

LEY DE EMERGENCIA AGROPECUARIA Y SU IMPACTO SOBRE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES¹

MARÍA TERESA CASPARRI - MIGUEL FUSCO - VERÓNICA GARCÍA FRONTI

Centro de Investigación en Métodos Cuantitativos Aplicados a la Economía y la Gestión (CMA), Universidad de Buenos Aires, Córdoba 2122

1120AAQ Ciudad Autónoma de Buenos Aires República Argentina

casparri@econ.uba.ar, fuscomiguel@gmail.com, vgarciafronti@hotmail.com

Recibido 15 de diciembre de 2013, aceptado 16 de marzo de 2014

Resumen

Los pequeños productores agropecuarios encuentran serias dificultades para acceder a los instrumentos de gestión de riesgo. Por otra parte tienen acceso restringido a los créditos y por lo tanto deben enfrentar por sí solos los shocks que impactan en sus balances. Asimismo poseen escasa flexibilidad con respecto a las estrategias *on farm* y *risk sharing* debido principalmente a su falta de escala. Si las políticas de gestión de desastres poseen bajo impacto real podemos postular que los pequeños productores se encuentran altamente expuestos a las catástrofes y sin opciones para gestionar los riesgos asociados.

Por lo mencionado anteriormente, el presente trabajo tiene como objetivo desarrollar y analizar las emergencias agropecuarias declaradas en Argentina desde el inicio de la ley 26509, con el fin de indagar sobre el impacto de las políticas públicas de gestión de catástrofe sobre los pequeños productores.

Palabras clave: pequeños productores, gestión de riesgo, desastres agropecuarios.

¹ Este trabajo es realizado en el marco de dos proyectos de investigación: **PICT 2011-0919** Gobernanza Financiera: Las propuestas de regulación y sus impactos socioeconómicos. El caso de Argentina, financiado por la Agencia Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, Ministerio de Ciencia e Innovación Productiva de la Nación, República Argentina y **UBACyT 2011-2014** "Aspectos financieros que impactan en dinámicas industriales innovadoras en Argentina: Agro, medicamentos y turismo". Dirigidos por la Dra.: María Teresa Casparri.

AGRICULTURAL EMERGENCY LAW AND ITS IMPACT ON SMALL FARMERS

MARÍA TERESA CASPARRI - MIGUEL FUSCO - VERÓNICA GARCÍA FRONTI

*Centro de Investigación en Métodos Cuantitativos Aplicados a la Economía y la Gestión (CMA), IADCOM-
Universidad de Buenos Aires, Córdoba 2122*

1120AAQ Ciudad Autónoma de Buenos Aires República Argentina

casparri@econ.uba.ar, fuscomiguel@gmail.com, vgarciafronti@hotmail.com

Received December 15th 2013, accepted March 16th de 2014

Abstract

Small farmers face serious difficulties in accessing instruments for risk management. Moreover, they have restrictions on access to credit markets and therefore must cope by themselves to shocks impacting on their balance sheets. Also they have little flexibility regarding “on farm” and “risk sharing” strategies due to its lack of scale. Knowing that the disaster management policies have low real impact, we can postulate that small producers are highly exposed to disasters and they have no instruments to manage the associated risks.

As mentioned above, this paper aims to develop and analyze agricultural emergencies declared in Argentina since the beginning of Act 26509, in order to investigate the impact of public policies related to disaster management on small producers.

Key words: small farmers, risk management, agricultural disaster.

1. Introducción

La sustentabilidad de los pequeños productores agropecuarios juega un rol clave en el desarrollo de las economías regionales. Un factor importante para asegurar la sustentabilidad del productor es el acceso a los instrumentos de gestión de riesgos.

En general se observa que los productores pequeños en Argentina poseen acceso restringido a estos instrumentos. Ya que los mismos se encuentran imposibilitados para acceder a los instrumentos de diversificación, poseen restricciones para el acceso a los mercados de crédito y por lo tanto deben hacer frente por si solos a los shocks que impactan en sus balances. Sumado a estas limitaciones, los pequeños productores poseen acotado margen de acción dado que no poseen escala.

En este escenario los pequeños productores son muy vulnerables ante manifestaciones climáticas extremas que afectan seriamente los rendimientos esperados.

La Ley de Emergencia Agropecuaria (LEA) que está vigente en Argentina es la Ley n° 26509 cuyo principal objetivo es regular la intervención del estado cuando se presentan fenómenos naturales que impactan fuertemente en la actividad agropecuaria.

En este trabajo se analizan las catástrofes o emergencias agropecuarias declaradas en nuestro país desde el año 2009 cuando entra en vigencia la ley n° 26509 hasta el año 2012 y se indaga sobre el impacto de las políticas de gestión de catástrofes sobre los pequeños productores.

2. Las catástrofes que impactan en la agricultura en base a la LEA N° 26509

Las catástrofes agrícolas son por lo general fenómenos climáticos que repercuten en la producción esperada y reducen los ingresos por la actividad.

El marco legal para prevenir y mitigar los impactos producidos por estos fenómenos climáticos está dado por la Ley 26509. Esta ley determina que un evento climático será catástrofe o emergencia de acuerdo al porcentaje de pérdida generado en el campo productivo. Si la pérdida del siniestro es mayor al 50% la misma se considera emergencia y si la pérdida del siniestro se encuentra por encima del 80% se considera catástrofe agrícola.

Del relevamiento de todas las emergencias agropecuarias declaradas desde el inicio de la ley hasta fines de mayo de 2012 las catástrofes que afectaron a los productores primarios de Argentina fueron: sequía, inundaciones, vientos fuertes o huracanados, heladas, granizo y la erupción del volcán Peyehue.

