



LOS SEGUROS AGRARIOS INSTRUMENTOS DE GARANTÍA DE RENTAS EN LA AGRICULTURA Y LA GANADERIA

Con una frecuencia mayor de lo que sería deseable, la agricultura y ganadería de nuestros países se ven afectadas por las consecuencias de riesgos climatológicos y naturales, que inciden negativamente sobre la economía de las explotaciones afectadas e incluso en el entorno social de las mismas. Explotaciones que, en caso de graves daños, pueden ver en peligro su estabilidad económica e incluso verse obligadas al abandono de su actividad.

En estas situaciones, al igual que ante catástrofes que afectan a otros sectores o actividades, se pone de manifiesto la solidaridad de la sociedad hacia los perjudicados y el grado de compromiso de las Instituciones políticas en la búsqueda de soluciones eficaces que permitan a los afectados superar las consecuencias de los daños sufridos. Es en estos momentos cuando los sistemas de seguros agrarios bien desarrollados muestran sus mejores cualidades para hacer frente a estas situaciones, sin que las Administraciones públicas se vean obligadas a intervenir en apoyo de los productores afectados, teniendo que establecer sistemas urgentes de actuación y habilitando créditos extraordinarios.

Quisiera aprovechar mi intervención en esta Conferencia Internacional para trasladar, de manera especial, a los representantes de los Ministerios de Agricultura de los Estados miembros de la Unión y de los países próximos a la adhesión, a los representantes de otras Administraciones Públicas, a las Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras y a las Organizaciones de Agricultores y Ganaderos, aquí representadas, diversas reflexiones que considero pueden resultar de interés para poner de manifiesto las posibilidades que ofrecen los seguros agrarios como instrumentos de garantía de rentas en la agricultura y la ganadería, dictadas a partir de la amplia experiencia que al respecto disponemos en España.

Una de las grandes ventajas de que disponemos a la hora de disertar sobre las posibilidades que ofrecen los seguros agrarios como instrumento de garantía de rentas es que, aunque parezca lo contrario, no se trata de un instrumento novedoso, ya que sobre el mismo disponemos de experiencias muy amplias, tanto en España como en otros países, basta recordar que los primeros esquemas aseguradores surgen en nuestro continente a finales del siglo XVIII, con la constitución de las primeras entidades privadas, en España disponemos de una historia bien conocida desde finales del siglo XIX.

Si sumáramos los años de experiencia que en materia de seguros agrarios disponemos entre todos los países aquí representados, superaríamos un largo



período de tiempo durante el cual se han puesto en práctica diversas modalidades de aseguramiento habiendo existido, sin ninguna duda, experiencias positivas y negativas. Creo, por tanto, que nos resultará más fácil mejorar nuestros sistemas de aseguramiento si sabemos sacar conclusiones de nuestras propias experiencias. En España esta tarea la realizamos hace unos años y creo poder afirmar que el sistema de que disponemos en la actualidad recoge lo mejor de dichas experiencias.

1. 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 los seguros agrarios será, sin ninguna duda, la relativa a la consideración a otorgar a los distintos riesgos de la naturaleza, sí como "Riesgos asegurables" o como "Riesgos no asegurables".

Conociendo los problemas que los fenómenos naturales originan sobre las explotaciones agrarias, estoy convencido que resultará desolador para los responsables de la gestión pública de muchos países 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, como son los seguros agrarios, por los interminables debates entre las entidades aseguradoras y los representantes de los agricultores en relación con la "asegurabilidad" o "no asegurabilidad" de los riesgos naturales.

La permanente discusión entre riesgos asegurables y no asegurables ha supuesto en muchos casos una dialéctica estéril que ha frenado el desarrollo y la mejora de los sistemas de seguros agrarios.

En relación con esta cuestión, permítanme hacer una referencia a la experiencia que se vivió en España durante cerca de cien años. Desde finales del siglo XIX y hasta el año 1978, a pesar de los múltiples intentos realizados no se consiguió implantar un sistema generalizado de seguros agrarios, el sector agrario se veía sometido, de manera reiterada, a los riesgos de la naturaleza pero no disponía más que de seguros que solo garantizaban los riesgos de pedrisco o de incendio.

La solución se alcanzó en el año 1978, con la aprobación de la vigente Ley de Seguros Agrarios, la cual supuso dos grandes avances en los sistemas de aseguramiento. Por un lado estableció el principio de que todos los riesgos son potencialmente asegurables, a expensas de que los estudios técnicos establezcan los términos de dicha asegurabilidad y encargó al Ministerio de Agricultura la realización de los correspondientes estudios de viabilidad técnica y actuarial. Los



cuales, como es lógico, se llevan a cabo mediante la colaboración con las restantes instituciones y organizaciones implicadas en el sistema de seguros.

