



**Proyecto “Adaptación y Resiliencia de la Agricultura Familiar del NEA ante el impacto del cambio climático y su variabilidad”**

**Informe Final –revisión-**

**Febrero de 2018**

**Lic. Marisa Díaz**

## Contenido

Acrónimos.....	3
ACRÓNIMOS.....	3
A. Informe sobre el avance de la consultoría.....	4
B. Documento de sistematización.....	4
1-Introducción.....	4
2-Metodología utilizada .....	5
3-Situación inicial .....	6
¿Cuál fue/es el problema que motivó la intervención y la propuesta piloto de seguros hortícolas? .....	8
¿Cuáles son las características de la región y la población objeto de la intervención? .....	10
¿Qué factores limitaban la acción local para resolver este problema? .....	12
4-Proceso de la intervención.....	14
¿Quiénes fueron los actores involucrados? .....	14
¿Qué se hizo y cómo?.....	15
5-Estado de situación actual .....	24
¿Qué diferencias se observan entre la situación inicial y la situación actual? .....	24
¿Qué beneficios principales arrojó esta acción en el marco general del proyecto? .....	24
¿Qué elementos considerar para su sostenibilidad? .....	26
6-Conclusiones y Recomendaciones .....	28
¿Qué lecciones pueden obtenerse de la prueba piloto? .....	28
¿Qué elementos considerar para su replicabilidad?.....	30
7. Bibliografía consultada.....	32
Anexo 1- Documentación fotográfica .....	33

## ACRÓNIMOS

ACA Asociación de Cooperativas Argentinas

ADIRA Aseguradoras del Interior de la República Argentina

CMNUCC Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático

CONAE Comisión Nacional de Actividades Espaciales

ENI Entidad Nacional de Implementación

FA Fondo de Adaptación

FACA Federación Argentina de Cooperativas Agrícolas

INDEC Instituto Nacional de Estadísticas y Censo

INTA Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

MAyDS Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación

MINAGRO Ministerio de Agroindustria de la Nación

MML Matriz del Marco Lógico

NAF Núcleos de la Agricultura Familiar

NBI Necesidades Básicas Insatisfechas

NEA Noreste Argentino

ORA Oficina de Riesgo Agropecuario –Ministerio de Agroindustria de la Nación-

PEAA Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial

PRODERNEA Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino

ReNAF Registro Nacional de la Agricultura Familiar

UCAR Unidad para el Cambio Rural –Ministerio de Agroindustria de la Nación-

VBP Valor Bruto de Producción

## A. Informe sobre el avance de la consultoría

En el marco del Proyecto “Adaptación y Resiliencia de la Agricultura Familiar del NEA ante el impacto del cambio climático y su variabilidad” que cuenta con financiamiento del Fondo de Adaptación, se presenta la sistematización de la experiencia Piloto “Desarrollo e implementación del Plan Piloto de Seguro Hortícola” a cargo de la consultora externa Marisa Díaz.

### Objetivo de la Consultoría

El objetivo es sistematizar de manera participativa el proceso de negociación, desarrollo e implementación del “Plan Piloto del Seguro Hortícola”, analizando la experiencia desde el punto de vista de los actores intervinientes y extrayendo aprendizajes de la experiencia que sirvan para entender los factores que contribuyeron a su implementación, las dificultades y el potencial de replicabilidad y sostenibilidad de la acción.

## B. Documento de sistematización

Sistematización de la Experiencia Piloto de Seguro Hortícola “Adaptación y Resiliencia de la Agricultura Familiar del Noreste de Argentina ante el impacto del Cambio Climático y su Variabilidad”

### 1-Introducción

El proyecto “Adaptación y Resiliencia de la Agricultura Familiar del Noreste de Argentina ante el impacto del Cambio Climático y su Variabilidad (Project ID: ARG/NIE/Agri/2011/1)”<sup>1</sup>, financiado por el Fondo de Adaptación (FA), comenzó a ejecutarse en octubre de 2013, y se propuso aumentar la capacidad adaptativa y la resiliencia de los pequeños y medianos productores agrícolas familiares del Noreste Argentino (NEA) frente a los impactos del cambio climático y a su variabilidad, en especial frente a aquellos derivados del aumento en intensidad de eventos hidrometeorológicos como inundaciones y sequías.

Para ello, se desarrollaron tres ejes principales de intervención, a saber:

1. **Aumento de la capacidad de adaptación de pequeños productores** familiares a la variabilidad climática (comprende obras de captación y almacenamiento de agua, instalación de un sistema de seguros para pequeños productores, desarrollo de prácticas agrícolas).
2. **Fortalecimiento de los sistemas de información, monitoreo y gestión de la información** climática (comprende integración y ampliación de redes agro-hidrometeorológicas y desarrollo de un sistema de alerta temprana).
3. **Generación de capacidades locales y regionales**, para la toma de decisiones y gestión de las medidas y acciones de adaptación al cambio climático y su variabilidad en el norte argentino.

El Ministerio de Agroindustria (MINAGRO), a través de la Oficina de Riesgo Agropecuario (ORA); el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); y el Ministerio de Ambiente y

---

<sup>1</sup> <https://www.adaptation-fund.org/project/enhancing-the-adaptive-capacity-and-increasing-resilience-of-small-scale-agriculture-producers-of-the-northeast-of-argentina/>

Desarrollo Sustentable (MAyDS) son las Entidades Ejecutoras del proyecto; y la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) es la entidad nacional de implementación (ENI) acreditada.

A fin de contribuir a la implementación de un sistema de gestión y transferencia de riesgos para los pequeños y medianos productores agropecuarios (Producto 1.2, correspondiente al Componente 1<sup>2</sup>), se desarrolló el **Plan Piloto de Seguro Hortícola**.

A través de esta experiencia piloto, el proyecto buscó generar y testear una póliza de seguros para productores agropecuarios familiares ante riesgos climáticos, que hasta ese momento eran inexistentes en el mercado de seguros.

El presente documento, sistematiza el proceso de negociación, desarrollo e implementación del Plan Piloto del Seguro Hortícola, analizando la experiencia desde el punto de vista de los actores intervinientes y extrayendo aprendizajes de la experiencia que sirvan para entender los factores que contribuyeron a su implementación, las dificultades y el potencial de replicabilidad y sostenibilidad de la acción.

## 2-Metodología utilizada

La metodología se desarrolló de acuerdo con las especificaciones descritas en los términos de Referencia, en cumplimiento de lo acordado con el equipo del Proyecto en el Plan de trabajo. La consultoría involucró, además, a los actores clave del Proyecto, sus beneficiarios, ejecutores, contrapartes involucradas en la experiencia piloto; y aquellos que se han ido incorporando en su desarrollo y se han considerado relevantes para esta sistematización.

La sistematización es “aquella interpretación crítica de una o varias experiencias que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido en dicho proceso, cómo se han relacionado entre sí, y por qué lo han hecho de ese modo”. Es decir, es un método destinado a mejorar las prácticas basadas en la reflexión crítica y la interpretación de las lecciones aprendidas de esa práctica.

Se hace referencia a un proceso participativo de conocimientos, luego de la experiencia en una realidad específica. En este sentido, se ha buscado analizar y comprender qué pasó, extrayendo aprendizajes **desde la perspectiva de los actores involucrados**, con énfasis en el desarrollo de los procesos. A fines de relevar información sobre la población beneficiaria y otros actores claves, se entrevistó a 40 personas (equipo de ORA, de la UCAR, del Ministerio de Producción de Corrientes, de La Segunda, de la Reaseguradora Aon Benfield, la Superintendencia de Seguro, y productores), mediante entrevistas en profundidad y grupos focales. Para ello se realizaron visitas a campo, específicamente a Santa Lucía –departamento de Lavalle-, Bella Vista, y ciudad de Corrientes en la provincia de Corrientes. Se realizaron entrevistas en Ciudad de Buenos Aires y vía Skype con otros actores en la provincia Santa Fé. Este barrido permitió compilar la mayor cantidad de información posible respecto a las opiniones y experiencias del grupo meta y de los actores claves que acompañaron el proceso de implementación del Plan Piloto.

---

<sup>2</sup> Project Document: [https://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2015/01/PROJECT%20DOCUMENT%20Argentina%20NIE\\_Full-Size%20Project%20CRs\\_Clean\\_v4.pdf](https://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2015/01/PROJECT%20DOCUMENT%20Argentina%20NIE_Full-Size%20Project%20CRs_Clean_v4.pdf)

## MOMENTOS DE LA SISTEMATIZACIÓN



En el diagrama siguiente se muestra el modelo de sistematización que se tomó de base para el desarrollo del trabajo:

Ejes de análisis	Situación Inicial	Proceso de Intervención	Situación Final
<b>Objetivo</b>	<i>Describe el problema u oportunidad de desarrollo antes de la intervención.</i>	<i>¿Qué se hizo? (actividades)</i> <i>¿Cuándo lo hizo? (tiempos)</i> <i>¿Quién lo hizo? (actores)</i> <i>¿Cómo lo hizo? (método)</i> <i>¿Con qué lo hizo? (medios y costos)</i>	<i>¿Cómo se compara la actual situación con la situación inicial?</i> <i>¿Cuáles son los beneficios tangibles e intangibles?</i> <i>¿Quiénes han capturado los beneficios?</i>
<b>Elementos de contexto</b>	-Las causas del problema y oportunidad.  -Factores que limitan la posibilidad de acción local para resolver el problema u aprovechar la oportunidad.	-Factores que favorecieron la intervención.  -Factores que dificultaron la intervención.	-Factores que ampliaron la magnitud de los efectos o el número de beneficiarios.  -Factores que restringieron la magnitud de los efectos o el número de beneficiarios.
<b>Lecciones Aprendidas</b>	<i>¿Qué haría de la misma forma si volviera a hacer algo similar?</i>  <i>¿Qué haría de forma diferente si volviera a hacer algo similar?</i>		

### 3-Situación inicial

#### Contexto del Plan Piloto

Debido a que las tormentas, fuertes vientos e inundaciones severas son más frecuentes, y están exacerbadas por el cambio climático -con mayores efectos sobre la población, daños a la infraestructura y considerables pérdidas económicas-, resulta imperante gestionar y orientar los procesos de adaptación a niveles locales y regionales mediante políticas y planes que

consideren la perspectiva del Cambio Climático y la vulnerabilidad de las comunidades y ecosistemas afectados.

En el área de intervención, el cambio climático en el pasado y hacia el futuro se presenta como moderado, y comparativamente menor que en otras regiones. Sin embargo, es uno de los lugares del país donde más se incrementa la cantidad de días con lluvias intensas (por encima del percentil 95%) y donde más se espacian los días sin lluvias. Esta dinámica climática de pulsos de inundación y sequía, sumada a la mayor duración de las olas de calor y a la configuración de un escenario que se agrava por el cambio en el uso del suelo, representa riesgos climáticos importantes para la agricultura familiar a los que debe darse respuesta desde una lógica de adaptación. Por lo tanto, es relevante fortalecer la gestión de riesgos y desastres en pos de la prevención y el mejoramiento e implementación de mecanismos de transferencia de riesgos para los pequeños y medianos productores agropecuarios

Como señala el director de Economía Agraria del Ministerio de Producción de la provincia de Corrientes, Ing. Agr. Luis Almirón<sup>3</sup>, los sistemas de seguros en la actualidad están en su mayoría destinados a brindar respuestas a riesgos e incertidumbres en grandes empresas industriales, comerciales o de servicios antes que a los que caracterizan a la actividad agropecuaria. El seguro agrícola cubre ciertos riesgos climáticos y/o biológicos. Pueden ser seguros que cubran al productor ante daños o ante la baja de rendimientos.

