

Evento climático extremo: **SEQUÍA**.

**DOLORES**, “capital nacional del trigo”.

Propuesta de solución para enfrentar la amenaza climática.

Montevideo, 4 de noviembre de 2022

Trabajo final- Escuela de Gobierno

## ÍNDICE

ÍNDICE .....	2
1) Fenómeno climático extremo: SEQUÍA. Características principales. ....	3
2) Región geográfica elegida: Dolores, departamento de Soriano, declarada “Capital Nacional del Trigo”. Población. Principales sectores productivos. ....	5
3)a) Impacto del fenómeno en los sectores socioeconómicos de la región. ....	6
De la teoría a la práctica: entrevista al Ing. Agr. Matías Gigou- empresario agrícola dolorense, realizada por vía telefónica el día 2/11/22. ....	8
b) Propuesta para enfrentar la amenaza climática de la sequía. ....	9
Consideraciones finales .....	12
BIBLIOGRAFÍA .....	14

## **1) Fenómeno climático extremo: SEQUÍA. Características principales.**

¿Qué es la sequía? Tal como establece el Sistema Nacional de Emergencias (en adelante, SINAE)<sup>1</sup>: La Real Academia Española la define como *“Tiempo seco de larga duración. Durante el período de sequía, el agua disponible de una región geográfica se ubica por debajo de los parámetros habituales por lo que no resulta suficiente para satisfacer las necesidades de los seres humanos, plantas y animales”*.

Desde la Meteorología se la define como *“Condición climática anormalmente seca en un área específica que se prolonga debido a la falta de precipitaciones y que causa serio desbalance hidrológico”*. Por su parte, en el trabajo *“Uruguay, compendio de mapas de riesgo”*, un Atlas de Riesgo acerca de nuestro país, elaborado de manera interinstitucional, se explica que:

*“De forma general, la sequía se origina por un déficit de lluvias en un periodo extendido de tiempo, que resulta en escasez de agua para alguna actividad o sector. Sus impactos se deben a la interacción entre el evento natural (menor lluvia que la esperada) y la demanda en el suministro de agua, situación que en muchos casos es exacerbada por las actividades humanas. La sequía es una amenaza lenta de la naturaleza. Es un fenómeno poco notorio en sus inicios, con efectos que se pueden extender por largos periodos. Los impactos de las sequías varían de región a región, por lo que ésta puede ser difícil de definir ya que lo que puede ser considerado una sequía en un lugar no sería considerado una sequía en otro.*

*Una única definición de sequía no funciona en todas las circunstancias y es por esto, en gran parte, que los tomadores de decisiones y los planificadores tienen más problemas en reconocer y en planificar para la sequía que para otros fenómenos más evidentes. La mayoría de los planificadores se apoyan en variables o índices para decidir cuándo implementar medidas de conservación de agua o de respuesta. Para obtener dichos indicadores es necesario definir el comienzo, la severidad y el final de las sequías.”<sup>2</sup>*

Las sequías se pueden diferenciar en *sequía estacional* y *sequía contingente*. La *sequía estacional* es aquella que generalmente se presenta todos los años por la misma época, mientras que la *contingente* es inesperada; es decir,

---

<sup>1</sup>*“Sequía. Información general”*. Sistema Nacional de Emergencias. Presidencia de la República. Disponible en:

<https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/politicas-gestion/informacion-general-0#:~:text=Sequ%C3%ADa%20clim%C3%A1tica%3A%20Baja%20precipitaci%C3%B3n%20durante,menos%20m%C3%A1s%20de%20un%20mes>

<sup>2</sup> *“Uruguay. Compendio de mapas de Riesgo.”* SINAE. MIDES. Preparado para Fundación Ricaldoni. INGENIAR Risk Intelligence Ltda. Bogotá. 2020. Pág. 25. Disponible en:

<https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/sites/sistema-nacional-emergencias/files/documentos/publicaciones/Atlas%20de%20riesgos%20del%20Uruguay.pdf>

que se presenta durante una época en que normalmente se esperan lluvias. La intensidad y extensión territorial de la sequía está estrechamente ligada con la aparición del evento La Niña, dado que los años de mayor incidencia, son aquellos en que tiene lugar este fenómeno. Sin embargo, existe también otro tipo de sequías que no necesariamente es consecuencia directa de la falta de lluvias, sino que puede resultar de la confluencia de varios factores como temperaturas del aire muy cálidas, humedad baja y vientos fuertes que aumentan la evapotranspiración y disminuyen anómalamente la humedad del suelo.