Los estudios llevados a cabo durante los últimos veinte 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.

Por otro lado, dejó establecido que la implantación y desarrollo de los seguros agrarios no es algo que compete exclusivamente a las Entidades aseguradoras, sino que su diseño, desarrollo y fomento debe realizarse mediante actuaciones coordinadas entre dichas Entidades, las Organizaciones de agricultores y ganaderos y las Administraciones públicas, cada una de ellas en virtud de sus correspondientes intereses y capacidades:

- Los Agricultores y Ganaderos, como afectados por el acaecimiento de 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 en los que existe dicha colaboración, como es el caso de Estados Unidos o España, los aseguradores son capaces de ofrecer a los agricultores coberturas multirriesgo, seguros de rendimientos e incluso seguros de ingresos, mientras que en aquellos países en que no se produce esta situación solo se disponen de seguros con coberturas ante muy pocos riesgos.

2. Ayudas "ex - post" o ayudas "ex - ante", el permanente dilema de las Administraciones públicas.

Otra de las cuestiones que, a mi modo, de ver presenta un gran interés cuando debatimos a cerca de la implantación de políticas de seguros agrarios, hace referencia a la disyuntiva que se nos plantea a los responsables de la gestión de la política agraria cuando reflexionamos sobre la forma más adecuada de ayudar a las explotaciones afectadas por la ocurrencia de daños de naturaleza catastrófica que afectan seriamente a la economía de los agricultores y ganaderos de nuestro país.

La respuesta tradicional ante dicha cuestión ha venido siendo, me atrevería a decir que durante siglos, la de conceder ayudas económicas para paliar los daños producidos tras el siniestro. La experiencia nos muestra que la concesión de estos



auxilios, que ahora denominamos como ayudas "ex - post", suelen generar 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, 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.

Pero, con ser ya importante lo anterior, el principal problema que se nos presenta es de carácter económico. La imposibilidad de conocer durante la elaboración de los Presupuestos, del ejercicio, la naturaleza e intensidad de los acontecimientos catastróficos a los que habrá que hacer frente, impide su adecuada presupuestación. 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 las dotaciones económicas precisas.

Por el contrario, la situación que tenemos en España actualmente constituye un buen ejemplo de como 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 los presupuestos establecen 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, los procesos de valoración de los daños y de pago de las indemnizaciones los realizan las Entidades aseguradoras de acuerdo con criterios preestablecidos y procedimientos casi rutinarios, lo que permite que se evalúen los daños y se paguen las indemnizaciones en menos de 60 días.

Pero también es de 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 registrados 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, como cualquier empresario en otro régimen de actividad económica.



En España, únicamente en el caso de que ocurran catástrofes agrícolas por alguno de los pocos riesgos no asegurables, se procede a habilitar ayudas extraordinarias para los afectados. En este caso se aplica el principio que nosotros denominamos como: "ayudar al que se ayuda", esto quiere decir que solo podrán percibir ayudas públicas aquellos afectados que tengan suscrita una póliza de seguro que les garantice contra los otros riesgos que si son asegurables.

Como resultará evidente, en esta situación, existe tanto interés por parte de los agricultores y ganaderos como por parte de la Administración pública por completar, en el marco del seguro agrario, la garantía contra todos los riesgos no controlables.

3. La participación de las Administraciones públicas en el desarrollo de las políticas de seguros agrarios

En los debates previos que ya se han producido como consecuencia de la presentación del Memorándum de la Presidencia, en relación con los seguros agrarios, se ha expresado por parte de algunos países ciertas objeciones en relación con la participación de las Administraciones públicas en el desarrollo de políticas de seguros agrarios y la necesidad de que dicha participación solo debe tener lugar cuando se constate el fallo del mercado en este campo.

Al ser este un tema de especial importancia, considero de interés 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 si solas dicha participación. De forma resumida podemos concretar dichas razones en los siguientes puntos:

- A impulsos de la iniciativa privada la implantación de sistemas de aseguramiento es muy limitada y ofrece una escasa protección ante los riesgos.

La máxima protección se alcanza cuando trabajan de manera conjunta, en régimen de partenariado, el sector asegurador privado, el sector productor 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, poder acercar la oferta y la demanda. Intervención que es especialmente necesaria en los primeros años de la implantación del seguro.



