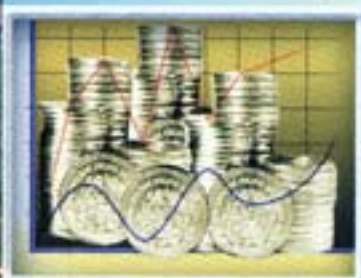


# LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RIESGOS EN LA AGRICULTURA DEL SIGLO XXI



Subsecretaría de Agricultura  
Instituto Interamericano de Cooperación  
para la Agricultura - IICA Chile  
Organización de las Naciones Unidas para  
la Agricultura y la Alimentación - FAO

*La administración de los riesgos en la agricultura del Siglo XXI*

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Oficina en Chile;  
Subsecretaría de Agricultura y Organización de las Naciones Unidas para la  
Agricultura y la Alimentación (FAO)

**Editores:**

**Luis Alfaro Lucero**, Ingeniero Agrónomo (MBA) de la Universidad de Chile, Consultor  
IICA en Chile.

**Ramiro Sanhueza Riquelme**, Ingeniero Comercial de la Universidad de Concepción,  
Economista, Asesor del Subsecretario de Agricultura.

**Camilo Navarro Ceardi**, Ingeniero Comercial, Economista, Magíster en Economía de la  
Universidad de Chile, Ph. D (c) en Economía Universidad Complutense de Madrid, Asesor  
Subsecretario de Agricultura.

Inscripción N°145.115  
ISBN 956-212-018-X  
256 pág.

Diciembre, 2004  
Santiago, Chile

## ÍNDICE

<b>Presentación</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo I</b>	
<b>Inauguración</b>	<b>11</b>
Modernizando la gestión de los riesgos agrícolas. <i>Arturo Barrera, Subsecretario de Agricultura</i>	13
Seguro Agrícola: instrumento de equidad y competitividad productiva. <i>Gonzalo González, Representante del IICA en Chile</i>	23
La administración de los riesgos en la agricultura del Siglo XXI. <i>Jan Steverlynck, Representante de la FAO en Chile, a.i.</i>	29
<b>Capítulo II</b>	
<b>Marco Conceptual</b>	<b>33</b>
La administración del riesgo en la agricultura en el Siglo XXI. <i>Alberto Valdés</i>	35
Intervención gubernamental y su compatibilidad con la legislación internacional. <i>Catherine Moreddu</i>	45
Anexo: Ejemplos de las medidas del Cuadro Verde de las Categorías 6,7 y 8 en países seleccionados	80

<b>Capítulo III</b>	
<b>Experiencias Internacionales</b>	<b>83</b>
Experiencia española. <i>Fernando J. Burgaz</i>	85
Experiencia canadiense. <i>Bill Schiessel</i>	143
<b>Capítulo IV</b>	
<b>Estado del seguro agrícola en Chile</b>	<b>153</b>
Administración del riesgo en agricultura. <i>Ramiro Sanhueza Riquelme</i>	155
Anexo: Programa de administración de riesgos agrícolas	173
Elementos de la calidad agropecuaria para la consideración del riesgo. <i>Alberto Niño de Zepeda</i>	191
Mercado cambiario. Cobertura de riesgos forward. <i>Carlos Serrano</i>	201
<b>Capítulo V</b>	
<b>Visión y rol de las entidades aseguradoras</b>	<b>227</b>
La administración del riesgo en la agricultura en el Siglo XXI: Visión y rol de las entidades aseguradoras. <i>Juan Alfonso Sáez Ruiz</i>	229
<b>Capítulo VI</b>	
<b>Conclusiones</b>	<b>249</b>

*Conferencia Internacional*

# **PRESENTACIÓN**



### *Conferencia Internacional*

Chile ha decidido, como política de estado, integrar a su agricultura a la economía mundial, tal como lo mencionara la publicación del Ministerio de Agricultura: "Política de Estado de la Agricultura Chilena 2000-2010". Esta decisión ha sido asumida de manera clara por todos los subsectores, que manejan y orientan la producción silvoagropecuaria del país, que se sentaron a la Mesa Agrícola.

Corresponde resaltar la orientación que ha dado el gobierno y su estamento público, la respuesta y determinación del sector privado y su activa acción empresarial, y el soporte que ambos estamentos han brindado.

La respuesta y los resultados no se han hecho esperar, y hoy vemos un país que es capaz de exportar más de 7.000 mil millones de dólares por año de productos, que tienen origen en la producción y el trabajo de la agricultura y su industria anexa. Estas cifras van en aumento, lo que implica que el sector ha aceptado el desafío. Esta situación ha dejado claro que la Agricultura debe ser cada vez más competitiva y eficiente.

Así es, que asistimos al desarrollo de nuevas tecnologías, al desarrollo de programas de difusión e incorporación de las mismas a los procesos de producción. Se han desarrollado políticas de fomento y orientación, programas de asistencia técnica, mejoras en la calidad e inocuidad de la oferta y nuevos productos. También vemos preocupación por la sustentabilidad ambiental y en el tiempo de los procesos, con programas orientados a la conservación del medioambiente y los recursos naturales.

Pero una cosa es clara, para que la agricultura sea competitiva, debe integrarse mucho más al mundo de los negocios e incorporar toda la dinámica que hoy vemos en otros subsectores de la economía.

Para ello, es necesario el desarrollo de adecuados canales de información debidamente interpretada y decodificada, que dé cuenta de la situación siempre cambiante del entorno, de los mercados y de las perspectivas futuras.

Sin embargo, también es necesario el desarrollo de una estructura económico financiera que sea capaz de dar apoyo y catalizar el negocio agrícola. Como pueden ser la política crediticia, el desarrollo de una bolsa de negocios de productos agrícolas, los negocios a futuro, la prevención y disminución de riesgo, los contratos de producción-industria y comercio, por mencionar algunos.

Es en esa modernización de la agricultura y más precisamente en el estímulo al desarrollo de ese andamiaje de soporte al negocio agrícola en Chile, donde ha jugado un importante papel la Subsecretaría de Agricultura. Una de las preocupaciones importantes de ella, ha sido el riesgo en la agricultura y los mecanismos de prevención y manejo del mismo. Si éste es reducido, la agricultura puede aparecer como un negocio más tentador, el cual atraerá el capital que le permita crecer. Los costos financieros deberían disminuir y por lo tanto aumentaría la competitividad.

Convencida de la importancia del tema, la Subsecretaría de Agricultura convocó al Seminario Internacional "La Administración de los Riesgos en la Agricultura en el Siglo XXI" con la participación de IICA y FAO.

La publicación que hoy presentamos, es el compendio de las presentaciones que en él se hicieron.

**Gonzalo E. González**  
**Representante de IICA en Chile**



*Conferencia Internacional*

# **CAPÍTULO I**

## **INAUGURACIÓN**



## **MODERNIZANDO LA GESTIÓN DE LOS RIESGOS AGRÍCOLAS**

*Discurso de Arturo Barrera M.,  
Subsecretario de Agricultura*

### **Introducción**

Al inaugurar este Seminario Internacional sobre la Administración de los Riesgos en la Agricultura, quiero, en primer lugar, destacar su enorme relevancia y su interesante oportunidad. **Probablemente, pocos temas como el propuesto para estos días sintonizan tan bien con los desafíos que nuestra agricultura tiene por delante en los próximos años;** como probablemente pocos temas como la gestión de los riesgos tiene mayor relación con una de las características más centrales de la sociedad emergente: la incertidumbre.

Además, quiero agradecer a sus organizadores y dar una cálida y entusiasta bienvenida a todos los asistentes y, muy especialmente, a los expositores de España y Canadá y de los Organismos Internacionales, quienes nos presentarán lo

que en otras partes del mundo se está haciendo en la gestión de los riesgos en agricultura y su compatibilidad con las reglas del comercio internacional. Como bien saben, Chile ha estado avanzando en este ámbito, pero no cabe duda de que cuando se profundiza la apertura comercial y nos integramos cada vez con más fuerza a los procesos de globalización, necesariamente debemos ser más exigentes y rigurosos para saber qué hacen otros para mejorar su posición competitiva. Este es, entonces, uno de los objetivos de esta convocatoria.

### **Los escenarios que emergen y los desafíos de la política pública**

**¿En qué contexto se realiza este evento? Este Encuentro no se realiza en cualquier momento tanto para nuestro país como para nuestra agricultura.**

**Según los escenarios globales:** se realiza en momentos que la economía mundial, impulsada por Estados Unidos, Japón y China, empieza una decidida recuperación luego de la desaceleración más severa de los últimos 20 años. Así mismo, las señales de moderado optimismo dadas por los anuncios de la Unión Europea sobre la reforma a la Política Agrícola Común hace algunos meses, contrastan con el fracaso de la Quinta Reunión Ministerial de la OMC (Organización Mundial del Comercio), realizada recientemente en Cancún y que siembra incertidumbre sobre los resultados de la Ronda de Doha y sus consecuencias en la liberación del comercio, especialmente del agrícola.

**Según nuestra propia economía:** este Seminario se da en momentos en que las actividades económicas encuentran un nuevo dinamismo, sustentado en la recuperación de la economía mundial, en la evidente mejoría de los términos de intercambio, en un mayor interés de los inversionistas en las economías emergentes y, sobre todo, en los nuevos escenarios que se abren por el ejercicio de los recientes acuerdos comerciales suscritos por el país.

**Según el ámbito sectorial:** este Encuentro se realiza en momentos muy especiales, ya que por cuarto año consecutivo el crecimiento silvoagropecuario será mayor al de la economía en su conjunto. Este año 2003 volveremos a tener

### *Conferencia Internacional*

un nuevo récord de las exportaciones sectoriales, superando los 6.000 millones de dólares; el sector pecuario nacional se consolida como un exportador pecuario neto y rubros como la carne bovina y los productos lácteos continúan acrecentando su incorporación a los mercados externos, dotando con ello a las regiones del sur de Chile de reales oportunidades de exportación y el debate agrícola se intensifica producto de la tramitación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en nuestro Congreso Nacional.

En el marco de un país que crece impulsado por su comercio externo, el que se ha fortalecido a partir de una exitosa estrategia de acuerdos comerciales bilaterales inaugurada el año 1990, **el sector silvoagropecuario chileno enfrenta nuevos escenarios para su desarrollo y un debate intensificado que intenta dar cuenta de cómo enfrentarlos para aprovechar sus oportunidades y asumir sus exigencias y muy, especialmente, para que sean fuente de igualdad de oportunidades para sus distintos actores y sus distintos territorios.**

Como en otros momentos significativos de la historia agrícola chilena, en la actualidad, se juegan espacios estructurales, liderazgos y representatividades sociales y gremiales. También, como en aquellos momentos y por distintas razones, hay actores que orientan sus discursos a las oportunidades y los desafíos y otros, a los eventuales riesgos y amenazas.

En este contexto, **el rol de la política pública debe ser más que nunca generar instrumentos para que la mayor cantidad posible de productores aproveche las nuevas opciones de desarrollo y para que quienes sienten inquietud sobre si podrán o no incorporarse a los procesos que emergen, tengan motivos para sentirse partes y actores de la agricultura que viene.** La acción y el discurso gubernamental debe dar cuenta del conjunto diverso de situaciones objetivas y subjetivas de los distintos sectores de nuestra heterogénea realidad sectorial.

Los acuerdos comerciales con la Unión Europea y Estados Unidos abren inéditas oportunidades a la agricultura chilena y, al mismo tiempo, imponen grandes y nuevas exigencias a su desarrollo y modernización. El hecho de que la agricultura chilena en su conjunto y, por lo tanto, también la pequeña, aproveche

esta oportunidad y enfrente exitosamente esas exigencias requiere avanzar significativamente en un conjunto complementario de ámbitos, entre los que cabe mencionar: a) masificación de las buenas prácticas agrícolas y ganaderas; b) desarrollo decidido de la biotecnología; c) ampliación de las fuentes de financiamiento de las actividades sectoriales; d) aumento de la inversión en el mantenimiento y el mejoramiento de nuestro patrimonio fito y zoonosanitario; e) implementación y consolidación de amplios sistemas de trazabilidad y de identificación animal; f) perfeccionamiento de nuestros mercados internos; g) modernización de la gestión y ampliación de los centros de gestión; h) fortalecimiento y modernización de la base asociativa de los productores del sector; i) ampliación e intensificación de las iniciativas de formación de los recursos humanos sectoriales y j) modernización de nuestra institucionalidad pública sectorial.

### **Los riesgos en la agricultura y la modernización de la gestión**

En un sentido amplio, el tema de este Seminario tiene que ver con la incertidumbre, con las capacidades e instrumentos que tenemos para gestionar los viejos y nuevos riesgos de las actividades sectoriales y con la forma de dotarnos de mayores elementos para que los agricultores se sientan más seguros cuando realizan agricultura y de enfrentar lo variable, lo volátil y lo riesgoso en un contexto donde el Estado tiene determinados roles y funciones y el mayor protagonismo recae inevitablemente en los actores privados. **Contexto en que, más allá de determinados marcos de estabilidad existentes para algunos rubros como son las bandas de precios o eventuales salvaguardias especiales que puedan negociarse en el futuro en el marco de la OMC, existen y existirán espacios para la protección privada de los riesgos, responsabilidad indelegable de cada empresario agrícola.**

Pero seamos precisos. Los agricultores y ganaderos del mundo y de Chile siempre han gestionado los riesgos y, tal vez, la forma más frecuente de hacerlo ha sido la diversificación de los rubros producidos, es decir, la vieja y sabia práctica de no poner todos los huevos en una misma canasta.

### *Conferencia Internacional*

**¿De qué estamos hablando entonces? El tema que nos reúne estos días es el manejo o gestión moderna de los distintos riesgos de los negocios agropecuarios, donde la información de calidad, los seguros y las distintas formas de cobertura debieran ser las alternativas más posibles, deseables y recurrentes** y donde, además, las respuestas institucionales que se construyen para favorecer y fomentar la gestión de tales riesgos se estructuran a partir de la acción del sector privado y con una apuesta clara por un avance sustantivo en la modernización de la gestión de las empresas del sector.

En los escenarios que emergen, el sector en su conjunto no tiene otra opción más que mejorar su competitividad, lo que en términos prácticos significa aumentar la productividad de sus factores productivos, reducir los costos y seguir mejorando la calidad de sus productos y de sus procesos productivos. **Un aspecto central es la modernización de la gestión de las empresas agropecuarias. Con esto no estamos sosteniendo que en las últimas dos décadas no se haya avanzado en este ámbito, pero, probablemente, este avance no ha tenido el mismo ritmo y la misma profundidad en todos los rubros y en todos los segmentos de la agricultura chilena. Entonces, llegó el momento de dar un nuevo salto, con especial preocupación por la agricultura familiar campesina y por los rubros, alguna vez llamados, tradicionales.**

Es posible entender la modernización de la gestión a partir de dos grandes ámbitos. El primero es el de la profesionalización o ampliación de las capacidades empresariales de los productores. Esto significa aumentar y mejorar sus capacidades de innovar, de emprender y de arriesgar, como una condición indispensable para “situarse y actuar” competitivamente en los nuevos escenarios que se empiezan a configurar con los acuerdos comerciales. El segundo se relaciona con que los productores y sus organizaciones puedan contar con mecanismos e instrumentos que los apoyen cotidianamente en la toma de decisiones y en la administración de los distintos riesgos a que se enfrentan en sus negocios.

## **Los instrumentos de gestión de riesgos en Chile**

Las actividades agrícolas enfrentan un conjunto de riesgos, cuya gestión moderna constituye uno de los desafíos más importantes de los próximos años. **En este contexto, el Ministerio de Agricultura ha diseñado e implementado un conjunto de instrumentos, cuyo propósito principal es apoyar la gestión de los distintos tipos de riesgos de los negocios agropecuarios, sean climáticos, de mercado o técnicos y, de esta forma, dar un rango de mayor estabilidad a los ingresos de los agricultores.**

Estos instrumentos se caracterizan, fundamentalmente, por ser OMC compatibles; contribuir a desarrollar y a completar los mercados tanto de productos como de factores y fomentar la modernización y profesionalización de la gestión de las empresas agropecuarias. Estos instrumentos, desde su propia especificidad, también contribuyen a un mejor acceso al financiamiento, uno de los ámbitos más centrales de un desarrollo agrícola competitivo.

En la medida que la modernización sectorial significa, especialmente, agregación de conocimientos a los sistemas productivos y a los actores para mejorar el posicionamiento de los productos agropecuarios en los mercados en un marco de menor incertidumbre, estos instrumentos de gestión de riesgos son un elemento y un aspecto central en los procesos de modernización del sector.

Específicamente, en Chile, los productores del sector cuentan actualmente con **el Seguro Agrícola**, el que se implementó a fines del 2000 y que durante el 2002 y el 2003 ha avanzado significativamente en su consolidación y **la Securitización forestal**, cuya emisión de bonos por US\$13 millones ocurrió en octubre del año pasado y sus primeras plantaciones se han efectuado durante este año. Próximamente, también contarán con **la Bolsa de productos agropecuarios**, cuya Ley ha sido modificada por el Parlamento y que podría iniciar sus actividades durante el año 2004.

El seguro agrícola tiene por propósito administrar los riesgos climáticos, uno de los más característicos de las actividades sectoriales. La bolsa de productos tiene por objetivo acercar el mercado de capitales al campo, toda vez que en ella se



### *Conferencia Internacional*

podrán tranzar tanto físicos como derivados financieros y será una instancia propicia para acceder a la cobertura de precios a través de la administración de contratos de forward y de futuros. La securitización forestal, por su parte, trata de resolver la falta de capital inicial y el largo período sin retornos de las inversiones forestales, sobre todo en la pequeña y mediana agricultura, y entrega al productor un grado importante de certidumbre en el flujo futuro de los ingresos derivados de ese proceso productivo.

Generalmente, estos instrumentos son más complejos que los tradicionales de la política agrícola y la evidencia internacional indica que, muchas veces, son de lenta incorporación y masificación. En esta perspectiva, una tarea es la ampliación y el robustecimiento de las capacidades de gestión de los productores agropecuarios y de sus organizaciones, de tal forma que puedan hacer un uso adecuado y fructífero de ellos. Complementariamente, se deben asegurar los adecuados y suficientes procesos de participación, de información y de capacitación, base indispensable de cualquier política pública innovadora. **Todo ello para facilitar y fomentar la gestión del riesgo como una “buena práctica”, imprescindible de utilizar y asentada masivamente en la cultura productiva de nuestros productores.**

#### **Una tarea de largo alcance**

Es nuestra convicción que la agricultura chilena requiere para su desarrollo y para un aprovechamiento pleno de las oportunidades que surgen de los acuerdos comerciales, de un conjunto de instrumentos de gestión de riesgos de los negocios agropecuarios que le den a los agricultores rangos de estabilidad adecuados para realizar sus actividades productivas, **en el marco de un Programa Nacional de Gestión de Riesgos Agrícolas**. Por ello, en los próximos años se ampliará y consolidará el seguro agrícola y la securitización forestal y se implementará la bolsa de productos agropecuarios, instrumentos que cuentan con la decisión del Ejecutivo. Complementariamente, se iniciará y continuará el estudio de otros instrumentos en el entendido de que la modernización de la gestión de los riesgos es un desafío de gran envergadura y

una tarea de largo alcance que se irá logrando y consolidando gradualmente y en muchos años, a partir de una cooperación estratégica público - privada.

Los mecanismos de estabilización de ingresos como los existentes en Canadá, los seguros de ingresos como los que están implementando algunos países europeos como España y la aplicación de distintas formas de securitización de activos agropecuarios como pudiera ser la titularización del ganado como se realiza en Colombia, son parte de esta lógica y son alternativas de instrumentos complementarios a los existentes que debiéramos ir explorando en el futuro como respuesta a la mayor exigencia de los nuevos escenarios. Igualmente, es interesante promover entre los empresarios del sector un uso más amplio de los mecanismos existentes en cuanto a cobertura cambiaria y que dan cuenta de la volatilidad de una de las variables más relevantes como es el valor del dólar.

**Con el diseño e implementación de estos instrumentos se empieza a consolidar en el sector un nuevo rol del Estado en el fomento y en el desarrollo productivo, a través de su acción más activa en la corrección de las fallas del mercado y poniendo a disposición de los propios actores privados instrumentos para que se desenvuelvan de mejor forma en escenarios cada vez más exigentes y competitivos.**

**En esta perspectiva, el Estado genera los marcos regulatorios y otorga los incentivos necesarios para que estos instrumentos funcionen adecuadamente y en la orientación definida. Estos instrumentos son parte importante de las reformas microeconómicas en la agricultura. Además, pueden ayudar en la generación de igualdad de oportunidades en la medida que los incentivos que otorga el Estado se focalicen en algunos segmentos, como ocurre en el caso de la agricultura familiar campesina con el seguro agrícola vigente en nuestro país.**

Con una gestión moderna de los riesgos se avanza en dar mayor estabilidad a las actividades del sector y se contribuye a la solución de viejos problemas del agro como los de financiamiento, la inexistencia de algunos mercados de factores, el apoyo a la innovación y la escasa dotación de información relevante para la toma de decisiones tanto de los productores como de otros agentes importantes para el

### *Conferencia Internacional*

desarrollo agropecuario como pueden ser los bancos y el propio aparato público. En el caso de este último aspecto, la evidencia internacional nos enseña, por ejemplo, que las bolsas de productos generan información muy relevante no sólo en precios, sino que también en aquella relacionada a los riesgos del sector.

Finalmente, reitero los agradecimientos a los organizadores, panelistas y participantes, cuya masiva asistencia nos corrobora la importancia del tema de este Seminario y la necesidad de un debate amplio y serio sobre el presente y el futuro del sector.

Muchas gracias.



## **SEGURO AGRÍCOLA: INSTRUMENTO DE EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD PRODUCTIVA**

*Discurso de Gonzalo González,  
Representante del IICA en Chile*

La agricultura chilena, necesariamente, tiene que entrar en un proceso de modernización en su gestión de hacer negocios. En la actualidad, pensar sólo en variables de intervención productivista es aplicar políticas que el país ha venido desarrollando e implementado desde la segunda mitad del Siglo XX. Ejemplo de esto fue la creación de la Corporación de Fomento Productivo (CORFO), el plan ganadero sur, el plan frutícola, el apoyo estatal al desarrollo de capacidades técnicas para la agricultura, la creación de servicios públicos orientados a la productividad agrícola, etc. Todos programas importantes y que, de alguna forma, satisficieron la necesidad del momento: producir.

La visión de las instituciones de entonces era optar por una estrategia de desarrollo económico que apuntara hacia la oferta de productos agrícolas, debido a que el mundo lo pedía y lo exigía y se traducía en: “asegurar la alimentación”.

Han pasado más de 50 años, hoy la realidad es otra, la estrategia de producción está orientada más a la demanda que a la oferta de productos agrícolas. En la actualidad, el meollo del problema agrícola mundial es la sobreproducción, con la consecuente baja de los precios de productos agropecuarios, además del escaso desarrollo de instrumentos financieros que capitalicen el sector agrícola nacional, e incluso, una falta de estructuras comerciales de formación de precios transparentes, con el objetivo de diseñar una política agrícola real, dentro de un marco de una economía de libre mercado, competitiva y en equidad con otros sectores de la economía nacional.

En los últimos 30 años, Chile ha desarrollado fuertes inversiones en la formación de capital humano para el sector agrícola, en innovación tecnológica y en la exploración de nuevos mercados, para así consolidar la política económica de exportaciones; única estrategia viable para el desarrollo económico del país. Abrirse a los mercados internacionales es un desafío de competitividad que no solo incluye el desarrollo de una estrategia productiva, sino también el de una estrategia de modernización institucional del aparato público y privado.

En este contexto, los desafíos que plantea el desarrollo de nuestra agricultura se refieren a: ¿cómo conseguir recursos financieros para la inversión agrícola? ¿Cómo dar liquidez financiera a los productores, sin correr el riesgo de perder su patrimonio? ¿Cómo conseguir inversionistas que crean en la actividad agrícola? ¿Cómo desarrollar un mercado de capitales especializado en agricultura? ¿Por qué los mercados agrícolas no se han modernizado? ¿Cómo construir un mercado ágil y transparente? ¿Por qué la información no es adecuada para la toma de decisiones productiva y de inversión? ¿Por qué un agricultor que solicita un crédito formal debe dejar garantías patrimoniales; en cambio, otro chileno que se dedica a otra actividad productiva, sólo necesita presentar una fotocopia de su cédula de identidad?

La respuesta puede ser un inadecuado manejo del *riesgo productivo* en la actividad agrícola.

Si Chile quiere ser competitivo en los mercados agrícolas, debe entrar obligadamente en el desarrollo de instrumentos llamados de segunda generación

### *Conferencia Internacional*

y que están asociados a políticas macro económicas y financieras que den la oportunidad al sector agrícola de competir con otros sectores de la economía en igualdad de condiciones frente a los inversionistas, en especial, a los pequeños y medianos productores, para quienes su actividad se transforma en una apuesta, además de tener un precario acceso al financiamiento formal.

El objetivo político y económico de Chile es ser parte activa en los procesos de globalización de los mercados e internacionalización de las economías, siendo el desafío orientar las políticas nacionales para el desarrollo de los diversos subsectores sociales y económicos del país y así hacerlos cada vez más competitivos bajo una estructura de gestión productiva eficiente. La finalidad es comprender la actividad silvoagropecuaria en un marco cada vez más dinámico, de maximización del ingreso y de minimización del riesgo.

Para asumir el desafío de una política comercial abierta, libre y competitiva, el rol que deben cumplir los productores y exportadores en la institucionalidad vigente es avanzar mancomunada y progresivamente en el conocimiento de los mercados y resolver los problemas que surgirán con la competencia; razón para reiterar la urgente necesidad de manejar el riesgo productivo.

**Soslayar un análisis de los cambios causados por un proceso de integración es no entender las nuevas dinámicas del mundo actual, donde la globalización de los mercados exige que cada país tenga una visión holística en la toma de decisiones respecto a la apertura del comercio mundial. El problema de fondo es cómo la economía y, en especial, la agricultura, se abren más al mundo en un contexto de competitividad, rentabilidad y visión de futuro respecto a futuras inversiones, a un mínimo riesgo.**

#### **El factor riesgo**

Una de las palabras que caracteriza fundamentalmente la actividad agrícola es incertidumbre. No siempre la naturaleza nos acompaña a través del éxito productivo, de alguna forma estamos sometidos a su fuerza incontrolable que nos

hace débiles frente a sus procesos con las consecuentes pérdidas económicas que ellas implican.

Manejar el riesgo es, sin duda, un tema inserto en el ámbito de la ciencia de las finanzas. Todo negocio o activo tiene una cuota de riesgo. El flujo de caja de cualquier negocio agrícola siempre estará sujeto a variables impredecibles como: un cambio climático perjudicial, una baja en los precios, un cambio en los salarios de los empleados o en la tecnología empleada, etc. Sin duda, son cambios que un gerente general no tiene forma de saber que se producirán.

Sin embargo, en rigurosidad, lo señalado no es tan taxativo, pues siempre está la posibilidad de elegir los riesgos que conlleva el negocio, pero en el fondo lo que interesa es que en el mercado existan contratos financieros que aseguren contra algún fenómeno o cubran una amplia gama de peligros económicos.

Es importante destacar que los seguros y la cobertura raras veces son gratuitos. Son contratos VAN-cero, es decir, son transacciones de cobertura que no tienen costo y los mercados son completamente eficientes. En la práctica, las empresas tienen que pagar costos de negociación relativamente pequeños.

La mayoría de los negocios se aseguran o se cubren para reducir riesgo, no para hacer dinero. Entonces, ¿por qué molestarse en reducir un riesgo de este modo? Por una razón simple: hacer planificación financiera fácil y reducir la posibilidad de tener problemas de caja. Una falta de liquidez podría suponer sólo un paseo inesperado al banco; en cambio, si resulta difícil obtener financiamiento en breve plazo, la empresa podría necesitar eliminar programas de inversión de capital. En casos extremos, un revés no cubierto podría forzar tensiones financieras o, incluso, la quiebra. Los bancos y los proveedores están conscientes de esta posibilidad y antes de conceder un préstamo insistirán en que la operación esté adecuadamente asegurada.

Cubrir acontecimientos ajenos a la actividad productiva puede ayudar a dar estabilidad al negocio y a no preocuparse de los acontecimientos fuera de control. Cuando una empresa se asegura, está simplemente transfiriendo el riesgo a la compañía de seguros. Éstas tienen algunas ventajas en lo concerniente al riesgo.



### *Conferencia Internacional*

En primer lugar, tienen una importante experiencia en asegurar riesgos similares, por lo que están en buena posición para estimar la probabilidad de pérdida y el riesgo con exactitud. En segundo lugar, son expertos en aconsejar acerca de las medidas que la empresa puede tomar para reducir el riesgo y ofrecer primas más bajas a las empresas. En tercer lugar, una compañía de seguros puede hacer un fondo común de riesgo, manteniendo una gran cartera diversificada de pólizas.

Una prima de seguro podría significar un negocio VAN-cero para la empresa. Desafortunadamente, ninguna compañía ofrecerá una póliza tan sólo por el valor que permita llegar a un VAN-cero frente a un siniestro, fundamentalmente, debido a que la compañía tendrá que incurrir en tres tipos de gastos:

1. **Costos administrativos:** Costos de gestión del seguro y para responder a cualquier reclamación.
2. **Selección adversa:** Capacidad de la empresa para distinguir entre buenos y malos riesgos.
3. **Riesgos morales:** Conciencia por parte de la compañía aseguradora de la diversidad moral de los clientes que toman seguros, lo que repercute en el precio.

En este punto, conviene realizar la siguiente reflexión:

A medida que Chile avanza en el Siglo XXI, las empresas públicas y privadas se encuentran frente al enorme desafío de modernizar sus estructuras en función de la competitividad. La tendencia a la globalización en todas las actividades significativas de la economía ha aumentado la intensidad y la diversidad de las exigencias del desarrollo económico de los países.

El inicio de la estrategia de política económica en función del libre comercio se puede concluir en los siguientes aspectos: En primer lugar, las tasas de crecimiento se asocian con la rápida expansión de las exportaciones. En segundo lugar, la tasa de crecimiento experimentó un salto notable después del cambio de

estrategia y, finalmente, esas elevadas tasas de crecimiento demuestran que las políticas orientadas al exterior crean efectos dinámicos en las economías.

La internacionalización de la economía es una prioridad clave de la política exterior de Chile, la que orienta sus esfuerzos a fortalecer y ampliar su presencia tanto en el plano comercial como en la inversión externa. Chile, además de ser un país en crecimiento, de tamaño económico intermedio y con economía abierta, se desarrolla no sólo siguiendo un modelo exportador, sino también importador. Es una nación que comercializa en ambos sentidos con el resto del mundo y se diferencia de países que sólo han basado su despegue en el reforzamiento de sus exportaciones, manteniendo bajos sus niveles de importación y consumo internos.

Este proceso de internacionalización constituye lo más dinámico del desarrollo económico de Chile durante los últimos 30 años y de manera urgente debe ser consolidado a través de instrumentos financieros modernos y ágiles, como el seguro agrícola para así mirar con más optimismo el desarrollo de la agricultura nacional.

El comercio conecta y facilita el empleo, la producción y el consumo. Su aumento significa más trabajo, más riqueza y más bienes para disfrutar. La integración comercial con el mundo debería, entonces, darse junto con un esfuerzo para liberar el comercio de los variados riesgos que lo han sujetado en el pasado.

*Conferencia Internacional*

## **ADMINISTRACIÓN DE LOS RIESGOS EN LA AGRICULTURA DEL SIGLO XXI**

*Discurso de Jan Steverlynck,  
Representante de la FAO en Chile, a.i.*

Señor Subsecretario de Agricultura de Chile, Señor Representante del IICA en Chile, conferencistas y participantes invitados a esta Conferencia Internacional, señoras y señores.

Para mí, es un privilegio poder dar a todos ustedes, a nombre de la FAO, la bienvenida a esta Conferencia Internacional sobre “La Administración de los Riesgos en la Agricultura del Siglo XXI” que hoy estamos inaugurando.

Quiero, en primer lugar, felicitar a los organizadores de esta iniciativa y muy, especialmente, a la Subsecretaría de Agricultura que ha jugado un papel muy importante en hacer realidad esta Conferencia Internacional y en la cual estamos colaborando con mucho entusiasmo, junto a nuestros colegas del IICA.

Hoy es imposible hablar de agricultura desarrollada si no se enfrenta con decisión el tema de los riesgos que conlleva el negocio agrícola. Es importante subrayar que el riesgo afecta, de una manera u otra, a todos los involucrados: agricultores grandes, medianos y pequeños; agroindustriales; banqueros; aseguradores y a todas las instituciones públicas vinculadas al agro. Igualmente, no debemos olvidar que los riesgos se presentan a lo largo de toda la cadena agroproductiva: producción, procesamiento, almacenamiento, transporte, comercialización y otros servicios, como los seguros por ejemplo. En otras palabras, nadie de los que participan en la agricultura está exento de riesgos de producción, ecológicos, de mercado, institucionales y de otra naturaleza que afectan el sector.

En la actualidad, el desafío que está puesto en el centro del debate es cómo hacer posible la viabilidad y la competitividad de los agricultores en una economía globalizada y en la cual las leyes del mercado someten –sobre todo a los más desvalidos- a difíciles condiciones de subsistencia. Manejar los riesgos es crear las condiciones para trabajar con confianza en un mundo de constantes cambios.

Esperamos que con el debate que se realizará aquí en Santiago durante estos dos días, se pueda avanzar en el perfeccionamiento de las herramientas existentes y en la identificación de otras nuevas que ayuden, en particular, a los campesinos y a los productores agrícolas a identificar a tiempo los riesgos que corren y a tratar de ser, en lo posible, autosuficientes en el manejo de esos mismos riesgos.

Avanzar en este camino debe implicar necesariamente un cambio de cultura y de hábitos en los productores que les permitan incorporar el manejo de riesgos como una necesaria “buena práctica” de la agricultura. Esto significa avanzar en el perfeccionamiento de instrumentos que serán debatidos en esta Conferencia, tales como los seguros de cosechas; seguros de incendio y otras coberturas; el establecimiento de acuerdos entre bancos, aseguradores y servicios meteorológicos para fortalecer la generación de información climática aplicada a la agricultura; estimular la creación de instrumentos como contratos de futuros, opciones de compra y opciones de venta de productos en el marco de bolsas agrícolas; el establecimiento de marcos institucionales estables que den confianza al sector agrícola y mecanismos de estabilización de ingresos.

### *Conferencia Internacional*

Antes de concluir, quiero señalar que esta actividad es muy importante para un país como Chile, que ha fijado el tema de la confianza y la seguridad para los productores agrícolas como una de las áreas fundamentales para generar un marco de estabilidad que haga posible la rápida modernización del sector agrícola. Este es un pilar básico de la Política de Estado para la Agricultura Chilena 2000-2010, anunciada por el Presidente Ricardo Lagos en su Mensaje al Congreso el 21 de mayo de 2000.

Esta reunión ofrece, además, una oportunidad extraordinaria para el intercambio de experiencias exitosas con países que forman parte de acuerdos comerciales de la máxima importancia que ha logrado Chile, como el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y el Acuerdo con la Unión Europea.

En el marco de los acuerdos comerciales internacionales reviste especial importancia el análisis de riesgos asociados a la calidad e inocuidad de los alimentos.

Finalmente, sin ser especialista en la materia, no puedo dejar de abordar brevemente el tema de los riesgos y los beneficios de la biotecnología.

La intervención y posterior polémica en la mejora de los cultivos, ganado y pesca a través de la biotecnología no es nada nuevo. La Declaración de la FAO sobre la biotecnología “reconoce que la ingeniería genética puede contribuir a incrementar la producción y productividad en la agricultura, silvicultura y pesca. Puede dar lugar a mayores rendimientos en tierras marginales”. En este sentido, la FAO destaca las técnicas capaces de complementar las prácticas de mejoramiento tradicionales. Algunas de ellas permiten propagar el material vegetativo en tubos de ensayo para protegerlo de las enfermedades, así como producir reactivos más sensibles y específicos para diagnosticar las enfermedades de las plantas, el ganado y los peces, a través del cultivo de tejidos y células. Estos métodos, llamados moleculares, permiten a los científicos conocer la distribución del genoma completo de cualquier organismo.

“No obstante, la FAO reconoce también que existe preocupación debido a los riesgos potenciales que plantean algunos aspectos de la biotecnología. Tales

riesgos pueden clasificarse en dos categorías fundamentales: los efectos en la salud humana y de los animales y las consecuencias ambientales”, señala la Declaración. La polémica sobre la conveniencia o no de recurrir a los organismos modificados genéticamente (OMG) reside en la modificación del organismo y en la posibilidad de transferirle genes de otro organismo muy lejano en la escala de la evolución.

Además, a pesar de que los instrumentos modernos ofrecen nuevas oportunidades para resolver problemas agrícolas, los OMG suelen ser creados y utilizados con fines comerciales de gran escala y los pequeños agricultores se han visto beneficiados con esta tecnología en muy pocas ocasiones.

Deseo a todos ustedes mucho éxito en los trabajos de esta Conferencia que hoy estamos inaugurando, ya que de este debate se podrán aprender las lecciones del pasado que permitirán construir un futuro próspero para las actuales y futuras generaciones.

Muchas gracias.

*Conferencia Internacional*

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO CONCEPTUAL**





## **LA ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO EN LA AGRICULTURA EN EL SIGLO XXI**

*Alberto Valdés*

*Consultor independiente*

*PhD Econ. The London School of Economics,*

*MA Econ., The University of Chicago*

*Ingeniero Agrónomo, Universidad Católica*

La preocupación por el riesgo ha sido un tema central y constante en la discusión de política agrícola en países desarrollados desde la década del 40. La actividad agrícola es inherentemente riesgosa, debido a fluctuaciones en producción (clima) y en los precios. Esto último por la demanda doméstica relativamente inelástica y la exposición a mercados internacionales que reflejan un alto coeficiente de variación de precios. La preocupación por las implicaciones del riesgo en la agricultura surge con fuerza en países subdesarrollados desde, aproximadamente, la década del sesenta.

Hoy, existe una extensa literatura que explora los efectos del riesgo y de la incertidumbre sobre la agricultura, (a) las implicaciones micro (a nivel del productor), (b) las repercusiones macroeconómicas (sobre salarios reales, inflación, inestabilidad de exportaciones) y (c) las que afectan a mercados

internacionales (acuerdos int'l de estabilización de precios de productos). Tengo entendido que en esta Conferencia se enfatizará la primera.

Entre la literatura más destacada en el ámbito conceptual se sugiere la siguiente:

- DGale Johnson – *Forward Prices for Agriculture*, The U of Chicago Press 1947, libro pionero y muy influyente en articular el problema de riesgo precios.
- *Risk, Uncertainty and Agricultural Development*, J. Roumasset, JM Boussard y I. Singh, Agricultural Development Council, New York, 1979.
- *The Theory of Commodity Price Stabilization*, D. Newbery y J. Stiglitz, Clarendon Press, Oxford, 1981.
- *Uncertainty, Risk Aversion, and Risk Management for Agricultural Producers*, Cap. 2 por G. Moschini y D. Henessy, en *Handbook of Agricultural Economics*, ed B.Gardner y G. Rausser, vol. 1A, North Holland, 2002.
- *Economics of Agricultural Crop Insurance, Theory and Evidence*, ed D. Hueth y W. Furtan, Kluwer Academic Publishers, Boston y London, 1994 .
- *Crop Insurance for Agricultural Development, issues and experience*, ed P. Hazell, C Pomareda y A. Valdés, The J. Hopkins University Press, 1986.

Esta lista excluye la literatura teórica sobre riesgo en general en economía (Debreu, Arrow, Savage, Sargent).

### **Ajuste ‘natural’ al riesgo**

***Ajuste natural ante la incertidumbre (self-insurance):*** en una realidad con incertidumbre respecto a los retornos esperados, el proceso de decisión del productor no es simplemente maximizar utilidades, sino que también está

### *Conferencia Internacional*

influido por sus expectativas respecto a la probabilidad de eventos desfavorables (precios, rendimientos), los cuales, incluso, arriesgan la sobrevivencia de la empresa.

Según el grado de aversión al riesgo, el productor se “ajusta” al mismo mediante la introducción de los siguientes aspectos:

- a. Mayor flexibilidad (escoge una función de producción tal que le permite ajustes en su plan con solo un leve aumento en costos marginales).
- b. Mayor liquidez ‘extra’ (según sea su acceso al crédito).
- c. Mayor diversificación en la producción (horizontal, incorporando varios productos a partir de productos no-correlacionados positivamente y en el tiempo diversificando sus ventas en diferentes épocas del año) que reduce la variabilidad del ingreso neto. La incertidumbre acrecienta el uso de mano de obra (menor capital fijo) y, probablemente, reduce el tamaño de la empresa. La mediación es un instrumento tradicional para enfrentar cierto tipo de riesgo, que prioriza el uso de mano de obra y diversifica los retornos.

#### **Pero este ajuste natural tiene un costo....**

Estos ajustes ‘naturales’ disminuyen la variación de retornos, pero tienen un costo: reducen el retorno medio y el valor agregado de la producción respecto a una situación sin riesgo.

- El ajuste para conseguir más estabilidad tiene un costo tanto para el productor como para la sociedad, de ahí la percepción común de que la política agrícola debiera tratar de reducir (eficientemente) en algún grado la incertidumbre.
- Es un argumento de eficiencia; el riesgo afecta (reduce) el nivel óptimo de producción, se produce menos.

- Pero, además, surge un argumento de equidad -los productores pequeños son los más afectados.
- Entre más desarrollado sea el mercado de capital y los instrumentos financieros y de seguros y menor sea el grado de aversión al riesgo, menor debería ser el costo privado y social atribuible a la incertidumbre.

### **Políticas usuales para reducir el riesgo**

#### **¿Cuáles son las políticas más usuales para paliar el efecto del riesgo?**

- Subsidio al seguro agrícola
- Políticas de estabilización de precios
- Regadío
- Programas de ayuda en emergencias
- Mejoramiento genético para reducir variación de rendimientos sin reducir mucho el rendimiento medio
- Subsidio al seguro de ingresos (revenue insurance)

#### **Políticas no-específicas al riesgo, pero que sí pueden contribuir:**

- Subsidios al crédito y a insumos
- Subsidios al riego
- Mejoramiento de red de información de precios y mercados
- Programas de empleo de emergencia

### **Volvamos a la teoría...**

Un enorme esfuerzo analítico dedicado a los efectos del riesgo y a la incertidumbre sobre agricultura. Posterior a Johnson, el estudio/survey de John

### *Conferencia Internacional*

Dillon (1971), seguido por el survey de Anderson, Dillon y Hardaker (1977) y Newbery y Stiglitz (1981), han estimulado mucha investigación aplicada. Tradicionalmente, se distinguen cuatro fuentes de incertidumbre:

- a. Rendimientos;
- b. Precios, si bien la primera influye sobre la segunda;
- c. Tecnológica, asociada con la evolución de técnicas de producción; y
- d. Políticas agrícolas

#### **¿Qué es lo que se optimiza?**

- El desarrollo analítico ha profundizado en la lógica de *optimización* (comportamiento racional) y en el *equilibrio bajo incertidumbre, a partir de una premisa de una conducta racional. ¿Que es lo que se optimiza?*
- La respuesta de la profesión es la ‘utilidad esperada’ del individuo (el llamado EU model, expected utility).
- Muy pronto se desligó de la distinción entre riesgo e incertidumbre atribuido a Frank Knight. El riesgo implica poder caracterizar la distribución probabilística, mientras que bajo incertidumbre, se desconoce una probabilidad objetiva. Pero la irrupción de expectativas racionales y probabilidades subjetivas barrió con esta distinción.

#### **Midiendo la aversión al riesgo...**

- El desarrollo de probabilidad subjetiva como parte de una función de utilidad fue muy influyente y ayudó a entender el caso de ‘preferencias por el riesgo’ (loterías, casinos, individuos que apuestan) versus lo ‘adverso al riesgo’.
- El caso de preferencias por el riesgo representa la situación predominante en la teoría de decisión bajo incertidumbre.

- En su extremo, el adverso al riesgo siempre prefiere un resultado cierto a una lotería.
- El analista trata de cuantificar –una medida de la aversión al riesgo- y de distinguir el comportamiento de acuerdo con diversos grados de riesgo.
- ¿Qué factores influyen sobre la aversión al riesgo? ¿Varía según la riqueza/capital del individuo o según la edad del agricultor?
- El modelo EU permite analizar el proceso de maximización a partir de una distribución probabilística en la producción (costos) y una en precios.
- Es una función aleatoria de utilidades que ayuda a explicar cómo la incertidumbre afecta la decisión de producción.
- El referente es siempre el caso de neutralidad respecto al riesgo.
- Un caso especial en regiones pobres es el de agricultores que consumen una parte importante de su producción, donde las decisiones de producción están vinculadas a las de consumo a nivel del hogar, produciéndose una maximización ‘conjunta’.
- Un avance fue el de dominancia estocástica para comparar distribuciones probabilísticas y distinguir y hacer un ranking de preferencias.
- En una situación dinámica, la interacción de riesgo en el tiempo puede ser importante. El pasar del tiempo trae información adicional y confronta las rentas de ‘ser el primero’ versus ‘capitalizar la experiencia de otros’.

#### **Estimando la magnitud del riesgo...**

- Los especialistas en riesgo siguieron dos rutas para medir el grado de aversión al riesgo: una, la línea australiana de entrevistar y así describir un mapa de preferencias (Dillon, Dean, Anderson) con y sin pago a los entrevistados

### *Conferencia Internacional*

(Binswanger en India ) y otra econométrica (Moscardi, de Janvry) que estima una función de producción con un modelo de 'safety first', observando la diferencia entre aplicaciones efectivas e hipotéticas (de máxima utilidad bajo programación dinámica) de insumos (fertilizantes). Más recientemente han surgido otras aplicaciones.

- El riesgo medido es residual y existe la posibilidad de que existan otros factores que influyan en la decisión.
- En general, se encontró que los individuos:
  - a. Sí parecen ser bastante adversos al riesgo;
  - b. Son más adversos al riesgo a medida que aumenta el valor de la apuesta; y
  - c. La mayor información sobre el mercado y el acceso al crédito disminuyen el grado de aversión al riesgo.

#### **Confiabilidad de estos métodos...**

- En resumen, la confiabilidad de estos métodos de modelación de riesgo no es tan clara, pues siempre surgen variables omitidas. Los experimentos con pago son más confiables, pero costosos y, generalmente, no captan bien la influencia de factores condicionantes (acceso a crédito, mercado de futuros y forwards, etc.).
- El análisis es más simple si se examina sólo un tipo de riesgo a la vez, por ejemplo precios, y si se examina la aversión al riesgo sin mayor detalle respecto a sus fuentes (Moschini y Henessy).

#### **¿Cuál es la pérdida en producción atribuible al riesgo?**

- *¿En cuánto disminuye la producción?* Este ha sido un tema de intenso debate (¿cuán adversos al riesgo?) y por el interés de tener modelos econométricos de oferta con mejor capacidad predictiva.

- Esto implica poder modelar expectativas de precios y rendimientos y su influencia en decisiones de producción (literatura sobre 'supply response to risk, and price expectations models', Just, Berhman, Chavas, etc.).
- En general, para USA y Australia, la literatura concluye que habría una reducción significativa de producción atribuible al riesgo (medida a veces como elasticidad de oferta respecto a la fluctuación de precios).

**Los resultados deben ser interpretados cautelosamente...**

- Entre otras razones, porque están basados en modelos de decisión micro, expandidos para cubrir la industria.
- Los modelos de EU (utilidad esperada) son bastante normativos (describen lo que debería ser un comportamiento racional), pero es difícil captar la acción 'positiva' (lo que los agentes realmente hacen).
- Esta dificultad de medir empíricamente la respuesta al riesgo no significa que éste no implique un ajuste en la producción.

**El análisis sobre manejo del riesgo...**

- Anteriormente, se mencionó la respuesta natural del productor que incluye el llamado '*self-protection* y *self-insurance*' (diversificación, liquidez, flexibilidad).
- Además, en algunos países, el productor tiene acceso a ventas 'forward' y a futuro, seguros agrícolas, líneas de créditos, compensación vía impuestos, etc.
- En otras palabras, el marco institucional del país es fundamental.
- En un país como Chile, este es un mercado bastante sub-desarrollado en comparación, por ejemplo, con Estados Unidos y Canadá.



### *Conferencia Internacional*

- La agenda de esta conferencia incluye presentaciones sobre diversos instrumentos y, luego, esta presentación no los discute.

#### **Taxonomía de instrumentos de política...**

Solamente como clasificación, sugiero:

- a. Sobre precios
  - Mercados de forwards y futuros
  - Mercado de opciones (put and call options)
  - Bandas de precios
  - Salvaguardia especial (precios)
- b. Sobre rendimientos y producción
  - Seguro agrícola sobre rendimientos y el problema de información asimétrica que da lugar a la posibilidad de ‘moral hazard’ y selección adversa.
  - Seguro al ingreso (revenue insurance), públicos y privados.

#### **El problema del riesgo subsiste...**

- En países desarrollados, en el pasado, el gran argumento respecto a por qué el gobierno debía intervenir era la existencia de ‘mercados incompletos’ para enfrentar el riesgo y sus consecuencias adversas en eficiencia y equidad.
- Sin embargo, hoy en día, aun con el desarrollo de una variedad de intervenciones (incluidos subsidios de alto costo), los agricultores en dichos países continúan expuestos al riesgo (aunque menos que antes) y perciben tener un problema de riesgo considerable.
- Sin duda, en países subdesarrollados, los mercados son más incompletos y por eso está la preocupación de los gobiernos acerca de ¿qué hacer? ¿a qué costo? y ¿cuáles podrían ser los componentes de un paquete “eficiente”?

Para terminar, una observación sobre el seguro agrícola, que es un tema que se discutirá bastante en este Seminario. Se explicará que aun en países con bastantes subsidios al seguro agrícola, como es el caso de Estados Unidos, no hay una demanda generalizada por parte de los agricultores para contratarlo. Aunque esta situación también se da en otros países, el caso de Estados Unidos es muy interesante, pues tiene una larga experiencia en seguro agrícola y está muy bien documentado. Por ejemplo, en 1998, a pesar del subsidio, no más de un 65% del área en los principales cultivos estaba asegurada y la mayor parte del área asegurada (de este 65%) cubría solamente el seguro ante catástrofe, no el regular. Considerando que el seguro de catástrofe en ese país es gratuito para el agricultor<sup>1</sup>, excepto por un módico cobro por la transacción, es llamativo que no haya una mayor cobertura del seguro agrícola propiamente tal. ¿A qué se deberá esta situación? Es una pregunta que creo vale la pena examinar y determinar sus posibles implicaciones para el caso chileno. Son dos países muy diferentes, con programas de apoyo muy distintos, por lo que nada puede extrapolarse directamente. Sin embargo, pueden haber lecciones valiosas.

