



COMUNICACIÓN

COMUNICACIÓN DE ASAJA JORNADA TEMÁTICA SEGURO AGRARIO

ASAJA

1. INTRODUCCIÓN

Para entender el funcionamiento del actual sistema de seguros agrarios en España es imprescindible recordar, aunque sea brevemente, lo que ha sucedido en este sector en las últimas décadas.

Desde el primer intento serio de establecer un sistema de seguros a nivel nacional en 1919, con la creación de la Mutualidad Nacional de Seguro Agropecuario, a la vigente Ley 87/1978, que establece el primer Plan Anual de Seguros Agrarios, han pasado muchos años y se han experimentado varios sistemas (Comisaría de Seguros del Campo, Servicio Nacional de Seguros del Campo, Tarifa 65, Tarifa 73, etc.).

A todas estas modalidades hay que sumar el movimiento mutualista que ha estado presente, con más pena que gloria, en todo este periodo, especialmente en lo que se refiere a seguros en producciones ganaderas.

Analizando superficialmente las distintas situaciones que se han dado en los últimos 60 años encontramos algunas características que se repiten en el tiempo, por un lado las mutuas de seguros no han podido hacer frente, en general, a las indemnizaciones cuando los siniestros se han producido de forma continuada provocando la quiebra del fondo mutual.

Por otro lado cuando las administraciones han intentado cubrir los riesgos climáticos con alguna de las figuras citadas anteriormente se ha podido comprobar los males que, por lo general, tiene todo sistema público: poca agilidad a la hora de tomar decisiones, burocratización excesiva y sobre todo el uso político que se puede hacer de un sistema cuyo fin es que llegue dinero a zonas concretas, como es lógico afectadas por siniestros que han mermado la capacidad financiera de la población.

La voluntad de la administración y los productores también ha sido relativa en muchos periodos de la historia del seguro agrario. El uso de fondos o créditos extraordinarios para paliar situación de catástrofe se ha utilizado, en muchos casos, por las administraciones de forma poco rigurosa, tendiendo más en cuenta otros objetivos que no eran exactamente la pérdida de renta de los productores. Por el otro lado, en algunas ocasiones, a los productores les era más interesante, en caso de siniestros graves, presionar políticamente a la administración que utilizar sistemas de aseguramiento muy deficientes y al final controlados por las mismas administraciones.

Por último es necesario mencionar la posición de las compañías aseguradoras en todo este proceso, especialmente en sus últimos periodos, donde se hizo absolutamente necesaria su participación activa. Una de las principales características de esta participación ha sido la elección de riesgos y zonas asegurables dependiendo de sus estadísticas y estudios actuariales. Su actividad no se generalizó hasta la entrada del seguro agrario en el Consorcio de Compensación de Seguros (CCS).

2. SITUACIÓN ACTUAL

Podemos decir que en la actualidad contamos con el sistema de protección más evolucionado del último siglo. Éste tiene su mejor virtud en su carácter semi-publico donde la administración no gestiona, pero mantiene la exclusiva (al menos oficialmente) en algunas funciones importantes dentro del sistema.

Pero sin duda el papel más importante de los Ministerios de Agricultura y Hacienda es el apoyo financiero, por una parte subvencionando la contratación en porcentajes muy importantes (MAPA) y además poniendo detrás de todo este “tinglado” el respaldo del C.C.S.

Una vez encajadas estas dos piezas (MAPA y C.C.S.) aún nos falta quien contrata, es decir las compañías aseguradoras, y los clientes necesarios para que el sistema funcione.

El sistema de pool se revela como el más ventajoso, creándose la Agrupación Española de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados (AGROSEGURO, S.A.) de la que tanto la Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA) como el C.C.S. suscriben un porcentaje de acciones, con la intención de ir vendiendo estas participaciones a entidades aseguradoras que se quieran incorporar.

Estableciendo las administraciones y las compañías aseguradoras un sistema por el cual el C.C.S. gestiona el reaseguro, el MAPA podía ya determinar las producciones y riesgos asegurables, y las compañías proponen las tarifas a aplicar. Entonces es cuando se dan las condiciones necesarias para que se universalice el sistema.

