



Cambio climático, seguridad alimentaria y sistemas de seguro para la agricultura familiar

Caso brasileño: Programas de seguros del clima, renta y precios



© FAO / Valentina Stutzin - Guadalupe Gómez

Cambio climático, desastres naturales y la agricultura familiar

A nivel global, entre el 2003 y el 2013, los desastres naturales afectaron a 2,7 billones de personas, y los daños causados ascendieron a 1,3 trillones de dólares. El sector agrícola absorbió el 22% de los daños económicos. Si consideramos solamente los eventos climáticos extremos, el 25% de los daños económicos se registra en el sector agrícola. El 84% de los daños económicos originados por la sequía corresponde a aquellos que se manifestaron en la agricultura. En América Latina y el Caribe, el costo de los desastres naturales llegó a USD 34 billones para el período del 2003 al 2014.

Por otro lado es cada vez más reconocido el papel relevante de la agricultura familiar en las estrategias nacionales de seguridad alimentaria y nutricional, donde se estima que aproximadamente 70% de los alimentos consumidos internamente en los países proviene de este sector.

Elaborar estrategias nacionales de seguros para la agricultura familiar en el contexto del cambio climático ha sido una preocupación de los gobiernos de la región y de la FAO. Este documento presenta y discute la experiencia brasileña de seguros focalizados en la agricultura familiar que buscan asegurar producción y renta en un contexto del Programa Hambre Cero.

Programas

Seguro de la Agricultura Familiar (SEAF)

Creado en 2004 para hacer frente a los efectos climáticos (sequías, lluvias excesivas, heladas, granizadas, vendavales) y plagas sin control conocido.

Garantía Cosecha (GC)

Garantía Cosecha instituida por la Ley 10.420 de 2002. Es un programa de beneficios para agricultores familiares situados bajo la línea de la pobreza, con énfasis en la región del semiárido brasileño.

Garantía de Precios para la Agricultura Familiar (GPAF)

Fue establecido mediante el Decreto 5.996 de 2006 para ofrecer una garantía de precios mediante un bono en el crédito agrícola de los agricultores familiares, que garantiza la remuneración del costo de producción.

Los desastres vinculados a la variabilidad del clima generan los mayores impactos económicos en la región (el 70% de las emergencias está relacionado con el clima). Se proyectan costos anuales del orden de un 2,2% del PIB (año base 2010) para hacer frente a los desastres, de no mediar acciones de adaptación al cambio climático.

El informe de 2014 del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), predice mayores precipitaciones en el este de América del Sur, con lo cual la productividad agrícola podría incluso incrementarse al 2050. No obstante, en Centroamérica, el noreste de Brasil y partes de la región andina (el derretimiento de los glaciares es la amenaza más importante en esta zona), el aumento de la temperatura y la reducción de las precipitaciones podrían disminuir la productividad agrícola en el corto plazo (2030).

Para Centroamérica, los pronósticos para el año 2020 predicen altas pérdidas de producción de granos básicos, particularmente del frijol con disminuciones en torno al 25% en Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima que las pérdidas potenciales en la producción podrían representar hasta un 22% del PIB agrícola centroamericano hacia fines del siglo XXI. El Caribe será impactado por el aumento del nivel medio del mar (los daños causados por los eventos extremos se estiman en un 6% del PIB por año en algunos países caribeños), sobre todo en los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.

El índice de riesgo climático global estimado sobre la base de información del período 1995 a 2014, apunta que 4 de los 10 países con mayor índice de riesgo están en América Latina y el Caribe: Honduras, Haití, Nicaragua y Guatemala. En la región, la tercera parte de la población vive en zonas de alto riesgo por su exposición a amenazas geológicas e hidro-meteorológicas.

El cambio climático está también ampliando el área de dispersión de plagas y enfermedades de plantas y animales, además de incrementar la probabilidad de aparición de las mismas, e intensificar sus efectos.

Seguro de la Agricultura Familiar

A Mediante Ley 5.969 de 1973, Brasil estableció el Programa de Garantía de la Actividad Agropecuaria (PROAGRO) para proteger los agricultores de las obligaciones del crédito rural. En 2004 creó el "PROAGRO Más", para los productores vinculados al Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF).

Actualmente, el PROAGRO protege a los medianos agricultores (PRONAMP) y el PROAGRO Más a los beneficiarios del PRONAF. El PROAGRO Más garantiza en las operaciones de costeo, hasta el 80% de la renta bruta esperada, cubriendo el financiamiento y hasta R\$ 20 mil de la renta líquida estimada; y para las operaciones de inversión, el límite de cobertura es 95% de la renta bruta esperada, descontadas las coberturas realizadas por las operaciones de costeo. En las operaciones de costeo, la adhesión de los beneficiarios del PRONAF es obligatoria mientras que en las de inversión, es opcional.