La sequía es definida como la variación negativa temporal de los patrones de lluvia registrados en una región, originada por déficit de precipitaciones en periodos prolongados de tiempo que repercuten en los sistemas económicos, sociales y productivos de una región determinada (Velasco, 2004; Trivelli et al., 2005).

Las inundaciones pueden deberse a excesos de lluvias, definidas estas como precipitaciones que provoquen pérdidas o disminuciones en el rendimiento, que produzcan asfixia en el sentido de impedimento de respiración de las células de los cultivos en forma verificable y ocurran durante el ciclo de vida del cultivo. La inundación puede darse no solo por los excesos de lluvias, sino también por el desborde de ríos, riachuelos y cauces acuíferos. Estos son los casos presentados en Santiago del Estero por el desborde del río Salado y Dulce, en

Salta por el desborde del río Bermejo, en la provincia del Chaco por crecidas de los ríos Paraná y Paraguay y en Entre Ríos por crecidas de los ríos Paraná y Uruguay.

Vientos fuertes o huracanados se denomina a los vientos que con o sin lluvias generan daños a las plantaciones. Tal es el caso de lo sucedido en la provincia de Corrientes con la horticultura de la región de la cuenca del Río Santa Lucía. Dicha emergencia fue decretada mediante la resolución del MINAGRI 1290/2011 en donde los productores de los departamentos de Goya, Bella Vista y Lavalle sufrieron fuertes pérdidas debido a las ráfagas de vientos estimadas entre 90 y 110 Km/h sumado a tormentas de granizo que produjo la destrucción de las producciones así como también de los plásticos y estructuras de los productores. El daño estimado ronda en 65% de la producción de la zona de emergencia con una valuación económica en producción y estructuras en \$ 21.000.000.

Las heladas² se definen como los daños materiales causados al área foliar o a los frutos debido al descenso de la temperatura a niveles que producen la muerte celular de las plantas, es decir muerte de los tejidos vegetales (Burgos, 2011). Debemos aclarar que las pérdidas por heladas en la producción dependerán del proceso o estadio en el que se encuentre la planta, así como las condiciones atmosféricas de humedad y presión del ambiente. Como caso de emergencia agropecuaria por helada se puede mencionar al ocurrido en la provincia de Corrientes en el año 2011. Allí se declaró la emergencia en el noreste de la provincia en los departamentos de Berón de Astrada, General Paz, Ituzaingó, San Miguel y Santo Tomé. Dicha emergencia fue declarada el 14/11/11 en la resolución 1291/2011 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, siendo el motivo de ésta las heladas y sequías en la zona antes mencionada. En los meses de junio, julio, agosto y mediados de septiembre se han producido en la región 9 heladas agronómicas, estas fueron medidas sobre la superficie del suelo o del césped. Esta situación se vio agravada por precipitaciones menores³ a las medias históricas en la región, que llevó a una pérdida promedio de la superficie producida de aproximadamente 52%. Los cultivos predominantes en la región son: arroz, yerba mate, té, horticultura a campo y bajo cubierta, maíz, cítrico y mandioca.

En todos los departamentos en los cuales se decretó el estado de emergencia la pérdida estimada por la Comisión Provincial de Emergencia Agropecuaria es de \$79.000.000, siendo la producción de la yerba mate y el té los sectores productivos con mayores pérdidas, cerca de \$73.012.500. Debido a esto la provincia en primera medida decreta la emergencia prorrogando los vencimientos de los créditos provinciales y otorga asistencia técnica y financiera a los damnificados, aunque en la declaración no explicita la forma en la que implementará y ejecutará las acciones tendientes a minimizar el impacto en los productores.

Otro caso de helada tuvo lugar en las provincias de Corrientes y Entre Ríos, la misma se produjo en los días 6, 7 y 8 de junio de 2012 e impactó muy fuertemente en los cultivos hortícolas y citrícolas de ambas provincias. Dicha helada ha provocado pérdidas en 100.000 hectáreas de citricultura en alguna de las cuales se registraron pérdidas superiores al 80%

² Para el análisis detallado de las heladas en Argentinas Ver Burgos, J. J. (2011). Las Heladas en Argentina. Buenos Aires.

³ La baja humedad en el ambiente potencia el efecto destructivo de las heladas, dado que esto es lo que se denomina "heladas negras" denominadas así por el color oscuro de las hojas una vez que ésta ha sucedido. La baja de temperatura con altas condiciones de humedad depositan la misma sobre el área foliar, recubriendo la hoja con hielo denominada helada blanca, sin embargo ante bajos niveles de humedad la helada cristaliza las partículas de agua dentro de la planta.

de la producción de los departamentos en donde se declaró la emergencia. La mencionada emergencia o desastre agropecuario se formalizó en los departamentos de Monte Caseros, Paso de los Libres, Curuzú Cuatiá, Bella Vista, Saladas, Concepción, Mburucuyá, Lavalle, Esquina y Goya mediante el decreto de la provincia de Corrientes N° 1362 para los sectores citrícolas y horticultura a campo por el lapso de un año para la citricultura y seis meses para la horticultura a campo.

La erupción del complejo volcánico Peyehue se inició el día 4 de Junio de 2011. Las cenizas que al momento de la erupción alcanzaron una dimensión de 5 km de ancho por 10 km de alto, llegaron a nuestro país afectando fuertemente a las provincias Patagónicas y de Cuyo. Las principales actividades productivas se vieron afectadas provocando fuertes desbalances financieros en toda sociedad del área. En la región la producción ovina se vio fuertemente perjudicada debido a que por la catástrofe se afectaron los rendimientos de carnes, lanas e índices reproductivos. Por el impacto en las actividades cárnicas, sumado a la producción de frutas finas, el monto estimado de pérdida, solo para Río Negro asciende a 100 millones de pesos (Gaitán, Ayesa *et al.* 2011; Giraudo and Villagra 2011)⁴. Debido a esto se han decretado estados de emergencia agropecuaria en cuatro provincias: Mendoza, Chubut, Río Negro y Neuquén, muchas de las cuales continuaron en estado de emergencia por largo tiempo.