A su vez, las sequías se clasifican de acuerdo a sus efectos climáticos e impactos, en cuatro tipos básicos de medición en: *meteorológica*, *hidrológica*, *agrícola* y *socioeconómica*.

Las sequías *meteorológicas* ocurren cuando los patrones de clima seco predominan en el área, como deficiencia de precipitación en términos de cantidad, intensidad y duración, y al aumento de la evaporación y transpiración a causa de altas temperaturas, vientos fuertes, baja humedad relativa, intenso sol y menor nubosidad. Este tipo de sequías puede comenzar y terminar rápidamente.

Las sequías *hidrológicas* están determinadas por la reducción en caudales de ríos y quebradas, almacenamiento reducido de los embalses y reducción de los humedales. Usualmente se presentan después de muchos meses de sequía meteorológica. Estas sequías toman mucho más tiempo para desarrollarse.

Las sequías *agrícolas* ocurren cuando el contenido de agua del suelo no satisface la demanda de agua de los cultivos, y al mismo tiempo aumenta la evaporación del suelo y la transpiración del cultivo, resultando en estrés hídrico para las plantas, y la consiguiente reducción en la biomasa y el rendimiento.<sup>3</sup>

Finalmente, las *sequías socioeconómicas* ocurren cuando el agua disminuye hasta generar daños económicos o personales en la zona afectada por la escasez de lluvia. En general se presenta después de la sequía agropecuaria, pero en aquellas zonas donde la agricultura y el pastoreo son muy importantes para la subsistencia de poblaciones, la sequía agropecuaria marca por sí misma el comienzo de la sequía socioeconómica.<sup>4</sup>

Tomando en cuenta su escala, podemos clasificar a las sequías como un evento climático extremo, caracterizado por *escalas largas*, aquellas que duran de *días a meses*. Ello, por contraposición a los fenómenos meteorológicos que dan lugar a eventos extremos de escalas cortas- minutos a días- como puede ser un ciclón, una tormenta o un tornado.

---

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> *Sequía. Información general*". Idem.

El cálculo de la amenaza de sequía permite desarrollar un análisis detallado espacio-temporal para definir la severidad y frecuencia de las sequías en diferentes escalas, que, integrado con la exposición y la vulnerabilidad puede proporcionar información sobre las posibles consecuencias económicas, ambientales o sociales de las sequías. Sin embargo, la evaluación probabilista del riesgo de sequía es poco común hoy en día, por no decir inexistente, debido a la complejidad de la modelación de la amenaza y de su interacción con los sistemas socio-ecológicos expuestos.<sup>5</sup>

**2) Región geográfica elegida: Dolores, departamento de Soriano, declarada “Capital Nacional del Trigo”. Población. Principales sectores productivos.**

En base a datos del Censo 2011, el municipio cuenta con una población de 19.577 habitantes. La densidad de la población es de 47,3 hab/km<sup>2</sup>, en tanto la densidad de Soriano es de 9,2 hab/km<sup>2</sup>. El 98,3% de la población del municipio es urbana.<sup>6</sup>

Para una mayor ilustración de las características socio-económicas de Dolores, haremos referencia al hecho de que fue sancionado un proyecto de Ley en el Senado de la República que la declara como “*Capital Nacional del Trigo*” en el presente año. Se desarrolla aquí parte de la exposición de motivos que acompaña el Proyecto.<sup>7</sup>:

La Ciudad de Dolores se encuentra ubicada a orillas del Río San Salvador, habiendo sido fundada por los españoles el 22 de setiembre de 1801. Se trata de la segunda localidad del departamento de Soriano, a la que podemos considerar como *el "granero del país"*. El cultivo del trigo ha estado presente a partir del siglo XVI.

En 1528 se planta por primera vez trigo en el territorio nacional, constituyéndose el lugar originario de este tipo de cultivo. Desde entonces la región está ligada a este cereal. Su siembra, año tras año, forma parte de la identidad de Dolores. Tan es así, que una espiga de trigo integra su escudo. Es su aspecto más identitario.

En 1889 se funda el Molino San Salvador, erigiéndose como un trascendente avance en la industrialización y en la generación de la cadena de valor. En 1974 se realizó la primera Fiesta Nacional del Trigo y la segunda, un año más tarde. A partir de entonces, se acuñó la denominación de la capital del trigo para orgullo de los doloreños. El crecimiento productivo, económico, social y cultural a lo largo del Siglo XX ha sido vertiginoso. Por todo lo expuesto, creemos es un acto necesario y de estricta justicia declarar a la Ciudad de Dolores como la "Capital Nacional del Trigo".

