

**RESUMEN EJECUTIVO
ELABORADO POR EL PANEL EVALUADOR**

E

**INFORME DE COMENTARIOS A LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN
ELABORADO POR LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE DEL PROGRAMA**

**EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)**

**PROGRAMA SEGURO AGRÍCOLA
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y ECONOMÍA
COMITÉ DE SEGURO AGRÍCOLA**

ENERO – AGOSTO 2012

**RESUMEN EJECUTIVO
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)**

**PROGRAMA SEGURO AGRÍCOLA
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y ECONOMÍA
COMITÉ DE SEGURO AGRÍCOLA**

**PANELISTAS:
Jorge de la Fuente Olgúin (COORDINADOR)
Manuel Canales Cerón
Iván Valdés de la Fuente**

ENERO – JULIO 2012

NOMBRE PROGRAMA: Seguro Agrícola
AÑO DE INICIO: 2000
MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio de Agricultura y Economía
SERVICIO RESPONSABLE: Comité de Seguro Agrícola (COMSA)

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2008 - 2011
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2012: \$ 4.616.949 miles

1. Descripción general del programa

El Programa se origina en el período en la cual se realizan las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Canadá, el año 1999¹. A partir de este proceso de adopción del modelo de pérdidas de rendimientos por efectos climáticos y no se observan otras experiencias internacionales.

El Programa ha definido como Fin “Contribuir a la viabilidad de la actividad productiva agropecuaria”; y como propósito “Los productores agropecuarios contrataron seguro agrícola para enfrentar daños por fenómenos climáticos adversos”.

El Programa tiene 2 componentes, definidos como los bienes y servicios que se entregan a los usuarios. A saber:

Componente 1: Subsidio otorgado a los agricultores para el copago de primas del seguro agrícola². Este componente busca incentivar la contratación del seguro agrícola mediante un subsidio que financia el 50% del valor de la prima neta con un tope máximo de 80UF por agricultor por temporada agrícola, además de un monto fijo de 1,5 UF por póliza. Además, existe una prima mínima neta para productores relacionados con INDAP y Banco Estado de 3,5 UF y una prima mínima para el resto de productores de 4,5 UF., ambas incluyen un monto fijo de 0,6 UF. Asimismo, se ha definido hasta el 30 de junio de 2012, un subsidio especial equivalente a un 75% de la prima neta más un monto fijo de UF 0,6 por póliza y todo ello con el mismo tope de UF 80 por agricultor por temporada agrícola, para los cultivos de cereales (arroz, avena, centeno, maíz, trigo y triticale). La forma de operar del subsidio está establecida en las normas de suscripción que revisa periódicamente COMSA. Para producir este componente se requiere el desarrollo de 3 procesos:

¹ En ese momento la delegación chilena relacionada con los temas agrícolas se percató de la existencia del seguro agrícola que utilizaba Canadá, solicitó información en forma paralela a las negociaciones y se contactó a la Compañía aseguradora de la provincia de Alberta. Se firmó un convenio con esta aseguradora donde ambas partes colocaron recursos para explorar la posibilidad de implementar el seguro en Chile. Producto de ese convenio se recibieron expertos en Chile que recorrieron parte del país y redactaron una propuesta de normas para la operación del seguro. Adicionalmente, fue una misión de liquidadores de seguro a Canadá para conocer la experiencia y ver posibilidades y problemas para su aplicación en Chile.

²El Seguro Agrícola cubre a los cultivos anuales tales como cereales, hortalizas, cultivos industriales, leguminosas, cultivos forrajeros, invernaderos y semilleros de grano chico y papa. Además se protegen plantaciones de frutales como uva de mesa, uva pisquera y vinífera, paltos, manzanos, arándanos y olivos. Las regiones incorporadas a este seguro son Arica y Parinacota, Tarapacá, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Maule, Bio-Bio, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos

a) Proceso de colocación del seguro agrícola, donde el productor primeramente se informa de las condiciones y beneficios que entrega el subsidio al seguro, posteriormente solicita el subsidio, normalmente con apoyo de algún agente intermediario como INDAP, IANSA o algún corredor de seguros. La empresa aseguradora tramita la solicitud de subsidio en COMSA, el cual una vez aceptada y aprobada, solicita a CORFO - el organismo que administra los recursos de subsidio - el pago de dicho subsidio, con el cual la aseguradora emite la póliza. Finalmente, el productor obtiene su póliza y es informado de sus condiciones por parte de los agentes intermedios o por un corredor de seguros.

b) Proceso de pago de siniestros. Ocurrido el evento climático adverso, el productor debe informar del posible siniestro al corredor de seguros o a la institución intermediaria con la cual trabaja. Éste informa a la empresa aseguradora de la situación y se nombra un liquidador de seguros quien visita el cultivo o la plantación asegurada para determinar si, efectivamente, el problema tiene relación con el evento climático y, si lo tiene, cuál es el monto de la indemnización que se debe pagar. Se informa a la empresa aseguradora sobre la visita al predio y los montos que se deben indemnizar. La aseguradora emite una orden de pago para que el productor pueda cobrar su indemnización.

c) Proceso de producción de normas de suscripción Los dos procesos descritos anteriormente tienen relación directa con el servicio que reciben los productores, en cambio, en este tercer proceso no interviene directamente el agricultor sino que se da internamente en COMSA y está destinado a producir las definiciones políticas y técnicas con que opera el subsidio al seguro agrícola. Estas definiciones operacionales permiten la elaboración de las normas de suscripción del seguro con las cuales operan las empresas aseguradoras y también definen los procedimientos para la acreditación y participación de las compañías aseguradoras.

Componente 2: Promoción y difusión del Seguro Agrícola. Este componente se crea formalmente el año 2009³, orientado específicamente a generar las condiciones de comunicación social del Seguro y facilitar la adopción cultural por parte de sus destinatarios. Este componente tiene dos líneas de servicio a los usuarios:

a) Línea de capacitación y difusión directa. COMSA ofrece este servicio a los organismos públicos y privados y a las organizaciones de productores. Personal de COMSA recorre el país realizando charlas y capacitaciones adecuadas al tipo de público al cual se le entrega.

b) Línea de comunicación masiva. Se realiza a través de un contrato para desarrollar campañas publicitarias multi-mediales de alcance nacional, que incluye la producción de folletería, correos masivos a organizaciones de productores, instituciones y empresas agroindustriales y spot publicitarios por radio y televisión. Los contenidos de estas campañas son definidos conjuntamente entre COMSA y la empresa publicitaria.

La población potencial corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la existencia del programa y por ende pudiera ser elegible para su atención. El programa considera conceptualmente como población potencial a todos los productores agropecuarios del país que presentan alguna

³ Este componente se crea a partir de la recomendación de la evaluación de DIPRES realizada al Programa el año 2006.

probabilidad de pérdidas de la producción por efecto de eventos climáticos adversos, o sea, 269.315 productores⁴ (Figura N°1).

La población objetivo corresponde a la población que el programa tiene considerado o planificado atender en el plazo que se defina para el desarrollo del programa, o sea, es la población con la cual el programa debería tener como referencia para varios años en su operación. Conceptualmente se define como los productores agropecuarios que cuentan con determinados rubros definidos por el programa, en determinados territorios y regiones elegidas. Además, el panel de evaluación ha incorporado como criterio⁵ para estimar la población objetivo, la exclusión del 50% de las microempresas que tiene un valor bruto de la producción anual (VBP) entre 0 y 100 UF al año, entendiéndose que parte de este estrato es muy poco probable que pueda estar interesado en adquirir un seguro agrícola, mas cuando la estrategia de sobrevivencia de estas personas se sustenta en varias fuentes de ingreso como son la venta de trabajo asalariado, el comercio y la pequeña producción agrícola, entre otros. El cálculo de la población objetivo alcanzó a los 151.364 productores agropecuarios⁶. (Figura N°1).