Se ha podido apreciar que todos los fenómenos antes mencionados son de alto impacto en el balance, no solo de los productores agropecuarios, sino también de la sociedad en su conjunto. En todos los casos la asistencia a los productores se ejecuta luego de meses de espera debiendo afrontar en general la nueva campaña, posterior a la impactada por el desastre sin ayuda.

También se debe tener en cuenta que ante un mismo siniestro éste puede afectar de diferente forma de acuerdo a las condiciones del campo (por ejemplo estadios o tipos de cultivos) y aún en las mismas condiciones del campo las respuestas de los productores dependerán de sus condiciones sociales, económicas y productivas.

En el siguiente punto se analizarán los instrumentos de ejecución *ex post* que se aplican en Argentina y en el mundo para morigerar el efecto de los eventos climáticos extremos en las explotaciones agropecuarias.

3. Gestión del riesgo

Si se analizan las políticas aplicadas en los países desarrollados, en casi todos ellos existen instrumentos de gestión de riesgo como ser subsidios de prima de seguros o instrumentos de minimización de la exposición a los mercados. En los países menos desarrollados las estrategias no están claras. Existen algunos casos puntuales de políticas públicas de gestión de riesgo de mercado, pero en su mayoría las políticas son *ex post*, es decir, de gestión de catástrofe. En ninguno de los países se considera una visión integral o sistémica del problema.

En nuestro país, no se considera una gestión integral de los riesgos hacia los pequeños productores. Por lo tanto se encuentran altamente expuestos y vulnerables, debiendo estos en muchos casos, llevar adelante el proceso productivo sin ningún tipo de coberturas y con

⁴ Ver más detalles en los informes del INTA, Estación Experimental Agropecuaria Bariloche. Informes técnicos sobre la catástrofe disponibles en <http://inta.gov.ar/documentos/emergencia-agropecuaria-cenizas>.

escasa o nula información de las variables relevantes. Por supuesto, la ley de emergencia agropecuaria prevé una serie de pasos para su cumplimiento y ejecución de los fondos que por tiempos propios de la gestión pública, pueden pasar meses o hasta inclusive años hasta que el productor puede obtener los beneficios. El problema es mayor aún si ese fondo posee una cuantía fija destinada a las emergencias y no posee independencia económica financiera para el caso de tener varias emergencias simultáneamente, como pasó en los últimos años en donde se declararon 111 emergencias agropecuarias en el plazo de 3 años.

A continuación se analizarán algunas herramientas utilizadas para la gestión de catástrofes.

3.1 Exenciones Impositivas y prórroga de los vencimientos crediticios

La herramienta más utilizada sin duda es la prórroga o exención impositiva, la razón de su utilización es la simplicidad. Esta herramienta es una de las que se denominan *ex post*, dado que la misma tiene validez solo cuando el siniestro ocurre. En términos impositivos, las herramientas pueden ser de dos tipos: la suavización cíclica del impuesto y la flexibilidad impositiva. La suavización cíclica del impuesto consiste en que los productores puedan generar una reserva, pagando un exceso en los años de bonanza; el cálculo se realiza considerando un promedio histórico de los montos impositivos del productor. Dicho productor generará un fondo que le permitirá suavizar la tasa impositiva, permitiéndole generar crédito impositivo que lo descontará en periodo de crisis.

Actualmente este mecanismo se encuentra en funcionamiento en los países de Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Estados Unidos (Binswanger, 1980 /European Commission, 2001 /Rural and Environment Analytical Services, 2010). Las especificaciones varían de acuerdo a los países, pero todos permiten un depósito de dinero, algunos países con límites máximos de depósitos y otros realizan el cálculo de la media histórica de impuesto de una cantidad determinada de años⁵. En la Unión Europea existen diferentes mecanismos de suavización impositiva, por ejemplo el "Swedish System" permite el depósito anticipado de hasta un 20% de la media histórica de los cinco últimos años (European Commission, 2001).

Otra de las formas más utilizadas es la denominada flexibilidad impositiva, definida como la eximición o prórroga de los vencimientos impositivos. Este mecanismo es el más aplicado en los países menos desarrollados en sistemas de contención. Empíricamente se puede apreciar que los Estados realizan estas políticas cuando los productores se encuentran frente a una situación tal que difícilmente realicen el pago del impuesto. El punto aquí es que pequeños productores en zona de emergencia o desastre difícilmente pagarían los impuestos. Esto se debe a que los pequeños productores con alta exposición, ante una catástrofe, priorizan su subsistencia financiera intertemporal al pago de los impuestos.

Otra de las herramientas de política pública de gestión de la catástrofe es la prórroga de los vencimientos de los créditos por parte de los productores. Esto implica que el productor no pagará durante el periodo de emergencia los créditos o cuotas que posean vencimiento en el plazo estipulado en la declaración de emergencia. Pero los pequeños productores de nuestro país, más aún de los cultivos regionales en casi su totalidad no son sujetos de

⁵ Esta herramienta técnicamente no sería una política pública de ayuda *ex post*, dado que el estado solo actúa como articulador de fondos que los productores aportan con anterioridad. Además si no es contemplado el costo del dinero, los productores estarán financiando al estado.

crédito⁶. Debido a esto la prórroga de vencimientos financieros, si bien es útil a los productores en emergencia, el impacto a los pequeños es casi nulo, impidiendo a estos realizar pasajes intertemporales de fondos debiendo por lo tanto asumir los shocks económicos y financieros derivados de las catástrofes (Alderman and Paxson, 1992).