---

<sup>5</sup> “Uruguay. Compendio de mapas de Riesgo.” Idem.

<sup>6</sup> “Observatorio territorio Uruguay”. OPP. Disponible en:  
<https://otu.opp.gub.uy/perfiles/soriano/dolores>

<sup>7</sup> “Capital Nacional del Trigo. Dolores. (Soriano)Declaración.” Carpeta 694/2022. Disponible en:  
[https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/154968/ficha\\_completa](https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/154968/ficha_completa)

Específicamente respecto a su actividad productiva, se transcribe una declaración de Juan Ángel de la Fuente, directivo de la Asociación Agropecuaria de Dolores, quien la describe de manera muy precisa: *“Dolores es uno de las ciudades con mayor vinculación con la agricultura a nivel país. La agricultura se vive y se siente, no solo para los que están directamente vinculados, sino que estamos en una sociedad donde los prestadores de servicios, los profesionales, los comercios y toda la actividad vinculada de forma cultural, social y económica se ve involucrada. Precisamente por esto, no solo es un fenómeno que se ve reflejado en una zafra buena o mala por los números al cierre del ejercicio, es un fenómeno económico, social y cultural. Hace mucho desde la Asociación Agropecuaria de Dolores hablamos de cultura agro, que nuclea a todo el ecosistema agrícola del interior del país”*.<sup>8</sup>

A nivel del departamento, Soriano se encuentra en la zona de mayor producción agrícola del país, concentrando junto con otros departamentos un 80% de la producción. Especialmente en el departamento se registran casi 350.000 hectáreas sembradas, es decir un 28% de la superficie total de las siembras. El trigo representa entre un 50% y un 60% de la producción cerealera total en Uruguay, siendo Soriano el cual posee la cuarta parte de la superficie cultivada. El destino de la producción de trigo es en general la industria molinera y la alimentación animal.<sup>9</sup>

He aquí la fundamentación de la elección del objeto de estudio desde el punto de vista geográfico.

### **3)a) Impacto del fenómeno en los sectores socioeconómicos de la región.**

Tal como establece el *Compendio de mapas de Riesgo* al que hemos hecho referencia anteriormente: *“En Uruguay, aproximadamente el 93% de su territorio está dedicado a actividades agropecuarias, lo que hace que su economía dependa principalmente, directa o indirectamente, de este sector, siendo la producción agrícola y ganadera y la agroindustria, responsables de entre el 75% a 80% del valor total de las exportaciones del país.”*<sup>10</sup>

La sequía es uno de los riesgos climáticos que afectan con mayor intensidad el desempeño de la actividad agropecuaria y consecuentemente, la actividad agroindustrial y servicios vinculados. Así mismo, estas sequías prolongadas facilitan la generación (natural o no) de incendios forestales, que afectan gravemente la silvicultura de la nación, impactando de nuevo el sector agropecuario.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup>“Dolores fue distinguida como la Capital Nacional del Trigo”. Rurales, El País.06/07/2022. Disponible en: <https://rurales.elpais.com.uy/agricultura/dolores-fue-distinguida-como-la-capital-nacional-del-trigo>

<sup>9</sup> “Oportunidades de Inversión Soriano.” Uruguay XXI. Año 2017. Pág. 8. Disponible en:

[https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/Informe%20de%20Oportunidades%20de%20Inversi%C3%B3n\\_Soriano\\_2017\\_-4.pdf](https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/Informe%20de%20Oportunidades%20de%20Inversi%C3%B3n_Soriano_2017_-4.pdf)

<sup>10</sup> “Uruguay. Compendio de mapas de Riesgo.” Ibidem. Pág. 26.

<sup>11</sup> Idem.

Tal como nos ilustra la información vertida en el Anuario OPYPA 2020: *“Las pérdidas de producción que se generan en la fase primaria por eventos de sequía severos, impactan posteriormente a los servicios asociados (fletes, plantas de acopio, etc.) y a la fase industrial, afectando al empleo y a la economía en su conjunto dada la significativa participación del sector agroindustrial en el PBI y en las exportaciones nacionales.”*<sup>12</sup>

Uruguay ha sufrido eventos importantes de sequía en los años 1916-1917, 1942- 1943, 1964-1965, 1988-1989, 1999- 2000, 2005-2006, 2008-2009 y 2017- 2018, y otros de menor relevancia que han representado graves pérdidas económicas para el país. En efecto, las sequías son los eventos que generan mayor pérdida económica.