Siguiendo este esquema y tras 22 años de funcionamiento el Plan Anual de Seguros Agrarios para el año 2002 cuenta con un total de 74 líneas de seguros, manteniendo la tradicional estructura de líneas viables y experimentales. Sobre el papel con este Plan prácticamente todos las producciones agrícolas están cubiertas al menos contra los riesgos considerados extraordinarios (pedrisco, viento huracanado y lluvias torrenciales), además de las producciones ganaderas que trataremos más adelante.

Como resumen del año 2001 podemos analizar algunas cifras que nos ayudarán a evaluar la situación actual:

- Pólizas suscritas: 282.582
- Superficie asegurada: 4.573.342 hectáreas
- Capital asegurado: 6.197 millones de euros
- Coste total: 295,61 millones de euros
- Subvención MAPA: 115,41 millones de euros
- Subvención CC.AA.: 41,38 millones de euros
- Coste al agricultor: 138,82 millones de euros (46,96% del coste total)
- Superficie siniestrada: 978.932 hectáreas
- Indemnizaciones: 177,73 millones de euros (60,12% del coste total)

Que esta situación no se da en ningún país de Europa esta demostrado, pero que nuestro sistema ha tocado techo en los últimos años también es cierto. Desde ASAJA consideramos un resultado mediocre que tras 22 años de funcionamiento el porcentaje de aseguramiento de la Producción Final Agraria no llegue al 20%.

3. CUESTIONES DE CARÁCTER GENERAL

3.1 Simplificación de líneas

Con carácter general desde ASAJA venimos solicitando una revisión para simplificar tanto la contratación como la peritación. El interés de “todos” por cubrir el mayor número de riesgos posibles nos ha llevado a que algunas líneas de seguro tenga una cantidad extraordinaria de opciones de contratación, esto provoca dificultades a la hora de informar correctamente a los agricultores de las características de cada línea, problemas que se trasladan a las peritaciones en caso de siniestro.

Entendemos que suprimir opciones en líneas con muchos años de funcionamiento siempre es delicado, por baja que sea la contratación, pero es importante que las nuevas líneas sean lo más sencillas posibles.

Por otra parte ENESA tiene que considerar la situación que se esta produciendo en algunas líneas de seguro donde la contratación esta en recesión desde hace varios años, algunas de estas líneas sin contratación en las últimas campañas.

Esta situación requiere un análisis sobre el terreno y a nivel local del condicionado de cada línea, teniendo en cuenta las necesidades reales de los productores.

3.2 Perdidas en calidad

Que la calidad de los distintos productos agrarios es un factor determinante para su valor de mercado es una cuestión fuera de toda discusión, pero no solo si hablamos de cítricos,

frutales o algodón, sino que la calidad como factor decisivo del precio se impone en productos como uva, aceituna o cereales.

Siendo esto así parece lógico plantearse la necesidad de introducir las pérdidas en calidad en aquellas líneas donde aún no se contemplan, empezando por conceptos básicos (que se entiende a efectos del seguro por uva de vinificación, por cereal sano y cabal, etc.).

Asimismo se hace imprescindible que la normativa de peritación de líneas como cítricos o frutales evolucione, en este sentido, parejas a los mercados de los productos asegurados. Es necesario valorar en su justa medida la cosecha siniestrada, teniendo en cuenta el estado en el que queda tras un siniestro, pero contando con la realidad comercial de los mercados.

3.3 Contratación

Se sigue poniendo de manifiesto en las últimas encuestas que los mayores problemas en las peritaciones son provocados por una deficiente información a la hora de la contratación.

Esto confirma que la situación actual es muy parecida a la que se daba en 1987 cuando ENESA citaba como uno de los principales problemas del funcionamiento del sistema de seguros “la intervención en la comercialización, en calidad de tomador, de entidades o personas ajenas al Seguro Agrario, que crean colectivos ficticios para disfrutar de las ventajas de los seguros de grupo, sin la adecuada organización para llevar a cabo esta función”. Y ya proponía estudiar “la delimitación de los colectivos que deben ser especialmente subvencionados (OPAS, SAT, Cooperativas de producción).