A nivel legislativo, la **ley 26.509 crea el Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios** con el objetivo de prevenir y/o mitigar los daños causados por factores climáticos, meteorológicos, telúricos, biológicos o físicos, que afecten significativamente la producción y/o la capacidad de producción agropecuaria. A nivel provincial, las provincias han dictado sus propias leyes muchas veces homologatorias de la nacional. Esta ley fue sancionada con fecha 20 de agosto de 2009 y constituye la norma básica que se aplica en las recurrentes situaciones de emergencia y/o desastre agropecuario que se presentan en distintas zonas del país. Reemplaza a la Ley Nº 22.913, donde las ayudas del gobierno nacional para atender a los productores por situaciones de emergencias agropecuarias, surgían de rentas generales. La ley Nº 26.509 en el artículo Nº 16 crea un fondo específico, el Fondo Nacional para la Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios (FONEDA) con el objetivo es financiar la ejecución del Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios. Y en el artículo siguiente se establece que los recursos se deberán el asignar anualmente por ley de presupuesto general para la administración pública nacional y establece un monto anual mínimo de quinientos millones de pesos (\$500.000.000.-). Lo que surge de la nueva ley, es la intencionalidad de la política pública tendiente a concretar acciones hacia el manejo de los riesgos climáticos no solo en el aspecto de la orientación concreta de las mismas, sino también en la necesidad de articulación de todos los estamentos del estado y en contar con un monto mínimo obligatorio anual para llevar adelante las mismas.

La **Provincia de Corrientes** sancionó las **Leyes Nº 5.978 de Emergencia Agropecuaria** que homologa la Nº 26.509 de la nación y la **Ley Nº 6.125 que crea un Plan de Seguro Agrario**<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Almirón, Luis Ramón. "Gestión de riesgos. Experiencia en CORRIENTES sobre SEGUROS para siniestros climáticos en HORTICULTURA", Facultad de Ciencias Veterinarias y Facultad de Ciencias Agrarias– Universidad Nacional del Nordeste. Ponencia presentada en V Conferencia Regional de Economía Agraria, octubre de 2017, Chile.

<sup>4</sup> Ley Nº6.125 sancionada el 08 de agosto de 2012, expresa: "*Crease el Programa de Seguro Agrario destinado a asistir a productores de la Provincia de Corrientes, con el objeto de desarrollar y proponer mecanismos de transferencia de riesgo para el sector agropecuario. Será de aplicación a las producciones agrícolas, pecuarias y forestales*". En su artículo segundo prevé la posibilidad que el Gobierno subsidie a los productores en la contratación de los seguros. Cabe aclarar que hasta el momento de realizar este documento esta Ley no se ha implementado en la provincia.

La provincia de Corrientes concentra el 2,5% de la población del país, siendo la 11ª jurisdicción más poblada de todo el territorio y la 2ª más poblada de la región NEA. Las principales cadenas productivas son: ganadera bovina, arroceras, forestal, cítricos, yerba mate, hortícola (básicamente horticultura bajo cobertura plástica), entre otras.

La producción se realiza en dos modalidades: a campo y bajo cubierta. De las casi 13.000 has dedicadas a la horticultura en la provincia de Corrientes durante el año 2011, un 89% se destinó a cultivos al aire libre (a campo) y un 11 % a cultivos protegidos (bajo cubierta).

Por su aporte al Valor Bruto de Producción (VBP), según datos de 2015, la cadena más importante del sector agrícola es la hortícola bajo cobertura que aporta el 25,22% y si se le suma la horticultura a campo el aporte llega al 34,43%; luego le sigue la arroceras con un aporte del 23,81% y con el resto de los cereales llega al 24,84%; la tercera en importancia por su aporte al VBP es la cítrica con el 23,44% que sumado al resto de los frutales aporta el 24,52%; los cultivos industriales aportan el 11,94% (el más importante, la yerba mate, aporta el 9,19%); las flores aportan el 2,84% y las ornamentales el 1,41%. (Altamirano, HH y Almirón, LR. 2016).

En el caso de la horticultura bajo cobertura la misma se concentra en los departamentos de Lavalle, Bella Vista y Goya (68,2%). En este caso, esa fortaleza para el caso del seguro, actúa como un problema ya que no existe una dispersión territorial del riesgo.

Los principales cultivos bajo cobertura plástica son el tomate y el pimiento, productos que también se cultivan a campo. La producción bajo cobertura plástica representó alrededor del 99% y del 90% del VBP de pimiento y del VBP de tomate respectivamente, en la campaña 2010/2011. (Almirón, LR. 2013)

A continuación, se describen las razones que motivaron la formulación y posterior ejecución del proyecto, y la propuesta como parte del mismo (correspondiente al subcomponente 1.2) de la prueba piloto de seguros para la actividad hortícola destinada a una muestra de agricultores familiares radicados en los Departamentos de Bella Vista, Goya, Lavalle (incluyendo 10 hectáreas en Concepción y San Roque), durante la primera campaña (agosto 2016- enero 2017) y al departamento de Corrientes capital, Empedrado, San Luis del Palmar y San Cosme (Provincia de Corrientes); y en los departamentos General Obligado, San Javier y Vera (Provincia de Santa Fe), que se incorporaron en la segunda campaña (abril 2017-enero 2018).

## ¿Cuál fue/es el problema que motivó la intervención y la propuesta piloto de seguros hortícolas?

Según información suministrada por la Provincia de Corrientes, durante la formulación del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEAA), al analizarse la cadena productiva del tomate se advirtió: la “falta de un sistema de cobertura de riesgos, por factores climáticos adversos”. El principal riesgo que afecta a la horticultura bajo cobertura plástica es la ocurrencia de tormentas severas de viento y granizo que rompen las estructuras plásticas. Los principales riesgos que afectan la producción extensiva son las heladas y los déficits y excesos hídricos. (Almirón, LR; Altamirano, HH. 2017)

Tal es así, que los fenómenos climáticos adversos que acontecen durante el proceso de producción generan un alto grado de incertidumbre sobre el resultado final de la empresa agropecuaria, impactando negativamente en la estabilidad de ingresos de los productores. Este impacto es especialmente relevante en aquellos productores pequeños y medianos que en muchos casos no tienen posibilidad de diversificar su producción por problemas de escala, o bien no adoptan prácticas activas de mitigación de riesgos, ni tienen acceso a los seguros

agropecuarios. El método que se utiliza en la zona respecto a los vientos, es a través de plantaciones estratégicas llamado “cortinas de árboles”. Esta práctica es en respuesta a los cambios de clima imprevistos y como forma de adaptación al cambio climático. La cortina de árboles los repara de los grandes vientos y les brinda protección para los cultivos. Sin embargo, estas plantaciones demoran entre 2 y 4 años en crecer y no los protege de otras adversidades climáticas. De todas formas, se encuentran en uso y vigencia, y el Ministerio de Producción de la provincia las promueve como buenas prácticas de adaptación al cambio climático

En el año 2007 en la provincia de Corrientes, y en el marco del Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino (ProderNEA)<sup>5</sup>, se implementó una primera experiencia piloto. El ProderNEA fue un programa de inversiones en el área rural cuyo propósito era contribuir a superar las condiciones que generan la pobreza rural, a través del aumento sostenible del ingreso y de la capacidad de autogestión de pobladoras y pobladores rurales e indígenas de las provincias del noreste argentino. Para ello brindaba asistencia técnica y financiera, apoyo en la gestión de proyectos y capacitación para aumentar y diversificar las explotaciones existentes, facilitar cambios tecnológicos y capitalizar a las pequeñas unidades productivas y de negocios. Se ejecutó a través de proyectos asociativos.

Es así que durante la implementación del ProderNEA, se gestó un Programa de Seguros para Invernáculos para pequeños productores de horticultura bajo cobertura<sup>6</sup>. Esta primera experiencia fue considerada exitosa para los productores, pero una “experiencia fallida” para las aseguradoras.

La Coordinadora de la Oficina de Riesgo Agropecuario, Ing. Agr. Sandra Occhiuzzi, manifestó que aquel programa piloto pudo llevarse a cabo, en parte gracias al apoyo del Prodernea que financió el 100% de la prima, pero también en gran medida por las compañías de seguro y reaseguro involucradas que, a pesar del bajo volumen de primas que implica el negocio, los apoyaron para poder desarrollar ese producto. En ese momento participaron de la experiencia SanCor Cooperativa Seguros Ltda., y La Segunda Cooperativa Ltda. A pesar de las expectativas, el programa se discontinuó por la alta siniestralidad. Las compañías no tuvieron interés en continuar, dado lo pequeño del negocio, lo riesgoso del mismo, y el poco desarrollo del mercado, siendo que se concentraba en una misma zona el grupo de asegurados. Durante esa experiencia se sufrió un importante evento climático, que los afectó, y las compañías respondieron por los siniestros que fueron superiores al 300%. Fue un proyecto pequeño que benefició sólo a 57 productores, concentrados en una misma zona. Esta experiencia previa sirvió como base para evaluar que el desarrollo de un seguro para la horticultura bajo cubierta requería de mayor información de la que se disponía para establecer las primas de manera sustentable.

El proyecto general fue concebido con el objeto de mejorar la capacidad de adaptación y la resiliencia<sup>7</sup> de los pequeños y medianos productores agrícolas familiares del NEA a los efectos negativos que el cambio climático genera sobre sus producciones. En este orden, se corroboró que una de las principales problemáticas que enfrenta esta población objeto está ligada al

---

<sup>5</sup> Ver en: <http://www.ucar.gob.ar/index.php/en/prodernea>

<sup>6</sup> Esta primera experiencia que abarcó la campaña 2006/2007 alcanzó a 57 productores que formaban parte de 15 proyectos asociativos y se realizaron 39 pólizas y se aseguró infraestructura y cultivos en 105.546 metros cuadrados de invernaderos, por un valor de \$839.904, de los cuales \$280.000 corresponden a estructura; \$105.000 a mano de obra; \$155.000 a plásticos; \$36.000 a mano de obra para las reparaciones y \$ 261.000 a cultivos. Los productores pertenecían a los departamentos de San Cosme, Murucuyá, Santo Tomé, Concepción, Capital y San Luis del Palmar.

<sup>7</sup> Se define resiliencia a la capacidad de un sistema social o ecológico para absorber una alteración sin perder su estructura básica o sus modos de funcionamiento, su capacidad de auto-organización, ni su capacidad de adaptación al estrés y al cambio (IPCC, 2007, p. 87).

impacto de las crecientes variaciones climáticas, especialmente el aumento de la duración de las sequías, incremento de la frecuencia de las inundaciones, tormentas severas de lluvia, granizo y fuertes vientos. Estos fenómenos impactan directamente sobre la rentabilidad y/o supervivencia de los cultivos, y por ende sobre las fuentes de ingreso y sustento de los pequeños productores, quienes antes de la intervención de este Proyecto, carecían de seguros que ofrecieran a los afectados un resarcimiento contra este tipo de daños.

En una entrevista realizada con funcionarios del Ministerio de Producción de Corrientes se conversó sobre los cambios climáticos bruscos que ocurrieron en el último tiempo. En este sentido se nombraron casos de días de mucho calor y luego días de mucho frío, sin transición. Indicaron que, a partir del año 2000, se observa que durante el mes de junio puede llegar a haber días que lleguen a 30°C de calor y al otro día -2°C de frío y que esto afecta de manera directa a las producciones locales, ya que esta condición sumada a las fuertes lluvias y vientos daña los plásticos de los viveros y las cosechas.

Para ilustrar este punto, se cita como ejemplo la mirada de una de las asesora de la ORA, Lic. Adriana Basualdo quien indicó durante la entrevista que actualmente las tormentas son más locales, más concentradas y más intensas. El cambio está dado en cómo cae la precipitación. Se categorizó como: *“Fenómenos de tiempo severo”*. Se complementa con la opinión de los propios productores consultados a través de grupos focales que indicaron que los cambios dados en la intensidad y en la frecuencia en las lluvias o vientos provocan que no lleguen a tiempo para reparar las estructuras entre uno y otro evento climático, al decir de un productor *“No deja tiempo a recuperarse”*<sup>8</sup>.

Una de las respuestas a este escenario fue dar lugar a la generación, a modo de prueba, de una herramienta capaz de reducir la variabilidad en los ingresos de los productores, alentando su continuidad en la actividad y en ámbitos rurales, y ofreciendo a la población destinataria la posibilidad de contar con una cobertura económica a través mecanismos adecuados de transferencia de riesgos.

## ¿Cuáles son las características de la región y la población objeto de la intervención?

Al analizarse por qué razón se seleccionó el Noreste del país como área de intervención del proyecto y, de ensayo de esta iniciativa de seguros en particular, se comprueba que en ella se presentan dos condiciones de vulnerabilidad que combinadas aumentan los factores de riesgo que sufre la población abarcada: vulnerabilidad al cambio climático y vulnerabilidad social.