---

<sup>1</sup> Ver Bruce Gardner (2002), “ American Agriculture in the Twentieth Century – How it flourished and what it cost”, Harvard University Press, pp 225-229.

## **INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL Y SU COMPATIBILIDAD CON LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL**

*Catherine Moreddu*  
*Directora de alimentos, agricultura y pesca,*  
*División de políticas, comercio y ajuste*  
*Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD), París<sup>2</sup>*

### **Introducción**

Los procedimientos agrícolas enfrentan una serie de riesgos que afectan el ingreso y el bienestar de sus familias<sup>3</sup>. Existe un gran número de estrategias que tratan específicamente acerca del riesgo de los ingresos disponibles para los hogares campesinos, pero que se encuentran en un trasfondo general de una amplia intervención gubernamental.

---

2 Este documento se basa en los procedimientos del Taller OECD sobre Administración de los riesgos de los ingresos, realizado el 15 y 16 de mayo de 2000 en París. Las opiniones expresadas pertenecen al autor.

3 Aquí, riesgo se refiere a las incertidumbres acerca del ingreso -en particular, las pérdidas en los ingresos - que surgen como resultado de las variaciones en la producción y en los precios.

Este documento presenta el contexto en el que se produce la administración de los riesgos de los ingresos. Explica la razón fundamental para la intervención gubernamental en la administración de los riesgos de los ingresos y describe los instrumentos utilizados. Luego, revisa la intervención gubernamental en esta área y analiza su compatibilidad con la legislación internacional. Finalmente, enfatiza la necesidad de un enfoque integrado.

## **Contexto**

### **El entorno del riesgo**

¿Cuáles son las fuentes de riesgo en la agricultura? Algunos riesgos son comunes para todos los negocios; por ejemplo, riesgos vinculados a situaciones familiares, salud, accidentes personales o aquellos riesgos que se originan del entorno macroeconómico, financiero o de negocios (tales como riesgos de crédito o de incumplimiento de pago). Otros tipos de riesgos son más específicos a la agricultura o la afectan en mayor medida que a otras actividades. Estos son, principalmente, **riesgos de producción**, relacionados con las condiciones del tiempo, pestes, enfermedades y cambio tecnológico, y los **riesgos ecológicos** que se producen por la contaminación, los cambios climáticos o por el manejo de los recursos naturales, tales como el agua. Estos riesgos naturales se consideran comunes o extraordinarios (calamidad), según su frecuencia y grado de pérdida y varían según las condiciones naturales, las estructuras del predio y las prácticas de producción.

Los **riesgos del mercado** dependen de la variabilidad de los precios de insumos y productos, pero también incluyen otros aspectos de las relaciones de los agricultores con los participantes en la cadena de alimentos del agro. En el lado de la demanda, éstos se relacionan, por ejemplo, con los requisitos relativos a la calidad, seguridad y despacho, así como con la aparición de nuevos productos. Finalmente, los **riesgos regulatorios o institucionales** también son importantes debido a la intervención del Estado que se produce en la mayoría de los países de

### *Conferencia Internacional*

la OECD y debido a que este sector está sometido a muchas regulaciones ambientales y de seguridad de los alimentos<sup>4</sup>.

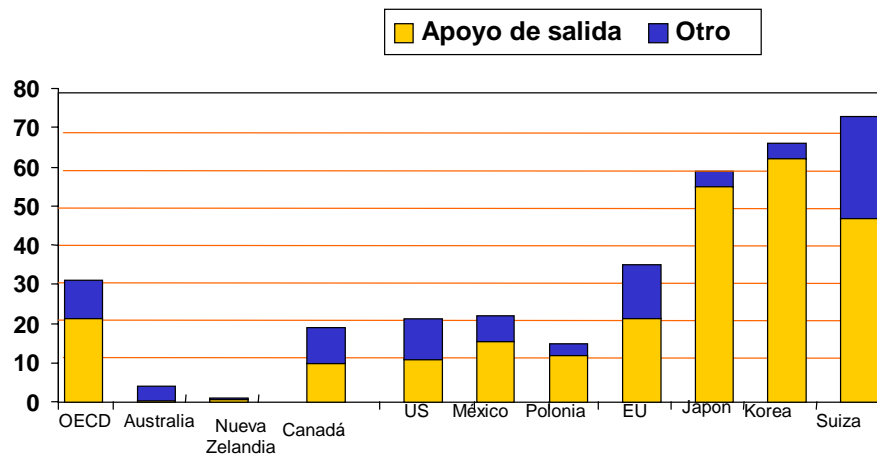
#### **El entorno político**

Además de tratar de entregar un ambiente de negocios estable, los gobiernos de muchos países de la OECD intervienen en el apoyo al sector agrícola. En promedio, la Producer Support Estimate (PSE - Estimación de apoyo al productor) para el área de la OECD como porcentaje del valor de los recibos de los predios era de un 33% entre 2000 y 2002 (OECD, 2003). Aunque la parte de los pagos presupuestarios en total apoyo ha aumentado en la última década, más de dos tercios de las transferencias a los productores a partir de políticas agrícolas todavía afectan los precios del productor y del consumidor. Los niveles de apoyo y su composición varían según el país (Figura 1).

Algunas medidas se diseñan específicamente para asistir a los agricultores en la administración de los riesgos de los ingresos, ya sea a través de la provisión de instrumentos específicos o mediante la disminución del costo de las herramientas existentes (tales intervenciones se describen más adelante en una sección específica). En todos los casos, la intervención del gobierno modifica el riesgo que enfrentan los agricultores, ya sea mediante el aumento en los niveles de ingreso o la reducción de la variabilidad de los ingresos. Como resultado, las familias agrícolas tienen en cuenta todos los programas del gobierno cuando administran los riesgos de los ingresos.

---

<sup>4</sup> Consulte Boehje y Lins, 1998; Beal, 1996 para ver un análisis o clasificación de los diferentes tipos de riesgo que enfrenta la agricultura.



**Figura 1: Estimación del apoyo a los productores como porcentaje de recibos agrícolas en los países seleccionados de la OECD, 2000-2002**

**Fuente:** Base de datos de OECD PSE.

### **Diversidad de las estrategias existentes**

Las familias agrícolas utilizan diversas estrategias para administrar el riesgo de los ingresos. Estas estrategias dependen del tipo y del nivel de riesgo que enfrentan, así como de la gama de soluciones disponibles. Las estrategias comprenden el conocimiento del riesgo y sus consecuencias, en primer lugar, y, luego, la administración de las pérdidas en que se incurre o la adopción de técnicas para reducir el riesgo al esparcirlo entre diferentes actividades o al transferirlo a otros agentes. Las estrategias de la administración de los riesgos combinan los enfoques basados en el riesgo y la intervención del gobierno. Comprenden una gama de herramientas e instrumentos, que se indican más adelante.

### *Conferencia Internacional*

Las prácticas de administración más comunes incluyen la **administración financiera**; por ejemplo, mantener una relación baja de deuda/activo, administrar la inversión y los retiros o mantener un cierto nivel de liquidez de activos.

La **diversificación de las fuentes de ingresos** también se usa comúnmente para limitar el efecto de los riesgos en los ingresos. La diversificación entre productos/variedades con diferentes características de riesgo, lo reduce, pero puede bajar los recibos promedios del predio. La diversificación de las fuentes de ingreso no agrícolas, incluidas otras actividades independientes o asalariadas y las transferencias de propiedad o sociales, estabiliza las entradas totales del hogar, debido a que el ingreso fuera del hogar es, generalmente, más estable que el generado en el campo. La evidencia disponible muestra que en la mayoría de los países los ingresos no agrícolas representan una parte significativa del total de las entradas de los hogares agrícolas (OECD, 2000).

El riesgo se puede administrar en el nivel de la **producción**. El primer paso en una estrategia de administración del riesgo de la producción es seleccionar la mezcla de productos con diferentes características de riesgo, dependiendo de las restricciones físicas y financieras. Entonces, la elección de una técnica de producción afectará la producción agrícola y su variabilidad. La irrigación o el control de pestes y enfermedades proporcionan buenos ejemplos de la operación de cambio de valores entre el costo y el riesgo.

Las **técnicas de marketing** incluyen ventas *spread*, recibo de fondos compartidos entre agricultores agrupados en cooperativas, administración de los suministros, almacenamiento, transferencia del riesgo por la cadena de alimentos, usando la integración vertical o los contratos de producción y marketing con las industrias más cercanas y más alejadas del punto de producción y transferencia del riesgo a los especuladores que usan los mercados futuros.

La **contratación** en la cadena de alimentos reduce la variabilidad del precio, pero baja el precio promedio que reciben los agricultores. Los contratos también abordan otros riesgos tales como insumos, calidad, seguridad y despacho. Sin embargo, los agricultores no siempre se pueden beneficiar de los contratos, debido a la falta de competencia en el sector más cercano al punto de producción.

Los **mercados futuros** se pueden usar para protegerse de los riesgos de los precios durante un periodo limitado (1 año a 18 meses). La rentabilidad de los contratos a futuro y de las opciones para proteger a los agricultores de los riesgos de los precios depende de la variabilidad de la producción, de la correlación entre la variabilidad de producción y precios (barrera natural) y de la distancia de los mercados. En los últimos años, han aparecido los mercados futuro que ofrecen una variedad más amplia de contratos y opciones para *commodities*. Además, como consecuencia de los requisitos de los mercados de alimentos y de las oportunidades en los sistemas de ingeniería y comunicación, recientemente, los mercados también han ofrecido herramientas innovadoras como contratos que incorporan primas por concepto de calidad por características de productos diferenciadas o contratos que mezclan las técnicas de reunión de fondos y *spread* con características personalizadas. Ya se ofrecieron contratos derivados, utilizando la producción y los precios para asegurar los ingresos.

La limitada participación actual de los agricultores en las operaciones de cobertura a plazo de los mercados futuros se puede atribuir a: 1) la intervención del gobierno que ya proporciona un grado de protección importante contra las pérdidas en los ingresos, 2) disponibilidad desigual según los productos y las regiones y 3) falta de conocimiento de los complejos mecanismos en juego.

Los **sistemas de seguros** reúnen las primas de una gran cantidad de clientes y pagan compensaciones por las pérdidas cuando se producen. Hay ejemplos de seguros totalmente privados en la agricultura que cubren, por ejemplo, daño en los cultivos por granizos, incendios y robo de bienes agrícolas, muerte e incapacidad de los agricultores o de los obreros agrícolas. La mayoría de los seguros se entregan bajo esquemas gubernamentales subsidiados, debido a que los riesgos cubiertos no son, en realidad, asegurables, pues el mercado determinó que la prima sería demasiado alta.

El riesgo de los precios se administra mejor usando los mercados futuros que los mercados de seguros, porque afecta a todos los productores de un *commodity* al mismo tiempo. Los riesgos catastróficos también son difíciles de asegurar en forma privada, porque los eventos de pérdida no son independientes, pueden afectar grandes áreas y ser extremadamente costosos. No obstante, el seguro a la



### *Conferencia Internacional*

propiedad agrícola externa cubre daños catastróficos como inundaciones o tormentas sin participación del gobierno. Para enfrentar esas grandes pérdidas, las compañías aseguradoras utilizan los mercados de seguros compartidos internacionales, los que reúnen tipos de riesgos diversos y extremadamente grandes.

En otros casos, los sistemas de seguro son difíciles de aplicar debido a la asimetría de la información que lleva a un comportamiento que socava el sistema. Existe una selección adversa cuando el nivel del riesgo de la población asegurada es mayor que el promedio (es decir, sólo las personas con riesgo más alto comprarán el seguro). Se produce falta de honestidad cuando el asegurado tiene la capacidad de aumentar su indemnización esperada gracias a las acciones tomadas después de adquirir el seguro. Por consiguiente, los agricultores cubiertos por un contrato de seguros pueden adoptar prácticas más riesgosas (especialización excesiva, producción en condiciones riesgosas como clima inapropiado o terreno pobre). Sin embargo, existen técnicas, muy conocidas entre las compañías aseguradoras, que limitan dicho comportamiento. Por ejemplo, un deducible alto o un sistema de bonos/castigos pueden detener en cierta medida la falta de honestidad.

### **Razón fundamental para la intervención gubernamental en la administración de los riesgos**

A menudo, la intervención del Estado en la administración de los riesgos se ha justificado por la eficiencia. A los agricultores se les considera adversos al riesgo y ante su presencia, producen por debajo del nivel de maximización de utilidades de la producción cuando no se cuenta con los mercados contingentes para neutralizar los riesgos o cuando no funcionan bien. Entre las consecuencias negativas están la mala colocación de los recursos, una falta de *commodities* más arriesgados, efectos de chorreo en el desarrollo rural y acceso limitado al crédito para agricultores.

Para evaluar la necesidad de la intervención del gobierno, es importante considerar:

- La medida en que hay una falla en el mercado y la falta de opciones adecuadas de administración de los riesgos.
  -
- Qué costo tiene esta falla en términos de bienestar social.
  -
- El costo y los beneficios de la intervención del gobierno y si dicha intervención es efectiva según sus objetivos.

¿La naturaleza específica del riesgo en la agricultura requiere de una política sectorial? A menudo, se considera que el riesgo en la agricultura tiene características específicas que explican la intervención más frecuente del gobierno en su administración que en otros sectores. Específicamente, la relación con la naturaleza, en particular, la dependencia del clima y de los procesos biológicos hace que el riesgo sea más difícil de controlar que en los procesos mecánicos. Algunas características de los mercados de *commodities* del mundo también explican la razón de que la variabilidad en los precios agrícolas, a menudo, sea mayor que la de otros productos (OECD, 1993).

Sin embargo, se puede argumentar que el riesgo es parte de cualquier ambiente de negocios y que algunos riesgos que son más grandes que los asociados a la agricultura (por ejemplo, los riesgos especulativos), a menudo, se gravan más que los subsidiados (Tweeten, 1995). Los riesgos relacionados con los cambios en la demanda, por ejemplo, son más grandes en otros sectores. También, se ha criticado la intervención del gobierno en la administración del riesgo, porque, a veces, involucra un elemento de apoyo. Además, evita que las familias campesinas adopten estrategias de riesgo basadas en el mercado en el nivel de la producción y del consumo. Esto, a su vez, perturba el desarrollo del mercado y las soluciones de cambio del riesgo. Además, al reducir el riesgo que enfrentan

### *Conferencia Internacional*

los agricultores puede alentarlos a tomar decisiones de producción que no son sostenibles.

### **La intervención del gobierno que modifica el riesgo del ingreso que enfrentan los agricultores**

#### **Diferentes niveles de intervención**

Un papel primario de los gobiernos es crear las condiciones para un entorno de negocios sano. Al igual que otros agentes económicos, los agricultores necesitan condiciones macroeconómicas estables donde basar sus decisiones de producción e inversión. También, necesitan mercados que funcionen correctamente para adquirir sus insumos, incluida la tierra y el crédito, y para vender sus productos.

Muchas regulaciones afectan al sector agrícola, tales como las relacionadas con la tierra, el trabajo, la seguridad de los alimentos, la protección ambiental, los contratos con industrias cercanas o alejadas del punto de producción, etc. En algunos países, las regulaciones de la tierra, en particular, han obstaculizado el desarrollo de la agricultura y el ajuste de las estructuras (OECD, 1998*b*). Las políticas agrícolas también son parte del ambiente regulatorio que enfrenta la agricultura y, en muchos países, se están revisando las regulaciones para mejorar la eficiencia económica (OECD, 1998*c*). Además, la creciente preocupación por el ambiente y la seguridad de los alimentos ha llevado a mayores demandas de medidas legislativas. En consecuencia, los agricultores deben operar en un marco donde los riesgos legislativos se hacen cada vez mayores.

La mayoría de los países de la OECD tiene un sistema social y fiscal bien desarrollado que transfiere los ingresos entre los hogares, buscando la distribución. A menudo, los impuestos a la renta directos son progresivos y las medidas sociales, por lo general, son inversamente proporcionales a los niveles de ingreso. Las medidas sociales y fiscales pueden ayudar a reducir las variaciones en los ingresos. Además, algunos países han implementado redes de seguridad, tales como esquemas de ingresos mínimos, disponibles para todos los

hogares. En general, se reconoce ampliamente que “sería apropiado admitir agricultores como beneficiarios del esquema general a fin de asegurar que el estándar de vida de las familias agrícolas no caiga por debajo de lo que se considera el mínimo aceptable para el resto de la población” (OECD, 1994). Si existen dichos esquemas generales, pero se excluye a muchos hogares agrícolas, sería interesante saber por qué.

Finalmente, cualquiera sea su objetivo y la eficiencia en la transferencia, las medidas de las políticas agrícolas tienen un impacto sobre el riesgo de los ingresos, ya sea que lo reduzcan directamente, bajando el precio y la variabilidad de los ingresos, o modifiquen el comportamiento de los agricultores con respecto al riesgo, aumentando los niveles de ingresos<sup>5</sup> o entregando insumos más baratos. Las medidas de las pólizas con riesgo específico que reducen los aspectos principales incluyen, por ejemplo, compras para intervención, pagos para la estabilización de la coyuntura, sistemas de seguros, pagos de siniestros, redes de seguridad (soporte de ingresos) y concesiones específicas en políticas sociales y de gravámenes.

## **Algunas medidas para reducir el riesgo específico**

### **Programas de seguros**

En los países de la OECD, que experimentan amplias variaciones en la producción, han existido programas de **seguro de los cultivos** subsidiados por el gobierno, en algunos casos durante largo tiempo (ver Cuadro 1). Recientes investigaciones indican que el 56% de los agricultores canadienses estudiados y el 30% a 36% de los estadounidenses, dependiendo de la región, utilizan el seguro de los cultivos. En España, la parte de la producción asegurada como

---

5 Las medidas de apoyo a los productores afectan la actitud de los agricultores con respecto al riesgo a través de efectos en la salud (Hannessy, 1998, OECD, 2000b). En otras palabras, bajo ciertas condiciones, los agricultores con mejor posición tenderían a asumir más riesgos.

### Conferencia Internacional

porcentaje de la producción asegurable ha aumentado significativamente en la última década (de un 23% el año 1995 a un 35% el 2000, en promedio). Varía según *commodity*, desde un 3% para las ovejas hasta un 80% para los cereales de invierno, un 90% para el tabaco y un 100% para los plátanos y tomates en las Islas Canarias el año 2002 (ENESA, 2003).

A nivel mundial, la experiencia con los seguros de los cultivos con múltiples riesgos muestra que los gobiernos generalmente subsidian gran parte de estos programas (Skees, 1999). Esto se explica por las características del riesgo asegurado, pero también por la información asimétrica que lleva a la falta de honestidad y a alto riesgo por el comportamiento que busca renta y por los altos costos de transacción. Las primas pagadas por los agricultores en el pasado cubrían sólo una pequeña parte de los costos totales (indemnizaciones y costos de administración). En los esquemas coercitivos de México y Japón se han hecho los análisis de costo/beneficio social y muestran retornos sociales ínfimos con respecto a los altos costos de los esquemas (Bassoco *et al.*, 1986; Tsujii, 1986 citado en Anderson y Hazell, 1997, y Skees, 1999).

#### Cuadro 1 Programas de seguros para los cultivos en países de la OECD

En **Canadá**, los gobiernos provinciales implementaron el seguro para los cultivos. Cubre entre un 70% y un 90% de la producción promedio (según el cultivo y la provincia) en un periodo de 10 a 15 años. Con el tiempo, la contribución del gobierno ha aumentado las indemnizaciones pagadas a un 56%.

En **Estados Unidos**, los agricultores pueden obtener un nivel mínimo de cobertura en seguros (cobertura catastrófica, CAT) para una tarifa administrativa nominal (USD 60 en 1999). El CAT paga por pérdidas bajo el 50% de la producción promedio de un productor (sobre la base de su producción en los últimos 4 a 10 años) y cubre un 55% del precio máximo fijado por la Risk Management Agency (RMA - Agencia de administración de los riesgos). Además, los productores pueden obtener mayores niveles de cobertura (50% a 75%) por la cual deben pagar una prima. Los agricultores también pueden elegir una garantía de precio establecido como porcentaje del precio máximo fijado por la RMA. También existe un programa de asistencia a siniestros de cultivos (NAP) para cultivos que actualmente no son asegurables. El esquema de seguros de cultivos con múltiples riesgos es operado por compañías privadas que entregan pólizas a los agricultores. El gobierno paga parte de los costos administrativos y subsidia parte de la prima. Además de la cobertura CAT, que es totalmente subsidiada, el subsidio máximo llega al 41,7% de la prima total y se ofrece

un nivel de cobertura de un 65% el año 2000. El gobierno comparte los costos del seguro compartido con las compañías privadas.

Aunque el seguro está disponible para más de 70 cultivos; el maíz, la soja, el trigo y el algodón representan casi tres cuartos de las primas de seguros. Las tendencias recientes muestran que, desde 1994, la cantidad de acres asegurados se ha duplicado. Alrededor de dos tercios de los acres de los principales cultivos estaba asegurado en 1999, principalmente con una cobertura de un 65%; es decir, con 65% de la producción cubierta por el seguro, aunque la cobertura de 70% y 75% tenía cada una más del 10% de los acres asegurados. Generalmente, los agricultores compran la cobertura con más subsidios. Los planes de cultivo al nivel de campo y los planes de seguro compartido a las ganancias son más populares que los planes de producción de área o de ganancias. La participación en el seguro compartido de las ganancias ha aumentado y fue el mayor en el cinturón de cultivo de los Estados Unidos en 1999. Desde 1994, sin catástrofes naturales importantes, el sistema ha sido financieramente solvente, ya que las indemnizaciones fueron menores que las primas. Sin embargo, el sistema existente fracasó al responder a situaciones de emergencia en 1998 y 1999. Cuando se examinan estrategias alternativas de administración de los riesgos, incluido el seguro para los cultivos y para las ganancias, se descubrió que la forma más efectiva de reducir el riesgo era el seguro a las ganancias con una cobertura del 75%, que, por definición, reduce a cero la probabilidad de ganancias inferiores al 70% de las expectativas. Una descripción y evaluación detallada de los programas de seguros compartidos de Estados Unidos aparece en OECD (2000), Parte II, Sección C.1 y C.3.

Actualmente, en **España** existe un amplio esquema de seguros compartidos para los cultivos con múltiples riesgos que cubre un gran número de commodities, incluidas las frutas y verduras, y reúne en un fondo todos los recibos de las contribuciones de los agricultores y los subsidios del gobierno. La participación es voluntaria. Los agricultores pueden seleccionar el nivel de cobertura y el tipo de riesgo asegurado (sequía, granizada, inundación, etc.). Las primas varían según los riesgos regionales e individuales. El respaldo público cubre alrededor de un 50% de todos los costos, incluidos los costos administrativos. El subsidio a las primas varía, según el *commodity* y las condiciones específicas, entre un 22% y un 49%.

El sistema de seguros compartidos español combina las instituciones públicas y privadas y los representantes de los agricultores, que colaboran en el diseño e implementación del programa. El ENESA (*Entidad Estatal de Seguros Agrarios*) del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentos establece los parámetros, entrega los subsidios y juega un papel importante en la promoción del sistema y en la difusión de la información en el sector agrario. Los contratos de seguros compartidos se entregan a los agricultores a través de la red comercial de compañías aseguradoras privadas que desean participar. Éstas están agrupadas en Agroseguro (*Agrupación Española de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados, S.A.*) que administra el sistema; es decir, fija las tarifas específicas y las condiciones, reúne los fondos de las primas y los subsidios y realiza los pagos. Las demandas son evaluadas por expertos independientes contratados por Agroseguro. El *Consorcio de Compensación de Seguros*, una compañía pública que es operada por el marco legal aplicado a las compañías privadas, proporciona el seguro compartido y controla las demandas

### *Conferencia Internacional*

posteriores. El sistema completo también está reasegurado por compañías de seguro compartido internacionales. El sistema de seguro español, incluidos los adelantos recientes y futuros, se presenta en OECD (2000), Parte II, Sección C.2.

Los agricultores **mexicanos** también pueden recurrir a un sistema de seguro compartido para los granos, los porotos, las semillas oleaginosas y la producción de ganado, el que es operado por AGRO ASEMEX, una gran compañía pública, las mutuales de los pequeños agricultores y compañías privadas. El gobierno subsidia el 30% de la prima.

En la última década, se han aplicado esquemas de **seguros** a las **utilidades** de los predios; por lo tanto, se abarca el riesgo del precio, además del riesgo de la producción (consulte Cuadro 2).

La intervención del gobierno en los seguros agrícolas se explica por la incompetencia de los mercados de seguros y créditos privados para estabilizar los ingresos de los agricultores. Los riesgos del mercado que enfrentan los agricultores (y los riesgos de los cultivos en algunos países) tienden a ser más grandes, impredecibles y altamente correlacionados en todas las áreas geográficas. Como consecuencia, la reunión de fondos es difícil y las primas que cobran las aseguradoras privadas serían más altas de lo que los agricultores estarían dispuestos a pagar. Además, los seguros privados son poco atractivos a las tasas del mercado, porque los agricultores cuentan con otras estrategias de riesgo, incluidos los programas de apoyo que se incorporan a las estimaciones de apoyo a los productores (PSE).

#### **Cuadro 2** **Programas de seguros a las utilidades en países de la OECD**

El primer programa de seguro a las utilidades se implementó en **Canadá** entre 1991 y 1995. El Gross Revenue Insurance Plan (GRIP - Plan de seguros de ganancias brutas)

proporcionó pagos a los productores de cultivos sobre la base del déficit entre las ganancias del mercado y la ganancia pretendida para los cultivos. La ganancia pretendida por acre para un cultivo individual se basaba en la producción histórica, un promedio móvil de 15 años del precio y el nivel del seguro de los cultivos seleccionados por el productor. Durante los cuatro años de su funcionamiento, el GRIP acumuló un déficit de mil millones CAD (Turvey *et al.*, 1997). Todavía funcionan programas similares en Ontario (Market Revenue Programme) y en Quebec (Revenue Insurance Programme, ASRA). Romain y Calkins (1996) analizan el ASRA y critican su falta de orientación de mercado y el alto costo para los contribuyentes, principalmente debido a los parámetros objetivo que se establecen a niveles demasiado altos y a la falta de honestidad y al alto riesgo de quienes reciben los seguros (consulte también Hum *et al.*, 1997). Un estudio de Agriculture and Agri-Food Canada (AAFC), que pretendía distinguir la estabilización de los precios de apoyo estructural a comienzo de los años '90, concluyó que este apoyo representaba entre un 35% y un 47% de la compensación pagada.

A partir de la experiencia canadiense, desde 1996 se han introducido y desarrollado gradualmente productos de seguro a las ganancias en los **Estados Unidos**. Existen varios productos para los productores de grandes cultivos agrícolas, algunos de ellos como programas piloto. La RMA de USDA desarrolló el programa Income Protection (IP - Protección a los ingresos). Una compañía privada, American Agrisurance Inc., diseñó la Crop Revenue Coverage (CRC - Cobertura a las ganancias de los cultivos). La Iowa Farm Bureau ofrece el Revenue Assurance (RA - Seguro a las ganancias). El Group Risk Income Protection (GRIP) agrega un componente de las ganancias al seguro del área de producción del Group Risk Plan (GRP). La garantía a las ganancias de estos diversos planes es una combinación de garantías a la producción y al precio. Las producciones de referencia son similares a las que se utilizan en los programas de seguros a los cultivos tradicionales. Los precios de los contratos se basan en los precios promedio de transacción diaria de las bolsas a futuro de los commodity. Además, la Adjusted Gross Revenue (AGR - Ganancia bruta ajustada) ofrece cobertura a una finca completa en lugar de hacerlo por cultivos. En varias publicaciones de USDA, como en Harwood *et al* (1999), Dismukes (1999) y Schnept y Heifner (1999), se puede encontrar información del diseño y de los parámetros. La información también está disponible en USDA y en el sitio de Internet de la RMA (<http://www.rma.usda.gov/>). El Agricultural Risk Protection Act de 2000 entregó al seguro a las ganancias las mismas tasas de subsidio a las primas que a los seguros a los cultivos, lo que debería alentar un cambio hacia una mayor cobertura a las ganancias. Desde 2003, el sistema de seguros **español** ofrece a los productores de papas un seguro a las ganancias.

Sin embargo, antes de intervenir en un seguro agrario, los gobiernos deben, primero, considerar si el seguro es el instrumento más rentable y menos tergiversador para alcanzar el objetivo político, que, por lo general, es estabilizar los ingresos o proporcionar una red de seguridad de los mismos. La experiencia pasada ha demostrado que los programas subsidiados por el gobierno se pueden tornar muy caros y pueden llevar a un alto nivel de apoyo a los agricultores, además de sus efectos de estabilización. También, se les ha criticado por ser un



### *Conferencia Internacional*

impedimento para el desarrollo de los productos existentes en el mercado. Dichos programas también pueden llevar a serios problemas de equidad. Por lo tanto, es importante definir claramente los objetivos y establecer los parámetros para controlar el nivel de apoyo a los agricultores que se produce cada vez que se subsidian las primas. Por eso, es crucial contar con información adecuada sobre los riesgos colectivos e individuales. Además, se debe poner atención a la influencia que tienen estos programas en las decisiones de la producción.

Se pueden prever diferentes grados de intervención del gobierno en los seguros. Si no se puede asegurar el riesgo, hay una demanda de seguro y el sector privado puede proporcionar un producto rentable; entonces, sólo será necesario que el gobierno intervenga para entregar las condiciones del mercado para que las compañías privadas operen en forma eficiente. El papel principal del gobierno consistiría en entregar la información, de modo que se permita una definición precisa de los parámetros y se evite entregar seguros a gente con poca honestidad y alto riesgo.

Si el riesgo no es asegurado por los privados y el gobierno desea intervenir, puede hacerlo estableciendo los objetivos, el entorno político y el marco general del seguro (tipo de riesgo, *commodity*), las reglas mínimas y los parámetros técnicos (cobertura, deducible). El gobierno puede ir más lejos y actuar como asegurador directo (*por ejemplo*, asegurar los cultivos) o puede subsidiar parte del costo (prima y costos administrativos) de un producto afecto a seguro, administrado por una aseguradora privada y establecer algunos parámetros.

Para los riesgos más críticos (catástrofes), el gobierno también podría entregar seguros y/o garantías. Se debería abstener de entregar pagos directos *ad hoc* por las pérdidas catastróficas que, con el tiempo, harían que el producto del seguro fuera menos atractivo para los agricultores. El programa debe ser evaluado regularmente en términos de rentabilidad e impacto en la producción y la comercialización.

Hay otros problemas de implementación referentes a los esquemas de seguros subsidiados por el gobierno que también se presentan en los sistemas de seguros privados (consulte la sección acerca de estrategias). El principal problema lo

constituye la falta de honestidad, el alto riesgo y el comportamiento de búsqueda de renta de quienes solicitan los seguros. Entre las preguntas que se han debatido tenemos: cómo establecer parámetros de programa para minimizar dicho comportamiento, si el seguro debe ser voluntario u obligatorio y si se debe ampliar a todas las personas o si se debe excluir a las personas de alto riesgo. Además, se han hecho análisis sobre la implementación y administración pública en comparación con la privada. Si bien se presume que las aseguradoras públicas tienen mayores costos administrativos, las aseguradoras privadas también se pueden ver envueltas en el comportamiento de búsqueda de renta o podrían confabularse con los agricultores para maximizar los reclamos cuando sepan que el gobierno cubrirá las pérdidas, en particular a través del seguro compartido. En cualquier caso, es importante mejorar la transparencia de dichos sistemas. El éxito de los esquemas de seguros depende, en gran medida, del contexto político en que se han implementado y, en particular, de la existencia de otros tipos de apoyo.

### **Redes de seguridad de los ingresos**

Existen pocos ejemplos de redes de seguridad exclusivamente agrícolas en los países de la OECD. Esta categoría incluye asistencia a los esquemas de predios de bajos ingresos que ayudan a los agricultores a atenuar las variaciones en los ingresos de un año para otro, por medio de ahorros y pagos por siniestros que compensan las pérdidas en los ingresos o las ganancias. Los programas como el Farm Family Restart Scheme (Esquema de reinicio de la familia campesina) de Australia, el Farm Assistance Scheme (Esquema de asistencia al campo) o las medidas basadas en los ingresos de Corea para ayudar a las familias campesinas pequeñas o pobres pertenecen a esta primera categoría.

La segunda categoría incluye la Canadian Net Income Stabilisation Account (NISA - Cuenta de estabilización de ingresos netos canadiense) y el esquema del Farm Management Deposit (Depósito de administración del campo). Una serie de países, incluido Suecia, permite que los hogares campesinos atenúen las variaciones de los ingresos anuales por medio de los impuestos.

### Conferencia Internacional

La tercera categoría incluye el apoyo Australian Exceptional Circumstances (Circunstancias excepcionales australiana), perteneciente al Rural Adjustment Scheme (RAS), los programas canadienses sucesivos: Agricultural Income Disaster Assistance Programme (AIDA), Canadian Farm Income Programme (CFIP) y Canadian Agricultural Income Stabilisation Programme (CAIS) y pagos de siniestros en Hungría (1997-98) y Corea (consulte el Cuadro 3).

#### Cuadro 3

##### Algunas medidas con las características de las redes de seguridad

En **Australia**, la administración de los riesgos es de responsabilidad individual de los administradores de predio que operan en el sector orientado al mercado. El gobierno proporciona el entorno económico adecuado más los marcos institucionales y legales para la toma de decisiones individuales, comerciales e industriales. La intervención del gobierno también implica la provisión de una red de seguridad de bienestar y bienes públicos tales como información, investigación, educación y capacitación. El Farm Family Restart Scheme (Esquema de reinicio de la familia campesina) apunta a entregar bienestar a los campesinos de ingresos bajos y a sus familias, quienes expresan privaciones financieras y que no pueden pedir prestado más allá de sus bienes. Proporciona asistencia de ajuste a las familias hasta que tomen una decisión acerca de su futuro en la industria. El **Irish Farm Assist Scheme** (Esquema de asistencia al campo irlandés) proporciona subsidios a las familias campesinas de bajos ingresos. El gobierno **coreano** entrega tuición a los hijos de pequeños agricultores, así como apoyo para reducir la carga de la deuda de los hogares de pequeños campesinos y pescadores.

Agriculture Advancing **Australia** (AAA) incluye varios programas para ayudar a los campesinos australianos a administrar los riesgos de los ingresos o para entregar alivio en circunstancias excepcionales. Su descripción aparece en la Parte II, Sección D.2. El esquema Farm Management Deposit (Depósito de administración del campo) entrega a los agricultores un mecanismo de ahorro vinculado con los impuestos para permitirles dejar separados los ingresos antes de impuestos durante los años buenos para ayudarles en una mejor administración de sus negocios durante los años más difíciles. El apoyo Exceptional Circumstances (Circunstancias excepcionales) del Rural Adjustment Scheme (RAS) proporciona asistencia que apunta al corto plazo para negocios agrícolas viables a largo plazo que están pasando por circunstancias extrañas o graves. Si un predio está en un área declarada Circunstancia excepcional, su operador puede optar a:

- ◆ Apoyo al negocio en forma de subsidios a la tasa de interés hasta en un 100%.
- ◆ Exceptional Circumstances Relief Payment (ECRP - Pago de alivio para circunstancias excepcionales), un pago de apoyo a los ingresos, sujeto a una evaluación de los ingresos y a evaluación de los activos no campesinos, y

- ♦ Los agricultores que reciben el ECPR también pueden optar a un Pago familiar adicional para los hijos dependientes, una Tarjeta de salud (Health Care Card) y a un Subsidio a la juventud (Youth Allowance) o a concesiones de estudio.

**Canadá** introdujo el NISA en 1990. Es un esquema voluntario de red de seguridad de los ingresos agrícolas bajo el cual los agricultores dejan separado el dinero en las cuentas individuales, igualadas por las contribuciones del gobierno. Los agricultores pueden hacer retiros desde estas cuentas cuando el margen total bruto de la finca (ganancia bruta menos los costos de efectivo) para todos los commodities (excepto los administrados por insumos) cae bajo el margen bruto promedio de los cinco años anteriores o cuando su ingreso hogareño imponible cae bajo un nivel establecido. Sobre la base de los recibos de varios commodities, su impacto en la producción es mucho menor que el de los programas vinculados a los commodities. Sin embargo, todavía tiene una riqueza y un impacto al riesgo. Al ser cada cuenta personal, los agricultores no se motivan a adoptar comportamientos más arriesgados. Además, el costo del esquema es relativamente estable, ya que se basa en las contribuciones y no en los pagos reales. Sin embargo, surgieron cuestionamientos a la eficiencia del NISA como red de seguridad cuando la caída en los ingresos de 1998-99 no produjo mayores retiros de la NISA. En realidad, se introdujo un programa *ad hoc*, AIDA, para abordar los problemas financieros del campo que se produjeron por los bajos precios durante los dos años anteriores.

El AIDA estaba disponible para cualquier agricultor, cuyo margen bruto total hubiera caído por debajo del 70% del margen bruto promedio de los últimos tres años. Aunque los pagos del AIDA no eran específicos para commodities individuales, pueden haber afectado las decisiones de la producción en cuanto a que llevaron a los productores a esperar recibir asistencia extra cada vez que cayeran los ingresos. En el año 2000, se introdujo el Canadian Farm Income Programme (CFIP - Programa de ingresos campesinos canadiense), que funcionaba sobre la misma base que el AIDA. El nuevo Agricultural Policy Framework (Marco de la política agrícola) que se firmó en julio de 2002, dejó atrás el CFIP y NISA e introdujo un nuevo Canadian Agricultural Income Stabilisation Programme (CAIS - Programa de estabilización de los ingresos agrícolas canadiense). Los pagos bajo el nuevo programa se harían cuando el margen del año de reclamo del agricultor cayera por debajo de su margen de referencia. Pero en lugar de hacer un depósito basado en las ventas de las redes elegibles y de esperar que se acumulen los fondos durante varios años, el agricultor seleccionaría anualmente un nivel de protección, aseguraría que tuviera un depósito apropiado en la cuenta y, al hacerlo, aseguraría inmediatamente el derecho a los beneficios que se pagarían cuando sufrieran una caída. A medida que las pérdidas del productor se profundizaran, el gobierno asumiría una mayor participación del costo para reponer aquellas pérdidas.

En **Suecia**, se aplicaron con éxito varios esquemas fiscales generales para atenuar las variaciones en los ingresos en el tiempo. Después del sistema de reserva de inversiones (1979-90) y el sistema de compensación tributaria (1991-93), el sistema de compensación de las utilidades ha estado operando desde 1994. Bajo este esquema, se puede deducir hasta un 20% de los ingresos tributarios anuales en un año dado.

### *Conferencia Internacional*

Luego, también se agrega al ingreso imponible en cualquiera de los siguientes cinco años. **Francia** también introdujo un sistema fiscal similar en 2001.

### **La intervención del gobierno en mecanismos existentes en el mercado**

Durante los últimos años, algunos gobiernos han tratado de facilitar el acceso de los agricultores a los mecanismos existentes en el mercado en lugar de intervenir directamente. Como se observó en la sección anterior, han intervenido en los esquemas de seguros administrados en forma privada, ya sea estableciendo parámetros o subsidiando las primas y los costos administrativos.

#### **Cuadro 4**

##### **Intervención del gobierno para facilitar el acceso a los mercados futuros**

En **Canadá**, el Cattle Option Pilot Program (Programa piloto de opción de ganados) ofrecía un contrato de opción personalizada a los productores de ganado. El contrato estaba disponible para volúmenes más pequeños que lo usual en contratos de opciones y se denominaron en dólares canadienses, de acuerdo con el valor de los contratos futuros del ganado vivo en la Chicago Mercantile Exchange. La Farm Credit Corporation implementó el programa, mientras que Cargill Investors Services Ltd. escribió las opciones reales. El programa cubría el riesgo de los precios y el riesgo de la tasa de cambio simultáneamente. Los agricultores tenían que pagar las primas y las tarifas de las transacciones, pero no pagaban tarifas de inscripción. El programa se discontinuó debido a los bajos índices de participación y a la falta de interés de los productores.

En 1994, en **México** se introdujo un Agricultural Products Option Program (APOP - Programa de opción de productos agrícolas) para el algodón. Se extendió al maíz, trigo, sorgo y soja en 1995 y abarcará más commodities en el futuro cercano. El programa permite que los productores pongan barreras a su producción usando las opciones de commodities en el Chicago Board of Trade y en la New York Cotton Exchange. La organización encargada de su implementación, ASERCA, actúa como intermediario entre los productores y los corredores estadounidenses y subsidia parte de la prima de la opción. Bajo la cobertura simple, ASERCA paga un 50% del costo de la prima y bajo la cobertura financiada puede entregar una contribución mayor, pero el agricultor debe depositar la misma suma en un fondo (FINCA) y cualquier ganancia por mantener la opción va a ese fondo. APOP funciona como una aseguradora del precio. El costo común para el agricultor es de 5% a 8% del precio de ejercicio de la opción. Se requiere de un tamaño mínimo, pero los agricultores pueden agrupar su producción. Los contratos de APOP cubren hasta un 11% de la producción total de trigo, pero sólo el 1% de maíz, ya que la mayoría de los productores de maíz son muy pequeños.

Bajo el Acta FAIR de 1996, en **Estados Unidos** se introdujo el Dairy Option Pilot Programme (Programa piloto de opción de leche). En ciertos países, entrega a los productores de leche la oportunidad de comprar contratos de opciones en un máximo de 600.000 libras de leche. Los costos se comparten entre los productores y el gobierno: La USDA paga un 80% de la prima de cada opción así como las tarifas de los corredores hasta US\$30 por opción.

Al reconocer la ausencia de mercados de administración de los riesgos en los países en vías de desarrollo, la International Task Force (ITF) de la Commodity Risk Management del Banco Mundial recomienda la creación de un intermediario internacional que facilite las transacciones entre los proveedores privados de instrumentos de seguro de precios (bancos, corredores o comerciantes) y los usuarios potenciales de dicho seguro de precios en los países en vías de desarrollo (organizaciones productoras, comerciantes, procesadores, bancos locales o entidades del sector público). Sería necesario realizar tres tipos de funciones en los mercados de administración de los riesgos. (a) facilitación, al proporcionar garantías *parciales* para mitigar los riesgos envueltos en la transacción; (b) intermediación, al actuar como paso entre el proveedor y el usuario de los instrumentos asegurados en el precio, en casos seleccionados o limitados, y (c) provisión de servicios clave y asistencia técnica, en particular, información del mercado y apoyo a los mecanismos de transmisión locales (Banco Mundial, 1999).

Al buscar formas para que el gobierno participe en los mercados que comparten el riesgo que sean más eficientes que los pagos de siniestros y los esquemas de seguros subsidiados *ad hoc* actuales, Skees y Barnett (1999) sugieren que el gobierno proporcione opciones de índice de desastre natural. Estas opciones se basarían en las medidas objetivas de los eventos (*es decir*, inundaciones, lluvias o humedad del suelo) o las estimaciones estadísticas de producción del área. Se podrían vender a través de un proceso de licitación competitiva. Al estar protegidos por dichas opciones contra pérdidas catastróficas, entonces, las compañías privadas pueden crear productos de seguro a la medida para satisfacer las necesidades específicas de sus consumidores.

Algunos gobiernos han tratado de alentar a los agricultores a usar los mercados futuros. Como lo vimos en la sección sobre estrategias, los **mercados futuros**, donde existen<sup>6</sup>, ayudan a reducir las fluctuaciones de los precios en un año dado. En cuanto a otras estrategias, la primera contribución del gobierno podría ser

---

<sup>6</sup> Como vimos en OECD (2000), Tabla 5, existen muchos mercados a futuro en los países de la OECD, pero no existen para todos los commodities.

### *Conferencia Internacional*

entregar información sobre los precios y los contratos y programas de capacitación a los agricultores acerca de cómo usar los mercados futuros. Este papel tan importante también puede ser compartido con el sector privado. En algunos casos, los gobiernos han actuado como intermediarios entre los agricultores y las bolsas de mercados futuros, con o sin subsidio. En el Cuadro 4 de la página anterior se entregan algunos ejemplos.

#### **Políticas sociales**

La mayoría de los países de la OECD tiene un sistema social y fiscal bien desarrollado que transfiere los ingresos entre los hogares, buscando la distribución. A menudo, los impuestos a la renta directos son progresivos y las medidas sociales, por lo general, son inversamente proporcionales a los niveles de ingreso. Las medidas sociales y fiscales pueden ayudar a reducir las variaciones en los ingresos. Además, algunos países han implementado redes de seguridad, tales como esquemas de ingresos mínimos, disponibles para todos los hogares. En general, se reconoce ampliamente que “sería apropiado admitir agricultores como beneficiarios del esquema general a fin de asegurar que el estándar de vida de las familias agrícolas no caiga por debajo de lo que se considera el mínimo aceptable para el resto de la población” (OECD, 1994). Si existen dichos esquemas generales, pero se excluye a muchos hogares agrícolas, sería interesante saber por qué. En la medida que dichas transferencias no sean específicas para el sector, en teoría, no podrían modificar la colocación de recursos en la economía. En la práctica, podrían retener los recursos que ya están colocados y que de otra forma abandonarían el sector.

#### **Un papel mejor definido para el gobierno**

De la misma forma en que los hogares campesinos seleccionan su estrategia para resolver los problemas de riesgo particulares a los que se ven enfrentados, los gobiernos deben encontrar la medida más rentable para manejar el riesgo que

desean reducir. Un problema importante con respecto a la intervención estatal es evaluar la capacidad de las medidas políticas para estabilizar los ingresos sin prestar apoyo a los agricultores, en particular, las formas más distorsionadoras del apoyo. El desafío para los encargados de dictar las políticas es definir mejor el papel de la política pública en comparación con los mecanismos existentes en el mercado para manejar el riesgo en los ingresos en la agricultura.

Por cada medida política, los gobiernos, por tanto, deben definir:

- **Si el mecanismo o instrumento político dado es efectivo para reducir el riesgo de los ingresos.**
- **El nivel de aceptación.**
- **Si hay necesidad de participación del gobierno.**
- **Los costos y beneficios de la intervención del gobierno.**
- **Si las medidas políticas distorsionan la producción y el comercio.**
- Si dicha intervención es compatible con las demandas internacionales.

### **Disciplinas WTO en el apoyo a la agricultura**

El Acuerdo de la Ronda de Uruguay sobre Agricultura establece disciplinas en las políticas agrarias. Demanda que los países aumenten el acceso a los mercados, reduzcan los subsidios a las exportaciones y reduzcan el apoyo local que ha impactado de manera importante en la producción y el comercio. Para implementar la reducción en el apoyo creciente a la producción, el apoyo nacional se clasifica en los siguientes cuadros:

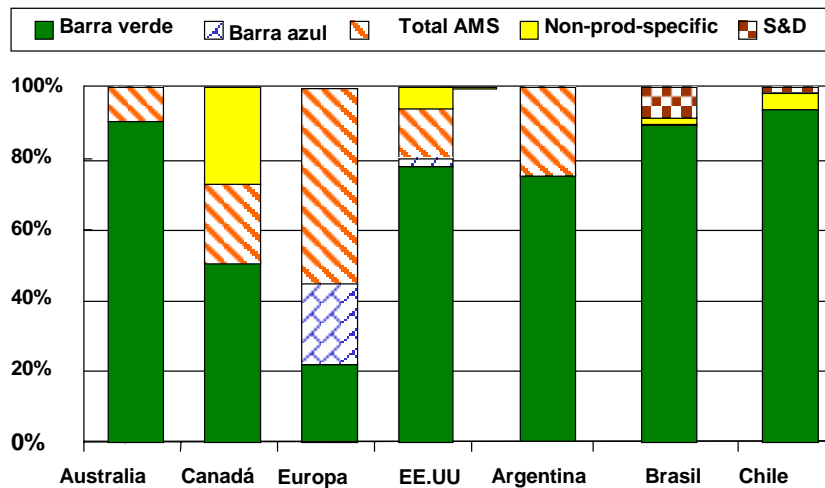
- 
- El Cuadro Ámbar incluye las medidas que distorsionan la producción y el comercio, ya sea que se haga a través del soporte de los precios del mercado o de los pagos presupuestarios. Puede ser o no específico para un *commodity*.



### *Conferencia Internacional*

- 
- El Cuadro Azul contiene pagos directos bajo los programas de limitación de la producción, si se basan en un área y producción fija o se hace en el 85% o menos de la producción base, o si se basan en un número de cabezas fijo.
- 
- El Cuadro Verde contiene medidas que no distorsionan la producción o el comercio, o lo hacen sólo en mínimo grado (apoyo “desacoplado”). Más abajo se entrega una lista de criterios *ex ante* que definen el apoyo “desacoplado”. Estos criterios se basan en los impactos del apoyo a través de los precios relativos.

En la Figura 2 se presenta la parte relativa de los diferentes cuadros en apoyo total para los países seleccionados. Sólo se debe reducir la Aggregate Measurement of Support (AMS) contenida en el Cuadro ámbar. Sin embargo, si el apoyo del Cuadro ámbar está por debajo de un 5% del valor de la producción, se exceptúa de la reducción (cláusula *de minimis*). Éste es fácilmente el caso para el apoyo específico de los productos no pertenecientes a los commodities. Además, los países en vías de desarrollo tienen la flexibilidad para exceptuar algunas medidas de la reducción (Special and Differential Treatment, S&D).



**Figura 2: Participación porcentual de los diferentes cuadros en el apoyo total a los países seleccionados 1995-99**

Fuente: WTO (2000) y otras notificaciones.

### ¿Existen medidas efectivamente desacopladas?

Los criterios del Cuadro Verde para políticas de distorsión mínima se basan en los efectos de los precios potenciales; es decir, en el impacto del *commodity* y en los precios de los insumos sobre las decisiones de la producción. Sin embargo, las medidas de las políticas tienen un impacto sobre la producción y el comercio a través de varios otros canales (OECD, 2001), tales como:

- 
- Ingreso: Cuando el ingreso aumenta, los productores, a menudo, tienen una aversión más baja al riesgo y aumentan la producción.

### *Conferencia Internacional*

- 
- Riesgo: La reducción del riesgo que enfrentan los agricultores contrarios al riesgo lleva a una mayor producción.
- Inversión: Inversiones de capital pasadas (debido al apoyo pasado) afectan las decisiones actuales de la producción.
- 
- Previsiones: Las expectativas acerca de las políticas futuras también afectan las decisiones de la producción actual; por ejemplo, en términos de elección de inmueble.