Figura N°1: Cobertura del Programa año 2008 -2011

Año	Población Potencial	Población Objetivo	Beneficiarios Efectivos	% Beneficiarios respecto a Población Objetivo
2008	269.315	151.364	12.129	8,01%
2009	269.315	151.364	14.604	9,64%
2010	269.315	151.364	18.764	12,39%
2011	269.315	151.364	20.627	13,84%

Fuente: COMSA

Caracterizando la población objetivo, se puede señalar que en las 12 regiones donde se entrega el subsidio al seguro agrícola, entre el 83,9% y el 97,7% de los productores corresponden a microempresarios⁷. La pequeña y mediana empresa agropecuaria tiene relevancia entre las regiones de Coquimbo al Maule.

Por otra parte desde un punto de vista del dinamismo de los sectores productivos, el subsidio al seguro agrícola se aplica a cultivos anuales - clasificado en el grupo de los rubros con tendencia negativa o estancada - y a algunas plantaciones frutales, que han presentado un crecimiento dinámico⁸.

El programa se inicia en el año 2000 y se mantiene vigente hasta el presente año. Durante este período el programa no ha sufrido reformulaciones pero sí algunas modificaciones y mejoramientos en su normativa y en sus componentes.

El Programa se desarrolla en 12 regiones del país: Arica y Parinacota, Tarapacá, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Maule, Bio-Bio,

⁴ Fuente: Micro y pequeña empresa agropecuaria en Chile: Criterios para una focalización eficiente de las políticas para el sector de acuerdo al Censo Agropecuario. 2009. Ministerio de Agricultura, INDAP.

⁵ Este criterio no necesariamente debe ser compartido por COMSA, más cuando no ha utilizado este criterio en la operación del seguro agrícola en los años de evaluación

⁶ El cálculo de población objetivo además de excluir el 50% de el estrato microempresarial cuyo valor bruto de la producción es inferior a 100 U.F. anuales, aplicó la proporcionalidad en que están representados cada estrato de productores a los datos del Censo Agropecuario 2007 para los cultivos anuales y frutales que protege el seguro en las regiones o territorios que involucra el programa.

⁷ Corresponde a la tipología utilizada por CORFO

⁸ Estudio de caracterización de la pequeña agricultura a partir del VII censo nacional agropecuario y forestal. INDAP, Ministerio de Agricultura - Qualitas agroconsultores mayo 2009.

Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. El 63% de los subsidios entregados se concentran en las regiones de Maule, Bio-Bio y la Araucanía.

Las fuentes de financiamiento provienen de la Subsecretaría de Agricultura, recursos que por medio de un convenio son traspasados a CORFO (Ministerio de Economía) y es esta última institución la que paga los subsidios al seguro agrícola a las empresas aseguradoras. Estas empresas cobran el seguro respaldadas en el contrato que mantienen con los productores agropecuarios.

Los aspectos más relevantes que caracterizan al Programa se pueden resumir así:

- Es un programa que opera fundamentalmente gracias a agentes intermediarios que promueven y canalizan la demanda de los productores. Dentro de éstos el más relevante es INDAP.
- Opera con pocos proveedores de seguros, es un duopolio constituido por la empresa Magallanes y MAPFRE.
- Está claramente focalizado en los pequeños y micro productores agropecuarios debido a que éstos son los clientes de INDAP.

2. Resultados de la Evaluación

▪ *Justificación del programa*

El problema que dio origen al programa – la existencia de eventos climáticos adversos que ponen en riesgo la actividad agropecuaria- sigue vigente ya que es consubstancial a la actividad agropecuaria porque trabaja con un conjunto de variables⁹ que no son posibles de controlar. Por lo tanto, desde el punto de vista del problema, el programa debe continuar por un largo tiempo, más cuando los efectos del cambio climático, que ya se observan, indican que habrán alteraciones considerables en el clima nacional con particularidades regionales.

Ahora, si se miran las necesidades que genera este problema, la solución implementada - el subsidio a la contratación del seguro- es pertinente ya que en el país no existe suficientemente “cultura de seguro agrícola” porque los productores no tienen todavía internalizado suficientemente el riesgo que producen los eventos climáticos adversos¹⁰. Sumado a esto la poca madurez de un mercado para este tipo de seguro¹¹, obliga a los oferentes a generar y sistematizar informaciones sobre probabilidades de riesgo por regiones, territorios y rubros, buscando acercarse a un mejor cálculo de las primas que permitan articular la disposición a pagar con las utilidades de las empresas aseguradoras.

Revisadas las experiencias internacionales de países como EEUU, Canadá, Brasil, Argentina, España, Turquía, Perú y México¹², claramente indican que el aporte del Estado es determinante para el éxito de un programa como éste, ya sea operando con sistemas estatales o mixtos. O sea, aun existiendo un mercado de seguros y una cultura de seguro agrícola en los productores, se requiere el aporte de recursos del Estado ya que los productores subvaloran el aporte del seguro y no son

⁹ Variables tales como el clima, temporalidad de la producción, continuidad obligada del proceso productivo y estacionalidad de la contratación de la mano de obra, entre otras

¹⁰ De acuerdo al estudio complementario realizado, los entrevistados manifiestan un mayor conocimiento de los riesgos climáticos y la función que cumple el seguro, pero esto no significa que los productores contratarán el seguro sin subsidio de por medio.

¹¹ Se considera un mercado maduro cuando sus instrumentos se han probado y ajustados en periodos de 50 o más años.

¹² Estudio complementario sobre experiencias internacionales de seguro agrícola. Dipres.2012

adversos al riesgo al pensar que “quizás este año no tenga el problema climático”. Además, se requiere una adecuada regulación para que este seguro opere.

En resumen, claramente el Programa se justifica como política pública, pero necesariamente requiere modificaciones sustanciales en su forma de operación para lograr cubrir una mayor población y una mayor superficie cultivada o plantada. Junto con indicar que el programa se justifica, es necesario señalar que la entrega de recursos por emergencias agrícolas puede ser incompatible con la masificación del seguro agrícola en la población objetivo. Las buenas experiencias internacionales promueven la obligatoriedad de este seguro, evitando entregar recursos a discreción en estas situaciones de emergencia.

- *Eficacia y Calidad*

El programa no ha realizado evaluación de su resultado final (fin), recomendación que fue entregada en la evaluación de DIPRES el año 2006. Se requiere realizar una evaluación de impacto que permita comparar los resultados finales e intermedios del programa con una situación contrafactual para determinar efectivamente el aporte de este instrumento de aseguramiento sobre la viabilidad de la actividad agropecuaria. Como en muchos programas públicos, en éste no existe estudio de línea base, pero existen experiencias de evaluaciones de impacto en este sector que utilizando instrumental econométrico han logrado acercarse a determinar la situación inicial y determinar así el avance respecto al resultado final esperado como consecuencia de la aplicación del Programa.

Por lo anterior, se puede afirmar que no se cuenta con los argumentos y la información necesaria para señalar que el programa contribuye efectivamente a la viabilidad de la actividad productiva agropecuaria, pero tampoco se puede afirmar lo contrario.

Ahora, si se consideran otros apoyos que el Estado entrega a los productores - especialmente a los pequeños productores- como son los subsidios al riego, a la inversión productiva, la disponibilidad al crédito sin grandes barreras de entrada al sistema y el apoyo a la recuperación de suelos degradados, entre otros, se podría indicar que efectivamente, el conjunto de todas estas políticas, mejora la sostenibilidad de los productores nacionales.

Respecto al propósito, el programa tiene evaluado 2 de los 4 indicadores definidos en la matriz de marco lógico, como se observan en la figura N°2. La tasa de variación de la superficie asegurada respecto al año base (2007) muestra un fuerte crecimiento pero esto no es suficiente respecto a la superficie potencialmente asegurable, como se observa en el segundo indicador donde se relaciona la superficie asegurada respecto a la asegurable. Al 2011, la superficie asegurada no supera el 10% de la superficie potencialmente asegurable.

