



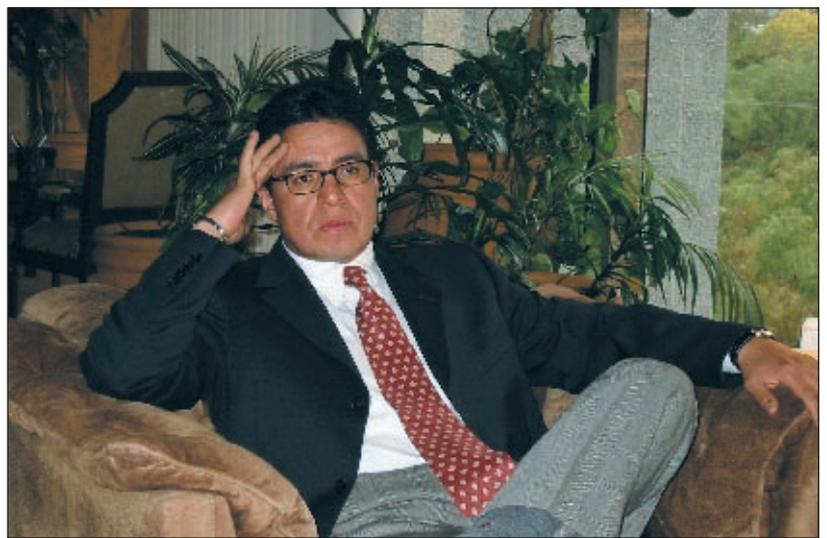
Entrevista a Salvador Mayoral, presidente de la Asociación Latinoamericana para el Desarrollo del Seguro Agropecuario (ALASA)

«No existe un modelo único de seguro agrario»

América Latina ha sido identificada como una de las regiones del planeta donde mayor interés plantean los seguros agrarios, como consecuencia tanto de su capacidad de producción como de la necesidad de fijar y garantizar las rentas en el medio rural. En este sentido, la región se presenta como un universo de contrastes y experiencias que encuentra en ALASA un foro adecuado para el intercambio y la relación, tal y como explica su presidente, Salvador Mayoral, y pudimos comprobar durante la celebración del VII Congreso de esta institución panamericana celebrado durante el mes de mayo en Sevilla (España).

Pregunta: En el ámbito de la planificación agrícola de los países de América Latina, ¿qué aportan los seguros agrarios?

Respuesta: Partimos de la base de que el seguro agrícola es un instrumento eficaz para aquellas políticas públicas orientadas a superar el atraso del medio rural y desarrollar todo el potencial que el sector agropecuario tiene en los países de América Latina.



El mexicano Salvador Mayoral tiene 47 años y es licenciado por la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de México. Además, está diplomado en Política Económica en América Latina, en Finanzas Públicas y en Planificación, por diversos organismos, entre ellos, la Organización de Naciones Unidas. Tras una larga trayectoria en el sector público mexicano, transcurrida en su mayor parte en las direcciones generales de Banca de Desarrollo y Crédito Público, dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se especializó en política económica del sector rural, banca, seguro agropecuario y política de financiamiento del sector agropecuario. En 1995 se incorporó a Agroasemex, institución pública de seguro agropecuario, como asesor de la dirección general. Posteriormente, el 16 de febrero de 2001, es promovido a director de planificación y subdirector general técnico en la misma institución. Al desempeñar este cargo, en esa misma fecha asume la presidencia de ALASA.

De por sí, el seguro representa un elemento relevante en la cadena productiva del medio rural; reduce la vulnerabilidad del sector; crea condiciones de mayor solvencia en la unidad productiva, evitando su descapitalización por efecto de eventos fortuitos; y disminuye la necesidad de recursos públicos para paliar las pérdidas generadas por siniestros catastróficos. En los últimos años el seguro agrícola ha ido adquirien-

do protagonismo en la planificación del desarrollo del medio rural de la región, y a esto ha contribuido la liberalización de los mercados y una serie de factores que han transformado el perfil de los riesgos en el medio rural. La globalización enfrenta a los productores a riesgos de naturaleza compleja. A los fenómenos derivados de la climatología o la biología de cada país, hoy hay que añadir otra fuente de preocupa-



ción constante como son las fluctuaciones del mercado, los denominados riesgos medioambientales y los originados por el uso inadecuado de técnicas de producción. Y, respecto al seguro pecuario, la posible diseminación entre países de plagas y enfermedades de características epidémicas y alta mortandad. Ante todo esto, el desarrollo del seguro agropecuario, y de esquemas novedosos de aseguramiento, es algo fundamental para el bienestar de las familias rurales, ya que, entre otros aspectos, contribuye a proteger los ingresos de la población rural, que de esta manera no precisa emigrar a las grandes ciudades.