La primera comprende tanto la magnitud e intensidad del cambio climático como la capacidad de adaptación que tienen las poblaciones que sufren ambos fenómenos. Esto último, a su vez, se ve condicionado en mayor o menor medida por el nivel de vulnerabilidad social existente. Sobre el factor climático, a partir del análisis de los actores técnicos del proyecto pudo determinarse que el NEA posee uno de los mayores índices de volatilidad en lo que se refiere a parámetros de corto y largo plazo de lluvias y temperaturas.

Como se estableció en la evaluación de medio término, se observa que la región *“es uno de los lugares del país donde más se incrementa la cantidad de días con lluvias intensas, y donde más se espacian los días sin lluvias. Esta dinámica climática de pulsos de inundación y sequía, sumada a la mayor duración de las olas de calor y a la configuración de un escenario que se agrava por el cambio en el uso del suelo, representa riesgos climáticos importantes para la*

---

<sup>8</sup> Entrevista a grupo focal productores en Bella Vista, 8 de noviembre de 2017

*agricultura familiar a los que debe darse respuesta desde una lógica de adaptación”* (estos fenómenos son confirmados también por la 3° CNCC SAyDS 2015).

Por otra parte, analizando las declaraciones de emergencia de la provincia de Corrientes, puede observarse que la zona núcleo de producción hortícola de la provincia, frecuentemente se ve castigada por tormentas severas, asociadas a fuertes vientos y caída de granizo.

La pertinencia del área de intervención (región del NEA), respecto de otras regiones, está dada por la gran variabilidad relativa de las precipitaciones y el aumento de las situaciones extremas (inundaciones y sequías). El NEA alberga a una gran masa de pequeños y medianos productores agropecuarios familiares, las Unidades de Explotación Agropecuaria -EAP- familiares son una clara mayoría en el noreste argentino, alcanzando un 92% de las EAP totales, que a su vez sufre mayores dificultades de adaptación al cambio climático en comparación con actores semejantes localizadas en otras partes del país.

La vulnerabilidad social, por su parte, contribuye a hacer más crítica la vulnerabilidad al cambio climático de estos productores familiares. Esta dimensión tiene en consideración el índice de vulnerabilidad social frente a desastres, que a su vez contempla las condiciones sociales, habitacionales y económicas de la población. Según se ha señalado en la evaluación de medio término, la población del NEA presenta un conjunto de indicadores de vulnerabilidad social más críticos que la media nacional lo cual genera una mayor vulnerabilidad a las consecuencias del cambio climático. Esta situación hace que la región se presente como un escenario pertinente para desarrollar la intervención.

Del mismo modo, si se tienen en cuenta otras estadísticas, como el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), se confirma que los porcentajes obtenidos también son peores en contraste con el porcentaje nacional. Según datos del IDH elaborados en 2002, el NEA presentaba entonces tres provincias en situación grave o crítica (Formosa, Corrientes y Chaco) y una en situación grave (Misiones).

Como lo señalara la evaluación de medio término, *“se deduce que la población del NEA cuenta con un conjunto de indicadores de vulnerabilidad social más críticos que la media nacional, lo cual genera una mayor vulnerabilidad a las consecuencias del cambio climático”*. A su vez, en los departamentos elegidos para desplegar la intervención se identifica la localización de un alto porcentaje de productores que pertenecen a la categoría *“pequeña agricultura familiar”*, que por sus características cuenta con mayores dificultades para hacer frente a los desafíos climáticos.

Es importante subrayar finalmente, que la oferta de seguros ligados al cambio climático es considerada por la 3° CNCC como una de las intervenciones más relevantes para hacer frente a este fenómeno (siendo que la práctica generalizada para afrontar estos eventos por parte del Estado, es la entrega de subsidios, con dinero o con materiales). El proyecto debió abordar las particularidades mismas del sistema de seguros agrícolas disponibles en territorio nacional, que no contaba hasta el inicio del proyecto con productos destinados al aseguramiento de la horticultura bajo invernáculo.

Al momento de formular el proyecto se observaba también que los pequeños y medianos productores no poseían capacidad financiera para afrontar los costos de una prima de seguro. Más aún, las condiciones del mercado no permitían que las aseguradoras tuvieran suficiente información para ofrecer una cobertura adecuada a las necesidades de los primeros.

En términos de género, las mujeres rurales viven en condiciones duras y se encuentran más expuestas a la pobreza y al aislamiento que sus pares urbanas, que tienen, comparativamente mayores posibilidades de acceso a servicios sociales, culturales, mejor infraestructura disponible y, dada su visibilidad, mayor posibilidad de ser incluidas en las políticas públicas. A fin de implementar intervenciones eficaces para reducir la pobreza y promover el pleno

desarrollo es crítico construir e implementar políticas públicas que tengan una perspectiva de género definida y que promuevan los derechos humanos entre las mujeres rurales<sup>9</sup>.

Tanto el registro de productores/as como el acceso a la titularidad de las pólizas del seguro hortícola están dirigidos tanto a varones como mujeres. Sin embargo, según los representantes del Municipio 03 de abril del departamento de Bella Vista, la mayoría de los registrados corresponden a hombres que se posicionan como jefes de hogar. La Ing. Cecilia Vera, tasadora de La Segunda Cía. de Seguros, quién anteriormente participó en el registro de productores, señala que durante el proceso de registro, se aclaraba que se podía registrar a uno u otra, el que se encontrara en la propiedad en el momento del registro, pero que generalmente se registraba a nombre de los varones, salvo en los casos en que no se encontraran en el hogar. En este contexto, en esa localidad de Bella Vista, de 60 productores y solo 3 están registrados a nombre de jefas de hogar. Según el informe de gestión elaborado por la UCAR<sup>10</sup>, de las 581 familias cubiertas con la póliza de seguro, un 10% de las pólizas se otorgaron a mujeres jefas de familia; y un 20%, a jóvenes de hasta 30 años.

### ¿Qué factores limitaban la acción local para resolver este problema?

Al momento de diseñar la estrategia de intervención, se registraron varios elementos de línea de base que dificultaban el accionar de la población local para amortiguar los efectos adversos de la variabilidad climática y el cambio climático sobre sus producciones primero, y adoptar correctas estrategias de transferencia de riesgos después.

En primer término, se hace evidente que la inexistencia misma de una oferta de seguros orientados a un público como la población intervenida (pequeños y medianos agricultores familiares) y la escasa información de la misma sobre estrategias adecuadas de transferencia de riesgos, obligaban a tomar medidas alternativas para reducir las presiones del cambio climático sobre sus cultivos, no siempre adecuadas. De acuerdo a la información suministrada por técnicos y productos, mencionan entre estas medidas: diversificar la producción en base a las temporadas o las condiciones climáticas predominantes, realizando anualmente más de un cultivo; o bien, diversificar la producción agrícola con una actividad ganadera.

Los productores, principalmente los más pequeños, menos diversificados y fuera de la región pampeana, tienen expectativas de cobertura catastrófica o ayuda del Estado ante eventos climáticos extremos y, por lo tanto, baja predisposición a pagar la prima de un seguro. En este sentido vale remarcar que no poseen conocimientos ni un fuerte interés común en el pago de una prima porque hasta el momento el Estado proveía asistencia. En las consultas hechas en las entrevistas, los productores señalaron que hasta ahora encontraban alguna solución a través de la ayuda de los vecinos, o de los grandes productores que les regalan los plásticos que no usan. También señalaron que acciones de los gobiernos locales o acuerdos en épocas

---

<sup>9</sup> Artículo 14 de la CEDAW: “Los Estados partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeñan en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer de las zonas rurales”. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. UN Women - United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women -<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>. (Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Ratificada por Ley Nº 23.179 del año 1985).

<sup>10</sup> [https://es.scribd.com/document/352611459/Informe-de-gestion-Proyecto-del-Fondo-de-Adaptacion#from\\_embed](https://es.scribd.com/document/352611459/Informe-de-gestion-Proyecto-del-Fondo-de-Adaptacion#from_embed)

de campaña política, también era una ayuda momentánea, dado que les entregaban plásticos, herramientas y otros materiales que necesitaban.

En segunda instancia, se señala la escasa información meteorológica que permita hacer estimaciones de frecuencia e intensidad de los fenómenos climáticos y del impacto sobre la producción. Para calcular la tasa de prima del seguro es necesario contar con datos relevados de al menos 30 años. Cabe relatar que sólo 3 estaciones meteorológicas de la zona hortícola cumplen con esta condición: la que alcanza a Reconquista, la que cubre la zona de Corrientes Capital y la de Bella Vista. A partir de los datos generados por las estaciones, se estima la frecuencia de heladas y vientos fuertes, pero la mayoría de las estaciones meteorológicas provinciales no llega a medir la velocidad del viento, que es uno de los principales factores climáticos que causan daños sobre los invernáculos en la zona de intervención, porque no poseen sensores de vientos. Tampoco se contaba con datos precisos de la frecuencia de ocurrencia del granizo, ya que al ser un fenómeno local, puede no ser captado por la estación meteorológica. Sin embargo, las nuevas estaciones meteorológicas instaladas en el INTA poseen estos sensores y permitirán medir la velocidad del viento en sus zonas de alcance.

Como información complementaria para una estimación de frecuencia e intensidad de tormentas de viento y granizo se utilizó el registro de declaraciones de emergencia agropecuaria<sup>11</sup> para horticultura provisto por la provincia de Corrientes.

Otro factor, han sido los condicionamientos de la elevada vulnerabilidad social descrita más arriba, que reducían a casi nula la posibilidad de los pequeños productores de afrontar gastos relacionados a pagos de póliza de seguros. Esta situación se acrecienta al considerar que las mujeres rurales productoras, tienen aún mayores dificultades al momento de acceder a políticas públicas. En gran medida debido a que tienen grandes dificultades para asistir a los espacios de decisión públicos, y por lo tanto en opinar y tomar decisiones en dichos ámbitos. Lo que se traduce luego en una dificultad para generar espacios y políticas de participación activa y equitativa de hombres y mujeres. La mayoría de las mujeres tienen fuertes dificultades para animarse a hablar, y en gran medida estas dificultades tienen que ver con diferentes factores, ya sean razones culturales donde las mujeres se ven intimidadas a hablar en reuniones donde participen varones, historias personales que comprometen sus posibilidad de expresarse, las características del lugar donde viven que pueden actuar como barreras de traslado, cuando las distancias son muy grandes o no existe transporte, la carga de trabajo doméstico que limita abandonar la casa o bien, que estén impedidas directamente de salir de sus casas.

Un factor de riesgo adicional está dado por la falta de uniformidad de materiales de construcción de los invernáculos. Algunos están contruidos con poste de palmeras y otros con poste de eucaliptus. La capacidad de resistencia que tiene cada material es distinta, como así también el cuidado, vida útil y tiempo en que requiere renovarse. En cuanto al plástico de los invernáculos se le calcula una vida útil de 3 años y ante esto algunos productores los cambian y otros lo dejan. Cuando los plásticos exceden su tiempo de uso sin reposición, los mismos comienzan a researse y a perder flexibilidad tornándose más rígido y por tanto más vulnerables a los fuertes vientos.

Finalmente, la disponibilidad de información detallada sobre la producción hortícola en la región intervenida era escasa. No existían estadísticas de producción hortícola, como así tampoco estudios ni ensayos que permitieran cuantificar el impacto de estos factores climáticos sobre la productividad.

---

<sup>11</sup> Se declara emergencia agropecuaria cuando se estima que las pérdidas son superiores al 50%.

## 4-Proceso de la intervención

### ¿Quiénes fueron los actores involucrados?

1. **Pequeños y medianos productores y productoras de agricultura familiar hortícola:** son la población objeto de la acción del subcomponente analizado, considerando que la producción sea bajo cubierta y se cultive hasta una hectárea. En base al presupuesto disponible y la capacidad operativa respecto al alcance de las intervenciones en la provincia, las actividades se centralizaron en un área pequeña con gran concentración de productores de horticultura: la región hortícola de la Provincia de Corrientes y una parte del Norte de Santa Fe.

En el marco de las entrevistas realizadas a las delegaciones locales del Ministerio de Producción de la provincia de Corrientes, se señaló que no fue contemplado el rol del productor en la etapa de formulación y no se involucró a las instituciones del sector, como las cooperativas que nuclean productores.