Los países subdesarrollados en políticas de gestión de catástrofes⁷ tienen un escaso o nulo desarrollo en la planificación de las políticas de Estado, llevando a que las asistencias a los productores en emergencia no sean expeditivas. Esto se debe a que al no existir como eje estratégico de política la gestión de catástrofe, los mecanismos, recursos humanos y económicos y las instituciones técnicas no se encuentran exclusivamente avocadas a esta problemática.

3.2 Fondos mutuales

Los fondos mutuales tienen el objetivo de compartir y diversificar los riesgos entre los productores, minimizando el riesgo global por agregación de riesgos individuales. El funcionamiento de la herramienta antes mencionada se basa en aportes de los productores, pudiendo o no haber una intervención del Estado en la organización, estructura y generación de leyes marco o fomento de estos fondos. En las recomendaciones acerca de los instrumentos a desarrollar realizada por la Comisión Europea⁸ uno de los lineamientos recomendados para fomentar el desarrollo de los países miembros es el incentivo, promoción y creación de Fondos Mutuales para la contención de desastres naturales.

Estos fondos mutuales tienen la particularidad de ser flexibles en cuanto el origen de los fondos recibidos y el funcionamiento del sistema prevé que ante un evento catastrófico el fondo mutual se encuentre disponible para la asistencia a los damnificados.

Existen instrumentos privados como los HuRlOs (por su significado en inglés *Hurricane Risk Landfall Option*) que ofrecen una cobertura contra huracanes en la costa del golfo de México y el Caribe, el precio de las acciones se negocia en los mercados y los fondos irán al rescate del territorio en el cual el huracán impacte primero en la temporada de huracanes. Una herramienta similar es propuesta teóricamente para el algodón en la provincia del Chaco. En la misma los productores aportan una determinada prima representativa de la pérdida esperada por el monto asegurado. Esta prima formaría parte de un fondo mutual para la caída de los rendimientos del cultivo algodón por sequía. (Lomónaco and Pilar 2001).

Este tipo de fondos, generalmente, son muy vulnerables en los primeros años de implementación, puesto que con el pasar de los años, la liquidez de estos fondos irá aumentando, tornándose económica y financieramente más sólidos para afrontar catástrofes. Por esta razón, el Estado puede realizar un apoyo de los fondos mutuales en los primeros años hasta que los mismos puedan hacer frente a los fenómenos sistémicos.

⁶Los autores, exponen la relación existente entre los pequeños productores y el acceso a los mercados de créditos. Para más detalle ver: Trivelli, C. and S. Boucher (2005). Vulnerabilidad y shocks climáticos: El Costo de la Sequía para los Productores Agropecuarios de Piura y el Valle del Mantaro, IEP and UC Davis, Lima and Davis.

⁷ Los autores expuestos a continuación, afirman que países subdesarrollados no han incorporado la gestión de desastres naturales como política de planificación en cada uno de sus países. Para ver más detalles de las políticas financieras de mitigación de desastres Freeman, P. K., L. A. Martin, et al. (2003). "Gestión de riesgo de desastres naturales." Sistemas Nacionales para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres. Estrategias financieras para la Reconstrucción en Caso de Desastres Naturales. Banco Interamericano de Desarrollo.

⁸Para ver informe completo ver European Commission (2001). Risk management tools for EU agriculture, with a special focus on insurance. D.-G. f. A. W. Document.

Luego, una vez implementados y en funcionamiento, estos fondos mutuales pueden usarse para bajar el riesgo de los productores con respecto al manejo de los cultivos y la gestión de riesgos dentro y fuera del campo. Esto permite observar que la intervención desde el Estado es necesaria, mucho más aún para los pequeños productores que no son sujetos con fácil acceso a herramientas como los fondos mutuales.

3.3 Ayudas directas y pagos ad hoc

Este tipo de ayudas son las más comúnmente utilizadas en Argentina. La ayuda directa y los pagos ad hoc, son fondos generalmente públicos, destinados a aliviar los efectos de las catástrofes. En algunos países la partida de dinero está determinada *ex ante*. En otros los fondos se destinan a la emergencia, una vez sucedida, definida y declarada la misma.

En Argentina la ley 26509 determina un fondo de 500 millones de pesos para la ayuda a los damnificados en la forma y términos que la Comisión Nacional de Emergencia y Desastres agropecuarios disponga.

Países de la Unión Europea y Estados Unidos poseen fondos contra catástrofes. Los mismos consisten en aportes del Estado y en algunos casos aportes de los productores que serán beneficiados con los fondos (European Commission 2001). También hay países como España, Italia o Francia que generan un fondo de naturaleza mixta con asignación específica, para fenómenos de naturaleza sistémica.

De esta manera, los productores estarán menos expuestos ante este tipo de eventos climáticos, difícilmente asegurables por su correlación entre asegurados (European Commission 2005). Australia posee un fondo de asignación específica contra la sequía (Rural and Environment Analytical Services 2010). También Nueva Zelanda posee un fondo para catástrofes, pero el mismo no especifica eventos, sino más bien se aplica para eventos climáticos con alto impacto.

El gran inconveniente de los fondos de asignaciones específicas o los pagos directos, es el del riesgo moral que se puede generar en los productores. Estos últimos al percibir que el Estado acudirá al rescate de los mismos, se expondrán más de lo óptimo o sub gestionarán sus riesgos.

Otro problema existente con las ayudas directas y los pagos Ad Hoc es que la distribución de los fondos no se realice bajo estrictos parámetros de necesidades ante las catástrofes.

Para reducir el problema del riesgo moral, los estados pueden exigir aportes de los productores *ex ante*, para que de esta manera, los fondos sólo sean efectivos para aquellos productores que hayan realizado aportes al fondo. También el Estado puede solicitar que los productores que accedan al fondo de asistencia hayan contratado algún tipo de cobertura, como es el caso de Francia.