Como resultado, ninguna política está totalmente desacoplada, pero hay grados difíciles de desacoplamiento. La cuestión es evaluar la importancia relativa de estos efectos. Los impactos relacionados con el precio son relativamente bien conocidos, pero es difícil establecer los impactos a través de otros canales. Trabajos recientes de la OECD en el área de Estados Unidos y los altos pagos en Italia (OECD, 2003b) y los subsidios a los seguros en España (OECD, 2003c) han demostrado, no obstante, que los impactos de los riesgos sobre la producción son importantes. El trabajo futuro en el desacoplamiento se concentrará en los impactos relacionados con la inversión.

Al decir esto, aquí no evaluaremos el grado de desacoplamiento de las medidas de reducción del riesgo existente, sino que examinaremos el grado en que se han clasificado o se pueden clasificar en el Cuadro Verde.

### **Uso de las medidas del Cuadro Verde para la administración de los riesgos**

## **Criterios del Cuadro Verde**

Como se indicó anteriormente, los criterios del Cuadro Verde definen, *ex ante*, las políticas que se distorsionarían en forma mínima sobre la base de los efectos relacionados con el precio. Estos criterios se dan en el Anexo 2 del Acuerdo de la Ronda de Uruguay para la Agricultura. Los criterios básicos (1) demandan “El apoyo en cuestión...[que] se debe proporcionar a través de un programa del gobierno financiado públicamente (incluida la utilidad del gobierno prevista) que no involucra las transferencias desde los consumidores y el apoyo en cuestión ... ni para tener el efecto de entregar el apoyo al precio para los productores”.

Otros criterios y condiciones específicas se aplican a las diversas categorías de apoyo incluidas en el “Cuadro Verde”. Se describen específicamente las siguientes medidas específicas:

2. Servicios generales.
3. Acciones públicas para propósitos de seguridad de los alimentos.
4. Ayuda a alimentos nacionales.
5. Pagos directos a los productores respecto de los criterios básicos 1 más los criterios establecidos más adelante (6 a 13).
6. Apoyo a los ingresos desacoplados.
7. Participación financiera del gobierno en programas de seguro a los ingresos y programas netos de seguridad a los ingresos.
8. Pagos para alivio de los desastres naturales.
9. Asistencia de ajuste estructural a través de los programas de retiro del productor.
10. Asistencia de ajuste estructural a través de programas de retiro de recursos.
11. Asistencia de ajuste estructural a través de ayuda a las inversiones.
12. Pagos bajo programas ambientales.
13. Pagos bajo programas de asistencias regionales.

### **Uso de las medidas específicas del Cuadro Verde para la administración de los riesgos**

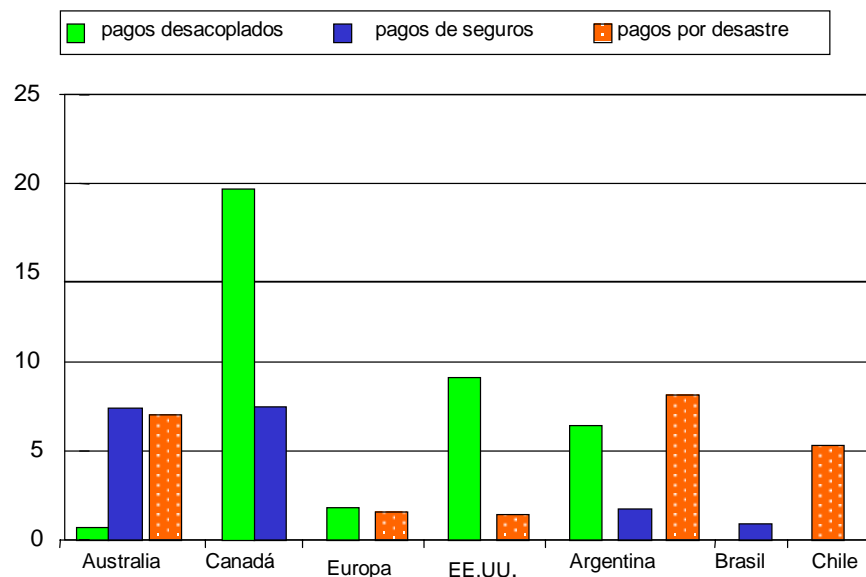
Se identificaron tres categorías de medidas en el Cuadro Verde como potencialmente capaces de reducir el riesgo que enfrentan los productores. Éstas son: Apoyo al ingreso desacoplado (6); Participación financiera del gobierno en seguro a las utilidades (7) y Pagos para el alivio de desastres naturales (8). Los criterios específicos para la admisión a estas categorías aparecen en el Cuadro 5.

**Cuadro 5**  
**Criterios para las categorías 6, 7 y 8 del Cuadro Verde**

<p><b>6. Apoyo a los ingresos desacoplados</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>◆ elegibilidad sobre la base de criterios claramente definidos tales como ingreso, estado, derechos históricos;</li><li>◆ pago no relacionado al volumen de producción, precios o factores de producción actuales;</li><li>◆ sin producción requerida para recibir pagos.</li></ul> <p><b>7. Participación financiera del gobierno en programas de seguro a los ingresos y programas netos de seguridad a los ingresos</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>◆ elegibilidad si las pérdidas de los ingresos agrícolas exceden el 30% del promedio de los 3 últimos años (o 5 años, excluidos los extremos);</li><li>◆ máxima compensación: 70% de pérdida de los ingresos;</li><li>◆ pago relacionado sólo con el ingreso;</li><li>◆ pago total bajo 7+8 no debe exceder el 100%.</li></ul> <p><b>8. Pagos para alivio de los desastres naturales</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>◆ elegibilidad si el reconocimiento oficial del desastre, y si las pérdidas de producción exceden un 30% del promedio de los últimos 3 años (o 5, excluidos los extremos);</li><li>◆ pago sobre la base de las pérdidas de los ingresos, ganado, tierra u otros factores de producción;</li><li>◆ los pagos no deben compensar más del costo total de reemplazar dichas pérdidas o de evitar/aliviar pérdidas futuras y no debe demandar producción futura;</li><li>◆ pago total bajo 7+8 no debe exceder el 100%.</li></ul>
---

La Figura 3 representa la parte de las medidas en las categorías 6, 7 y 8 en el total de las medidas del Cuadro Verde. Muy pocos programas caen en estas categorías. Para el área de OECD, representan el 7% del valor de todas las

medidas del Cuadro Verde durante el periodo 1995-99. El Anexo 1 proporciona cierta información sobre los programas específicos contenidos en estas categorías de apoyo en los países seleccionados. La participación más alta de los gastos clasificados como apoyo al ingreso desacoplado se encuentra en Canadá. Argentina también utiliza esta categoría de apoyo en gran medida. Entre los países de la OECD, Australia y Canadá han notificado programas que implican la participación financiera del gobierno en el seguro a los ingresos y en los programas netos de seguridad a los ingresos. el Farm Management Deposit Scheme en Australia, el programa Alberta Farm Income Disaster y el programa Prince Edward Island Agricultural Disaster Insurance en Canadá.



**Figura 3: Pagos desacoplados, de seguros y desastres como porcentaje de las medidas totales del Cuadro Verde, 1995-99**

Fuente: WTO (2000) y otras notificaciones.

### *Conferencia Internacional*

Como se mencionó en el Cuadro 3, el programa australiano es un sistema comercial vinculado a los impuestos. Los programas canadienses cubren menos del 70% de las pérdidas totales de los ingresos del campo y se activan cuando el ingreso de los agricultores caen por debajo del 70% del promedio de los últimos tres años. También hay un límite máximo para los gastos por año fiscal en estos programas. Así mismo, muchos países de la OECD y otros países, como Argentina y Chile, han notificado pagos para el alivio de los desastres naturales.

#### **¿Cómo se clasifican los actuales programas de los principales seguros?**

En realidad, muchos programas de seguros existentes no cumplen con los criterios del Cuadro Verde para calificarlos como mínimamente distorsionadores de la producción y el comercio. La mayoría de los programas existentes se notifican como AMS específicos no pertenecientes a los *commodities* y caen en la cláusula *de minimis* (seguro del cultivo en Canadá y los Estados Unidos, NISA en Canadá, asistencia a la pérdida de los mercados en Estados Unidos, esquema de seguros en Japón y subsidios de seguro en los Estados Unidos). Algunos pagos que se establecen están en los AMS específicos de los *commodities* (programa de utilidades del mercado, antiguamente GRIP en Canadá, pérdidas del mercado, préstamos de marketing y pagos de deficiencia de los préstamos en los Estados Unidos). Todavía no se han notificado nuevos pagos en Canadá ni Estados Unidos.

Además, se debe recordar que en muchos países la intervención del gobierno en la administración de los riesgos se hace a través del apoyo al precio (clasificado en el AMS) y el área/altos precios que en mayor medida entran en el Cuadro Azul.

#### **Conclusiones e implicancias de las políticas**

Existen muchas estrategias de administración de los riesgos adoptadas por los agricultores de los países de la OECD. Las experiencias son muy diversas ya que las estrategias no sólo dependen del tipo y nivel de riesgo que se enfrentan, sino también del rango de soluciones disponibles y la disposición de los gobiernos a involucrarse.

El papel potencial de los gobiernos en la administración de los riesgos se pueden concebir de la siguiente forma. Además de entregar un entorno de negocios sano con mercados competitivos, la intervención del gobierno entra en diferentes niveles de estrategias de administración de los riesgos utilizados por los hogares campesinos. Primero, todas las políticas agrícolas influyen en el entorno en que los agricultores toman sus decisiones a medida que aumentan los niveles de ingresos. Segundo, existen medidas políticas con características específicas que reducen el riesgo a los ingresos; *i.e.* la variabilidad de los ingresos o la existencia de ingresos extremadamente bajos. Tercero, algunos gobiernos intervienen subsidiando los mecanismos basados en el mercado, tales como sistemas de seguros y mercados futuros.

El apoyo al precio del mercado todavía domina en muchos países e incluso ante la ausencia de los mecanismos de estabilización de los ingresos, los altos niveles de apoyo protegen a los agricultores de los riesgos de las bajas, ya que los ingresos fluctúan en torno a un mayor promedio. Sin embargo, en contextos con menores niveles de apoyo y protección, es más fuerte la necesidad de medidas e instrumentos para ayudar a los agricultores a hacer frente a los riesgos relacionados con los ingresos. De hecho, el desarrollo de políticas para mitigar los riesgos de los ingresos se ha hecho más importante en países en que la reforma ha llevado a caídas importantes en el apoyo.

En los últimos años, se ha observado el desarrollo de los instrumentos de mercado y tanto el gobierno como la industria privada han hecho esfuerzos por alentar y capacitar a los agricultores a usarlos. Además, algunos gobiernos han estado desarrollando seguros y programas del tipo neto de seguridad. Sin embargo, los gobiernos han encontrado difícil resistir la presión por una serie de medidas de emergencia y *ad hoc* en que se han tenido que transferir importantes fondos a un sector agrario durante los últimos dos años de bajos precios en el



### *Conferencia Internacional*

mundo. Es una pregunta abierta en cuanto a si recurrir a las medidas de emergencia en esta escala es una indicación de que las medidas existentes son inadecuadas. También hay preocupación en cuanto a que las medidas de emergencia han minado la eficiencia potencial de las medidas existentes e hicieron que los agricultores fueran sobrecompensados por las pérdidas resultantes.

La OECD organizó un taller en mayo de 2000 para examinar la administración de los riesgos del ingreso en los países de la OECD y compartir sus experiencias. Del análisis surgieron las siguientes conclusiones generales:

- **La administración del riesgo es principalmente responsabilidad del agricultor, como administrador, y el riesgo a los ingresos se deberá administrar a nivel de familia.**
- 
- **La experiencia indica que no hay un enfoque universal y que cada situación específica requiere de una mezcla diferente de herramientas e instrumentos.**
- 
- **Un principal papel del gobierno en la administración de los riesgos es proporcionar un entorno de negocios sanos con mercados competitivos y regulaciones claras.**
- 
- **Todas las políticas agrícolas influyen en el entorno en que los agricultores toman sus decisiones. En muchos países de la OECD, los altos niveles de apoyo protegen a los agricultores contra los riesgos de caídas, ya que los ingresos fluctúan en torno a un mayor nivel promedio que si otro fuera el caso.**

**Sin embargo, se espera que el proceso de reducir el apoyo y la protección generará la necesidad de medidas e instrumentos para ayudar a que los agricultores enfrenten el aumento resultante en el riesgo relacionado con el ingreso.**

- 
- **Antes de considerar la participación del gobierno en la administración de los riesgos, se debe identificar la falla del mercado que la justifica.**
- 
- **La intervención del gobierno debe estar en línea con los principios de la reforma y, en particular, debe facilitar el desarrollo de los enfoques de mercados innovadores (por ejemplo, a través de políticas competitivas, regulaciones, información y capacitación, apoyo para el desarrollo de los mecanismos de mercado, tales como seguros y mercados futuros, etc.) deben fortalecer la capacidad de ajuste del sector, no deben alentar la búsqueda de renta y se deben resguardar de la falta de honestidad y del alto riesgo.**
- 
- **Los instrumentos de administración de los riesgos se deben ver dentro del amplio rango de políticas relacionadas con otras medidas.**
- 
- **Una fuerte integración entre las iniciativas públicas y privadas, como compartir la información, se consideró**

*Conferencia Internacional*

**esencial para el diseño de políticas exitosas. De igual forma, se debe desarrollar el diálogo a nivel internacional.**

- 
- **La evidencia ha demostrado que los enfoques existentes en el mercado, como los contratos y opciones futuras, no se usan tan cabalmente como se podría. Esto se atribuye, en parte, a la intervención de los gobiernos. En particular, se culpó a las medidas de seguro y emergencia subsidiadas por minar el desarrollo de sistemas de seguros privados.**
- 
- **Finalmente, todavía existe la necesidad de más información sobre los mecanismos disponibles en diferentes países a medida que evolucionan su utilización, su rendimiento y su impacto económico.**

- BIBLIOGRAFÍA

- AAFC (1999), *Adapting to Change and Managing Risk: A Profile of Canadian Farmer Attitudes and Behaviour*, comisionado a Angus Reid Group, Canadá, <http://www.agr.ca/policy/epad/english/pubs/adhoc/angus/toc.htm>.
- Anderson, J.R. y P.B.R. Hazell (1997), "Risk Considerations in Agricultural Policy-Making", en Huirne, R.M.B., J.B. Hardaker y A.A. Dijkhuizen (eds), *Risk Management Strategies in Agriculture: State of the Art and Future Perspectives*, Mansholt Studies No. 7, Wageningen Agricultural University, Wageningen, Países Bajos.
- Beal, D.J. (1996), "Emerging Issues in Risk Management in Farm Firms", *Review of Marketing and Agricultural Economics*, Vol. 64, No. 3, Diciembre.
- Boehlje, M.D. y D.A. Lins (1998), "Risks and Risk Management in an Industrialized Agriculture", *Agricultural Finance Review*, Vol. 58.
- Dismukes, R. (1999), "Recent Developments in Crop Yield and Revenue Insurance", *Agricultural Outlook*, Economic Research Service, Ministerio de Agricultura de los Estados Unidos, Mayo.
- ENESA (2003), *Plan de Seguros Agrarios 2003*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentos Español, Madrid (<http://www.mapya.es>).
- Harwood, J., R. Heifner, K. Coble, J. Perry y A. Somwaru (1999), *Managing Risk in Farming: Concepts, Research and Analysis*, Economic Research Service, Ministerio de Agricultura de los Estados Unidos, Agricultural Economic Report No. 774, Marzo.
- Harwood, J., R. Heifner, J. Perry, A. Somwaru y K. Coble (1999), "Farmers Sharpen Tools to Confront Business Risks", *Agricultural Outlook*, Economic Research Service, Ministerio de Agricultura de los Estados Unidos, Marzo.
- Hum, D., D. Kraft y W. Simpson (1995), *A Framework to Analyze Income Support and Income Stabilization Policies in Canadian Agriculture*, Agriculture and Agri-Food Canada, Technical Paper 3-95.

### *Conferencia Internacional*

- Lagerkvist, C.J. (1999), *Essays on the User Cost of Capital and Financing of the Agricultural Firm*, Agraria 180, Tesis Doctoral, Universidad Sueca de Ciencias de la Agricultura, Uppsala.
- OECD (1993), *Commodity Price Variability: Its Nature and Causes*, Paris.
- OECD (1994), *Agricultural Policy Reform: New Approaches — The role of direct income payments*, Paris.
- OECD (1998), *Agriculture in a Changing World: Which Policies for Tomorrow?*, Reunión del Comité para la Agricultura a nivel ministerial, Press Communiqué, Paris, 5-6 Marzo.
- OECD (2000), *Income Risk Management in Agriculture*, Procedimientos de un taller de la OECD, 15-16 de mayo, Paris (<http://www.oecd.org/agr/irm/>).
- OECD (2001), *Decoupling: A Conceptual Overview*, Documentos de OECD No.10, Paris.
- OECD (2003a), *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*, Paris.
- OECD (2003b), *Risk Related Non-Price Effects of the Cap Arable Crop Regime: Results from an FADN Sample*, AGR/CA/APM(2002)14/FINAL, Paris.
- OECD (2003c), *The Impact of Crop Insurance Subsidies on Land Allocation and Production in Spain*, Paris, AGR/CA/APM(2002)16/FINAL.
- Roman, R. y P. Catkins (1996), "Pressures to Reform Agricultural Safety Net Programs: Quebec Perspective", *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Vol. 44, No. 4, pp. 375-383.
- Schnepf, R., R. Heifner y R. Dismukes (1999), "Insurance and Hedging: Two Ingredients for a Risk Management Recipe", *Agricultural Outlook*, Economic Research Service, Ministerio de Agricultura de Estados Unidos, Abril.
- Schnepf, R. y R. Heifner (1999), "Crop and Revenue Insurance: Bargain Rates But Still a Hard Sell", *Agricultural Outlook*, Economic Research Service, Ministerio de Agricultura de Estados Unidos, Agosto.
- Skees, J.R. (1999), "U.S. Agricultural Insurance Programs: Lessons for Brazil", presentado en el Taller Internacional sobre Seguros en los Agronegocios, Piracicaba, Brasil, 10-11 de diciembre.
- Skees, J.R. y B.J. Barnett (1999), "Conceptual and Practical Considerations for Sharing Catastrophic/Systemic Risks", *Review of Agricultural Economics*, Kentucky Experiment Station Number 99-04-62.

- Turvey, C., K. Meilke, A. Weersink, K. Chen y R. Sarker (1997), *The Transfer Efficiency Assessment of Individual Income-Based Whole Farm Support Programs*, Agriculture and Agri-Food Canada, Technical Paper 5-95, Septiembre.
- Tweeten, L. (1995), "The twelve Best Reasons for Commodity Programs: Why None Stands Scrutiny", *Choices*, Segundo trimestre, Vol. 4(7).
- Banco Mundial (1999), *Commodity Risk Management in Developing Countries: a Proposed Market-Based Approach*, Informe de avance de la Fuerza de trabajo internacional sobre Administración de los riesgos de los commodities en los países en vías de desarrollo, Septiembre [<http://www.worldbank.org/commrisk/>].
- World Trade Organisation (2000), *Green Box Measures: Background Paper by the Secretariat* [G/AG/NG/S/2], Abril (<http://www.wto.org/>) y notificaciones posteriores acerca del apoyo nacional.

## **ANEXO 1**

### **EJEMPLOS DE LAS MEDIDAS DEL CUADRO VERDE DE LAS CATEGORÍAS 6, 7 Y 8 EN PAÍSES SELECCIONADOS**

#### **Apoyo a las medidas de ingresos desacoplados**

- **Argentina: Programa social para la agricultura (asistencia financiera y técnica y capacitación, criterios de ingresos) (desde 1996); asistencia a los beneficios médicos y de salud financieros (fondo especial para el tabaco); asistencia a los proyectos para mejoramiento de auto-consumo y hogar; cobertura de bienestar social (desde 1997).**
- 
- **Australia: Esquema de reinicio de familias campesinas (apoyo de los ingresos) (desde 1997).**
- 
- **Canadá: Principalmente Western Grain Transition Payments (Pagos de transición de granos occidental) (1995-96).**
-

- Unión Europea: **Ayuda de transición para el ingreso agrícola y ayuda monetaria del agro.**
- 
- Corea: **Pagos de tuición, alivio de la deuda, asistencia a las pensiones.**
- 
- Suiza: **Pagos a propietarios de ganado en las montañas, a quienes pastorear en condiciones difíciles, a propietarios de vacas que no comercializan leche, a servicios ecológicos.**
- 
- Estados Unidos: **Pagos de PFC.**

**Participación financiera del gobierno en programas de seguro a los ingresos y programas netos de seguridad de los ingresos**

- Argentina: **Apoyo para la granizada coercitiva, accidente en el trabajo y seguro de vida (fondo especial para tabacos); creación de un fondo solidario para cobertura de seguro a las granizadas (desde 1997).**
- 
- Brasil: **Supervisión y coordinación, servicios de mantención administrativa y de auditoría, pagos presupuestarios en actividades relacionadas con la reducción del riesgo y de la incertidumbre, a través de un seguro agrícola subsidiado.**
-



*Conferencia Internacional*

- **Australia: Esquema de depósito de administración del campo (no se han hecho pagos).**
- 
- **Canadá: Alberta Farm Income Disaster Program y Prince Edward Island Agricultural Disaster Insurance Program.**
- 
- **Unión Europea: Income Insurance e Income Safety-net Programmes (no se han hecho pagos).**

**Pagos para el alivio de los desastres naturales**

- **Argentina: Préstamos personales para el desarrollo y préstamos financieros; apoyo para cubrir los daños por inundación, lluvias, granizadas, animales salvajes.**
- 
- **Australia: Esquema de ajuste rural; Asistencia a los productores de fruta tropical (1996); Pago para el alivio en circunstancias excepcionales; contribución al fondo de desastre regional, subsidios de interés (Fondo estatal), etc.**
- 
- **Chile: Fondo de emergencia agrícola: asistencia para compensar los efectos adversos de los eventos climáticos.**

- **Unión Europea: Pagos compensatorios con respecto al clima, restablecimiento del potencial agrícola y desastres naturales (replantación de bosquecillos de olivo en 1996).**
- 
- **Hungría: Migración del daño ocasionado por la sequía.**
- 
- **Japón: Subsidio del gobierno por la prima del seguro agrícola; préstamos para alivio de desastres naturales.**
- 
- **Corea: Pagos compensatorios por pérdidas ocasionadas por desastres naturales.**
- 
- **Nueva Zelanda: Costo administrativo de entregar servicios de consejería a los agricultores afectados por la sequía y pago al personal del ejército por la distribución de agua a los hogares campesinos.**
- 
- **Noruega: Compensación por daño a los cultivos debido a desastres naturales.**
- 
- **Polonia: Protección y alivio por las inundaciones y restablecimiento de la producción agrícola.**

*Conferencia Internacional*

- 
- República Eslovaca: **Reembolso por daño parcial.**
- 
- Estados Unidos: **Non-insured Crop Disaster Assistance Program (NAP); compensación por pérdidas de alimentos o forraje, por pérdidas de las semillas de los árboles, por pérdidas de ganado; préstamos de emergencia.**

## **CAPÍTULO III**

### **EXPERIENCIAS INTERNACIONALES**

*Conferencia Internacional*

# EXPERIENCIA ESPAÑOLA

*Fernando J. Burgaz  
Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA)  
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación*

## **I. Gestión del riesgo en el sector agropecuario**

Como es bien conocido, uno de los rasgos característicos de la actividad agropecuaria es la inevitable incertidumbre respecto de sus resultados económicos, la que acompaña al productor a lo largo de toda la campaña y constituye, sin duda, una importante limitación para su desarrollo. Por ello, una de las maneras más eficaces de contribuir a un desarrollo agropecuario sostenible es poner a disposición de los productores los mejores y más eficaces instrumentos para la gestión de los riesgos naturales; responsables, en primera instancia, de la inestabilidad de los ingresos de las explotaciones.

### **a) La producción agropecuaria ante los riesgos de la naturaleza**

La producción agropecuaria está considerada tradicionalmente como una de las actividades económicas más expuestas a los riesgos de la naturaleza, lo cual es fácilmente comprensible, si se tiene en cuenta que, generalmente, se trata de actividades desarrolladas al aire libre. El resultado económico de las

### *Conferencia Internacional*

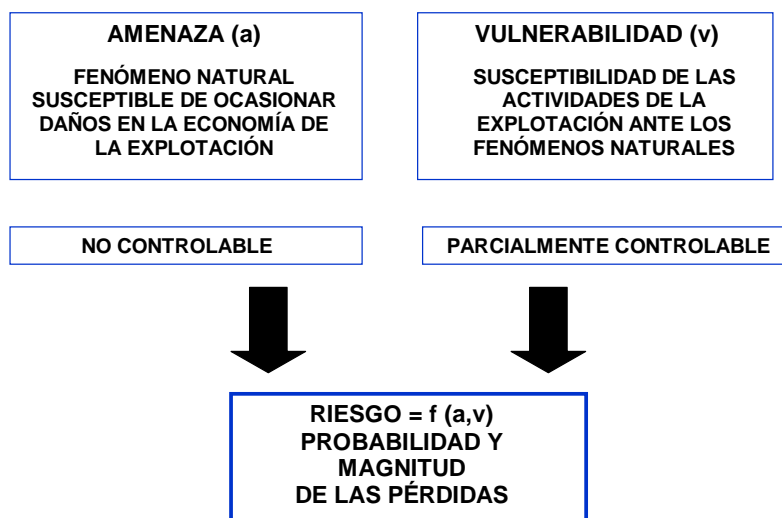
explotaciones y, por tanto, la renta de los productores están directamente relacionados con la evolución de las condiciones naturales a lo largo de la campaña, especialmente si se producen desastres climáticos.

La historia de la agricultura es también, desde sus comienzos, la crónica de los esfuerzos de los agricultores y de la propia sociedad por aprender a gestionar los riesgos derivados de los fenómenos de la naturaleza y para sobreponerse a sus consecuencias. La exposición al riesgo y la búsqueda de instrumentos para su gestión son, por tanto, parte inseparable de la actividad agropecuaria.

Como es bien conocido, el riesgo al que está expuesta la economía de la explotación es el resultado de una función de dos factores: la amenaza que se deriva de la ocurrencia de fenómenos naturales y la propia vulnerabilidad de las actividades que se llevan a cabo en la explotación (ver Figura 1).

Todas las explotaciones agropecuarias, sin importar el tipo de actividad que desarrollan y la zona geográfica donde se localicen, están expuestas a riesgos de la naturaleza no controlables. Existen, sin embargo, importantes diferencias entre unas zonas y otras y de un año a otro, en cuanto al tipo de fenómenos naturales que acontecen y a la intensidad de los daños producidos.

Por tanto, ante la imposibilidad práctica de enfrentarse con éxito a las fuerzas de la naturaleza para reducir su incidencia, o al menos controlarla, la tarea prioritaria en una política correcta de manejo del riesgo es tratar de reducir la vulnerabilidad de la explotación. Esto exige conocer con detalle el tipo de amenazas a las que se enfrenta y su grado de vulnerabilidad, todo ello integrado dentro de una estrategia adecuada para su control. Tareas que se encuadran entre las actividades que es necesario llevar a cabo para el desarrollo de una adecuada política de seguros agrarios.



**Figura 1: Concepto de Riesgo**

**b) Incidencia de los riesgos climatológicos en la agricultura española e importancia de los daños**

Para tener una idea más concreta de la variabilidad de los fenómenos climatológicos y su incidencia sobre la agricultura española, se puede ver en el gráfico de la Figura 2, la frecuencia con que dichos fenómenos afectaron las producciones aseguradas en los años 2001 y 2002, según las declaraciones de siniestro cursadas por los agricultores asegurados. Tal como se puede observar, en dichos años, el pedrisco fue el fenómeno más habitual, con una frecuencia superior al 40% del número total de siniestros; seguido de la helada, con un valor superior al 20%; la sequía, con un 15%, etc.



Conferencia Internacional

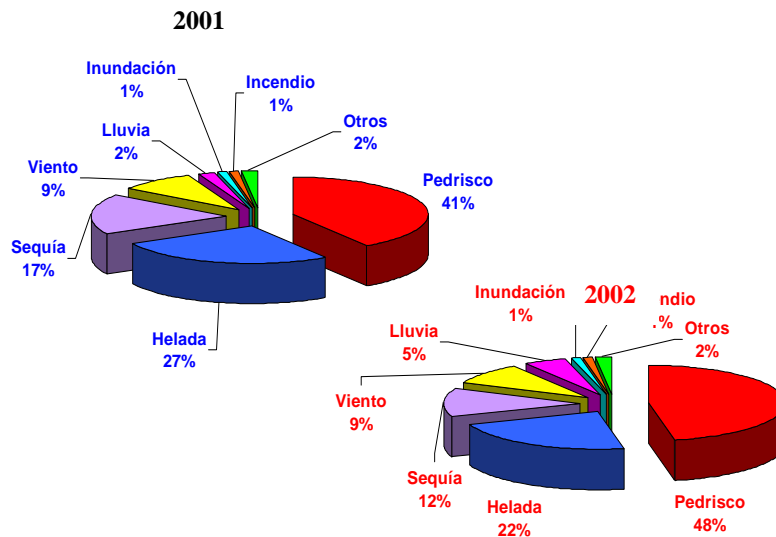
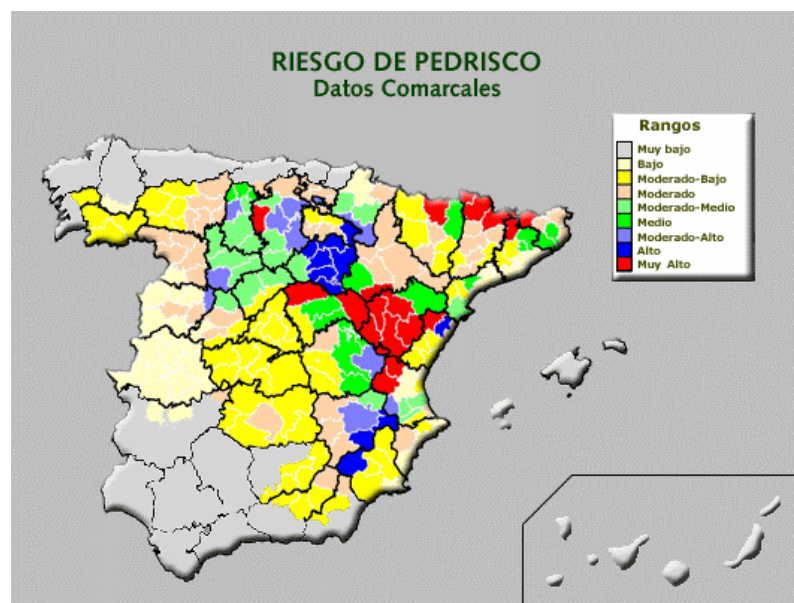


Figura 2: Declaraciones de siniestro realizadas por los asegurados (% por número de siniestros).

Para valorar adecuadamente las cifras anteriores, hay que tener en cuenta que si bien el pedrisco es el fenómeno climático que se presenta con mayor frecuencia, la sequía suele ser el de mayor importancia en cuanto a la extensión de la superficie afectada. De este modo, en el año 2002, la importancia de ambos fenómenos, según dichos criterios, fue la siguiente:

Riesgos	Incidencia de los riesgos de pedrisco y sequía en la siniestralidad del año 2002	
	Número de declaraciones de siniestro	Superficie siniestrada
Pedrisco	46%	22%
Sequía	12%	52%

Además de la diferencia indicada en la frecuencia de los distintos riesgos, se constata una gran diversidad respecto a su distribución geográfica, tal como puede apreciarse en relación con el pedrisco en la Figura 3.



**Figura 3**

**Fuente:** AGROSEGURO<sup>7</sup>.

Al utilizar como referencia el coeficiente de variación "CV" (obtenido como coeficiente entre la desviación típica y la media) de los rendimientos o de los ingresos, se puede evaluar la importancia de los riesgos a los que se enfrenta la actividad agropecuaria y, por tanto, la fragilidad de la renta del sector. En el caso de dos sectores de gran importancia territorial y económica en España, cereales y olivar, el CV se situaría entre el 35-45 % para los rendimientos en el sector

---

<sup>7</sup> AGROSEGURO (2000). 20 años de experiencia en seguros agrarios.

### *Conferencia Internacional*

cerealista (Garrido y otros, 2002)<sup>8</sup> y en un 40% como promedio para los ingresos del sector olivarero, a pesar de que en la actualidad cuenta con un apreciable nivel de apoyo (Sumpsi y otros, 2001)<sup>9</sup>.

#### **c) Actitud del productor agropecuario ante el riesgo**

Los riesgos que afectan el desarrollo de la actividad agropecuaria son múltiples y de muy diversa naturaleza. Si bien, en general, las políticas de gestión de riesgos se han orientado, principalmente, a dar solución a las consecuencias que se derivan de los riesgos climatológicos, no debe olvidarse que los riesgos que afectan la agricultura trascienden de los propiamente climatológicos, pudiendo clasificarse en los siguientes grupos:

- **Riesgos de producción**, relacionados con la incidencia de los diferentes fenómenos naturales o de las propias técnicas productivas sobre la cosecha final. Como caso particular de los mismos se encuentran los **Riesgos climatológicos**.
- **Riesgos de precios o de mercado**, derivados de la imprevisible evolución de los mercados tanto de los productos como de los insumos.
- **Riesgos institucionales**. Se entienden como tal, los ocasionados por las modificaciones en las políticas de regulación de la producción o de los intercambios comerciales.
- **Riesgos medioambientales**. En este grupo se debe considerar tanto los riesgos que se derivan del impacto negativo de ciertas actividades agrarias sobre el medio como el impacto sobre la agricultura de actividades ajenas a la misma.

---

8 Garrido, A.; Bielza, M.; y Sumpsi, J.M. (2002). The impact of crop insurance subsidies on land allocation and production in Spain. OCDE, AGR/CA/APM (2002)16.

9 Sumpsi, J.M.; Garrido, A.; Bielza, M.; Ambrosio, L. e Iglesias, L. (2001). "Viabilidad económica y financiera de un seguro de ingresos agrarios en España". Departamento de Economía y Ciencias Sociales Agrarias, Universidad Politécnica de Madrid.

- Finalmente, también se encuentra otro tipo de riesgos presente en el desarrollo de otros sectores productivos, como es el caso de los ***Riesgos comerciales o financieros***.

La actitud y la sensibilidad del agricultor ante el riesgo están condicionadas por una gran variedad de factores. Se puede decir que, a medida que la agricultura alcanza un mayor grado de desarrollo, los agricultores incrementan la demanda de sistemas de garantía que dan protección ante un mayor número de riesgos, por ello, ofrecer al agricultor sistemas de garantía destinados únicamente a cubrir una parte pequeña de sus riesgos no está en consonancia con sus necesidades reales de protección. Por lo tanto, resulta necesario trabajar sobre sistemas de protección lo más amplios posibles, que sean capaces de constituir una eficaz herramienta de garantía para el agricultor, de manera que pueda mantener su renta ante situaciones y acontecimientos excepcionales ajenos a su control.

Con objeto de aportar información en relación con los riesgos que más preocupan a los agricultores y ganaderos, a continuación se incluyen (ver Tablas 1, 2, y 3) diferentes datos disponibles, a partir de encuestas realizadas en España, Estados Unidos y Holanda.

Como se pone de manifiesto en la Tabla 1, se constata la gran importancia del pedrisco entre los agricultores, quienes lo destacan como prioritario, seguido de la helada o la sequía, según producciones. Debe reseñarse, igualmente, el importante lugar en que se sitúan los riesgos de mercado y de ingresos, si bien llama la atención que dichos riesgos son menos valorados por los productores de frutales que por los de cereales, cuando dicha producción está menos protegida en el marco de la PAC.

Los datos de las tablas demuestran con claridad la importancia que tienen los riesgos de precio y de rendimientos entre los agricultores y ganaderos encuestados. Si comparamos los resultados obtenidos en España con los de Estados Unidos podemos observar que existe una gran similitud en la valoración que se otorga en ambos casos a los riesgos de producción (4,32 en los EE.UU. y entre 4,8 y 3,3, para los principales riesgos en España). Las importantes diferencias existentes entre las políticas agrarias de ambos países explica que los

*Conferencia Internacional*

riesgos de mercado, o de precios, ocupen el lugar prioritario en EE.UU, con un valor de 4,61, mientras que en nuestro país ocupe una posición secundaria, con cifras de 3,4 ó 3,5 para los cereales. Los resultados de Holanda no son directamente comparables con los anteriores ya que en este caso se recoge la opinión de los ganaderos, cuya exposición a los riesgos de producción se encuentra más atenuada que en el caso de las producciones agrícolas, pero si indican que la ganadería está también expuesta a un importante número de riesgos.

**Tabla 1**  
**Nivel de importancia concedido por los agricultores españoles**  
**a diferentes riesgos, según cultivos**

Riesgos	Valoración asignada(*)		
	Frutales	Viñedo	Cereal
Pedrisco	4,8	4,5	4,3
Helada	4,4	4,6	3,8
Sequía	2,7	3,3	4,1
Caída de precios de mercado	2,8	3,9	3,5
Reducción de la renta de la explotación	2,6	3,7	3,4
Viento	2,7	2,3	2,4
Lluvias persistentes	2,1	1,8	2,4
Lluvias torrenciales	1,9	1,5	2,0
Inundaciones	1,8	1,4	1,9
Enfermedades	2,9	3,1	2,9
Asurado	--	--	3,4
Falta de cuajado	2,2	--	--
Corrimiento de flor	--	2,6	--

(\*) 5 = Valoración Máxima; 1= Valoración Mínima

Fuente: Burgaz (2003)<sup>10</sup>

10 Burgaz, F.J. "El seguro como garantía de renta al agricultor". En Agricultura y cooperativismo. Congreso 60 aniversario UTECO - Valencia.

**Tabla 2**  
**Valoraciones de riesgos en una muestra de agricultores de Indiana, Nebraska, Mississippi y Tejas (1999)**

<b>Fuente del riesgo</b>	<b>Valoración asignada(*)</b>
Variabilidad de precios	4,61
Variabilidad de rendimientos	4,32
Relaciones con compradores o clientes	4,18
Coste de equipos de capital	4,11
Políticas agrarias	4,00
Tecnología	4,00
Costes de factores de producción	3,89
Accidentes, enfermedad o fallecimiento del titular de la explotación	3,82
Regulaciones y políticas ambientales	3,82

(\*) 5 valoración máxima, 1 valoración mínima. Fuente: Musser y Patrick (2002)<sup>11</sup>

**Tabla 3**  
**Valoraciones de riesgos en una muestra de ganaderos de Holanda.**

<b>Fuente del riesgo</b>	<b>Valoración asignada(*)</b>
Riesgo de precios	4,14
Riesgos personales	3,59
Riesgos institucionales	3,50
Riesgos de producción	3,37
Riesgos financieros	3,02

(\*) 5 valoración máxima, 1 valoración mínima.  
Fuente: Meuwissen, M. (2000)<sup>12</sup>

11 Musser, W.N. y Patrick, G.F. (2002). How much does risk really matter to farmers? En Just y Pope (Eds.). A Comprehensive Assessment of the Role of Risk in U.S. Agriculture. Kluwer Academic Publishers, Norwell, pp. 537-556.

12 Meuwissen, M. (2000). Insurance as a risk management tool for European agriculture. PhD-Thesis Wageningen University. The Netherland.

### *Conferencia Internacional*

#### **d) Estrategias para la gestión del riesgo**

En lo que respecta a los instrumentos utilizables en la gestión de los riesgos, hay que tener en cuenta que las explotaciones agropecuarias disponen, en principio y al igual que cualquier otra empresa, de ciertos instrumentos que permiten garantizar, al menos en parte, el resultado económico de su actividad y, por tanto, su sostenibilidad en el tiempo, ante las consecuencias que se derivan de algunos de los riesgos que inciden sobre la estabilidad de sus rentas. Sin embargo, aunque el abanico de instrumentos disponibles es relativamente amplio, su grado de utilización es muy variable de un país a otro y entre los distintos sectores productivos. Existe, igualmente, una estrecha relación entre el grado de utilización de dichos instrumentos y el nivel de profesionalización de los agricultores y ganaderos y entre dicha utilización y el grado de desarrollo de la actividad agropecuaria.

Entre los instrumentos que, con carácter general, tienen a su disposición los productores agropecuarios para garantizar sus rentas, se encuentran:

#### **d.1. Estrategias de gestión basadas en actuaciones a desarrollar en el ámbito de la explotación agropecuaria**

Consisten en la utilización de instrumentos, cuya aplicación depende exclusivamente del agricultor, sin intervención de instituciones ajenas a la propia explotación.

<b>Tipo de riesgo</b>	<b>Estrategias</b>
De producción	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Diversificación de las producciones.</li><li>▪ Dispersión temporal y espacial de las producciones.</li><li>▪ Uso de inputs (regadío, fertilizantes, etc.).</li><li>▪ Mejora de la gestión.</li><li>▪ Mejora de la información.</li><li>▪ Protección activa del cultivo.</li></ul>
De mercado	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Planes de comercialización.</li><li>▪ Ventas directas a consumidores.</li><li>▪ Asociacionismo.</li></ul>

<b>Tipo de riesgo</b>	<b>Estrategias</b>
Financiero	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contabilidad de la explotación.</li> <li>▪ Planificación del cash-flow.</li> <li>▪ Control del endeudamiento.</li> <li>▪ Ahorro de excedentes financieros.</li> </ul>
Medioambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Buenas prácticas agrarias.</li> <li>▪ Asesoramiento jurídico.</li> </ul>

**d.2. Estrategias de gestión basadas en actuaciones a desarrollar fuera del ámbito de la explotación agropecuaria**

Se trata de estrategias diseñadas a partir de instrumentos que permiten al agricultor compartir el riesgo con terceros.

<b>Tipo de riesgo</b>	<b>Estrategias</b>
De producción	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Seguro agropecuario (de daños o de rendimientos).</li> <li>▪ Seguro de interrupción de la actividad.</li> </ul>
De mercado	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Empleo de mercados a plazo.</li> <li>▪ Contratos de venta.</li> <li>▪ Integración vertical.</li> <li>▪ Seguro de precios y de ingresos.</li> </ul>
Financiero	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diversificación de ingresos.</li> <li>▪ Seguro de rentas.</li> </ul>
Medioambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Seguro de responsabilidad civil.</li> </ul>

**d.3. Estrategias de gestión basadas en la aplicación de instrumentos públicos de apoyo**

Estas estrategias se fundamentan en la aplicación de programas públicos para situaciones de catástrofe.

<b>Tipo de riesgo</b>	<b>Estrategias</b>
Todo tipo de riesgo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fondos de calamidades.</li> <li>▪ Actuaciones ex-post.</li> </ul>



### *Conferencia Internacional*

Como puede verse por la amplia relación de posibles instrumentos utilizables para la gestión del riesgo, resulta evidente que el **Seguro Agropecuario** solo es un instrumento más, por lo que la máxima eficacia en la garantía de la renta de las explotaciones agropecuarias se conseguirá mediante una adecuada combinación de dichos instrumentos. Hay que tener en cuenta, además, que el seguro no es una solución adecuada para todos los riesgos y no se debe olvidar que la protección que se ofrece mediante el seguro es operativa cuando los procedimientos habituales de protección han resultado ineficaces.

## **II. Manejo del riesgo mediante la utilización del Seguro Agropecuario**

Como se ha indicado anteriormente, para hacer frente a los diversos factores que ponen en peligro la renta y la propia continuidad de las explotaciones agropecuarias, al existir muy pocas posibilidades para controlar los fenómenos naturales, el productor agropecuario tiene a su disposición diversos instrumentos orientados a disminuir la vulnerabilidad de sus producciones y de sus ingresos. En este ámbito, el Seguro Agropecuario adquiere su máxima importancia, ya que mediante la transferencia del riesgo a una entidad aseguradora, el empresario reduce de forma muy importante su grado de exposición al riesgo.

La amplia experiencia que desde distintos países se dispone en la aplicación de las políticas de seguros agrarios permite establecer con precisión los beneficios que se derivan de su puesta en práctica. Se destacan como aspectos más importantes los siguientes:

- El seguro permite a los agricultores y ganaderos reducir su exposición a los riesgos productivos y económicos ajenos a su propio control, con lo que se logra que la corriente de rentas generadas en la explotación sea más estable y se reduzca la probabilidad de quiebra o inviabilidad empresarial.
- Se favorece la creación de riqueza al evitar que los empresarios tengan que emplear recursos económicos para buscar una autoprotección contra los riesgos. Protección que puede conseguirse a un coste mucho menor mediante

un amplio sistema de seguros, por su capacidad de compensar las pérdidas entre riesgos causados por causas independientes.

- Se dispone de un mecanismo de compensación automática ante catástrofes o calamidades que evita al Estado tener que habilitar medidas extraordinarias para compensar los daños producidos en las explotaciones agrarias.

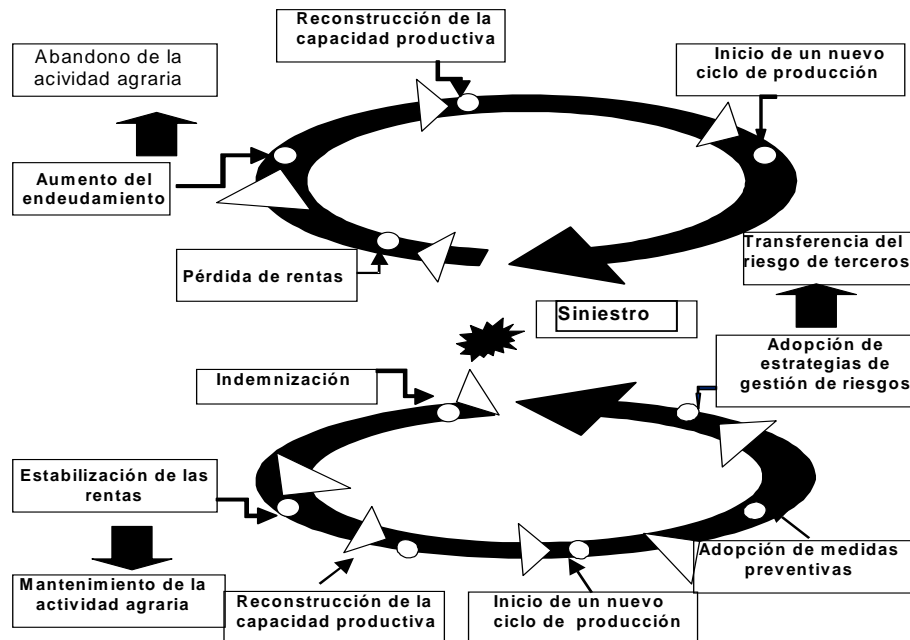
A partir de estas premisas, el Seguro Agrario constituye un instrumento eficaz y moderno que permite a los agricultores y ganaderos gestionar y reducir una parte importante de sus riesgos y, por tanto, estabilizar las rentas de su explotación ante las consecuencias derivadas de fenómenos no controlables.

Para poner de manifiesto el interés del seguro agropecuario, se han expresado, de manera gráfica (ver Figura N°4) los distintos mecanismos que conducen al mantenimiento o al abandono de la actividad agropecuaria, según si se usan o no estrategias de gestión de riesgo.

En la parte superior de la Figura N°4, se aprecia lo que se puede denominar como "círculo vicioso de la vulnerabilidad". Esto significa que si a lo largo del ciclo de cultivo acontece un desastre que afecta la producción, sin que el productor haya adoptado previamente estrategias de gestión del riesgo, tiene lugar, de manera inevitable, una pérdida de renta que incide sobre el resultado económico de la explotación, viéndose obligado el productor a incrementar su endeudamiento para poder reconstruir su capacidad productiva y poder reiniciar el ciclo en la campaña siguiente. En caso de que se agote la capacidad de endeudamiento del productor, bien porque se repita el daño durante una varios años seguidos o por la magnitud de las pérdidas producidas, el productor se enfrenta a la necesidad de abandonar la actividad agropecuaria para buscar otra actividad generadora de rentas.

Por el contrario, en la parte baja de la Figura 4 se representa lo que se podría denominar como "círculo virtuoso de control del riesgo", donde puede verse que si en cada ciclo de cultivo, el productor adopta estrategias de gestión del riesgo, como la contratación de un seguro agrario, una vez que se produce el siniestro, la indemnización que le debe abonar la entidad aseguradora hará que la renta de ese año no se vea afectada de manera significativa, con lo que está en condiciones de

reconstruir su capacidad productiva y reiniciar, en el siguiente año, un nuevo ciclo de producción. Como resultado de todo ello, es evidente que tras catástrofes agrarias de gran magnitud, la estabilización de la renta que se consigue mediante el seguro, permite al productor continuar desarrollando su actividad año tras año.



**Figura 4: Mecanismos que conducen al mantenimiento o abandono de la actividad agrícola, según las estrategias de gestión del riesgo**

La experiencia disponible muestra que en el diseño y puesta en marcha de instrumentos eficaces, en términos de seguros, para la protección de las rentas, es muy importante el trabajo conjunto del sector agrario, las entidades aseguradoras y las administraciones públicas (ver Figura 5).



**Figura 5: Componentes de los sistemas de gestión de riesgos, basados en la técnica aseguradora**

Para comprender el alcance de dicho trabajo, es útil no perder de vista la complejidad de los elementos que deben tenerse en cuenta en la definición y puesta en práctica de los sistemas de gestión basados en la técnica aseguradora.

### **III. El Sistema Español de Seguros Agrarios Combinados**

La variabilidad de las condiciones climatológicas en las que se desarrolla la actividad agraria de nuestro país constituye un aliciente permanente para el desarrollo y perfeccionamiento de los sistemas de gestión de riesgos, junto con el compromiso adquirido en dicha tarea por las instituciones públicas y privadas, concretado en la Ley de Seguros Agrarios Combinados y otras normas conexas, y la participación en su desarrollo de manera muy activa y bien articulada de Asegurados y Aseguradores. Todo lo anterior ha permitido que, actualmente, el Sistema Español de Seguros Agrarios Combinados se caracterice por su complejidad y amplitud.