2. **Ministerio de Agroindustria (MINAGRO):** la Oficina de Riesgo Agropecuario (ORA) lideró las acciones de este subcomponente, y estuvo a cargo de articular las actividades con el resto de los actores participantes. Asimismo, la ORA fue la promotora de la convocatoria a las cámaras de empresas aseguradoras y al Ministerio de la producción de Corrientes para participar en el diseño de este Plan Piloto. Si bien la ORA venía trabajando en el desarrollo de seguros para productores familiares desde hace tiempo, su trabajo sobre alerta temprana y sistemas para gerenciar riesgos se orientaba principalmente a productores de mediano y gran tamaño, y no a poblaciones con las características del proyecto.

La **Unidad para el Cambio Rural (MINAGRO)**, como entidad nacional de implementación (ENI) acreditada, supervisó las actividades del proyecto en su conjunto, administrando los fondos y garantizando el monitoreo, evaluación y difusión de los aprendizajes.

3. **Fondo de Adaptación (FA):** entidad prestataria. El Fondo de Adaptación fue establecido por las partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) en su séptima Conferencia (Marrakech, Marruecos, 2001) para financiar proyectos y programas de adaptación al cambio climático en países parte del Protocolo de Kyoto que sean particularmente vulnerables a sus efectos adversos.
4. **Ministerio de Producción de la Provincia de Corrientes:** fue un actor clave en la articulación local de las empresas aseguradoras y los productores hortícolas y conjuntamente con la ORA trabajó en el diseño de la cobertura y en la logística de la operatoria en el territorio. La ORA, ya había trabajado previamente con esta jurisdicción en una experiencia piloto muy pequeña de seguro para producción hortícola en el marco del programa PRODERNEA.
5. **Cámaras de empresas de seguros y empresas aseguradoras:** inicialmente fueron convocadas la Asociación Argentina de Compañías de Seguros, las Aseguradoras del Interior de la República Argentina (Adira) y dos cámaras de empresas mutualistas. Las empresas aseguradoras que participaron en este Plan Piloto son: La Segunda Cooperativa Ltda. Seguros Generales, SanCor Cooperativa de Seguros Ltds., San Cristobal Soc. Mutual Seguros Generales (asociadas a ADIRA) y Mercantil Andina Seguros.

Como han señalado los funcionarios provinciales, y representantes del sector de Seguros entrevistados, la Oficina de Riesgo Agropecuario (Ministerio de Agroindustria) y otras áreas de la gestión, ha venido trabajando en la búsqueda de soluciones al riesgo agropecuario y en la implementación del seguro agrario.

Asimismo, en la provincia de Corrientes merece citarse, el trabajo elaborado por el Grupo de Investigación de Economía de los Recursos Naturales y la Producción Primaria del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional del Nordeste que propuso un sistema de protección, a través de un Seguro Agrícola Solidario e Integral para la Provincia de Corrientes y que puede ser aplicado, con diferenciaciones particulares, a toda la región NEA. (Silva N. et al, M. 1997) y trabajos posteriores del mismo grupo de investigación tendientes a modelizar sistemas productivos y establecer los principales riesgos de cada sistema<sup>12</sup>.

6. **Superintendencia de Seguros de la Nación:** encargada de aprobar la póliza consignada.
7. **INTA:** colaboró en la provisión de información meteorológica y en el asesoramiento técnico referido a los costos de producción hortícola, manejo y tecnologías de producción. Asimismo, participó en actividades y talleres de difusión y capacitación realizados con productores, técnicos y aseguradoras.

### ¿Qué se hizo y cómo?

El Plan piloto de seguro hortícola se fue materializando a partir de uno de los talleres de trabajo desarrollados en 2015 en el Hotel Panamericano, donde la Oficina de Riesgo Agropecuario convocó a los ministerios provinciales y al sector de seguros para identificar las necesidades y prioridades de las 15 provincias presentes. En este marco la provincia de Corrientes manifestó su interés primordial en el sector hortícola.

Posteriormente se convocó a las 4 cámaras de seguros, y finalmente ADIRA –Asociación de Seguros del Interior del País- se sumó al proyecto, estando representada por las compañías: La Segunda Cooperativa Ltda. Seguros Generales, Sancor Cooperativa Seguros Ltda. y San Cristóbal Soc. Mutual Seguros Generales; que luego sumó al pool a La Mercantil Andina Seguros.

- **Acuerdos interinstitucionales:** el desarrollo de este subcomponente supuso como eje de trabajo, la articulación y la colaboración entre los distintos actores clave involucrados. Para ello, se establecieron acuerdos inter-institucionales entre la ORA y la UCAR. A través del trabajo coordinado con el INTA en el territorio, se estimuló la obtención de información climática complementaria en sus estaciones y la articulación con la obtenida de las estaciones de la provincia. En todo momento se utilizó un esquema participativo con las propias comunidades rurales, técnicos de las instituciones participantes en el Proyecto y los representantes de los gobiernos locales.
- **Identificación de la población destinataria:** fue el primer paso abordado. En un comienzo estaba previsto el financiamiento para horticultura y otro financiamiento distinto para oleaginosas, pero al encontrarse con que se disponían de pocos fondos se

---

<sup>12</sup> Almirón, Luis Ramón. “Gestión de riesgos. Experiencia en CORRIENTES sobre SEGUROS para siniestros climáticos en HORTICULTURA”, Facultad de Ciencias Veterinarias y Facultad de Ciencias Agrarias– Universidad Nacional del Nordeste. Ponencia presentada en V Conferencia Regional de Economía Agraria, octubre de 2017, Chile.

tomó la decisión de canalizarlo a un solo perfil: horticultores bajo cubierta de la agricultura familiar, puntualmente a la producción de tomate y pimientos.

Según lo establecido en el diseño del proyecto, para estimar los beneficiarios de cada subcomponente se trabajaría en base a los registros del ReNAF (Registro Nacional de la Agricultura Familiar) hasta noviembre de 2011. Según estos, no menos del 47% de los titulares de los Núcleos de la Agricultura Familiar (NAF<sup>13</sup>) del NEA son mujeres y más del 75% de ellas no tienen cónyuge. Por lo tanto, se establecería que al menos el 47% de los NAF's donde se implementara el seguro, tuvieran titulares mujeres.

Para el output 1.2.2, la cantidad de hectáreas en los departamentos donde predominan pequeños productores hortícolas a campo (mayoritariamente productores de zapallo, mandioca, melón y sandía), alcanzaba los 6.323 has. Dado que se estimaba un piso de cobertura que alcanzara a 1000 has de cultivos hortícolas, esto implicaría no menos de 564 familias.

En la práctica resultó problemático no contar con una línea de base que facilitara la identificación de todos los destinatarios. No se sabía a ciencia cierta cuántos productores familiares había en el área del proyecto, por no disponerse de información estadística consolidada (ubicación precisa y el tipo de producción realizada). Finalmente, la iniciativa se desarrolló en un área pequeña con gran concentración de productores según las siguientes características: ***pequeños y medianos productores horticultores bajo cubierta, que cultivaran hasta una hectárea de tomate, pimiento u otra hortaliza -sin límite de tipo a partir de la segunda campaña- en los Departamentos de Bella Vista, Goya, Lavalle, San Roque, Capital, Empedrado, San Luis del Palmar y San Cosme (Provincia de Corrientes); y en los departamentos General Obligado, San Javier y Vera (Provincia de Santa Fe), y que se hubieran inscripto en el registro de Productores del Plan de Seguro Agrícola del NEA.***

El sector asegurado y las autoridades involucradas en la experiencia, destacan la diversidad de productores beneficiarios del Plan, es decir productores con diferentes niveles de instrucción, desarrollo empresarial y años de experiencia en el sector.

- **Estudio de factibilidad:** se realizó un estudio de la producción hortícola y a través de este ejercicio, se identificaron los riesgos específicos de la producción de algunos productos hortícolas. En esta actividad estuvieron involucradas las empresas aseguradoras y representantes de los productores.

El estudio relevó información sobre las actividades productivas, estrategias de manejo y estrategias de gestión del riesgo, desagregadas por sexo, para garantizar que el diseño de la cobertura fuera equitativo para productores y productoras; y facilitó el diseño de la cobertura, incluyendo la determinación de la prima técnica según diversas alternativas de deducibles o franquicias, gastos y requerimientos operativos para su implementación, y diseño de la póliza.

En la etapa de desarrollo del producto, las compañías de seguro admitieron que se produjeron cambios y adaptación respecto a la idea inicial que tenían y lo que esperaban encontrar. Reconocen que no contaban con la suficiente información porque no se estaba trabajando con ese perfil de productores directamente y que cuando comenzaron el trabajo con los productores tuvieron que realizar algunos ajustes a su

---

<sup>13</sup> Núcleo de la Agricultura Familiar: la persona o grupo de personas, parientes o no, que habitan bajo un mismo techo en un régimen de tipo familiar, es decir, comparten sus gastos en alimentación u otros esenciales para vivir y que aportan o no fuerza de trabajo para el desarrollo de alguna actividad del ámbito rural. Fuente: Documento del Proyecto.

propuesta. En reuniones con los productores conocieron con mayor profundidad la modalidad de producción y la gran experiencia en cultivos que tienen localmente. Las compañías de seguro señalan que entendieron que no se trataba de realizar un simple cálculo para elaborar los datos del seguro, sino que era necesario diseñar un nuevo modelo que cubriera todas las complejidades de la situación a asegurar.

- **Capacitaciones:** dirigidas a las compañías de seguro, sobre las particularidades del tipo de cultivo seleccionado. Estas capacitaciones estuvieron a cargo de expertos hortícolas del INTA de la zona. La realización de Talleres y reuniones permitió diseñar un esquema de implementación que cumpliera los requisitos de las empresas aseguradoras y al mismo tiempo resultara económicamente viable en relación a los costos operativos de peritación y control de los siniestros.
- **Obtención de la póliza (primera experiencia piloto).** Implicó la constitución de la póliza a partir de la negociación con los actores involucrados, en especial con las empresas aseguradoras. Se decidió cubrir el costo de reposición de volver a plantar en lugar del costo de la pérdida de la producción, que no era posible valorizar dada la gran variabilidad de precios a lo largo del ciclo productivo.
- **Aprobación de la póliza:** por parte de la Superintendencia de Seguros de la Nación, en julio de 2016.
- **Registro de productores:** Se constituyó un grupo de registradores para obtener el registro de productores que serían elegibles para obtener los seguros en base a declaraciones juradas.

En cuanto a este tema, en principio, se acordó que los plásticos asegurados podrían tener hasta 3 años de antigüedad. En condiciones de mercado, lo más conveniente sería que las compañías realizaran visitas para la revisión de esta condición invernáculo por invernáculo, analizando cuáles podría asegurarse y cuáles no. En la práctica esto resultó demasiado complejo, razón por lo cual se decidió optar por verificarlo a través de la declaración jurada del productor. De todas maneras, continua vigente la realización de revisiones por parte de las compañías aseguradoras, que al notar que algunos datos no eran reales tienen la opción de determinar no indemnizar por falsear la declaración. Si bien esto sucedió en algunas ocasiones, corresponde interpretarlo como parte del proceso de aprendizaje, donde el productor toma mayor conocimiento del funcionamiento del seguro y conoce las consecuencias de sus acciones.

En la primera campaña, el operativo de inscripción al Registro fue coordinado y llevado a cabo por el Ministerio de la Producción de la provincia de Corrientes. En la convocatoria a las reuniones participaron entre el 20% y el 30% de los asegurados. En las reuniones participaron la ORA, el Gobierno Provincial y las Compañías de Seguros integrantes del Coaseguro.

El Ministerio de Producción de Corrientes sostuvo que durante la etapa de registro de productores se trabajó lo más eficientemente posible y que hubo diferentes formas de tomar la ubicación de los productores. Se elaboró un mapa de acuerdo al registro de emergencia de la provincia, y se realizó una recorrida en 10 días. Si bien los resultados fueron buenos, para la segunda campaña se incorporaron mejoras al registro. Vale aclarar que en la primera campaña se contó con poco tiempo para realizar el registro, ya que era necesario dar comienzo al inicio de la etapa de aseguramiento.

Para este proceso, ha sido muy importante el rol operativo que tuvo el gobierno provincial de Corrientes, dado que la ORA no posee delegaciones territoriales, y la articulación entre ambos niveles de gobierno fue clave en el registro de beneficiarios/as.