Dicho esto desde ASAJA entendemos que el sistema sale muy perjudicado, especialmente en su imagen, cuando surgen problemas por una información deficiente. La incorporación al sistema de cada vez más tomadores definidos en el párrafo anterior como “ajenos al sector”, con una fuerte capacidad financiera y que utilizan el seguro como gancho para conseguir otros objetivos, es muy perjudicial.

Creemos que no hay en el sector asegurador ningún caso en el que se realicen prácticas como descontar a los clientes las bonificaciones o los rapels de los tomadores o, incluso, regalar el importe de la póliza, como ocurre en el seguro agrario.

Para que la figura de colectivo vuelva a cumplir el papel para el que fue creado ASAJA propone la modificación del Reglamento 2329/79 en su artículo doce tres apartado b) para que solo las Organizaciones Profesionales Agrarias de carácter nacional reconocidas por el Ministerio de Agricultura puedan tener acceso a las bonificaciones por contratación colectiva. Esto entendemos que también es hacer política agraria y estructurar el sector.

Asimismo es necesario, para que el Sistema sea herramienta de política agraria, que la subvención adicional por ser socio de Organización de Productores se extienda a los afiliados a Organizaciones Profesionales Agrarias con implantación nacional reconocidas por el MAPA.

En lo que respecta al Registro de Tomadores entendemos que ni cumple, ni puede cumplir, los objetivos para el que fue creado, que no era otro que conocer las características de los colectivos y las actividades específicas que en apoyo a los asegurados realizan.

3.4 Subvenciones a la contratación

En los últimos años el MAPA ha modificado el sistema de subvenciones a la contratación de seguros agrarios en varias ocasiones, todas estas reformas han supuesto un recorte en el gasto dedicado a este concepto.

Cuando ENESA estableció la fórmula de estratos para una distribución más justa de la subvención, el porcentaje del coste a cargo del agricultor subió. Este método perduró hasta que en los estratos de máxima subvención se concentró el mayor número de pólizas.

Entonces se cambiaron los criterios de asignación para, según el Ministerio, subvencionar más a los profesionales, cosa que no es cierta ya que lo que realmente se hizo fue bajar los porcentajes de subvención a los productores que no se encontraban en los supuestos fijados para la subvención adicional.

La postura de ASAJA en este punto es muy clara, el profesional debe tener más apoyo de la administración, pero este apoyo se debe reflejar en subidas en los porcentajes de subvención a este colectivo, nunca de descensos al resto.

Desde ASAJA solicitamos una nueva redacción a la definición de Agricultor Profesional, a efectos del seguro, para que se trate como tal a los productores que se encuentren en las siguientes situaciones:

- personas físicas que sus rentas procedan en más de un 50% de la actividad agraria, sin tener en cuenta el tipo de afiliación a la seguridad social
- personas jurídicas que se dediquen exclusivamente a la actividad agraria.

Creemos que desde ENESA se debe utilizar la subvención para apoyar especialmente opciones y líneas determinadas, entre ellas las nuevas líneas de rendimientos.

En lo que respecta al presupuesto que el MAPA destina a subvencionar la contratación, desde ASAJA sólo podemos exigir un aumento importante en el presupuesto destinado a este concepto. Para nosotros no tiene sentido que desde la Administración se vengán reduciendo los porcentajes de subvención y después se argumente que el presupuesto actual es suficiente para cubrir las peticiones de los productores.

Además estamos convencidos, y así lo hemos manifestado muchas veces, que este sistema le sale muy económico a la administración, y cuanto más universalizado esté el sistema y más riesgos cubra más barato le saldrá.

ASAJA viene solicitando desde hace tiempo una apuesta decidida y valiente, por parte de la Administración, que permita subir el capital asegurado en el Sistema a porcentajes significativos de la Producción Final Agraria.