Cabe destacar, como elemento básico del mismo, la relación entre los dos protagonistas del sector privado, Asegurados y Aseguradores, instrumentada a través del contrato de seguro. Los Asegurados suscriben el contrato de seguro con las Entidades aseguradoras y están representados en el Sistema a través de las Organizaciones Profesionales y de las Cooperativas Agrarias. Los Aseguradores suscriben el contrato de seguro junto con los asegurados y están representados en el Sistema por la Agrupación de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados S.A. (AGROSEGURO), sociedad gestora del cuadro de coaseguro constituido por las Entidades aseguradoras que intervienen en el sistema asumiendo el riesgo.

En torno a dicha relación contractual, intervienen las Administraciones Públicas, tanto la General del Estado como la Autonómica, en funciones de planificación y apoyo económico, por un lado, y de tutela y regulación del esquema de aseguramiento, por otro.

Destaca, igualmente, el papel que en el conjunto del sistema juega el Consorcio de Compensación de Seguros, entidad pública sujeta al ordenamiento jurídico privado, en su calidad de reasegurador obligatorio del Sistema y con responsabilidad en el control de la correcta ejecución de las peritaciones de los siniestros.

La organización y la distribución de tareas entre las diferentes instituciones constituyen, posiblemente, uno de los mayores aciertos de esta Ley y, por tanto, uno de los principales principios con que se ha contado para lograr el éxito en su aplicación. En el Reglamento que desarrolla la Ley se realiza una clara delimitación de las competencias que corresponde llevar a cabo a cada una de las distintas instituciones que intervienen en este seguro. La definición clara e inicial de las tareas evitó la existencia de competencias o celos entre las distintas instituciones, facilitando el correcto funcionamiento del sistema. Dicha distribución de competencias está hecha de acuerdo con los conocimientos específicos y con las capacidades de cada institución, con lo cual se ha logrado una mayor sinergia en la actuación conjunta de dichas instituciones.

Las instituciones que intervienen en el contrato privado que representa la póliza de seguros, cuya suscripción, entre Asegurados y Aseguradores, se trata de promover, son las siguientes:

- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a través de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA).
- Ministerio de Economía, a través de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones y del Consorcio de Compensación de Seguros.
- Consejerías o Departamentos de Agricultura, en representación de las Comunidades Autónomas.
- Agrupación Española de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados, S.A. (AGROSEGURO), en representación de los Aseguradores privados.
- Organizaciones Profesionales y de las Cooperativas Agrarias, en representación de los Asegurados.

La cooperación entre las anteriores instituciones públicas y privadas, representando intereses generales y particulares, no puede producirse de manera espontánea, por lo que el Sistema ha previsto en las normas que sea el Ministerio

### *Conferencia Internacional*

de Agricultura, Pesca y Alimentación, a través de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios, quien ejerza las funciones de coordinación y enlace para el desarrollo de los seguros agrarios.

Las principales funciones que ejercen las anteriores instituciones se concretan en los siguientes puntos:

#### **Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA)**

ENESA es un organismo autónomo que depende del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y cuyas funciones fundamentales son:

- La elaboración del Plan Anual de Seguros Agrarios.
- La concesión de subvenciones a los agricultores y ganaderos para atender el pago de una parte del coste del seguro.
- La colaboración y coordinación con las Comunidades Autónomas, en materia de Seguros Agrarios.
- Establecer las condiciones técnicas mínimas de cultivo, los rendimientos asegurables, los precios afectos del seguro y las fechas límite de suscripción de las pólizas de seguro.
- Informar sobre las condiciones especiales y tarifas elaboradas para cada línea de seguro por la Agrupación de Entidades Aseguradoras.
- Controlar, en el ámbito agrario, el desarrollo y la aplicación de los Planes de Seguros, así como suscribir con la Agrupación de Entidades Aseguradoras un convenio para la ejecución del Plan.
- Realizar los estudios necesarios sobre los daños ocasionados a las producciones agrarias y las investigaciones que sean necesarias.
- Fomento y divulgación de los seguros.

- Asesorar al sector agrario en todas las materias relacionadas con los seguros agrarios.
- Actuar como árbitro de equidad en todas las cuestiones que puedan surgir y que sean sometidas a su decisión arbitral por ambas partes (asegurado y asegurador).

#### **Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones**

Las funciones que tiene asignadas en la normativa vigente, se concretan en:

- Control de la actividad aseguradora, al igual que del resto de ramos del seguro.
- Aprobar el cuadro de coaseguro de las distintas entidades integradas en la Agrupación de Entidades Aseguradoras.
- Participar, conjuntamente con ENESA, en la elaboración de las normas de peritación que serán de aplicación en la valoración de los siniestros que se produzcan y de los criterios para la asignación de subvenciones al coste del seguro.
- Proponer, al Ministerio de Economía, las normas que debe cumplir el Consorcio de Compensación de Seguros en materia de reaseguro.

#### **Consorcio de Compensación de Seguros**

El Consorcio de Compensación de Seguros, Sociedad Estatal sujeta en su actividad al ordenamiento jurídico privado, dependiente del Ministerio de Economía, tiene encomendada una de las funciones más importantes para el correcto funcionamiento del sistema. Esta función es actuar como reasegurador obligatorio de los resultados del conjunto de las líneas que lo integran y es realizada en conjunto con diversas entidades reaseguradoras internacionales.

Igualmente, este Consorcio tiene otras dos funciones:



### *Conferencia Internacional*

- Participar en el cuadro de coaseguro en el porcentaje no cubierto por las entidades aseguradoras.
- Ejercer el control de las peritaciones de los siniestros, realizadas por los peritos tasadores que actúan al servicio de la Agrupación de Entidades Aseguradoras.

### **Consejerías o Departamentos de Agricultura de las Comunidades Autónomas**

Las Consejerías o Departamentos de Agricultura de las Comunidades Autónomas participan en el desarrollo del sistema de seguros agrarios, a través de la colaboración y cooperación con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación tanto en la elaboración del Plan Anual de Seguros Agrarios como en la concesión de subvenciones al coste del seguro, a los agricultores y ganaderos, de manera complementaria a las concedidas por ENESA.

### **Agrupación Española de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados, S.A. (AGROSEGURO)**

Esta Agrupación es una sociedad anónima donde participan las entidades privadas que pertenecen al cuadro de coaseguro, constituido para compensar todos los riesgos del sistema. Es un instrumento previsto por las normas en vigor para participar en el sistema del sector privado, en nombre y por cuenta de las entidades privadas propietarias de la misma. Realiza las siguientes funciones:

- Elaborar las condiciones del contrato de seguro y tarifas que serán de aplicación para cada línea de seguro.
- Controlar la contratación de pólizas que se lleva a cabo por las redes comerciales de las entidades aseguradoras.
- Cobrar las primas abonadas por los asegurados.
- Gestionar, ante las Administraciones Públicas, la subvención correspondiente a los asegurados.

- Realizar la valoración de los daños ocasionados por los siniestros y proceder al pago de las indemnizaciones correspondientes.

### **Organizaciones Profesionales y de las Cooperativas Agrarias**

Uno de los rasgos más característicos del sistema de seguros es el importante papel jugado en su desarrollo por las Organizaciones Profesionales y de las Cooperativas Agrarias. La integración de dichas Organizaciones en el sistema aparece claramente establecida en la propia Ley, al señalar entre sus principios básicos que “se buscará la mayor participación de los agricultores a través de sus propias Asociaciones y Organizaciones profesionales, sindicales o de cualquier otra forma de agrupación legalmente reconocida”.

Durante estos años, por tanto, se ha registrado una activa y positiva participación de las Organizaciones a través de los distintos medios establecidos para ello, actuando, en todo momento, en representación de los agricultores y ganaderos, que son los destinatarios finales del sistema de seguros. Su participación se concreta en:

- Intervenir en las tareas de diseño y elaboración de los seguros, participando como miembros de pleno derecho de las diferentes Comisiones y Grupos de Trabajo que están constituidos para canalizar dicha participación.
- Actuar como tomadores de pólizas colectivas. En la contratación del seguro, juega un papel de gran importancia la figura del tomador de pólizas colectivas, ya que hay que tener en cuenta que más de un 95% de la contratación se realiza a través de colectivos. El tomador, que actúa ante la entidad aseguradora en nombre y representación de sus agricultores, es en varias ocasiones una organización profesional agraria.
- Para completar las diferentes vías de intervención de las organizaciones, hay que señalar la posibilidad de que pueden actuar como aseguradores, constituyendo para ello, mutuas de agricultores y ganaderos, que luego pueden integrarse, como una Entidad más, en la Agrupación de Entidades Aseguradoras. Durante los años de vigencia de la Ley se han constituido

### *Conferencia Internacional*

dos mutuas de agricultores, que operaban en un comienzo en la Comunidad Valenciana y en Murcia y que recientemente se han fusionado dando lugar a una única mutua.

#### **Órganos de coordinación establecidos**

Para el adecuado funcionamiento del sistema y para facilitar las tareas de coordinación entre las anteriores instituciones, están constituidos diferentes órganos de coordinación, en los que participan representantes de las mismas.

Todas las instituciones indicadas están representadas en la Comisión General de ENESA, que es el órgano máximo de decisión de la Entidad en relación con la política de seguros agrarios, la cual tiene carácter paritario en lo que se refiere a los representantes del sector agrario y de la Administración General del Estado. También forman parte de la Comisión General, la Agrupación de Entidades Aseguradoras y las Comunidades Autónomas.

En apoyo de las decisiones a adoptar por la Comisión General funcionan Comisiones Territoriales, constituidas en el ámbito de cada Comunidad Autónoma y presididas por ellas, con representaciones territoriales de las Organizaciones de Productores y de Cooperativas Agrarias, de ENESA, de AGROSEGURO y del Consorcio de Compensación de Seguros, cuya finalidad es recoger las propuestas sobre modificaciones o nuevas iniciativas a adoptar respecto de las producciones y las zonas de cultivo de cada Comunidad Autónoma.

Estas propuestas se analizan en Grupos de Trabajo de ámbito estatal para su aprobación definitiva y, en su caso, por la Comisión General, a efectos de su inclusión en los correspondientes Planes Anuales de Seguros.

Este carácter participativo en los ámbitos autonómico y estatal, con propuestas que arrancan de abajo hacia arriba, partiendo del análisis sobre el terreno y por quienes son los usuarios finales de los seguros que cada año se ponen en el mercado, constituye una fuente inapreciable de innovación y desarrollo,

responsable, en gran medida, de la positiva evolución del actual sistema de Seguros Agrarios Combinados, que hoy se aplica en España.

### **Elementos básicos del Sistema Español de Seguros Agrarios**

Se trata de un sistema que es capaz de dar cobertura a los daños causados sobre las producciones agrícolas, ganaderas, acuícolas y forestales, tras el acaecimiento de fenómenos no controlables. Como elementos básicos que definen el Sistema, se pueden destacar los siguientes:

- El seguro se establece como el instrumento a utilizar para garantizar la estabilidad de la renta de las explotaciones agrarias que se ven afectada tras la ocurrencia de catástrofes agrarias. Ante los reiterados fracasos registrados en los años anteriores, que impidieron la puesta en marcha de sistemas eficaces de gestión de los riesgos catastróficos, tal como se establece en los acuerdos políticos alcanzados en los Pactos de la Moncloa, este es el principal elemento que inspiró la elaboración de la Ley.
- La intervención conjunta de instituciones públicas y privadas con procedimientos establecidos para facilitar la coordinación de sus actuaciones. Tal como se ha señalado, de manera reiterada, una de las peculiaridades del Sistema español de Seguros Agrarios, que lo diferencian de otros modelos aplicados en distintos países e incluso de las experiencias llevadas a cabo con anterioridad en nuestro país, y que, sin duda, constituye una de las claves que justifican el éxito alcanzado en su desarrollo, consiste en la estrecha colaboración creada entre las diferentes instituciones, la cual se canaliza a través de los distintos foros establecidos.
- La adhesión voluntaria al sistema tanto por parte de los agricultores, al suscribir una póliza de seguros referida a una de las líneas de seguros en vigor, como por parte de las compañías de seguros, mediante su incorporación al cuadro de coaseguro.

### *Conferencia Internacional*

- El seguro constituye un instrumento para la gestión de los riesgos agrarios, que se pone a disposición de los profesionales de la agricultura. Al igual que en el resto de las actividades económicas, los empresarios agrarios necesitan tener a su disposición los instrumentos adecuados para la gestión de sus riesgos, sin que se vean obligados a diseñar el desarrollo de su actividad tras el acaecimiento de daños catastróficos pendientes de las ayudas o decisiones que puedan tomarse desde las administraciones públicas.

Mediante el seguro, se transfiere a cada empresario la responsabilidad de adoptar la decisión que considere más adecuada para sus intereses, es decir, transferir su riesgo a una entidad aseguradora, mediante la contratación de una póliza de seguro, o convertirse en su propio asegurador y afrontar con cargo a sus capacidades las consecuencias que se pudieran derivar del acaecimiento de fenómenos naturales que afectasen a sus producciones.

- La voluntariedad se traslada también a las Entidades aseguradoras, ya que todas ellas están llamadas, a través de la Ley 87/1978, a actuar como aseguradores en este sistema, mediante la fórmula del coaseguro prevista en la normativa legal.
- La utilización de la técnica aseguradora. El seguro agrario, como sistema asegurador, debe regirse en su funcionamiento según las normas propias de cualquier otro ramo del seguro, entre las cuales destaca especialmente la necesidad de lograr el equilibrio, en términos actuariales, entre los ingresos (las primas) y los gastos (las indemnizaciones). Resulta evidente que al sistema no se le puede pedir más allá de lo que puede ofrecerse en el ámbito del seguro, pero también que las entidades aseguradoras están comprometidas en la consecución de un sistema que ofrezca al sector las máximas garantías posibles.
- Su ámbito de aplicación comprende todo el territorio español y la totalidad de las producciones agrícolas, ganaderas, acuícolas y forestales. En efecto, el seguro se define en la Ley con un carácter de universalidad, esto es, con el objetivo de que sus beneficios puedan extenderse a la totalidad de producciones y zonas. Sin embargo, para hacerlo posible y no poner en

peligro la viabilidad del sistema, la extensión del seguro debe realizarse en la medida que se disponga de los estudios técnicos correspondientes, que demuestren la viabilidad, técnica y actuarial, de nuevas coberturas o nuevos ámbitos.

- La suscripción del Seguro se puede realizar a título individual o de forma colectiva, pudiendo actuar, en este último caso, como tomadores las Organizaciones Profesionales y de Cooperativas Agrarias o las Agrupaciones con personalidad jurídica, constituidas para este efecto.
- La suscripción se lleva a cabo a través de los circuitos tradicionales de comercialización del sector asegurador; es decir, la red comercial de las compañías de seguros y la red de intermediación (corredores y agentes).

El sistema se fundamenta en la compensación de los riesgos, mediante:

- La constitución de un "pool", en régimen de coaseguro entre compañías privadas de seguros, cuya gestión está a cargo de la Agrupación Española de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados, S.A. (AGROSEGURO). La compensación del riesgo que se lleva a cabo entre las entidades constituye una de las clave del desarrollo del sistema y una novedad respecto de anteriores modelos de aseguramiento. Esto hace posible que las primas recaudadas en una zona del territorio o abonadas por un determinado sector puedan ser utilizadas para indemnizar los daños registrados en otra zona o sector productivo. En definitiva, constituye una concreción práctica de la solidaridad entre los productores asegurados; base y fundamento del sistema asegurador.
- La obligación para el agricultor de asegurar todas las parcelas de su propiedad en el territorio nacional y que estén dedicadas a la misma producción. Dado que el sistema se sustenta en la solidaridad, es necesario exigir esa misma solidaridad al asegurado, en el ámbito de su propia explotación. Esto supone que el agricultor no puede seleccionar parcelas y asegurar únicamente aquellas que están más expuestas al riesgo.

### *Conferencia Internacional*

- La peritación de los siniestros es llevada a cabo por expertos independientes que trabajan para AGROSEGURO. Al ser responsable de la tasación de los siniestros, la sociedad gestora del “pool” garantiza la uniformidad en la valoración de los daños entre todos los asegurados con independencia de la entidad con la que contrató la póliza de seguro.
- La valoración de los daños se realiza conforme con lo previsto en las normas oficiales, específicamente definidas para cada una de las producciones asegurables. Para garantizar la máxima transparencia en el proceso de tasación, la peritación debe realizarse según las normas establecidas, las cuales incluyen, entre otras cuestiones, el procedimiento a seguir para la resolución de las discrepancias que pueden surgir entre las partes, evitándose, en todo momento, la indefensión del asegurado.
- El pago de las indemnizaciones es realizado por la Entidad gestora del "pool" de entidades aseguradoras, en un plazo establecido en el contrato de seguro y que es de 60 días a contar de la fecha de finalización de las garantías establecida en la póliza. En el caso de que se supere el plazo, se generan los correspondientes intereses de demora.
- Los seguros se aplican conforme con condiciones generales; complementadas con condiciones especiales para cada línea. El funcionamiento del sistema en un régimen de coaseguro hace necesario que todas las Entidades aseguradoras que integran el “pool” comercialicen el mismo tipo de productos, para ello, las cláusulas del contrato de seguro son redactadas y propuestas por la Agrupación de Entidades Aseguradoras, en nombre y por cuenta de todas las entidades coaseguradoras.
- Las compañías aseguradoras establecen tarifas para cada tipo de cultivo y cada zona de producción. A partir de la información actuarial que se va generando con la aplicación del seguro, cada año la Agrupación de Entidades Aseguradoras determina, al igual que en las condiciones contractuales, por nombre y por cuenta de las coaseguradoras las tarifas que se aplicarán a los contratos de seguro. Para conseguir la máxima aproximación del riesgo real al que están expuestas las producciones al coste del seguro que corresponde a

cada asegurado, las tarifas que se aplican están diferenciadas por cultivos y producciones y por zonas geográficas que pueden corresponderse con municipios o polígonos catastrales, e incluso en los nuevos seguros de rendimientos, según la asignación individual de tarifas.

- La aplicación de subvenciones al coste del seguro es por parte de las Administraciones públicas agrarias (Administración General del Estado y Comunidades Autónomas) con el fin de promover su extensión y desarrollo. En la gran mayoría de los casos al aire libre, las características climáticas y ambientales bajo las que se desarrollan las producciones agrarias hacen que la incidencia de los riesgos sea relativamente elevada. Esta situación se traduce en que las tarifas que corresponden a los seguros multiriesgo alcanzan unos porcentajes que, en ocasiones, son importantes.

Para aproximar la oferta a la demanda y facilitar el acceso de los agricultores y ganaderos a la contratación del seguro es necesaria la existencia de un cierto nivel de subvenciones públicas, especialmente en los primeros años de puesta en marcha del seguro. De la extensión del seguro cabe esperar una reducción de las tarifas, en la medida que la dispersión del riesgo y la experiencia que se va adquiriendo permitan un mejor ajuste entre las tarifas y el riesgo real.

- El Sistema está reasegurado por el Consorcio de Compensación de Seguros, Sociedad Estatal con personalidad jurídica y patrimonio propios y sujeta en su actividad al ordenamiento jurídico privado, y otros reaseguradores privados.

### **Principales características de los contratos de seguro**

Para completar la descripción del Sistema Español de Seguros Agrarios Combinados, se detallan a continuación algunas de las principales características que definen los contratos de seguro que se establecen en el mismo:



## *Conferencia Internacional*

### **Riesgos asegurables**

La normativa vigente establece que pueden ser garantizados por el seguro todos los riesgos de la naturaleza que no puedan ser controlados por el agricultor o ganadero. Los requisitos que debe cumplir cualquier riesgo para poder incluirse en el Sistema son: i) que exista un estudio de viabilidad técnico-actuarial que establezca las condiciones de asegurabilidad del riesgo y ii) que se disponga de la dotación presupuestaria adecuada para poder atender las necesidades financieras que, a través de las subvenciones al coste del seguro, se generarán para el presupuesto de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios.

La normativa legal establece, también, otra cautela en el desarrollo de este sistema de cobertura, al indicar que el seguro se debe poner en práctica de forma progresiva según producciones, zonas y riesgos, hasta su total implantación.

Como resultado de lo anterior, el sistema de seguros ha ido evolucionando, desde su puesta en marcha en el año 1980 hasta la actualidad, de una manera notable.

En el año 1980, primer año de aplicación del Sistema, el seguro tenía una gran similitud con muchos de los sistemas que en la actualidad existen en otros países comunitarios, es decir, prácticamente solo se garantizaban los daños ocasionados por el pedrisco y el incendio y el riesgo de helada, con carácter experimental, en cítricos.

Desde ese momento, se comenzaron a realizar los estudios de viabilidad previstos, de tal forma que en la actualidad se puede decir que se cubre la totalidad de los riesgos de la naturaleza, aunque (como se comentará más adelante) no todas las producciones pueden ser aseguradas contra todos los riesgos.

La relación de riesgos actualmente asegurables incluye, según producciones, los siguientes fenómenos:

<b>Producciones agrícolas</b>		
Pedrisco Helada Incendio Viento Inundaciones	Sequías Siroco Golpe de calor (asurado) Lluvias torrenciales Lluvias persistentes	Enfermedades derivadas de factores climatológicos no controlables.  Imposibilidad de recolección por causas climatológicas.

<b>Producciones ganaderas</b>		
Accidentes Muerte o sacrificio de urgencia Ataque de animales salvajes Inundaciones Incendios forestales	Problemas relacionados con el parto.  Sacrificios por pérdida de la capacidad productiva.  Nacimiento de terneros muertos.	Las consecuencias económicas derivadas de algunas enfermedades como Tuberculosis, Brucelosis, Perineumonía o EEB. Muerte por ciertas enfermedades.

<b>Producciones acuícolas</b>		
Acontecimientos meteorológicos excepcionales, contaminación química, rayo, avenida e inundación.	Garantías adicionales para enfermedades bacterianas, viróticas, y parasitarias.	En acuicultura marina también se cubren temporales, impactos sobre las instalaciones y marea negra.

### **Producciones asegurables**

Con la relación de producciones amparadas por el seguro ha sucedido algo similar a lo que se ha producido con el desarrollo del Sistema de seguros a lo largo de los años.

En 1980, tan solo podían contratarse seguros para cereales de invierno, uva de vinificación, manzana, tabaco y cítricos. En cambio, en la actualidad, la situación

### *Conferencia Internacional*

es bien distinta, pues la relación de producciones asegurables se concreta en los siguientes términos:

<b>Producciones agrícolas</b>	
Son asegurables la totalidad de las producciones vegetales cultivadas en España. Por lo tanto, hay seguros de aplicación para las producciones de:	
Cereales de invierno	Cítricos
Cereales de primavera	Frutales de hueso
Leguminosas grano	Frutales de pepita
Tubérculos	Frutos secos
Cultivos industriales	Frutos carnosos
Cultivos forrajeros	Viñedo
Hortalizas	Olivar
Flores	
<b>Producciones ganaderas</b>	
Son asegurables las especies vacuna, ovina, caprina y equina.	
<b>Producciones acuícolas</b>	
Son asegurables las producciones de trucha, dorada, lubina, rodaballo y mejillón.	
<b>Producciones forestales</b>	
Aunque la Ley 87/1978 las considera como asegurables, todavía no han sido incluidas en el Sistema.	

### **Modalidades de protección**

En los Planes de seguros se incluyen diferentes líneas, que pueden clasificarse en las siguientes modalidades de protección:

#### a) Seguros de Daños

Este tipo de seguro, que es el más común, ofrece garantías específicas contra los riesgos puntuales que aparecen detallados en su condicionado, los cuales constituyen normalmente los riesgos básicos que afectan a la producción asegurada. En nuestro proceso de desarrollo del sistema asegurador, este modelo de seguro está considerado como el primer escalón de la protección. Para tener una idea más completa de las características que presenta, a continuación se incluye un esquema que recoge sus elementos básicos:

Riesgos amparados.	Los riesgos establecidos con carácter general son el pedrisco, la inundación, la lluvia torrencial y persistente y el incendio. Según producciones, la relación de riesgos se va incrementando con la helada, el viento huracanado y otros.  Los riesgos se aseguran de forma combinada, según las opciones ofrecidas en el Condicionado del seguro.
Producciones que disponen de este tipo de seguro.	Todas las producciones agrícolas asegurables disponen de su correspondiente Seguro Combinado.
Número de líneas incluidas en el Plan.	El Plan de Seguros incluye un total de 46 líneas de Seguros Combinados de Daños.
Rendimientos asegurables.	Es establecido por cada asegurado, debiendo ajustarse al rendimiento medio obtenido en los últimos años. En el momento de la tasación puede ser objeto de revisión si existe diferencia entre el rendimiento asegurado y la capacidad productiva de la explotación.
Tarifas aplicadas.	Las tarifas se determinan para los distintos riesgos amparados y producciones garantizadas, según ámbitos geográficos (provincia, comarca, municipio o polígono catastral).
Coberturas.	Habitualmente, el porcentaje de cobertura es del 100%.
Umbral mínimo de daños y franquicias.	Variable según riesgos y producciones: entre un 10% y un 30%.

*Conferencia Internacional*

**b) Seguros Integrales**

Estos seguros, que supusieron en su momento un avance muy importante en el desarrollo del sistema de seguros, se encuentran en la actualidad en un proceso de revisión como consecuencia de la reciente puesta en práctica de los Seguros de Rendimientos, los que, manteniendo la misma filosofía de protección al asegurado, presentan un mayor grado de perfeccionamiento técnico. El elemento definitorio de este tipo de seguros es que garantizan a cada agricultor un rendimiento medio, el que es establecido utilizando una referencia geográfica. Sus principales características son las siguientes:

Riesgos amparados.	Se garantizan los daños producidos por cualquier riesgo natural, susceptible de producir daños no controlables por el asegurado, de acuerdo con el siguiente procedimiento: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Se garantizan los daños directos producidos por el pedrisco y el incendio en cada parcela de la explotación.</li><li>▪ Los restantes riesgos (sequía, heladas, asurado, inundaciones, lluvias torrenciales, vientos, etc.) se cubren como diferencia entre la producción garantizada en el conjunto de las parcelas de la explotación y la producción final obtenida en la misma.</li></ul>
Producciones que disponen de este tipo de seguro.	Solo disponen de esta modalidad de seguro algunas de las producciones cultivadas en secano: cereal de invierno, leguminosas, grano y viñedo (en Rioja y Lanzarote).
Número de líneas incluidas en el Plan.	En el Plan de Seguros se incluyen 4 líneas de Seguros Integrales.
Rendimientos asegurables.	El rendimiento asignado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para la zona en que se localice la explotación. Dicho rendimiento se ajusta teniendo en cuenta aspectos edáficos y agronómicos y los resultados actuariales del propio asegurado.
Tarifas aplicadas.	Las tarifas se establecen con carácter comarcal, si bien existe un procedimiento de ajuste (bonus/malus) para adecuarlas a la situación de cada explotación.

Coberturas.	Habitualmente, el porcentaje de cobertura es del 65% para todos los riesgos (en el caso del viñedo es del 80%) y para los riesgos de pedrisco e incendio es del 100%.
Umbral mínimo de daños y franquicias.	La franquicia es variable según los riesgos. En el caso de pedrisco e incendio tienen una franquicia relativa del 10%. Los restantes riesgos tienen una franquicia absoluta del 35% (en viñedo 20%).

### c) Seguros de Rendimientos

Estos seguros, que son unos de los de más reciente introducción en el sistema de seguros, presentan como aspecto más destacado garantizar a cada asegurado un rendimiento personalizado, establecido a partir de la información que se dispone de los rendimientos históricos obtenidos en la explotación del propio asegurado, por ello, la aplicación de esta modalidad de seguro solo es posible llevarla a cabo en producciones para las que se dispone de dicha información histórica. En la actualidad, las principales producciones extensivas desarrolladas en régimen de secano disponen de este seguro, también se ha utilizado esta modalidad de seguro para dar cobertura a las producciones frutícolas localizadas en zonas de elevada siniestralidad.

Al igual que en los casos anteriores, sus principales características se pueden definir en los siguientes términos:

Riesgos amparados.	<p>Se garantizan los daños producidos por cualquier riesgo natural, susceptible de producir daños no controlables por el asegurado, de acuerdo con el siguiente procedimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se garantizan los daños directos producidos por el pedrisco y el incendio en cada parcela de la explotación.</li> <li>▪ Los restantes riesgos (sequía, heladas, asurado, inundaciones, lluvias torrenciales, vientos, etc.) se cubren como diferencia entre la producción garantizada en el conjunto de las parcelas de la explotación y la producción final obtenida en la misma.</li> </ul>
--------------------	---

**Conferencia Internacional**

Producciones que disponen de este tipo de seguro.	Disponen de esta modalidad de seguro las principales producciones cultivadas en secano: cereal de invierno, leguminosas grano, girasol, colza, olivar, viñedo de vinificación, almendro y remolacha azucarera.  También disponen de un seguro experimental de estas características zonas frutícolas de especiales características.
Número de líneas incluidas en el Plan.	En el Plan de Seguros se incluyen 7 líneas de Seguros de Rendimientos.
Rendimientos asegurables.	El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación asigna a cada agricultor un rendimiento específico ajustado al rendimiento medio que le corresponde, de acuerdo con la información histórica de rendimientos que se dispone para la explotación.
Tarifas aplicables.	Las tarifas son establecidas con carácter individual para cada asegurado, a partir de la citada información histórica.
Coberturas.	El porcentaje de cobertura es del 70% para todos los riesgos, excepto para los riesgos de pedrisco e incendio que es del 100%.
Umbral mínimo de daños y franquicias.	La franquicia es variable según los riesgos. En el caso de pedrisco e incendio tienen una franquicia relativa del 10%. Los restantes riesgos tienen una franquicia absoluta del 30%.

**d) Seguros para Producciones Pecuarias**

Estos seguros garantizan riesgos y producciones muy diversos, cuyos rasgos principales se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

Riesgos amparados.	La garantía básica en estos seguros son los accidentes (lesiones, ahogamiento, inundación, despeñamiento, etc.). Para el ganado vacuno, se garantiza también una amplia relación de riesgos como: problemas relacionados con el parto, mamitis, síndrome respiratorio bovino, meteorismo, carbunco, complemento al saneamiento ganadero, retirada y destrucción de cadáveres y Encefalopatía Espongiforme Bovina.
--------------------	---

Producciones que disponen de este tipo de seguro.	Disponen de esta modalidad de seguro las especies vacuna, ovina, caprina y equina. En el caso del ganado vacuno disponen de seguro las explotaciones de animales reproductores y de recría, de cebo y de lidia y los animales de alta valoración genética.
Número de líneas incluidas en el Plan.	En el Plan de Seguros se incluyen 7 líneas de seguros dirigidas a estas producciones.  Están establecidas diferentes modalidades y opciones de contratación que garantizan diversas combinaciones de los riesgos amparados.
Tarifas aplicables.	Cada especie y tipo de riesgo garantizado tienen asignada una tarifa específica, sobre la que se aplica un sistema bonus-malus de bonificaciones y recargos.
Coberturas.	La cobertura es del 100%, menos en el seguro de ganado vacuno de cebo que es del 90%.
Franquicias.	Existe con carácter general una franquicia del 10%, que para algunas garantías y ciertos ganaderos puede llegar al 50%.

**e) Seguros para Producciones Acuícolas**

Los rasgos comunes que definen esta modalidad de seguro son los siguientes:

Riesgos amparados.	Las consecuencias de acontecimientos meteorológicos excepcionales, contaminación química, rayo, avenida e inundación. Hay garantía adicional para enfermedades bacterianas, viróticas y parasitarias.  También, en la acuicultura marina se cubren los temporales, impactos sobre las instalaciones y marea negra.
Producciones que disponen de este tipo de seguro.	Disponen de esta modalidad de seguro la dorada, lubina, rodaballo, la trucha y el mejillón.



### *Conferencia Internacional*

Número de líneas incluidas en el Plan.	En el Plan de Seguros se incluyen 3 líneas de seguros dirigidas a estas producciones.
Tarifas aplicables.	Cada especie y tipo de riesgo garantizado tienen asignada una tarifa específica; sobre la que se aplica un sistema bonus-malus de bonificaciones y recargos.
Coberturas.	La cobertura es del 100%.
Franquicias.	La franquicia es variable, según especies y modalidades, pudiendo llegar al 20%.

#### **f) Seguros de Costes fijos para Organizaciones de Productores y Cooperativas**

Estos seguros, que no han alcanzado todavía un importante grado de desarrollo, están diseñados para garantizar a las Organizaciones de Productores y Cooperativas que puedan enfrentar el conjunto de sus costes fijos (mano de obra, amortizaciones, energía, etc.) cuando, a consecuencia de los diferentes riesgos amparados por el sistema de seguros, los productores integrados en las mismas sufren pérdidas en sus producciones y reducen significativamente la cantidad entregada a la Organización para su comercialización. Sus rasgos generales son los siguientes:

Riesgos amparados.	El incremento de los costes que se origina como resultado de la incidencia sobre las producciones de los mismos riesgos amparados en las pólizas formalizadas por los agricultores pertenecientes a la Organización.
Producciones que disponen de este tipo de seguro.	Disponen de esta modalidad de seguro los frutales, los cítricos y el viñedo.
Número de líneas incluidas en el Plan.	En el Plan de Seguros se incluyen 4 líneas de seguros dirigidas a estas Organizaciones.

Tarifas aplicables.	La tarifa aplicable corresponde al 60% de las primas pagadas por el conjunto de los agricultores de la Organización en el correspondiente Seguro Combinado.
Coberturas.	El 100% de los costes fijos asegurables.
Siniestro indemnizable.	Según el grado de aseguramiento, el 25 ó 30% de la producción total asegurada por los socios de la Entidad.
Franquicias.	Franquicia absoluta del 20%.

**g) Seguros Indexados**

Estos seguros, que se encuentran en una fase inicial de desarrollo, son muy adecuados para poder garantizar las consecuencias de fenómenos difíciles de evaluar, pero que presentan una elevada correlación positiva con índices o parámetros fácilmente cuantificables. Mediante este modelo, por tanto, se determina la existencia del daño amparado e incluso la intensidad de la pérdida producida mediante el análisis de la evolución temporal registrada por el índice o parámetro utilizado como referencia. Uno de los seguros de esta naturaleza que se incluye, en la actualidad, en el Plan de Seguros considera la cobertura de daños por sequía en pastos y utiliza como elemento de referencia el valor del Índice de Vegetación establecido a partir de las imágenes suministradas por el satélite NOAA. Sus rasgos generales son los siguientes:

Riesgos amparados.	El incremento de los costes que se registra en una explotación ganadera como consecuencia de la necesidad de tener que aportar alimentación adicional a los animales en régimen extensivo, durante los períodos de sequía que reducen las disponibilidades de forraje.
Producciones que disponen de este tipo de seguro.	Disponen de esta modalidad de seguro las explotaciones de cría de ganado vacuno, ovino, caprino y equino en régimen extensivo o semiextensivo.

### *Conferencia Internacional*

Número de líneas incluidas en el Plan.	En el Plan de Seguros se incluye 1 línea de Seguro.
Tarifas aplicables.	La tarifa aplicable se establece según zonas homogéneas de pastoreo, definidas en el contrato de seguro.
Coberturas.	El 100% de los costes de alimentación establecidos en el contrato de seguro.
Siniestro indemnizable.	Se requiere que se registren, al menos, 30 días de sequía en el año.

### **Modalidades de contratación**

Para llevar a cabo la protección de las diferentes producciones asegurables, el Plan Anual de Seguros Agrarios pone a disposición de los agricultores, ganaderos y acuicultores distintas modalidades de contratación. En el caso de las líneas de seguros más perfeccionadas, el asegurado puede elegir entre varias para obtener una mejor adaptación de las condiciones de aseguramiento y de producción de su explotación.

A continuación, se describen las principales características de las distintas modalidades de contratación que se vienen aplicando. Se debe tener en cuenta, como se ha indicado, que no todas son aplicables a todas las producciones asegurables:

#### **a) Seguro Combinado**

En nuestro desarrollo del Sistema de Seguros, esta modalidad de contratación es la más elemental y, por tanto, la más común. Esta situación hace que todas las producciones asegurables cuando se incorporan al sistema lo hagan a través de un Seguro Combinado.

Puede definirse como un seguro que garantiza una determinada producción ante las consecuencias que se derivan del acaecimiento de ciertos riesgos establecidos

en la póliza. Normalmente, el tipo de garantía suele ser mediante un “seguro de daños”.

**b) Póliza Multicultivo**

El primer paso dado en el proceso de perfeccionamiento de los seguros fue el diseño de las "Pólizas Multicultivo". Esta nueva modalidad surge para facilitar la contratación de los seguros por parte de agricultores que disponen en su explotación de cultivos integrados en un mismo tipo de producción. Por ejemplo, antes de que esta Póliza Multicultivo fuera puesta en práctica, un agricultor que cultivaba cereal de invierno, cereal de primavera, colza, girasol y leguminosas grano y quería asegurar todas sus producciones debía contar con una póliza por cada uno de los citados cultivos; en cambio, en la actualidad, puede hacerlo mediante una única póliza que engloba a todos.

**c) Póliza de Explotación**

Otro de los avances que se ha llevado a cabo para el perfeccionamiento del sistema asegurador, ha consistido en la definición de "Pólizas de Explotación". Uno de los objetivos en los que, de acuerdo con el sector productor, se viene trabajando, consiste en la implantación de pólizas de seguro que permitan garantizar, bajo un mismo contrato de seguro, las consecuencias derivadas de los riesgos de la naturaleza sobre el conjunto de parcelas y producciones que componen la explotación del asegurado. Con objeto de avanzar hacia ese objetivo, a la vez que se facilita la contratación del seguro y se reduce la exposición al riesgo al compensar los resultados obtenidos en las distintas parcelas y cultivos, se está trabajando en el diseño de este tipo de seguros.

**d) Seguro Complementario**

Los Seguros Complementarios, como su nombre lo indica, se establecen para permitir al asegurado completar su producción garantizada, después de haber formalizado su póliza de seguro ante los daños producidos por riesgos específicos, básicamente el pedrisco.

En algunas producciones, al tener que realizar la contratación en una fase muy temprana del cultivo, puede suceder que las condiciones ambientales subsiguientes favorezcan el desarrollo del cultivo por encima de las expectativas

### *Conferencia Internacional*

iniciales, de tal forma que cuando la cosecha está ya formada se constata la existencia de un infraseguro involuntario por parte del asegurado. Para garantizar la totalidad de la producción, existen los "Seguros Complementarios", los que garantizan el exceso no previsto contra los daños ocasionados por el pedrisco y otros riesgos.

#### **e) Póliza Colectiva**

Recientemente, se ha incluido en el Plan de Seguros una modalidad de aseguramiento que presenta unas peculiares características, ya que está diseñada para dar cobertura global a un sector productor.

La Póliza Colectiva incorpora importantes mejoras en los procesos de contratación, gestión y tasación de los siniestros, a la vez que, al obtenerse una muy buena dispersión del riesgo entre el conjunto del sector, se logra una reducción sustancial de las tarifas.

En la actualidad, se han implementado dos pólizas de este tipo de aplicación en Canarias.

#### **f) Opciones de Contratación**

En el Condicionado de la mayor parte de los seguros se establecen diferentes "Opciones de Contratación", que ofrecen al asegurado la posibilidad de elegir entre distintos períodos de garantía, ciclos de producción, combinaciones de riesgos o criterios para la tasación de los daños, aquellos que mejor se adaptan a las características específicas de su cultivo o explotación.

### **IV. Lecciones y consecuencias que se derivan de la experiencia española en materia de seguro agrario**

El seguro agrario constituyó, durante las tres primeras cuartas partes del pasado Siglo XX, una constante asignatura pendiente en la agricultura española. A lo largo de dichos años, se realizaron hasta diez intentos para diseñar y poner en

marcha diferentes modelos de aseguramiento que hicieran posible garantizar la economía de las explotaciones agrarias ante las consecuencias catastróficas de fenómenos naturales no controlables. Dichos intentos, que no llegaron a alcanzar el desarrollo ni los resultados económicos esperados, incluyeron los diversos modelos posibles en materia de gestión del riesgo. Así por ejemplo, hubo períodos basados en el funcionamiento de sistemas mutuales y otros, donde la gestión fue responsabilidad exclusiva de entidades aseguradoras.

Del mismo modo, se sucedieron períodos en los que operaba un sistema público de aseguramiento sin intervención de entidades privadas, junto con otros períodos en los que el sistema era exclusivamente privado y en otros era mixto, es decir, público-privado.

En 1978, todas esas experiencias parciales y no excesivamente exitosas dieron paso al actual Sistema de Seguros Agrarios Combinados, que con sus 25 años de historia constituye el más largo período continuado de desarrollo, consolidación y éxito de un sistema de garantía al servicio del sector agrario español.

Los 100 años de historia de seguro agrario en España nos sitúan en una favorable posición para poder obtener consecuencias de la experiencia disponible y nos permiten ofrecer respuestas a muchos de los habituales problemas que enfrentan las administraciones públicas, las entidades aseguradoras y los agricultores cuando se quiere poner en marcha un nuevo sistema de seguros agrarios.

Con el ánimo, por tanto, de trasladar el resultado de la experiencia alcanzada, fruto de los aciertos y de los errores cometidos a lo largo de dicho período, a continuación se señalan las respuestas que pueden darse a los más tradicionales elementos de discusión que surgen al tratar las posibilidades que ofrecen los seguros agrarios como instrumentos de garantía de las rentas en la agricultura y la ganadería:

**a) La permanente discusión sobre "Riesgos asegurables" y "Riesgos no asegurables"**

Una de las cuestiones más discutidas a lo largo de los años en relación con las garantías ofrecidas en el marco de los seguros agrarios se refiere, sin duda, a

### *Conferencia Internacional*

cómo considerar los distintos riesgos de la naturaleza, es decir, si como "Riesgos asegurables" o como "Riesgos no asegurables".

Al conocer los problemas que los fenómenos naturales originan sobre las explotaciones agrarias y las importantes pérdidas económicas que sufren las mismas tras su ocurrencia, es evidente que resulta desolador para los responsables de la gestión pública asistir, de manera simultánea en el tiempo, al acaecimiento de importantes daños en el sector agrario con graves consecuencias en la economía rural y a la imposibilidad de desarrollar sistemas eficaces de protección, por los interminables debates entre las entidades aseguradoras y los representantes de los agricultores en relación con la "asegurabilidad" o "no asegurabilidad" de los diferentes riesgos naturales. Esta interminable discusión supone, en todo caso, una limitación en la implantación, en el desarrollo y en la mejora de los sistemas de seguros agrarios.

Esta experiencia se vivió en España durante cerca de cien años, desde finales del siglo XIX hasta el año 1978. Durante dicho periodo, a pesar de los múltiples intentos realizados no se consiguió, como se ha indicado, implantar un sistema generalizado de seguros agrarios, todo ello mientras el sector agrario se veía sometido reiteradamente a los riesgos de la naturaleza y los productores disponían de seguros que garantizaban únicamente los riesgos de pedrisco o de incendio.

La solución se alcanzó en 1978, con la aprobación de la vigente Ley de Seguros Agrarios, que aportó dos grandes avances en los sistemas de aseguramiento. En primer lugar, estableció el principio de que todos los riesgos son potencialmente asegurables, a expensas de que los correspondientes estudios técnicos establezcan los términos de dicha asegurabilidad y encargó al Ministerio de Agricultura la realización de estos estudios de viabilidad técnica y actuarial. Estos estudios definen las condiciones en que es posible la cobertura y el precio de la misma y deben llevarse a cabo en colaboración con las restantes instituciones y organizaciones implicadas en el sistema de seguros.

Los estudios realizados durante los últimos veinticinco años, y lo que es más importante, la realidad del aseguramiento de que se dispone, constituyen una

clara demostración de que bajo determinadas condiciones, prácticamente todos los riesgos de la naturaleza pueden ser asegurados.

En segundo lugar, la Ley de 1978 cambia el sentido de la discusión que se venía manteniendo entre las instituciones. Los interminables debates sobre qué riesgos podían ser considerados como asegurables y cuáles no eran garantizables por los aseguradores dieron paso a un nuevo marco de trabajo en común sustentado en el principio de que la implantación y el desarrollo de los seguros agrarios no competen exclusivamente a las entidades aseguradoras ni a los poderes públicos, sino que su diseño, el desarrollo y el fomento deben realizarse mediante actuaciones coordinadas entre dichas entidades, las organizaciones de agricultores y ganaderos y las administraciones públicas, aportando cada una de ellas sus correspondientes intereses y capacidades:

- Los agricultores y ganaderos, como afectados por el acaecimiento de los riesgos de la naturaleza y destinatarios finales de las políticas de seguros agrarios.
- Las entidades aseguradoras, como profesionales de la gestión de los riesgos.
- Las administraciones públicas, como garantes del interés de la sociedad en la búsqueda de soluciones eficaces para la protección de los riesgos.

La experiencia nos pone de manifiesto que en los países donde existe dicha colaboración, como es el caso de Estados Unidos o España, los aseguradores son capaces de ofrecer a los agricultores coberturas multirisgos, seguros de rendimientos e incluso seguros de ingresos, mientras que en aquellos países en que no se produce esta situación solo se dispone de seguros con reducidas coberturas (garantizando básicamente el pedrisco y el incendio).

#### **b) Seguro “voluntario” o seguro “obligatorio”**

Sin duda, una de las primeras decisiones que debe tomarse en el proceso de diseño de un sistema de seguros agrarios es la relativa a la voluntariedad, o no, en la contratación del seguro por parte de los productores.



### *Conferencia Internacional*

Guiados por un razonable objetivo de conseguir la universalización en la protección al sector agrario y la máxima dispersión de los riesgos, cuestiones ambas de mucha importancia para lograr el éxito en la implantación del seguro, se tiene la tendencia a establecer la obligatoriedad de la contratación del seguro.

A pesar de las indudables ventajas que, en principio, podrían lograrse, nuestros resultados y los obtenidos en otros países nos llevan a considerar más recomendable que la contratación se lleve a cabo en un marco de voluntariedad, pero con la adopción de medidas adecuadas para incentivar dicha contratación. Las razones que justifican dicha posición pueden ser resumidas en los siguientes puntos:

- Existen dificultades prácticas para aplicar la obligatoriedad de la contratación y controlar las consecuencias que se derivarían del no cumplimiento de dicha obligatoriedad. Por tanto, no resulta conveniente establecer dicha obligatoriedad si luego resulta difícil su control.
- El modelo de seguro agrario encuentra su razón de ser y su máximo interés en el ámbito de los agricultores y ganaderos profesionales, por lo que la decisión de contratar o no el seguro debe encuadrarse en el conjunto de actividades propias de la gestión de la empresa agraria y, por tanto, adoptarse con la misma libertad con que se realiza el resto de actuaciones empresariales.
- En el marco de la libertad de mercado en que se desenvuelve cada vez más la actividad agraria, el establecimiento de la obligatoriedad del seguro tendría un difícil encaje y una acogida muy desfavorable entre los productores, lo que supondría un freno considerable a su extensión.

Sin embargo, como se ha señalado, es necesario adoptar medidas que fomenten la efectiva contratación del seguro y la consecución de los objetivos de universalización de la protección y de dispersión del riesgo. En este sentido, pueden servir de referencia dos de las medidas aplicadas en nuestro país:

- Al aprobar cada año el Plan de Seguros Agrarios, el Gobierno reafirma su compromiso de considerar el seguro agrario como el instrumento para la gestión de los daños catastróficos al establecerse que no se concederán ayudas extraordinarias para paliar las consecuencias económicas derivadas del acaecimiento de daños asegurables a través del Plan.

En la práctica, esto supone que aquellos agricultores que, pudiendo asegurar sus producciones, decidieran, voluntariamente, no contratar el seguro se convierten en sus propios aseguradores, por lo que de ocurrir algún daño asegurable no podrían reclamar ninguna indemnización.

- El compromiso anterior supone, igualmente, que si a consecuencia de riesgos no asegurables fuera necesario adoptar medidas extraordinarias de apoyo a los afectados, dichas ayudas irían destinadas, únicamente, a aquellos agricultores que tuvieran asegurada su producción contra alguno de los riesgos contemplados. Se trata de aplicar el principio de “ayudar a quien se ayuda”.

**c) Ayudas "ex-post" o ayudas "ex-ante": el permanente dilema de las administraciones públicas**

Otra de las cuestiones de gran interés, al tratar la implantación de políticas de seguros agrarios, se refiere a la disyuntiva que se plantea a los responsables de la gestión de la política agraria sobre la forma más adecuada de ayudar a las explotaciones afectadas por la ocurrencia de daños de naturaleza catastrófica.

La respuesta tradicional ante dicha cuestión ha sido, durante siglos, conceder ayudas económicas para paliar los daños producidos tras el siniestro. La experiencia nos muestra que la concesión de estos auxilios, que denominamos como ayudas "ex-post", presenta dificultades de gestión a las administraciones públicas que habitualmente se muestran poco ágiles en su concesión, con lo que las ayudas siempre llegan más tarde de lo deseable y suelen resultar insuficientes para compensar los daños realmente producidos, todo ello, a la vez que existen dificultades para la correcta evaluación de los daños ocasionados en cada una de las explotaciones afectadas.

### *Conferencia Internacional*

Sin restarle importancia a lo anterior, el principal problema que se presenta es de carácter financiero. La imposibilidad de conocer durante la elaboración los Presupuestos Públicos anuales y la naturaleza e intensidad de los acontecimientos catastróficos a los que habrá que hacer frente, impide un adecuado cálculo presupuestario. Razón por la cual, cada vez que se presenta una situación de emergencia es necesario habilitar un presupuesto extraordinario para hacer frente a las necesidades de los afectados. La estabilidad presupuestaria a que nos obliga el actual marco económico definido por el euro, pone en serias dificultades a los responsables de los Presupuestos públicos para movilizar dotaciones económicas no previstas.

Por el contrario, la actual situación que tenemos en España constituye un buen ejemplo de cómo orientar la protección al sector agrario ante catástrofes naturales, a través de la aplicación del sistema de seguros agrarios. Sistema que, al ofrecer una cobertura generalizada de riesgos y producciones, permite eliminar las ayudas "ex-post" por riesgos asegurables, lo cual se ha realizado mediante acuerdo de todas las administraciones públicas, de tal manera que cada año en los Presupuestos se establece una dotación concreta que será la que se destine a las ayudas "ex-ante", en forma de subvenciones al coste del seguro.

A parte de la mejora que supone en la gestión presupuestaria, se logra también un avance sustancial en los procesos de valoración de los daños y de pago de las indemnizaciones, realizadas por las entidades aseguradoras de acuerdo con criterios preestablecidos y procedimientos normalizados, lo que permite que se evalúen los daños y se paguen las indemnizaciones en unos 60 días.

