

Una exploración de los retos que surgen al ampliar el seguro para que actúe como una estrategia de resiliencia ante desastres para los pequeños agricultores

IX Foro Consultivo sobre reglamentación incluyente en seguros, dirigido a autoridades de supervisión y profesionales en el campo de los seguros.

Martes, 14 de marzo de 2017; Autoridad Monetaria de Singapur.

El seguro agrícola dirigido al pequeño agricultor contribuye a muchos objetivos de política: ayuda al pequeño agricultor a tener acceso a financiación, así como a aumentar su productividad e ingresos, reduciendo en consecuencia su nivel de pobreza y vulnerabilidad. Asimismo, contribuye a mejorar la seguridad alimentaria y la resiliencia del gobierno para responder a riesgos naturales y al cambio climático, que a su vez es causa de un mayor número de amenazas, tales como ciclones tropicales, sequías, inundaciones e incendios forestales. Lo anterior reviste especial importancia en aquellos países en los que el sector agropecuario es un factor clave de contribución a la economía, y donde los cultivos y el ganado están muy expuestos a desastres naturales. El seguro agrícola hace posible una mejor gestión de las finanzas gubernamentales al reducir el gasto en la provisión de ayuda de emergencia en caso de desastre, así como al reducir la volatilidad y compartir la carga financiera con la industria.

El producto, el enfoque y la innovación tecnológica han abierto nuevas posibilidades en la suscripción del riesgo en el sector agropecuario. El surgimiento de iniciativas de seguro basado en índices, donde el pago de beneficios se basa en un índice predeterminado (por ejemplo, cambio en el nivel de pluviosidad) en lugar de en una evaluación del siniestro, ha ayudado a superar algunas desventajas del seguro basado en la indemnización. Una forma de hacerlo es al evitar el riesgo moral, en el que el agricultor puede tender a ser menos cuidadoso y a asumir mayores riesgos porque cuenta con la protección del seguro. Al contrario del seguro basado en indemnización, el seguro basado en índices no reduce el incentivo del agricultor al utilizar buenas prácticas agrícolas. Y al no ser necesario el proceso de evaluación de siniestros, la administración es más fácil y sencilla. Sin embargo, acá surge el problema del riesgo de base, donde el pago del siniestro no corresponde con las pérdidas reales del asegurado. El avance de la tecnología ha hecho posible la recopilación de datos más precisos que permiten diseñar índices que se acercan más al nivel real del siniestro. Por ejemplo, SANASA Insurance está planeando implementar estaciones meteorológicas conectadas a una base de datos en línea a fin de agilizar el pago de siniestros. India está explorando la posibilidad de utilizar tecnología satelital y de sensores remotos como complemento de los resultados de sus Experimentos de Prueba de Cosecha (“Crop Cutting Experiments”). Además, se observa un aumento en la exploración de productos híbridos que combinen elementos del seguro basado en índices y del seguro basado en una indemnización, por ejemplo, un índice climático con un seguro basado en indemnización para plagas y enfermedades.

Desafíos claves

La mayoría de los esquemas de seguro agrícola continúan en su fase piloto. Las altas siniestralidades han llevado a revisar varios esquemas nacionales varias veces. Muchos enfrentan además desafíos de tipo operativo, como demoras en el pago de siniestros. Hay varias razones que lo explican:

- **Es necesario que haya coordinación con diferentes partes interesadas de alto nivel y con diferentes intereses.** Un esquema nacional podría incluir el

“Sabemos que la agricultura es un negocio de riesgo. Los agricultores lo entienden cada día. Pero para el pequeño agricultor, el riesgo es aún mayor”.

Craig Thorburn, *Banco Mundial*

“Hay que personalizar los productos para que logren suplir las necesidades de los agricultores”

Karthikeyan Muniappan, *DHAN Foundation, India*

“Para los productos basados en un índice, el riesgo de base es un desafío real. Es necesario manejarlo mediante un cuidadoso diseño del producto, data analytics, determinación de precios y la concientización de qué exactamente está amparado y qué no lo está”.

Agrotosh Mookerjee, *Risk Shield Consultants*

“Cuando desarrolle productos basados en índices, piense con mucho cuidado en las correlaciones. Esto es importante para su comercialización, porque los agricultores pueden percibir si se relacionan con sus siniestros o no”.

Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Agricultura, los organismos de manejo de desastres, los departamentos meteorológicos, la autoridad supervisora en seguros y diversos gremios de la industria, quienes en conjunto podrían tener diferentes percepciones o expectativas respecto del seguro agrícola. Por ejemplo, hay ocasiones en las que se percibe al seguro agrícola simplemente como una forma de proteger el balance de un banco o de una institución de microfinanzas contra un incumplimiento en su cartera de préstamos agropecuarios.

