanto que la meta a largo plazo es una asociación duradera y mutuamente satisfactoria. Ambos sectores comparten los mismos objetivos estratégicos, comparten los riesgos y producen beneficios para todos. Ambos sectores deben considerar que la colaboración eficaz es la primera prioridad, aunque solo fuera por el motivo de conocer las expectativas del otro. Para fines de la presente discusión, el sector privado está compuesto de las compañías de seguros, las compañías de reaseguros, las firmas consultoras con fines de lucro y otros que prestan servicios lucrativos. De esta categoría estamos excluyendo específicamente a los mismos agricultores porque son el “mercado” o, dicho de forma diferente, los consumidores de los productos del seguros.

En esta forma de asociación, el sector público no está limitado a un papel de supervisión o de control. También actúa de coordinador, proveedor y suministrador de información correcta y oportuna y juega un papel esencial en compartir la información y promover el seguro agrícola entre la comunidad de agricultores.

El establecimiento de estas alianzas o asociaciones cuando aún no existen es un proceso de aprendizaje, de ajuste y canalización frecuente de la información. Puede que se necesite crear cooperativas, asociaciones y otras formas de organizaciones de granjeros para promover y atender más eficazmente los programas de seguros.

El sector público y el privado aportan, cada uno, fortalezas complementarias y cada uno juega un papel importante para que cualquier programa sea exitoso. Los papeles de cada organización comprometida tienen que ser claros, complementarios y apoyados por la autoridad apropiada para llevar a cabo estos roles. Por ejemplo, el sector público debe desempeñar una función de supervisión y reglamentación que apoye el desarrollo y el uso de los seguros agrícolas, en vez de prestar una ayuda extraordinaria que suele estar vinculada a intereses políticos. El sector privado puede desempeñar papeles tales como investigación y desarrollo de productos, reaseguros y comercialización. También es importante definir las rendiciones de cuentas sujetas a revisiones externas: confiar mediante la verificación. Finalmente, tanto el sector público como el sector privado y los productores deben compartir el riesgo financiero de cualquier pérdida.

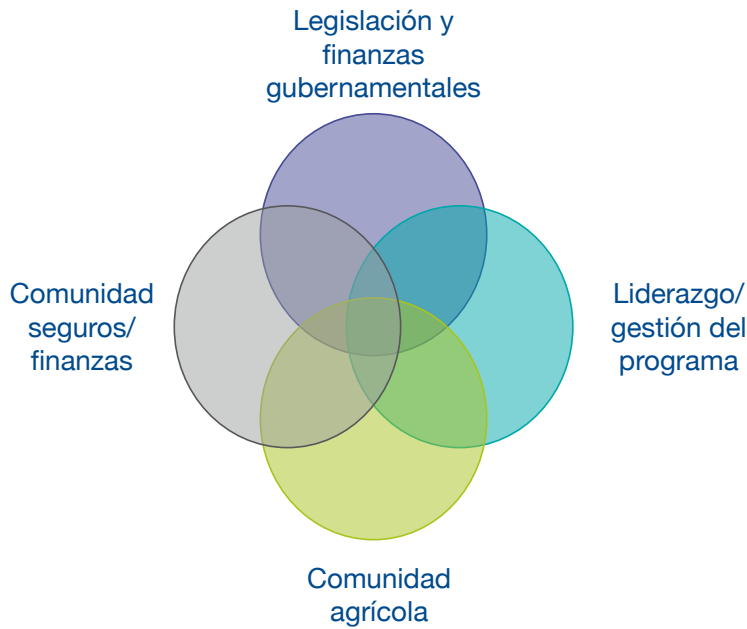
En las figuras que se muestran a continuación (figuras 4 y 5) se identifican elementos esenciales de cualquier asociación público-privada (APP). La experiencia ha demostrado que las APP ofrecen las máximas ventajas y ayudan a impedir que se repitan las fallas del pasado. La figura 6 contiene un modelo de muestra para elaborar un programa de seguros identificando los papeles que deben desempeñar tanto el sector público como el privado.

“El seguro agrícola ayuda a los productores agrícolas a mitigar el efecto de los impactos causados por los peligros naturales y potencia la eficiencia en la asignación de recursos”.

BID, 2006.

Figura 4

**Modelo de seguro preferido:
Una verdadera alianza entre el sector público y el privado**



La experiencia ha demostrado que las APP ofrecen las máximas ventajas y ayudan a impedir que se repitan las fallas del pasado.