También, cabe destacar la diferente situación en que se encuentran los agricultores y ganaderos afectados, mediante el sistema de ayudas "ex-post" están a expensas de una decisión y unas disponibilidades económicas ajenas a sí mismos. Por el contrario, mediante la contratación de la correspondiente póliza de seguro, el empresario afectado es titular del derecho a percibir una indemnización de una Entidad Aseguradora, de acuerdo con los daños efectivamente sufridos y en unas cuantías y plazos establecidos contractualmente.

Mediante el seguro, el agricultor y ganadero se hacen corresponsables, de su protección ante los riesgos de la naturaleza no controlables, igual que cualquier empresario en otra actividad económica.

Como se ha señalado anteriormente, únicamente en el caso de que ocurran catástrofes agrícolas por alguno de los pocos riesgos no asegurables, se puede proceder a habilitar ayudas extraordinarias para los afectados, aunque como se ha indicado, solo podrán percibir ayudas públicas aquellos afectados que tengan suscrita una póliza de seguro que les garantice contra otros riesgos que sí son asegurables.

**d) El seguro agrario como modelo en permanente perfeccionamiento**

Una de las primeras lecciones que, sin duda, se deducen de la experiencia española en este seguro es que “solo asegurando se conocen de verdad los problemas del seguro”. Es evidente que la puesta en marcha de cualquier nueva garantía requiere de la realización de amplios y detallados estudios técnicos, pero será la propia experiencia que se obtenga con la aplicación del seguro la que nos permitirá perfeccionar dicha garantía. Esta reflexión, nos reafirma en la necesidad de ser especialmente prudentes en la puesta en marcha de nuevos seguros.

Para valorar esta cuestión, hay que tener en cuenta que el actual sistema de seguros de que se dispone en España es el resultado de un perfeccionamiento continuado de 25 años. La aplicación del Plan Anual de Seguros supone en la práctica que cada año se chequea el resultado obtenido en la anterior campaña y se procede a la revisión de aquellos aspectos del contrato de seguro que han causado problemas en su aplicación práctica.

Este continuo perfeccionamiento solo puede llevarse a cabo en un marco de colaboración y participación entre los tres sectores interesados en el seguro agrario: los agricultores, las entidades aseguradoras y la administración pública.

Para conseguir un sistema de seguros bien desarrollado y equilibrado es necesario, por tanto, que el modelo de funcionamiento permita un seguimiento

### *Conferencia Internacional*

continuado de su aplicación y disponga de los instrumentos precisos para la identificación y corrección de sus ineficiencias.

#### **e) La participación de las administraciones públicas en el desarrollo de las políticas de seguros agrarios**

Existen opiniones contrarias a la participación de las administraciones públicas en el desarrollo y fomento de políticas de seguros agrarios, señalándose que sólo será posible dicha participación en los casos en que se constate la inexistencia de un mercado asegurador. Sin embargo, es importante recordar algunas de las enseñanzas que en relación con esta cuestión podemos extraer de las experiencias de que disponemos de nuestros propios países y que justifican, por sí solas, dicha participación. De forma resumida, podemos concretar dichas razones en los siguientes puntos:

- Como puede constatarse en la práctica, a impulsos de la iniciativa privada la implantación de sistemas de aseguramiento es muy limitada y se ofrece a los agricultores una escasa protección ante los riesgos.

La máxima protección se alcanza cuando trabajan de manera conjunta, en régimen de partenariado, los aseguradores privados, los productores agrarios y la administración pública, en las tareas de diseño, tutela y fomento del sistema asegurador.

- Dada la naturaleza de los riesgos que es necesario garantizar, el seguro agrario tiene costes elevados, por lo que la intervención del Estado es necesaria para, a través de subvenciones a la prima, aproximar la oferta y la demanda. Intervención que es especialmente necesaria en los primeros años de implantación del seguro.
- Como se ha indicado, para auxiliar a los afectados por daños climatológicos o incidencias sanitarias, es más eficaz y eficiente, desde el punto de vista económico, la participación financiera del Estado a través de las subvenciones al coste de los seguros contratados previamente por los agricultores y los ganaderos, que mediante mecanismos de ayudas públicas "ex-post".

La sustitución de las ayudas "ex-post" destinadas a paliar los daños en las explotaciones tras la ocurrencia de una catástrofe en el sector agrario, por ayudas "ex-ante" que se dirigen a subvencionar el coste de los seguros que garanticen una efectiva protección de agricultores y ganaderos ante los riesgos no controlables, permite a las Administraciones públicas una mejor gestión de los presupuestos nacionales, evitando tener que recurrir a créditos extraordinarios para afrontar las pérdidas producidas en el sector.

- También, debe tenerse en cuenta los beneficios sociales que se derivan de la existencia de los sistemas de seguros agrarios, como consecuencia de la estabilización de las rentas de las explotaciones afectadas por riesgos naturales, lo que contribuye a la cohesión social y al mantenimiento de la población en el medio rural, ya que la indemnización a percibir permitirá al empresario continuar en el ciclo de producción.
- Otra cuestión importante se encuentra en el hecho de que el seguro agrario puede servir como un instrumento complementario y de apoyo a los programas de orientación agraria y de desarrollo rural. Cuando el seguro agrario funciona ligado a la política agraria, puede ayudar al logro de los objetivos marcados en la misma.

Además de todo lo anterior, hay una razón de especial importancia que justifica la participación de las administraciones públicas en el diseño de las políticas de seguros agrarios. Como resultado de la colaboración entre entidades aseguradoras y administración pública se puede reducir, de forma notable, la incidencia del "riesgo moral" y la "información asimétrica" en la aplicación del seguro. La reducción de ambos fenómenos constituye un referente imprescindible en el proceso de diseño de modelos de aseguramiento.

La elaboración, por parte de los servicios técnicos de la administración pública, de los estudios de viabilidad previos, necesarios para la implantación de modelos de seguros, utilizando para ello la información, los estudios y las investigaciones del Ministerio de Agricultura permite, al contar las entidades aseguradoras con dichos estudios, reducir la incidencia de los problemas relacionados con el "riesgo moral" y la "información asimétrica".

### *Conferencia Internacional*

#### **f) Resultados financieros de la aplicación del seguro**

Una de las críticas más comunes que se formulan en relación con los sistemas de seguros agrarios apoyados por los Gobiernos se refiere a que las cantidades aportadas por concepto de subvenciones producen resultados financieros muy ineficientes que impiden el mantenimiento, a largo plazo, de los sistemas de seguros.

Para evaluar dicha cuestión, Hazell estableció, en 1992, un modelo para determinar dicha eficiencia que consiste en comparar los costes administrativos del sistema (A), las indemnizaciones pagadas (I) y las primas abonadas por los asegurados (P), de tal manera que si se cumple la relación:

$$(A + I) / P < 1$$

el sistema puede considerarse como sostenible para ser gestionado por las Entidades Aseguradoras.

Se considera de interés comparar los resultados de las evaluaciones efectuadas por algunos autores en la aplicación del mencionado criterio con el que resulta para el sistema español de seguros agrarios. En el cuadro adjunto pueden observarse las evaluaciones efectuadas por Hazell y por Skees juntamente con los resultados correspondientes a España.

Como puede verse, el resultado económico del modelo español a lo largo del período 1980/2002 se presenta, en comparación con los otros análisis, como el más eficiente desde el punto de vista económico, alcanzando cifras que ponen de manifiesto que los gastos administrativos representan únicamente el 18% del total de las primas pagadas y que si descontamos las subvenciones públicas al coste del seguro, la relación entre la suma de los costes administrativos más las indemnizaciones abonadas y las primas abonadas por los asegurados es de 1,78. Se ha utilizado como referencia de dichas subvenciones el valor medio del último trienio (1998-2000) con datos consolidados.

**Resultados económicos de la aplicación de los Seguros Agrarios en los diferentes países**

País	Período analizado	Resultados		
		I/P	A/P	(A+I)/P
Brasil	1975/1981	4,29	0,28	4,57
Costa Rica	1970/1989	2,26	0,54	2,80
Japón	1947/1977	1,48	1,17	2,60
	1985/1980	0,99	3,57	4,56
México	1980/1989	3,18	0,47	3,65
USA	1980/1989	1,87	0,55	2,42

Fuente: Hazell (1992)<sup>13</sup>.

USA	1999	2,71	0,96	3,68
-----	------	------	------	------

Fuente: Skees (2000)<sup>14</sup>.

España	1980/2002 (*)	0,82	0,18	1,00
	1980/2002 (**)	1,60	0,18	1,78

(\*) Análisis financiero de la sustentabilidad, incluidas las subvenciones públicas al coste del seguro.

(\*\*) Análisis económico de la sustentabilidad, sin incluir las subvenciones públicas al coste del seguro.

**g) La necesaria participación de las Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras en el desarrollo y gestión de los sistemas de seguros**

Existe una plena unanimidad en considerar fundamental el papel de las Entidades aseguradoras en la implementación y desarrollo de los sistemas de seguros agrarios, que parte del convencimiento de que las Administraciones Públicas no

13 Hazell, Peter B.R. (1992): "The appropriate role of agricultural insurance in developing countries". Journal of International Development 4. pp 567-581.

14 Skees, J. (2000). "Agricultural insurance programs: Challenges and lessons learned". In income risk management in agriculture. OECD París.



### *Conferencia Internacional*

están preparadas para operar correctamente como asegurador único en estos sistemas de seguros.

Sin la participación de las entidades aseguradoras que operan en España y sin su colaboración, no hubiera sido posible que el sistema español de seguros agrarios hubiera alcanzado su actual grado de desarrollo.

Los análisis clásicos sobre la incidencia de los riesgos en la actividad agraria, centrados principalmente en los efectos ocasionados por los fenómenos de origen climatológico, se están viendo superados por la evolución y el desarrollo de la agricultura y la ganadería, de la propia sociedad y de las relaciones comerciales. Razón por la cual, las entidades aseguradoras, como profesionales de la gestión de los riesgos, deben permanecer atentas a las nuevas necesidades de protección, que desde el sector agrario van surgiendo como consecuencia de la evolución de las condiciones de producción y de mercado.

Una de las principales conclusiones que se derivan de los resultados de la experiencia española es que la máxima eficiencia y los mejores resultados en la aplicación del seguro se obtienen cuando las entidades aseguradoras operan en régimen de coaseguro. La dispersión del riesgo que se consigue a través de un "pool" de entidades permite que éstas asuman la cobertura de los riesgos de la agricultura.

El sistema de coaseguro es un modelo conocido y utilizado en muchos países para la cobertura de riesgos de importancia como son los nucleares, los medioambientales o los de aviación. No cabe duda de que, en ocasiones, las pérdidas que los riesgos de la naturaleza ocasionan sobre la agricultura pueden alcanzar importantes cuantías. Basta con recordar los daños que pueden originarse sobre la economía agraria de un país tras la ocurrencia de fenómenos como los huracanes, las sequías o las inundaciones. La asunción de estos riesgos por parte de las entidades aseguradoras solo es posible si se dispone de un modelo de distribución del riesgo entre un determinado número de compañías.

Normalmente, en caso de que las compañías aseguradoras operen de forma independiente, la experiencia demuestra que solo están en disposición de ofrecer a los agricultores coberturas simples contra un número reducido de riesgos.

Algo muy parecido a lo anterior puede afirmarse en relación con la participación de los reaseguradores en la puesta en marcha de los sistemas de seguros, la disponibilidad de un reaseguro que respalde el funcionamiento de las entidades aseguradoras constituye una de las claves para la aplicación del sistema.

#### **h) Los agricultores y ganaderos protagonistas de los instrumentos de gestión del riesgo**

Al hacer referencia a la participación de los agricultores y ganaderos en los seguros agrarios y en otros instrumentos de gestión del riesgo es necesario recordar que los seguros agrarios no son la solución de todos los problemas que afectan a la explotación.

La gestión del riesgo debe realizarse en varios niveles de actuación, no podemos, por tanto, olvidar la responsabilidad individual del empresario en las primeras fases de dicha gestión, las cuales se concretan, entre otras cosas, en la correcta aplicación de las técnicas agronómicas y ganaderas, tales como la diversificación de cultivos, una adecuada selección de las especies cultivadas de acuerdo con las condiciones ambientales de la zona en que se ubica la explotación, la correcta realización de las prácticas de cultivo o manejo de los animales, etc.

Es muy importante, en este sentido, establecer con claridad que el seguro no puede amparar las consecuencias de fenómenos o acontecimientos normalmente controlables por el agricultor.

Además de lo anterior, el mundo rural es el auténtico protagonista de la gestión de los riesgos y de las políticas de seguros agrarios, ya que como es bien sabido, la agricultura y la ganadería son, posiblemente, dos de las actividades económicas más expuestas a las consecuencias de los riesgos de la naturaleza, de hecho, podemos considerar que la exposición al riesgo y la búsqueda de instrumentos para su gestión forman parte inseparable de la actividad agraria, con independencia de su localización geográfica.

### *Conferencia Internacional*

Los agricultores y ganaderos deben tener en cuenta que el seguro agrario es un instrumento financiero, ya que las indemnizaciones funcionan como un estabilizador de los ingresos de sus explotaciones en caso de siniestro. De esta manera, el agricultor que ha sufrido una pérdida en alguna de sus producciones percibe, mediante la indemnización, un ingreso que le permite continuar el ciclo productivo sin tener que recurrir al endeudamiento. Esta situación supone, además, una garantía adicional para la obtención de créditos fruto del aumento de la solvencia financiera que se deriva de la estabilidad en la obtención de los ingresos anuales.

#### **i) La necesaria coordinación y cooperación para el desarrollo del sistema asegurador**

Antes de finalizar el repaso a los principales puntos que se deducen de la experiencia española, debe resaltarse la importancia del trabajo conjunto y de la colaboración entre las instituciones, como una de un factor clave que nos permiten avanzar de manera eficaz en el diseño de las políticas de seguros agrarios. Posiblemente, uno de los elementos que más han contribuido al éxito del Sistema español de Seguros Agrarios consiste en que la distribución de tareas entre los organismos, que se realiza en la normativa legal, se lleva a cabo asignando a cada uno de ellos las tareas para las que está capacitado, lo que ha permitido disponer de un sistema que es capaz de evolucionar, adaptándose a las necesidades que, en cada momento, han venido demandando los asegurados.

Para el logro de dicho objetivo es imprescindible la existencia de una leal y transparente colaboración entre las instituciones que intervienen en el funcionamiento del sistema y la existencia de un foro donde se concreta dicha participación y colaboración, es decir, la Comisión General de ENESA, máximo órgano de decisión de la Entidad.

Como se ha señalado anteriormente, otro de los frutos de la colaboración entre el Ministerio de Agricultura, las compañías aseguradoras y las organizaciones de agricultores es el perfeccionamiento técnico que se alcanza en la definición de las condiciones y tarifas del contrato de seguro, lo cual facilita el control de problemas como el “riesgo moral” o la “información asimétrica”.

## **V. Nuevas incertidumbres, mas allá de los riesgos climáticos**

Para completar el análisis del seguro como instrumento para la garantía de la renta del agricultor, resulta necesario prestar cierta atención a las nuevas incertidumbres que los empresarios agrarios ya están haciendo frente, y que en el futuro inmediato irán adquiriendo una mayor importancia. Las mismas surgen como resultado de la evolución y el desarrollo de la agricultura y la ganadería, de las cada vez más estrechas relaciones de la agricultura con la sociedad y el medio y las nuevas orientaciones que están adquiriendo las relaciones comerciales y la política agraria en el ámbito de la Unión Europea.

El binomio agricultura y seguro se ha concretado tradicionalmente en la puesta en marcha de seguros contra riesgos climáticos, incluso garantizándose sólo un número reducido de ellos. Pero como se ha señalado anteriormente, son cada vez más evidentes las nuevas incertidumbres susceptibles de poner en riesgo la renta de la explotación y por las que la institución aseguradora debe ir analizando la manera de poder poner a disposición del sector agrario instrumentos capaces de satisfacer las demandas de los productores.

En este sentido, debemos tener en cuenta que, a medida que se toma conciencia de la estrecha relación existente entre la agricultura y la ganadería con la seguridad alimentaria, en el marco de una actividad agraria más abierta al mercado, se incrementa el riesgo de la explotación como consecuencia de la responsabilidad que adquiere el productor sobre el resultado de su actividad.

Este sentido de responsabilidad está también en la conciencia medioambiental, cada vez más presente en nuestra sociedad a lo largo de los años y que ha hecho surgir la preocupación por los "riesgos medioambientales", derivados de la actividad agraria. Resulta evidente que, en ciertas circunstancias, pueden verse superadas las medidas de prevención adoptadas por el agricultor para evitar o controlar la contaminación de origen agrario, por lo que la propia actividad

### *Conferencia Internacional*

agraria puede ser la causa de perjuicios sobre el medio, de cuya reparación es responsable el titular de la explotación.

Junto a lo anterior, debemos tener en cuenta los acontecimientos que han afectado en los últimos años a la ganadería europea, con la aparición de la Encefalopatía Espongiforme Bovina y la Fiebre Aftosa, que han causado importantes pérdidas en las explotaciones ganaderas afectadas y un quebranto en los presupuestos nacionales y comunitarios. Estos acontecimientos han vuelto a poner de manifiesto la fragilidad del sector ganadero ante riesgos no controlables.

Finalmente, las propias modificaciones que se han introducido en la definición de las políticas agrarias a lo largo de los últimos años, han ido originando variaciones en el grado de exposición al riesgo y en su percepción por el sector agrario. Así por ejemplo, hasta hace unos pocos años, como consecuencia de las políticas de garantía de precios contempladas en la PAC para muchos de los principales cultivos, los riesgos derivados del mercado no constituían un motivo de preocupación para el sector agrario.

La desaparición, en algunos sectores, de los sistemas de intervención o retirada y la reducción, en otros casos, de los precios de garantía están motivando que el sector agrario europeo empiece a cuestionarse sobre las posibilidades de establecer nuevos mecanismos que reduzcan las incertidumbres derivadas de la inestabilidad de los precios en los mercados. Estos riesgos que están empezando a presentarse en algunas producciones que hasta ahora disfrutaban de mecanismos de garantía, no son nuevos para producciones mediterráneas como las frutas y las hortalizas que tradicionalmente han debido desarrollarse en unas condiciones de competencia.

Debe tenerse en cuenta, además, que este tipo de amenazas, a diferencia de los riesgos climáticos, afecta al conjunto de las explotaciones de un determinado sector, cualquiera que sea su localización geográfica.

En resumen, se debe estar consciente que los análisis clásicos sobre la incidencia de los riesgos en la actividad agraria, centrados principalmente en los efectos ocasionados por los fenómenos de origen climatológico, están siendo superados

por la evolución y el desarrollo de la agricultura y la ganadería, de la propia sociedad y de las relaciones comerciales.

## **VI. Conclusiones**

Para hacer frente a los riesgos que ponen en peligro la renta de las explotaciones agrarias y dando por hecho las limitadas posibilidades que existen para controlar las amenazas derivadas de los riesgos de la naturaleza, el agricultor y el ganadero sólo tienen a su disposición aquellos instrumentos que sean capaces de disminuir la vulnerabilidad de sus producciones y de sus ingresos. En este ámbito, el seguro agrario adquiere su máxima importancia, ya que, mediante la transferencia del riesgo a una entidad aseguradora, el empresario agrario reduce su grado de exposición al riesgo.

El "partenariado" entre el Estado, el sector agrario y los aseguradores privados, mediante el que se consiguen los mejores resultados en el diseño y aplicación de los sistemas de seguros, es el resultado de la experiencia de muchos años y, en los momentos actuales, se configura como el procedimiento a seguir, con vistas a la generalización del sistema, en los países que aún no disponen de ellos.

*Conferencia Internacional*

## **EXPERIENCIA CANADIENSE**

*Bill Schissel*  
*División de Seguros*  
*Dirección General de Políticas Agrícolas y Agroalimentarias*  
*Ministerio de Agricultura y Agroalimentos de Canadá*

### **Gestión del riesgo: Canadá y Chile**

Este documento es un resumen elaborado a partir de la presentación realizada el 25 de septiembre de 2003 en Santiago de Chile. En primer lugar, en el documento se revisan los cambios que se han hecho y que todavía se están haciendo, a los programas de financiamiento para agricultores. En segundo lugar, se analiza la iniciativa de transferencia tecnológica que se concertó entre Canadá y Chile el año 2001.

### **Objetivos de la gestión del riesgo**

Canadá tiene un gran y variado sector agrícola y, como consecuencia, es el principal exportador de productos agrícolas hacia muchas partes del mundo. La gran mayoría de la población canadiense vive dentro de las cien millas de frontera entre Canadá y Estados Unidos, donde se produce la mayor parte de la producción agrícola del país. Lejos, nuestro mayor socio comercial ha sido Estados Unidos y lo más probable es que siga siéndolo.

Hace varios años, los encargados de formular políticas en Canadá reconocieron que para ser un vendedor exitoso de productos agrícolas a Estados Unidos y otros países, los programas de subsidios agrícolas debían estar diseñados de tal forma



### *Conferencia Internacional*

que eliminaran o redujeran significativamente cualquier tergiversación de las señales de producción o del mercado, a fin de reducir la posibilidad de que haya frenos comerciales, tales como los impuestos compensatorios.

Aproximadamente, hace 15 años parecía evidente que Canadá ya no podía competir con algunos países industrializados con respecto a la cantidad de subsidios de sostenimiento de precios que se estaban pagando a los agricultores. Por lo tanto, la industria, junto con el gobierno, tomó la decisión de eliminar los programas de sostenimiento de precios grandes y costosos en favor de las iniciativas de gestión del riesgo menos costosas y más dirigidas. Como consecuencia, Canadá adoptó una posición en que se combinaban las fortalezas de la producción, o seguro de la cosecha, con las del programa de estabilización de ingresos de todos los agricultores (Programa Cuenta de Estabilización de Ingresos Netos (NISA - Net Income Stabilization Account) y un programa de siniestro sobre la base del margen, el Programa de ingresos agrícolas canadiense (CFIP - Canadian Farm Income Program).

El seguro a la producción, como se le conoce hoy en día, estaba y todavía está formado por diez programas separados. Cada una de las diez provincias de Canadá tiene su propio programa de seguro para la cosecha con características individuales. Los programas de seguro de la producción en Canadá son financiados en forma conjunta por los gobiernos federales y provinciales. Cada administración asume la legislación que asegura que se sigan los principios y objetivos básicos del seguro de la cosecha.

El programa NISA se introdujo en 1990 para entregar un enfoque a la gestión del riesgo específico, no destinado a los commodities. Se alentó a los agricultores a guardar dinero en los buenos tiempos para sacarlo en la época de vacas flacas. Los gobiernos igualaron los ahorros de los campesinos y pagaron un bono de interés para alentar a los agricultores a dejar depositado su dinero.

Se introdujo el CFIP como programa de siniestro para complementar el programa NISA. El programa entrega asistencia a los agricultores que presentan caídas en el margen por debajo de un 70% con respecto al promedio de los tres años anteriores.

Estos tres programas juntos, en teoría, entregaban una cobertura razonable año tras año. Por ejemplo, en el caso de una plantación de granos con un margen histórico normal de 30%, en un año cualquiera, un productor que tiene acceso a los tres programas parece tener una cobertura adecuada, cuando recibe retornos más bajos que los normales.

Una política de seguro de cosecha de 70% cubre en forma efectiva los costos directos de producción del productor, que en este ejemplo es de un 70% (margen negativo). Después de una baja del 30% en el margen positivo (es decir, bajo 91% del flujo de ingresos normal), el programa CFIP comienza a pagar. Si el productor tiene algo de dinero disponible en NISA, debe poder cubrir la primera caída del 9% de los ingresos. En muchos casos, la combinación de estos programas funciona bien para los agricultores, pero hay muchos casos en que esto no parece ser así.

## **Descubrimiento de los programas**

### **Lección aprendida: seguro de la cosecha**

- Asistencia dirigida y oportuna.
- Costoso de administrar.
- No disponible para muchas cosechas, en especial para las cosechas nuevas.
- No funciona para algunas cosechas con alto valor agregado.
- Necesita subsidios con primas del gobierno.
- Los productores demandan cada vez más cobertura/primas más bajas.
- Los procedimientos administrativos coherentes tienen importancia crucial..

### **Lección aprendida: NISA**

- Fondo de estabilización o fondo de retiro
- Demora tiempo construir una capacidad estabilizadora
- Cuentas agotadas
- Gran saldo de la cuenta total
- Proporciona una salida para los gobiernos

### *Conferencia Internacional*

- Requiere de información amplia para administrar

#### **Lección aprendida: CFIP**

- Protección superpuesta con otros programas
- No hay costo para el productor
- Reduce la participación del seguro de la cosecha

Nuevas realidades para las naciones que exportan productos agrícolas:

- Seguro de la cosecha: expande el seguro de la cosecha, pues es una necesidad básica
- Cambios en las demandas del consumidor
- Riesgos de las políticas comerciales
- Desafíos comunicacionales
- Fundación científica
- Promoción y percepción
- Está en juego la supervivencia del sector

Aunque pareciera que los programas están funcionando adecuadamente en muchos casos, no sucede lo mismo en todos. Además, hay nuevos riesgos emergentes que representan mayores desafíos para las naciones exportadoras de productos agrícolas como Canadá. Como consecuencia, está apareciendo un nuevo enfoque hacia la gestión del riesgo agrícola; el que abordará las nuevas realidades para los exportadores agrícolas.

Los agricultores y otros especuladores han indicado que el seguro de la cosecha (seguro a la producción) debe seguir siendo la base de la gestión del riesgo. También reconocen que las demandas de los consumidores están cambiando. Los consumidores siguen demandando más información acerca de cómo crece y se procesa su alimento y cómo la producción impacta en el ambiente. También, existen amenazas exponencialmente mayores para la salud financiera de la industria impuestas por las repercusiones comerciales, tales como los cierres de las fronteras y los impuestos compensatorios. Estos costos pueden ser significativamente mayores que el presupuesto total del gobierno para la industria. Por consiguiente, los gobiernos de Canadá han tomado conciencia de

que la práctica de una buena ciencia y la promoción del conocimiento de principios científicos sanos en la producción y administración de alimentos es tan importante como el uso de las herramientas e instrumentos de gestión del riesgo en el negocio agrícola por parte de los agricultores.

### **Marco de Política Agrícola**

A medida que la agricultura y el sector de alimentos del agro de Canadá avanzan hacia el Siglo XXI, enfrentan muchos desafíos y oportunidades para alcanzar la prosperidad continua. En respuesta, el Gobierno de Canadá, los gobiernos provinciales y territoriales y la agricultura y la industria de alimentos del agro están trabajando juntos para implementar un plan para fortalecer el sector agrícola de Canadá.

Este plan, denominado Marco de Política Agrícola (APF - Agricultural Policy Framework), ayudará al sector a ser más fuerte, más competitivo y más confiable en los mercados nacionales e internacionales.

El APF comprende cinco elementos:

- Gestión del riesgo del negocio.
- Seguridad y calidad de los alimentos.
- Ciencia e innovación.
- Renovación.
- Ambiente.

La Gestión del Riesgo del Negocio (BRM - Business risk management), comprende asumir nuevos enfoques hacia la gestión de los riesgos del negocio en el predio.

Estos enfoques no sólo protegerán los procedimientos contra los riesgos tradicionales y nuevos, sino que también alentarán al sector agrícola a usar nuevas prácticas y estrategias para reducir el riesgo en el futuro. La programación BRM incluye un programa de estabilización y siniestro

### *Conferencia Internacional*

combinados, seguro de producción y avances en efectivo. También, incluye un programa para asistir al sector agrícola en el desarrollo de nuevas soluciones de gestión del riesgo en sociedad con el sector privado, denominado Programa de Sociedad de Gestión del Riesgo del Sector Privado (PSRMP- Private Sector Risk Management Partnerships).

La seguridad y la calidad de los alimentos respalda los esfuerzos de la industria de alimentos del agro para obtener productos seguros y de mayor calidad. Además, las actividades e iniciativas respaldan el bienestar de los consumidores, minimizan el riesgo de los peligros que conllevan los alimentos y mejoran la capacidad de la industria para cumplir o superar los requisitos de seguridad y calidad de los productos de alimentos del agro.

La ciencia y la innovación le entregarán a los productores las oportunidades sobre la base de productos y procesos basados en la biología. Los especuladores reconocen la necesidad de practicar la “buena ciencia”, pero más importante aún, reconocen la necesidad de cooperar y comunicarse con otras entidades para practicar y promover los principios sanos de la ciencia de los alimentos.

La renovación equipará al sector de alimentos del agro con las habilidades y estrategias de la gestión de negocios para aprovechar las oportunidades y administrar el cambio. Los especuladores reconocen la necesidad de revitalizar las regiones rurales a través del desarrollo de habilidades que pueden ayudar a los agricultores a satisfacer sus necesidades.

El ambiente alentará y apoyará la adopción de prácticas de gestión benéficas en los predios de Canadá, mediante el desarrollo de programas y políticas que ayudan a minimizar los impactos adversos, así como también aumentar los beneficios que puede tener la agricultura en el ambiente (es decir, tierra, agua, aire, biodiversidad), y estableciendo procedimientos con los cuales controlar el rendimiento agro-ambiental del sector.

**Se requiere de un cambio fundamental  
en la forma de considerar la industria**

<b>DE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- La agricultura como una forma de vida.</li> <li>- El agricultor como beneficiario.</li> <li>- Aumento de los ingresos.</li> <li>- Dependiente.</li> <li>- Administración crítica.</li> <li>- Posición estática.</li> </ul>

<b>HACIA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- La agricultura como un negocio.</li> <li>- El agricultor como inversionista.</li> <li>- Administración del riesgo.</li> <li>- Auto confianza.</li> <li>- Acciones a largo plazo.</li> <li>- Crecimiento dinámico.</li> </ul>

### **Armonización**

Canadá sigue apoyando iniciativas que reducen la intervención en el flujo libre de los productos agrícolas. Estos incluyen contratos bilaterales con otros países y esferas multilaterales, tales como la WTO. El apoyo a los agricultores se debe ver en términos de legislaciones y directrices de acuerdos comerciales. El APF está destinado a sostener el desarrollo del intercambio internacional de productos agrícolas, a la vez que entrega un nivel de asistencia a los agricultores que les permite competir en un ambiente más globalizado.

## *Conferencia Internacional*

### **Acuerdo de Transferencia Tecnológica de Tres Años entre Canadá y Chile**

#### **Objetivo**

Evaluar los resultados de un Programa de Seguro Agrícola implementado por el Gobierno de Chile, Agriculture and Agri-Food Canada (AAFC) y la Corporación de Servicios Financieros Agrícolas de Alberta (AFSC - Agriculture Financial Services Corporation of Alberta) y que fue financiado en conjunto por la Agencia de Desarrollo Internacional de Canadá (CIDA - Canadian International Development Agency), AAFC y el Gobierno de Chile.

#### **Antecedentes**

El actual Programa de Seguro Agrícola de Chile comenzó el año 2000 y ha tenido una expansión de participación continua desde su concepción. Durante los primeros tres años de implementación, Chile recibió asistencia de Canadá, contra solicitud, a través de un contrato de transferencia tecnológica con apoyo financiero de la Agencia de Desarrollo Internacional Canadiense (CIDA). La Corporación de Servicios Financieros Agrícolas (AFSC) de Alberta tenía la experiencia en el diseño y entrega del Programa. Agriculture and Agri-Food Canada de Ottawa entregó el apoyo de coordinación, enlace y políticas del proyecto en general.

#### **Resultados hasta la fecha**

Los índices de participación fueron bajos el primer año, en comparación con los índices de participación del seguro de la cosecha de Canadá de 1960, cuando se inició el Programa en ese país. Hacia 2002 y 2003, la agencia de Seguro de la Cosecha Chilena aprobó, aproximadamente, 4.000 políticas con un valor de US\$16 millones, con un aumento continuo en la participación esperada.

### **Consideraciones**

Para mejorar los índices de participación, COMSA busca jugar un rol de coordinación y administración más sólido, ya que no está reconocido formalmente como el principal “líder” en seguros agrícolas chilenos. De igual forma, el gobierno renunció al papel controlador del riesgo para el sector privado. Las entidades que controlan el riesgo en el negocio de los seguros, generalmente, controlan el desarrollo del Programa de Seguros.

Por lo general, a COMSA se le aconsejó establecer un solo fondo (Fondo de Seguros) que podría ser reasegurado por el gobierno o, como alternativa, por el sector privado. Actualmente, hay dos fondos en operación.

### **Reseña de la evaluación**

La sociedad de trabajo está obligada a entregar una evaluación final del programa a CIDA. La evaluación se concentrará en tres componentes básicos:

- Si se han satisfecho las expectativas del promotor principal (Gobierno de Chile) en términos de: rentabilidad, aceptación de los agricultores y cobertura.
- Si el programa satisface los requisitos de la industria en términos de: comprensión, cobertura de costos de producción y mejora en el acceso al crédito.
- Si la estructura de administración/distribución apoya en forma efectiva el Programa en términos de ventas, participación, evaluación de pérdidas, gestión de datos y evaluación de primas.

La evaluación en cuanto a si el programa cumple los requisitos de la industria es el componente crítico. Así mismo, identificará las áreas donde se deben hacer mejoras al Programa y sus fortalezas y será una herramienta de desarrollo valiosa para implementar otros programas de redes de seguridad en Chile y para implementar herramientas de gestión del riesgo, tales como el seguro a las cosechas en otros países en vías de desarrollo.



*Conferencia Internacional*

## **CAPÍTULO IV**

# **ESTADO DEL SEGURO AGRÍCOLA EN CHILE**



## **ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO EN AGRICULTURA**

*Ramiro Sanhueza Riquelme  
Ingeniero Comercial, Universidad de Concepción.  
Economista,  
Asesor del Subsecretario de Agricultura*

### **Aporte del Ministerio de Agricultura de Chile**

El presente documento es un resumen de la presentación que el suscrito hiciera en el Seminario Administración de los Riesgos en la Agricultura, en el que se nos invitó a relatar lo que se ha intentado hacer desde el Ministerio de Agricultura (MINAGRI) en el ámbito de la administración de riesgos.

Básicamente, lo que se ha decidido hacer en el MINAGRI es crear condiciones para que los productores puedan tomar decisiones para administrar mejor sus riesgos, intentando privilegiar que las iniciativas pasen a través de algún mercado formal y, de esta manera, lograr una prueba de pertinencia de los apoyos que se dan y que constituyen, por lo tanto, una solución “casi” privada a un problema “casi” público, con el consecuente resultado de permitir un uso eficiente de los recursos públicos.

Desde un punto de vista bien pragmático, se considera que el riesgo tiene que ver con la incertidumbre de eventos futuros, es una mirada muy genérica y más aún estamos pensando básicamente en el ingreso, que normalmente tiene que ver con precios y cantidades, entonces estamos preocupados de que los productores puedan tener herramientas para administrar ese tipo de incertidumbres.

En la práctica, también se relaciona muy directamente riesgo y acceso a financiamiento; luego, se puede decir que no sabemos si esto partió preguntándonos cómo mejoramos el acceso al financiamiento o cómo mejoramos directamente la administración de los riesgos. Se puede ver con claridad que siempre el sector financiero argumenta en términos del riesgo, de uno u otro sector o de negocios en particular, explicaciones sobre acceso a financiamiento y sobre acceso en mejores o peores condiciones.

De una manera un poco más amplia, elementos de riesgo son comunes a todos y el camino de los seguros ha sido tomado no sólo por el sector agrícola, sino también por otros ámbitos.

Por ejemplo, en la actualidad, en el área de la salud, Chile tiene un sistema mixto de seguro, es decir, cuenta con seguros privados y seguro estatal, con su agencia FONASA. Es un mercado bien complejo y, según mi opinión, aún no maduro, donde hay muchas cosas que resolver, pero se avanza. En el caso de accidentes personales, hay un mercado bastante desarrollado, muchos productos y diferentes compañías. En el caso del desempleo, hay un seguro incipiente; no tengo muchos antecedentes respecto a su evolución, pero creo que la evolución de ese seguro pudiera ser una referencia para lo que nosotros estamos desarrollando en el tema agrícola; por ejemplo, en términos de cómo se administra, si hay subsidios presentes o no, si las compañías reaccionan de una u otra forma, si el mercado crece, es decir, podría ser un punto de comparación. También, está el caso del seguro para daños a terceros<sup>15</sup> que se exige al momento de obtener un permiso de circulación. Por definición está descartada la selección adversa, lo que debe contribuir al nivel que se observa en la tasa de la prima de seguro.

---

15 Este seguro representa un caso emblemático de intervención Estatal, haciéndolo obligatorio para los que quieren circular en sus vehículos.

### *Conferencia Internacional*

Un riesgo un poco más amplio es el que ofrece siempre el ambiente macroeconómico, por lo que es muy valioso que sea estable. Pienso que durante mucho tiempo se valorizaba poco el hecho de tener un ambiente macroeconómico estable y autoridades serias y responsables en esas decisiones. Lo mismo con el tema de un sector financiero sano y estable. A veces nos quejamos todos –con más o menos razón– respecto de las dificultades de acceso, pero cuando hay momentos de crisis también tenemos los beneficios de tener un sistema consolidado y que responde bien a las situaciones coyunturalmente malas, como fueron los últimos años de la década del noventa y los primeros de ésta. El ambiente o clima de negocios es importante, lo que se destaca cada vez más, sobre todo con la discusión en torno a los acuerdos de libre comercio o con los resultados que tienen nuestros vecinos del Cono Sur, es decir, si el ambiente de negocios genera una diferencia o no para los actores en términos del riesgo de sus operaciones.

En relación con los riesgos de la agricultura, aquí ya se ha dicho bastante, siendo las condiciones climáticas un riesgo distintivo de este negocio. Se dice, es una fábrica sin techo, produce al aire libre; por lo tanto, no puede manejar todas las condiciones climáticas ni reaccionar adecuadamente a todas ellas.

También, están los riesgos de mercado, básicamente, los precios tanto de insumos como de productos finales, además de los requerimientos de calidad. Igualmente, hay riesgo respecto a las regulaciones, las que pueden tener cambios inesperados o ser relativamente inestables y se puede generar un ambiente de riesgo adicional para el negocio agrícola (especialmente en la producción de alimentos). Adicionalmente, están los riesgos asociados o relacionados con el comercio exterior.

En relación con esto último, está el tipo de cambio, de moda en estos días. En la prensa han aparecido algunas declaraciones, principalmente de exportadores de fruta, que señalan que hay un rezago importante desde el momento en que entregan sus productos y el momento en que se les paga, pues como sus productos están normalmente valorizados en dólares tienen un riesgo implícito durante varios meses por las variaciones del tipo de cambio.

## **Intervención Estatal**

Desde el punto de vista de la intervención del Gobierno, a nuestro modo de ver hay tres o cuatro preguntas muy clásicas que corresponde hacerse al respecto. En primer lugar, ¿se debe o no intervenir? ¿es necesaria la intervención? El mercado no opera solo, si tiene fallas o si algún requisito básico está faltando.

Desde luego que el argumento de la falla del mercado para justificar la intervención Estatal, supone algo que no es neutro. Supone que las fallas del mercado efectivamente pueden ser resueltas por el Estado, pero es obvio que no en todos los casos esta afirmación es evidentemente correcta.

Una pregunta adicional y de máximo pragmatismo en el Estado es saber si uno puede financiar lo que cuesta intervenir. Se debe tener en cuenta, que la caja fiscal, especialmente en países pequeños, como el nuestro, es normalmente pequeña y que, además, enfrenta una demanda muy fuerte y consolidada desde el ámbito de las políticas sociales, las que normalmente tienen prioridad en la asignación de recursos; hecho que, creo, todos pensamos que es lo más adecuado.

Entonces, una secuencia lógica parece ser la siguiente: si hay falla de mercado factible de solucionar o atenuar significativamente y si hay espacios o no para financiar la intervención, la intervención es, probablemente, mejor. Crecientemente, además, aparece la pregunta de si las intervenciones del gobierno distorsionan o no el comercio internacional, porque, efectivamente, hemos llegado a una serie de acuerdos internacionales en este sentido y participamos en organizaciones multilaterales que están preocupadas de ese tema. En este escenario, parece que no es neutro equivocarse, la compatibilidad de los acuerdos en la OMC es central. Finalmente, hablando en términos del riesgo, la pregunta es muy obvia ¿lo que estamos creando y/o estamos implementando, ayuda o no a los usuarios a disminuir (administrar) el riesgo?

Parecen preguntas obvias, pero se han diseñado muchos instrumentos en nuestro país, dónde, aparentemente, ni siquiera fueron muy analizadas y, si se agrega una más: ¿se podrán responder o no todas las anteriores? El tema se complica. Parece inadecuado construir instrumentos donde ni siquiera alguien se planteó

### *Conferencia Internacional*

estas interrogantes, pero también hay que tener presente que no es claro que se pueda encontrar una respuesta muy precisa. Entonces, cuando uno trabaja en el sector público y no está en la academia, no en organizaciones de apoyo internacional, etc., se deben tomar decisiones, se debe ser pragmático para poder avanzar, razón para contarles a ustedes lo que se ha ido implementado en instrumentos que están operando y que intentan ayudar en el ámbito de este seminario.

#### **Seguro agrícola**

En torno al seguro agrícola, hubo en Chile una experiencia totalmente privada, sin apoyo Estatal, en la década de los ochenta que operó unos pocos años y cerró. Toda la experiencia de las personas que participaron y discutieron sobre el seguro en esa época, sugiere que faltó apoyo Estatal y faltó apoyo, principalmente, para resolver los problemas de mercado más típicos en el tema de seguros: la selección adversa de clientes –no elegir solamente los más riesgosos– y el riesgo moral, es decir, el hecho de que los productores no hicieran todo el esfuerzo por mantener en bien pie sus cosechas, dado que estaban aseguradas.

Considero que, fundamentalmente, primó la primera situación, por lo tanto, el apoyo estatal intenta dar aliento a la masividad en la contratación de los seguros para que así el riesgo se distribuya adecuadamente y el costo sea razonable. Se recogió esa experiencia, que fue uno de los elementos que ayudó a decir “debemos participar como sector público”. La decisión no fue mucho más sofisticada y se decidió “entrar”, probar a baja escala y evaluar.

Es por ello que aquí se ha hablado de planes pilotos, de baja escala y que consideran la experiencia internacional y los tamaños aún relativos de la experiencia de otros países; en todo caso, ha sido importante el apoyo de nuestros colegas de Canadá. Posteriormente, también se tomó en cuenta el caso español y siempre se ha avanzado con el criterio de evaluar los resultados y perfeccionar continuamente el programa.

El Programa de Seguro contra Riesgo Climático partió de la manera señalada, opera desde fines del año 2000, por lo que cuenta ya con tres años de funcionamiento.

Una vez que se ha decidido empezar un programa, las discusiones y decisiones se orientan a cómo se administra, en qué lugar lo vamos a acoger y en qué situación o figura administrativa funcionará. Claramente, este tema no es muy obvio o fácil en el sector público.

Los resultados son que el programa lo dirige un Comité CORFO (Corporación de Fomento de la Producción), figura administrativa que posee dicha Corporación y que ofrece un nivel importante de flexibilidad para operar desde el sector público.

El Comité de Seguro Agrícola, COMSA, tiene la estructura administrativa de los comités de la CORFO: un consejo o directorio remunerado con el esquema de dietas y una plana ejecutiva liderada por su Director Ejecutivo. Esta estructura muy liviana y flexible permite desenvolverse bien en la administración de subsidios públicos. El Programa es operado por compañías privadas y, como se ha señalado, de una manera muy similar al caso español: el contrato de la póliza es completamente privado y el COMSA sólo administra el subsidio que apoya a los agricultores que contratan alguna de las pólizas autorizadas en términos de cofinanciar el pago de ese servicio o póliza, pero no mucho más allá, hasta el momento.

Las pólizas diseñadas son multiriesgo y tienden a evitar la selección adversa. Cuando los productores empiezan a seleccionar el riesgo por el cual tomarán cobertura, hay muchas posibilidades de que elijan solamente aquel aspecto que se les presenta más riesgoso. Nosotros intentamos comenzar con cuidado y se pensó que si se ofrecían muchos seguros juntos o se trataban muchos riesgos a la vez, se podría tener una mejor selección de clientes.

Al tratar el tema de los cultivos y decidir cuáles seleccionar, se incorporó el argumento más fuerte que se refiere a de dónde se obtienen los recursos para financiar los subsidios y, en este caso, los recursos vienen de un acuerdo que el Gobierno firmó con el Parlamento y con los agricultores cuando Chile firmó su



### *Conferencia Internacional*

asociación con el MERCOSUR. Además, se produjo un incremento adicional de recursos para el agro tendiente a bajar los aranceles unilateralmente, de tal manera que se menciona en sendos protocolos de acuerdo. El destino de estos recursos, en términos generales, era apoyar aquellos rubros o zonas que se verían más afectados por la asociación al MERCOSUR y la rebaja de aranceles.

Respecto a los rubros tradicionales y a los del centro sur, lo que a veces se dice de la Región del Maule al Sur, la discusión se dio con los parlamentarios y productores, lo que no es nada nuevo para los actores mencionados.

Como se puede apreciar, no todo el diseño viene de la tecnología de seguros. En las decisiones del sector público hay muchas variables que influyen. En este caso, cuando incorporamos cereales, hortalizas y leguminosas, etc., estábamos dando cuenta de todo lo que ya se ha mencionado en forma resumida. Repetidas veces, se nos pregunta las razones de por qué el rubro frutales no ha sido incorporado aún y la respuesta es clara; fundamentalmente, porque ¿cómo financiamos los subsidios a la póliza? La caja fiscal está agotada y nuestros acuerdos dicen que no debemos incorporarlos con cargo a los recursos señalados recién.

Una decisión importante fue determinar qué porcentaje del valor de la producción se aseguraba y al decidir que dos tercios la idea era dar una aproximación de lo que debieran ser los costos directos de producción de estos rubros, con lo que, básicamente, se está asegurando el capital de trabajo de los productores. Adicionalmente, era muy importante que los incentivos para cuidar al máximo la cosecha, aún cuando se tuviera un siniestro, fuesen claros y significativos para así darle eficiencia al sistema.

La decisión respecto de cuánto subsidiar y cómo se estructura este subsidio tiene que ver, principalmente, con la idea de que en el Gobierno, ha primado la visión de que los instrumentos de fomento deben tener algún sesgo de focalización hacia

la pequeña y mediana agricultura<sup>16</sup>; razón para haber diseñado esta forma de subsidiar a la pequeña agricultura de manera importante. Los resultados lo muestran así claramente.

En cuanto a los beneficiarios, se determinó que fueran todos los productores independiente de que se trate de un productor propietario, arrendatario o con un contrato de mediería. Lo importante es que tenga iniciación de actividades, elemento que distingue en el promedio a aquellos que están produciendo para el mercado de aquellos que tienen producción de subsistencia o de autoconsumo, los cuales, en general, tienen escalas de producción muy pequeñas para este tipo de instrumento.

¿Qué hace el COMSA? Básicamente, administra el subsidio a la prima lo que en la práctica significa que decide qué pólizas son las que pueden recibir cofinanciamiento. Muchas veces, los agricultores nos han planteado por qué no se incorpora una póliza para seguro de incendio. Claramente, es una decisión que está en manos del Comité, pero que no ha prosperado puesto que no está en el espíritu del programa subsidiar pólizas que ya existen en el mercado y sin subsidio. Por lo tanto, las pólizas inscritas son dos, tienen un número por el que son perfectamente identificables y cada vez que se aprueba un subsidio, confiamos en que nuestros ejecutivos han revisado muy bien que sean esas pólizas y no otras las que están postulando a recibirlos.

Igualmente, hay un conjunto de decisiones que se refieren a los rubros que están incorporados en el programa y a la definición de zonas homogéneas de riesgo dentro del país. Esto para evitar que se incentiven las producciones de rubros inadecuados en ciertas zonas geográficas, es decir, producciones que sólo ocurrirían porque hay seguro de por medio, aunque no sean adecuadas según otros criterios técnicos agronómicos. Por tal motivo, hay diferentes tasas para cada zona y el que quiera hacer producción más riesgosa tiene que pagar un costo mayor por estar asegurado y los rubros más sensibles a efectos climáticos pagan

---

<sup>16</sup> Es importante destacar que la segmentación de los productores por tamaño en el agro es entendida como pequeños y medianos que corresponden más bien a micro y pequeños en el lenguaje del sector financiero que utiliza montos de venta para segmentar.

### *Conferencia Internacional*

más que aquellos menos sensibles. La idea es que el Programa resulte lo más neutro posible en materia de asignación de recursos productivos.

El COMSA también define un conjunto de normas que tienen que ver con sugerencias y, a veces, con restricciones. Por ejemplo, las tasas que las compañías pueden cobrar por cada una de estas pólizas en los diferentes rubros y en cada zona homogénea tienen un tope máximo pero no un mínimo; las compañías tienen la posibilidad de hacer descuentos por volumen, tamaño, escala o agrupaciones, según lo decidan sus gerencias comerciales, pero no pueden cobrar una tasa superior a la que nosotros indicamos, si es que quieren obtener para su cliente el subsidio.

Los rendimientos también son indicativos, debido a la dispersión que ellos muestran, porque, entre otras cosas, hay productores con distintos niveles tecnológicos, por lo tanto, se da un margen de movimiento a las compañías. En este sentido, normalmente, estamos restringidos más bien por el máximo, debido a que por el riesgo que las compañías y sus reaseguradores quieren asumir, ponen ellas los rendimientos máximos asegurables y nosotros sólo damos algunas sugerencias. Lo mismo ocurre en el caso de los precios de los productos, aunque este dato no es tan relevante, porque los productores con siniestros podrían ser reembolsados o indemnizados con producto físico, por lo tanto el precio podría dejar de ser una variable de discusión. Sin embargo, también se utiliza, porque lo ideal es resolver las indemnizaciones en términos monetarios y que si se produce una indemnización, ésta sea en dinero; por lo tanto, es mejor valorizar.

Igualmente, se sugieren los plazos de siembra y cosecha para evitar periodos de incremento de riesgo con cosechas muy tardías o con siembras muy tempranas, lo que, en algunas ocasiones, es una decisión estratégica del productor: los productores buscan llegar al mercado y obtener un mejor precio con los primores, por ejemplo, pero asumiendo riesgos que están fuera de lo que se pretende ayudar a cubrir.

## **Aseguramiento del sector forestal**

Un segundo instrumento que hemos apoyado para que surja es el de la Securitización Forestal. Lo que se intenta resolver aquí, más que un problema de riesgo en primera instancia, fue un problema de acceso a financiamiento. Cuando se modificó la ley de fomento a la forestación, básicamente, su nueva visión se orientó a apoyar casi exclusivamente a los pequeños productores; entonces, surgió el planteamiento de que está bien que se les ayude a forestar, pero es obvio que el retorno de esa forestación ocurrirá diez o veinte años después, dependiendo de la especie de que se trate. En consecuencia, la pregunta es qué hacen esas personas mientras tanto y qué flujo genera este proyecto. Una idea que surgió en Fundación Chile fue securitizar, lo que permite, mediante un contrato y otras regulaciones, generar para el productor un flujo permanente entre el año 0 y el momento de la cosecha.