P.: ¿Cómo es la evolución del seguro agrario en América Latina?

R.: En primer lugar hay que matizar que no se puede hablar de un desarrollo homogéneo, sino de diversos grados de desarrollo en función de las distintas zonas. Pero el desarrollo de nuevos instrumentos de gestión de riesgos y de sistemas de información fiables sigue siendo una asignatura pendiente en la región. En términos generales, existen países que presentan una importante intervención de los gobiernos y la colaboración del sector privado en el desarrollo del seguro agrícola. En ellos, el Estado subsidia un porcentaje del costo del seguro a los productores; amplía los montos asegurables y cubre, en algunos casos, los riesgos no asegurables por el sector privado. Por otro lado, otros países aún no han logrado desarrollar un sistema para la administración del riesgo en el sector rural, sea público o privado, en virtud de la inestabilidad de sus economías o la carencia de recursos públicos que lo impulsen. En esos países, las estrategias para afrontar situaciones de catástrofes relegan o ignoran la capacidad del seguro agrícola para atenuar los efectos de las mismas. En estos casos las compañías, por lo general, aseguran riesgos específicos que no

cubren la totalidad de la exposición de los productores; en consecuencia, no se constituyen los incentivos suficientes para lograr incorporar a estos últimos a un sistema de aseguramiento. En resumen, el desarrollo del seguro agrícola en la región se ve limitado por la presencia de condiciones económicas adversas que se reflejan en la carencia o reducción de recursos gubernamentales para impulsar esquemas de cobertura de riesgos.

P.: Los desarrollos en acuicultura, ¿formarán parte del seguro agropecuario?

R.: La actividad acuícola y pesquera representa una alternativa real para ampliar la oferta alimentaria en nuestros países, generar divisas y estimular el desarrollo regional. En este sentido, es un sector con un enorme potencial para el mercado y los productos de aseguramiento. Si forma parte o no del esquema de aseguramiento agropecuario, dependerá en gran medida de las condiciones de desarrollo de estas actividades en cada país.

P.: A escala internacional, los sistemas de seguro agrario de EE.UU., Canadá, México y España gozan de un gran prestigio. Pero, ¿realmente se puede hablar de un modelo ideal de aseguramiento?

R.: Las diferencias básicas de los sistemas de seguro agrícola se localizan tanto en materia de coberturas, como de desarrollo y participación del sector público. Los Estados Unidos cuentan con un sistema de seguro agrícola en donde el Estado participa de manera muy activa subsidiando la prima del seguro, cubriendo los gastos de administración del seguro privado, reembolsando los costos de suscripción al sector privado y proporcionando reaseguro e inclusive cobertura catastrófica. Canadá, a su vez, cuenta con un programa de seguro de cosecha,

un programa de ahorro subsidiado para agricultores (NISA) y una red de seguro que garantiza el ingreso individual de cada unidad de producción en un porcentaje del ingreso histórico de la misma (AIDA). España dispone de un sistema de participación conjunta, pública y privada, donde el Estado desempeña un papel importante proporcionando tanto subsidio a la prima como reaseguro, mientras que el sector privado administra el programa y contribuye a cubrir una porción del riesgo. En México estamos en un proceso en el que el gobierno federal, para establecer los incentivos necesarios que estimularan la mayor participación de los agentes privados y sociales en el mercado del seguro agropecuario, decidió replantear la presencia de Agroasemex y orientarla como instrumento de fomento, con funciones como reaseguradora y como agencia de desarrollo, responsable de respaldar en parte las operaciones de los agentes económicos en el mercado, la profundización del mismo mediante el diseño de esquemas que amplíen la cobertura, y la canalización del subsidio en el costo de la prima del seguro para el productor, que en promedio oscila en torno a un 30 por ciento.

La experiencia internacional nos demuestra que no existe un modelo ideal y único de seguro agrícola. Pero el máximo desarrollo en esta materia se logra en los países donde, de manera conjunta y coordinada, los productores, las entidades aseguradoras y los gobiernos, trabajan en el diseño y promoción de nuevos esquemas.

P.: Respecto a su país, México, ¿en qué estado se encuentra el seguro agrario y cuáles son las funciones actuales de Agroasemex?