13

Como es de público conocimiento, el 24 de octubre del presente, el Ministerio de Ganadería, Agricultura, y Pesca, declaró mediante la Resolución 958/022: *“ 1°) Declárase la Emergencia Agropecuaria en ganadería, lechería, horticultura, fruticultura y agricultura, para todas las seccionales policiales del territorio nacional, zona rural, por el término de 90 (noventa) días a partir de la fecha de la presente Resolución.”*<sup>14</sup> En consecuencia, se liberarán más de 350 millones de pesos del Fondo Agropecuario de Emergencia, para asistir a productores familiares, de menos de 500 hectáreas Índice Coneat 100.

El actual Ministro de Ganadería, Agricultura, y Pesca, Ing. Fernando Mattos explicó que la determinación se tomó tras la reunión del Comité de Emergencia, instancia en la que se analiza información objetiva, como los parámetros climatológicos, las ofertas forrajeras, los índices verdes y la probabilidad de agua en el suelo.

*“Mattos reseñó que los datos comparativos a 2021 muestran que hay un déficit hídrico más acentuado en una época compleja, puesto que la primavera es la estación de desarrollo vegetativo. Recordó, asimismo, que es el tercer año consecutivo que se resuelve declarar la Emergencia Agropecuaria, y que en 2021 esta abarcó 12 millones de hectáreas y a más de 1.500 productores. El jerarca consideró que se trata de un proceso acumulativo, no hay disponibilidad de humedad en el suelo y las aguas subterráneas para regar la granja se alejaron, en especial, en Montevideo, Canelones y San José.*

*Indicó que la asistencia se utiliza para financiar o subsidiar la tasa de interés en República Microfinanzas, convenios con las intendencias, apoyo al programa de distribución de fardos, como ayuda directa a los productores, y hotelería de terneros, para salvaguardar los índices reproductivos. El secretario de Estado dijo*

---

<sup>12</sup> *“Políticas de apoyo al desarrollo de los seguros agropecuarios en el marco de la gestión integral de riesgo del sector.”* Anuario OPYPA 2020. MGAP.

<sup>13</sup> *“Uruguay. Compendio de mapas de Riesgo.”* Ibidem. Pág. 27.

<sup>14</sup> *“Resolución N°958/022 MGAP. Se declara la Emergencia Agropecuaria en ganadería, lechería, horticultura, fruticultura y agricultura.”* MGAP. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/normativa/resolucion-n-958022-mgap-se-declara-emergencia-agropecuaria-ganaderia>

*que se continuará monitoreando la situación climática y que hubo precipitaciones que aliviaron el contexto, pero no fueron suficientes para corregir el déficit estructural forrajero en aguas subterráneas.”<sup>15</sup>*

En líneas generales, se despliega una asistencia a través de la liberación de los Fondos Agropecuarios destinados a productores de pequeño porte de todo el país, abarcando más de 16 millones de hectáreas y traducándose en más de 350 millones de pesos. Dichos Fondos Agropecuarios se traducen en subsidios o financiamientos de las tasas de interés de los créditos – a través de República Microfinanzas-, convenios con las Intendencias (referentes a maquinaria, venta de raciones, auxilio de fardos, abastecimiento de agua); programa de fardos y hotelería de terneros, permitiéndose también el pastoreo al costado de las rutas con ciertas precauciones sanitarias.

Explica el Ministro Mattos que existe un gran problema en Uruguay de alumbramiento de agua para lo cual las Intendencias constantemente deben desplegar servicios de transporte de agua potable en cisternas. Este es un tema estructural en nuestro país que se repite todos los años y, por tanto, se piensa en un sistema de perforaciones y alumbramiento de agua como una variable novedosa a instrumentar. <sup>16</sup>

**De la teoría a la práctica: entrevista al Ing. Agr. Matías Gigou- empresario agrícola dolorense, realizada por vía telefónica el día 2/11/22.**

Matías Gigou, Ingeniero Agrónomo y representante de la empresa *agropecuaria “Agronegocios del Plata”* (ADP)<sup>17</sup>, me cuenta las características principales de Dolores en cuanto a su actividad productiva y el impacto socioeconómico que tiene la sequía actual en la ciudad de Dolores, una de las localidades donde su empresa tiene sede.