Luego en entrevista con productores de Lavalle, ellos remarcaron la misma línea: *“No todos los que querían pudieron registrarse por falta de tiempo, por poco accesibles. Hicieron el recorrido, y si no estaba el productor o el titular en el campo, no llegan para volver una segunda vez”*. Hay zonas donde los productores están más alejados, y es necesario recorrer un mayor trayecto, más allá de lo indicado en el GPS, por las dificultades de acceso. Esto dificultó el primer registro por la necesidad de realizarlo en un tiempo acotado y por la organización logística y rendición de gastos del personal a cargo de esta tarea.

Para el registro de la *segunda campaña*, se contrató más personal, para verificar las estructuras y las dimensiones. Se contrató a tres ingenieros agrónomos para encabezar el operativo de inscripción, con el apoyo del Ministerio de la Producción de la Provincia de Corrientes. En todos los casos, el registro se realizó in situ evitando desvíos en las declaraciones juradas. Por su parte, el registro de productores en la provincia de Santa Fe se realizó con la colaboración de profesionales de la EEA INTA de Reconquista.

- **Licitación para la selección de aseguradoras:** una vez definida la póliza, se llamó a licitación a las compañías de seguro para proceder con su implementación. Se realizó la adjudicación del seguro a través de ese mecanismo, una para la campaña 2016 y otra para la campaña 2017. En ambas licitaciones, se presentó únicamente un coaseguro integrado por 4 empresas (La Segunda, SanCor, San Cristóbal y Mercantil Andina). La adjudicación tuvo lugar una vez presentado el registro de los productores interesados.

Aquí se destaca un rasgo muy positivo de la iniciativa, se realizó la licitación pública, aunque no correspondía por monto. Sin embargo, se decidió este mecanismo de adquisiciones para garantizar la transparencia y la selección del mejor oferente en cuanto a precio.

El sector asegurador remarcó que el interés en esta rama del seguro (seguro agrícola) surge del seno agrícola de las compañías involucradas en el Plan Piloto. Sin embargo, señalan que, pese a la gran demanda de productos de seguros por parte de las cooperativas regionales como la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA) y la Federación Argentina de Cooperativas Agrícolas (FACA), -por ejemplo para la producción de limones, yerba mate, y tabaco-, desde el análisis económico-financiero y el contexto de Argentina, la oferta que se elaboró con esta experiencia fue muy acotada, ya que solo se circunscribió a 5 cultivos y 3 riesgos (granizo, viento y heladas). También mencionaron, que existieron algunas experiencias que no lograron concretarse y finalmente fueron discontinuadas como con el tabaco y algunos intentos multirisgos con una agregación de 14 cooperativas bonaerenses.

Los aseguradores destacaron esta experiencia piloto como un instrumento complementario de otras prácticas, que da respuesta a las dificultades que enfrentan los pequeños productores agrícolas. Entre las dificultades para poner a punto esta herramienta, puntualizan la definición de la suma a asegurar, dado que al no tener antecedentes, más que lo informado por el área de catástrofe y emergencia, se tuvo que reducir la suma a asegurar, la cual opera sobre el 10% de la producción.

- **Implementación:** la implementación del plan piloto se dio a través de dos campañas en la que se presentó una póliza colectiva con Fundación ArgenINTA como tomador, y certificados individuales para cada productor, en base a las declaraciones juradas que integran el registro de productores.

Para la implementación del Plan Piloto, se realizaron dos campañas.

## 1. Primera campaña: desde el 1ro. de agosto 2016 al 31 de enero de 2017.



Fuente: Presentación “Proyecto de Adaptación al Cambio Climático para la región del Noreste argentino” (ppt), 2017.

Ambas pólizas aseguraron los plásticos de los techos, cuya antigüedad tuviera hasta 3 años, y los cultivos hortícolas en producción, considerando los siguientes riesgos: incendio, viento, y granizo, y daños ocurridos por helada en cultivos, en caso de rotura de techo (siendo que calcular el valor de producción era muy difícil hacerlo sobre el valor de la venta, entonces se trabajó con los plásticos y cultivos).

Entre la primera y la segunda campaña no existió una renovación automática. Esto afectó negativamente la implementación del proyecto, ya que ante una fuerte tormenta de lluvia, viento y granizo ocurrida el 4 de febrero de 2017, los productores estuvieron desprotegidos. No obstante, cabe destacar que tanto el Ministerio de Agroindustria como el Ministerio de la Producción de Corrientes, pudieron paliar parcialmente esta situación con declaraciones de emergencia y provisión de plásticos a los productores más vulnerables.

### **Aprendizajes entre campañas que permitieron introducir mejoras en la segunda campaña:**

- Como se ha mencionado, el registro de la primera campaña, se constituyó con las declaraciones juradas de los productores, sin embargo, se pudo observar que más de la mitad de los productores que tienen declarado el cultivo de tomate y pimiento presentan declaraciones desiguales a las verificadas en las muestras. En la segunda campaña se utilizó la georreferenciación y la visita in situ para su registro.
- Otro problema identificado fue la obligación de los productores cuyos plásticos hubieran sido afectados por un siniestro al recambio de los mismos como requisito para acceder al pago indemnizatorio. En más de la mitad de los casos optaron por no recambiar los plásticos hasta no volver a tener cultivos en los invernáculos.
- A partir de esta experiencia, se hicieron cambios en la metodología de indemnización: en la segunda campaña la metodología de la indemnización ya no requería constatar el reemplazo efectivo de plásticos, logrando que se pague el siniestro antes de su reposición. Incluso actualmente se continúa pensando nuevas modificaciones para perfeccionar el sistema.
- El primer año de la puesta en marcha de la experiencia piloto, permitió ajustar la información del sector productivo y todos los siniestros denunciados fueron pagados

por las empresas aseguradoras. Cubrió sólo la mitad del año productivo. El segundo año, la cobertura se extendió a todo el año, lo que se reflejó en el monto total de la suma asegurada.

- La firma de un convenio entre la empresa que lidera el consorcio asegurador y el Banco de la Provincia de Corrientes, permitió superar las dificultades que se manifestaron durante la primera campaña para el cobro de los cheques, dado que en muchas localidades no había sucursales del banco emisor original. Durante la primera campaña, se puso a disposición una dirección de correo electrónico y un 0800 para realizar la denuncia de siniestros. Sin embargo, surgieron grandes dificultades por la falta de conectividad y por el costo adicional que le generaba al productor el llamado – dado que aumentaba este costo en la medida que era difícil lograr comunicarse con la empresa-, siendo que, en algunos casos, se desistía de realizar la denuncia. Considerando estos reclamos, se gestionó una línea corporativa interna en La Segunda para que puedan realizar las denuncias por WhatsApp o SMS. Uno de los problemas se acentúa ya que a veces no hay luz, no hay internet y no hay buena señal. A su vez, el 0800 no es una línea gratuita y se cobra llamada de larga distancia. En otro relato un productor explico: *“Anduvo bien, pero las dos últimas tormentas no, y ya cuesta comunicarse y además es un llamado que se cobra. Y caro. Desde la delegación prestan el teléfono para hacer las denuncias, aunque les dijeron que no era lo mejor. Además, tiene horarios limitados. De lunes a jueves de 9ha a 17:30hs. Cuando se llama dicen que en 72 hs van a verificar. Pero no se puede esperar que pasen muchos días”*<sup>14</sup>
- La Delegación del Ministerio de Producción de Santa Lucia, opinó que fue positiva la contratación de técnicos para realizar el registro de productores para la segunda campaña, pero que se presentaron algunos problemas de comunicación y consideran que hubiese sido más positivo si se hubieran contratado más técnicos o dedicado más tiempo al proceso de registro. Señalan que el registro se debería realizar previamente al vencimiento de la póliza vigente.
- Por otro lado, una de las técnicas de la UNNE- Ciencias Agrarias de Corrientes, que participó en el trabajo de registro en la primera campaña, expresa una visión del proceso más positiva: *“En una semana hicieron todo. Luego hubo demoras en la presentación de los papeles. Los GPS tomaban distintas unidades, pero luego se pudo elaborar un mapa georreferenciado, con la colaboración de un grupo de estudiantes contratados y becarios de la oficina estudiantes y del Ministerio de Producción. Se trabajó con los municipios, las secretarías de producción de los municipios quienes pusieron a disposición vehículos y armaban las visitas de uno o dos días. Siempre con un referente y el delegado de allí. Viajaron 6 de ellos, más la gente de los municipios y delegados. Funcionó muy bien la articulación.”*
- Una de las Técnicas que estuvo trabajando en el registro de la segunda campaña reconoció que durante el primer registro se generaron varios errores, en algunos casos no fue muy personalizado. Ella relacionó esto a que el producto tuvo que salir muy rápido y se tuvo muy poco tiempo para hacer el registro. Mientras que, en la segunda campaña, se trabajó diferente.
- Incluso la Ing. Sandra Occhiuzzi, Coordinadora General de la Oficina de Riesgo Agropecuario, señaló la dificultad de la toma de datos ya que la capacitación del personal y los instrumentos no siempre dieron resultados. Al comienzo dependiendo de cómo se ubicaba el instrumento del GPS del teléfono los datos eran unos u otros, estando algunos correctos y otros incorrectos. Esta operatoria

---

<sup>14</sup> Entrevista grupal a productores, Lavalle, 7 de noviembre de 2017

tuvo que ajustarse y el segundo año se les instruyó sobre cómo tomar la georreferenciación y bajaron a 30% de errores.

- Las acciones de comunicación aparecen reiteradamente como un aspecto a mejorar, sobre todo entre quienes valoran positivamente la iniciativa.
- Respecto al costo de la prima, se consideró en general que es alto. Se debe trabajar en bajar el costo de la prima para que el producto resulte más atractivo. *“El productor como productor no va a pagar un seguro, porque sobrevivió sin eso. Pero le va a venir bien una ayuda del Estado”*, explicó la Ing. Cecilia Vera.
- Se señaló que la experiencia dio lugar a una acción que se debe realizar desde el Estado, por un lado, para explicarle al productor los alcances y limitantes de este instrumento financiero, y, por otro lado, para fomentar que las empresas asuman cierta responsabilidad social. Es necesario que el Estado intervenga activamente, no sólo con fondos, sino también desde la gestión en acercarle conocimiento sobre estos mecanismos de transferencias de riesgo a estos sectores. Es necesario mantener la comunicación y contacto entre los actores que intervienen en la iniciativa.

**2. Segunda campaña: desde el 1ro. de abril de 2017 al 31 de enero de 2018 (estaba prevista iniciar en febrero, pero el proceso licitatorio desdoblado para las dos campañas ocasionó un período en el cual los productores no tuvieron cobertura).**

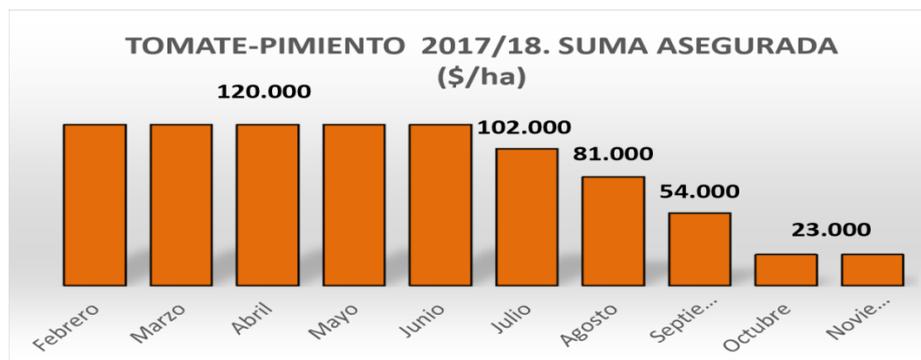
En la segunda campaña se continuó con los cultivos de tomate (las variedades redondo, perita y cherry) y pimiento, y se incorporó todos aquellos cultivos hortícolas realizados bajo cubierta (los principales son chaucha, berenjena, pepino y lechuga). Las sumas aseguradas están integradas por: los plásticos de techo de los Invernaderos (para todos los cultivos), los beneficiarios de hasta 5 Carpas o 1000 m<sup>2</sup>: 50.000 \$/ha.; y beneficiarios de 6 o más Carpas: 42.000 \$/ha. Asimismo, se incrementaron las sumas en al menos un 25% en relación a la primera etapa, y se estableció que no sería necesaria la reposición de los techos para el cobro del seguro (aunque de no repararse en un plazo de 10 días corridos posteriores al siniestro, quedaría desactivada la cobertura sobre los cultivos hasta tanto se concrete la reparación).