Figura N°2: Indicadores de propósito

Indicadores de propósito	2008	2009	2010	2011
Tasa de variación anual de superficie total asegurada respecto al año base= 68.746ha (2007)	-0,55	24,37	46,51	51,4
% de superficie total asegurada anual en relación a superficie potencialmente asegurable ¹³ =	7,09% (964.000ha)	9,03% (947.000)	10,26% (982.000)	9,6% (1.086.000)

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por COMSA

Además se analizaron otros dos indicadores relevantes para medir el propósito. La fidelización¹⁴ que mide la permanencia de los usuarios en el programa, indica que en promedio el 53,4% de los productores contratan sólo 1 vez en los 4 años de análisis, el 22,1% lo hace 2 veces, el 12,8% lo hace 3 veces y el 11,7 % contrata el seguro 4 veces en el período de análisis. Este promedio es estable para cada año, o sea, no existe una tendencia hacia el crecimiento o disminución de la contratación en el período de análisis. Entendiendo que los productores de cultivos anuales no siembran todos los años el mismo rubro y que una rotación de cultivos promedio dura 4 años, que el 47% de los productores contraten el seguro 2 o más veces en un período de 4 años, es un buen nivel de fidelización. Nunca será posible que los productores contraten todos los años el seguro.

El otro indicador medido es la siniestralidad que mide el porcentaje que cubre la prima respecto del siniestro o monto pagado por la aseguradora como indemnización. La siniestralidad promedio en estos años fue de 59,1%, por lo tanto, el seguro agrícola podría ser un negocio relativamente atractivo para las aseguradoras en las actuales condiciones. Pero por otra parte, la información señalada por COMSA respecto a la siniestralidad ponderada, da cifras de 65% de siniestralidad para cultivos anuales, y un 103% en frutales, lo que estaría indicando que este negocio no sería tan atractivo para las compañías aseguradoras. A modo de comparación la siniestralidad en Brasil, Argentina, Canadá y EEUU¹⁵ es de 71,7%, 66,4%, 66,6% y 50,6% respectivamente, cifras similares a las obtenidas en Chile.

Por otra parte, al evaluar los resultados de la producción de bienes y servicios del programa, para el componente 1 se evaluaron 4 de los 5 indicadores definidos en la matriz de marco lógico, cuyos resultados se pueden observar en la Figura N°3.

¹³ Superficie asegurable. corresponde a parte de la superficie arable del país que se utiliza en los rubros y territorios involucrados en el seguro agrícola. Como se han ingresados nuevos rubros y territorios el cálculo de la superficie a variado en un 11,2 % entre el año 2008 y 2011. Las cifras fueron proporcionadas por COMSA.

¹⁴ La fidelización es el fenómeno por el que un público determinado permanece fiel a la compra de un producto concreto de una marca concreta, de una forma continua o periódica

¹⁵ Estas cifras se obtuvieron del Estudio Complementario Experiencias internacionales de Seguro Agrícola realizado por Rodrigo Carrasco en abril de 2012, a petición del panel de evaluación

Figura N° 3: Indicadores de Componente 1

Indicadores Componente 1	2008	2009	2010	2011
% de gastos operacionales anuales en relación a los montos de subsidios anuales pagados=	20,16%	30,52%	23,44%	19,23%
Porcentaje anual de pólizas de seguro agrícola contratadas por peq productores agropecuarios=.	80,50%	79,30%	81,70%	86,70%
Tasa de variación anual de pólizas de seguro agrícola contratadas con subsidio del Estado respecto a año base= (2007)	11,51%	30,15%	72,06%	91,52%
Tasa de variación anual de pólizas de seguro agrícola contratadas sin subsidio del Estado respecto a año base= (2007)	-32,31%	51,37%	12,44%	-89,50%

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por COMSA

El indicador sobre gastos operacionales muestra que es alto respecto a otros programas del Estado¹⁶ pero desde hace 3 años viene disminuyendo, en la medida que aumenta el número de usuarios del programa, situación que seguirá esta tendencia en la medida que aumenten los clientes.

Si se separan los gastos de administración por componente se observa que el gasto de administración promedio por beneficiario para el componente 1 es de \$33,7 miles y para el componente 2 el gasto operacional por actividad es de \$649,2 miles.

Por otra parte, al analizar la evolución del gasto se observa una disminución del gasto total del programa por actividad, el que se debe principalmente a la disminución de un 25,2% del gasto por actividad, ya que el gasto de administración por actividad se ha incrementado en un 25,9%, pero los montos involucrados son menores.

El indicador sobre pólizas contratadas por pequeños productores durante el período ha sido alto y además se viene incrementado anualmente. En cifras, los pequeños productores entre el año 2008 y 2011 aseguran un monto de UF8.024.809 que equivale al 42% del total del monto asegurado con el seguro agrícola¹⁷. Este comportamiento es consistente con la población objetivo donde gran parte de ella son micro y pequeños empresarios agropecuarios. Además el incremento se puede explicar por el apoyo a la contratación que realiza INDAP con el subsidio complementario que entrega (PACSA) y con un buen corredor de seguros que apoya la tramitación del seguro desde el año 2009. Esto facilitó y agilizó el proceso de contratación y la entrega información expedita al usuario.

El indicador sobre pólizas contratadas con subsidio muestra un crecimiento constante en el tiempo donde ha influido la campaña de difusión del programa hacia las organizaciones públicas y privadas y especialmente hacia los funcionarios de INDAP que tienen relación directa y cotidiana con los productores¹⁸. A lo anterior hay que sumarle el impacto que ha tenido el subsidio adicional que entrega INDAP, que hace que el aporte del Estado alcance al 57% del costo de la prima.

¹⁶ Algunos ejemplos de gastos operacionales o de administración de programas que entregan subsidios a los usuarios, obtenidos de evaluaciones de Programas de DIPRES: Programa Fondo de Tierras y Aguas de CONADI, 4,7%, Programa de suelos degradados, costo de SAG alcanza a 11%, programa de Atracción de Inversiones de CORFO 3,2%, Programa Fondo innovación tecnológica Bio Bio, 6,22% y Programa Bonificación al rego y Drenaje Ley 18.450, alcanza a un 3,2%

¹⁷ Para este análisis se utilizó la categoría que utilizó COMSA para estratificar a los pequeños productores, que corresponde a los productores que aseguraron un monto menor a 850UF.

¹⁸ El estudio cualitativo realizado con motivo de esta evaluación, confirma que hoy el programa es conocido por la mayor información disponible (folletería, reuniones de capacitación) con que cuentan los ejecutivos de las agencias de Área de INDAP y de las agroindustrias

Para el componente 2 se definieron tres indicadores, de los cuales sólo 1 tiene medición. Esto se debe a que los restantes fueron definidos a inicios de esta evaluación para ser medidos de aquí en adelante. El resultado de la medición se puede observar en la figura N°4.

Figura N°4: Indicador de Componente 2

Indicador componente 2	2008	2009	2010	2011
Costo de difusión por póliza contratada por particulares ¹⁹ (\$)	-	269,0	353,7	518,3

pólizas contratadas por particulares	476	1.319	959	559
--------------------------------------	-----	-------	-----	-----

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por COMSA

Como se observa en la Figura N°4, el costo aumenta considerablemente en el período de análisis y la contratación de pólizas disminuye, pero por el número de casos no es posible concluir si esta disminución sea realmente significativa. Si bien es importante el esfuerzo realizado por el programa para difundir el subsidio al seguro agrícola ya que logra llegar a gran parte del país; la difusión se ha centrado más en las instituciones públicas que en las agroindustrias, y asociaciones de productores.