El entrevistado me explica, tal como se vio ut supra, que la actividad característica por excelencia de Dolores, es la agricultura. Esto se explica dada la alta fertilidad de sus suelos caracterizándose por ser una zona muy productiva y por la gran estabilidad en los rendimientos de los cultivos. A su vez, se explica también por su cercanía al Puerto de Nueva Palmira, desde donde parte la mayor cantidad de las exportaciones en grano de Uruguay. Esta cercanía al puerto a su vez, disminuye el precio de los fletes de los granos.

Puntualmente, por las condiciones climáticas de Uruguay, se tiene la posibilidad de hacer dos cultivos por año: en invierno, trigo, cebada, colza y avena; en verano, soja, maíz y sorgo. Estos cultivos mencionados son los principales. Sin embargo, el Ingeniero me apunta que existen otra infinidad de cultivos, como por ejemplo, arvejas, girasol, moha, entre muchos otros.

---

<sup>15</sup>“Declaración de emergencia agropecuaria.” Asociación de Consignatarios de Ganado. Disponible en:<https://acg.com.uy/tag/sequia/>

<sup>16</sup>Declaraciones efectuadas por el Min. Mattos a la prensa el jueves 20 de octubre de 2022.

Disponible en: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/ministerio-ganaderia-declaro-emergencia-agropecuaria-16-millones-hectareas>

<sup>17</sup> <https://adp.com.uy/empresa/institucional/>



Respecto a los efectos de la sequía que enfrenta la zona, me cuenta que se traducen en *pérdida de cantidad y calidad de la producción, de los granos*. A vía de ejemplo, el rendimiento promedio en trigo que se maneja habitualmente en esta zona es de 5200-5300 kgs por hectárea, mientras que en esta cosecha es probable que se pueda sacar en el entorno de 4000 kgs aproximadamente; es decir que el rendimiento se podría reducir en un 20% aproximadamente (la cosecha comienza en quince días).

Se produjo una pérdida de rendimiento en los cultivos, en cuanto a kgs y también una pérdida en cuanto a la calidad, esto tiene los siguientes efectos, que traslado en sus propias palabras: *“Con respecto a la cebada, se tiene que cumplir con ciertos parámetros para que maltería pueda hacer cerveza con esa cebada, si no se llega a la calidad, no se podrá hacer cerveza y la empresa se pierde un mercado. Si no se llega a los parámetros, para ese destino no se podrá vender, es probable que, en vez de venderla para producir cerveza, se venda para darle alimento a los animales. Lo mismo con el trigo, existen distintos segmentos de calidad de trigo, si no se llega a los parámetros necesarios, no se podrá hacer harina con ese trigo, en vez de vendérselo a los molinos, probablemente se venda también para alimento de ganado. La calidad del producto baja y con esa pérdida de calidad, se pierde el ingreso de algunos negocios y tiene que venderse para otros negocios que pagan menos por ese producto de menor calidad.”*

#### **b) Propuesta para enfrentar la amenaza climática de la sequía.**

El riesgo de origen climático es inherente a las actividades agropecuarias y constituye la principal fuente de riesgo e incertidumbre respecto a las posibilidades de alcanzar los objetivos de producción.

Una propuesta que entiendo pasible de análisis para paliar los efectos de la sequía en el agro, es la **configuración de seguros para el área de la agricultura con intervención estatal**, ya que hoy en día los seguros disponibles son de carácter privado, con altos costos y de difícil acceso para gran cantidad de productores agrícolas.

Si bien en momentos de emergencia como ocurre actualmente, se despliegan determinadas acciones como el Fondo de Emergencia Agropecuaria, la misma no es suficiente para mitigar las pérdidas que ocurren en el sector.

*“El seguro agropecuario constituye un instrumento clave, aunque no el único, en la gestión del riesgo climático en un contexto de creciente exposición de los sistemas productivos a la variabilidad climática y de mayores inversiones en tecnologías de producción, lo que en conjunto incrementa el riesgo de pérdidas de producción ante eventos climáticos adversos.”*<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> “Políticas de apoyo al desarrollo de los seguros agropecuarios en el marco de la gestión integral de riesgo del sector.” Idem.