- **Depender de una amplia red de entidades no relacionadas con seguros.** Quizás sea necesario que la afiliación, el recaudo de primas y el pago de siniestros deban hacerlo organizaciones, tales como el gobierno estatal, ONGs, asociaciones de agricultores y bancos agrícolas, lo cual crearía preocupación alrededor de aspectos relacionados con el comportamiento del mercado y la protección al consumidor. Es crucial ofrecer capacitación a estas organizaciones y al agricultor mediante programas como el instaurado en Tailandia para “Formación de Formadores”.
- **El bajo nivel de entendimiento que tiene el pequeño agricultor de lo que significa un seguro y la baja demanda del mismo.** Con frecuencia, el agricultor aún no percibe el seguro como una herramienta de mitigación de riesgo. Aquellos que reciben un amparo completamente subsidiado suelen no estar conscientes de que lo tienen. Ahora bien, el seguro basado en índices es más difícil de entender y por esta razón algunos de sus proveedores han optado por no empaquetar estos productos a fin de asegurar que quienes lo tomen lo hagan siempre de manera voluntaria.
- **La operatividad de estos esquemas es costosa.** Reparar y reemplazar infraestructura, por ejemplo, pluviómetros, instalados para poder obtener índices de precipitación, es costoso. Por otro lado, la provisión completa del seguro agrícola suele incluir una serie de procesos y de entidades, tales como sucursales bancarias, ONGs y cooperativas que pueden estar dispersas por todo el país.
- **En el caso del seguro basado en índices, es escasa la información confiable que tenga una fuerte correlación con la experiencia real.** La información requerida la suelen recolectar organismos gubernamentales para sus propios intereses y, por consiguiente, no siempre es adecuada para efectos de seguros. Puede suceder que en ciertos países la información sobre el agro se vea moldeada por intereses políticos. Por otra parte, los gobiernos suelen ser renuentes a compartir información pública por razones de seguridad alimentaria y nacional. Y aunque la tecnología ha servido de gran ayuda, también tiene sus limitaciones: por ejemplo, las coordenadas del GPS pueden no resultar lo suficientemente específicas como para reflejar micro climas y reducir el riesgo de base hasta un nivel que sea satisfactorio para el agricultor.

Ravinda Herath,
SANASA Insurance, Sri Lanka

“La mejor manera es educando a los agricultores”.

Busaraporn Rattanayod,
Ministerio de Hacienda, Tailandia

“Las entrevistas a agricultores en Filipinas mostraron que su mayor preocupación es el elevado precio de los insumos agrícolas, mientras que los riesgos climáticos no se mencionaron, a pesar de sufrir frecuentes amenazas naturales”.

Jimmy Loro,
GIZ-RFPI Asia

“Invitamos a las aseguradoras a que expliquen a los agricultores los problemas relacionados con el riesgo de base, y les solicitamos un informe actuarial que muestre de qué manera el diseño del producto está dirigido hacia la reducción del riesgo de base, antes de que el producto se lance al mercado”.

Joseph Owuor,
Insurance Regulatory Authority (Autoridad Regulatoria en Seguros), Kenia

“La evaluación del desempeño de

Mirando hacia el futuro

Tanto el diseño del producto como su distribución deben mantenerse enfocados en las necesidades y en la experiencia real del agricultor. Los agricultores enfrentan todo tipo de riesgos. Quienes vayan a proveer el producto deben tener una idea clara del riesgo concreto o del aspecto específico en la cadena de valor agrícola que se intenta amparar con él, por ejemplo, si se trata de cubrir riesgos de producción del día a día, o riesgos de desastre a gran escala, o más bien costos de producción o rendimiento. De otra parte, la experiencia real puede ser muy dinámica: la información sobre el siniestro puede diferir en gran medida si se comparan el promedio a nivel de un distrito con aquel de cierta comunidad debido a la localización del desastre. Igualmente, el

tipo de cultivos y los ciclos de los mismos pueden variar dependiendo de las condiciones del suelo y de los patrones climáticos, lo que tiene sus implicaciones en los plazos de cobertura. Se tiende a veces a encerrarse en los aspectos técnicos del diseño del producto, perdiendo así de vista las prioridades del cliente. Igualmente, en el seguro basado en índices, es absolutamente necesario limitar el riesgo de base. Se debe mejorar la confiabilidad de las proyecciones y por ende el pago de siniestros, si se quiere mejorar la satisfacción del cliente.

Falta aún mucha claridad entre las autoridades supervisoras de seguros acerca de cómo supervisar el seguro basado en índices y cómo desarrollarlo de forma que esté alineado con los objetivos del seguro incluyente. Mientras diferentes gobiernos y diferentes aliados internacionales para el desarrollo, junto con el sector asegurador, buscan soluciones que les permitan ampliar el seguro basado en índices a un nivel superior, es importante que los entes supervisores tengan una posición clara en su aproximación a dicho seguro. Países como Kenia y Filipinas han expedido proyectos de reglamentación o reglamentación definitiva en relación con el seguro agrícola o basado en índices, pero en muchos otros quedan aún por resolver aspectos fundamentales en cuanto a de qué manera encaja el seguro basado en índices en la legislación y la reglamentación vigente. No son muchos los entes supervisores que cuentan con un claro marco de aprobación que defina cómo evaluar las bondades de las propuestas para productos de seguro basado en índices, y que de manera especial haga un seguimiento del desempeño de los mismos y entienda el impacto de los proyectos piloto.