Figura 5

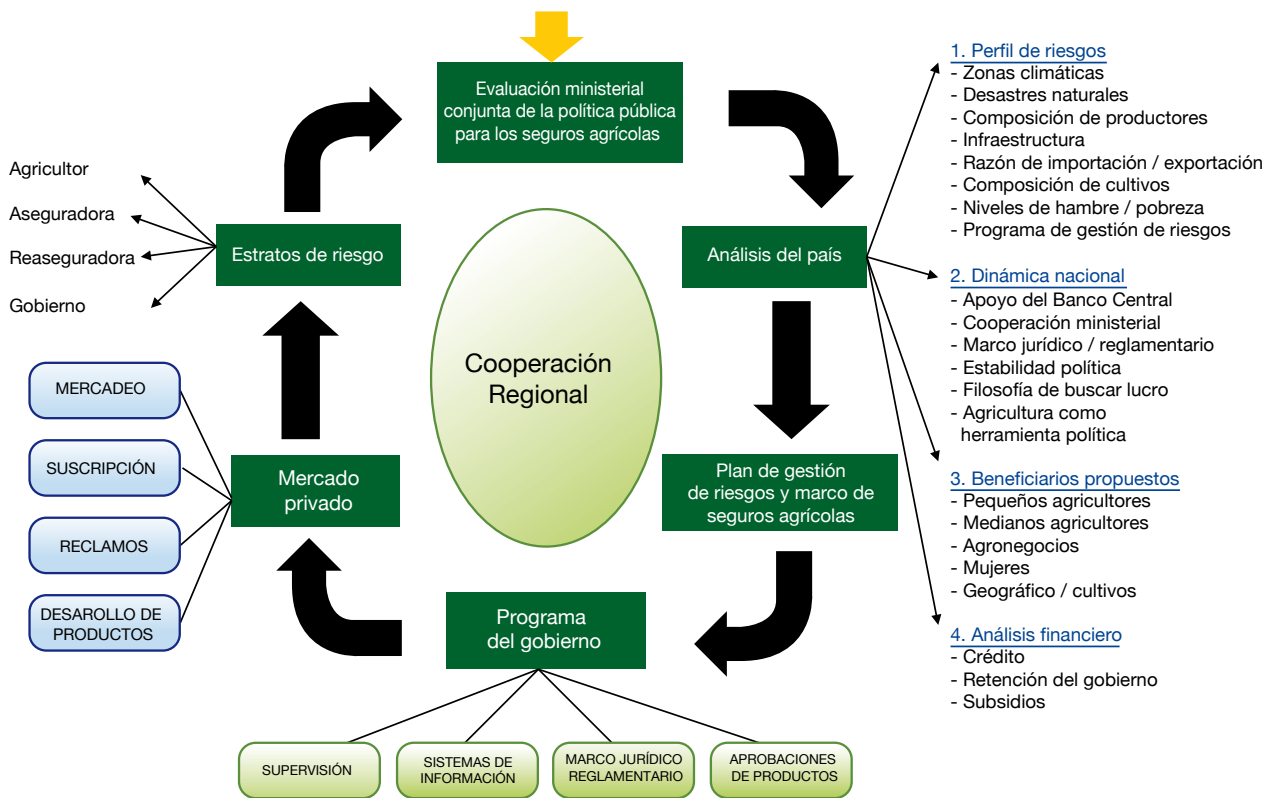
Tres modelos normativos



Adaptada de R. Iturrioz, Banco Mundial.

Figura 6

Marco secuencial para desarrollar los seguros agrícolas



Adaptada por David Hatch con permiso de Diego Arias, exfuncionario del Banco Interamericano de Desarrollo.

CONCEPTO 11

Desarrollar pericia técnica en el gobierno

El diseño y aplicación de políticas sólidas es fundamental para cualquier programa exitoso. Al reconocer la complejidad del tema, se recomienda que cada entidad o departamento que participe en el programa posea la pericia técnica que incluiría a actuarios, agrónomos, veterinarios, abogados y otros.

Es muy común que los gobiernos se encuentren con poco o ningún personal experimentado en las especialidades técnicas arriba mencionadas o en gestión

de riesgos y en seguros. Por consiguiente, la formación de capacidad suele ser un paso esencial temprano. Por ejemplo, la entidad o departamento a cargo de monitorear la capacidad operacional y financiera de una compañía de seguros debe saber evaluar esa capacidad antes de concederle el permiso de dedicarse a los seguros agrícolas. Hay pocas cosas más contraproducentes para un programa que un funcionario mal informado que tome decisiones importantes.

En realidad, el gobierno debería saber lo mismo que el sector privado en las disciplinas clave. Los actuarios y los analistas financieros son dos capacidades fundamentales para cualquier gobierno. Es esencial que cada gobierno elabore un proceso permanente de desarrollo de empleados para garantizar que se encuentren conocimientos y experiencia adecuados dentro de las entidades gubernamentales pertinentes.