- Como ya 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. Cuestión esta de gran importancia ante la necesidad de lograr el equilibrio presupuestario en el actual marco económico de la Unión.

- Deben tenerse también 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 debe permitir al empresario continuar en el ciclo de producción.
- Otra cuestión no menor 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.
- No podemos olvidar tampoco la consideración que estos instrumentos están teniendo en los Acuerdos Internacionales que se establecen en el seno de la OMC, en los que los apoyos que se conceden para su desarrollo están incluidos en la denominada "caja verde", con la consiguiente consideración de ayuda interna no sujeta a compromisos de reducción.

4. La necesaria participación de las Entidades aseguradoras y Reaseguradoras.

No me cabe ninguna duda que existirá una plena unanimidad entre los presentes en relación con considerar como fundamental el papel de las Entidades aseguradoras en la implantación y desarrollo de los sistemas de seguros agrarios, y lo podemos afirmar, entre otras cosas, por que estamos convencidos de que las



administraciones públicas no actuamos correctamente cuando operamos como asegurador único en estos sistemas de seguros.

Las Entidades aseguradoras que operan en nuestro país conocen la alta consideración que se tiene de su labor, ya que no me cabe ninguna duda de que sin su leal colaboración con este Ministerio no hubiera sido posible que el sistema español de seguros agrarios hubiera alcanzado el grado de desarrollo de que goza. Pero como también saben, esta tarea que se inició hace ya más de 20 años, no ha finalizado todavía, nos quedan nuevos retos que alcanzar, pero estoy convencido que la experiencia y la profesionalidad que han demostrado en estos años, nos permitirán cubrir con éxito las nuevas metas que, entre todos nos iremos marcando.

Estoy convencido que esa misma profesionalidad existe en todas las Entidades aseguradoras que operan en los diferentes países aquí representados, por lo que estoy convencido que gracias a su dedicación y al trabajo conjunto entre todas las partes, podremos ver en poco tiempo avances muy sustanciales en los sistemas de aseguramiento de aplicación en nuestros países.

Quisiera insistir en este punto en relación con el hecho de 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, 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 pendientes a las nuevas necesidades de protección, a las que posteriormente me referiré, que desde el sector agrario van surgiendo como consecuencia de la evolución de las condiciones de producción y de mercado.

5. Los Agricultores y Ganaderos protagonistas de los instrumentos de gestión del riesgo.

Al referirme a la participación de los Agricultores y Ganaderos en los seguros agrarios y otros instrumentos de gestión del riesgo quiero hacer especial mención al hecho de 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.

Pero, además de por lo anterior, el mundo rural es el auténtico protagonista de la gestión de los riesgos y las políticas de seguros agrarios. Resulta indiscutible el hecho de que la agricultura y 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 cual sea su localización geográfica.

Deben tener en cuenta los agricultores y ganaderos que a través del seguro agrario disponen de un instrumento financiero, ya que en caso de siniestro las indemnizaciones funcionan como un estabilizador de los ingresos de sus explotaciones. 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 en 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.

Como consecuencia de lo anterior, creo que es evidente que mediante la puesta en marcha de sistemas de aseguramiento se pone a disposición de los agricultores y ganaderos instrumentos eficaces para la gestión de los riesgos, a la vez que, como ocurre en las restantes actividades económicas, se otorga a los titulares de las explotaciones el papel de protagonistas en los procesos de gestión.

6. La necesaria coordinación y cooperación para el desarrollo del sistema asegurador.

Me gustaría detenerme, especialmente, en la importancia de ese consenso y de esa colaboración entre las instituciones, como una de las claves que nos permiten avanzar de manera eficaz en el diseño de las políticas de seguros agrarios. Posiblemente, uno de los elementos que han propiciado el éxito del Sistema español de Seguros Agrarios radique en que en la distribución de tareas que se realiza en su normativa legal, se lleva a cabo asignando a cada institución las tareas para las que está capacitada.

Una beneficiosa consecuencia de esa colaboración la encontraremos si disponemos de un sistema que es capaz de evolucionar, adaptándose a las



necesidades que, en cada momento, puedan tener los demandantes del servicio, que no son otros que los asegurados.

7. Nuevos retos y horizontes en la protección del sector agrario.

Como consecuencia de la evolución que están experimentando la agricultura y la ganadería, especialmente en lo que se refiere a las condiciones comerciales y de mercado en que deben desarrollarse, y a la cada vez más estrecha relación que existe entre el desarrollo de dichas actividades y la conservación del medio ambiente y la seguridad alimentaria, las necesidades de protección del sector agrario trascienden a la mera garantía de los daños ocasionados por los riesgos climatológicos.