### ¿CUÁLES SON LAS SUMAS ASEGURADAS?

#### Cultivo de Tomate y Pimiento

- Desde inicio del ciclo productivo hasta 30 de Junio: 120.000 \$/ha.
- Desde 01 de Julio hasta 31 de Julio: 102.000 \$/ha.
- Desde 01 de Agosto hasta 31 de Agosto: 81.000 \$/ha.
- Desde 01 de Septiembre hasta 30 de Septiembre: 54.000 \$/ha.
- Desde 01 de Octubre hasta 30 de Noviembre: 23.000 \$/ha.

Fuente: Presentación “Proyecto de Adaptación al Cambio Climático para la región del Noreste argentino” (ppt), 2017.



Fuente: Presentación "Proyecto de Adaptación al Cambio Climático para la región del Noreste argentino" (ppt), 2017.

- **Propaganda y difusión de los productos:** se realizaron varias reuniones de difusión en las cuales se presentó el producto de seguro y varios ejemplos con diferentes situaciones de liquidación de siniestros. Conjuntamente con las compañías intervinientes en el coaseguro, los Gobiernos Provinciales y el INTA, a partir del mes de junio 2017 se puso en marcha una estrategia de difusión del plan con énfasis en la comunicación a los productores sobre los alcances y la marcha de la nueva cobertura. En dichos intercambios, se pretende realizar el seguimiento del Plan Piloto en la campaña identificando la posibilidad de nuevas coberturas tanto para cultivos e infraestructura como para nuevos eventos climáticos no incluidos en los llamados anteriores.

En una de las entrevistas se mencionó que para difundir el Plan Piloto se realizó un comunicado por radio invitando a asistir a un encuentro para conversar el tema, y únicamente asistieron unos pocos productores e incluso no asistió ninguno de la propia localidad. Ante estos resultados tuvieron que optar por solicitar a un técnico su acompañamiento para realizar una visita a terreno y allí consiguieron conversar con 45 productores. *"El productor es reacio a ir a reuniones, no quiere participar, salvo que se sea por subsidios. Por no participar en las charlas no saben. El INTA promueve capacitaciones y no asisten. Y el Ministerio de Producción también pero no van, entonces no incorporan las prácticas."* Los propios productores entrevistados comentaron que les gustaría que los organismos se acerquen a ellos directamente y no al revés. Insistieron en que el productor tiene que estar presente *"en la chacra sí o sí"*, y a veces la visita a las oficinas les consumen entre 3 o 4 horas. Ellos no encuentran justificado ausentarse de su labor para *"hacer estos trámites, o tomar un curso"*.

En consulta con los productores entrevistados, respecto a esta instancia del proyecto comentaron que, en un principio, algunos de ellos estuvieron en desacuerdo la propuesta porque temían que *"la compañía de seguros iba a hacer un manoseo del productor"*, y pensaban que el Estado iba a delegar el problema de los productores a las compañías de seguros, despersonalizando el vínculo y dificultando el acceso a este nuevo actor. Sin embargo, este productor luego comentó, que cuando vio la buena experiencia de otros, se replanteó la posibilidad y finalmente se registró en la segunda campaña. Este caso pone de manifiesto la importancia de observar a la población objetivo para realizar presentaciones, talleres, discursos e instrumentos de comunicación que sean acorde a la audiencia para que el mensaje sea bien interpretado.

- **Evaluación de los siniestros:** se conformó un grupo de tasadores contratados por las compañías de seguros participantes (profesionales ingenieros agrónomos de las zonas productoras), que se hizo cargo de la evaluación de los daños producidos por los siniestros. Este grupo mantiene contacto con los productores en los momentos de los siniestros, registrando los problemas que fueran surgiendo con el avance de las campañas. En caso de

producirse un siniestro, los productores deben realizar la denuncia ante la compañía aseguradora. Para ello deben comunicarse telefónicamente a las líneas habilitadas específicamente, tanto de manera telefónica, como por sms o whatsapp. Luego de realizar la denuncia una tasadora de la compañía se contacta con el productor para acordar la realización de la tasación de daños. En base a dicha tasación, se procede a realizar la indemnización. Cabe mencionar que la denuncia se debe realizar ante la ocurrencia de cada siniestro. Los daños se acumularán hasta cubrir la totalidad de las sumas aseguradas. Para determinar el daño de los plásticos de techo de los Invernaderos, durante la tasación, se reconoce como carpa dañada toda aquella cuyo porcentaje de afectación supere el umbral del 10%, y se aplica una franquicia deducible de 10 % sobre la Suma Asegurada Total amparada en la cobertura para plásticos de techo. El asegurado está obligado expresamente a reponer los plásticos en un plazo no mayor a los 10 días consecutivos posteriores al siniestro. Caso contrario, a partir del undécimo día, la cobertura sobre el cultivo quedará desactivada hasta tanto se hayan reparado los techos.

Respecto a los daños ocasionados en los cultivos de Tomate, Pimiento y otras Hortalizas, se evalúa la intensidad de daño por área afectada que aplica sobre la suma asegurada total expuesta a riesgo, correspondiente a la fecha del siniestro. Se aplica una franquicia deducible de 20 % sobre daño causado por factores amparados en la cobertura.

Aquí cabe rescatar la iniciativa respecto a la evaluación de nuevas tecnologías para el relevamiento de información en la tasación de siniestros y el análisis de sus ventajas y desventajas, como así también su costo y efectividad. En consulta con la Lic. Adriana Basualdo, meteoróloga de la ORA, se conversó sobre tres métodos explorados: peritaje, drones y satélites.

El primer método es el método tradicional que tiene que ver con la contratación de tasadores calificados. Las tasaciones de daños deben realizarse finca por finca, a fin de verificar los datos. Este método implica altos costos operativos (traslados, honorarios, combustible) que se trasladan al costo de la prima. Por otra parte, la evaluación del porcentaje de daño tiene un componente subjetivo, que en el caso de estos cultivos en los cuales se tiene poca experiencia, puede ocasionar conflictos entre los productores y las aseguradoras.

El segundo método analizado como alternativa para realizar las tasaciones son las imágenes tomadas por drones. En este caso es el dron el que hace la inspección en la zona y con un vuelo no tripulado saca las imágenes. La oportunidad también se vio favorecida porque el Ministerio De Producción de Corrientes posee un dron propio con una cámara de buena resolución, y se pudo hacer uso de manera gratuita. Se contrató un consultor experto en análisis de imágenes de la Universidad del Centro, quien realizó recomendaciones con las imágenes tomadas en octubre de 2016 donde pudo comprobarse que se ven perfectamente los invernáculos y se podría evaluar el daño. Lo que aún resulta incompleto para este método es evaluar la antigüedad de los plásticos. Para el uso de drones también hace falta avanzar en la legislación a fin de regular su utilización y condicionamientos para operarlos.

La otra alternativa es a través de imagen satelital de alta definición. Como en el caso de los drones, la objetividad del método es la mejor. Sin embargo, igual que con los drones, el costo es alto y se requiere de cierta actualización. Para este caso se firmó un convenio con CONAE (Comisión Nacional de Actividades Espaciales) ya que las imágenes de alta resolución implican altos costos. La CONAE, a través del convenio, donó estas imágenes. Aquí también se comprobó que puede verse perfectamente la zona.

Los dos últimos métodos son más objetivos respecto a la visita del tasador en territorio, y en este caso especial, son más costo-eficientes, dado que se lograron conseguir a través de convenios de cooperación. La preferencia entre ambos métodos, dependerá del área dañada. Si el área afectada se trata de una zona muy extensa “con una pasada de la imagen satelital se

capta toda la zona”, en cambio si los siniestros se encuentran dispersos geográficamente para esta situación se necesitarían un mayor número de vuelos del dron.

## 5-Estado de situación actual

### ¿Qué diferencias se observan entre la situación inicial y la situación actual?

Se destaca que el proyecto dio lugar a la creación de un producto hasta el momento inexistente en el área intervenida. Gracias al abordaje de la problemática, se ha generado un mercado con una oferta incipiente de seguros para pequeños productores familiares de horticultura y una incipiente demanda. En este sentido, las compañías de seguro destacan que principalmente se consiguió desarrollar el producto que se necesitaba. Y que, gracias al apoyo y al interés de la Superintendencia de Seguros de la Nación, los tiempos se aceleraron y se amplió el producto para cubrir varios cultivos. En palabras de los representantes del Ministerio de Producción Provincia de Corrientes consultados: *“Como concepto de seguro es válido, es garantía de estabilidad a futuro”*.

Al mismo tiempo, si en un principio no existía entre los pobladores el hábito de recurrir a seguros agrícolas para cubrirse de los daños acontecidos por las variables climáticas (por supuesto, como ya se ha dicho, aquello respondía a la inexistencia misma del producto), actualmente puede hablarse de una población informada sobre este mecanismo de transferencia de riesgos, que comienza a adquirir conocimientos sobre su utilidad.

Por otro lado, se destaca que si bien hace tiempo las cámaras de seguros y empresas aseguradoras venían discutiendo e interactuando con ORA, los ministerios provinciales, y las Cámaras de productores nacionales en mesas de discusión público privadas, no se había logrado consensuar la creación de este tipo de pólizas, hasta la iniciativa apoyada en el proyecto. Esto expresa la novedad de un trabajo bien articulado que pudo establecer un producto concreto hasta el momento inexistente.

Como se ha dicho más arriba, si bien la ORA venía trabajando en el desarrollo de seguros para productores familiares desde hace tiempo, su trabajo sobre alerta temprana y sistemas para gerenciar riesgos se orientaba principalmente a productores de mediano y gran tamaño. El proyecto, en este sentido, ha permitido incorporar al mercado de seguros a los pequeños productores que antes quedaban fuera del mapa de este mercado.

### ¿Qué beneficios principales arrojó esta acción en el marco general del proyecto?

En primera instancia, y también en primer orden de importancia, puede afirmarse que el proyecto ha comenzado a **generar un cambio de paradigma en el pequeño y mediano productor** que no consideraba antes la idea de un seguro, ni tenía experiencia con este tipo de herramientas. Por supuesto, el principal beneficio de este subcomponente ha sido la creación misma y puesta a disposición de la población objeto de un mecanismo novedoso de transferencia de riesgos para sus cultivos (seguros individuales), cuya póliza fuera subvencionada por el Estado.

En entrevista con los productores, en todos los casos hubo coincidencia en que sí recomendarían el seguro, y que si bien es perfectible como prueba piloto tuvo buena aceptación y en la retroalimentación con los productores pueden advertirse todos aquellos aspectos a mejorar.

Teniendo en cuenta la cultura del trabajo que manejan los pequeños productores y su escasa relación previa con las compañías de seguro, esta experiencia no colmó de manera total la

expectativa del productor, aunque sí admitieron que les sirve para paliar una pequeña parte de las consecuencias del cambio climático que afecta sus cultivos. Ellos remarcaron que no consiguieron tener una cobertura de seguro a la altura del daño que sufren. Aquí vale tomar el comentario para una próxima campaña y analizar la posibilidad de que la cobertura sea mayor.

Teniendo en cuenta la cantidad de productores asegurados es posible obtener la cantidad total de beneficiarios:

En la **primera campaña** de la prueba piloto, participaron del mismo 581 productores en los Departamentos de Bella Vista, San Roque, Lavalle y Goya. La superficie total asegurada alcanzó las 215 hectáreas con una suma asegurada superior los 20 millones de pesos. Durante el tiempo que duró esta primera experiencia, se recibieron 167 denuncias de siniestros debidas a tormentas con fuertes vientos y en menor medida a granizo registrados especialmente en los meses de octubre y noviembre, y en menor medida en septiembre, diciembre y enero. Se pagaron alrededor de \$ 640.000 en indemnizaciones (97% para el pago de plásticos de los techos y 3% para el pago de cultivos afectados). La cifra anterior determinó un índice de siniestralidad cercano al 43%.