El esquema consiste en que se constituye un patrimonio separado compuesto por vuelos forestales de distintas edades y contratos de usufructo de los correspondientes terrenos para permitir el manejo adecuado y la explotación. Un conjunto de contratos y mecanismos de garantía técnica y contra otros riesgos como incendios, que generan finalmente un instrumento de deuda securitizada que viene a financiar la operación. El productor, por su parte, recibe un pago anual por hectárea entregada en usufructo, más un porcentaje de la cosecha al final del período y, además, recibe de vuelta el suelo replantado.

Evidentemente, es un instrumento creado para solucionar el tema de la generación de flujo para los que no pueden esperar hasta el final. Sin embargo, como al mismo tiempo hay de por medio un contrato con compañías muy solventes, se está dando un flujo cierto año tras año más un flujo al final relativamente incierto (un porcentaje de la cosecha), pero con riesgo acotado, puesto que en los contratos hay referencias de precios a mercados internacionales. Hay un riesgo acotado, pero la mayor parte del flujo es cierto, situación que habría que comparar con el proyecto normal que es esperar hasta el año 10 ó 20, según la especie y vender al precio que haya en ese momento. Ese es un flujo totalmente incierto.

### *Conferencia Internacional*

También, hay de por medio un seguro que es una especie de contrato forward y, por lo tanto, lo que se ha observado y hemos estado analizando en estos días, es que hay efectivamente, un diferencial de rentabilidades entre esos dos flujos, que podríamos llamar el premio por riesgo. La menor rentabilidad que ofrece participar en el sistema de securitización bis a bis, hacerlo por cuenta propia y esperar hasta el final para obtener el flujo, podríamos llamarlo “premio por riesgo” y uno podrá decir que cada productor tiene la libertad -o debería tenerla- de decidir si puede esperar y asumir el riesgo o paga el premio para estar más cubierto.

Como se podrá apreciar, una vez más la decisión ha sido probar algo, evaluar y avanzar. La primera colocación fue del orden de los 13 millones de dólares, más o menos unas cinco mil a seis mil hectáreas nuevas de forestación y estamos trabajando junto a Fundación Chile para una nueva colocación de bonos, esta vez con algunas innovaciones, determinadas por la experiencia. Esperamos que las innovaciones contribuyan a hacerlo mucho más rápido de lo que fue en la primera oportunidad y a atraer nuevos inversionistas. Una innovación es que el bono pueda tener una parte fija y una parte variable. El primer bono fue totalmente fijo y la operación no está totalmente calzada la operación, es un bono completamente fijo contra una operación que tiene una parte muy fija, los pagos anuales, pero una parte variable que es la liquidación final, por lo tanto, un bono que se ajuste más calzadamente a ese ejercicio debería tener dos tramos: uno variable y uno fijo.

Se ha aprendido algo y se ha avanzado: se creó un instrumento. Creo que después de una segunda colocación, ya con un monto más interesante y con coberturas mayores, será nuevamente el momento de decir: “se logra, se impacta, se cumple el objetivo; seguimos avanzando o lo dejamos hasta ahí”.

### **Bolsa de productos agrícolas**

Este es un instrumento que ya está siendo estudiado por el sector privado y que apunta a crear en el mediano plazo, en el ámbito de la temática que nos preocupa

aquí, seguros de precios, es decir, a través de contratos forwards o de futuros ofrecer, directamente, la posibilidad de tomar coberturas y disminuir el riesgo que enfrentan los productores en el mercado en cuanto a los precios. Esta Bolsa Agrícola se creó a partir de la experiencia internacional, en este caso, de Latinoamérica. Se siguió muy de cerca la experiencia en Colombia, algo de la experiencia de Argentina (Bolsas de Rosario y Buenos Aires), aunque en este caso están más orientadas a tranzar productos físicos que instrumentos financieros, pero es un elemento que está cambiando rápidamente.

Un elemento que se repite en la mayoría de las Bolsas es que tienen como propietarios a quienes interactúan en ella, vale decir, todos los que participan en la cadena de comercio: los productores, los corredores de productos físicos; a veces, los almacenes generales de depósito y/o los bancos más ligados a financiamiento sectorial también participan. Para nosotros sería muy interesante que se formara una Bolsa y tener como copropietarios a grupos de esa naturaleza, pero eso no es algo que se pueda decidir. Básicamente, lo que ha hecho el sector público es dar el marco regulatorio adecuado, pues se tenía una ley vigente desde el año 93 y no había ocurrido nada en el sector privado con esa regulación.

Es por eso que en el Ministerio de Agricultura se decidió comenzar un trabajo en conjunto con el Ministerio de Hacienda y el sector privado para presentar y lograr aprobar en el Congreso Nacional una modificación legal que apuntaba a dar dos flexibilizaciones centrales respecto a la ley anterior. La primera de ellas consistía en incluir el máximo número o tipo de productos dentro de la Bolsa y, de este modo, la definición que hoy se tiene es tan amplia que permite que todos los productos que provengan o que estén relacionados con recursos naturales renovables puedan ser tranzados en una Bolsa Agrícola, además de las materias primas y los servicios que requieran dichos productos. La única restricción, por lo tanto, es que sean recursos renovables, probablemente esto resultó así para que no se transformara en una bolsa de minerales.

La segunda modificación muy interesante es que en la nueva ley se permite que la o las Bolsas que surjan en el sector privado puedan actuar, utilizando toda la infraestructura, las reglamentaciones y los activos de las Bolsas ya existentes, lo que obviamente facilita mucho el surgimiento. Desde luego, disminuye de

### *Conferencia Internacional*

manera importante el monto de la inversión necesaria para comenzar, pero además impacta positivamente en los costos de operación de la Bolsa y permite evaluar el proyecto con costos fijos disminuyendo. Desde ya estamos informados que las dos Bolsas que están en Santiago, la de Comercio y la Bolsa Electrónica, están haciendo ejercicios de evaluación y preparando un plan de negocios para implementar una Bolsa Agrícola en nuestro país.

Como una manera de apoyar el surgimiento de esta Bolsa agrícola, se tiene contemplado la realización de cuatro o cinco talleres de difusión de los resultados de un estudio de diseño y factibilidad que se contrató vía licitación y que se adjudicó y desarrolló la consultora argentina Agropuerto y dentro del grupo que apoyaba ese estudio estaba la Bolsa de Comercio.

Los seminarios permitirán acercarnos a los actores de cuatro rubros importantes en Chile, que fueron detectados por este estudio como los más atractivos para realizar operaciones al menos en el comienzo del funcionamiento. Estos rubros son el forestal, el de salmones, el de ganado bovino de carne y el de cereales (trigo, maíz y arroz, principalmente) sobre todo por la estandarización que tienen.

Adicionalmente, se está preparando un proyecto para ser presentado, en conjunto con el sector privado, con cualquiera de las iniciativas que surja primero o surja mejor, a la ventanilla FOMIN del BID y obtener apoyo financiero para la constitución de la Bolsa.

En este punto, cabe destacar un aspecto importante. Cuando se comenzó a hablar del tema Bolsa a comienzos del año 2000, tal vez, lo primero que se tuvimos que hacer todos los actores del sector fue reconocer lo ignorante que éramos en el tema. Creo que una de las cosas que, a veces, atenta contra avanzar en ciertas materias, es que hay muchas personas que creen saber demasiado de algunos temas; sin embargo, la realidad es otra y, finalmente, solamente entorpecen.

Nos demoramos seis meses en entender que no sabíamos de Bolsa, que quienes creían saber no sabían tanto y que, entonces, valía la pena visitar otros lugares, incluso otros países de Sudamérica para aprender. Por ejemplo, se visitó Colombia, donde nos encontramos con una sorpresa mayúscula respecto al

desarrollo de instrumentos financieros innovadores que ni siquiera estaban en Bolsas más grandes como la de Chicago o la Bolsa de Winnipeg, la que también visitamos. En el caso de Colombia, se dio este singular desarrollo, ya que por su tamaño y por los productos, debieron crear instrumentos *ad hoc* a su mercado y a su país, tan convulsionado y con tantos riesgos no presentes en otros lugares.

De esa manera, se comenzó a visitar estos lugares y logramos llegar a un consenso con el sector privado que seguía interesado en crear la Bolsa respecto a un conjunto de modificaciones legales. Otra cosa importante que aprendimos en esas giras es que la Bolsa tiene innumerables negocios, más allá de lo que son las comisiones por transacción. Uno de los negocios más interesante que se hace en torno a la Bolsa, es aquel que se efectúa con las cámaras arbitrales, es decir, todos los intentos por llegar a acuerdos extrajudiciales en el comercio, sobre todo si se piensa que en nuestros países el proceso judicial puede ser muy largo y muy caro, es decir, llegar a acuerdos en cámara de arbitrio formales con procedimientos claramente establecidos parece ser de mucho interés y muy eficiente.

De los estudios realizados no surgen cosas demasiado extraordinarias, simplemente la ratificación de que en el sector agrícola se puede diseñar e implementar instrumentos del mismo estilo, de la misma sofisticación y, probablemente, con más liquidez que los que se diseñan a partir de subyacentes acciones o en otro tipo de instrumentos financieros, por lo tanto, estamos muy esperanzados de que la Bolsa resulte y que sea absolutamente privada y cuente con nuestro apoyo inicial para que su concreción.

Además de los rubros ya enunciados, están los exportables. Entre estos rubros destacan aquellos en que somos un oferente importante, por lo menos en algún momento del año, como en el caso de los salmones, donde la expectativa futura a mediano plazo o la apuesta es que en algún momento se logre formar precio en nuestro país y, por lo tanto, dar una mejor situación de negociación a los productores locales. Esta situación sería parecida al intento en Costa Rica de hacer remates en origen de café y no los típicos remates en destino que, obviamente, disminuyen el poder de negociación del que vende, pues el que ya transportó un producto perdió parte de su poder de negociación.



### *Conferencia Internacional*

Los especialistas han mencionado, también, la harina de pescado, pues la negociación de este producto no se efectúa en una Bolsa o en un lugar donde se formen los precios y serían solamente algunos traders, quienes negocian por su cuenta y, por lo tanto, ahí no se ha formado un precio muy transparente todavía.

También está toda la apuesta de usar aquellas Bolsas que forman los precios en algunos rubros, como los cereales, podemos pensar que maíz y trigo claramente se forman sus precios en Chicago y ya Buenos Aires y Rosario serían bolsas espejo, es decir, que replican, de alguna manera, los precios que se forman en Chicago, pero también eso es un servicio de transparencia de mercado y de cobertura que podría implementarse en Chile.

Como se mencionó, nuestra preocupación fundamental es divulgar eficientemente la información generada, es decir, que todo el mundo sepa lo que se ha estudiado y ha avanzado. Todo apunta a que realmente se cree una Bolsa de Productos Agropecuarios en Chile, ese es nuestro objetivo final y es muy deseable para nosotros que en ella tengan cabida los productores de distintos tamaños.

### **Otros instrumentos de administración del riesgo**

A continuación, se menciona un par instrumentos que están siendo estudiados, uno más avanzado que otro y, básicamente, lo que se está pensando aquí es no volver a comenzar un gobierno sin tener iniciativas muy analizadas que, eventualmente, se puedan desarrollar durante ese gobierno o dejarlas preparadas por si alguien las evalúa y las considera atinadas y que se implementen con rapidez. Se piensa en un futuro gobierno, porque, evidentemente, es muy difícil que los gobiernos -después de la mitad de su periodo- implementen cosas muy significativas y nuevas y que hagan apuestas muy importantes; más bien lo que intentan hacer es cerrar su labor en el sentido de consolidar las apuestas que hicieron los primeros años. Por lo tanto, es bueno dejar algo ya encaminado para los que vengan más adelante.

**Fondo de Estabilización de Ingreso Agrícola**<sup>17</sup>. Esta idea, así como el seguro agrícola, surge del trabajo conjunto con Canadá y está inspirada en NISA, situación ya comentada por Bill Schiesell. Tal nos contaba en extensas discusiones que hemos tenido, aprendiendo lo que es su sistema, ellos consideraron oportunas algunas sugerencias que nos atrevimos a dar y, aparentemente, están intentando incorporarlas. Esencialmente, estas sugerencias se refieren a tener una cuenta de ahorro individual que se genera en los años buenos para ser utilizada en los años malos, con más o menos regulaciones, con más o menos intervención del Estado, depende de cómo se diseñe, pero es una cuenta individual, cada productor ahorra por decisión propia y el Estado subsidia en parte ese ahorro y pone algunas reglas para que sea utilizado en los momentos de menores ingresos.

Básicamente, las sugerencias que recibíamos de Canadá es que fuera un programa amplio, sobre todo, pensando en no sesgar las decisiones de producción hacia algunos rubros y que sea lo más compatible con los compromisos internacionales, especialmente ante la OMC. Asimismo, en el ejercicio de diseño eventual que se hizo se consideraron elementos como ciertos topes, pensando en acotar el impacto en la caja fiscal, la que siempre será muy restringida en países como el nuestro y, en especial, para sectores productivos como ya se señaló.

Se realizó cierto testeo con productores y con gremios de productores y se obtuvieron las siguientes conclusiones, entre otras:

- En los primeros sondeos de la demanda de un instrumento de este tipo, se encontró que el 45% de los pequeños productores no participarían en un sistema como este. Las razones que dieron, básicamente, fueron que no tienen capacidad de ahorro para comenzar en los años buenos lo que, en teoría, el programa consideraría años buenos, y que las restricciones que normalmente se ponen para el uso de los recursos no son compatibles con lo que ellos consideran una visión adecuada.

---

<sup>17</sup> Para más antecedentes ver en el anexo de esta sección un resumen de lo que se ha planteado como factible para el caso chileno.

### *Conferencia Internacional*

Considerando lo difícil que es encontrar capital de trabajo en nuestro país, más aún para la pequeña y mediana empresa, probablemente, tener empozados fondos parece poco oportuno. Además este instrumento no deja de tener su nivel de sofisticación porque al tratarse de cuentas individuales, hay que tener muchos antecedentes y llevar registros.

- Un 40% de los medianos y grandes productores no manifiestan interés en participar y la razón principal es que el tope anual de subsidio sugerido en el Programa les parecía muy bajo, no les significaba mayor impacto y, por lo tanto, no les era atractivo. Algunos productores señalaban que debido a que en el diseño también se mencionaba la obligación de contratar seguro agrícola en los rubros que estaba disponible el subsidio para ese seguro, les parecía que esa obligación o esa conexión era poco atractiva.

Se calculó que tendría un costo fiscal de 25 millones de dólares anuales en su etapa de funcionamiento en régimen y nos pareció que no había espacio, por ahora, para lanzar una idea de esta envergadura. Probablemente, alguna vez pueda haberlo; no se trata de que agricultura no tenga recursos asignados, pero ya están destinados a otros programas con mayor prioridad.

**Seguro de Ingreso Agrícola** Este instrumento difiere del anterior en que el elemento central no es una cuenta individual, sino una póliza de seguro entregada por compañías privadas, donde el Estado participaría subsidiando la contratación de esa póliza.

Aún se deben evaluar muchas cosas, recién está comenzando este análisis y en conjunto con las compañías esperamos poder tener conclusiones en el transcurso del año 2004, al menos del lado de la oferta para, posteriormente, evaluar otra vez cuál sería la mirada de los productores y la eventual demanda y así dejar otro instrumento relativamente prediseñado y en capacidad de ser implementado, si se considera adecuado.

Hay una limitante importante para todo este tipo de instrumentos más sofisticados y se refiere siempre a una escasez de información, es decir, cuánta información tienen los productores, de qué estamos hablando cuando nos referimos a ingresos, cómo es posible comprobar razonablemente la validez de los datos, etc. No se debe olvidar que todavía la mayor parte de los productores tiene un sistema de contabilidad de renta presunta y lo más probable es que un sistema adecuado de seguro de ingreso requiera de una contabilidad con renta efectiva.

Este es un segundo instrumento que estamos dejando o intentando dejar preparado, estudiado o evaluado para eventuales espacios de financiamiento público en el futuro.

Para terminar, creo que lo que hemos aprendido en el último tiempo ha sido un gran avance, pues hablar de estos temas era prácticamente impensable hace solo dos o tres años.

Creo que hoy hay un acercamiento, el sector agrícola está logrando mostrar una cara un poco más optimista, es un sector que entrega al país muchas más cosas de lo que hasta hace un tiempo se pensaba como dinámica económica, empleo, exportaciones, especialmente en la mayoría de la Regiones del país. Es importante seguir apoyándolo con instrumentos eficientes, por eso es necesario estudiar más instrumentos, visitar otros lugares y aprender de experiencias exitosas; no hay que quedarse estancado mirando cómo instrumentos que durante veinte años dieron grandes resultados ya no son tan útiles, e inmovilizarnos gastando toda su energía en una defensa que no conduce a nada y nos complicarnos la vida excesivamente. Innovemos en conjunto con el sector privado, evaluemos y avancemos; no hay otro camino.

## **ANEXO**

### **PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS AGRÍCOLAS**

*Álvaro Clarke De la Cerda  
Pablo Cabezas Leigh  
Marzo, 2004*

El sistema de protección agrícola en Chile se basa en el funcionamiento de un Sistema de Seguro de Cosecha, SAC, y la propuesta respecto del Fondo de Estabilización de Ingresos Agrícolas, FEIA.

#### **Seguro de Cosecha (SAC)**

El SAC es un programa operado por compañías de seguro privadas mediante un convenio con CORFO y dirigido por el Comité de Seguro Agrícola (COMSA) del Ministerio de Agricultura. A la fecha, las compañías partícipes del SAC son Mapfre Compañía de Seguros Generales de Chile S.A., Compañía de Seguros Generales Cruz del Sur S.A. y Aseguradora Magallanes S.A.

El apoyo del Estado al SAC consiste en un Subsidio que va desde el 50% a más del 80%<sup>18</sup> del valor de la prima neta, con un tope de 55 UF por temporada, más un monto fijo de 1,50 Unidades de Fomento por Póliza.

---

<sup>18</sup> Dependiendo del tamaño del agricultor asegurado. En particular, en el caso de la prima mínima de 3,5 UF, el subsidio alcanza a 93%.

El SAC compensa al agricultor por los costos directos de su producción en el evento de verse éste afectado por condiciones naturales extremas como lo son la ocurrencia de períodos de sequía en terrenos de secano, lluvia excesiva o extemporánea, ocurrencia de heladas, granizo, nieve y los efectos de viento calificado como perjudicial.

En la etapa en la que se encuentra el SAC, es posible asegurar explotaciones agrícolas ubicadas entre la III y X región del país<sup>19</sup>, que estén dedicadas al cultivo de cereales, hortalizas, leguminosas, semilleros, invernaderos o cultivos industriales.

El SAC tiene como beneficiarios a productores ya sean propietarios, arrendatarios o medieros, y que tengan la iniciativa económica y técnica del aprovechamiento comercial de alguna actividad agrícola, sin distinción de tamaño, en zonas y rubros elegibles. Los beneficiarios del subsidio deben contar con Iniciación de Actividades ante el SII y ser contribuyentes del Impuesto al Valor Agregado (IVA)<sup>20</sup>.

### **Elementos de Diseño, Riesgos Morales y de Selección Adversa**

Respecto de elementos de diseño del SAC, cabe mencionar tres aspectos que por sus incentivos sobre los agricultores, exacerbaban los incentivos para la aparición de riesgos morales y de selección adversa.

En primer lugar, el SAC permite que el período de contratación del seguro varíe dependiendo de las preferencias del agricultor, pudiendo éste escoger contratar el seguro antes del inicio de la siembra, o si lo prefiere, dilatar la contratación incluso hasta una vez finalizada la siembra. La única diferencia que la elección del momento de la suscripción del contrato le representa al asegurado, tiene

---

<sup>19</sup> Y en algunas zonas de la I región.

<sup>20</sup> Productores sin iniciación de actividades pueden contratar el seguro, pero no reciben subsidio.

### *Conferencia Internacional*

relación con el período de protección al cual se acogen, el que independiente del momento de su suscripción, tiene un mismo costo.

Este elemento de diseño del seguro abre amplias posibilidades para exacerbar el problema de selección adversa de los asegurados, pues les permite a éstos escoger acogerse al SAC una vez que tengan mayor certeza respecto de los riesgos que enfrentarán. De esta manera por ejemplo, un agricultor puede acogerse al seguro una vez que los servicios meteorológicos anticipen la llegada de un frente o de un período largo de mal tiempo<sup>21</sup>.

En segundo lugar, el SAC define sus parámetros respecto de promedios regionales, lo que promueve el fenómeno de selección adversa. En efecto, en el diseño del SAC se permite que el agricultor proponga a las compañías de seguros un rendimiento normal a asegurar basado en el rendimiento real que espera obtener en la cosecha, de acuerdo a la ubicación del predio, suelo, variedad, tipo de semilla, densidad de plantas y plan de manejo, según lo establecen los rendimientos indicativos presentados por las Normas de Suscripción, los que corresponden a los promedios de la zona. Este elemento de diseño, agrega incentivos para que el sistema de seguros enfrente problemas de selección adversa, pues se verán más incentivados a contratar el seguro aquellos productores cuyos rendimientos se encuentren por debajo de los promedios reportados por cada zona<sup>22</sup>.

En tercer lugar, otro elemento que introduce problemas de selección adversa al sistema del SAC, tiene relación con la forma en la que se determina el valor de la prima. En efecto, dado que la Prima Neta queda condicionada a un valor mínimo (Prima Mínima), que según lo establecen las Normas de Suscripción puede variar entre 3,50 y 4,50 UF por póliza, incluida una prima fija de UF 0,6 por póliza, existen agricultores que no se verán incentivados a contratar el seguro, pues su prima neta particular puede resultar ser menor que el valor mínimo. En todo caso,

---

21 En todo caso, es posible que las compañías decidan no aceptar el riesgo propuesto por el agricultor. En este sentido, la decisión de suscripción de la póliza no es completamente unilateral.

22 En todo caso, las Normas de Suscripción tienen el carácter de sugerencia para las compañías de seguro participantes.

la eventualidad de que la prima neta calculada resulte menor que la Prima Mínima estipulada, no significa que el agricultor no pueda contratar el seguro, sólo implica que deberá pagar a la Compañía el valor de la prima mínima, haciendo con esto que el costo proporcional por unidad de riesgo de un agricultor de bajo riesgo sea mayor que el enfrentado por un agricultor de más riesgo. Todo esto, desincentiva la participación de agricultores de menor riesgo, aumentando el problema de selección adversa enfrentado por las compañías participantes del SAC.

Los elementos de diseño del SAC que han sido mencionados, ejercen presiones al alza del valor final de las primas cobradas al sector. Una evaluación más detallada del diseño del SAC tiene por lo tanto la potencialidad de hacer más baratas las pólizas contratadas, disminuyendo eventualmente con ello el pago que realizan los agricultores al contratar el seguro, o en su defecto, disminuyendo el costo que la operación del SAC representa al Estado.

### **Fondo de Estabilización de Ingresos Agrícolas**

El segundo programa de la PARA es el llamado Fondo de Estabilización de Ingresos Agrícolas (FEIA), cuyo objetivo es paliar las disminuciones de ingresos provocadas por variaciones de precios y/o bajas en los rendimientos por razones climáticas no catastróficas.

La estructura del FEIA propone generar un sistema de capitalización individual, en la que el Estado y los agricultores realizan aportes paritarios a ser acumulados en cuentas individuales administradas por el sector financiero privado. Cada agricultor tiene derecho a realizar giros desde su respectiva cuenta en aquellos años que verifiquen ventas netas menores, en cierta proporción, al promedio de las ventas realizadas por cada uno durante los últimos cinco años.

Este fondo está conceptualmente diseñado en forma de buffer stock, en el que agricultores y Gobierno depositan un cierto porcentaje de las ventas netas producidas por cada predio, y que funciona como un sistema de ahorro, en el que



### *Conferencia Internacional*

durante años de buenos ingresos recibe aportes, mientras que en años de malos resultados permite realizar giros.

Una primera crítica respecto del diseño de sistemas de buffer stock, se relaciona con la imposibilidad que tienen por sí mismos de asegurar la consecución de sus objetivos en el tiempo. En efecto, y dependiendo de los ciclos de ingresos del sector, es posible enfrentar situaciones en las que, luego de una serie de años de malos resultados de ingresos, los fondos acumulados durante los períodos de buenos ingresos sean consumidos completamente, dejando con esto nuevamente al sector agrícola enfrentado a los vaivenes del círculo vicioso de empobrecimiento. Esto podría perfectamente deberse a cambios seculares en la productividad de un área específica, lo que podría significar tendencias negativas de largo plazo en la evolución de los ingresos, lo que genera un irremediable agotamiento de los recursos.

En el caso de verificarse variaciones en los rendimientos de las cosechas, el FEIA responde por eventos no asociables a desastres naturales. En ese sentido, el FEIA es un elemento complementario al SAC. En el caso de ocurrir un desastre natural, los aportes que pueda entregar el SAC a cada agricultor producto del pago de indemnizaciones, cuentan como ingreso agrícola para efectos de cálculo de la operatoria del FEIA.

Condición necesaria para participar en el FEIA, es la condición de partícipe en el sistema impositivo formal, esto es, cada agricultor debe realizar su iniciación de actividades frente al Servicio de Impuestos Internos. De hecho, la base de cálculo del sistema descansa en la declaración del pago simultáneo mensual impositivo, por lo que la participación del agricultor en el sistema impositivo formal es condición necesaria para poder participar del FEIA.

En ese sentido, el implementar el FEIA representa una ventaja por cuanto aumenta la base impositiva. A pesar de esta clara ventaja, su diseño, el FEIA adolece de varias críticas que hacen aconsejable el evaluar propuestas alternativas como solución a la administración de riesgos del sector.

## **Elementos de Diseño y Eficiencia en el Uso de Recursos Productivos**

Según el diseño del FEIA, los agricultores pueden ahorrar el 3% de los ingresos reflejados por sus ventas netas. La elección del criterio de ventas netas se debe básicamente a la poca disponibilidad de información pública referente a cada agricultor.

El sistema agrícola en Chile funciona con un sistema de renta presunta, lo que hace imposible el uso de un criterio más representativo de ingreso agrícola, como sería el de sus utilidades, sin que esto implique un cambio respecto de las normas generales que afectan la actividad económica del sector. De esta manera, el sistema cuenta sólo con información proporcionada por el libro de facturas de compra y venta y declaraciones de impuestos mensuales basados en renta presunta.

Quizás la crítica central de un sistema basado en este tipo de información, tiene relación con que ésta no guarda relación directa con condiciones de eficiencia del uso de los recursos. En efecto, al tener como criterio central del sistema el concepto de ventas netas, el incentivo respecto de la producción de los agricultores se aleja del óptimo desde un punto de vista de asignación de recursos, con lo que disminuye la eficiencia de la economía en su conjunto. En extremo, al maximizar el valor de las ventas netas como criterio determinante de los niveles de producción, lleva a los productores a explotar los recursos utilizados hasta el nivel en el que el valor del ingreso marginal del uso de los recursos es igual a cero. Esta condición de maximización dista de la recomendada por criterios de eficiencia en el uso de recursos, en la que el valor del producto marginal de los recursos se iguala con el costo marginal de su uso. Es así como la producción influenciada por criterios de maximización de ventas lleva a la sobreutilización de recursos, esto es, lleva a la producción a niveles de utilización de recursos en los que el ingreso marginal producido de su explotación es menor que el costo marginal que significa su uso, y por lo tanto representa una ineficiencia en el uso de los recursos.

En otras palabras, en el diseño del FEIA, al relacionar el subsidio estatal con el concepto de ventas netas, existen claros incentivos para los agricultores a

### *Conferencia Internacional*

aumentar las ventas de la explotación agrícola, sin tener resguardos respecto de los costos de producción. Este fenómeno se traduce en que parte del subsidio del estado se pierde sólo en compensar a la sociedad por el mal uso de los recursos, disminuyendo la efectividad del FEIA desde un punto de vista social.

Por otro lado, y producto de que parte importante de la producción agrícola circula a través de mercados informales, el sistema propuesto por el FEIA incluye incentivos a no declarar ventas y profitar de los fondos acumulados. De esta manera, los fondos de las cuentas pueden ser retirados por decisiones no necesariamente relacionadas con malos resultados de las cosechas. Por ejemplo, es posible enfrentar situaciones en las que entre los mismos agricultores declaren ventas a precios tales que, para un grupo se verifique una caída de ventas netas, y para otros un aumento de ventas netas, de modo tal que, al mismo tiempo, el sector agrícola como un todo esté en condiciones de rescatar los fondos acumulados en las cuentas<sup>23</sup>, mientras que el otro grupo continúa recibiendo el aporte correspondiente al total de las ventas netas de la industria agrícola.

Dado lo anterior, el objetivo de contar con un sistema estabilizador de los ingresos a través de un diseño como el FEIA tiene algunos inconvenientes que requieren ser tratados adecuadamente.

### **Análisis de Eficiencia en el Uso de los Recursos Fiscales**

El análisis que se presenta en relación con la eficiencia en el uso de los recursos fiscales destinados al programa del FEIA, es posible de ser derivado de los datos entregados por el “Estudio del Proyecto Red de Seguridad Agrícola, fondo de estabilización del Ingreso Agrícola, Informe Final de Septiembre 2001”, al que nos referiremos como “el estudio”.

---

23 Incluidos aquellos aportados por el Estado durante años anteriores.

En ese sentido, la intención del siguiente ejercicio no es cuestionar la metodología que produce los datos reportados en el estudio, sino que usarlos y ordenarlos de manera tal de extraer conclusiones adicionales a las derivadas en él.

Según las estimaciones realizadas en el estudio del FEIA, la participación estimada del universo de agricultores alcanza en régimen<sup>24</sup> un nivel del 50%. Para la confección de esta estimación, los consultores del estudio suponen que cada grupo mantiene una participación constante durante el programa (Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Número Esperado de Productores que Participarían en el FEIA**

<b>Año</b>	<b>Pequeño</b>	<b>Mediano</b>	<b>Grande</b>	<b>Participación</b>
2003	1.756	170	94	1%
2004	2.283	221	122	1%
2005	3.196	309	171	2%
2006	5.113	495	274	3%
2007	8.693	842	465	5%
2008	15.647	1.515	838	9%
2009	28.165	2.727	1.508	16%
2010	47.880	4.637	2.563	27%
2011	69.426	6.723	3.716	40%
2012	83.312	8.068	4.459	47%
2013	87.477	8.471	4.682	50%
2014	88.352	8.556	4.729	50%

Fuente: Estudio del Proyecto Red de Seguridad Agrícola, septiembre 2001

El diseño del FEIA propone entregar un subsidio del Estado equivalente al 3% de las ventas netas de cada agricultor, con un tope de 100 UF al año para cada tipo de agricultor partícipe del fondo. El diseño del sistema contempla un límite para los fondos acumulados en cada cuenta de UF 3.333, límite que no se alcanza

---

<sup>24</sup> Funcionamiento en régimen se refiere al momento en el que el programa encuentra un equilibrio. En el caso de la variable de participación, el estudio estima que la incorporación de nuevos agricultores se estabiliza en torno al 50%, a doce años luego de comenzado el funcionamiento del programa.

*Conferencia Internacional*

antes de que el sistema logre su tasa de participación en régimen, según lo muestran los Cuadros 2, 3 y 4

**Cuadro 2**  
**Ventas Netas Per Cápita por Tipo de Productor (Valores en UF)**

<b>Año</b>	<b>Pequeño</b>	<b>Mediano</b>	<b>Grande</b>
2003	224	1.226	4.874
2004	233	1.259	5.000
2005	242	1.311	5.121
2006	268	1.434	5.601
2007	273	1.477	5.779
2008	249	1.363	5.306
2009	251	1.364	5.292
2010	282	1.515	5.813
2011	276	1.494	5.904
2012	280	1.514	6.053
2013	269	1.472	5.879
2014	246	1.378	5.557

Fuente: Cuadro 9, Estudio del Proyecto Red de Seguridad Agrícola, sept. 2001

**Cuadro 3**  
**Subsidio anual a las cuentas por tipo de productor (Valores en UF)**

<b>Año</b>	<b>Pequeño</b>	<b>Mediano</b>	<b>Grande</b>
2003	6,7	36,8	100,0
2004	7,0	37,8	100,0
2005	7,3	39,3	100,0
2006	8,0	43,0	100,0
2007	8,2	44,3	100,0
2008	7,5	40,9	100,0
2009	7,5	40,9	100,0
2010	8,5	45,5	100,0
2011	8,3	44,8	100,0
2012	8,4	45,4	100,0
2013	8,1	44,2	100,0
2014	7,4	41,3	100,0

El Cuadro 3 es el resultado obtenido al ponderar por 3% el valor de las ventas netas reportadas en el Cuadro 2 e incluir un criterio de subsidio anual máximo de 100 UF por tipo de productor.

**Cuadro 4**  
**Saldo de las cuentas por tipo de productor (Valores en UF)**

<b>Año</b>	<b>Pequeño</b>	<b>Mediano</b>	<b>Grande</b>
2003	13	74	246
2004	27	149	496
2005	42	228	750
2006	58	314	1.018
2007	74	402	1.291
2008	89	484	1.550
2009	104	566	1.809
2010	121	657	2.084
2011	138	747	2.361
2012	155	837	2.642
2013	171	926	2.919
2014	186	1.008	3.185

Resultado de acumular los saldos de las cuentas e incluir el aporte anual realizado por los agricultores. Supone que no se realizan retiros durante todo el período.

Como se reporta en el Cuadro 4, el saldo de las cuentas de ningún tipo de agricultor es capaz de sobrepasar el límite establecido de UF 3.333, antes de alcanzar el equilibrio de la tasa de participación de agricultores en el programa.

Lo anterior se traduce en que el aporte fiscal potencial anual al sistema del FEIA, una vez que éste alcance su tasa de participación en régimen, haciende a cerca de US\$ 38 millones al año. Esto significa que, potencialmente, y haciendo abstracción de posibles aumentos sucesivos del número de agricultores, el estado estaría diseñando un sistema que le demandará US\$38 millones anuales. El costo promedio anual de los doce años que demora el proyecto en madurar asciende a US\$ 16.9 millones, o a un total de US\$ 202 millones (Cuadro 5).

*Conferencia Internacional*

**Cuadro 5**  
**Subsidio anual total por tipo de productor (Valores en US\$)**

<b>Año</b>	<b>Pequeño</b>	<b>Mediano</b>	<b>Grande</b>	<b>Total</b>
2003	308.624	163.530	245.846	717.999
2004	417.368	218.311	319.077	954.755
2005	606.847	317.847	447.231	1.371.924
2006	1.075.146	556.944	716.615	2.348.705
2007	1.862.041	975.774	1.216.154	4.053.969
2008	3.056.942	1.620.188	2.191.692	6.868.822
2009	5.546.772	2.918.477	3.944.000	12.409.249
2010	10.594.002	5.511.966	6.703.231	22.809.199
2011	15.034.467	7.880.804	9.718.769	32.634.041
2012	18.303.006	9.584.039	11.662.000	39.549.045
2013	18.463.030	9.783.614	12.245.231	40.491.875
2014	17.053.295	9.250.747	12.368.154	38.672.196
<b>TOTAL</b>	<b>92.321.539</b>	<b>48.782.241</b>	<b>61.778.000</b>	<b>202.881.780</b>
Distribución %	46%	24%	30%	100%

El Cuadro 5 supone valores valorizadores simplificados de la UF de \$ 17.000 y de \$ 650 para la paridad peso dólar.

El cálculo realizado del costo en régimen del sistema del FEIA en torno a US\$ 38 millones al año, resguarda respecto de subestimaciones, pues ocupa un supuesto extra conservador de la producción agrícola, por cuanto es posible esperar que los volúmenes de producción aumenten luego de transcurrido el tiempo más allá del año 12 de operación del sistema.

La comparación de este aporte fiscal de US\$ 38 millones de dólares respecto de lo requerido por un sistema de aportes fiscales basado en un sistema tipo seguro, es posible de aproximar mediante la comparación respecto de los resultados mostrados por el programa del SAC y resultados provenientes de experiencias internacionales en las que un sistema de seguros de ingreso del sector agrícola se encuentra en operación.

El SAC, por ser un sistema de seguro, es posible de aproximar a los resultados obtenibles de un sistema de seguro ampliado que ofrezca protección de riegos tanto de rendimientos como de precio. Aunque evidentemente los resultados no son posibles de ser homologados exactamente por ser el SAC un sistema de seguro de cosecha, los órdenes de magnitud que éste entrega son una luz relevante respecto del resultado de un seguro de ingreso. Por otro lado, y llevando el argumento al límite, la baja correlación entre las variables precio y cantidad de un mismo año permitiría eventualmente obtener ventajas producto de la compensación probable de su volatilidad, por lo que el valor de la prima de un seguro que asegure la variable ingreso puede llegar en algunos casos incluso a ser menor que aquella cobrada actualmente por el SAC.

De los datos disponibles de la historia del SAC, y a pesar de ser un programa que recién está implementándose, se puede concluir que el aporte fiscal por hectárea asegurada, asciende al orden de 0.98 UF por hectárea<sup>25</sup>. En efecto, el SAC reporta haber brindado protección a 37.661 hectáreas, mediante la entrega de subsidios por UF 37.204 a las pólizas contratadas.

En el caso de Estados Unidos, el que si reporta datos de un sistema de seguros de ingreso, para la cosecha del año 2003 el sistema de seguros ha entregado subsidios del orden de UF 77.9 millones<sup>26</sup>, para fomentar la protección de 88.4 millones de hectáreas. El aporte por hectárea de este programa de seguros por lo tanto, involucra un subsidio promedio de UF 0.88 por hectárea al año<sup>27</sup>. Para el período 1995-2003, el promedio por hectárea de subsidio alcanza a UF 0.74.

Para permitir comparar estos datos con lo que implica implementar el FEIA en Chile, es necesario realizar ajustes debido a que las estimaciones del FEIA se refieren a datos agropecuarios, mientras que los reportados por el SAC y el USDA's Risk Management Agency se refieren sólo al sector agrícola.

---

25 Fuente : Estadísticas del Seguro Agrícola, en [www.seguroagrícola.com](http://www.seguroagrícola.com)

26 UF valorada a \$17.000 y Dólar a \$ 650.

27 Fuente : USDA's Risk Management Agency.



### *Conferencia Internacional*

Para realizar este ajuste, es necesario tomar de los datos reportados por la propuesta del FEIA, el componente proveniente de la explotación pecuaria, lo que es posible realizar usando datos proporcionados por ODEPA y aquellos utilizados por la propuesta del FEIA de manera de no agregar discrepancias producto de diferencias metodológicas en el tratamiento de los datos.

El cuadro 6 muestra el valor histórico de la producción bruta pecuaria por tipo de productor para Chile, la que incluye la producción de productos provenientes de bovinos, ovinos, porcinos, equinos y la producción de leche.

**Cuadro 6**  
**Valor Bruto TOTAL Producción Pecuaria por tipo de Productor**  
**(Millones de dólares de cada año)**

<b>Año</b>	<b>Pequeños</b>	<b>Medianos</b>	<b>Grandes</b>	<b>Total</b>
1988	199	97	189	485
1989	238	114	226	578
1990	248	121	237	606
1991	293	140	280	713
1992	320	152	303	775
1993	320	153	304	777
1994	334	160	317	811
1995	401	190	379	970
1996	384	182	366	932
1997	420	196	395	1011
1998	404	189	379	972
1999	342	161	319	822

Del Cuadro 6 se desprende que, en promedio, los pequeños productores representan el 41,3% de la producción pecuaria total; los productores medianos, el 19,7% y los productores grandes, el restante 39,1% (Cuadro 7).

**Cuadro 7**  
**Distribución Porcentual de Producción Pecuaria**  
**Por tipo de Productor**

<b>Año</b>	<b>Pequeños</b>	<b>Medianos</b>	<b>Grandes</b>
1988	41,0%	20,0%	39,0%
1989	41,2%	19,7%	39,1%
1990	40,9%	20,0%	39,1%
1991	41,1%	19,6%	39,3%
1992	41,3%	19,6%	39,1%
1993	41,2%	19,7%	39,1%
1994	41,2%	19,7%	39,1%
1995	41,3%	19,6%	39,1%
1996	41,2%	19,5%	39,3%
1997	41,5%	19,4%	39,1%
1998	41,6%	19,4%	39,0%
1999	41,6%	19,6%	38,8%
Promedio	41,3%	19,7%	39,1%

Usando luego los datos utilizados en la simulación del FEIA respecto de la producción total del sector agropecuario (Cuadro 8), es posible concluir que en promedio, los productores pequeños concentran en la producción pecuaria, el 11% del total de la producción agropecuaria del país. En el caso de los agricultores medianos, éstos concentran sólo el 5% de la producción agropecuaria del país en productos pecuarios, mientras que los productores grandes concentran el 10% de la producción agropecuaria del país en productos pecuarios (Cuadro 9).

El dato promedio proporcionado en el Cuadro 9 permite corregir los datos aportados por el estudio de propuesta del FEIA, lo que nos faculta para comparar los resultados de la propuesta del FEIA con aquellos obtenidos de las experiencias del SAC y del sistema de seguros de Estados Unidos.

*Conferencia Internacional*

**Cuadro 8**  
**Valor Bruto de la Producción Silvo Agropecuaria,**  
**utilizada en la simulación FEIA (Millones de dólares de cada año)**

<b>Año</b>	<b>Cultivos</b>	<b>Hortalizas</b>	<b>Frutas</b>	<b>Pecuario</b>	<b>Vitivinícola</b>	<b>Total</b>
1988	723	264	350	517	59	1.913
1989	828	270	370	617	36	2.121
1990	812	370	516	645	80	2.423
1991	879	424	622	761	145	2.831
1992	922	553	710	829	214	3.228
1993	760	561	666	827	183	2.997
1994	851	617	707	860	182	3.217
1995	1.023	915	890	1.033	235	4.096
1996	1.013	799	1.032	991	371	4.206
1997	929	807	1.137	1.076	530	4.479
1998	946	701	1.064	1.037	401	4.149
1999	717	518	1.107	876	396	3.614

Fuente: ODEPA

**Cuadro 9**  
**Participación porcentual de la producción pecuaria en la Producción Silvo**  
**Agropecuaria Total Por tipo de Productor**

<b>Año</b>	<b>Pequeños</b>	<b>Medianos</b>	<b>Grandes</b>	<b>Total</b>
1988	11%	5%	11%	27%
1989	12%	6%	11%	29%
1990	11%	5%	10%	27%
1991	11%	5%	11%	27%
1992	11%	5%	10%	26%
1993	11%	5%	11%	28%
1994	11%	5%	10%	27%
1995	10%	5%	10%	25%
1996	10%	5%	9%	24%
1997	10%	5%	9%	24%
1998	10%	5%	10%	25%
1999	10%	5%	9%	24%
Promedio	11%	5%	10%	26%

**Cuadro 10**  
**Distribución por Tipo de Productor**

	Numero de productores		Superficie Agrícola en Uso	
	Número	%	Hectáreas	%
Subsistencia	102.766	33,7%	46.761	3,3%
Pequeño	175.599	57,6%	528.676	37,9%
Mediano	17.005	5,6%	245.996	17,6%
Grande	9.399	3,1%	574.518	41,2%
<b>TOTAL</b>	<b>304.769</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.395.952</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: ODEPA

Usando la información del Cuadro 10, más la proporcionada por el Cuadro 1 respecto de la tasa de participación por tipo de productor durante el año en el que el sistema está en régimen, podemos concluir que productores de tamaño pequeño incluirán 266.002 hectáreas en el programa del FEIA, productores medianos incluirán 123.772 hectáreas en el programa, mientras que los productores grandes inscribirán 289.062 hectáreas. El Cuadro 11 resume la información y evalúa el rendimiento de los fondos fiscales canalizados por el FEIA al sector agrícola.

**Cuadro 11**  
**Resultados año en régimen del programa FEIA**

	Pequeños	Medianos	Grandes	Total
Número participantes	87.477	8.471	4.682	100.630
Ventas Netas UF per cápita agropecuarias	269	1.472	5.879	7.620
Ventas Netas UF per cápita agrícola (*)	196	1.097	4.522	5.816
Subsidio Fiscal de 3% con tope de 100UF	5,9	32,9	100	12,5
Total Subsidio Fiscal UF	515.361	278.790	468.200	1.262.351
Hectáreas cubiertas	266.002	123.772	289.062	678.836
Subsidio por hectárea FEIA	1,94	2,25	1,62	1,86

(\*) Corrección de ingreso usando información del Cuadro 8.

### *Conferencia Internacional*

Los cálculos realizados sobre los resultados estimados por el FEIA, indican que el aporte fiscal ponderado por hectárea destinada a la producción agrícola<sup>28</sup>, asciende a 1,86 UF por hectárea. Al comparar este monto de subsidio estimado con los resultados que ha obtenido el programa del SAC, se aprecia que implementar el FEIA involucra una mala asignación de recursos fiscales cercana al 90%.

Esta estimación puede ser catalogada de sobre estimación por cuanto mantiene el número de hectáreas utilizadas en las explotaciones agrícolas fijas en el número estimado durante el año del censo agrícola de 1997. Para corregir esta posible falla metodológica, compensaremos el ejercicio suponiendo que el 100% de los aumentos de ventas netas utilizados como base de las proyecciones en el estudio, son producto sólo de aumentos de hectáreas utilizadas y que en ellas no se supone crecimiento alguno de precios ni de mejoras de productividad. Este supuesto, excesivamente extremo, nos brindará la posibilidad de estimar una cota inferior a la estimación de ineficiencia aproximada por la medida de 90% ya comentada. Al realizar el mencionado ajuste, la ineficiencia estimada indica una cota inferior cercana al 67%.

Comparando el resultado del FEIA con la experiencia del sistema de seguros implementado en Estados Unidos, es posible verificar que la posible mala asignación de recursos que implica la implementación de un sistema tipo FEIA respecto de la alternativa de implementar un sistema de seguros que asegure la variable ingreso, asciende a 110%. La cota inferior a la estimación de la ineficiencia alcanza a 86%, al corregir el ejercicio por el supuesto de hectáreas.

Esta estimación, sumada a los problemas que podría presentar el diseño antes mencionado en relación con los incentivos privados que involucra el FEIA respecto de la asignación de recursos al interior del sector agrícola, sugiere la conveniencia de explorar una solución alternativa de estabilización de ingresos del sector agrícola.

---

<sup>28</sup> Y por lo tanto comparable con los datos proporcionados por el SAC.

El uso del sistema de seguros ha demostrado ser la manera eficiente de agregar riesgos dentro de la sociedad, por lo que se evaluará las condiciones necesarias para implementar un sistema de estas características aplicado al sector agrícola y cuya variable de diseño sea el ingreso.

## **ELEMENTOS DE LA CALIDAD AGROPECUARIA PARA LA CONSIDERACIÓN DEL RIESGO**

*Alberto Niño de Zepeda  
Médico Veterinario, Univ. de Chile;  
Master of Science en Ciencias Naturales Aplicadas  
y Ph.D. (c) en Ciencias Naturales Aplicadas,  
Univ. Católica de Lovaina, Bélgica.  
Asesor, Subsecretario de Agricultura; Secretario Técnico,  
Comisión Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas;  
Jefe de Proyecto en Fundación Chile*

### **1. Elementos del Contexto**

Considerando los elementos del contexto ya sea internacional, nacional o sectorial (ver recuadro), no es difícil concluir que **la diferenciación productiva por la calidad agropecuaria deberá ser uno de los pilares de la estrategia de desarrollo sectorial**<sup>29</sup>. Por lo tanto, se podrá suponer que coexistirán en el ámbito sectorial diversos tipos de agricultura diferentes, basadas en diferentes sistemas productivos con distintos requerimientos. El desarrollo agrícola nacional deberá ser, en este contexto, el de una agricultura mixta.

---

<sup>29</sup> Así es establecido en la “Política de Estado para la Agricultura Chilena 2000- 2010, del Ministerio de Agricultura.

Un aspecto que conforma una característica de la agricultura chilena es la gran heterogeneidad de recursos que tiene el país. A pesar de ser una agricultura pequeña, se dispone de una gran variedad de suelos, climas, regímenes pluviométricos y grupos humanos asociados a estas condiciones. Por lo tanto, si consideramos que la estrategia de desarrollo pasa por valorizar la agricultura, esto incluye, a nivel de recursos, entre otras cosas, valorizar y capitalizar la diversidad ecosistémica para, a nivel de mercados, satisfacer la variedad de demanda de los consumidores.

En la industria agroalimentaria mundial se está instalando un nuevo paradigma que ha venido a sustituir el de productividad por el de calidad; el de producción determinada por la oferta por el de producción determinada por la demanda; y el de desarrollo sectorial por el desarrollo de cadena agroalimentaria. Todo esto, sumado a la mayor complejidad de los procesos productivos y tecnológicos y al mayor protagonismo de los consumidores a través de la demanda.

En este contexto, la valorización de los productos agropecuarios vía incrementos en su calidad conforma una opción estratégica para el mejoramiento en los niveles de competitividad del agro nacional.

En la actualidad, Chile tiene un claro liderazgo en el mercado

**Elementos de contexto internacional:**

- a) La liberación comercial (en términos arancelarios) con el término de las negociaciones de la Ronda de Uruguay.
- b) La creciente importancia de los Obstáculos Técnicos al Comercio, como determinantes de los flujos comerciales.
- c) La respuesta del sector productivo y de los Estados frente a la mayor sensibilidad de los consumidores en el plano alimentario, lo que se traduce en estándares de calidad y marcos regulatorios cada vez más sofisticados.
- d) La difusión de los estándares de calidad a través del principio de que los países pueden exigir a terceros países que deseen ingresar productos a su mercado, estándares equivalentes a los que son exigidos a sus propios productores.

**Elementos del contexto nacional:**

- a) El modelo de desarrollo nacional basado en la apertura comercial, y la dinámica creciente de acuerdos de libre comercio que Chile ha suscrito.
- b) El que muchos de esos acuerdos son con países con sectores agrícolas importantes en términos de eficiencia y volúmenes de producción.

**Elementos del contexto sectorial agrícola:**

- a) El tamaño, en términos relativo, pequeño de nuestra agricultura en relación a nuestros "socios comerciales"
- b) El variado ecosistema que presenta la geografía nacional.
- c) El que, al menos, parte de las ventajas competitivas tienen base en los ajustes que se den entre los sistemas productivos y los ecosistemas que los sustentan.