Desde ASAJA proponemos subvencionar fuertemente la contratación durante un corto periodo de tiempo, lo que permitiría un importante aumento de la superficie asegurada, dispersando enormemente el riesgo y abaratando paulatinamente las tarifas al mismo tiempo que se retiraría el apoyo de la administración hasta los porcentajes actuales.

Esta propuesta, que no es en absoluto novedosa, implicaría un cierto riesgo para el fondo o “colchón de seguridad” que el Sistema requiere en el Consorcio de Compensación de Seguros, pero que se equilibraría en pocas campañas (salvo catástrofes catastróficas).

3.5 Peritaciones

El Sistema de Seguros Agrarios se basa en una estructura donde la Administración y los asegurados aportan los recursos necesarios para su funcionamiento y una empresa privada gestiona estos recursos, sin más controles que los propios de una compañía aseguradora digamos “normal”.

La peculiaridad de este sistema radica en que tan solo existe una empresa que pueda contratar seguros agrarios y, ni la administración ni los asegurados participan de manera significativa en la gestión de esta compañía, más allá de la publicación de la normativa.

Esta situación se nota especialmente en las peritaciones ya que el asegurado puede cambiar de agente o de tomador, si cree que el servicio no es bueno, pero este asegurado tiene que mandar su parte de siniestro siempre al mismo sitio, entenderse siempre con el mismo jefe de equipo, reclamar siempre a mismo jefe de zona, etc. esté o no satisfecho del servicio (“lentejas” que se dice en el campo).

Nuestro objetivo común es la correcta valoración de los daños, de acuerdo siempre con las normas establecidas y su justa interpretación; basada en la buena fe derivada del contrato y en la calidad del trabajo que suponga la justa compensación de las pérdidas, la fidelización y la plena confianza en nuestro sistema por parte del agricultor.

Estamos de acuerdo, así lo entendemos, que la mutua coordinación entre Agroseguro y las Organizaciones Agrarias, representativas de los intereses generales de los agricultores, dará como fruto la calidad y la efectividad del servicio de la tasación de los daños que emana del Sistema de Protección de Riesgos en agricultura tutelado por la Entidad Estatal de Seguros Agrarios.

Nuestra descoordinación y desconfianza se refleja en los agricultores que llegarán a plantearse la parcialidad en las tasaciones y en el tratamiento distinto de unos tomadores y otros, llegando a pensar que se valora distinto a unos tomadores o a otros en función de la relación que exista entre éste y Agroseguro. Por tanto, es necesario que se instituya en la Norma mecanismos de relación entre los Agricultores y la Agrupación a través de PROTOCOLOS que establezcan las actuaciones concretas ante siniestros, con arreglo a la interpretación y aplicación de la normativa de tasaciones y UNICAMENTE con las Organizaciones Agrarias como representantes legítimos de los intereses de los agricultores.

La tasación de los daños es la cumbre del Sistema de Seguros Agrarios, donde se hace tangible algo importantísimo para un agricultor, se hace presente lo que el agricultor compró como futuro en el pasado sin saber ni cuando, ni como.

Es necesario garantizar la imparcialidad como profesional libre del Perito Tasador como encargado de realizar la correcta valoración de los daños con arreglo a las normas establecidas al efecto y bajo su exclusivo criterio de interpretación de común acuerdo con el Agricultor o su representante.

La Norma General de Peritación debe ser el marco que contenga el procedimiento para la valoración de los daños sobre cultivos dentro del Plan Anual de Seguros. Debe contener elementos que garanticen la imparcialidad profesional del Perito Tasador. Sería importante incorporar elementos que minimicen el impacto que, como monopolio corporativista, ejerce la Agrupación sobre el sistema de Seguros Agrarios y sobre todo en la valoración de los daños, objetivo último del sistema.

El Perito debe estar facultado para, de común acuerdo con el agricultor o tomador, presentar una valoración con arreglo a la normativa que se ha puesto a su disposición. Es necesario evitar la presión que la Agrupación ejerce sobre los peritos en la aplicación, o no, de procedimientos y criterios durante la valoración del daño.