Respecto a la calidad del programa el panel de evaluación recurrió a un estudio complementario sobre satisfacción de usuarios, estudio de carácter cualitativo que sólo puede mostrar tendencias de los fenómenos que están ocurriendo en los usuarios. Se constata una comprensión general del subsidio y el seguro y una valoración de parte de los productores ya sea por experiencia propia o de sus pares. Además, y relacionado con lo anterior, se observa una valorización de los efectos del cambio climático. Se valora el subsidio y en especial el subsidio adicional que entrega INDAP para la contratación del seguro.

A la vez, aparece en los usuarios fuertes críticas al procedimiento indemnizatorio cuando ocurren los siniestros, especialmente cuestiona la labor del liquidador del seguro y la poca transparencia con que se realizan las mediciones de pérdidas por efectos climáticos.

- *Economía*

En la Figura N°5 se observa la evolución del financiamiento del programa que muestra un aumento del 68,3% del presupuesto en el período 2008 - 2012, recursos que han permitido aumentar el número de beneficiarios del programa. A su vez, al analizar el nivel de gasto del programa (Figura N°6) se observa que no se ejecuta lo que inicialmente se le asigna al programa, dejándose de gastar en promedio de los años 2008 - 2011 un 25,3% del presupuesto asignado. La explicación que entrega COMSA respecto a esta deficiente ejecución se encuentra en que este es un subsidio por demanda, situación que no es posible controlar. El panel de evaluación considera que esto es subsanable mediante una adecuada estrategia de colocación de recursos, estableciendo compromisos de colocación con los agentes intermediarios como las agroindustrias o INDAP. Asimismo, se

¹⁹ Se parte del supuesto que el esfuerzo de difusión apunta a las pólizas contratadas por particulares, ya que gran parte de las restantes pólizas son contratadas por INDAP y agroindustrias como IANSA que tienen población cautiva y normalmente se asocia el seguro a otro producto financiero con es el crédito para operación

debería pensar en abrir el seguro hacia otras líneas de seguros (por ejemplo el seguro ganadero), incentivar la entrada de nuevos beneficiarios o flexibilizar las condiciones del subsidio vigente. Esta discusión será posteriormente abordada en la sección de eficiencia de esta evaluación.

Figura N°5: Fuentes de Financiamiento del programa 2008-2012 (Miles de \$ 2012)

Fuentes de Financiamiento	2008		2009		2010		2011		2012		Var 2008-2012
	Monto	%									
1. Presupuestarias	2.564.670	100	4.558.850	100	4.562.667	100	5.445.819	100	4.570.949	100	68,3
1.1. Asignación específica al programa	2.564.670	100	4.558.850	100	4.562.667	100	5.445.819	100	4.570.949	100	68,3
1.2. Asignación institución responsable (ítem 21, 22, entre otros)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.Extra-presupuestarias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	2.564.670	100	4.558.850	100	4.562.667	100	5.445.819	100	4.570.949	100	68,3

Fuente: COMSA y DIPRES

Figura N°6: Presupuesto del programa y Gasto Devengado 2008-2011 (Miles de \$ 2012)

Año	Presupuesto Inicial del programa (a)	Gasto Devengado (b)	% del gasto devengado respecto a presupuesto inicial(b/a)*100
2008	2.564.670	2.167.153	84,5
2009	4.558.850	2.973.372	65,2
2010	4.562.667	3.737.844	81,9
2011	5.445.819	3.687.846	67,7

Fuente: COMSA

- *Eficiencia*

En el análisis de eficiencia hay tres aspectos relevantes a destacar. Por una parte, la relación entre pólizas contratadas y su origen de intermediación que se observa en la Figura N°7. En ella se observa que INDAP es el principal agente de intermediación para la obtención del subsidio de parte de los productores. Es interesante la estabilidad de contratación que muestra IANSA, debido a que su negocio opera con agricultura de contrato, cuya superficie sembrada se mantiene constante durante el tiempo.

Figura N°7: Número total de pólizas contratadas según origen de intermediación

Año	2008	2009	2010	2011	% (b/a)*100
Indap	7.274 (60%)	8.096 (55.4%)	12.011(64.0%)	15.278 (74,1%)	110,0
Banco Estado	2.289 (18.9%)	2.896 (19.8%)	2.725 (14.5%)	1.630 (7.9%)	-28,7
Iansa	1.460 (12.0%)	1.429 (9.8%)	1.772 (9.4%)	1831 (8,9%)	25,4
Otros	1.146 (9.5%)	2.183 (15.0%)	2.256 (12.0)	1.888 (9,2%)	64,7
Total	12.129	14.604	18.764	20.627	70,1

Fuente: COMSA

Por otra parte, al analizar las metas anuales que se ha propuesto COMSA normalmente las ha cumplido, asimismo los productores indemnizados son una realidad que ha contribuido a valorar el subsidio a la contratación del seguro (Figura N°8)

Figura N°8: Metas y pólizas

Año	Meta de pólizas (a)	Número de pólizas con subsidio (b)	Variación respecto al año anterior del número de pólizas
2008	12.350	12.129	-
2009	16.000	14.604	20,4%
2010	16.000	18.764	28,5%
2011	20.400	20.963	11,7%
Variación % 2008-2011	65,2	72,8	

Fuente: Elaboración propia en base a información de COMSA

Nota: Los porcentajes entre paréntesis denotan la variación porcentual año a año

▪ *Desempeño Global*

- El programa en la actualidad es conocido por los productores y valorado respecto de los beneficios que trae para su actividad agropecuaria, pero siempre a condición de que exista un subsidio, y especialmente un subsidio adicional tal como el entregado por INDAP. Asimismo critican la poca transparencia en que se toman las decisiones para la indemnización de los siniestros. El panel de evaluación no cuenta con más información que la obtenida con la Evaluación cualitativa que se realizó, por lo tanto no se puede contar con una evaluación detallada de los procesos involucrados en la indemnización y su valoración
- El mercado del seguro agrícola ha logrado desarrollarse pero todavía no tiene la experiencia que requiere un mercado maduro. La existencia de un duopolio complica su desarrollo, pero es la realidad que vive la mayoría de los países que tienen este tipo de seguro. En este escenario se requiere una mayor dirección, regulación y supervisión por parte del Estado, atribuciones que en la actualidad no tiene COMSA.
- El programa tiene un costo de administración por beneficiario alto - al compararlo con otros Programas de fomento del Estado - el que debería disminuir significativamente en la medida que aumente el número de usuarios.
- De acuerdo a las experiencias internacionales es posible que exista incompatibilidad entre el desarrollo de un seguro para la agricultura y colocación de recursos para enfrentar emergencias agrícolas como ocurre en Chile. De hecho el promedio de colocación de recursos para emergencia en los últimos 4 años ha sido de \$ 8.510,585 millones o sea, 2,7 veces²⁰ los recursos de subsidio que administra el programa de seguro agrícola.
- COMSA no cuenta con una cuantificación de la población objetivo. El panel de evaluación realizó una cuantificación de esta población para fines de esta evaluación, la que es un aporte para que la institución la estudie, ratifique o la mejore. Esto es estratégico para planificar prospectivamente respecto a metas a alcanzar con los servicios que el programa entrega y definir adicionalmente las prioridades de focalización del programa respecto a productores y rubros, sin disminuir el mercado potencial para este seguro.

²⁰ El panel de evaluación considera alta esta relación pero no cuenta con información de otras experiencias a nivel internacionales para poder contrastar esta cifra.

- Con el actual diseño y forma de operación el programa podrá cubrir la población objetivo calculada por el panel de evaluación en 23 años, o sea, la operación actual no da solución al problema que se quiere enfrentar.
- La centralización del programa opera bien para el manejo de recursos pero no necesariamente para determinar las variables de riesgo de un territorio particular. Las regiones tienen conocimiento que aportar en este sentido, como es indicado por las personas entrevistadas tanto de las organizaciones gremiales como de instituciones como INDAP.
- Finalmente, las definiciones de fin, propósito y componente son todavía válidos para el programa pero deben ser medidos consistentemente para monitorear su validez.