En la **segunda campaña**, se abrió nuevamente el registro en los Departamentos de Bella Vista, San Roque, Goya y Lavalle de la Provincia de Corrientes y se incorporó a los productores del Departamento Capital, Empedrado, San Luis de Palmar y San Cosme de la misma provincia, y a los productores de los Departamentos General Obligado, San Javier y Vera de la Provincia de Santa Fe. Asimismo, se estableció el pago por daño para los techos y los cultivos sin necesidad de reposición de los mismos por parte de los productores.

En esta edición, fueron registrados 666 productores con 1.057 pólizas de seguro. El total de la suma asegurada fue superior a los 43 millones de pesos, correspondientes a más de 270 hectáreas de cultivos hortícolas bajo cubierta, monto visiblemente superior al de la primera campaña. Al cierre de esta segunda campaña, se pagaron alrededor de \$4.562.310 en concepto de indemnizaciones, lo cual indica un coeficiente de siniestralidad del 83%.

Por otra parte, puede identificarse también un **beneficio que involucra al sector privado** participante. La industria de seguros ha sido siempre reticente a incursionar este tipo de seguros, con lo cual su participación en la generación de un nuevo producto marca un hito importante para el sector agropecuario. Las compañías de seguro destacaron, en este sentido, el logro de haber satisfecho una demanda hasta ahora no atendida.

Esto último, da cuenta también de un beneficio transversal a todos los actores involucrados en el diseño e implementación de la prueba piloto. Se trata del **proceso de aprendizaje, confluencia y acuerdos** entre actores que debieron trabajar conjuntamente la obtener los resultados esperados. Esto sienta las bases para acuerdos similares que requieran realizarse en el futuro.

Una de las técnicas, resaltó en su entrevista, lo participativo que fue y debe seguir siendo el proceso. Los municipios se involucraron y contribuyeron con fondos para afrontar los gastos de combustible para hacer las visitas al terreno y pusieron a disposición oficinas y el acceso a internet. Las universidades por su parte, colaboraron con Recursos Humanos calificados, jóvenes de la zona que colaboraron con el proceso de registración de los productores.

Un gran beneficio que aporta la iniciativa es la **llegada del Estado al productor de una manera más sostenible**. Esto es algo que antes no había sucedido, y esta experiencia está permitiéndolo.

A su vez, también se destacan las iniciativas para la **producción de conocimiento profesional** sobre el tema. Esto deberá fomentarse, pero de cualquier forma alimenta la experiencia y la hace parte de un proceso de crecimiento y acumulación de información. Por ejemplo, la

producción de una serie de cuadernillos técnicos, con lenguaje de divulgación destinados a los extensionistas, delegados del ministerio y todos los que asisten a los productores.

Concepto	Primera Campaña	Segunda Campaña
Asegurados	581	666
Hectáreas	215	274
Período	01-08-2016 a 31-01-2017	27-03-2016 a 31-01-2017
Monto pagado	1.846.000	5.500.000
Prima	9,07% sobre monto asegurado	10,70% sobre monto asegurado
Suma Asegurada	20.354.991,84	42.600.000
Tipo de productores asegurados	hasta una hectárea de invernáculos	hasta una hectárea de invernáculos
Cultivos cubiertos	Tomate y pimientos bajo cubierta	Tomate, pimientos y otros cultivos hortícolas bajo cubierta
Conceptos cubiertos	Plásticos y cultivos	Plásticos y cultivos
Riesgos cubiertos	Granizo, viento, incendio y helada	Granizo, viento, incendio y helada
Departamentos cubiertos	Corrientes (4): Bella Vista, Goya, Lavalle y San Roque	Corrientes (8): Capital, Empedrado, San Luis del Palmar, San Cosme, Bella Vista, Goya, Lavalle y San Roque; Santa Fe (3): Gral. Obligado, San Javier y Vera
Cantidad de siniestros denunciados	\$640.000 (167 denuncias, 2200 invernáculos afectados)	\$3.924.919 Al 31/1/2018 se registraron 391 denuncias

Fuente: informe comparativo de campañas de seguros, Ing. Oscar Nava.

### ¿Qué elementos considerar para su sostenibilidad?

Lo principal para la sostenibilidad financiera es conseguir los recursos para seguir acompañando al pequeño productor. En líneas generales la propuesta es muy bien recibida y por tanto se tiene expectativa en que pueda continuar. No obstante, respecto a las experiencias anteriores, se requiere neutralizar las experiencias y aspectos negativos para darle una nueva cuota de oportunidad, para intentar nuevas campañas.

La articulación entre sector privado, público y productores queda fijada como una condición para la sostenibilidad institucional. Los técnicos de UCAR señalaron que los objetivos planteados por este Proyecto, son *"factibles"* de ser alcanzados. En este sentido, se ha manifestado que su sostenibilidad queda en gran medida afectada en tanto la ORA como actor que lidera esta experiencia, consiga garantizar la financiación estatal del proyecto al interior de su organismo. Aunque el proyecto no ha dejado sentado las bases de su continuidad, señalan que están en condiciones de garantizar que sea un piloto exitoso, en la medida que sea piloto replicable.

Es válido decir que **el aporte de los recursos del plan es muy importante, pero no suficiente para consolidar coberturas de satisfacción mutua** (oferta y demanda) sostenibles en el tiempo.

La **demanda de seguros depende en gran medida de los márgenes y/o de la rentabilidad** de la producción de los pequeños y medianos productores, por lo que esta variable deberá ser considerada entre las más relevantes si se pretende sostener en el tiempo el mercado creado. Se considera importante **continuar trabajando en pos de otras herramientas complementarias** para mejorar la rentabilidad del sector y su resiliencia ante el cambio climático. Las alianzas público-privadas pueden ser una opción satisfactoria para redistribuir los costos de la intervención social, cuando ésta es necesaria.

La **interacción pública privada en la formulación y operación del nuevo negocio le ha dado calidad, utilidad y en especial viabilidad al nuevo producto**. La aplicación del régimen de coaseguro ha permitido la articulación del negocio con cuatro compañías de manera simultánea.

En conversación con las compañías de seguro, las mismas expresaron cierta preocupación por la continuidad de la propuesta luego de que el fondo se acabe. Ante esto proponían un desarrollo paulatino con aportes decrecientes. La idea supone sumar otras experiencias, para verificar que sea una protección de interés para el pequeño productor. Se comentaron experiencias en Perú, India, Uruguay, México y Brasil. De todas maneras, se considera que Argentina se encuentra muy atrasada en comparación con América Latina. Por ejemplo, el caso de Uruguay, Chile y Bolivia que ya cuentan oficialmente con seguros para pequeños productores. México, por su lado, ha sido uno de los precursores en el tema, y tiene similitudes con nuestro agro que podrían utilizarse para hacer comparable el caso y aprender de sus experiencias.

**No puede pensarse un producto destinado a la agricultura familiar sin que el Estado subvencione la póliza**. En el futuro será rentable para las empresas siempre y cuando se asegure un mínimo de intervención estatal. Es importante que el estado cubra parte de la prima para hacer sustentable el proyecto hasta que alcance una madurez tal que las compañías cubran un mayor porcentaje del costo de producción. Ante esto, se plantea como una amenaza los distintos cambios de gobierno y las posibilidades de que dejen de interesarse en la propuesta.

También se **considera necesario fortalecer las relaciones institucionales y los vínculos de confianza entre las partes**. Atendiendo a que se trata de pequeños productores, y no de agricultores medianos y grandes, se prefiere una relación personalizada y de contacto cara a cara por las propias características/idiosincrasia de la población de interés. Se recomienda propiciar encuentros y reuniones entre las compañías de seguro, el gobierno, productores, e incluso con las re-aseguradoras.

Las técnicas involucradas en la experiencia, también destacan el rol y el status que tienen las cooperativas entre los productores, señalando al mismo tiempo que los productores concurren a las cooperativas, aunque éstas no están formalizadas y por eso sería conveniente considerar su fortalecimiento durante este tipo de experiencias. Específicamente, se comentó que la Cooperativa Agropecuaria de Producción y Consumo "Santa Lucia" Ltda., que agrupa a gran parte de los productores de la zona, cambió su directorio ejecutivo, y sería de utilidad ampliar la capacitación y divulgación de información entre ellos ya que desconocen por completo el tema.

Se recomienda tener un contacto más cercano con los productores para la identificación de productores líderes que ayuden a instalar la idea del seguro en la zona, colaboren para instruir a aquellos interesados para que sean referentes claves para garantizar la transmisión de la información y a su vez promover la implementación de la iniciativa. Se sugieren propiciar reuniones con los productores/as y un contacto fluido en el tiempo.

Tomar en cuenta las características propias de la población con la que se trabaja resulta clave. Los productores viven de esta actividad, la cual les resulta indispensable y es considerada su medio de vida; por tanto, continuarán con ella a pesar de las condiciones y los riesgos climáticos. No obstante, existe la responsabilidad de facilitarles y brindarles protección. La idea motora siempre gira en torno a que el productor no renuncie a su actividad y que pueda continuarla de la mejor manera posible.

## 6-Conclusiones y Recomendaciones

### ¿Qué lecciones pueden obtenerse de la prueba piloto?

Una lección evidente se vincula a los comportamientos pre existentes en la población objeto. Como se ha indicado en reiteradas ocasiones, la utilización de seguros agrícolas no era una práctica utilizada por los pequeños y medianos productores hortícolas ni una medida incluida en las políticas públicas destinadas a este sector, sea por la imposibilidad de costear las pólizas como por la inexistencia de una oferta específica. En parte por no tener una información clara respecto a costos beneficios y en parte por la carga impositiva y de insumos que deben adquirir para conseguir niveles de productividad aceptables. Adicionalmente podemos considerar otros factores críticos, de acuerdo a la información relevada en las entrevistas con actores clave: los productores no han estado tomando seguros porque no existía oferta de este tipo de seguros a su alcance, no poseen cultura aseguradora, desconocen la herramienta y adicionalmente porque suelen tener asistencia del Estado cuando hay eventos extremos.

**La puesta en marcha del proyecto, significó el desarrollo del producto**, y la apertura de una oferta accesible y bien informada de éste. La aprobación por parte de la Superintendencia de Seguros –siendo que fue inscripto por un consorcio de compañías con una líder, y fue novedoso para el sistema de registro convencional-, todo esto comienza a cambiar paulatinamente, y se debe continuar trabajando para que el productor comprenda y se familiarice con el funcionamiento de esta herramienta financiera a fin de modificar su consideración negativa sobre este tipo de mecanismos. No es un proceso automático o veloz y debe pensarse en un impacto a mediano plazo.

Sobre esto, **las compañías de seguro remarcaron que el producto todavía es perfectible y es considerado como “en desarrollo”**. Esta conclusión muestra que queda por delante mucho trabajo en cuanto a mejorar los cálculos, la operatividad, las comunicaciones y las gestiones. Se destaca que se advierten en las entrevistas la inquietud de mejorar el seguro ofrecido llevándolo a ampliar su cobertura y efectividad.

Desde algunos actores institucionales se señala que deben mejorarse los cálculos de indemnización, los mismos no son sencillos, tienen franquicias y deducibles difíciles de entender por el productor.

Con relación a la demanda, existe una falta de conciencia aseguradora por parte de los productores y de valoración de las coberturas de seguro como instrumento estabilizador de los ingresos. En contraposición, los funcionarios señalan que existe una cultura de solicitud de ayuda al Gobierno Provincial la que, en caso de eventos generalizados, ha llegado a los productores, aplicando las leyes de Emergencia Agropecuaria. Además, la falta de mercados transparentes de precios de productos regionales y los factores climáticos provoca volatilidad en sus ingresos, lo cual afecta la supervivencia de la familia y su permanencia en el medio rural.

Respecto a la oferta **existe falta de información sobre frecuencia e intensidad siniestral**. El productor conoce mejor su riesgo que la empresa aseguradora.

Por otro lado, dada la alta vulnerabilidad económica y social de la población, se observa que **la intervención estatal se convierte en un aspecto fundamental, para que**, como se establecerá a continuación, **los productores puedan sostener su opción por los seguros** frente a otras alternativas de transferencia de riesgos menos eficientes, pero más accesibles en términos económicos, especialmente los subsidios ofrecidos por distintas instancias de gobierno.