Estos nuevos riesgos que, juntamente con los climáticos, están afectando al desarrollo de la agricultura y la ganadería europeas en este siglo XXI, se pueden concretar en los siguientes puntos:

- La evolución de la propia PAC, con una reducción de los precios de garantía e inclusive con la desaparición de la intervención en algunas producciones, ha hecho que los riesgos derivados del mercado empiecen a constituir un motivo de preocupación en diversos sectores.
- La aparición de enfermedades en el ganado, como la EEB, la Peste porcina o la Fiebre aftosa, con consecuencias en la economía de las explotaciones ganaderas asimilables a calamidades naturales, que pueden llegar a expulsar a los ganaderos afectados del ciclo de producción, hace necesario redefinir los esquemas tradicionales de aseguramiento que se aplican en la ganadería.
- La importancia que nuestra sociedad concede a las cuestiones relacionadas con el medio ambiente está haciendo surgir entre los titulares de las explotaciones la preocupación por los "riesgos medioambientales", como consecuencia de la responsabilidad en que pueden incurrir por los daños derivados de su actividad.
- La responsabilidad de los productores alcanza también a las consecuencias que pudieran ocasionarse sobre los consumidores, por usos inadecuados de las técnicas de producción o por fallos en los sistemas de control de la calidad. Responsabilidades que pueden ser establecidas gracias a la trazabilidad, que cada vez se exige con más insistencia, desde las propias instancias públicas.
- En esta relación de nuevos riesgos no pueden faltar los aspectos relacionados con las incertidumbres derivadas de las previsiones sobre el cambio climático y su incidencia sobre las futuras condiciones productivas, así como con la



necesidad de disponer de instrumentos que minimicen su impacto sobre la economía de las explotaciones agrarias.

Urge, por tanto, que tomemos todos conciencia de la necesidad de abordar los trabajos necesarios para diseñar instrumentos que permitan gestionar tanto los tradicionales riesgos climatológicos como los nuevos riesgos a los que ya se están enfrentando los agricultores y ganaderos europeos.

8. Necesidad de establecer una "Estrategia Comunitaria de Gestión de Riesgos".

Teniendo en cuenta que la agricultura y la ganadería en Europa constituyen un elemento esencial para su seguridad alimentaria y una oportunidad única para el mantenimiento de la vitalidad del medio rural, resulta necesario utilizar en mayor medida los instrumentos de gestión existentes para la protección de la renta de quienes van a trabajar en un entorno cada vez más abierto a la competencia y al mercado. En estas condiciones es preciso dotar al sector agrario europeo de los mismos instrumentos, adaptados a las condiciones productivas propias de la actividad agraria, que son de uso común en otros sectores económicos y en otros países.

Del análisis de los beneficios que de su implantación se derivan para el sector privado y las administraciones públicas, cabe considerar que el seguro agrario podría contribuir al logro de los objetivos previstos para la agricultura europea en el marco de la PAC, ya que puede ayudar a conseguir objetivos como la mejora de la competitividad, la sostenibilidad de la actividad agraria, la diversificación y distribución de la actividad en todo el territorio y favorecer la permanencia de la población en el medio rural.

Todo lo anterior y con objeto de alcanzar con mayor efectividad los objetivos previstos en la PAC en relación con la estabilidad de las rentas, nos debe conducir a tomar en consideración la posibilidad de iniciar los estudios que permitan incorporar los sistemas de seguros agrarios a la PAC, como parte de una "Estrategia Comunitaria de Gestión de Riesgos", en la que se diseñaría un marco común que facilitase el desarrollo de sistemas de aseguramiento en los países de la Unión, a la vez que se inician los trabajos que permitan conocer los problemas y riesgos que afectan a los diferentes sectores productivos a la vez que se identifican posibles soluciones específicas para cada sector.

Quiero terminar mi intervención con un mensaje de optimismo ante el futuro que se abre ante nosotros, ya que estoy convencido que las instituciones y organizaciones, públicas y privadas, comunitarias y de nuestros propios países,



tienen la capacidad para diseñar e impulsar el establecimiento de sistemas de seguros agrarios, y espero que el intercambio de experiencias y conocimientos que, sin ninguna duda, se generará durante esta Conferencia contribuirá al logro de dichos objetivos.