3. Principales Recomendaciones

A partir de la evaluación se destacan las siguientes recomendaciones:

- i. Revisar el diseño del Programa y su institucionalidad. A partir de un análisis sobre las experiencias internacionales exitosas de seguro agrícola²¹ poniendo especial atención: en el modelo de participación del Estado, de los agentes intermedios (INDAP²², Banco Estado y Agroindustrias) y de las compañías aseguradoras, las condiciones de obligatoriedad del seguro en relación con la política de emergencias agropecuarias, la definición de los alcances del seguro (superficie asegurada, productores asegurados, producciones agrícolas, pecuarias y forestales sujetas al seguro y normas técnicas), etc. En esta misma línea, es necesario estudiar seguros con diferente grado de cobertura (de cobertura parcial o total de daños). En la actualidad el seguro no cubriría daños parciales menores a 2/3 de la producción valorada. Asimismo, debería estudiarse la posibilidad de seguro con ahorro que permitiría incentivar una mayor demanda, dado que los beneficiarios tendrían

²¹ Dada la alta heterogeneidad de los sistemas de seguros agrícolas internacionales, el panel estima que es difícil replicar un modelo específico para ajustar el modelo chileno, debido a las condiciones particulares en que ellos funcionan. Sin embargo, hay elementos distintivos extraídos particularmente de las experiencias de USA, España y Turquía, que deberían ser discutidos y considerados al momento de revisar potenciales ajustes en pos de aumentar la cobertura del programa. Ellos son la obligatoriedad del sistema de USA, ya que elimina las conductas oportunistas de los agricultores que esperan asistencia estatal para enfrentar situaciones de siniestralidad. Asimismo, la creación de seguros con ahorro permitiría incentivar una mayor demanda, dado que los beneficiarios tendrían liquidez para enfrentar otras contingencias y disminuiría la percepción de algunos agricultores que el seguro es sólo "un negocio privado". Del caso de España y Turquía se rescata el sistema de pooling de empresas proveedoras de seguros ya que podría darle más estabilidad y sostén al sistema en el largo plazo y potenciar su transparencia y accountability, y de paso disminuir la posición dominante de los proveedores actuales. Tal como se comentó en el informe, la experiencia turca, cuya agricultura es similar a la nuestra en términos de cultivos y sólo 30% superior en terreno asegurable, la hacen interesante de analizar ya que una vez instaurado ese sistema en el 2004, permitió un alza superior a 150% en 4 años. Hacia el 2012, se espera que el 40% de los agricultores estén protegidos por el sistema. Aun cuando en los sistemas de seguros de los países analizados (Unión Europea, América Latina y América del Norte) la oferta es muy concentrada (monopolios y duopolios), "los proveedores fuera de sistema", manifestaron reiteradamente que esa fórmula se debería explorar en el país. No obstante aquello, limitantes que deberían evaluarse en profundidad para ver la pertinencia de esa propuesta, son el tamaño de los beneficiarios, la disponibilidad de recursos estatales para sostenerlo y los incentivos económicos de las empresas.

²² Con la actual forma de operar del seguro, donde parte importante de los contratantes lo hacen por la vía de INDAP como condición para la contratación de un crédito, es posible que dentro de algunos años no sea posible mantener las tasas de crecimiento de contratación, ya que INDAP va copar su capacidad de contratación al cubrir a todos sus clientes de crédito. Por lo tanto, debe rediseñarse el modelo de operación no limitándolo a la acción de los intermediarios.

liquidez para enfrentar otras contingencias y disminuiría la percepción de algunos agricultores que el seguro es sólo "un negocio privado".

- ii. Definir y cuantificar consistentemente la población objetivo del programa, lo que facilitará la definición de metas en el mediano y largo plazo. Esto es estratégico para planificar prospectivamente respecto a metas a alcanzar con los servicios que el programa entrega y definir adicionalmente las prioridades de focalización del programa respecto a productores y rubros, sin disminuir el mercado potencial para este seguro.
- iii. Involucrar a las regiones en la definición de variables de riesgo de cada territorio, con el objeto de afinar el diseño del Seguro Agrícola (por ejemplo, Programa de Recuperación de Suelos Degradados de SAG-INDAP o articulación Estado central/autoridades provinciales en el caso español).
- iv. Diseñar campaña comunicacional más personalizada a nivel de productores, ya sea por la vía de manuales o de capacitar a los agentes de extensión de los diferentes organismos que se desempeñan en el sector rural. La campaña debe centrarse más en la operatoria del seguro, para que así, los productores puedan interiorizarse de sus deberes y derechos.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN
RESPONSABLE**

AGOSTO 2012



MINISTERIO DE AGRICULTURA
CORPORACIÓN DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN
COMITÉ DE SEGURO AGRÍCOLA – COMSA

N°2600/2012

Santiago 29 de agosto de 2012

Señora
Paula Darville A.
Jefa División Control de Gestión
Dirección de Presupuesto
Ministerio de Hacienda
Presente

Ref: Respuesta Institucional al Informe
Final Programa Seguro Agrícola
preparado por Panel Evaluador

De mi consideración:

En relación a la evaluación del Programa de Seguro Agrícola efectuado por un Panel Evaluador por encargo de DIPRES en el marco de Evaluación de Programas Gubernamentales, quiero manifestar que dicho proceso ha sido un importante aporte que nos facilitará introducir mejoras internas y planear el desarrollo futuro del programa.

En general concordamos con las conclusiones y recomendaciones incorporadas en el documento, especialmente con aquellas que permitan dar un nuevo impulso a la administración del riesgo en el agro y proyectarnos al futuro como una institución sólida que contribuye de manera significativa a la competitividad y estabilidad del emprendimiento agropecuario de nuestro país.

Agradecemos a los Panelistas y a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda por su permanente disposición a colaborar y apoyar el PSA.

Finalmente reiteramos nuestra voluntad para seguir avanzando en la definición de los compromisos y metas que asumiremos a partir de los resultados de la evaluación.

Muy atentamente,



Ricardo Prado C.
Director Ejecutivo
Comité de Seguro Agrícola



Corr.Arch.

DIRECCION DE PRESUPUESTOS OFICINA DE PARTES
29 AGO. 2012
3
ENVIADO A: DIV. CONTROL GEST

DIVISION CONTROL DE GESTION
N° 907
FECHA INGRESO 29 AGO. 2012

Paseo Bulnes N° 377 – Of. 707 – Santiago de Chile - Código Postal 8330478
Teléfono: *7301500 - Fax 6982779 - E-mail: informacion@seguroagricola.com

0106732012

COMSA
CORFO - Ministerio de Agricultura

**RESPUESTA INSTITUCIONAL AL INFORME FINAL
PROGRAMA SEGURO AGRÍCOLA
EFECTUADO POR PANEL EVALUADOR
CONTRATDO POR DIPRES**

COMSA

AGOSTO 2012

RESPUESTA INSTITUCIONAL AL INFORME FINAL PROGRAMA SEGURO AGRICOLA

COMSA

I. POLÍTICAS PÚBLICAS

El Ministerio de Agricultura es la institución del Estado encargada de fomentar, orientar y coordinar la actividad silvoagropecuaria del país.

De acuerdo al decreto ley 294 de 1960, "su acción estará encaminada, fundamentalmente, a obtener el aumento de la producción nacional, la conservación, protección y acrecentamiento de los recursos naturales renovables y el mejoramiento de las condiciones de nutrición del pueblo".

Para fomentar eficientemente el desarrollo del sector, el Ministerio de Agricultura, en concordancia con los 25 compromisos del actual gobierno con la agricultura, ratificados en la última cuenta presidencial de mayo de 2012, elabora y diseña políticas sectoriales y actúa en distintas áreas.