El gobierno debe estar en capacidad de comprender cabalmente el programa y de autogobernarse y monitorear al sector privado. Al hacerlo, el gobierno se ganará el respeto de todos los participantes y evitará errores costos.

CONCEPTO 12

Ser autocríticos: constante evaluación e implementación de buenas prácticas

Una característica común de los programas exitosos de seguros a largo plazo en cualquier parte del mundo es su compromiso de aprender constantemente y luego aplicar ese aprendizaje con la mayor frecuencia posible. Plantearse las preguntas difíciles crea un rigor de análisis que aumenta la confianza en el programa y ayuda a evitar errores costos. Un proceso formal de revisión y auditorías periódicas efectuadas por peritos externos son elementos importantes de los programas exitosos.

CONCEPTO 13

La tortuga gana la carrera

Un ritmo lento y constante crea un programa exitoso. Hay muchísimos ejemplos de países que han elaborado o ampliado un programa con demasiada rapidez, lo que ha ocasionado problemas serios. Apenas un ejemplo del buen proceder consiste en conocer un riesgo antes de fijar una prima y ofrecer cobertura. Cada cultivo tiene sus propios riesgos y ese riesgo debe ser entendido y medido. Los riesgos asociados con la producción arrocera son diferentes de los riesgos para el frijol de

soya. El riesgo ganadero ciertamente es muy diferente de la producción de cultivos. Los gobiernos pueden sentirse inclinados a aplicar una presión considerable sobre las aseguradoras para que amplíen un programa sin las pruebas, la educación y los programas piloto adecuados. Esto no solo le abre la puerta a la tensión contraproducente entre socios, sino que también puede crear un fracaso a gran escala; un fracaso del cual se podrían necesitar décadas para recuperarse, si es que hay recuperación.

No hay duda de que se requiere un sentido de urgencia. La población está creciendo, la inseguridad alimentaria está aumentando y los desastres naturales son más intensos y más frecuentes. Los agricultores están experimentando pérdidas que amenazan sus fincas y sus medios de vida. Sin embargo, la urgencia se traduce mejor en la fijación de prioridades, el establecimiento y el cumplimiento de marcos cronológicos razonables y la dedicación de recursos adecuados a estas prioridades con el correr del tiempo.



Primeros pasos críticos

1 Aprender sobre el mundo de los seguros agrícolas

El seguro agrícola es uno de los tipos más complejos de seguros que existen. Combina finanzas, ciencias, legislación, administración, tecnología de información y una multitud de cuestiones más que crean un tema singularmente complejo. El desafío se vuelve incluso más difícil a la luz del cambio climático. Su complejidad exige un gran respeto y un análisis riguroso. Como primer paso, se recomienda que el lector se familiarice mucho con el contenido de los enlaces proporcionados al final del documento.

2 Crear un grupo de desarrollo que incluya el gobierno, las organizaciones internacionales y los productores

Se recomienda muchísimo utilizar un enfoque de grupos de trabajo, que tengan representación de las diversas partes que se involucrarían en cualquier programa a largo plazo. Es mejor que el grupo de trabajo esté encabezado por una sola entidad del gobierno (p. ej., la Superintendencia de Seguros) y también debe incluir a representantes de los ministerios de Agricultura y Hacienda. Las organizaciones internacionales con experiencia en el campo de la agricultura y los seguros también pueden aportar un gran valor.

3 Involucrar al grupo correcto de peritos externos

Como complemento a las fortalezas del equipo interno, se necesita pericia en una amplia gama de áreas, tales como gestión de riesgos, seguros, reaseguros, tecnología de información, derecho, finanzas, agricultura/agronomía, etc. Por lo tanto, es esencial contar con la pericia disponible que se necesita para satisfacer las necesidades específicas del país. Un primer paso sugerido consiste en reunirse primero con una organización internacional, tal como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), o con un miembro de la comunidad de donantes, por ejemplo, el Banco Mundial, quienes están familiarizados tanto con la agricultura como con los seguros agrícolas y la comunidad de expertos, cada uno con una capacidad técnica específica, de conformidad con las necesidades del país. La misión singular del IICA en el hemisferio le permite ser un facilitador objetivo entre el sector público y el privado. Los representantes de los sectores público y privado no solo incluyen las compañías aseguradoras locales, sino también representantes de la comunidad internacional de seguros y reaseguros en este hemisferio o en Europa, tales como España. Los gobiernos que cuentan con programas bien desarrollados suelen estar también disponibles para brindar pericia con base en sus muchos años de experiencia.