Estados Unidos realiza fondos de compensación contra catástrofes, tomando como referencia para el pago de la compensación, la media histórica de producción de la región en los últimos cinco años. Este cálculo minimiza los costos de intervención del Estado, siempre y cuando existan estadísticas ajustadas a cada una de las regiones.

La Dirección Nacional de Emergencia Agropecuaria es la responsable, en Argentina, del sistema nacional para la prevención y mitigación de emergencias creada por la ley 26509 en

agosto del 2009. Este sistema es principalmente de contención ex post, organizando y articulando las tareas de reconstrucción en las zonas de emergencia con ayudas directas.

En el siguiente punto se analizarán las declaraciones de emergencias y catástrofes en el marco de la Ley 26509.

4. Emergencias agropecuarias en la Argentina 2009-2012

Como se mencionó anteriormente, en Argentina la ley que legisla sobre los emergencias y desastres agropecuarios es la llamada ley 26509 denominada "Sistema Nacional de Mitigación y prevención de emergencias y desastres agropecuarios" cuyo objetivo es el de *"prevenir y/o mitigar los daños causados por factores climáticos, meteorológicos, telúricos, biológicos o físicos, que afecten significativamente la producción y/o la capacidad de producción agropecuaria, poniendo en riesgo de continuidad a las explotaciones familiares o empresariales, afectando directa o indirectamente a las comunidades rurales."* sancionada el 20 de agosto del año 2009.

La ley propone la constitución de un consejo consultivo el cual tendrá a su cargo llevar adelante propuestas de monitoreo del sistema para la prevención de las emergencias y desastres agropecuarios. Además constituye una Comisión Nacional de Emergencia Agropecuaria compuesta por las partes intervinientes en las emergencias y desastres agropecuarios a saber: un representante del Ministerio de Economía, del Interior, de Agricultura, Ganadería y Pesca, Servicio Meteorológico Nacional, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Banco Nación, Banco Central, Administración Federal de Ingresos Públicos, representante del sector agropecuario nacional y representantes de las provincias afectadas.

Según la Ley 26509 la provincia, por medio de su comisión Provincial de Emergencia agropecuaria, deberá presentar ante la comisión Nacional un pedido de emergencia o desastre agropecuaria, mediante una resolución provincial que contenga *"el factor adverso, la delimitación de las áreas afectadas, las fechas de inicio y finalización de la respectiva declaración o prórroga de emergencia y/o desastre y expresar los beneficios que se le dará a nivel provincial"*. La comisión Nacional de Emergencia Agropecuaria propondrá al Poder Ejecutivo Nacional por medio del Ministerio de Agricultura la declaración de la zona de emergencia agropecuaria definiendo el lapso por el cual rige la emergencia.

La presente ley propone diferenciar a la emergencia del desastre agropecuario. La emergencia se declara cuando la afectación de la producción o de la capacidad de generarla es mayor al 50% y el desastre está definido por una destrucción de más del 80%. Es decir si la destrucción es mayor a 50% es emergencia y si el impacto es mayor al 80% de la producción se declara la catástrofe.

Una vez que la Comisión Nacional de Emergencia declare el estado de emergencia/catástrofe en una zona definida por un lapso también definido, las provincias afectadas recolectarán las declaraciones juradas de los productores que quieran o puedan acogerse a los beneficios de la ley. Luego los técnicos provinciales verificarán en cada campo el impacto y si amerita extenderán a cada uno de los productores una constancia que le permite certificar el estado de emergencia o desastre.

La ley prevé un Fondo Nacional de Mitigación de Emergencias y desastres agropecuarios de quinientos millones de pesos anuales los cuales pueden ser destinados a la reconstrucción

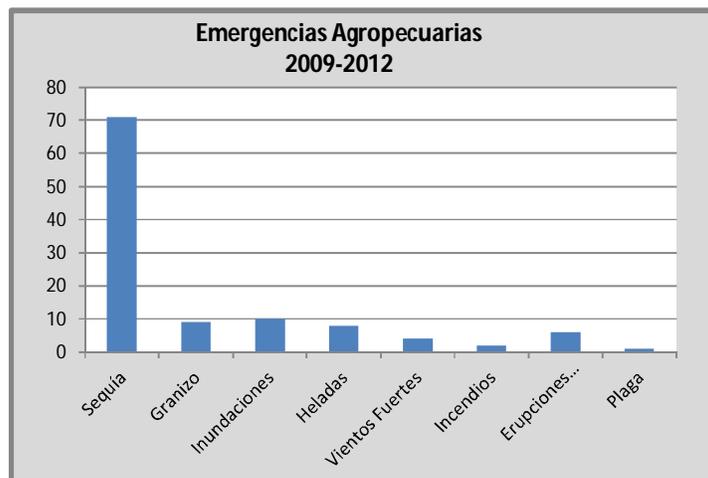
del aparato productivo, asistencia financiera, técnica y todo lo necesario para el desarrollo de las zonas de emergencia. El fondo permite otros aportes como donaciones o préstamos del Estado Nacional a ser entregados a los productores mediante los bancos provinciales. Pero la ley no dice nada acerca de la distribución de esos fondos, plazos y programa de asistencia a los productores.

Con respecto a los beneficios, estos serán especificados en el decreto provincial. Los beneficios pueden ser:

- Espera y renovación de las obligaciones pendientes.
- Unificación de las deudas con los bancos, suspensión de 90 días de los juicios y procedimientos administrativos para la cobranza de vencimiento con anterioridad a la emergencia.
- Otorgamiento de créditos con tasas de interés bonificada en un 25% para el caso de emergencia y 50% para las zonas de desastre.
- Prórroga del pago, durante el lapso de emergencia, de los impuestos que gravan al capital o a las ganancias.
- Suspensión del arancel para el Mercado Nacional de Hacienda y la Administración Federal de Ingresos Públicos suspende los juicios hasta la finalización del periodo de emergencia.