En lo que concierne a COMSA, de lo anterior rescatamos lo concerniente a:

1.- Modernización del sector:

- ♦ **Alianzas Estratégicas:** Dentro de esta política de Estado, COMSA administra un programa de seguro agrícola de **carácter público-privado** (mercado asegurador), que permite poner a disposición de nuestra agricultura, especialmente la de carácter familiar, pequeña y mediana, instrumentos financieros de gestión de riesgos para aprovechar en plenitud todo su potencial económico.
- ♦ **Administración del riesgo:** El programa que administra COMSA incorpora en la agricultura el concepto de **administración del riesgo**, con la introducción de instrumentos financieros para proteger el capital de trabajo del agricultor (Seguro para proteger las producciones agrícolas (clima), ganaderas (vida y sanitarios)) y los riesgos de mercado (precio y tipo de cambio, por implementarse próximamente), mediante el desarrollo de mercados de futuro y cobertura de riesgos para productos agrícolas y dirigidos a los pequeños y medianos agricultores.

2.- Competitividad del sector:

- ♦ **Apoyo financiero directo a agricultores:** El programa de seguro agrícola tiene como pilar el **apoyo del Estado** mediante el subsidio para el copago de las primas netas de los seguros agrícola, ganadero, y próximamente "cobertura de precio y tipo de cambio", facilitando el acceso a estos instrumentos por parte de los pequeños y medianos agricultores.
- ♦ **Investigación y Desarrollo (I+D):** Al igual que en los países con programas de seguro agrícola desarrollados es vital invertir en I+D para potenciar los conocimientos técnicos y contar con tecnología de punta para la mejora de los productos actuales y también

para el desarrollo de nuevos instrumentos de gestión de riesgo, tales como los seguros paramétricos. Lo anterior es condición esencial para las compañías de seguro y reaseguradores internacionales.

II. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EXITOSAS.

Para conocer cómo se ha organizado el seguro agropecuario en otros países del mundo y así poder comparar dichas experiencias con la nuestra, COMSA ha recopilado abundante información respecto de las experiencias de CANADA, USA, ESPAÑA, TURQUÍA, MÉXICO, ARGENTINA, URUGUAY, BRASIL, y otros.

De los antecedentes disponibles se puede concluir que las experiencias más destacadas, España y México (y últimamente Turquía), comparten las siguientes características, que les han permitido:

- Mantenerse en el tiempo
- Una adecuada penetración de mercado
- Contar con una amplia gama de instrumentos financieros para la gestión de riesgos agropecuarios

Características de las experiencias exitosas en aseguramiento silvoagropecuario:

i. Participación del Estado.

Sistema **Público-Privado** (mixto) en el cual el Estado interviene de distintas formas en la administración del sistema. Esto lo ejecuta, por medio de empresas estatales, como ENESA (Entidad Nacional Española de Seguros Agrarios) o AGROASEMEX (México), las cuales están establecidas por ley, es decir, son instituciones autónomas desde el punto de vista financiero pero responden a lineamientos estratégicos de los Ministerios del sector agropecuario.

Ambos sistemas tienen en común, como pilar fundamental, el fuerte apoyo Estatal por medio del subsidio a las primas de seguros agrarios.

Cabe señalar que en estos sistemas el presupuesto destinado a emergencias o apoyos directos a los productores ante desastres o catástrofes naturales es bastante menor que el destinado al subsidio al seguro agrícola.

ii. Participación del sector privado.

La oferta de seguro está en manos de compañías de seguro que operan bajo la normativa local.

En todos los casos se observan múltiples compañías de seguros interviniendo en los programas de aseguramiento agropecuario, pero en definitiva son unas pocas las que concentran el mayor volumen de operaciones, similar al caso chileno, con tres compañías.

iii. Reaseguro:

El reaseguro es una parte importante de los programas de aseguramiento, y por ejemplo en el caso de ENESA y AGROASEMEX tienen un rol influyente y decisorio en la conformación de los programas de reaseguro, y por ende del éxito del programa.

iv. Institucionalidad:

Existe una **legislación específica** para la gestión de riesgos, focalizada en la transferencia de riesgos a terceros.

La administración recae en una **Institución pública especializada** y autónoma, que cuenta con facultades para intervenir en los procesos comerciales de venta, de suscripción y liquidación de riesgos, y muy especialmente en el diseño y contratación de programas de reaseguro y coordinación en la actuación de las diferentes entidades públicas y privadas que intervienen.

Esta institucionalidad y autonomía es la que explica el éxito de estos sistemas, dando la necesaria continuidad a las políticas públicas sectoriales para la administración de los riesgos a que está expuesto el negocio silvoagropecuario.

v. Comercialización

En los casos analizados, todos ellos con programas de seguro agrícola subsidiado por el Estado de más de 30 años de existencia, la contratación del seguro es voluntaria y se observan porcentajes de penetración cercanos al 50%. Sin embargo, una característica común es que la demanda es "inducida/dirigida" (asociada al financiamiento o entrega de insumos, contratos con la agroindustria, incentivos a la contratación, subsidios diferenciados, etc.), y en concordancia con las políticas sectoriales de gestión de riesgos.

En general se observa que las políticas sectoriales de gestión de riesgos además buscan entregar soluciones a la mayor cantidad de etapas de la cadena de valor del agronegocio, lo que implica necesariamente disponer de una amplia batería de instrumentos y coberturas.

vi. Instrumentos y cobertura:

Los países analizados presentan una alta gama de instrumentos financieros de transferencia de riesgo a terceros que permiten abarcar gran parte de las zonas y rubros de la producción silvoagropecuaria.

Se observa una tendencia a generar nuevos instrumentos, con coberturas más evolucionadas y complejas. En este sentido, se destaca el interés por el uso de **seguros indexados o paramétricos** (aún no desarrollados en Chile), que si bien es complejo su diseño, presentan ventajas en la administración y menores costos de operación, y que permiten atender segmentos de la agricultura que no acceden a los seguros comerciales tradicionales.

Los efectos sobre la agricultura que provocan los diferentes eventos en el contexto del cambio climático, refuerzan esta tendencia al uso de nuevas coberturas, más complejas y orientadas a **riesgos catastróficos**.

III. EL CASO CHILENO

i. La situación actual: COMSA 2008 - 2011.

Sobre la población objetivo, en el Plan de Acción 2012-2013 de COMSA, se dimensiona el universo de pólizas de seguro agrícola en Chile en aproximadamente 85.000 pólizas (que corresponde al mercado potencial del mercado financiero y agrícola, vale decir sujetos de crédito de capital de trabajo anual, según lo informado por la banca y agroindustria para el año 2012) con los productos e institucionalidad actual.

Ahora bien, otro enfoque para determinar posible mercado objetivo es el brindado por el Panel que considera 151.000 explotaciones globales a nivel país, considerando segmentos de mercado (subsistencia, medianos y grandes productores, como también otros rubros que COMSA no considera en el dimensionamiento de su universo), que no son abordables dado las actuales restricciones del actual modelo.

El documento en cuestión, señala también que la contratación del seguro agrícola sigue siendo reducida, porque no logra atraer espontáneamente al agricultor, especialmente al mediano y grande. Esto es de conocimiento de COMSA desde hace tiempo y se explica en gran medida por:

- Baja sensación de riesgo dado las características del clima en el país (no catastrófico)
- Perfil similar a los agricultores de otros países, haciéndose necesario informar y capacitar debidamente para lograr niveles aceptables de contratación.
- Agricultores medianos y grandes especialmente, diversifican su riesgo con varios cultivos en zonas diferentes (autoseguro).
- Producto complejo y con clientes rurales (alto costo de transacción).
- Limitada disponibilidad de productos (falta de I+D)
- El producto seguro agrícola aún es nuevo, aunque ya tiene 12 años.
- Baja capacidad de comercialización de los oferentes.
- Ante emergencias, los agricultores acceden fácilmente a ayudas con bonificaciones y condonaciones, en desmedro del interés por el uso de seguro agrícola.