Al momento de diseñar una política pública, muchas veces resulta provechoso investigar experiencias comparadas en la materia que hayan sido exitosas. En este sentido, en el ámbito del agro es valorada la iniciativa de Estados Unidos que ofrece seguros con fuerte apoyo estatal para determinados productos ante eventos climáticos extremos, como, por ejemplo, la sequía. Existen diversas modalidades, a saber: seguros basados en los rendimientos históricos del productor, seguros basados en los rendimientos históricos del condado, seguros que garantizan un porcentaje de daño, entre otros.<sup>19</sup>

El sistema de seguros agrícola en Estados Unidos funciona bajo la siguiente lógica. El mismo se basa en un trabajo sinérgico - público y privado - muy aceitado desde los años 80 que se implementó después de una grave situación económica y social provocada por una sequía. Se llegó a la conclusión que ningún sector-público o privado- podía enfrentar solo las catástrofes climáticas, y que era fundamental tomar reaseguros internacionales a fin de atomizar los riesgos transfiriéndolos a otros protagonistas. Se estableció un trabajo institucional permanente para ir adaptando las variables económicas, productivas y climáticas que ocurren todos los años y de esa forma ir ordenando la política de seguros a los nuevos escenarios.

El uso del seguro no es obligatorio, porque es fundamental que exista competencia entre las 300 compañías de seguros. Pero por decisión propia, más del 80% de los productores usa el seguro de ingreso porque tiene variedades de opciones que se adaptan a cada producción, a la zona y a los diferentes imprevistos.<sup>20</sup>

En nuestro país, existen seguros con subsidio a la prima en el sector granjero, los cuales entiendo que se podrían transpolar al sector agrícola, evaluaciones mediante y respetando las diferencias del caso.

La política de incentivo a la contratación de seguros en el sector granjero mediante el subsidio a las primas fue implementada por el MGAP a partir del ejercicio agrícola 2002- 2003. Esta política se financia con recursos provenientes del Fondo de Fomento de la Granja, mediante un acuerdo entre el MGAP y el Banco de Seguros del Estado (BSE), que ofrece las coberturas de seguros a los productores, quienes se hacen cargo de la cuota parte de la prima que les corresponde.

Aunque han sufrido modificaciones a lo largo de los años, el porcentaje de subsidio a la prima se determina en función del tamaño del productor, correspondiendo un mayor subsidio a las explotaciones de menor tamaño relativo medido a través de la hectárea equivalente.

---

Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/publicaciones/anuario-opypa-2020/temas-politica/politicas-apoyo-desarrollo-seguros>

<sup>19</sup> “Seguros agrícolas en Estados Unidos”. Disponible en: [https://agrobit.com/Documentos/K\\_Seguros/K\\_166\\_se000002se\[1\].htm](https://agrobit.com/Documentos/K_Seguros/K_166_se000002se[1].htm)

<sup>20</sup> “La sequía en Estados Unidos atenuada con seguros, por Arturo Navarro.” Agrositio. Disponible en: <https://www.agrositio.com.ar/noticia/137056-la-sequia-en-estados-unidos-atenuada-con-seguros-por-arturo-navarro>

Como parte del proceso de monitoreo y mejora continua de la política, el MGAP a través de OPYPA y DIGEGRA analizó durante el año 2020 la introducción de nuevas modificaciones a los porcentajes de subsidios sobre las primas y la posibilidad de participación de las aseguradoras privadas que actualmente ofrecen coberturas de seguros agropecuarios, de forma adicional al BSE. El objetivo de este último punto es brindar al productor la posibilidad de seleccionar la aseguradora de su preferencia, contribuir a ampliar la oferta disponible de seguros para las producciones granjeras en el marco del convenio y promover la competencia entre las empresas aseguradoras como forma de incentivar la mejora las condiciones contractuales y el costo de las coberturas.<sup>21</sup>

Entiendo también a esta iniciativa como exitosa e inspiradora para el sector agrícola.

En concreto, sería deseable la implementación de dos medidas para contrarrestar la amenaza que representa la sequía en el sector del agro. En primer lugar, un **subsidio a las primas de seguros para reducir su costo y facilitar el acceso del productor**. Y a su vez, la **configuración de fondos de retención público-privado complementarios** al reaseguro internacional para potenciar el desarrollo de seguros que cubran riesgos catastróficos (sequías), que se activen cuando la siniestralidad anual (relación indemnizaciones/primas) de este tipo de seguros supere determinado umbral. Esto permite aumentar la capacidad de suscripción de estos seguros (por ejemplo, de rendimiento y de índices) y reduce el costo de la prima al disminuir las necesidades de cesión del riego asumido al reaseguro.