Las emergencias y desastres agropecuarios declarados en Argentina desde la sanción de la ley de emergencia agropecuaria en agosto de 2009 hasta el mes de mayo de 2012 fueron 111 (publicadas por resoluciones del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca en el boletín oficial). Se puede apreciar en el gráfico expuesto a continuación la distribución de las declaraciones de emergencia y desastres según el evento causante de la emergencia.

Gráfico 1. Cantidad de emergencias agropecuarias 2009-2012



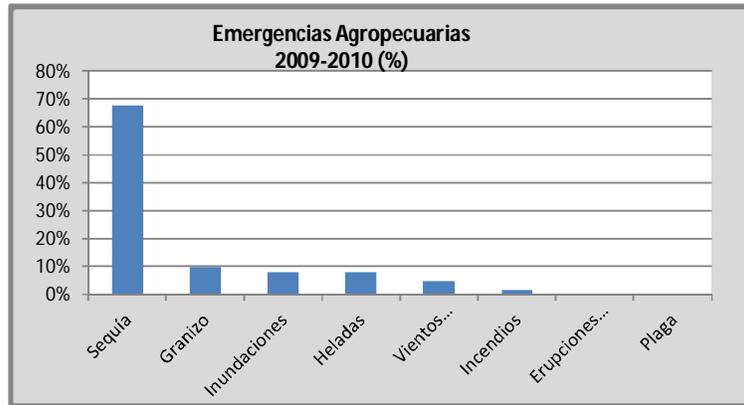
Fuente: Elaboración propia en base a publicaciones del Boletín Oficial.

En la siniestralidad existente podemos observar un marcado impacto de los eventos climáticos, en especial aquellos que son covariados o sistémicos, como son las precipitaciones en exceso o en defecto, ambas sumadas representan más de las 2/3 partes del total de emergencia agropecuaria.

El primer factor climático por mayor frecuencia de apariciones es la sequía seguido por las inundaciones y luego granizo.

Como se mencionó recién, de las emergencias agropecuarias el principal riesgo que se observa es el derivado de impactos generados por las sequías. Esto se debe a la ocurrencia de dos eventos Niña que se sucedieron consecutivamente, uno en la campaña 2008-2009 y el segundo en la campaña 2011-2012. Lo dicho se puede observar gráficamente mediante la distribución porcentual de los siniestros declarados en la emergencia o desastre agropecuario por el Ministerio de Agricultura de la Nación en el periodo 2009-2010.

Gráfico 2. Porcentaje de emergencias agropecuarias 2009-2010



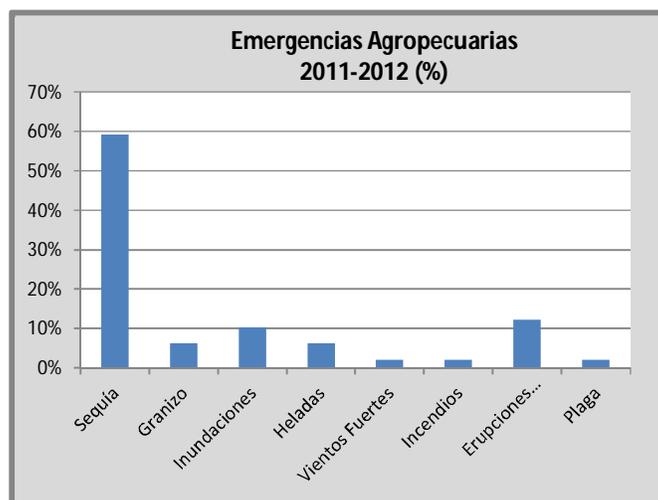
Fuente: Elaboración propia en base a publicaciones del Boletín Oficial.

Luego de la primera de ellas el balance hídrico de los suelos no logró recuperarse, razón por el cual los inicios de la campaña 2011 fueron realmente desalentadores para los cultivos tempranos (United States Department of Agriculture, 2012). Las últimas estimaciones mencionan una pérdida del maíz de un 11 % de la producción arribando a una cosecha de 19 millones de toneladas, siendo ésta 11% menor que la campaña anterior de 21.4 millones de toneladas. Sin embargo para la soja el panorama es más desalentador en cuanto a las cantidades, dado que la producción esperada para la campaña 2011-2012 es de 40,9 millones de toneladas, comparada con un 50,3 de la campaña 2010-2011 (Bolsa de Cereales de Rosario 2012). Dado que la sequía también afectó a Estados Unidos, las cantidades mundiales de soja decrecieron, debido a esto en el mercado internacional se alcanzaron precios records logrando un efecto sustitución en el balance agregado.

Si bien en ambos casos la Niña marcó un escenario de sequía general, las precipitaciones presentaron una volatilidad muy marcada en términos de intensidad y área geográfica (INTA 2009). Por esto pudimos apreciar en localidades como Carlos Casares en la Provincia de Buenos Aires, que hasta diciembre de 2011 han tenido fuertes sequías y en mayo de 2012 se ha declarado la emergencia agropecuaria por excesos de lluvias.

A los efectos de analizar las emergencias agropecuarias podemos observar que en los años 2011-2012, además de la sequía el segundo problema en importancia fue la erupción del volcán Puyehue. El gráfico a continuación muestra las declaraciones de emergencia realizadas en el lapso considerado, entre el período 2011- hasta mayo del 2012, medidas en porcentajes.

Gráfico 3. Porcentaje de emergencias agropecuarias 2011-2012



Fuente: Elaboración propia en base a publicaciones del Boletín Oficial.

Como ya se ha mencionado, el total de emergencias agropecuarias declaradas entre agosto del 2009 y mayo del 2012 fueron 111, observándose que para el Estado fue difícil asistir a los productores en tal cantidad de emergencias tomando sólo medidas ex post.