En conocimiento de lo anterior, además de las acciones de capacitación habituales que se realizan anualmente a la fuerza de venta de bancos, cooperativas, agroindustrias y otros, COMSA está llevando a cabo un nuevo plan de difusión y capacitación, mediante tercerización de servicios, para abordar nuevos nichos de mercado dando cumplimiento al plan de alianzas estratégicas que COMSA se ha formulado.

En cuanto a la siniestralidad promedio de 65% (con un rango entre años de 27% al 98%) observada en los 11 años de vida del producto, similar a la observada en las experiencias internacionales exitosas revisadas, COMSA estima fundamental mantenerse en torno a este valor, en un horizonte de mediano plazo, como condición necesaria para una operación rentable, sumado a un volumen mínimo de negocio. Cifras de siniestralidad media del programa mayores a las indicadas, amenazan la continuidad del sistema.

Finalmente, concordamos con el Panel en cuanto a que, de acuerdo a la información de experiencias internacionales, la existencia de planes de emergencias agrícolas, tal como existe en Chile, es un **factor que inhibe** el crecimiento de estos programas. Al igual como lo han hecho países como Canadá, España o México, Chile debe **reemplazar las ayudas de emergencia agrícola** por instrumentos financieros de gestión de riesgo tales como los seguros paramétricos catastróficos y el seguro agrícola tradicional.

ii. COMSA 2012, punto de inflexión

Ampliado el giro de COMSA el año anterior, incorporando nuevos riesgos y producciones asegurables, COMSA asume una nueva estrategia de crecimiento, que conlleva:

- Fortalecimiento de alianzas estratégicas con nuevos actores (Banco de Chile, Banco Santander, Bioleche, Agrotop y otros)
- Desarrollo de nuevos instrumentos financieros como seguro ganadero y próximamente "seguro de cobertura de precios y tipo de cambio"
- Ampliación de la oferta de seguro agrícola, con incorporación nuevos cultivos y zonas.
- Incorporación de una nueva compañía de seguros
- Reactivación de los Grupos de Trabajo Regional (GTR) para la revisión y perfeccionamiento de las normas de suscripción
- Incorporación de un representante de la Mesa Campesina tanto en el Consejo Directivo como en la Comisión Técnica de COMSA

- Revisión y perfeccionamiento del modelo de datos
- Campaña comunicacional en medios masivos para seguro agrícola, ganadero y próximamente de "cobertura de precios y tipo de cambio", para suplir la insuficiente labor de promoción y difusión por parte de las compañías aseguradoras, tónica habitual de las experiencias destacadas como España y México, al crear mercados.
- Posicionamiento del seguro agrícola como instrumento útil de respuesta ante daños por eventos climáticos, mediante testimoniales y actividades de entrega de indemnizaciones con presencia de autoridades.

iii. COMSA 2013 y siguientes.

Según el Panel las definiciones de fin, propósito y componente siguen siendo válidas para el PSA y su necesidad de control periódico, afirmación que COMSA comparte plenamente.

Tal como plantea el Panel, concordamos que el programa para cumplir satisfactoriamente con su fin y propósito, no puede mantener la misma dinámica actual de crecimiento de contrataciones. Lo anterior pasa necesariamente por una **modificación al programa actual** en cuanto a:

- Ampliación de planta de recursos humanos, considerando que hay dos nuevos productos en el mercado
- Fortalecer I+D para el desarrollo de nuevos productos y coberturas
- Incorporación de nuevas compañías de seguro y reaseguro
- Incorporación de nuevos aliados estratégicos en la contratación del seguro agrícola
- Flexibilización en la contratación de seguro agropecuarios (tasas y cofinanciamiento diferenciados, premio por baja siniestralidad)
- Simplificación de productos actuales
- Productos y coberturas a la medida
- Nuevo nombre para COMSA, que de cuenta de su mayor ámbito de acción y no incite a confusión como ocurre actualmente.
- Desarrollo de bases de datos inteligentes, que permitan el desarrollo y estudio de datos actuariales.

En cuanto al plan de promoción y difusión propuesto, en el sentido de orientar más el contenido de los mensajes a aspectos técnicos y operacionales del seguro agrícola, COMSA comparte esta visión. Tal es así que las campañas de 2012 ya contienen la orientación propuesta, y se acentuará en los años venideros.

Sobre el desarrollo e impacto del programa de seguro agrícola se vislumbran dos posibles escenarios:

Escenario 1 (con esquema actual)

En cuanto a la población potencial para el Seguro Agrícola, dadas las condiciones actuales de operación e instrumentos de gestión de riesgos agropecuarios disponibles, COMSA estima que el mercado potencial es de unas 80.000 a 90.000 sujetos de crédito de instituciones financieras (N° de pólizas). Hoy en día cubrimos aproximadamente un 25% de ese universo. Considerando una meta similar a los países mencionados (50 a 55%) la penetración máxima sería de unas 40.000 a 45.000 pólizas anuales.

Universo del Seguro Agrícola (considerando mix de productos e institucionalidad actual)

- | | |
|------------------------|-----------------|
| 1. Bancos: | 22.000 - 24.000 |
| 2. Cooperativas: | 4.000 - 5.000 |
| 3. INDAP: | 23.000 - 25.000 |
| 4. Comerc. de insumos: | 21.000 - 23.000 |

5. Agroindustrias:	7.000 - 9.000
6. Particulares:	3.000 - 4.000
Total:	80.000 - 90.000

Escenario 2 (con nuevo esquema sugerido)

Siguiendo la línea de los modelos exitosos, debe ampliarse el mix de productos, potenciando la contratación de Frutales, introduciendo el Seguro Ganadero (bovino, ovino, porcino y apícola, entre otros), el Seguro de cobertura de precio y tipo de cambio, y seguros paramétricos (indexados).

Además es vital flexibilizar la política de subsidio, e introducir nuevas facultades a COMSA. De esta forma el mercado potencial podría llegar a unas 235.000 pólizas, cuya distribución sería la siguiente:

Universo de los Seguros para el Agro (considerando mayor mix de productos y nueva institucionalidad)

1. Bancos:	25.000 - 27.000
2. Cooperativas:	4.000 - 5.000
3. INDAP:	25.000 - 27.000
4. Comerc. de insumos:	21.000 - 23.000
5. Agroindustrias:	7.000 - 9.000
6. Particulares:	3.000 - 4.000
7. Indexado GORE:	150.000 - 160.000
Total	235.000 - 255.000

El mercado objetivo para los seguros comerciales tradicionales (puntos 1 al 6) se estima en unas 45.000 a 50.000 pólizas anuales, considerando una meta similar a los países mencionados (50 a 55%).

El mayor impacto lo produciría la implementación de seguros indexados (punto 7), que permitiría proteger, en el plazo de 2 a 3 años, cerca de 100.000 agricultores.

En relación a los seguros indexados, debe considerarse un periodo de 2 a 3 años para el diseño e implementación de la(s) cobertura(s). Sin embargo, posterior a esta etapa, la penetración del instrumento, tal como muestran las experiencias internacionales, puede ser rápida, sujeto a las políticas ministeriales para el uso de este instrumento.

iv. Nueva Institucionalidad

La actual institucionalidad de COMSA debería potenciarse de la siguiente manera:

- ♦ Cambio de nombre: Debido a que se espera abarcar un mayor ámbito de acción, se propone adoptar el nombre de AGROSEGUROS manteniendo la figura de Comité de CORFO, con su respectivo Consejo Directivo, y manteniendo su autonomía actual, tal cual lo señala el estudio "Modelo de Negocio del Seguro Agrícola" elaborado por el Centro de Estudios Públicos de la Universidad de Chile (2012).
- ♦ Nuevas funciones:
 - Capacidad para desarrollar I+D, para que con recursos propios o externos se desarrollen nuevos instrumentos y coberturas, y se perfeccionen y simplifiquen los instrumentos actuales.