### *Conferencia Internacional*

internacional de algunos productos agroalimentario y las estimaciones futuras indican que las oportunidades del comercio exterior harán que nuestras exportaciones en el sector agroalimentario se multipliquen varias veces, siempre y cuando se satisfagan las exigencias de calidad de los mercados.

La agricultura se verá necesariamente enfrentada a una demanda heterogénea y, consecuentemente, deberán coexistir diversos tipos de agriculturas de acuerdo con el mercado o nicho de mercado al cual esté orientada la producción.

Existirán distintos sistemas productivos agrícolas, cuyos productos incorporarán diferentes tipos de atributos, así por ejemplo, tradicional, agricultura con Buenas Prácticas Agrícolas, agricultura con origen en procesos biotecnológicos, agricultura con “producción integrada”, agricultura orgánica, agricultura con denominaciones de origen, etc. Todos estos tipos de agricultura, que están orientados a entregar productos a diferentes tipos de mercados y consumidores, deberán coexistir adecuadamente en el territorio nacional. Para esto deberán desarrollarse instrumentos, como por ejemplo la trazabilidad, las BPA, etc., que permitan dar garantías inequívocas respecto al origen y al proceso de transformación que ha tenido el producto agroalimentario.

Frente a la necesidad de una agricultura mixta, deberemos enfrentar cambios no solo tecnológicos, sino también en las formas de gestión de cada uno de los eslabones de la cadena agroalimentaria en los diversos rubros. Sin duda, nos enfrentamos a la necesidad de coexistencia entre diversos tipos de agriculturas.

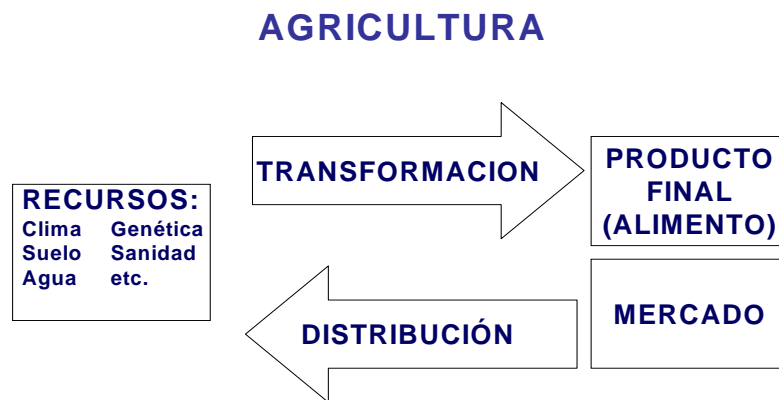
## **2. Elementos asociados al concepto de agricultura**

En primer lugar, es necesario retener el concepto de agricultura como aquel proceso de transformación de recursos productivos naturales en alimentos<sup>30</sup> disponibles para el consumidor. Si esto es así diremos que esta definición nos

---

30 Reconocemos la existencia de productos agrícolas que no tienen como destino final constituirse en alimentos, pero son una excepción a la regla.

permite reconocer, al menos, cuatro bloques de elementos de análisis: los recursos productivos, el proceso de transformación (flujo de transformación física de orientación recurso→mercado), la distribución del valor de producción (flujo económico de sentido inverso) y el mercado. Existen fuentes de incertidumbres asociadas a cada uno de los componentes.



**Figura 1: Cadena agroalimentaria**

#### **a) Los recursos productivos**

Por recursos productivos naturales entenderemos, para efecto de este trabajo, los recursos naturales originarios: el agua, el suelo, el clima etc. más el capital natural, es decir, aquel sustrato también natural, pero de carácter exótico.

Estos recursos productivos varían en forma permanente. Los llamados propiamente naturales se han deteriorado y los otros, el capital natural, en términos gruesos, se ha incrementado. Algunos, acentuarán el hecho de que las pérdidas patrimoniales asociadas a malas prácticas de manejo son irreparables. Para otros, el éxito exportador de nuestra agricultura y, por lo tanto, su desarrollo, se sustenta en las múltiples inversiones realizadas.

### *Conferencia Internacional*

Al respecto es necesario hacer tres reconocimientos:

- El valor patrimonial asociado, especialmente, a los recursos naturales originarios.
- Reconocer el carácter de variable y no de constante de los recursos productivos.
- Por último, el que esa variación en la condición de estado de los recursos determina la capacidad de producción que se realiza a partir de ellos, así como las características de los productos finales.

#### **b) La transformación de recursos en alimentos**

En este bloque de elementos asociados a la agricultura incorporamos la trayectoria de cambios experimentados desde la producción primaria hasta llegar al plato del consumidor. Estos cambios incluyen cambios físico - químicos en el producto, de propiedad, de espacio, de valor, etc. Todos motivados por la ganancia de valor en las sucesivas transformaciones para, así, poder satisfacer las necesidades o demandas del consumidor final, quien es, en último término, el objetivo<sup>31</sup>.

En este proceso de transformación participan múltiples actores y es aquí donde se da la mayor integración con el resto de la economía. Estas son tramas complejas de relaciones que son reguladas por criterios de mercado y que permiten altos grados de concertación para el logro de los objetivos.

#### **c) La distribución del valor de producción**

Nos hemos referido al proceso de transformación que va desde los recursos hasta el alimento. Como contrapartida a este flujo de transformación, existe un flujo de distribución económica que es de fundamental importancia por cuanto conforma la motivación de cada uno de los actores involucrados a través de la realización de ganancias.

---

<sup>31</sup> Es posible, al menos teóricamente, encontrar más de una trayectoria de transformación, y que además sea variable en el tiempo, dándose dicha variación en la búsqueda de mayores grados de eficiencia o por innovaciones motivadas por cambios en la demanda.

#### **d) El mercado**

Normalmente, se ha tendido a establecer una separación clara entre comercio nacional y comercio externo, como fenómenos marcadamente diferentes y aislados el uno del otro. Creemos que este tipo de enfoques responde a la inercia de consideraciones que se relacionan más que con economías protegidas respecto al exterior y no conforman un buen marco analítico para enfocar el problema en una economía abierta como la chilena. En este caso, el problema es uno solo y lo que hay que resolver se refiere a la relación de consumidores ubicados en algún lugar del mundo y con una determinada capacidad de pago y los productos con una calidad requerida, lo que incorpora mayores grados de incertidumbre.

En consecuencia, se requiere reconocer que el comercio interno y externo son parte de un mismo problema: enfrentar competitivamente un determinado mercado con un determinado producto que cuenta con un determinado nivel de calidad. Así, en la medida que seamos competitivos a nivel nacional se sentarán las bases para serlo a nivel internacional y viceversa; en la medida que seamos competitivos fuera del país, lo seremos internamente.

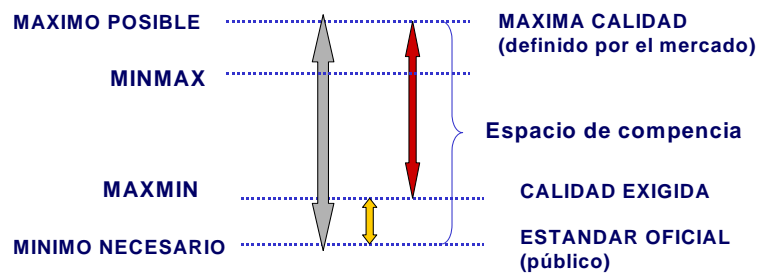
### **3. Competencia por calidad**

Efectivamente, el hecho de que exista por parte de la demanda una interpretación de la conciencia ciudadana respecto a la consideración de externalidades negativas, hace que exista una preferencia por aquellos productos que las llevan implícitas, aunque no se traduzca necesariamente en mayores niveles de precio. Es decir, la calidad, conforma un criterio de preferencia relevante al momento de elección de proveedores. Ante igual precio, se elegirá aquel producto que entregue mayores garantías respecto del que ha sido producido considerando aquellos elementos en los cuales el consumidor es muy sensible hoy día.

Cuando hablamos de espacio de competencia, nos referimos a aquel espacio que se define por la diferencia entre lo “mínimo necesario” y lo “máximo posible” en la dimensión calidad.

El “mínimo necesario” estará determinado, a su vez, por los estándares de calidad definidos en las regulaciones públicas, es decir “la ley”. En cambio, nos referimos al máximo posible para señalar aquella calidad que está, por definición, por sobre la regulación pública, que es alcanzada voluntariamente por el actor privado y donde el calificativo de “posible”, se refiere a que es factible de alcanzar en un contexto de rentabilidad.

## COMPETIR POR CALIDAD (BPA)



**Figura 2: Espacio de competencia**

El “mínimo” necesario variará en la medida que exista la voluntad pública de cambiar o definir nuevas regulaciones. Esto no ocurre todos los días, por lo tanto, tendrá un nivel de variación de mediano o largo plazo.

La calidad máxima o “máximo posible” estará determinada por los parámetros que condicionan la rentabilidad, es decir, precios, costos, eficiencia de producción, etc. Luego, ese nivel de calidad máxima será por definición variable, dependiendo de las condiciones de mercado, por lo tanto, con un nivel de variación de corto plazo.

En tanto, la lógica para la definición de ambos niveles de calidad es también diferente. Para el “mínimo necesario” la lógica de definición estará guiada por el interés general, lo que en un contexto de modelo de libre mercado, corresponderá a un criterio de “mínimo”, que dé garantías básicas a los ciudadanos a los cuales va dirigida la regulación en cuestión. El “máximo posible”, en cambio, seguirá una lógica de mercado, guiada por la competitividad y las características del mercado que se pretende abastecer con el producto.

La existencia de este espacio de competencia implicará que los esfuerzos por alcanzar mejores niveles de competitividad conformarán la fuente de dinamismo del sistema, dando la posibilidad de establecer sistemas de mejoramiento continuo. Esto se hará sin dejar, necesariamente, fuera de competencia a aquellos que, cumpliendo los estándares del “mínimo necesario”, por cuestiones de eficiencia no logran tempranamente situaciones próximas al “máximo posible”, pero que sin embargo tienen el incentivo de mercado para realizar el cambio.

Fijar estándares oficiales con un criterio de “máximo posible”, de alguna forma, involucra algún grado de intervención pública que es difícil de establecer, dado el eventual desconocimiento de lo “posible” a un nivel local, pudiendo dejar fuera de “la Ley” y, por lo tanto, del mercado a productores con legítimo derecho de participar en el sistema.

Si entendemos por competitividad la opción de participación efectiva y estable en un determinado mercado, podemos señalar que hoy existen al menos dos fuentes básicas para hacer efectiva dicha opción: primero, el nivel de precios, claramente sin precios competitivos a estándares de calidad equivalentes no existe posibilidad de permanecer en el mercado. Éste conforma el gran factor para los denominados “*commodities*”. Sin embargo, la tendencia observada en el consumo de alimentos está marcada por una cierta “descomoditación” de los productos. En la actualidad, como lo hemos señalado, el consumidor exige que los productos agroalimentarios cumplan con un nivel de exigencia que, claramente, va más allá del precio. Por lo tanto, la satisfacción de la demanda conforma un elemento básico para tener opciones de participación efectivas y estables. Esto pasa por satisfacer los niveles de calidad, es decir, pasa por optar por algún punto en el espacio de competencia por calidad.

### *Conferencia Internacional*

¿Cuál será el punto elegido por un productor? No sabemos, y dependerá de la estrategia de desarrollo para su negocio, del mercado objetivo de su producción y de los niveles de riesgo que esté dispuesto a asumir. Considerando lo anterior, podemos identificar algunos puntos de referencia en el espacio de competencia por calidad que sí tienen significado en la orientación de la estrategia del productor.

Estos puntos son al menos dos:

- **El máximo de los mínimos**, que denominaremos MAXMIN. Si el mínimo corresponde a aquel que satisface la regulación pública, el maxmin corresponderá a aquel punto que satisface el máximo nivel de regulación pública para un determinado producto en el contexto internacional. Es decir, será reflejo del más alto nivel exigido por algún Estado como requerimiento de entrada a ese mercado.
- **El mínimo de los máximos**, que denominaremos MINMAX corresponderá a aquel punto que refleja, a su vez, el máximo nivel de calidad en consideración del riesgo, asociado a la variación de los precios de los productos y factores de producción involucrados en el proceso productivo. Es decir, corresponde al “máximo seguro”. Este nivel tiende a apuntar los niveles de calidad generados por la normalización técnica.

Como el punto de elección en el espacio de competencia por calidad, no está ajeno al riesgo asociado a cada estrategia, por lo tanto vale la pena identificar una zona de este espacio que involucre menores niveles de riesgo.

Recordemos que, en general, se pueden identificar como fuentes de incertidumbres asociadas al proceso productivo agropecuarios, aquellos aspectos que se vinculan a los recursos productivos, por ejemplo los riesgos sanitarios, aquellos asociados al proceso de transformación, riesgos tecnológicos; y aquellos asociados al mercado.

La zona de menor riesgo corresponderá a aquella que se sitúa entre el maxmin y el punto minmax. De alguna forma, esta zona considera las posibles dinámicas del mercado y las variaciones de las regulaciones públicas, que si bien tienen

menores variaciones, generalmente, son discretas, por lo cual pueden cambiar fuertemente el entorno regulatorio en un determinado momento.

Por último, vale la pena, al menos insinuar, el instrumento de normalización técnica como un elemento de la estrategia de calidad que favorece la minimización de los riesgos y clarificación de las responsabilidades contractuales entre los diversos eslabones de la cadena agroalimentaria.

La normalización técnica<sup>32</sup> ofrece la posibilidad de generar las recomendaciones o guías técnicas necesarias a través de procedimientos formales, participativos, consensuales y reconocidos, manteniendo su carácter voluntario y estableciendo un sistema de evaluación de conformidad del cumplimiento de ellas asociado a un sistema de certificación.

El carácter consensual en la generación de las normas técnicas asegura en mejor nivel su observancia por parte de los sectores productivos.

A su vez, la participación del sector público en su generación permite establecer los parámetros dentro de los cuales tendrá lugar la normalización, sin que reemplacen, debiliten o contradigan las regulaciones obligatorias existentes. Así, y considerando la necesidad de iniciar un proceso de normalización técnica para las BPA se crea una institucionalidad transitoria en el Ministerio de Agricultura, a través de la Comisión Nacional de BPA<sup>33</sup>, que involucra la participación de los servicios públicos relacionados y de la representación gremial organizada. Esta Comisión ha formado Comités Técnicos, a través de los cuales está desarrollando un conjunto de Especificaciones Técnicas en BPA para los principales rubros agropecuarios.

---

32 La normalización técnica involucra aquel proceso mediante el cual se decide respecto a estándares o normas, más aquellas etapas necesarias para la evaluación de conformidad a esas normas o estándares.

33 La Comisión Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas se crea mediante Decreto Ministerial.



## **MERCADO CAMBIARIO COBERTURA DE RIESGOS FORWARD**

*Carlos Serrano  
Ingeniero Comercial, Universidad de Chile.  
Socio, consultora financiera "Finanzas Today"*

En primer lugar, agradezco al Ministerio de Agricultura por la posibilidad que me ha dado para desmitificar los mitos que existen precisamente con el seguro de cambio. Han pasado varios eventos en los últimos años que han hecho que la gente haya ido perdiendo la confianza. Principalmente, hay dos grandes mitos en este tema. Primero, mucha gente señala despectivamente que se estaría "especulando" y segundo, muchos argumentan que se pierde plata.

Lo más frecuente es que digan: "No estoy para especular con el tipo de cambio". Ante lo cual, respondo: "La verdad es que en cualquier negocio estamos especulando, el agricultor especula así como también lo hace quien construye un edificio, porque cuando comienza una construcción nunca tiene vendido el 100% de sus productos". Lo que pasa es que son "timing" completamente diferentes en términos de especulación. En el caso de la agricultura es un negocio que se va midiendo día a día; en cambio, cuando uno construye un edificio pasa un año y medio y, luego, se vende, pero si se tranca la economía y se está en un país que

crece un 2% anualmente, lo que se pensó hace dos años no es lo mismo y digo “bueno.... es que pensé que lo iba a vender...”. Entonces, ¿se estaba o no especulando? Se puede señalar que hubo un estudio previo y, en el sector agrícola sucede lo mismo, pues hay un estudio de las variables que se realiza día a día.

Respecto a la posibilidad de perder plata, hay muchas personas que lo consideran como algo negativo, pero ¿por qué no mirarlo positivamente? El resultado puede ser contrario y esto puede ayudar a ganar. Por una razón muy sencilla: estas cosas son mucho más simples y obvias de lo que se piensa. Estos temas se estudian y mucha gente dice “Voy a mandar a estudiar esto a mi ejecutivo”. La pregunta es ¿A quién van a mandar a estudiar para que pierda plata? Sin duda, no se trata de que estudien para eso, sino para potenciar y ser eficientes en el manejo de este tema. Lamentablemente, en el país, el caso Codelco -sucedido hace diez años-, dejó muy marcado al empresariado y en muchas empresas que se visitan dicen que no quieren tener una situación similar. No obstante, esta pérdida sufrida por Codelco fue, en términos claros, un robo (como lo señalaron los tribunales de justicia), que se produjo por una mala administración y con malos controles, y es lo que ha pasado también en los grandes ejemplos internacionales. Cuando se administran bien las cosas, no tiene por qué suceder algo parecido.

Cuando me invitaron a este Seminario, consideré que era un tema interesante, sobre todo, para la pequeña y mediana empresa, que son los actores relevantes que se mueven en el mercado chileno. Las grandes empresas, por su parte, tal vez tienen una mejor capacidad de estudio y de análisis y podrían estudiar mejor esta variable. No obstante, los grandes ganadores en todas estas inestabilidades, sin duda, son los que se denominan los “market makers”, es decir, los bancos, precisamente, porque tienen una gran capacidad de estudio y análisis y más gente dedicada al tema en comparación con las empresas.

**¿Qué ha pasado con el tipo de cambio en la última década?**

Hay dos cosas muy importantes que se pueden ver en el Gráfico 1. Hasta mediados de 1999, específicamente septiembre, había un proteccionismo bastante grande, gracias al sistema de “bandas” del Banco Central, también estaban los “encajes” y, evidentemente, el tipo de cambio desde 1993 hasta 1998, mantuvo una estabilidad en torno al nivel de \$400 y se movía no más allá de un 10% y sólo comienza a cambiar con la crisis asiática. En esos años, Chile también experimentó un cambio. Venía todo un énfasis en las privatizaciones y en la inversión de ADR, lo que se fue perdiendo. Entre 1995 y 1996, fue disminuyendo la entrada de dólares y el Banco Central empezó a ampliar la Banda, la que partió en 2,5% hacia arriba y 2,5% hacia abajo y terminó en 12,5%. En septiembre de 1999, el Banco Central decidió no intervenir más en el tema y dejárselo a los privados.

Desde agosto de 1992, existe el “Forward” como mecanismo de seguro de cambio y ya había, se suponía, un mercado bastante maduro, donde las empresas conocían el tema. Cuando se deja libre el tipo de cambio, también por coincidencia, viene la última época de las grandes crisis: primero, la crisis en Argentina y luego, en Brasil. Después han estado los temores de la guerra de Irak, lo que ha producido una gran volatilidad y cambios importantes, pero, tal vez no tanto en lo porcentual, lo que se ha mantenido.

Como se señaló, el tipo de cambio fluctuaba entre \$400 y \$450, produciéndose una variación de un 10%, cosa que también ocurre actualmente. Al respecto, cabe señalar que en Chile, se tiende mucho a hablar de números y los titulares en la prensa señalan que el dólar llegó a \$700 o que bajó a \$650. Sin embargo, cuando el dólar estaba entre \$400 y \$450, esta situación no aparecía mucho en la prensa como en la actualidad, siendo que la variación era también del 10%. Es cierto que ahora significa un aumento de \$70 contra los \$40 de años anteriores, pero a nivel internacional, las monedas fluctúan mucho más, por lo tanto, lo que realmente importa es que se mantenga el porcentaje de variación.

**Gráfico 1**  
**Evolución tipo de cambio (CLP/USD)**



El mercado de moneda extranjera, principalmente, está formado por instituciones financieras, que son los grandes hacedores del negocio, oferentes y demandantes, exportadores e importadores. También, hay oferentes y demandantes para seguros de cambio; se realizan las compras y las ventas entre ellos y, principalmente, hay tres tipos de operaciones: (a) las operaciones de comercio exterior, que están más relacionadas con el comercio de importaciones o exportaciones; (b) las inversiones internacionales, empresas que se compran afuera, si alguien quiere ir a comprar una empresa a Argentina o Brasil, tiene que salir con sus dólares y comprar; (c) especulación, que le llaman comúnmente, y que, personalmente, prefiero denominarla “análisis y estudio”, lo que se explicará más en detalle. En este último caso, se compran dólares para aprovechar el arbitraje, las diferencias de las tasas de interés entre un país y otro y, también, para el “hedge”, lo que es en realidad una cobertura de riesgo y que se usa mucho para cobertura de pasivos. Por ejemplo, empresas que están endeudadas en moneda extranjera, adquieren seguros de cambio para proteger esos pasivos y también los activos y, así, evitar que fluctúe su deuda.

## *Conferencia Internacional*

### **Monedas**

En general, las monedas más asociadas al comercio exterior son los dólares, no sólo en el mercado de Estados Unidos, sino también en Latinoamérica. El Euro se usa más o menos en un 30% de los casos y, en menor proporción, la moneda asiática y la Libra Esterlina. El lugar geográfico donde se manejan las monedas son las bolsas. Las principales son las de Londres y Nueva York y, después, están las de la zona de Asia y Europa.

Aquí, cabe considerar y dar la importancia al futuro, precisamente, tomando en cuenta todos estos tratados de libre comercio o bilaterales con otros países. En la actualidad, el mercado del tipo de cambio chileno es manejado, principalmente, por los bancos nacionales, pero todavía no se involucran en un gran mercado, el que, a nivel internacional, es aún más fuerte que el mercado de Nueva York, como es el mercado de Londres.

En ese lugar se encuentran, lo que muchos denominan los “especuladores”; personalmente, me gusta llamarlos “estudiosos del tema”, y son quienes dicen “el dólar va a caer, aprovecho y vendo”. Si las condiciones de un país están flaqueando, la moneda tendrá que subir y se anticipan y son los primeros que van marcando el precio. Lamentablemente, las empresas después se tienen que “cruzar” y no entienden lo que está pasando, pero son ellos quienes hacen el negocio. Hoy, lo están haciendo prácticamente en Nueva York, pero a medida que se avance con el Tratado de Libre Comercio con Europa y otros países asiáticos, no cabe duda que también se incorporarán bancos de inversión de Londres. Estos bancos son de tal magnitud que en un día pueden inyectar cien millones de dólares a un país y la próxima semana sacarlos. Lo mismo pasa con los australianos, los alemanes y los asiáticos, o sea, el mercado cambiario tenderá, definitivamente, a actuar con más actores y con mayor complicación, por eso es un tema relevante para todo exportador, pues no solo deberá considerar el precio de su producto y calidad, sino que, lamentablemente, lo que le pagan lo tiene que reducir a costos chilenos y la moneda tendrá cada vez mayor complejidad.

A continuación, se entregan algunas definiciones básicas, que, aunque conocidas, es bueno recordar:

**Operaciones spot:** valor al que se compra hoy (valor presente) y que se entrega en una transferencia en 48 horas.

**Punta:** es un precio de compra y de venta que se da inmediatamente y se usa en las transacciones entre los bancos.

**Tipos de operaciones:** las mayores, son las mal llamadas especulaciones y he optado por denominarlas “estudio en una dirección”, el que se refiere a cuando los analistas señalan que la moneda en Chile va a caer o va a subir; por lo tanto, uno se la juega en una dirección, después de un análisis y estudio.

**Arbitraje:** es utilizar la capacidad de diferencia que hay en las tasas financieras entre un mercado y otro. Como ejemplo, se puede usar el caso de Brasil, donde se llegaron a tener tasas, un par de meses atrás, de un 26%, con una inflación de 8%, o sea, tasas reales de casi 20 ó 18%. Una persona en Estados Unidos que hoy recibe tasas de 1%, puede decidir correr el riesgo. Además, también está el análisis que hacen los “market makers” que contraponen una tasa real de un 18% versus una tasa real de Estados Unidos que tiende a cero. En un país que se ve mejor, la posibilidad de que se escape más la moneda es mínima, por lo tanto, decide comprar papeles en moneda local y ganar ese 18% real y para eso trae los dólares, lo que implica liquidar dólares y hacer que la moneda del país se aprecie. Se está haciendo un tema de arbitraje y eso hace mucho y mete ruido en el tipo de cambio. Cabe recordar que es un mercado donde después se involucran las empresas y no entienden por qué la moneda sube \$20 una semana y la otra baja \$20.

**“Hedge”:** este concepto corresponde a lo que en Chile se llama “seguro de cambio”, que es la protección de un activo o un pasivo en moneda extranjera.

En el sistema chileno lo que más se usa es la moneda local y la que más se tranza es el dólar; no se tranzan otras monedas.

## *Conferencia Internacional*

### **Mercado local**

¿Quiénes son los principales participantes que mueven este mercado? Como se señaló están los bancos locales, los fondos de inversión extranjera y los bancos de inversión extranjera y las empresas, como algunas grandes que hoy tienen una presencia muy fuerte en el sistema. Las AFP también participan en este mercado, pues hoy tienen autorizado invertir en el exterior hasta un 25% de sus recursos y, probablemente, pronto se les autorice un 30%. Igualmente, participan las compañías de seguro que cubren sus primas e inversiones que tienen en el exterior y el Banco Central, que cumple un papel, por una parte, de regulador y, por otra, de interventor, pero no en el concepto malo del interventor, sino aquel que regula y suaviza las diferencias de mercado.

No se puede dejar de mencionar las empresas, principalmente extranjeras que trajeron su capital de inversión, como ENDESA (tres mil millones de dólares), que tiene que hacer cobertura de riesgo de su capital, por lo tanto, necesita estar comprando dólares. Igual cosa sucede con ENERSIS, ENTEL y TELEFÓNICA. Entre las empresas chilenas está ENAP, que es el principal importador de Chile, Papeles y Cartones, entre otras.

Así mismo, participan los bancos internacionales acreditados en Chile, como el Santander, que hoy es el más grande; el Bank Boston; el Citibank, etc. y algunos nacionales como el Banco de Chile y el Banco de Crédito e Inversiones.

La **evolución del mercado** se refiere a los principales eventos que se han producido en los 10 últimos años.

Primero, un aumento tremendo en los niveles tranzados, precisamente, porque hay mayores participantes. Las AFP tienen un volumen tremendamente grande de inversiones en el exterior; las compañías de seguro, algo menor; y los bancos de inversión extranjera también mueven cantidades tremendas.

**¿Hay desarrollo de nuevos productos financieros?** Sí, pero a una velocidad bastante baja. Principalmente, lo que se está usando hoy día es el “Forward”.

Hay una disminución de participantes, principalmente a nivel local, por las fusiones de los bancos, lo que ha aumentado el volumen de inversión, pero ha disminuido los participantes. Esto, a su vez, implica que un solo banco mueva más volumen y lo moverá en la dirección que, supuestamente, tomará el mercado, por lo que toda su mesa de dinero está enfocada a eso. Si hubiera más participantes, habría más diferencia de opiniones.

Últimamente, ha habido una disminución de inversionistas extranjeros, pues en los últimos 10 años se produjeron muy pocas privatizaciones, ya que las grandes entradas de dinero se hicieron con anterioridad.

**ADR.** Hay más de 30 empresas, pero las últimas que se colocaron fueron aproximadamente en 1996; o sea, hace 7 años, por lo que ha habido un periodo muy largo sin inversión, pues ya entraron todos esos capitales. Precisamente, hasta el año '96, todavía entraba el tema de los ADR y el tipo de cambio venía a la baja. Además, coincidió con un precio del cobre con niveles mucho más atractivos.

**Búsqueda de nuevos mercados por parte de los agentes financieros.** Como se mencionó, las AFPs disponen de un monto para invertir cada vez mayor; ahora, está en 25%, pero es muy probable que suba a 30% y, obviamente, el porcentaje que manejarían subirá y, también, lo que colocarían en el exterior.

**Inversión en el exterior los últimos años.** También ha cambiado mucho. Hay muchas inversiones, sobre todo en Argentina, Brasil y Colombia.

¿Por qué caía el tipo de cambio, principalmente, hasta 1997? Porque había primeras emisiones, venía plata de afuera y ahora empezó a salir.

Igualmente, hay otro tema que se ha dado en los últimos tres años y que se refiere a una correlación regional y la entrada de todos estos brokers externos del mercado de Nueva York, quienes lo consideran como un contexto latinoamericano. Generalmente, el broker de Nueva York siempre está involucrado con tres monedas regionales, las de Brasil, México y Chile.



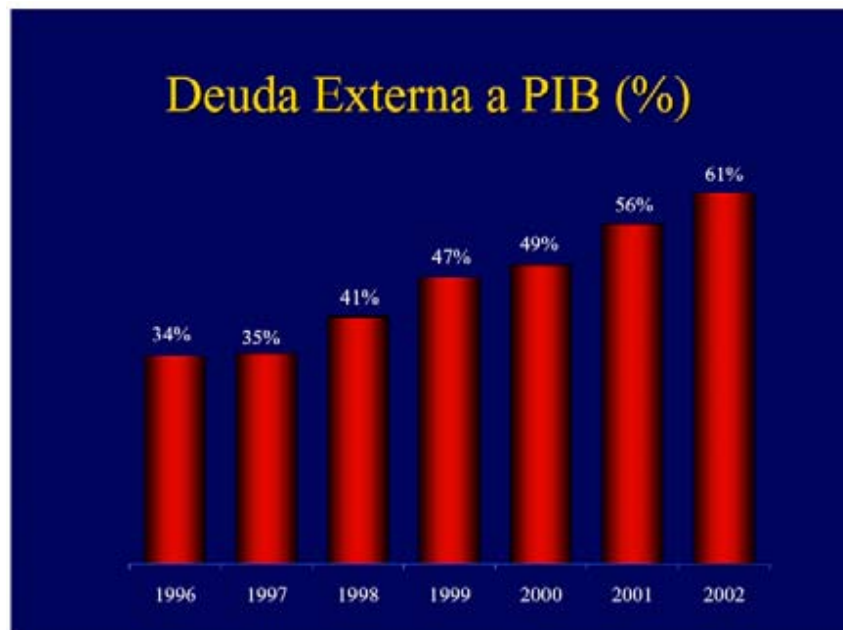
### *Conferencia Internacional*

Lo que cambia son las magnitudes y por eso, cuando se produjo la crisis en Brasil y el dólar subía un 30%, en Chile subía un 10%, ya que se premian los indicadores macroeconómicos. De hecho, en el país, un ministro dijo que las crisis, ya sea la de Argentina o de Brasil, no nos afectarían y señaló que el país crecería un 6% el 2001. Lamentablemente, se equivocó y el país creció menos de un 3%, porque las crisis regionales sí nos afectan, aunque no en la misma magnitud que al país de origen. Entonces, la correlación regional sigue y seguirá pendiente.

**Aumento del endeudamiento externo.** Este factor también es importante y le da bastante movilidad al movimiento cambiario. Considerando las bajas tasas de interés en Estados Unidos, las empresas están tratando de buscar financiamiento en ese país más que en el mercado local. Al observar el Gráfico 2, se aprecia que el endeudamiento externo ha aumentado casi el doble en los últimos años; por lo tanto, el volumen de necesidad de cobertura de riesgo de los pasivos es casi el doble del que había siete años atrás. Después, se caracterizó este periodo por una constante apreciación del peso entre 1993 y 1997 por la llegada de dólares y otros factores. En 1999, se suelta la banda y entre el 2000 y el 2003, se produjeron varias situaciones que catapultaron muy fuerte el tipo de cambio, como la crisis en Argentina, el atentado del 11 de septiembre en Nueva York el 2001, la crisis en Brasil el 2002 y la situación en Irak el segundo semestre de 2002 y los primeros meses de 2003.

Otro tema que se ha visto en esta década es la **eliminación de restricciones cambiarias**. La más fuerte, más que el encaje, es que el Banco Central optó por sacar la banda y dejar que el mercado funcionara solo, pero también ha salido a ayudar en algunos momentos. Esta situación se traduce en un aumento de la volatilidad cambiaria.

**Gráfico 2**  
**Endeudamiento externo / PIB**



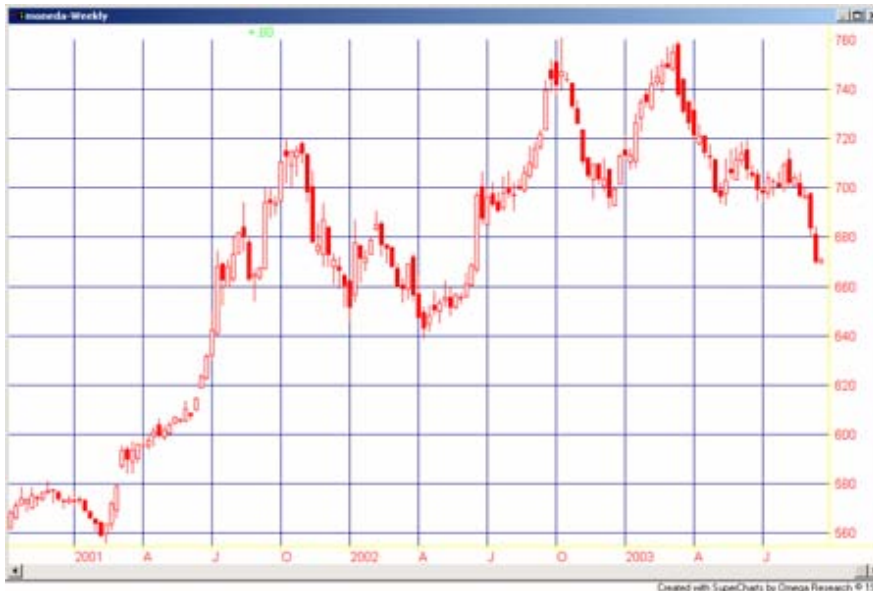
En resumen, primero hubo una mayor estabilización; luego, con la época de crisis se produjeron tremendos movimientos, porque, en la actualidad, hay más actores involucrados y más volumen comprometido en este tema.

En 1996, la deuda externa como porcentaje del producto alcanzaba un 34%; hoy, alcanza un 61%, aunque en la actualidad es, mayoritariamente, privada, pero esto da lo mismo, pues para el extranjero es Chile el que tiene una mayor deuda externa sobre el producto. Evidentemente, si a las empresas les va bien, no hay riesgo para quienes les prestaron plata, porque siempre pagarán. Desde el punto de vista del tipo de cambio, del volumen y de la volatilidad, esto es súper

### *Conferencia Internacional*

importante y puede ir creciendo, de manera que los interesados y los participantes que se están metiendo en este tema son cada vez mayores empresas y mayores montos, por lo que el manejo será más complejo.

**Gráfico 3**  
**Volatilidad semanal (2001-2003)**



El Gráfico 3 muestra casi tres años completos de volatilidad semanal. Por ejemplo, en estos últimos tiempos, tenemos barritas de \$20 y otras de \$30 en la semana. Durante los periodos de estabilización, que no son muchos, se mueve entre unos \$7 y \$10 en la semana.

Muchas veces, en las empresas hay un concepto erróneo, sobre todo en los exportadores, quienes señalan no tener problema porque exportan y le pagan al productor en dólares; es decir, tienen activos en dólares, que son los que recibe.

Sin embargo, paga mensualmente y fija un tipo de cambio, el observado de fines de mes o algunos lo hacen quincenal o semanalmente. Considerando esto, al cabo de un mes o de una semana, los dólares que fijó pueden no ser los mismos y el hecho de que “no sean los mismos” puede variar entre \$10 y \$15, lo que representa una variación de 2,5%. En otras palabras, un 2,5% constante o en la mayoría de las veces, implica una pérdida de un 2,5% en el margen. Por consiguiente, se debe tener cuidado cuando se dice: “estoy calzado en los balances”. Estructuralmente sí, pues se cuenta con activos y un pasivo, porque se pagará en dólares, pero como no se paga todos los días, se producen algunos desfases en los pagos, los que representan una pérdida de unos \$20 por cada dólar.

**Gráfico 4**  
**Relación UF/Dólar**



El Gráfico anterior es más o menos histórico. En 1988 todavía se producían algunas privatizaciones, más los ADR, la inversión extranjera y 4,2 centavos de UF por dólar. Se partió con un dólar, en términos de UF, bastante más elevado y

### *Conferencia Internacional*

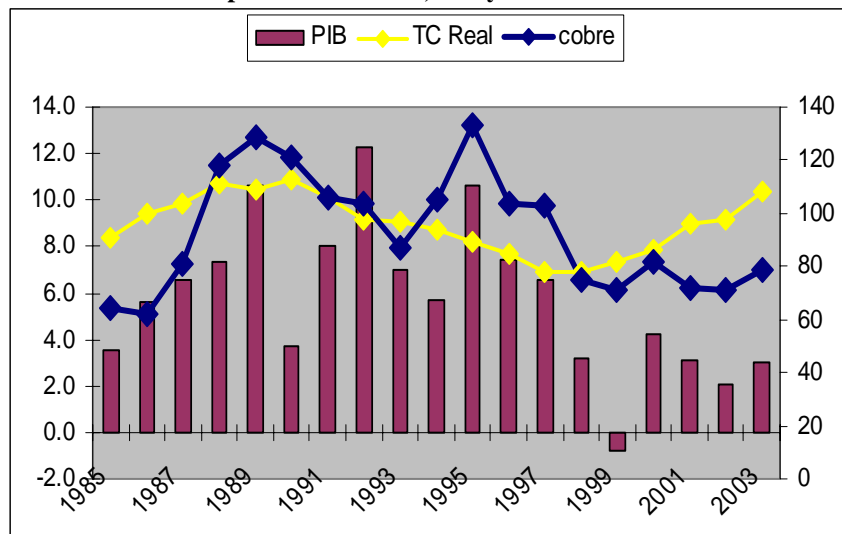
se fue apreciando, entonces el Banco Central hizo un esfuerzo por sujetar gradualmente el tipo de cambio por la Banda, se fue llenando de dólares y llegó a las actuales reservas de 15 mil millones de dólares, que corresponden a compras de lo llegaba.

Otro aspecto bastante decidor es el tema macro y es en lo que se fijan todos los analistas: el tipo de cambio real, el cobre y el PIB. Tres elementos que son muy simples y que siempre son considerados. El cobre sigue siendo determinante para el país, independiente de que hoy represente entre el 40% y el 45% de las exportaciones y que años atrás haya representando el 80%. Pero, desde el punto de vista de todos estos brokers externos es mucho más fácil y, en general, tienden a asociar a los países con un “commodity”, porque, en general, la industria se mueve en la misma correlación.

Si el cobre sube a nivel internacional y llega a más de un dólar la libra, es súper relevante para el crecimiento del país. Para los analistas, si el cobre está sobre “un dólar” es porque las economías mundiales también están creciendo a mayor ritmo, por lo tanto, es más fácil colocar el resto de los productos, ya sea la celulosa, la fruta, el vino, el salmón, etc. Toda la estructura de Chile se mueve positivamente y con mejores precios internacionales, por lo tanto, el tipo de cambio empezará a caer. A fines de los ochenta, el producto creció, se tenía un cobre de más de un dólar y un alto tipo de cambio real y, en consecuencia, el tipo de cambio real empieza a caer. En el otro extremo, en 1999, después de una crisis y con un precio bajo del cobre, cayó el tipo de cambio real.

En este caso, un analista se anticipa a los mercados, más que las empresas. Si el cobre está cayendo es porque las economías externas se están trancando; por lo tanto, si el cobre cae, Chile no andará bien. Además, si el producto cae, el tipo de cambio se complicará y empezará a subir en algún minuto, y es lo que pasó acá. En caso contrario, cuando esto empieza a mejorar, que es lo que ha pasado últimamente, el tipo de cambio empieza a marcar una curva hacia abajo.

**Gráfico 5**  
**Tipo de cambio real, PIB y P° del cobre**



### Definiciones de las operaciones spot

**Operaciones de valor presente:** en el mercado, se puede entregar la divisa en 48 horas o en 24 (los \$\$\$). El precio de la punta, el “Buy and Ask” en inglés, tiene un horario de operación entre las 9:30 y las 13:30 horas. En otros países, como Brasil, funciona hasta las 16:00 hrs.

**Volúmenes.** Estos son los volúmenes del mercado interbancario, que varían entre un millón y tres millones de dólares. Las operaciones comerciales con empresas son a la medida.

Otros conceptos que hoy día están presentes y que, en general, se dan no todos los días, son: **liquidez y profundidad**, lo que corresponde a la capacidad relativa

### *Conferencia Internacional*

del mercado interbancario para realizar una operación, sin provocar una sobre reacción del valor.

Actualmente, hay liquidez de dólares, pero ¿hasta qué profundidad? ¿Se pueden vender cien millones? Esta situación requiere de un estudio, pues se debe comprobar si es el momento oportuno y hay profundidad en el mercado. Por ejemplo, si Brasil tiene la moneda baja y todas monedas regionales siguen esta tendencia y una persona decide vender cien millones de dólares, sin duda, será la única perjudicada, pues el mercado ofrecerá un precio bajo. Por lo tanto, si son grandes cantidades, se debe esperar el momento oportuno para hacer liquidaciones.

Lamentablemente, cuando se trata de movimientos menores, quedarán al arbitrio de lo que puede estar pasando con los “market makers”. El operador de moneda extranjera, es decir, los market makers, que son los bancos, cuentan con un sistema de comunicación de audio vía punto a punto desde las mesas de dinero a otro transaccional electrónico. El mercado externo realiza casi todo con el sistema transaccional electrónico; sin embargo, en el mercado nacional ha costado mucho reemplazar el teléfono, pareciera que por ser un mercado muy chico (muy de amigo), será imposible eliminar esta costumbre en el corto plazo.

En las **operaciones “forward”** pasa exactamente lo mismo. Son los mismos conceptos.

Aquí, intervienen las mesas de dinero de bancos tanto nacionales como extranjeros. En un banco chileno, entre un 20 y un 30% de su negocio final es producto de las mesas y en un banco extranjero, entre un 70 y un 80% del negocio de la última línea es -lo que ellos llaman- la Tesorería y que es el manejo financiero. Lo manejan principalmente con dos elementos: la tasa de interés, a través de los papeles, y la moneda extranjera, donde lo hacen a través de dos mecanismos, el “spot” y los derivados y dentro de estos últimos está el “forward”.

El Banco Central es, como se mencionó, un de los actores importantes y, básicamente, es el responsable de las regulaciones en el caso de las bandas, los

encajes, los plazos de liquidaciones, etc. Fija la política monetaria, que es la tasa de interés, con lo que marca las expectativas y, finalmente, en la actualidad, lo que hace, cuando es necesario, son intervenciones a través de la venta de reservas, que es la venta directa del dólar, o a través de otros mecanismos como la deuda de los bonos del Central en dólares: los BCD o ex PRD. Éstos son bonos indexados en dólares, que para los efectos de cobertura de riesgo es moneda extranjera.

“Forward” no es más que comprar o vender un activo, que, en este caso, es la moneda extranjera a un precio futuro, fijado hoy. Es decir, un día “X” se fija el precio para 30 ó 90 días o un año más y será el que se tendrá presente.

También, hay otro concepto que se llama “swap”, el que se refiere a una operación donde, simultáneamente, se realiza una transacción “spot”, es decir, se venden (compran) los dólares en el presente, y otra forward, con el compromiso de recompra (reventa) a cierto precio en el futuro. El diferencial de tasa que se produce es lo que el mercado hoy le llama los puntos “swap”. Pero, en realidad, es una compra o venta de una moneda extranjera, dólar hoy día, que se fija un precio a un plazo deseado, que es súper importante para diferenciarlo de los futuros (porque en Chile no hay futuros en moneda extranjera). Los futuros son estructurados en plazos y van en Bolsas y hay un contrato a 90 días y ese contrato tiene una fecha que puede quedarle a lo mejor menos días, pero es para esa fecha, entonces son poco prácticos. Entonces, aquí a la gente le gusta el traje a la medida, si yo tengo un retorno que es para 23 días más, entonces el futuro no me calza, pero voy a un “forward” y lo van a hacer a 23 días exactos y en cualquier monto. Acá los bancos operan generalmente de cien mil dólares para arriba.

Para ejemplificar el tema de los puntos swaps, si uno compra dólares, en vez de hacer el forward, tengo que hacerme yo la operación y eso significaría comprar los dólares y para eso, necesito pesos chilenos y eso me mueve al mercado de renta fija. Me quedo con dólares y esos dólares los invierto a X tasa en el mercado externo de renta fija, o sea, depósitos a plazo y ese diferencial de tasa, según los plazos, se traduce en \$1 ó \$7, si es a treinta días o un año, respectivamente.



### **¿Cómo es el mecanismo de vencimiento?**

A modo de ejemplo, si un exportador compró a 53 días el dólar, tiene dos alternativas: entregarlo físicamente, lo que llaman en inglés “delivery”, o por compensación. Tal vez, puede entregarlo físicamente, porque justo en 53 días tendrá su retorno y entrega un cheque en dólares. También, puede suceder que no lo tenga por cualquier motivo; entonces, lo hace por compensación, es decir, el precio fijado en el contrato se restará al valor del dólar observado ese día, lo que produce una diferencia de \$2 ó \$3 a favor o en contra y es lo que paga o recibe.

Lo que más se usa, en el 90% o más de las operaciones, es por compensación, para que no implique movimiento de la transacción completa del dinero, entonces son compensaciones pequeñas que implican mover 2 ó 3 millones de pesos.

Al referirse a la composición del mercado en los últimos años (ver Gráfico 6), cabe recordar que el mercado trabaja, mayoritariamente, con el peso chileno y con dólar, que es lo que se llama contratos nominales. Aproximadamente, en el 80% de los casos se fija un tipo de cambio nominal, un precio concreto, lo que significa que, siguiendo con el ejemplo de 53 días, si el tipo de cambio hoy está a \$665 y se fijan \$2 más para ese periodo, lo van a vender en \$667 pase lo que pase.

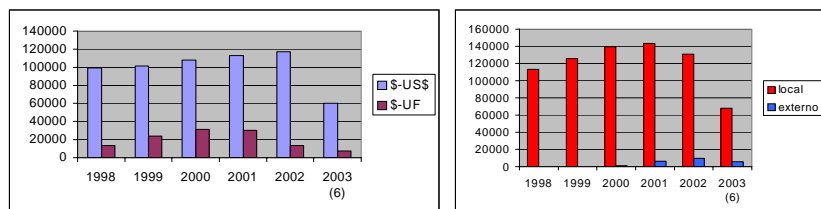
En plazos más largos, generalmente, se usa el mecanismo del dólar contra la UF, es decir, el valor se fija en UF, por lo que no hay un precio conocido, sino que corresponderá al precio conocido del día de la liquidación multiplicado por el valor vigente de la UF ese día. Este sistema también es bastante estimativo, porque es posible calcular el valor de la UF de un año más en función de la inflación, es decir, si la inflación se calcula en 3%, la variación será 2,5%, o sea, el rango no es más que medio punto para arriba o para abajo. Este mecanismo está bastante acotado y, mayoritariamente, la contabilización de los mercados forwards se hace en el mercado local.

**Gráfico 6**  
**Composición del Mercado de Forwards**

**Forwards**  
**Montos Transados US\$ MM**

Año	\$-US\$	%	UF-US\$	%	Mdo. Local	%	Mdo. Exter.	%	Total
1998	99377	87,95	13517	11,96	112894	100,00	0	0,00	112994
1999	101623	80,90	23889	19,02	125512	100,00	0	0,00	125612
2000	107872	76,74	31378	22,32	139251	99,06	1321	0,94	140572
2001	112609	75,36	30604	20,48	143212	95,84	6216	4,16	149428
2002	117205	83,52	13572	9,67	130776	93,19	9560	6,81	140336
2003 (6)	60310	81,85	7613	10,33	67923	92,18	5760	7,82	73683

fuente BCCh



Respecto a la estructura de los montos y los plazos del mercado de forward (ver Cuadro 1), del mercado total, los nominales, es decir, con un precio fijo, son los más utilizados y representan alrededor del 80%. De este porcentaje, en general, cerca del 70% de las operaciones son a 30 días o menos, específicamente, en el 2002, un 47% fue entre 8 y 30 días y un 24%, a 7 días.

En las operaciones nominales a 42 días, 12%, y más de 42 días, 17%. Esto también da cierta movilidad para que la gente no tenga temor cuando necesita un forward para 80 días y si alguien no quiere o no se atreve a cubrirse por ese periodo, puede hacerlo por 15 días e ir renovándolo y en caso de encontrar un precio bueno, tomar la utilidad y retirarse o dejarlo abierto. El mecanismo del forward tiene la gran ventaja de que en cualquier minuto uno se puede salir, es decir, si uno compra un forward a 80 días y mañana ve que el tipo de cambio subió bastante y se cree que después caerá, se puede salir del forward y vender por el residual del plazo, o sea, por 79 días y fijar para el plazo de 80 días la utilidad: es así de dinámico.