R.: Está sometido a una profunda transformación. Para impulsar el desarrollo del Sistema Nacional de Aseguramiento al Medio Rural y ante la necesidad de dar mayor profundidad al



mercado, el gobierno federal determinó la transformación de Agroasemex en un instrumento de política pública que busca la conformación de un Sistema de Administración de Riesgos en el Sector Rural y la generalización del seguro agropecuario como medio para disminuir la incertidumbre en el campo. Agroasemex actúa como agencia de desarrollo, es decir, es el instrumento del gobierno federal para impulsar la participación de los sectores social y privado, y desarrollar el mercado mediante el diseño de esquemas que amplíen la cobertura geográfica, productiva y de riesgos, e incorporen a estratos de la población rural que aún no tengan acceso al seguro. También capta recursos fiscales destinados al subsidio a la prima en apoyo al productor. Otra importante función es la de reaseguradora destinada a respaldar las operaciones de los agentes económicos que operen en el mercado rural y aliente la participación de agentes del reaseguro, desarrolle esquemas alternativos e instrumentos que permitan disminuir costos y ampliar la frontera agropecuaria susceptible de aseguramiento. En definitiva, Agroasemex se ha enfocado a la búsqueda de instrumentos de coberturas de riesgos, incluyendo fórmulas de ART.

P.: ¿Cómo contribuyen las nuevas tecnologías al perfeccionamiento del seguro agrario?

R.: Las tecnologías afectan a todos los ámbitos de la producción y el mercado; es obvio, representan uno de los motores de los cambios. Las soluciones informáticas y telemáticas permiten que más personas tengan acceso a la información y que ésta sea de mayor calidad en todos los ámbitos, desde datos económicos, hasta meteorológicos o fitosanitarios. El uso de tecnologías está presente en todos los procesos de producción, embalaje, almace-

naje, transporte, evaluación, etcétera. Ya conocemos que una buena información permite tomar decisiones apropiadas, y que si ésta información tiene la calidad suficiente, lleva a desarrollar fórmulas estructuradas de aseguramiento, como los derivados, bonos, futuros y opciones.

P.: ¿Cuáles son las bases sobre las que debe asentarse un seguro agrario que pretenda tener aceptación y continuidad en el tiempo?

R.: La participación conjunta de las empresas privadas de seguro y reaseguro, junto con la participación de los productores y contar con políticas públicas que incentiven el desarrollo del mercado y el diseño de esquemas alternos de aseguramiento agrícola que permitan su masificación, son las recetas para el éxito que destacan todos los analistas. Es evidente que los gobiernos o la iniciativa privada no pueden, por sí solos, sostener en el mercado los esquemas de garantía que demandan los productores. Se requiere la suma de esfuerzos en los procesos de diseño y financiamiento, así como en el desarrollo e implementación de los sistemas y productos. Más aún, las coberturas multirriesgo, de rendimiento o de ingresos, por mencionar sólo algunas, han sido viables en los países donde se cuenta con un marco legal e institucional transparente y ordenado que favorece la interacción de los actores, la armonización de la industria del seguro y reaseguro, y el consiguiente desarrollo del mercado. Esto es, la evidencia internacional demuestra que los esquemas que cubren con mayor proporción y eficacia la gama de riesgos que interesan a los productores y a los propios gobiernos, implican una importante participación del Estado en aspectos jurídicos, técnicos y económicos.

P.: ¿Se puede entender un seguro de cosechas sin subsidios de los gobiernos? ¿Cómo ve este apoyo en el marco de las discusiones de la OMC?

R.: Hay muchas formas de entender los temas. Por ejemplo, en Europa, Alemania cuenta con un sistema de aseguramiento agrícola enteramente privado en el que el Estado no otorga subsidio al coste de la prima. En términos ideales, los mercados de seguros debieran proporcionar diversas herramientas de administración del riesgo en el sector rural, pero los propios problemas del mercado y —dada la naturaleza inestable de la actividad agropecuaria— la posibilidad de riesgo sistémico, que limita el desarrollo de un mercado privado, justifican y hacen necesaria la intervención de los gobiernos. Éste es un seguro en el que no se configuran las características que definen a un riesgo como «asegurable», sea porque los riesgos no son independientes o por la presencia de información asimétrica, que conlleva altos costos de seguimiento para reducir la selección adversa y el riesgo moral. Asimismo, la posibilidad de riesgo sistémico o catastrófico motiva la búsqueda de soluciones financieras, principalmente, a través de reaseguradoras internacionales. Pero, los mercados de reaseguro agrícola son limitados debido al grado de especialización que precisan y si bien los mercados financieros internacionales permiten desarrollar mecanismos para distribuir los riesgos con una correlación positiva mayor que los riesgos agrícolas —como los riesgos de precios, tasas de interés o tipo de cambio—, los riesgos de producción agropecuarios no presentan el mismo grado de correlación que, por ejemplo, las variaciones en precios. Es entonces cuando el Estado debe intervenir para garantizar la continuidad y el desarrollo del seguro agrícola, creando entre otros aspectos la infraestructura legal



para el desarrollo de mercados de cobertura de riesgos y la reducción del costo del seguro agrícola mediante el subsidio a la prima.