Para ello, en base a las anteriores consideraciones, ASAJA considera que el agricultor o tomador deben tener la facultad, reconocida en la Norma, de poder rechazar en primera instancia al Perito designado por la Agrupación.

Así mismo desde ASAJA proponemos que las valoraciones contradictorias la realice un Perito ajeno designado por el Colegio Profesional, con el asesoramiento y el examen de las valoraciones hechas por ambas partes.

Agroseguro o los peritos designados por ella, no podrán realizar ningún acto que no esté recogido en las normas o sin que lo haya sometido al consenso de los representantes de los agricultores (Organizaciones Agrarias).

La Norma, en nuestra opinión, debe contemplar el procedimiento para la mediación y arbitraje de Enesa o de los Servicios de las Consejerías de Agricultura de las Comunidades Autónomas a petición de cualquiera de las partes. La Norma debe facultar a propuesta de cualquiera de las partes a la firma de protocolos de actuación ante siniestros de diversa naturaleza o procedimientos que vayan dirigidos a mejorar el servicio que se ofrece a los agricultores en la valoración de sus daños. Estos Protocolos podrán ser firmados únicamente con Tomadores que sean Organizaciones representativas de los agricultores reconocidas por el MAPA (Organizaciones Agrarias)

4. INCORPORACIÓN DE NUEVOS RIESGOS Y PRODUCCIONES

Que la protección de riesgos climáticos sea la faceta más avanzada de nuestro sistema no es por casualidad, en España las pérdidas que los productores tenemos anualmente por daños climáticos son mucho mayores que en países del centro o norte de Europa.

Pero hay que tener en cuenta que a medida de que se toma conciencia de la estrecha relación entre la agricultura y la ganadería con la seguridad alimentaria, se incrementa el abanico de factores susceptibles de poner en riesgo la estabilidad económica de las explotaciones.

Además hay que tener en cuenta los riesgos de mercado a los que cada vez estamos más expuestos los productores, sobre todo si siguen debilitándose las medidas de apoyo a la producción y comercialización.

Y, por si fuera poco, tenemos que estudiar medidas que cubran posibles riesgos ambientales derivados de la actividad agraria y pérdidas por enfermedades en el sector ganadero.

Desde ASAJA entendemos que hay que acelerar, en lo posible, la incorporación de estos nuevos riesgos, aprovechando la experiencia que todos los que participamos en el sistema hemos acumulado en los más de 20 años de funcionamiento.

En este sentido durante el año 2001 se han producido cambios importantes en cuanto a la filosofía de aseguramiento, por primera vez (excepto en la póliza de cooperativas vinícolas) se han incorporado al Plan líneas que no cubren un bien agrícola o ganadero en sí. El seguro de EEB, MER y sequía en pastos marcan un importante punto de partida para avanzar en nuestro sistema hacia otros tipos de riesgos, que cada vez más están de actualidad.

5. SEGUROS DE RENDIMIENTOS

Desde hace varias campañas el Ministerio incorporó a los Planes Anuales de Seguros Agrarios los seguros de rendimientos, en algunos casos por imperativo legal (almendro) y en otros por las fuertes demandas del sector (girasol).

En cualquier caso consideramos que la mayoría de las líneas de rendimientos no están cumpliendo con las expectativas creadas, produciéndose una gran decepción entre los productores.

Desde ASAJA sugerimos que el MAPA haga una apuesta clara y valiente por el seguro de rendimientos, proporcionando a los productores una herramienta eficaz para estabilizar sus rentas, haciendo hincapié en los siguientes puntos:

- Rendimiento asegurable: probablemente este es el punto más problemático a la hora de contratar, las distintas bases de datos calculadas por el MAPA están siendo cuestionadas por los productores. ASAJA reitera su propuesta por la que los rendimientos los debe fijar el productor, teniendo en cuenta su historial productivo, etc. De no ser así el MAPA debería admitir facturas y liquidaciones de cooperativas y almacenistas como prueba de su capacidad productiva.
- Coeficientes de reducción de rendimientos. Mención aparte merece la utilización de coeficientes de reducción de rendimientos en el CHE, reiteramos nuestro rechazo a que se apliquen reducciones de rendimientos en cultivos como el girasol utilizando como base los resultados del SICI.
- Producción garantizada: la cobertura de estas líneas en el caso de siniestros por “resto de riesgos”, con las condiciones actuales, no tiene sentido que no sea el 100% del capital asegurado, ya que se esta asegurando la media de esa explotación de forma individual.
- Modalidad de pago: teniendo en cuenta la fecha de suscripción de estas pólizas el pago de las mismas debería ser más flexible, por ejemplo un primer pago del 30% a la formalización de la póliza y el resto a pagar en el último plazo de modificación.