Este grupo de expertos, una vez constituido, puede brindar asesoramiento y pericia de un valor incalculable en especialidades muy técnicas al equipo de desarrollo encabezado por el gobierno, tal como se describió brevemente en el apartado 2) arriba. Pueden ayudar al país a elaborar un plan de acción y también al gobierno a desarrollar su propia capacidad. Finalmente, pueden poner al gobierno en contacto con los homólogos adecuados de otros países para identificar buenas prácticas. Los países pueden aprender de las experiencias (tanto éxitos como fracasos) de otros países colaborando con consultores externos, expertos de las compañías aseguradoras y reaseguradoras e instituciones del sector público localizadas en otros países.

4

Crear el perfil de riesgos del país

Por lo general, el primer paso para comprender el riesgo es finalizar el perfil de riesgos del país. De esta manera, cualquier programa se adaptará a las necesidades y prioridades particulares que se han identificado. No puede existir ningún programa sólido sin esto. Con base en este perfil, un país puede identificar prioridades y restricciones, establecer características de programas y desarrollar productos hechos a la medida.

6

Ceñirse a los 13 conceptos

La elaboración de un programa de seguros es compleja y desafiante. Es vital evitar los atajos, especialmente cuando existen presiones políticas externas. Una revisión periódica de los 13 conceptos puede ayudar a mantener el rumbo necesario y ceñirse al proceso correcto.

5

Crear la base de datos de información

Tal como se mencionó anteriormente, la base de datos sobre las condiciones meteorológicas, la producción, los daños y la información de mercado es vital para medir el riesgo, identificar tendencias, hacer proyecciones, determinar prioridades de programas (cultivos y tipos de riesgos cubiertos) y fijar las primas. El perfil de riesgos, combinado con la base de datos, formará el fundamento de cualquier programa sostenible y le permitirá al gobierno hacer ajustes importantes, con base en la experiencia y las proyecciones.

A veces, no se dispone de la información necesaria, de manera que es igualmente importante establecer mecanismos para recopilar esa información en el futuro.

Es vital que la información esté protegida contra la manipulación, que sea transparente y esté a disposición de todos los involucrados. Esta práctica no solo garantiza que las decisiones se tomen con base en una información común, sino que también reduce los costos de los programas cuando otros tratan de repetir la información para sus fines individuales.



Referencias:

BID (2006), *Agricultural Insurance in Mesoamerica: An Opportunity to Deepen Rural Financial Markets*.
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=695472>

Banco Mundial (2010), *Agricultural Insurance in Latin America*.
http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/Agricultural_insurance_in_LAC_web_FINAL.pdf

Banco Mundial (2010), *Government Support for Agricultural Insurance: Challenges and Options* - Autores: Olivier Mahul, Charles J. Stutley.
<http://books.google.com/books/worldbank?Id=fulaxymxgl8c&printsec=frontcover&dq=government+support+to+agricultural+insurance&cd=1#v=onepage&q&f=false>

Otros recursos:

Observatorio Internacional de Seguros Agrícolas en <http://www.oisaweb.es/web/oisa/inicial>

Agroasemex en <http://www.agroasemex.gob.mx/>

ENESA en <http://enesa.mapa.es/>

Financière agricole du Québec - Développement international (FADQDI) en <http://www.fadqdi.qc.ca/index.php?id=86&L=1>

Biblioteca Nacional sobre Educación de Riesgos Agrícola en <http://agrisk.umn.edu>

Cursos de Autoaprendizaje por parte de FARMD en www.agrisktraining.org

Foro sobre gestión de riesgos agrícolas para el desarrollo (FARMD) en
<https://www.agriskmanagementforum.org/>

- FARMD Brochure
- FARMD Orientation & Navigational Tour PowerPoint Presentation
- FARMD Flyer

World Bank Insurance for the Poor Program en www.insuranceforthe poor.org
• Making the Case for Insurance that Benefits the Poor

United States Department of Agriculture - Risk Management Agency (USDA/RMA) en <http://www.rma.usda.gov>

Otras publicaciones:

- Seguros Agrícolas en las Américas (2012 Informe del IICA)
- *Financial Protection of the State against Natural Disasters: A Primer* (Documento PDF)
- *Weather Index-based Insurance in Ag Development - A Technical Guide*
- *Partnering for food security in emerging markets*, Swiss Re



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)
P.O. BOX 55-2200, San Isidro de Coronado
San José, Costa Rica
Tel.: (506)2216 0222 | Fax: (506) 2216 0233
Correo electrónico: iicahq@iica.ac.cr
Sitio Web: <http://www.iica.int>