En cuanto al segundo aspecto que plantea, derivado de la redefinición de políticas globales consecuentes con la apertura de los flujos comerciales y la disminución de aquellos apoyos domésticos con efectos económicos distorsionantes, por primera vez en muchos años los agricultores cuentan con unos mercados más libres en términos de producción y comercialización. Hay más libertad para tomar decisiones por parte del productor, lo que también implica una mayor exposición al riesgo de mer-

cado. El manejo integral del riesgo se vuelve un elemento fundamental en las líneas de ajuste hacia condiciones de mercado cada vez más libres y eficientes, pero también más demandantes y selectivas, lo que inclinará con el tiempo la producción agrícola a la especialización y la explotación de sus ventajas comparativas. Es importante señalar, en este sentido, la importancia creciente del seguro agropecuario en el ámbito de los Acuerdos Internacionales de la Organización Mundial de Comercio (OMC), donde los apoyos que se conceden para su desarrollo tienen, bajo ciertas condiciones, la consideración de ayuda interna no sujeta a compromisos de re-

ducción, lo que representa un aliciente para explorar nuevas formas de apoyo y políticas públicas más eficientes, con base en las necesidades y características de cada país. De ahí el reto por adecuar nuestros sistemas de aseguramiento al entorno de una dinámica económica que requerirá una oferta cada vez más especializada en la cobertura de riesgos específicos, lo que incidirá en la reconfiguración del sector asegurador y lo empujará a trascender fronteras y vincularse a aquellos mercados —principalmente financieros— que le complementen, e incrementen su capacidad de respuesta para atender estos nuevos tipos de riesgos.

COOPERACIÓN REGIONAL

P.: Desde su constitución, ALASA es un punto de referencia para el seguro agropecuario en América Latina. ¿Cómo lo ha conseguido?

R.: ALASA nació en 1986 y, desde entonces, ha celebrado múltiples reuniones y actividades con el propósito de fomentar la formación e intercambio en materia de experiencias, tecnologías, esquemas, productos o servicios. Además, ha mantenido una presencia activa en todos los organismos de interés para el sector asegurador y agropecuario. Gracias a esto hemos logrado significativos avances en el desarrollo de nuestra organización, que así contribuye al análisis, discusión y progresión de las soluciones adecuadas a la región. Durante 16 años, desde ALASA hemos visto cambiar el mercado del seguro agropecuario y hemos sido capaces de evolucionar. Pienso que quizá el éxito de nuestra organización radique en la actitud abierta al diálogo y la colaboración por parte de todos los miembros de ALASA, así como la plena conciencia de la importancia del seguro agropecuario como instrumento para impulsar el desarrollo del sector rural en nuestras sociedades.

P.: Recientemente, ALASA ha celebrado su VII Congreso Internacional en Sevilla. ¿Qué destacaría de este evento?

R.: Una de las principales aportaciones de este Congreso ha sido el ejercicio abierto y fructífero del intercambio de experiencias que ayudan a ampliar nuestro horizonte. Creo que un aspecto fundamental lo constituyó la participación de los reaseguradores; pero también, la exposición de nuevos productos que amplían los límites del seguro, y la participación de organismos internacionales como la OMC, el Banco Mundial y la Unión Europea, que incorporan una visión más amplia. La comparación de esquemas de aseguramiento agropecuario enriquece sustancialmente la percepción de la visión compartida de los riesgos que procuramos atender.

P.: ¿Qué estrategias de futuro está diseñando la asociación que usted preside, ALASA?

R.: Estamos trabajando para que los intercambios de experiencias en nuestra organización se reflejen en productos que generen beneficios concretos para todos nuestros integrantes. Para ello, tenemos que trascender un concepto tradicional de organismo representativo para ir hacia otro de mercado que otorgue valor y genere utilidad tanto a sus socios, como al resto de los actores que concurren en el sector. Nuestra organización es un espacio para innovar, plantear soluciones, promover alianzas estratégicas entre empresas, diseñar sistemas y productos de beneficio común; en suma, para mantener relaciones proactivas y constructivas entre sus miembros. Pero sobre todo, es una oportunidad de intercambiar experiencias, por lo que centraremos nuestro esfuerzo en el desarrollo de instrumentos de comunicación y diálogo que permitan difundir la información —que es mucha— disponible en diversas instituciones y organismos que atienden al sector agropecuario.