Una pregunta clave es qué papel desempeñan los subsidios del gobierno en hacer posibles esquemas sostenibles a gran escala. Es posible que, desde el punto de vista actuarial, la determinación de precios en el seguro agrícola sea sana, pero sigue siendo inasequible, particularmente en las zonas de alto riesgo. No es raro encontrar que estos esquemas deban discontinuarse por falta de subsidio. Si bien en Sri Lanka algunos de estos esquemas han demostrado ser rentables, muchos consideran que los subsidios son cruciales, especialmente porque trasladar la carga de las primas a los agricultores podría generar una fuerte reacción pública, teniendo en cuenta que el sector agrícola suele ser un tema políticamente delicado. No obstante, los subsidios podrían también desplazar a las aseguradoras privadas, lo que limitaría la competencia y la innovación de productos. Vale la pena explorar de qué manera podrían convivir en el mercado productos subsidiados y productos impulsados por el sector privado de manera que puedan complementarse. Aquellos que sean subsidiados deberían de todas maneras funcionar de una forma que los haga sostenibles desde el punto de vista comercial y ofrezcan un tratamiento justo al agricultor.

Se requiere una mejor integración del seguro agrícola y de la reglamentación en el ámbito asegurador en las estrategias nacionales de gestión del riesgo de desastres. A nivel de los formuladores de políticas, no hay actualmente claridad acerca de cómo lograr que las diferentes estrategias de gestión de riesgo se articulen entre sí para alcanzar el modelo más eficiente en cuanto a compartir el riesgo entre los niveles regional, local y nacional. Ya existe la base técnica para lograrlo y actualmente los mercados de riesgo global también ofrecen tarifas asequibles para transferencia de riesgo. Es un momento oportuno para que las partes interesadas tanto del sector público como el privado adopten acciones coordinadas y aprovechen esta oportunidad.

proyectos pilotos puede considerarse a veces como un eslabón débil. La interpretación se basa en opiniones e impresiones y se confía menos en los resultados de la innovación cuando no existen datos que la respalden”
Arup Chatterjee, Banco Asiático de Desarrollo

“El seguro basado en índices está despegando. Necesitamos un protocolo adecuado sobre compartir información para efectos de seguros”.
Jimmy Loro, GIZ-RFPI Asia

“Nuestra experiencia nos dice que para que los esquemas de seguro agrícola sean viables, es necesario el subsidio del gobierno. Es una obligación del estado”.
Dr. Ashish Bhutani, Ministerio de Agricultura y Bienestar del Agricultor, India

“La meta final es que la gente compre el seguro de manera voluntaria, sin que se les obliguen a tomarlo en un paquete en el que a la fuerza tengan que adquirir algo más”.

Puntos para recordar y recomendaciones en cuanto a acciones que el sector puede tomar:

- Mantener los productos lo más cerca posible de la experiencia real y las necesidades de los agricultores.
- El seguro agrícola puede ser rentable si los productos están bien diseñados.
- Invertir en la obtención de datos de alta calidad para el seguro basado en índices.
- Ofrecer productos claros y sencillos para que sean fáciles de entender por parte de los agricultores.
- Apalancarse en toda la gama de posibilidades tecnológicas para innovar y mejorar la efectividad de costos en procesos claves, tales como la verificación y el pago de siniestros.
- Trabajar de la mano con los entes supervisores y los formuladores de políticas para educarlos en los aspectos técnicos y el apoyo que se requiere para que el seguro agrícola funcione apropiadamente.

Puntos para recordar y recomendaciones en cuanto a acciones que los entes reguladores pueden tomar:

- Mantenerse a la vanguardia de las diferentes iniciativas para el desarrollo del seguro agrícola y del seguro basado en índices.
- Mantener un diálogo con los formuladores de políticas y la industria acerca de cómo debería integrarse el sector de los seguros a marcos de políticas más amplios, tales como la gestión del riesgo en caso de desastres.
- Mantener una colaboración formal con otras partes interesadas basada en objetivos, estrategias y resultados definidos con claridad en áreas claves como compartir información.
- Continuar adquiriendo internamente experiencia y conocimientos técnicos, y aumentar el entendimiento de los productos del seguro basado en índices.
- Hacer un seguimiento al desempeño de las pruebas piloto y apoyar los estudios de impacto sobre los agricultores.
- Continuar utilizando estrategias dirigidas a lograr que el agricultor alcance un buen nivel de entendimiento del seguro.

Craig Thorburn, *Banco Mundial*

“Los elementos a nivel macro, meso y micro deben funcionar de forma articulada. Hemos trabajado aislados en silos durante demasiado tiempo”.

Dr. Simon Young,
African Risk Capacity