El proyecto visibiliza la **importancia de la presencia del Estado** en las áreas intervenidas. En todos los casos, las compañías de seguro destacan la importancia que el Estado apoye este tipo de proyecto por la escala del productor (no se trata de un gran productor, sino de pequeños productores). El retorno económico que tiene el producto es muy inferior o inexistente, por tanto es clave que el productor vaya tomando conciencia de esta herramienta financiera, y tenga nociones de protección de riesgo.

A su vez, también abre un capítulo sobre la **utilidad de las alianzas que el Estado puede hacer con el sector privado**.

También podría analizarse la posibilidad de colaboración para **crear una base de información histórica sobre el riesgo y sus datos más relevantes**. Una de las opiniones relevadas, la correspondiente al Ministerio de Producción Provincia de Corrientes, remarcó este tema, indicando que fue difícil acordar sobre la identificación de las fuentes de los datos meteorológicos, el problema de la escasez de datos y el vacío de interés que hubo en el tema hasta el momento no sólo en relación al seguro sino en general a impactos negativos de eventos meteorológicos. Esta falencia en los datos, requeriría mayores vínculos con centros académicos que puedan colaborar en la toma de datos, así como incorporar buenas prácticas internacionales que se han llevado a cabo en relación al estudio del tema en cuestión.

Desde una perspectiva general, y vinculado a lo anterior, es certero afirmar que el proyecto ha sido un **ejercicio positivo en lo que respecta a la articulación entre diferentes actores** (tanto públicos como privados), a partir de la cual se ha podido alcanzar el producto que fuera propuesto en el diseño del proyecto. Pero también, caben destacar dos observaciones a partir de las entrevistas grupales con los productores: por un lado, existe una gran expectativa por recibir ayuda para fortalecerse ante las adversidades climáticas y los efectos que éstas producen en sus cultivos; y por otro lado, una vez comenzada esta experiencia piloto, se percibe incertidumbre en su modo de operar y las respuestas que pueda darles (falta de conocimientos sobre seguros, miedo por las consecuencias económicas, problemas de comunicación, espera a recibir respuesta a llamados, formas de realizar la denuncia del siniestro, sensación de despersonalización cuando interactúan con grandes empresas de seguro, etc.).

Asimismo, se considera importante, de cara al futuro, poder avanzar hacia la creación de seguros multirriesgo que, además de los riesgos ya contemplados, tengan en cuenta otros daños acontecidos por el cambio climático, como sequías o inundaciones. Es un producto difícil e inexistente en la Argentina, que podría ser de gran ayuda. Hay una demanda insatisfecha de coberturas de este tipo catastrófico y también para otros eventos y cultivos, en los cuales no se dispone de estudios de impacto sobre la producción.

**La comunicación ha sido un factor importante a considerar en esta experiencia**, tanto para los productores comunicarse con la aseguradora, como para el Ministerio comunicarse con los productores, siempre fue dificultoso. Las dificultades en la comunicación con los productores, fueron producto fundamentalmente de la falta de señal y las distancias de los campos de la zona urbana. Cuestión que también repercutió en la economía de los productores, dado que algunos productores gastaron más dinero en las gestiones o llamadas que en lo que aseguraron, y en algunos casos derivó en desistir de realizar las denuncias. Para superar estas

dificultades, se puso a disposición un número telefónico para que pudieran comunicarse por sms y/o whatsapp, y así asegurar el envío y recepción a todos los productores, tanto de mensajes masivos, como para avisarles puntualmente cuando la póliza se encontraba a disposición y cuando podían retirar el cheque del siniestro denunciado. Aunque esta herramienta, sirvió para establecer un vínculo más directo entre el Ministerio de Agroindustria –ORA- con los productores, sería importante profundizar el contacto con ellos, tanto para profundizar la información sobre el seguro y sus beneficios, como para evaluar el desarrollo y gestión del mismo. Hace falta profundizar las estrategias de comunicación y mayor explicación en territorio a los/as productores/as, sobre las características del seguro, su alcance, las características de la cobertura, las obligaciones de la aseguradora en cuanto a plazos, etc.

En las entrevistas con los productores quedaron en evidencia las consecuencias de **la falta de circulación de la información en formatos aprehensibles para los productores**. Por ejemplo, existieron muchas dificultades para entender el funcionamiento del seguro. Algunos productores no conocían el mínimo de daño que debían sufrir los plásticos o los cultivos para poder denunciarlo: se mencionó que algunos no denunciaban porque creían que el daño era insuficiente, otros pensaban que tenían que superar el 50% para poder denunciarlo. También se mencionó en las entrevistas, **fallas de la difusión**, que alcanzó incluso a las charlas de aseguradoras que resultaron insuficientes, y donde sugieren que sería conveniente adaptar los ejemplos y el vocabulario al público meta. Asimismo, mencionan que ese había planificado que las aseguradoras visitaran el territorio y dieran información directamente en el campo, pero esto finalmente no se realizó. Y tampoco hubo capacitaciones a los técnicos. Estos aspectos dificultarían el desarrollo del producto y su prueba en el mercado, y sería conveniente analizar para una próxima etapa las inversiones en tiempo y dinero que se requieren para poder hacer una correcta difusión de la información, a tiempo y con formatos amigables.

Otro aspecto que resultó de preocupación para los productores es la brecha entre lo que reconoce el seguro como daño indemnizable con el perjuicio real. Ellos señalaron que además del costo de material, existe un alto costo en términos de mano de obra que no es reconocido pero que en el trabajo diario del campo tiene un gran peso.

Una propuesta interesante que fue relevada durante la visita de campo, es analizar la posibilidad de incluir a los estudiantes locales de las escuelas agrotécnicas. Esta propuesta fue comentada por los mismos productores destinatarios del seguro y resulta relevante ya que puede representar una manera de fomentar la apropiación del proyecto y la identificación de los beneficios.

Un tema recurrente entre los entrevistados, ha sido la de considerar **ajustes en la gestión operativa**, con la idea de apuntalar con mayores recursos y capacitación las distintas instancias de interlocución con los productores para que tengan a disposición la información que requieren. Así por ejemplo, en entrevista con delegaciones del Ministerio de Producción de Corrientes se ha mencionado que al no contar con herramientas básicas, para hacer el seguimiento y por la distancia de los productores con las oficinas a las que deben dirigirse para llevar a cabo la tramitación, se desaprovechan parte de los beneficios del plan.

### ¿Qué elementos considerar para su replicabilidad?

Considerando aspectos operativos y lo registrado en la documentación disponible, a continuación, se sugieren las siguientes observaciones y recomendaciones, pertinentes para potenciales réplicas:

- La cobertura de seguro desarrollada y posteriormente aprobada por la SSN es de aplicación para todos los productos hortícolas en todas las regiones del país, propiciando su replicabilidad. La puesta en marcha de la nueva cobertura es inédita para la actividad hortícola

bajo cubierta y también lo es para el perfil de productores seleccionados. Incluso, las compañías de seguro mencionaron en entrevistas que están pensando en replicarlo en Rosario, La Plata, Mar del Plata, San Juan y Mendoza. Y el Ministerio de Producción de Corrientes comentó que recibió un llamado de la gobernación de la provincia de Chaco para invitarlos a dar charla sobre esta experiencia, ya que Chaco trabajó en el tema del seguro para algodón y no lograron hacerlo

- Se identificó que es correcto el financiamiento de experiencias piloto de seguros, sin embargo, en producciones como las del proyecto, las experiencias tienen resultados disímiles, aunque en casi todos los casos no ha habido una consolidación de oferta y demanda privada a la hora de la finalización de los pilotos. **En general debería pensarse en pilotos no menores a 3 o 4 años con compromisos económicos y técnicos crecientes de la oferta y la demanda.**

- Por otro lado, se destacó que **sería conveniente comunicar de manera permanente el alcance de las coberturas.** Tener en cuenta para el diseño de las piezas de difusión distintos formatos de transmisión de la información, considerando la diversidad de productores (niveles de instrucción, desarrollo empresarial y años de experiencia en el sector), como así también al momento de la gestión de los trámites administrativos.

-Normalmente las mismas comprenden franquicias, deducibles y sumas aseguradas que acotan el pago de las indemnizaciones que los productores y financiadores deben conocer.

- Se manifestó que el **desarrollo de productos de seguro en base a índices** es una posibilidad ante la escasa disponibilidad de información histórica de eventos climáticos y su impacto sobre los niveles de producción, que permitan cálculos actuariales para el desarrollo de primas individuales. Pero surge el riesgo de base que es tanto mayor cuanto menor la cantidad de referencias de datos (estaciones meteorológicas, datos satelitales etc.).

- Se indicó también que **la vinculación del seguro con el crédito puede ser una decisión que mejore la performance de ambos instrumentos,** aunque el resultado siempre estará determinado por la performance productiva y comercial, la que, sin duda mejora con la aplicación correcta de ambos instrumentos.

- Por otra parte, se ha observado que el proceso licitatorio desdoblado para las dos campañas ocasionó un **período en el cual los productores no tuvieron cobertura** y lamentablemente sufrieron eventos climáticos que no fueron cubiertos por el seguro. **Esta situación dañó el vínculo de confianza establecido,** generando grandes esfuerzos para volver a reestablecerlo.

- Una condición para la replicabilidad será **trabajar en bajar la prima** para crear un producto atractivo y accesible en el mercado. En este sentido, sería importante considerar que la escasa diversificación en las producciones en las áreas geográficas, genera mayores niveles en las primas de riesgo.

- En las entrevistas realizadas se observó la intención de replicar la propuesta a nivel nacional, incluso resaltando que se está trabajando en un proyecto de ley de seguro a nivel nacional.

-Se recomienda **incluir un seguimiento permanente de los resultados alcanzados,** se podría evaluar la contratación de un equipo de técnicos durante todo el año y no solo esporádicamente. En este aspecto se hizo especial hincapié ya que los productores cambian los cultivos durante el año y para tasar depende de la etapa del cultivo. Esto significa también que se requiere mucha más capacitación/información para los productores en relación a los mecanismos de evaluación de daños y liquidación de siniestros a fin de incrementar la confianza de los productores en este sistema, y podría ser asumido por este equipo de técnicos.

- Finalmente, se destacó que resulta necesario profundizar la comunicación con los productores asegurados en cuanto a las características del seguro: vigencias, franquicias, deducibles, acumulación de siniestros.

## 7. Bibliografía consultada

- Almirón, Luis Ramón. “Gestión de riesgos. Experiencia en CORRIENTES sobre SEGUROS para siniestros climáticos en HORTICULTURA”, Facultad de Ciencias Veterinarias y Facultad de Ciencias Agrarias– Universidad Nacional del Nordeste. Ponencia presentada en V Conferencia Regional de Economía Agraria, octubre de 2017, Chile.
- Informe de Gestión – Proyecto del Fondo de Adaptación, [https://es.scribd.com/document/352611459/Informe-de-gestion-Proyecto-del-Fondo-de-Adaptacion#from\\_embed](https://es.scribd.com/document/352611459/Informe-de-gestion-Proyecto-del-Fondo-de-Adaptacion#from_embed)
- Ley N°6.125 sancionada el 08 de agosto de 2012.
- Nava, Oscar. Informe de Asistencia técnica para la formulación y seguimiento del Plan Piloto de Seguro Hortícola para pequeños agricultores del NEA, diciembre de 2016.
- Nava, Oscar. Informe de Asistencia técnica para la formulación y seguimiento del Plan Piloto de Seguro Hortícola para pequeños agricultores del NEA, junio de 2017.
- Nota de prensa, Programa Pimiento Correntino, 21 de septiembre de 2017.
- Presentación “Proyecto de Adaptación al Cambio Climático para la región del Noreste argentino” (ppt), 2017.
- Presentación del “PROYECTO ADAPTACIÓN Y RESILIENCIA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR DEL NORESTE DE ARGENTINA (NEA) ANTE EL IMPACTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y SU VARIABILIDAD”, junio de 2017.
- PRODERNEA, <http://www.ucar.gob.ar/index.php/en/prodernea>
- Project/Programme Proposal, [https://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2015/01/PROJECT%20DOCUMENT%20Argentina%20NIE\\_Full-Size%20Project%20CRs\\_Clean\\_v4.pdf](https://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2015/01/PROJECT%20DOCUMENT%20Argentina%20NIE_Full-Size%20Project%20CRs_Clean_v4.pdf)
- Vaca Ávila, Penélope. Informe Final de la Evaluación de Medio Término, enero 2017.

## Anexo 1- Documentación fotográfica