- Facultad para diseñar nuevos esquemas de apoyo estatal al aseguramiento silvoagropecuario, de manera de flexibilizar este aporte del Estado con el propósito de facilitar la penetración del mercado.
 - Capacidad para negociar y contratar coberturas con aseguradoras y reaseguradoras. Lo anterior puede ser relevante para casos como la implementación de un seguro paramétrico catastrófico, la implementación de líneas experimentales de seguro, o la contratación de coberturas de reaseguro para incentivar el desarrollo de nuevos productos o el ingreso de nuevas compañías de seguros.
 - Capacidad para establecer un contrato de mediano a largo plazo con las aseguradoras, de tal manera de hacer converger su interés (margen operacional = utilidad) con el nivel de impacto socio económico que busca el MINAGRI en el sector agropecuario, acorde a sus lineamientos.
 - Capacidad para llamar a licitación pública y adjudicar a una o más aseguradoras la posibilidad de otorgar seguros para cultivos anuales, frutales y pecuarios, entre otros, de modo de obtener mejores condiciones de aseguramiento para los agricultores y maximizar el presupuesto Estatal destinado a la gestión de riesgos silvoagropecuarios.
- ♦ Organización:
- AGROSEGUROS deberá contar con un organigrama funcional, áreas de trabajo bien definidas para el propósito del programa, mayores recursos humanos para hacer frente al desafío, y de acuerdo a las necesidades que imponga la penetración del mercado y la incorporación de nuevos productos. Lo anterior va en la línea de lo sugerido en el Estudio "Modelo de Negocio del Seguro Agrícola" de la Universidad de Chile.



Santiago, 29 de agosto de 2012



Santiago, 03 SEP 2012

Señora
Rosanna Costa
Directora de Presupuesto
Presente

CARTA N° 397

Ref: Remite Informe Final preparado por
Panel de Evaluación. Seguro Agrícola.

De nuestra consideración:

Por medio de la presente, damos respuesta a su carta del 14 de Agosto del 2012 C-87/12, sobre el Informe Final de Evaluación del Programa de Seguro Agrícola (PSA), preparado por Panel de Evaluación de Dipres.

En primer lugar, queremos agradecer el trabajo realizado ya que éste contribuye significativamente al proceso que estamos realizando de evaluación y fortalecimiento de este programa del Ministerio de Agricultura, al cual asignamos especial valor considerando el creciente riesgo de eventos naturales catastróficos, así como también la alta volatilidad de los mercados en los cuales se desenvuelve la actividad silvoagropecuaria.

Como es de su conocimiento, actualmente este sector representa cerca de 300.000 explotaciones agrícolas, las que a su vez involucran alrededor de 2.000.000 de chilenos, motivo por el cual nos interesa poder llegar con políticas públicas de alto impacto y eficiencia.

En relación a las conclusiones del Informe Final quisiéramos comentar lo siguiente:

- I. En cuanto a desempeño del programa en sus dimensiones de eficacia, eficiencia, economía y calidad, el estudio confirma que el trabajo realizado por el Comité de Seguro Agrícola –COMSA- a lo largo de sus 11 años de existencia ha permitido mejorar el conocimiento y valorización de los seguros agrícolas y que existe un grado aceptable de fidelización. Sin embargo plantea desafíos en cuanto a cobertura y ampliación de la oferta privada que compartimos plenamente y sobre los cuales estamos trabajando con el fin de aumentar la cantidad de oferentes privados, de productos y de cobertura de riesgo. Ejemplo de ello, es la reciente incorporación de una tercera compañía aseguradora, las aproximaciones con nuevos canales de venta (bancos), entre otros.

Respecto de la posible incompatibilidad en la asignación de recursos por emergencias agrícolas a agricultores cuyos cultivos son asegurables estamos evaluando la pertinencia técnica de esta afirmación, concordando con lo recomendado en cuanto a evitar duplicidad en la cobertura.

0108112012





- II. En el ítem de diseño y evolución del programa, el estudio señala que no se cuenta con una definición ni cuantificación de la población objetivo para el PSA. El Ministerio no comparte esta apreciación, toda vez que COMSA cuenta con la definición de su mercado potencial a partir de la cual define sus objetivos. A través del Convenio de Transferencia entre la Subsecretaría de Agricultura y CORFO se establecen metas anuales de colocación de pólizas para cada segmento o público objetivo, estos a su vez están acorde a la ley de presupuestos correspondiente de cada año.

En cuanto a la estrategia el Informe plantea el desafío de avanzar más rápidamente en el logro de los objetivos, aspecto que ya está siendo abordado por el Comité.

- III. En las conclusiones del Informe Final referidas a Organización y Gestión se señala que las experiencias internacionales de aseguramiento en el agro más exitosas presentadas en el estudio, corresponden a aquellas basadas en alianzas público – privadas con un importante aporte de recurso Estatal para subsidio a las primas netas, promoción, difusión, capacitación, investigación, desarrollo de nuevos productos y coberturas.

Dentro del mismo análisis, se constata que la participación Estatal en este tipo de programas se traduce en una respuesta positiva y creciente del mercado asegurador y reasegurador. También se señala que dada la estructura del modelo chileno, que no responde necesariamente a lo anteriormente descrito, no permite a COMSA asumir un rol que lidere las políticas, objetivos y metas en relación a la administración del riesgo en el agro.

A consecuencia de lo anterior el Informe agrega que con el modelo de operación actual, el PSA tardaría demasiado tiempo en cubrir las metas, por lo cual se estima conveniente que COMSA cuente con una nueva organización y un nuevo modelo de negocios que satisfaga las políticas, objetivos y metas del Estado en relación a la administración del riesgo en el agro. En este punto en particular, el Ministerio estima que se debe avanzar en el análisis de nuevas estrategias de negocio para el seguro agrícola en Chile y como parte de este objetivo, el año 2011 se contrató un estudio con la Universidad de Chile que propuso algunas modificaciones de tipo operativo pero no señaló necesidad de cambiar el actual modelo aplicado por COMSA en el estado actual de madurez en que se encuentra el producto.

En un proceso de mejora continua permanentemente se revisan las experiencias de otros países con seguros agrarios exitosos, consultando con el mercado internacional de reaseguros y considerando los diferentes estudios realizados en esta materia y especialmente el efectuado por la Universidad de Chile. En este sentido, tanto el Director Ejecutivo del COMSA como el Ministerio han estado participando de diferentes actividades que apuntan en esa dirección (congresos internacionales, reuniones con reaseguradores internacionales, entre otros)



- IV. En relación con la continuidad del programa, concordamos con los planteamientos en donde se establece que persiste el problema que lo originó (riesgo climático), como también la necesidad de mantener los niveles de subsidios ya que el mercado aún no esta suficientemente desarrollado.

El cumplimiento de metas por parte de COMSA y los nuevos requerimientos llevan al Panel a proponer nuevos desafíos de organización y gestión, estas propuestas al igual que otras generadas el último tiempo están siendo consideradas acorde a los lineamientos Ministeriales e Institucionales que buscan desarrollar el mercado de seguros agrícolas en el país de forma sustentable permitiéndole al COMSA proponer, difundir, capacitar, detectar problemas y generar la información necesaria para que las instituciones que correspondan puedan actuar de manera oportuna.

Por último, confiamos en que el esfuerzo conjunto del Comité, CORFO, Ministerio de Agricultura y Ministerio de Hacienda a través de su Dirección de Presupuestos, nos permitirá avanzar en el desarrollo del mercado de seguros para el agro, herramienta necesaria para la gestión eficiente del sector, ya que estos permiten traspasar al mercado los riesgos del negocio agrícola ajenos a la operación propia del agricultor. Todo lo anterior beneficiando especialmente a los más pequeños y vulnerables.

Saluda atentamente a Ud.,



Álvaro Cruzat

ÁLVARO CRUZAT OCHAGAVÍA
SUBSECRETARIO DE AGRICULTURA

c.c.:
Sra. Paula Darville A. Jefa División Control de Gestión, DIPRES.