*Conferencia Internacional*

**Cuadro 1**  
**Estructura de montos y plazos del mercado de forward**  
 Monto y precio de las operaciones forward (peso-dólar) suscritas en el MCF(\*)  
 millones de dólares

Año	Periodo de maduración de los contratos											
	Hasta 7 días			Entre 8 y 30 días			Entre 31 y 42 días			Más de 42 días		
	Monto	%	Precio (\$/US\$)	Monto	%	Precio (\$/US\$)	Monto	%	Precio (\$/US\$)	Monto	%	Precio (\$/US\$)
1998	41.217	41,5	460,94	37.984	38,2	463,24	17.320	17,4	464,51	2.856	2,9	473,88
1999	29.092	28,6	507,51	44.286	43,6	510,82	24.726	24,3	508,18	3.518	3,5	518,15
2000	26.144	24,2	540,58	49.865	46,2	540,90	25.919	24,0	541,51	5.944	5,5	549,73
2001	31.504	28,0	624,99	47.716	42,4	636,59	21.102	18,7	630,97	12.286	10,9	658,33
2002	28.455	24,3	691,00	55.052	47,0	698,25	13.690	11,7	691,94	20.018	17,1	698,75

Periodo	Total transado	
	Monto	Precio (\$/US\$)
1998	99.377	462,82
1999	101.823	509,48
2000	107.872	541,41
2001	112.809	634,66
2002	117.205	691,29

Monto y precio de las operaciones *forward* (UF-dólar) suscritas en el MCF(\*)  
(millones de dólares)

Año	Periodo de maduración de los contratos											
	Hasta 90 días			Entre 91 y 180 días			Entre 181 y 360 días			Más de 360 días		
	Monto	%	Precio (% Var.)	Monto	%	Precio (% Var.)	Monto	%	Precio (% Var.)	Monto	%	Precio (% Var.)
1998	4.765	35,2	4,66	5.217	38,6	5,89	1.923	14,2	3,75	1.612	11,9	2,92
1999	9.184	38,4	0,66	7.188	30,1	1,80	3.947	16,5	1,02	3.569	14,9	1,18
2000	16.946	54,0	-1,05	6.004	19,1	-0,92	4.936	15,7	-0,54	3.492	11,1	-0,37
2001	14.399	47,0	-0,30	6.015	19,7	0,15	4.283	14,0	0,27	5.917	19,3	0,33
2002	5.159	38,0	0,22	3.603	26,5	-0,22	2.026	14,9	-0,28	2.784	20,5	-0,36

Periodo	Total transado	
	Monto	Precio (\$/US\$)
1998	13.517	4,90
1999	23.889	1,17
2000	31.378	-0,87
2001	30.604	-0,01
2002	13.572	-0,09

En el caso de dólar-UF, también, la estructura de plazo va, mayoritariamente, hasta los 90 días y concentra el 38%; el plazo de 180 días concentra el 27%; los plazos más, pero inferiores a un año; un 14%; y más de un año, menos del 20%. Son operaciones con menos profundidad en el mercado, con menos liquidez.

De acuerdo con las estadísticas de la Superintendencia de Banco e Instituciones Financieras, a mayo de 2003 (ver Cuadro 2), alrededor del 50% de los montos transados están en manos extranjeras; mientras que los bancos nacionales aparecen recién en el quinto lugar y lo ocupa BCI; en sexto lugar está el Banco del Estado y en el octavo, el Banco de Chile, pero, en general, es la banca extranjera la que domina en este tipo de mercado. Estos volúmenes alcanzan un monto de saldo de 40 mil millones de dólares en contratos vigentes.

*Conferencia Internacional*

**Cuadro 2**  
**Bancos del Mercado Forward**

<b>RANKING</b>	<b>BANCO</b>	<b>MONTO US\$</b>	<b>%</b>	<b>% ACUMULADO</b>
1	CHASE	6.373.84	15,28%	15,28%
2	SANTANDER	5.500.16	13,18%	28,46%
3	CITIBANK	4.386.22	10,51%	38,98%
4	DEUTSCHE	4.303.62	10,32%	49,29%
5	BCI	3.462.66	8,30%	57,59%
6	ESTADO	3.366.03	8,04%	65,64%
7	ABN	3.296.96	7,90%	73,54%
8	CHILE	2.668.88	6,40%	79,93%
9	BOSTON	1.995.61	4,78%	84,72%
10	HSBC	1.726.81	4,14%	88,85%
11	BHIF	1.677.46	4,02%	92,87%
12	BICE	715.70	1,72%	94,59%
13	DESARROLLO	479.53	1,15%	95,74%
14	CORPBANCA	436.46	1,05%	96,79%
15	SECURITY	352.01	0,84%	97,63%
16	DRESDNER	324.07	0,78%	98,41%
17	SUDAMERICANO	294.87	0,71%	99,11%
18	SUDAMERIS	236.06	0,57%	99,68%
19	FALABELLA	12.21	0,03%	99,71%
20	DO BRASIL	4.22	0,01%	99,72%
	OTROS	117.46	0,28%	100,00%
	<b>TOTAL</b>	<b>41.717.86</b>		

Fuente: SIBIF (Mayo 2003)

**TIPOS DE HEDGES: cobertura de riesgo**

**A. HEDGE ACTIVADO**

ACTIVOS	PASIVOS	
--	MONEDA EXTRANJERA	← UNHEDGED
<hr style="border-top: 1px dashed black;"/>		
DERIVADO	----	← HEDGED
DERIVADO	MONEDA EXTRANJERA	← POSICIÓN NETA

**1. POSICIÓN PASIVA EN MONEDA EXTRANJERA**

- RIESGO DE DEVALUACIÓN DE LA MONEDA LOCAL
- RIESGO DE REVALUACIÓN DE LA MONEDA EXTRANJERA
- EFECTO DE AUMENTO DE PASIVO O PÉRDIDA POR CORRECCIÓN MONETARIA SOBRE ÉSTE.

**B. HEDGE PASIVADO**

ACTIVOS	PASIVOS	
MONEDA EXTRANJERA	--	← UNHEDGED
<hr style="border-top: 1px dashed black;"/>		
--	DERIVADO	← HEDGED
MONEDA EXTRANJERA	DERIVADO	← POSICIÓN NETA

**1. POSICIÓN ACTIVADA EN MONEDA EXTRANJERA**

- RIESGO DE DEVALUACIÓN DE LA MONEDA EXTERNA
- RIESGO DE REVALUACIÓN DE LA MONEDA LOCAL
- EFECTO DE DISMINUCIÓN DE ACTIVO O PÉRDIDA POR CORRECCIÓN MONETARIA SOBRE ÉSTE.

**Figura 1: Hedges**

### *Conferencia Internacional*

Lo que llaman “hedging”, en español “cobertura de riesgo”, corresponde a la utilización de los instrumentos derivados para disminuir el riesgo sistemático de inversión o para neutralizar los efectos por movimiento no deseado de los activos en el mercado. El proceso consiste en generar una posición contraria a la del activo subyacente del derivado como mecanismo de seguro de cambio. Todo esto se traduce en una cosa muy simple, que el activo subyacente, el dólar, mi inversión, mi retorno que voy a recibir en el caso de un exportador y tengo que crear la posición contraria y creando la posición contraria quedo cubierto del riesgo de fluctuaciones. Si yo tengo moneda extranjera como un pasivo, tengo que hacer el derivado al revés, ponerlo en el activo. (ver Figura 1 en la página anterior).

Al construir una posición contraria, quedan calzadas las variaciones, por lo tanto, lo que pase con el tipo de cambio está completamente fijado a un precio. Una situación similar se produce con una moneda u otra, pues el riesgo de la devaluación de la moneda extranjera o de la reevaluación de la moneda local disminuye los efectos de la corrección monetaria. En el fondo, los beneficios de este hedge son la cobertura de riesgo, la eliminación de fluctuaciones y la fijación de niveles de precio.

En general, los tipos de cobertura de riesgo más usados son el forward, el futuro y las opciones, las que, generalmente, se mueven más en el mercado extranjero, que son los que permiten hacer la contraparte de un activo subyacente, como se señaló en la definición. Esto significa que al tener moneda extranjera en el pasivo, se debe construir en el activo la cobertura, que es lo que llaman el derivado, porque se deriva del activo principal.

### **¿Cómo se estudia el mercado?**

Aquí hay dos técnicas complementarias y muy importantes. **Una es el fundamentalismo**, que anticipa las expectativas. Los market makers y las mesas de los bancos tanto nacionales como internacionales siguen indicadores

importantes en diferentes regiones, principalmente, los que más afectan al mercado chileno, como los de Estados Unidos y Europa. Se adquiere una rutina y un aprendizaje de monitorear todas estas señales, como el PIB, las inflaciones, las balanzas de comercio, las bolsas, etc.

Las bolsas son súper buenos indicadores, pues cuando suben se anticipan bastante bien a las expectativas de mercado y a las principales políticas económicas. También, vigilan las correlaciones internacionales, por ejemplo, qué es lo que está pasando con la economía en Argentina, con una moneda estable; qué pasa en Brasil, que también hay inversión y donde la moneda ha estado estable los últimos cinco meses. A diferencia de la moneda chilena, en Brasil, los últimos cinco meses ha estado en torno al 2,95 y sube a 3 o baja a 2,85.

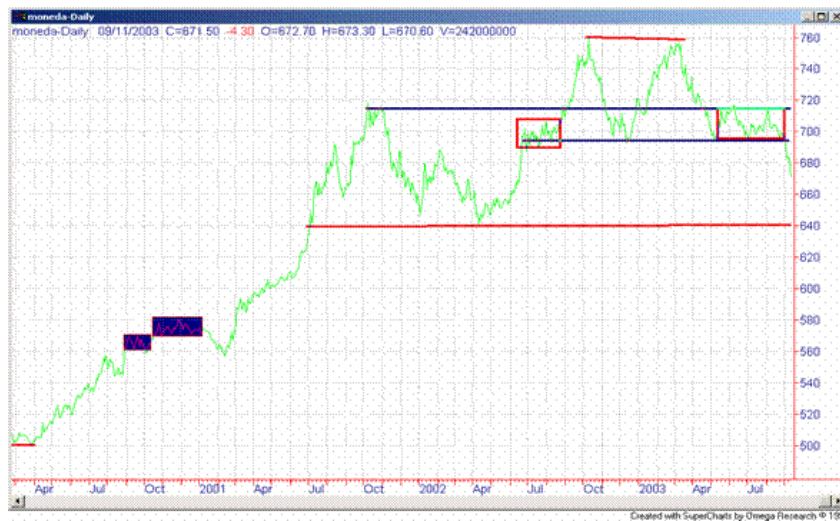
Lo anterior, al final, lleva a determinar un pronóstico probabilístico y, según los modelos que cada economista maneje, estima las probabilidades de que el dólar sube o baje y hasta qué punto. Debido a esto, mi opción personal es hablar de un estudio del tema más que de especulación, porque hay fundamentos y análisis importantes para determinar o suponer cómo fluctuará el tipo de cambio.

Otra técnica muy importante y cada vez más usada es el **análisis técnico**, donde hay figuras, niveles, tendencias, indicadores y plazos. El Gráfico 6 muestra rápidamente ciertas cosas que se dan en los mercados y que son aprovechadas por estos market makers, y que, muchas veces, las empresas, que tienen que actuar en los mercados, no entienden lo que está pasando y se les dan grandes volatilidades

Por ejemplo, cuando en el 2002, el dólar se movió entre los \$640 y los \$720, el mercado fijó un nivel, lo corrigió y lo llevó al mismo nivel de \$640 y no tuvo más fuerza para bajar, por lo que tuvo que subir. Acá hay modelos matemáticos, pero no interesa cómo se formulan o se construyen, sino cómo pensará el analista, es decir, se probó un nivel y estuvo varios días entre \$715 y \$720 y como le costaba seguir subiendo, se decidió bajarlo, hasta cuando se produjo un freno y, luego, se subió y se bajó hasta que se logró estabilizar en torno a \$700.



**Gráfico 7**  
**Niveles del tipo de cambio**



A fines de 2002, debido a algunas crisis como el tema de la guerra en Irak y el alza del Real en Brasil, por lo que se consideró que el dólar pasaría los \$700 y lo llevaron a \$760 y actuó el Banco Central, que empezó a vender y a intervenir con reservas, y volvió a bajar a \$700. El mercado dio señales de que no tenía más fuerza para caer más, porque ya había validado un nivel de estabilidad en \$700 y volvió a validarlo. Entonces, el mercado consideró que aún tenía fuerzas para subir más y llegó a \$760 y aquí se preguntó si era posible que rompiera ese precio. Se empezaron a dar números y a calcular si sería posible que el dólar llegara a \$800 y qué sucedería si no lo hacía. Se llevó para arriba, pero no tuvo fuerzas para romper cierto nivel, que se llama la resistencia, y empezaron a mejorar las condiciones externas, por ejemplo, se desinfló el tema de la guerra,

por lo que se pensó que estaba muy caro y no tenía fuerzas para llegar a \$800, por lo tanto, había que bajarlo.

Se volvió a \$700 y tuvo una pequeña estabilidad en torno a los \$700 y \$720 hasta que empezó a caer. Esta caída coincidió con el momento que el cobre pasó los 80 centavos de dólar la libra; las proyecciones de Japón empezaron a mejorar; y Estados Unidos empezó a hablar de un crecimiento de entre 5 y 3,5% para el próximo año. Ante esto, se pensó que el mundo se estaba arreglando, por lo tanto, no tendría fuerzas para subir y, definitivamente, tendrá que bajar. Próximamente, llegará a un nivel de \$640, cuándo lo alcanzará no es seguro, pero, sin duda, lo hará.

Estas figuras se dan y en un gran porcentaje y es lo que anticipan quienes estudian los mercados.

A modo de información, también existen otras curvas que se estudian como los promedios móviles, los “momentos” y el indicador RSI.

### **¿Quiénes son estos brokers?**

Son los grandes y conocidos broker americanos que están en el mercado, muchos con oficina en Chile. Además de tener oficina de representación, como Salomón, actúan como banco, por ejemplo el Morgan, Santander, etc. Son los que estudian los fundamentos mencionados, hacen el análisis técnico e inician estos grandes cambios de tendencias.

*Conferencia Internacional*

## **CAPÍTULO V**

# **VISIÓN Y ROL DE LAS ENTIDADES ASEGURADORAS**



**LA ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO  
EN LA AGRICULTURA EN EL SIGLO XXI:  
VISIÓN Y ROL  
DE LAS ENTIDADES ASEGURADORAS**

*Juan Alfonso Sáez Ruiz*

La necesidad de producir alimentos es un hecho que, al parecer, deberá mantenerse durante muchos años; por el momento, no se vislumbran procedimientos alternativos a la actividad agroalimentaria para satisfacer esta demanda.

En esta presentación, se pretende hacer un análisis de los riesgos que afectan o pueden afectar las diferentes ramas de la actividad agraria rural, que abarca las producciones agrícola, ganadera, forestal y acuícola; de la necesidad que tiene el productor de proteger su patrimonio y su medio de vida; y de las diferentes formas de obtener respuestas eficaces.

Se considera que el seguro puede ser una solución eficaz, pero para que lo sea requiere de una serie de informaciones y de una gestión ordenada, basada en un diseño adecuado de productos, en la compensación de daños entre diferentes zonas y producciones y en el hecho de compartir los riesgos asumidos.

A través de experiencias pasadas y de las perspectivas a futuro del seguro agrario en diferentes países, se propone un marco de actuación, donde, a diferencia de otros ramos de seguro en el que intervienen las partes contratantes, se considera necesaria la participación activa de un tercer actor, el Gobierno de cada país.

## **Introducción**

El sector agrario ha jugado -y está llamado a seguir haciéndolo- un papel determinante en la economía mundial, por varias razones muchas veces comentadas: es la fuente básica de producción de alimentos para una población en continuo crecimiento, compensa los daños medioambientales producidos por otras actividades productivas, se ocupa del mantenimiento del paisaje y del entorno rural, etc. Se trata, por tanto, de un sector considerado por muchos como “estratégico” y si se analiza con un poco de detalle, puede comprobarse cómo la mayoría de los Gobiernos de los países procuran protegerlo al máximo.

A nivel mundial, el aporte de este sector al Producto Interno Bruto es del 5% y, considerado conjuntamente con la agroindustria, supera el 10%. Por aportar sólo algunos datos generales, el 2002, la producción mundial de cereales fue de más de 1.800 millones de toneladas; la de carne, de 245 millones de toneladas; la de leche, de 593,5 millones de toneladas; la acuícola, de más de 35 millones de toneladas; la de madera en rollo, de 3.350 millones de m<sup>3</sup>, etc.

Igualmente, se debe considerar la creciente profesionalización del sector, entendiendo como tal que el profesional agrario realiza una actividad productiva que va más allá del autoconsumo, dirigida a un mercado de consumidores que demandan cantidad y calidad. Esta tendencia empresarial lleva aparejada una necesidad de inversiones tanto durante el ciclo productivo como en el inmovilizado (almacenes, naves ganaderas, maquinaria de diversa índole, etc.).

Esta actividad empresarial tiene algunas particularidades que deben tenerse en cuenta: las producciones agrícolas, en su inmensa mayoría, se obtienen al aire libre, lo cual supone que están totalmente expuestas a la acción de los diversos

### *Conferencia Internacional*

agentes atmosféricos o climatológicos; por ello, el resultado productivo final no solo depende de los factores que el empresario agrario controla (elección y preparación del terreno, densidad de semilla o plantas, uso de fertilizantes y plaguicidas, etc.), sino que también está muy condicionado por la incidencia y la intensidad durante el ciclo productivo de las temperaturas, las precipitaciones hídricas, la luminosidad, la intensidad del viento, etc. Otro factor que influye en la producción final es la aparición de plagas y enfermedades no controlables por procedimientos preventivos o curativos. Además, los precios de mercado de estos productos también tienen una característica diferencial, ya que por su condición de “commodities” e integrantes de la cesta básica de alimentación, sus cotizaciones no siempre resultan de añadir a los costes de producción un margen o beneficio empresarial.

Las explotaciones ganaderas también tienen riesgos específicos relacionados con la climatología (sequía, inundaciones, exceso de frío o calor), con accidentes (despeñamientos, pánico), con enfermedades enzoóticas o exóticas (no habituales y de difícil control) y con el comportamiento de los mercados.

Las plantaciones forestales pueden quedar destruidas en breve espacio de tiempo por el devastador efecto del fuego y también pueden verse afectadas por riesgos atmosféricos (viento, sequía, granizo) o por determinadas plagas y enfermedades.

Las explotaciones acuícolas están expuestas a riesgos de la naturaleza, a determinadas plagas y enfermedades y a posibles episodios de contaminación.

En definitiva, se puede visualizar el escenario de este sector como una actividad cada vez más empresarial, con vocación de mercado, que arriesga su patrimonio, que invierte constantemente (con capitales propios y ajenos) y con un futuro, en su conjunto, difícilmente cuestionable por muchos años, pero sometido a los riesgos propios empresariales, agravados tanto por sus especiales características como por el medio donde se desarrollan.

Para enfrentar estos riesgos, el productor agrario ha contado, históricamente, con múltiples alternativas con efectos más o menos eficaces: diversificar sus producciones, evitar cultivar en los períodos de máximo riesgo, introducir

elementos de protección (estufas contra la helada, mallas antigranizo, sistema de riego frente a la sequía, drenajes frente a la inundación, cortafuegos y desbroces periódicos frente a los incendios forestales, cuarentenas frente a las enfermedades, etc.).

También, en cada región, han existido otros sistemas alternativos para enfrentar los daños que, finalmente, se producían. Por citar algún ejemplo, en Europa de la Edad Media, existía un sistema de préstamos de semilla para los agricultores que tenían dificultades en la cosecha del año anterior.

Si finalmente se producía el desastre, siempre quedaba el recurso de pedir auxilio al Gobernador o Regidor de turno, rogando una moratoria o condonación de deudas y de impuestos o un préstamo para realizar nuevamente la siembra o adquirir nuevo ganado, mientras que las respuestas obtenidas podían ser muy variadas.

En cualquier caso, eran riesgos que podían encajar dentro de la actividad aseguradora, pues son fenómenos que se producen con cierta frecuencia o probabilidad y que causan determinados daños. Por ello, desde que se inició esta actividad, el seguro de cosechas ha sido una alternativa más para la gestión de dichos daños. A cambio del pago de una prima de seguro, el productor recibe una indemnización por parte de la compañía aseguradora en el caso de que el bien asegurado sea dañado por una causa amparada en el contrato de seguro.

### **El seguro como instrumento de gestión de riesgos agrarios. Situación actual en Europa**

Cuando se inicia la preparación de un seguro de cosechas, se diseña un producto lo más completo posible para satisfacer las necesidades del asegurado, en condiciones que -se pretende- sean también “asequibles”, tomando como base la información de la que se puede disponer en aquel momento. Tras las primeras experiencias de comercialización de este producto inicial, en ocasiones se



### *Conferencia Internacional*

constata que la información con que se contaba inicialmente no es tan fiable, que la climatología, las enfermedades y los incendios se comportan con mayor severidad de lo esperado, que las fuentes estadísticas de producción son generales y que los métodos de evaluación de daños no están estandarizados. En definitiva, hay un número considerable de elementos que deben revisarse con urgencia, si se pretende consolidar el producto de seguro en el mercado.

Si ésta es la visión general, la experiencia de los países con más tradición en seguro agrario y de sus compañías de seguros ratifica que, a lo largo de los años, han tenido que ir perfeccionando sus productos para ofrecer mejores coberturas al productor y, simultáneamente, obtener resultados más equilibrados.

La situación del seguro agrario en Europa es la siguiente:

**Austria.** Dispone de uno de los modelos más antiguos de seguros de cosechas, basado en la Ley de Fomento de Seguro contra el Pedrisco, del año 1955, que establece actualmente una subvención máxima del cincuenta por ciento de la prima. La cobertura se ha ampliado recientemente al riesgo de helada en determinados cultivos (viñedo, remolacha), pero el daño producido por otros fenómenos naturales (viento, inundación, aludes, nieve, sequía, etc.), sólo se puede compensar a través de un mecanismo más general, como es el Fondo de Catástrofes.

**Alemania.** No posee ningún sistema de seguro agrícola con apoyo del Estado. El producto más extendido es el seguro contra el granizo; el seguro de helada en el viñedo es poco más que testimonial. El volumen de primas total se sitúa en 150 millones de euros.

Según opinión de los agricultores, este producto ofrece una cobertura insuficiente frente a los riesgos que tiene que afrontar el productor y que se han manifestado con mayor intensidad en los últimos años: lluvias intensas, inundaciones, fuertes vientos y sequías. Las compañías aseguradoras están analizando las condiciones técnicas del producto de seguro que deben desarrollar para dar respuesta a estos riesgos; por su parte, los agricultores, que al menos hasta hace tres años no parecían dispuestos a asumir un coste de las pólizas muy superior al de las de

granizo, observan con inquietud cómo podrán hacer frente a las coberturas de los citados riesgos. En este país, los expertos señalan que para que estos nuevos productos sean viables, el Estado debería conceder “considerables subvenciones a las primas” y/o participar con una cobertura de reaseguro catastrófica.

**Francia.** Está viviendo otro intenso debate sobre el procedimiento más adecuado para compensar a los productores agrarios frente a los daños causados por catástrofes climáticas. Tradicionalmente, no hubo mucha inquietud por desarrollar los seguros agrícolas (salvo productos con cobertura por pérdidas ocasionadas por granizo), por la poca frecuencia de daños registrados, pero en la última década varias heladas provocaron importantes pérdidas en viñedo y frutales y, posteriormente, viento, sequía y exceso de lluvias, en diferentes episodios, también mermaron considerablemente las cosechas. La compensación que ofrece el sistema público de garantía ante calamidades agrícolas producidas por riesgos no asegurables (todos salvo el granizo), está siendo cuestionada por insuficiente, ya que se limita en la práctica a la bonificación de intereses de créditos preferenciales.

**Italia.** Aquí el seguro agrario también se ha modificado en los últimos años. Desde 1970 y hasta 1996, el seguro funcionaba a través de los Consorcios Agrícolas. A partir de 1996, cada compañía aseguradora fija sus condiciones y el Estado subvenciona el 50% del coste de las primas. Como en otros muchos países, las coberturas ofrecidas se limitan casi exclusivamente al granizo, con garantías -en casos muy puntuales- frente a los daños causados por el viento y la helada.

La novedad más reciente es la creación, en el año 2003, de un Fondo de Reaseguro de los Riesgos Agrícolas, dotado con 30 millones de euros para un periodo de tres años y que incorpora dos mecanismos diferentes:

- Por un lado, ofrece a las compañías de seguros una cobertura no proporcional a cambio de un porcentaje de las primas. Esta cobertura es diferente para las pólizas combinadas (garantizan daños producidos por uno o más riesgos nominados) y para las pólizas multiriesgo.

### *Conferencia Internacional*

- Por otro, para fomentar la contratación de pólizas multiriesgo, la subvención del coste de la prima a pagar por el agricultor se eleva al 80%.

**Portugal.** Ha ocurrido algo similar al caso anterior. El actual sistema, puesto en funcionamiento en el año 1995, se denomina SIPAC (Sistema Integrado de Protección contra los Riesgos Climáticos) y tiene los siguientes elementos básicos:

- El Estado establece cada año una tarifa de referencia para cada cultivo y cobertura, que se aplica para calcular la subvención que corresponde a cada póliza, ya que cada compañía aseguradora puede fijar libremente sus propias tarifas.
- Se crea un fondo de catástrofes para compensar a los agricultores que disponen de un contrato de seguro para aquellos daños de origen climático que no están amparados por el seguro de cosechas y que están considerados como catastróficos.
- Se dispone de un sistema de compensación por siniestralidad para las compañías de seguros para situaciones de elevada siniestralidad.

**España.** Aquí, la climatología se manifiesta con violencia con cierta frecuencia y el productor sufre sus consecuencias en la pérdida de cosechas. Las compañías de seguros y el Estado intentaron dar respuesta durante muchos años, pero no se alcanzaba a ofrecer cobertura más que frente a incendio, granizo y muerte de ganado; los daños provocados por sequía, inundaciones y similares no estaban resueltos por esta vía. Esta situación se produjo hasta cuando la acción coordinada del sector privado y del Estado, bajo las directrices de la Ley de Seguros Agrarios Combinados, permitió poner en marcha un sistema que garantiza los daños causados por los riesgos catastróficos antes mencionados, mediante una estrategia combinada de gastos reducidos de gestión, un mismo producto de seguro ofrecido por las compañías de seguros interesadas en este sector y una participación del Estado activa y en varios frentes (subvención de

una parte del coste del seguro, cobertura de reaseguro para eventos catastróficos, participación en campañas de marketing del seguro).

### **Nuevas orientaciones en la protección frente a los desastres climáticos en el sector agrario**

Aún se está lejos de tocar techo en lo que se refiere a las necesidades de perfeccionamiento de esta clase de seguros. A continuación, se analiza hacia dónde se pretende dirigir esta política en algunos casos concretos:

Actualmente, la **Unión Europea** está debatiendo sobre la necesidad de crear un marco comunitario de protección de los agricultores contra los riesgos que afectan a la supervivencia de las explotaciones agrarias y, en concreto, contra los riesgos de la naturaleza.

En el “Memorándum sobre los seguros agrarios en la gestión de riesgos en la agricultura y ganadería”, elaborado en el año 2002 por la Presidencia española de la Unión Europea, se apostaba por el seguro agrario como instrumento de gestión de riesgos, resaltando la necesidad de una estrecha colaboración entre la iniciativa privada aseguradora y los poderes públicos en los procesos de diseño y financiación de los sistemas de aseguramiento.

Avanzando en esta idea, en un Informe de la Presidencia griega de la Unión Europea publicado en mayo de 2003 sobre Riesgos Naturales y Seguros en el Sector Agrícola, se resalta que “la actividad agrícola y el desarrollo de la ganadería en Europa constituyen el factor principal para garantizar la seguridad alimentaria”, por lo que se deben “asegurar los medios de salvaguardia de las explotaciones agrícolas contra los riesgos naturales específicos que se ciernen sobre ellas”.

### *Conferencia Internacional*

Como se ha analizado anteriormente, en Europa cada país tiene su propia política de actuación en esta materia. En este documento se propone la adopción de las siguientes medidas:

1. Creación de un mecanismo comunitario de financiación de reaseguro, que complemente la capacidad del mercado privado de reaseguro.
2. Financiación para el desarrollo de nuevos mercados de seguros, con medidas como la subvención de una parte del coste de las primas, creación de reservas, etc.

Recientemente, las autoridades de **Turquía** han propuesto la creación de un pool de seguro para ofrecer cobertura a su sector agrario. Por un lado, este sector es considerado como estratégico para el país; por otro, los cultivos son muy susceptibles a las inundaciones y las tormentas, mientras que el nivel de aseguramiento actual es muy bajo. Se pretende aprovechar la circunstancia de que el esquema de pool de coaseguro ya está funcionando frente al riesgo de terremoto y se quiere trasladar al campo.

**Hungría** tiene una larga historia en el seguro de cosechas (su origen se encuentra en la primera mitad del siglo XIX), el que ha atravesado diferentes etapas: en momentos, operaban compañías de seguro publicas; en otros, las privadas y en una época, se instauró un sistema obligatorio de seguro contra el granizo. En la actualidad, operan las compañías privadas y, desde el año 2002, el Gobierno concede una subvención igual al 30% del coste de las primas. Actualmente, el volumen de primas en este país supera los 35 millones de euros.

En **Rumania**, el sistema puesto en marcha en el año 2002 es mixto: las compañías privadas comercializan seguros de cosechas con cobertura frente a determinados riesgos y el Estado ofrece cobertura frente a los riesgos sistémicos (sequía, inundación, helada invernal) a aquellos productores que hayan contratado una póliza de seguro.

En la actualidad, en **Brasil** se está tramitando una Ley de Seguro Rural, que pretende apoyar la implantación de forma progresiva del seguro de cosechas, por cultivos y Estados, mediante un programa de subsidios.

**Canadá** está revisando su programa de seguro de cosechas, en el denominado Marco Estratégico para la Agricultura (CSA). Se considera que los productores deben proteger sus explotaciones contra enfermedades que se propagan rápidamente o deben asumir la responsabilidad de un daño medioambiental o en la cadena alimentaria. Se pretende ampliar la cobertura de los seguros actuales e incluir una opción de seguro para el conjunto de la explotación; el objetivo es poner en marcha estos nuevos productos entre los años 2005 y 2006.

**Estados Unidos** introduce cada año nuevos productos en su Programa de Seguros de Cosecha, con el objetivo de aumentar la protección de sus agricultores. Normalmente, los inicia como Programas Piloto y en unos pocos Estados; si confirman su viabilidad, se integran como seguros consolidados. Así comenzaron los Seguros de Ingresos (Crop Revenue Coverage, Revenue Assurance, Income Protection) y los Seguros de Ganado.

También en **España** el seguro agrario es objeto de revisión permanente, con el objetivo de mejorar sus prestaciones a los asegurados. En el análisis que actualmente se está realizando, se han propuesto las siguientes actuaciones:

- A corto plazo:
  - Completar el desarrollo de los “seguros de daños” con una cobertura contra cualquier adversidad climática.
  - Potenciar el desarrollo de los “seguros de rendimientos”.
  - Mejorar la calidad en los procesos de gestión y en el servicio ofrecido al Asegurado, en aspectos tales como ...
    - Revisar las normas de peritación para ajustarlos a las exigencias de calidad del mercado.
    - Simplificar los seguros actuales que poseen múltiples opciones y modalidades de contratación.
    - Establecer seguros renovables en cultivos plurianuales, ganado, etc.

### *Conferencia Internacional*

- Disponer de un Registro de Explotaciones que facilite la transparencia en el funcionamiento del Sistema.
- A mediano plazo:
  - Puesta en marcha de Seguros de Ingresos, esto es, completar la garantía contra daños climáticos con una garantía de riesgos de mercado.
  - Incorporar al Sistema de Seguros a las especies ganaderas que todavía no están incluidas (aviar, porcino, cunícola y apícola).
  - Ampliar las coberturas establecidas para el sector ganadero con la inclusión de enfermedades de carácter epizootico.
  - Incorporar el sector forestal al Sistema de Seguros.
  - Inclusión de las producciones ecológicas.
- A largo plazo:
  - Diseño de un “Seguro Integral de la Explotación” mediante el que se ofrezca a los asegurados una garantía para el conjunto de las producciones de su explotación.

### **Principios básicos en el diseño de un seguro agrario**

El objetivo de un seguro agrario es dar respuesta oportuna y eficaz, a través de la industria aseguradora y utilizando las técnicas habituales de ésta, frente a los daños causados por determinado riesgo incierto e imprevisible sobre una producción agraria concreta, a cambio de una prima de seguro y con una relación formalizada en el correspondiente contrato.

En esta fase inicial, es preciso analizar:

- Necesidades y demandas de los productores, valorando, al mismo tiempo, la importancia de cada producto agropecuario en el país y/o región objeto de estudio, riesgos o daños más frecuentes, etc.

- Comportamiento histórico del riesgo que se está analizando (elemento climatológico, plaga o enfermedad, oscilación de los mercados), utilizando bases de datos fiables con una determinada extensión (lo ideal es trabajar con series de datos de un mínimo de 5 años).
- El cultivo o especie ganadera o piscícola en toda su extensión: ciclo productivo, calendario de desarrollo, variedades o razas, sus necesidades, su problemática, su comercialización, el comportamiento del mercado, la legislación que le pueda afectar, etc.
- La interacción del riesgo objeto de análisis y el producto agropecuario: frecuencia histórica de daños, la sintomatología que se presenta, el carácter directo o inducido de los daños, sus efectos, su posible enmascaramiento, la posibilidad de utilizar medidas preventivas o curativas, etc.
- Para una determinada suma asegurada o nivel de contratación, el alcance previsible de los daños, es decir, la pérdida máxima probable.

Todo esto es lo que habitualmente se denomina “Estudio de Viabilidad”.

Si la conclusión es que el o los riesgos analizados son asegurables, el siguiente paso es diseñar el producto que se comercializará en el mercado para que esté a disposición de los productores agrarios. En esta fase, hay que elaborar:

- El texto del contrato entre Productor Asegurado y Compañía de Seguros, en el que se definen los derechos y obligaciones de ambas partes. Debe incluir los siguientes aspectos básicos: definición de la producción asegurada y de los riesgos para los que se ofrece cobertura, exclusiones, condiciones mínimas exigidas durante el cultivo para que el seguro sea efectivo, fechas de vigencia del seguro, criterios o forma de valorar los posibles daños y forma y plazo para el pago de las indemnizaciones que puedan corresponder.
- Las bases técnicas del producto, de manera que permitan determinar las primas de riesgo y comerciales, teniendo en cuenta la incorporación de



### *Conferencia Internacional*

deducibles y franquicias que puedan ser asumidos por el productor y reduzcan el coste del seguro así como los gastos de gestión y adquisición.

- Como resultado final, se habrá obtenido la prima de coste del seguro, que determina el aporte que debe realizar el asegurado para formalizar el correspondiente contrato.

Igualmente, en esta fase inicial, se debe considerar como prioritario conseguir una mínima dispersión del riesgo y una compensación de daños entre diferentes riesgos. Por ello, aunque la implantación debe ser progresiva en lo referente a cultivos, regiones y riesgos asegurados, se debe procurar que exista la citada dispersión desde el primer momento.

### **Papel de los diferentes actores en el seguro agrario**

Una vez revisadas las características básicas del proceso inicial del diseño de productos, se analiza el papel que debe realizar cada uno de los partícipes en este instrumento, es decir, los productores agrarios, la industria aseguradora y el Estado.

#### **Productor Agrario**

Como destinatario final del seguro, el producto diseñado tiene que adaptarse en todo lo posible a sus necesidades, ofreciendo respuesta a los riesgos que más le preocupan y que pueden incidir sobre los resultados de su explotación.

Por ello, se considera que debe ser partícipe activo tanto en la fase de diseño como en el seguimiento de los productos y programas de seguros. La forma de instrumentar esta participación no es, generalmente, directa e individualizada de todos y cada uno de los productores, sino a través de sus organizaciones representativas. El foro de debate también es variable (a nivel zonal, regional, nacional, bajo la forma de Comités Consultivos o Territoriales, Grupos de Trabajo, etc.), pero siempre teniendo claro que la presencia y la opinión de los

productores agrarios es fundamental para un adecuado funcionamiento del seguro.

Estas organizaciones de agricultores pueden asumir otras funciones adicionales:

- En primer lugar, constituyen un cauce ideal para dar a conocer el seguro en toda su extensión: coberturas, exclusiones, períodos de contratación, costes, derechos y obligaciones del asegurado, etc.
- Se pueden convertir en mediadores del seguro por su proximidad al productor rural y sus demás vinculaciones con él.

### **Industria Aseguradora**

Sus funciones pueden ser estructuradas en los siguientes grupos:

#### **a) Aceptación de los riesgos:**

La aceptación o suscripción de los riesgos supone disponer de los recursos suficientes para hacer frente a los compromisos contraídos en las correspondientes pólizas o contratos de seguro. Esto no es ninguna novedad en la actividad aseguradora, pero tiene connotaciones especiales cuando se trata de ofrecer cobertura frente a determinados riesgos que tienen la consideración de catastróficos. No sería la primera ocasión en la que una empresa quiebra por no tener adecuadamente cuantificadas y redistribuidas las exposiciones de riesgos agrarios que ha asumido; algún caso muy significativo se ha producido en los últimos meses.

En circunstancias especialmente adversas, la siniestralidad se puede elevar a niveles superiores al 200, 300 ó 500 por ciento de las primas recaudadas, con la incertidumbre que esto genera sobre las posibilidades de continuidad futura. Por ello, se considera especialmente importante en este negocio compartir y trasladar parte del riesgo aceptado a una empresa tercera, para lo cual existen dos vías complementarias: el coaseguro y el reaseguro. Esto explica el concepto de industria aseguradora como la actuación conjunta de compañía de seguros y reaseguradoras y la necesidad de que el diseño del producto sea prácticamente compartido por ambas partes.

### *Conferencia Internacional*

En el coaseguro, varias o todas las Aseguradoras interesadas en este ramo suman sus esfuerzos para poder hacer frente a los riesgos contratados.

Las formas de trasladar parte del riesgo al reasegurador son las habituales en este mercado: cesión proporcional de riesgos y primas, contratos no proporcionales (que funcionan entre determinados tramos de siniestralidad), cesiones puntuales de riesgos concretos (facultativos), etc.

#### **b) Gestión del seguro:**

En este apartado, se incluyen todos los trabajos que se realizan o coordinan en la unidad central de la empresa. A continuación, se enumeran los más destacados:

- Diseño del producto:
  - Elaboración del correspondiente estudio de viabilidad.
  - Redacción de los textos de las Condiciones Generales y Especiales de la póliza, así como de las Normas o Criterios de Contratación.
  - Determinación de bonificaciones y descuentos por diferentes causas: aplicación de medidas preventivas, no comunicación de siniestros, buenos resultados en una serie de años, etc.
  - Elaboración de las bases técnicas.
  - Preparación de las normas de ajuste de siniestros.
  
- Control de la producción:
  - Elaboración de documentos para la contratación.
  - Verificación de pólizas recibidas.
  - Control del cobro de las primas.
  - Seguimiento de las incidencias.
  - Gestión, en su caso, del cobro de los subsidios de las Administraciones Públicas.
  - Control y pago de las comisiones a los mediadores.
  - Preparación de información técnica que se enviará a reaseguradores.
  
- Gestión de los siniestros:
  - Creación de la red de liquidadores.

- Programas de formación.
  - Estructuración de la recepción de los siniestros.
  - Comprobaciones previas antes de asignar el siniestro.
  - Organización en campo de los ajustes de siniestros.
  - Control de reclamaciones de los asegurados.
  - Pago de las indemnizaciones correspondientes.
- Actualización y mejora de productos:
    - Diseño y utilización de bases de datos.
    - Revisión de productos: adecuación periódica a resultados.
- Administración del seguro:
    - Control de ingresos y pagos.
    - Gestión del personal.
    - Flujos contables con los reaseguradores.

En definitiva, toda una serie de actividades que completan el ciclo asegurador.

**c) Comercialización:**

Si todos los elementos que se han comentado hasta ahora son muy importantes, la comercialización del seguro es decisiva.

El primer análisis que se realiza es el de la estructura de la red de ventas disponible y la necesidad de completarla. A los canales tradicionales de venta de una compañía de seguros (mediadores o mandatarios), se le une en esta ocasión toda una serie de empresas o particulares que se encuentran muy en contacto con el productor agropecuario a lo largo del ciclo productivo (las organizaciones de productores, las entidades financieras, los proveedores de insumos, etc.).

Con frecuencia, estos seguros son complejos, por lo que hay una doble labor formativa/informativa:

- En primer lugar, hay que formar a los mediadores, tanto en las características del seguro como en la forma de cumplir la póliza.

### *Conferencia Internacional*

- En segundo lugar, hay que organizar reuniones informativas con los productores para presentarles el producto.

Además, se prepara material publicitario (folletos, cartas personalizadas) y se realizan otras actividades de marketing (inserciones de publicidad en medios de comunicación, artículos en revistas especializadas).

Suele ser práctica habitual fomentar la contratación con otra serie de acciones:

- A nivel interno, de red de ventas, diseñando campañas comerciales con premios para los mediadores que alcancen determinados objetivos.
- Para fomentar la contratación entre los asegurados, se utilizan artículos promocionales, sorteos con diferentes premios entre los que contratan pólizas y similares.

Para la toma de datos de la propuesta de seguro, resulta conveniente poner a disposición de la red de ventas herramientas informáticas que simplifican esta labor, evitan errores de cálculo y permiten una transmisión inmediata de la propuesta a la Compañía de Seguros.

Por último, los mediadores continúan su labor más allá de la contratación de la póliza, asesorando a los asegurados tanto en cualquier consulta relativa al propio seguro como en la comunicación del siniestro, en apoyo durante el ajuste del siniestro, informando sobre la forma de actuar en caso de discrepancia en el resultado del ajuste, etc.

#### **Estado**

Por último, se analiza el papel que puede y, a nuestro juicio, debe realizar esta entidad. Al analizar la situación actual y futura de estos seguros en diferentes regiones y países, ya ve que el Estado no puede permanecer pasivo; muy al contrario, debe asumir un protagonismo en los siguientes aspectos:

- En primer lugar, a través de los Órganos establecidos en cada país, realiza las labores de Supervisión y Control de la Industria Aseguradora.
- El Estado es siempre la primera puerta a la que llama el productor agrario cuando sufre las consecuencias de un daño imprevisto e incontrolable en su explotación. Por ello, habitualmente se preocupa por fomentar medidas paliativas o compensatorias de estos daños. En este sentido, el seguro agrario tal y como se ha definido inicialmente, es considerado, por muchos países, como Instrumento de Política Agraria y como tal se presenta en los Planes y Programas de Gobierno. Esta consideración se traduce en una serie de acciones, entre las que se pueden señalar:
  - a. El Estado facilita el acceso del productor al seguro, subsidiando una parte del coste de la prima de seguro. La explicación es sencilla: la prima coste, calculada actuarialmente, no es en muchos casos asumible por el productor, porque considerada como un coste más de explotación, excede sus posibilidades. En esta situación, el Gobierno establece un procedimiento por el que asume una parte de dicho coste, atendiendo a diferentes criterios: cultivo, región, riesgos contratados, nivel de cobertura, suma asegurada total, etc.

Esta forma de participar no se da en todos los casos, pero sí es la más habitual.

- b. Por diversas circunstancias, puede adoptar el papel de Asegurador único o de coasegurador en colaboración con el sector privado. Esta situación se encuentra tanto en economías con elevado nivel de intervención estatal como en países donde las compañías de seguro privadas no son capaces de desarrollar productos para este mercado.
- c. Su apoyo en forma de reaseguro es otra forma de intervención. Se ha analizado la naturaleza de los riesgos que pueden afectar las producciones agrarias y algunos tienen el carácter de sistémicos o catastróficos, por lo que la industria aseguradora privada no es capaz de ofrecer una propuesta adecuada. Paralelamente, el Estado sí desea que

### *Conferencia Internacional*

sus productores dispongan de una cobertura eficaz frente a estos riesgos. También, puede ocurrir que al Estado le interese que se ofrezca cobertura para un determinado cultivo para el que la experiencia existente no es suficiente y se establezcan condiciones técnicas adecuadas que garanticen la viabilidad del seguro, por lo que el sector privado no está dispuesto a proveerla. La solución ensayada con éxito en muchos casos y de la que participan cada vez más países es ofrecer una cobertura de reaseguro que compensa al sector asegurador privado cuando las pérdidas superan o se sitúan en determinados niveles. A su vez, es también frecuente que el Estado recurra al reaseguro privado para cubrir su exposición.

- d. De forma paralela, el Estado que apoya decididamente la contratación del seguro, elimina cualquier otra posibilidad de compensación de daños causados a las producciones agrarias por riesgos que tienen posibilidad de asegurarse.
  - e. Además, contribuye a la difusión del seguro con campañas de información y divulgación institucionales del contenido del seguro agrario y de las ventajas que ofrece al productor que lo contrata.
- Por la propia naturaleza del riesgo al que está sometido el productor agrario y por la necesidad de disponer de un marco estable de actuación que genere confianza tanto entre los productores como en la industria aseguradora, el Estado debe legislar específicamente en materia de seguros agrarios y definir cómo participará en ellos, en qué condiciones y los recursos que aportará para este fin.

## **Conclusión**

No hay fórmulas ni modelos que puedan trasladarse exactamente de unos países a otros, pero sí hay algunos principios comunes:

El seguro no es la solución a los riesgos inherentes a la actividad agraria, pero bien gestionado, es una de las soluciones más eficaces.

En los últimos años, se observa que su presencia se extiende cada vez por más países, más producciones y con cobertura a más riesgos, pero, simultáneamente, el mercado es más exigente y requiere seguir avanzando.

Por la propia naturaleza y expresión de los daños en las producciones aseguradas, ni el productor puede hacer frente al coste del seguro por sí solo, ni la industria aseguradora privada puede asumir más allá de determinados límites económicos. Asimismo, ofrecer cobertura para determinadas líneas puede no resultar viable técnicamente, haciéndose difícil su aseguramiento por parte del sector privado. En principio, esos obstáculos los están resolviendo con éxito las administraciones públicas.

Se trata de programas con resultados a mediano y largo plazo. En consecuencia, requieren de una estabilidad y de una continuidad que en muchos casos sólo se consigue con una legislación específica al respecto.



*Conferencia Internacional*

## **CAPÍTULO VI**

### **CONCLUSIONES**



### *Conferencia Internacional*

La Conferencia Internacional “La Administración de los Riesgos en la Agricultura del Siglo XXI”, desarrollada en Santiago, Chile, los días 25 y 26 de septiembre de 2003, constituyó el marco adecuado para reflexionar, compartir experiencias y debatir en torno a los riesgos que enfrenta la agricultura, los instrumentos existentes para enfrentarlos y el rol que le cabe a los distintos agentes.

Se pudo escuchar las reflexiones que en la actualidad se están formulando sobre estas materias, desde instituciones de tanta trascendencia en el diseño de las políticas agrícolas como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD), así como en el mundo académico.

También, se contó con interesante información sobre la situación pasada y actual y sus previsiones de futuro, en relación con los distintos instrumentos (seguros de cosecha y de ingreso, principalmente) que están disponibles en otros países para que los agricultores puedan enfrentar los distintos riesgos que se presentan en el negocio agroalimentario y que el mercado, por sí solo, no proporciona. En profundidad, conocimos la experiencia canadiense y española.

Igualmente, fue importante la participación de representantes del Ministerio de Agricultura de Chile, quienes entregaron su visión respecto al rol que le cabe al Estado en el diseño e implementación de estos sistemas de seguros para el sector, así como de los Aseguradores que asumen el riesgo de la cobertura.

Tras escuchar las exposiciones, las intervenciones y los debates producidos durante el desarrollo de la Conferencia, se pueden adoptar las siguientes conclusiones:

1. Por una parte, los individuos parecen ser bastantes adversos al riesgo y por otra parte, el riesgo afecta (reduce) el nivel óptimo de producción. Por tanto, disminuir el grado de aversión al riesgo permite acercarnos a un nivel socialmente óptimo de producción.
2. Se puede distinguir cuatro tipo de riesgos que afectan el negocio agrícola: productivos; ecológicos; de mercado (precio, calidad) y marco regulatorio o institucional, incluido el riesgo político, todos los cuales afectan el ingreso del empresario agrícola. Para enfrentar estos riesgos, según sus propias características, se requiere de un set de herramientas e instrumentos.
3. La actividad agrícola se presenta como una de las actividades más expuestas a las consecuencias desfavorables que se derivan de los fenómenos de la naturaleza.
4. La administración del riesgo es, ante todo, una responsabilidad del agricultor y para enfrentarlo dispone de distintas estrategias basadas en el mercado, por ejemplo:
  - a. Manejo financiero, manteniendo un bajo ratio deuda/activo o un cierto capital de trabajo.
  - b. Diversificación de las fuentes de ingreso, produciendo diferentes productos y/o variedades o fuentes de ingresos de actividades no agrícolas.
  - c. Tecnología de producción, que significa la elección de productos e insumos.
  - d. Técnicas de comercialización, lo que se traduce en: la diversificación de productos y permite la recepción de ventas durante todo el año; bodegaje, para protegerse de fluctuaciones de corto plazo en los precios; y la transferencia del riesgo a través de la cadena alimenticia (contratos de producción, integración vertical y contratos de comercialización).

### *Conferencia Internacional*

- e. Mercados de futuros, utilizados para vender producción y comprar insumos.
5. El rol que le cabe al gobierno en la administración del riesgo se traduce en:
    - a. Proveer un ambiente económico con mercados competitivos y regulaciones claras.
    - b. Facilitar el desarrollo de mecanismos de mercado.
    - c. Sólo cuando el mercado falla, entregar instrumentos que:
      - i. sean efectivos y cumplan con la regla de costo-eficiencia,
      - ii. sean mínimamente distorsionantes y
      - iii. su desarrollo sea transparente.
  6. Existe la necesidad de entregar mayor información sobre los mecanismos existentes para reducir los riesgos, como su utilización y cómo se han desempeñado y cuál ha sido su impacto económico (valoración).
  7. Se requiere de una fuerte integración y coordinación entre el sector público y privado para implementar nuevas iniciativas; es decir, la promoción, el estudio y la implementación de nuevas iniciativas y/o instrumentos es una responsabilidad compartida tanto del gobierno como de los agentes privados.
  8. De acuerdo con la experiencia recogida, el “seguro agrícola” (contra efectos climáticos) es un sistema cada día más utilizado en el mundo y donde el mercado no ha podido actuar por cuenta propia, por lo que el Estado ha debido otorgar los incentivos y el marco regulatorio para lograr su éxito.
  9. A partir de la experiencia española, que data de 25 años de utilización de un seguro contra efectos climáticos, se puede concluir que todos los riesgos naturales son “asegurables”, pero antes de asegurarlos es indispensable la realización de los estudios previos requeridos para su implementación.
  10. Se constata la necesidad de profundizar en el conocimiento mutuo de los distintos sistemas de seguros para el sector agrícola que existen en los diferentes países. Este conocimiento permitirá avanzar en el desarrollo de

sistemas capaces de dar una respuesta más adecuada a las necesidades del sector.

11. En el caso particular del seguro agrícola, éste debe concebirse como un “sistema vivo” en permanente perfeccionamiento y que nunca termina de perfeccionarse. Sin duda, la dinámica en el desarrollo del seguro es muy importante, por lo que se está abierto al perfeccionamiento de sus normas y a la incorporación de nuevos productos.
12. La estabilización de los ingresos, gracias a un seguro de cosecha y/o de ingreso, sitúa al agricultor en una posición más favorable para acceder al sistema financiero.
13. Por último, en Chile se están dando recién los primeros pasos en la implementación de una red de seguridad agropecuaria, la que tomará tiempo y un trabajo integrado entre los distintos actores.