- Comunicación de modificaciones en póliza. Los plazos de modificación de las pólizas del CHE deben ser los mismos que los plazos de modificación de la ayuda PAC, pues este documento debe ser obligatoriamente fiel reflejo de la póliza del seguro.
- Nuevas técnicas de producción: Otro de los puntos del condicionado que solicitamos modificar es el tratamiento que se hace a la siembra directa y a las técnicas de mínimo laboreo en el CHE. En la actualidad no es posible afirmar que se produzca una reducción de la cosecha empleando estos métodos de cultivo, por lo que no se puede seguir admitiendo penalizaciones a unas prácticas que cada día siguen más productores. En el mismo caso se encuentra la agricultura ecológica que en estos momentos cuenta con más de 50.000 has. de herbáceos, 82.000 has. de olivar, etc. cultivadas en España, siguiendo una clara progresión. Estos productores tienen que asegurar sus cosechas a un precio, en la mayoría de los casos, bastante más bajo de su cotización real.

6. SEGUROS PECUARIOS

Dentro de los seguros pecuarios tenemos que distinguir las líneas MER y EEB que han tenido un comportamiento muy bueno, y los seguros de explotación de vacuno y ovino.

En lo que respecta al vacuno la progresión en la contratación es continua año tras año, pero se concentra especialmente en ganado destinado a la producción de leche y en intensivo. La práctica totalidad de la cabaña destinada a la producción de carne, y especialmente en extensivo, no está asegurada.

Desde ASAJA entendemos que hay que analizar las necesidades de este tipo de ganaderías para incorporarlos al sistema, a un precio razonable y con unas coberturas que den salida a las demandas de los ganaderos.

En el ganado ovino los resultados son mucho peores, 1.281 pólizas con apenas 712.000 animales asegurados (menos del 3% de la cabaña asegurable) tiene que hacer reflexionar a los responsables de ENESA sobre lo que se está ofreciendo a los ganaderos y lo que estos están demandando.

Por último una breve referencia al seguro de pastos, desde ASAJA valoramos muy positivamente esta línea, aun con sus limitaciones, por entender un paso importante tanto por la utilización de nuevas tecnologías para su peritación, como el salto cualitativo que supone asegurar el importe de la alimentación de los animales en caso de sequía, y no el animal en sí.

La petición al Ministerio en este caso consiste en la modificación de esta línea para que las zonas homogéneas de pastoreo sean de verdad homogéneas, siendo imposible en muchos casos que puedan coincidir con la comarca agraria.

Asimismo hay que analizar los datos que el satélite nos ha proporcionado este año, ya que hay zonas con sequía, reconocida por las distintas administraciones, y los datos que se refieren al índice de vegetación nos indican que no hay prácticamente decenas indemnizables.

7. Posición de ASAJA sobre la Gestión de Riesgos en la U.E.

Desde ASAJA entendemos que en cualquier reflexión sobre la gestión de riesgos, conviene establecer una distinción entre estabilización y apoyo a la renta de las explotaciones agrarias. El apoyo a la renta pasa por mecanismos de las OCM que no corresponde modificar. No podemos caer en la trampa de sustituir medidas de apoyo por un seguro de riesgo subvencionado. Ambos sistemas son complementarios. Una evolución más clara hacia distintos instrumentos de estabilización es de desear y conveniente, puesto que los riesgos se multiplican rápidamente en las explotaciones, debido a una mayor especialización y la alta volatilidad de los precios.

Madrid, 12 de septiembre de 2002