*¿Qué sucede en Uruguay en comparación con la región? “En relación con la situación mundial, la penetración del seguro es muy alta en Uruguay y se alcanza sin aplicar subsidios a la prima. En Argentina, donde tampoco hay subsidios, la penetración es del orden de 60% y en Brasil, con subsidios del orden de 40% a 60%, es inferior al 20%.*

*Para evaluar el grado de cobertura contra riesgos climáticos de la producción agropecuaria es importante considerar también los tipos de riesgos cubiertos y las condiciones de aseguramiento, aspectos estos más difíciles de relevar y de comparar entre países que el área asegurada. El producto de seguro predominante que sustente esta penetración en la agricultura de Uruguay es la cobertura de granizo con adicionales (incendio, viento, resiembra, imposibilidad de cosecha, entre otros), la que prácticamente está incorporada dentro de los costos de producción de los cultivos. En Argentina el tipo de oferta es muy similar a la de Uruguay, siendo la cobertura de granizo más del 90% del área asegurada. Por el contrario, en Brasil todas las coberturas*

---

<sup>21</sup> “Políticas de apoyo al desarrollo de los seguros agropecuarios en el marco de la gestión integral de riesgo del sector.”. Idem.

*incluyen los riesgos de exceso de precipitaciones y sequía, son multirriesgo y tienen subsidio a la prima (Programa de Subvención a la Prima de Seguro Rural, PRS).”<sup>22</sup>*

Sin embargo, para llegar a este objetivo final de política pública que planteo, debemos recorrer los pasos necesarios para el diseño de la misma. Recordamos que el primer paso en la elaboración de una política pública es la “*definición del problema*”<sup>23</sup> y allí es donde encontramos el primer escollo a resolver. ¿Por qué? Porque existen grandes limitantes en Uruguay respecto a la información requerida para poder definir la magnitud y características del problema (paso uno del diseño de toda política pública).

El costo de la prima de los seguros agrícolas se ve incrementado por **las restricciones de información para la estimación del riesgo**, dado que las aseguradoras se cubren de posibles desviaciones de la siniestralidad estimada y cargan esta incertidumbre en la prima. Como consecuencia de los aspectos mencionados, el acceso y la expansión de este tipo de seguros están limitados.

En concreto, el tipo de información limitante para mejorar este tipo de seguros es la **falta de disponibilidad de datos** históricos de rendimientos desagregada y georreferenciada que permita analizar la variabilidad espacial y temporal de los rendimientos junto con variables agroclimáticas, climáticas y de suelos y poder estimar las primas de riesgo mediante análisis estadísticos robustos.<sup>24</sup>

Deberíamos entonces comenzar por la **creación de una sólida base de datos mediante la participación de los actores involucrados en el tema**, MGAP (INIA), Ministerio de Ambiente (a través de las direcciones pertinentes), MTOP, INUMET, SINAIE, INE, UDELAR, para así generar los datos necesarios para dimensionar el problema y continuar luego con el proceso cronológico de creación de la política pública, aplicando las dos medidas que propongo para enfrentar la sequía y que fueran desarrolladas previamente.

### **Consideraciones finales**

El grado de penetración del seguro agropecuario en el país es uno de los más altos a nivel mundial y constituye un activo de gran importancia dada la magnitud de los capitales expuestos a fenómenos climáticos adversos. Ello aun a pesar del hecho de que la oferta disponible es de carácter privado y con altos costos, inaccesibles

---

<sup>22</sup> “*Situación del Mercado de seguros agropecuarios y políticas públicas de seguros.*” Anuario OPYPA 2018. María Methol y Ángela Cortalezzi. Págs. 368-369.

Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/publicaciones/situacion-del-mercado-seguros-agropecuarios-politicas-publicas-seguros>

<sup>23</sup> “*Diseño de políticas públicas.*” Opción Consultores. Portal de Opinión Pública. Disponible en:

<https://www.opcion.com.uy/opinion-publica/diseño-de-políticas-publicas/>

<sup>24</sup> “*Políticas de apoyo al desarrollo de los seguros agropecuarios en el marco de la gestión integral de riesgo del sector.*”. Idem.

para un gran sector de productores. Por tanto, se debe continuar avanzando mediante la participación público-privada para mejorar la protección del sector en un marco de alta variabilidad climática y creciente exposición al riesgo de pérdidas.