Sumado a esto las herramientas que propone la LEA no logran llegar al productor para que pueda enfrentar la siguiente campaña, ya que se tiene un estado con baja capacidad de gestión de catástrofes.

En lo que respecta a los pequeños productores agropecuarios el impacto de los eventos climáticos extremos es más delicado, ya que poseen mayor vulnerabilidad.

A continuación se analizarán los problemas que enfrenta el pequeño productor agropecuario ante este tipo de eventos.

4.1 Los pequeños productores y las catástrofes agropecuarias

El productor agropecuario se encuentra altamente expuesto a los riesgos, más aún si consideramos a los pequeños productores, quienes poseen escasa capacidad de absorción y baja respuesta cuando la catástrofe impacta.

Cuando se analizan las herramientas para gestión de riesgos climáticos, los seguros agrícolas más utilizados son aquellos contra granizo, pero los riesgos emergentes del cambio climático, sequías e inundaciones no son cubiertos por los seguros contra granizo sino que son cubiertos mediante los seguros multirriesgo. Las coberturas de seguros multirriesgo poseen primas muy costosas a las cuales los productores de pequeña escala no pueden acceder.

El alto costo de la prima de los seguros multirriesgo se debe a que las empresas aseguradoras necesitarán para el ofrecimiento de la cobertura un gran número de estudios que realizarán los técnicos en el campo, con el objeto de que el mismo cumpla con los

requisitos especificados en la póliza para cada cobertura (World Bank, 2006) razón por la cual para pequeñas explotaciones los costos de peritación son elevados.

Además en las carteras de las aseguradoras existe un alto riesgo, puesto que en este tipo de siniestros existen altas correlaciones entre eventos, esto se puede observar claramente en caso de sequías o inundaciones. Dado que los eventos son sistémicos provocarán pérdidas catastróficas en los balances de las empresas aseguradoras, debido a que no pueden minimizar los riesgos individuales por agregación de riesgos no correlacionados, llevando a inconvenientes con la oferta de coberturas contra estos siniestros en el caso de eventos sistémicos (Casparri *et al.*, 2009 a).

Las aseguradoras no sólo deben lidiar con la correlación de los siniestros agrícolas en sus carteras, también deben considerar que puede existir un comportamiento llamado *moral hazard* o riesgo moral, en el cual los esfuerzos de los productores podrán ser inferiores comparados con los que hubieran manifestado en el caso de ser responsables absolutos de sus acciones (Hardaker, 1997 / European Commission, 2001 / FAO, 2001 / Moschini, 2001 / Garrido, 2002).

También debemos considerar el problema de la información asimétrica y la selección adversa o anti-selección muy presentes en las coberturas agrícolas (OCDE, 2000 / World Bank, 2006 / Clarke & Asociados, 2009).

En la sequía de Argentina del 2011-2012⁹, muchos de los pequeños productores debieron abandonar la actividad que realizaron toda su vida. El seguro multirriesgo hubiera sido de mucha utilidad, pero la mayoría de los pequeños productores no lo pueden contratar.

Podemos observar que los efectos del cambio climático se ven cubiertos por el seguro multirriesgo, es por esto que este tipo de seguro es tan importante en la gestión del riesgo agropecuario. Es decir, en la actualidad el seguro multirriesgo sería el más indicado en el contexto del cambio climático, sin embargo este no se encuentra al alcance de los pequeños productores de nuestro país.

En el punto anterior se analizó la LEA que es una de las herramientas con las que cuenta el productor para enfrentar las catástrofes agropecuarias y se ha observado que los productores en situación de emergencia poseen tiempos distintos de los que poseen los gobiernos. Además dada la cantidad de emergencias y desastres es imposible para un gobierno con fondos de 500 millones de pesos asistir a los productores, independientemente de que se puedan asignar fondos con fines específicos.

En lo referido a las ayudas a los pequeños y medianos productores, ellos luego de una emergencia necesitan una fuerte asistencia técnico-financiera y no una prórroga de los impuestos, que probablemente no puedan cumplir de todas maneras, independientemente de que se hayan acogido a los beneficios de la emergencia. Además de acuerdo a las características de la emergencia o catástrofe el beneficio podría ser exención de impuestos o prórroga de los vencimientos, lo cual implica que estos se acumularán para el pago una vez que se haya finalizado la emergencia.

⁹ La mencionada sequía se produjo luego de otra gran sequía 2008-2009. Dos sequías en tres campañas llevaron a fuertes inconvenientes en la subsistencia intertemporal de los pequeños productores.

Otro beneficio expresado en la ley es el otorgamiento de créditos a los productores, pero en el caso de los pequeños y medianos productores, ellos poseen per se un problema de restricción a los mercados de crédito. Mucho más aún en condiciones de emergencia en donde el riesgo de crédito de los productores es mucho más elevado.

En el caso de acceso a los mercados, el subsidio de la tasa es 25% en el caso de emergencia y 50% en el caso de desastre, porcentaje escaso para la ayuda a los productores en situación de emergencia.

Por lo mencionado anteriormente se concluye que las estrategias y políticas de gestión de catástrofes deben existir para situaciones de incertidumbre difícilmente analizables *ex ante*, dado que ellas son acciones para mitigar los impactos de dichos eventos.

La LEA no puede ser la única herramienta con la que cuente el Estado para gestionar la catástrofe, asimismo se ha observado que los seguros multirriesgo son una herramienta efectiva para mitigar los efectos de sequía o inundaciones pero para su implementación es necesario que intervenga el Estado para que el seguro sea accesible para los productores pequeños y medianos.

5. Conclusiones

Las principales catástrofes agrícolas que afectaron a la Argentina desde la sanción de la LEA hasta mayo del 2012 fueron: sequías, inundaciones, heladas, granizos, vientos fuertes o huracanados y erupción volcánica, siendo las de mayor impacto las sequías, inundaciones y granizo.