MEDIR Y TRANSFERIR LOS RIESGOS

P.: En general, ¿es fiable la información meteorológica histórica para determinar las zonas de control de los cúmulos?

R.: Éste es un punto neurálgico. Al igual que los distintos grados de desarrollo que presenta el seguro agropecuario, hay casos de países con una larga tradición de registro meteorológico, con infraestructuras modernas de medición electrónica y, por consiguiente, con información muy fiable. Otros países cuentan con medios rudimentarios o información histórica sólo desde hace unas décadas, con lagunas y errores en sus registros que, con todo, dentro de márgenes determinados, pueden subsanarse mediante métodos y modelos matemáticos. ¿Por qué es importante este tema? Pues porque en los últimos años están haciendo su irrupción los sistemas alternativos de transferencia de riesgos (soluciones ART), como los bonos catastróficos, los derivados climáticos y el seguro por índices. Los dos primeros están siendo empleados en mayor medida como sustitutos del reaseguro tradicional, ante el alto costo de este último. Los bonos catastróficos cubren los excesos de pérdida o las capas más extremas de la distribución de probabilidades; los derivados cubren las capas intermedias de la distribución y permiten transferir los riesgos de mayor frecuencia de ocurrencia, y el seguro por índices es una alternativa para reducir los costos de transacción, debido a que en su operación no es necesario el ajuste de siniestros. El desarrollo y administración de cualquiera de estos tres sistemas (derivados, bonos y seguros por índices) requiere la existencia de información meteorológica de calidad, y la realización de una secuencia de procesos, como por ejemplo:

- La asociación matemática entre el evento climático y los daños.
- El cálculo actuarial de la frecuencia de los eventos climáticos de interés.
- La tarificación del evento que hay que asegurar.
- La comprobación del evento para, en su caso, pagar las indemnizaciones.
- El seguimiento de las condiciones climáticas

La información de poca calidad implica un incremento del riesgo base; es decir, que los riesgos que se tratan de transferir no estén bien representados por los fenómenos climáticos a los cuales se les asocia. La rapidez y calidad en la información es necesaria para la generación de mercados secundarios. Sin información rápida y de fácil acceso es imposible la entrada de oferentes y demandantes, cuya participación da liquidez al mercado y facilita que los intermediarios del riesgo equilibren sus carteras.

P.: El reaseguro ha mostrado tradicionalmente una gran prudencia en los riesgos agropecuarios. ¿Qué mensaje daría en estos momentos a las compañías de reaseguro?

R.: Los mercados de reaseguro agrícola son limitados debido al grado de especialización que precisan, y en virtud de que los ingresos esperados para cubrir los costos de suscripción y las eventuales indemnizaciones resultan, con frecuencia, poco atractivos para el sector privado. Sin embargo, la situación actual del mercado en la región permite inferir un incremento en la demanda del reaseguro en los próximos años, acompañado de mayores niveles de retención, por lo que la participación de las reaseguradoras internacionales seguirá siendo fundamental para el desarrollo del mercado. Debe quedar claro que la viabilidad de las instituciones de seguro agropecuario está estrechamente ligada al logro de sinergias con las compañías de reaseguro, a fin de compartir riesgos. Es necesario el apoyo del reaseguro para que, de manera conjunta con las aseguradoras, se exploren nuevas posibilidades que permitan hacer viable y difundir el seguro agropecuario. En este sentido, promover una administración de riesgos más eficiente en el sector rural demanda ampliar el marco conceptual más allá de aquel relacionado con los esquemas formales de seguro agropecuario. La colaboración mutua es la única vía para impulsar y diseñar mejores formas de proteger los balances y las fuentes de ingresos de las empresas de seguro y reaseguro.

Tras el 11 de septiembre, el reaseguro internacional se enfrenta a la presión y al interrogante de si su modelo empresarial debe introducir cambios para ajustarse a un escenario en el que el tamaño, pronóstico y naturaleza global de los riesgos continúa desarrollándose más allá de las expectativas racionales. Se deberán asumir decisiones difíciles sobre cláusulas de exclusión, sectores de cobertura y evaluación de riesgos. No obstante, con visión a largo plazo el reaseguro internacional seguramente percibirá las implicaciones masivas que puede tener una economía mundial con índices estables de baja inflación, y junto a ello, bajas tasas de interés y caída en los rendimientos financieros. En un escenario de estas características, los aseguradores y reaseguradores necesitarán garantizar un flujo de ingresos estable, lo que llevará a ampliar sus mercados y afrontar el desarrollo de productos derivados que seguramente serán creados como nuevos instrumentos para la gestión de riesgos.