En consecuencia, en el presente trabajo, se propone concretamente la generación de datos de manera interinstitucional para dimensionar el problema en una primera instancia, para luego crear productos de seguros adaptados a nuestros productores agrícolas- con interacción público privada y subsidios estatales- permitiendo primas accesibles a los mismos y creando seguros que den sostenibilidad a un sector agrícola que es clave para el país.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- “*Capital Nacional del Trigo. Dolores. (Soriano)Declaración.*” Carpeta 694/2022.

Disponible en:

[https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/154968/ficha\\_completa](https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/154968/ficha_completa)

- “*Declaración de emergencia agropecuaria.*” Asociación de Consignatarios de Ganado. Disponible en:<https://acg.com.uy/tag/sequia/>

- “*Diseño de políticas públicas.*” Opción Consultores. Portal de Opinión Pública. Disponible en: <https://www.opcion.com.uy/opinion-publica/disenno-de-politicas-publicas/>

- “*Dolores fue distinguida como la Capital Nacional del Trigo*”. Rurales, El País. 06/07/2022. Disponible en: <https://rurales.elpais.com.uy/agricultura/dolores-fue-distinguida-como-la-capital-nacional-del-trigo>

- “*El granero del país: proyecto de ley busca que Dolores sea la Capital Nacional de Trigo*”. El observador. 27/05/022. Disponible en:

<https://www.elobservador.com.uy/nota/granero-del-pais-proyecto-de-ley-busca-que-dolores-sea-la-capital-nacional-del-trigo-2022527174421>

- “*La sequía en Estados Unidos atenuada con seguros, por Arturo Navarro.*” Agrositio. Disponible en: <https://www.agrositio.com.ar/noticia/137056-la-sequia-en-estados-unidos-atenuada-con-seguros-por-arturo-navarro>

- “*Momento de riesgos para los granos, en el precio y en lo productivo.*” El observador. 07/10/22. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/momento-de-riesgos-para-los-granos-en-el-precio-y-en-lo-productivo-202210783050>

- “*Observatorio territorio Uruguay*”. OPP. Disponible en:

<https://otu.opp.gub.uy/perfiles/soriano/dolores>

- “*Oportunidades de Inversión Soriano.*” Uruguay XXI. Año 2017. Disponible en:

[https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/Informe%20de%20Oportunidades%20de%20Inversi%C3%B3n\\_Soriano\\_2017\\_-4.pdf](https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/Informe%20de%20Oportunidades%20de%20Inversi%C3%B3n_Soriano_2017_-4.pdf)

- *“Políticas de apoyo al desarrollo de los seguros agropecuarios en el marco de la gestión integral de riesgo del sector.”* Anuario OPYPA 2020. MGAP.

Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/publicaciones/anuario-opypa-2020/temas-politica/politicas-apoyo-desarrollo-seguros>

- *“Resolución N°958/022 MGAP. Se declara la Emergencia Agropecuaria en ganadería, lechería, horticultura, fruticultura y agricultura.”* MGAP. Disponible en:

<https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/normativa/resolucion-n-958022-mgap-se-declara-emergencia-agropecuaria-ganaderia>

- *“Seguros agrícolas en Estados Unidos”.* Disponible en:

[https://agrobit.com/Documentos/K\\_Seguros/K\\_166\\_se000002sef11.htm](https://agrobit.com/Documentos/K_Seguros/K_166_se000002sef11.htm)

- *“Sequía. Información general”.* Sistema Nacional de Emergencias. Presidencia de la República. Disponible en:

<https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/politicas-gestion/informacion-general-0#:~:text=Sequ%C3%ADa%20clim%C3%A1tica%3A%20Baja%20precipitaci%C3%B3n%20durante,menos%20m%C3%A1s%20de%20un%20mes>

- *“Situación del Mercado de seguros agropecuarios y políticas públicas de seguros.”* Anuario OPYPA 2018. María Methol y Ángela Cortalezzi. Págs. 368-369.

Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/publicaciones/situacion-del-mercado-seguros-agropecuarios-politicas-publicas-seguros>

- *“Uruguay. Compendio de mapas de Riesgo.”* SINAIE. MIDES. Preparado para Fundación Ricaldoni. INGENIAR Risk Intelligence Ltda. Bogotá .2020. Disponible en:

<https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/sites/sistema-nacional-emergencias/files/documentos/publicaciones/Atlas%20de%20riesgos%20del%20Uruguay.pdf>