Las políticas de gestión de catástrofes, es decir políticas paliativas para los productores en situación de emergencia o catástrofe son: la prórroga o exención de los vencimientos impositivos, que no solucionan el problema del pequeño productor que después de una emergencia necesita una fuerte asistencia técnica – financiera, más que una prórroga de los impuestos, que probablemente incumplan de todas maneras, independientemente de que se hayan acogido a los beneficios de la emergencia.

Otro beneficio expresado en la ley es el otorgamiento de créditos a los productores con tasas subsidiadas, pero en el caso de los pequeños productores, ellos poseen restricciones a los mercados de créditos debido al alto riesgo de incobrabilidad que poseen por sus características económicas y financieras.

Por lo tanto las políticas públicas de exenciones y prórrogas de los vencimientos crediticios no tienen un impacto paliativo en los productores. Esto da indicios de que las políticas públicas de gestión de catástrofes no consideran a los productores y sus contextos y por lo tanto en el caso de los pequeños productores las políticas poseen bajo impacto. Se debe aclarar que las estrategias y políticas de gestión de catástrofes deben existir, pero ellas deberán estar limitadas a los eventos inciertos que difícilmente puedan ser gestionados *ex ante*.

Asimismo el seguro multirriesgo es una herramienta para gestionar eficazmente los riesgos climáticos como sequías, inundaciones y granizo, pero son de difícil acceso a los pequeños y medianos productores, siendo necesaria una intervención del Estado para que sean accesibles.

Referencias bibliográficas

Albala Bertrand, J. M. (1994). "The Political Economy of Large Natural Disasters: With Special Reference to Developing Countries". Oxford: Clarendon Press.

Alderman, H. and C. H. Paxson (1992). "Do the poor insure?: a synthesis of the literature on risk and consumption in developing countries". World Bank Publications.

Binswanger, H. P. (1980). "Attitudes towards risk: experimental measurement in rural India." American Journal of Agricultural Economics.

Bolsa de Cereales de Rosario (2012). "Informe especial sobre cultivos. Rosario Argentina". Disponible: <http://www.bcr.com.ar/Pages/gea/estimaProd.aspx>.

Burgos, J. J. (2011). "Las Heladas en Argentina". Buenos Aires.

Casparri, M.T.; Fusco, M. y García Fronti, V. (2009). "Impacto del cambio global sobre los seguros agrícolas en la región pampeana". Presentado en las VI jornadas interdisciplinarias de estudios agrarios y agroindustriales. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires - Argentina.

Casparri, M.T y Fusco, M. (2010). "Sistematización de la Exposición al Riesgo en las Explotaciones Agrícolas". Caso Argentina. I Congreso Nacional de Gestión y Percepción del Riesgo. Buenos Aires. Argentina.

Clarke & Asociados (2009). "Estudio de Situación Actual de la Administración de Riesgos en la pequeña Agricultura en Chile".

European Commission (2001). "Risk management tools for EU agriculture, with a special focus on insurance." Working Document, Directorate General Agriculture. Disponible en: http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/insurance/sum_en.pdf

Freeman, P. K., L. A. Martin, et al. (2003). "Gestión de riesgo de desastres naturales." Sistemas Nacionales para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres. Estrategias financieras para la Reconstrucción en Caso de Desastres Naturales. Banco Interamericano de Desarrollo.

Gaitán, Ayesa, et al. (2011). "Informe de distribución de Cenizas." INTA. Estación experimental Bariloche.

Giraudó, C. and S. Villagra (2011). "La producción ganadera después de la ceniza." INTA. Estación experimental Bariloche.

INTA (2009). "Informe impacto sequía en norte de Santa Fe" Estación Experimental Reconquista.

Hardaker, J. B., Huirne, R.B.M. and Anderson, J.R, (1997). *Coping with Risk in Agriculture*, CAB International, Wallingford.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (2010). Políticas Publicas de Gestión de Riesgo Agropecuario en los Países del CAS. Disponible en: www.iica.int.

Lavell, A. (2000). "Desastres y Desarrollo: Hacia un entendimiento de las formas de construcción social de un desastre: El caso del Huracán Mitch en Centroamérica". Riesgos y desastres naturales y el Caribe: 11.

Ley nº 26509 (2009). Sistema Nacional del Mitigación y prevención de emergencias y desastres agropecuarios.

Lomónaco, C. R. and J. V. Pilar (2001). "Evaluación de la factibilidad de aplicación de un seguro agrícola diferente al cultivo del algodón en secano en la Provincia del Chaco para la minimización de riesgos hídricos." III Encuentro de las Aguas, Santiago de Chile, 24-26 oct. 2001.

Moschini, G. H., David A. (2001). "Uncertainty, Risk Aversion, and Risk Management for Agricultural Producers." Handbook of Agricultural Economics 1: 67.

Natenzon, C. (1995). "Catástrofes naturales, riesgo e incertidumbre." Serie de Documentos e Informes de Investigación (197).

Natenzon, C. (2003). Inundaciones catastróficas, vulnerabilidad social y adaptaciones en un caso argentino actual. Cambio climático, elevación del nivel medio del mar y sus implicancias. Climate Change Impact and integrated Assessment Workshop IX. Snowmass Colorado.

OCDE (2000). Income Risk Management in Agriculture. France, OCDE.

United States Department of Agriculture (2012). "World Agricultural Production." Circular Series 1.

Velasco, I. V. (2004). "Mitigación del impacto de la sequía en la agricultura." México: Instituto mexicano de tecnología del agua: 8.

World Bank (2006). "Managing Climate Risk: Integrating Adaptation into World Bank Group Operations Global Environment Facility Program" World Bank.