El PROAGRO y el PROAGRO Más son financiados con recursos federales y con recursos provenientes de la contribución del productor rural en calidad de prima (3% al año). Los recursos son administrados por el Banco Central de Brasil y ejecutados por instituciones financieras autorizadas para operar el crédito rural (bancos y cooperativas de crédito), las cuales se encargan de formalizar la adhesión del prestamista al Programa, de la cobranza de la prima, del análisis y decisión de las solicitudes, de los pagos y registros de los gastos, y del registro de la información en la Comisión Especial de Recursos - CER.

La CER es la única instancia administrativa del PROAGRO. Se trata de un órgano colegiado cuya Secretaría Directiva está vinculada al Ministerio de la Agricultura, Pecuaria y Suministros. Cuando el pedido de cobertura del PROAGRO es negado por el agente financiero, el productor puede recurrir a la CER.

Entre el 2004 y 2016, las ocurrencias alcanzaron alrededor del 7% del valor contratado. En el año agrícola 2014 — 2015, el monto asegurado llegó a R\$ 8 mil millones (USD 2,37 mil millones). Esos números proyectan R\$ 560 millones (USD 165 millones) de pagos anuales y una recaudación en calidad de prima (3%) de alrededor de R\$ 240 millones (USD 71 millones). Por lo tanto, el Gobierno Federal complementa anualmente los recursos del Seguro de la Agricultura Familiar con R\$ 320 millones (USD 94,7 millones).

Cultivos considerados

De acuerdo a la zonificación agrícola: algodón, maní, ciruela, arroz, banana, café arábica y robusta, acajú, cebada, cítricos, palma, fréjol, fréjol caupí, girasol, manzana, ricino, mandioca, maíz, nectarina, pera, melocotón, soya, sorgo, trigo, uva y cultivos intercalados.

Todos los cultivos con riego.

Monitoreo

Para evaluar la calidad de las inspecciones y orientar a los evaluadores y agentes financieros, una muestra de los contratos es evaluada, y se analizan los índices pluviométricos en cada municipio usando información de estaciones meteorológicas del Instituto Nacional de Meteorología (INMET), EMBRAPA e instituciones estatales de investigación.

Pago del seguro

En caso de pérdidas mayores al 30% (renta bruta obtenida menor al 70% de la esperada).

La evaluación es realizada mediante inspección de daños en cada finca por técnicos registrados. El costo de la inspección es de 1% del valor asegurado (al menos R\$ 230), valor cubierto por el PROAGRO.

Para el pago, el productor debe presentar los comprobantes de adquisición de insumos previstos o demostrar que posee capacidad para la producción de los insumos utilizados en el cultivo. Si fueron utilizadas "semillas criollas", el cultivo debió haber sido registrado en el Ministerio de Desarrollo Agrario.

En caso de inconformidad, el agricultor puede recurrir a la Comisión Nacional del PROAGRO.

Garantía Cosecha

Es un programa que apoya a los agricultores familiares que se encuentran bajo la línea de la pobreza, con énfasis en la región del Semiárido Brasileño, donde las pérdidas por la sequía son frecuentes. Fue instituida por la Ley 10.420 de 10 de abril de 2002.

El Comité Gestor del Fondo establece anualmente el valor del beneficio, la cantidad de agricultores a ser cubiertos, las contribuciones y el calendario referencial de plantío. En la cosecha del 2014 – 2015 por ejemplo, el beneficio por familia se estableció en R\$ 850,00 (US\$ 252,00), y la contribución para el fondo en 1,5% del valor del beneficio por parte de los agricultores inscritos, 4,5% de los municipios adheridos, 15% de los estados, y 30% del Gobierno Federal (o los recursos necesarios para cubrir los pagos).

La evaluación de las pérdidas es realizada por muestreo en los municipios afectados y con la utilización de diferentes indicadores agroclimáticos. Comprobada la pérdida superior a 50%, el Fondo cubre a todos los agricultores adheridos al Programa en el municipio, siempre y cuando los agricultores, municipios y el Estado hayan realizado el aporte correspondiente al Fondo.

En América Latina y el Caribe la agricultura familiar es muy importante para la seguridad alimentaria y nutricional de toda la población. Cerca del 81% de las explotaciones agrícolas corresponde a agricultores familiares, y dependiendo del país, provee entre el 27% y el 67% de los alimentos. La agricultura familiar genera entre el 57% y el 77% del empleo agrícola en la región, por lo que se constituye en un sector altamente empleador de mano de obra.

Para continuar propiciando la seguridad alimentaria y un desarrollo sostenible, la agricultura familiar tiene tres desafíos importantes: 1) producir más alimentos, variados y nutritivos, 2) continuar generando puestos de trabajo, más seguros y estables, y 3) propiciar el uso adecuado de los recursos que son utilizados en la producción.

Los desastres naturales afectan los medios de vida de la agricultura familiar, la producción y las cadenas de valor, dificultando el comercio y la disponibilidad de alimentos. Además, causan problemas en el acceso a los mismos como consecuencia del incremento de los precios por la escasez, el desempleo y la reducción de ingresos, afectando principalmente a los más vulnerables. Asociado a esto, los desastres pueden agotar el ahorro y forzar a los afectados, a la venta de activos productivos vitales, generando daños económicos que podrían ser irreversibles, perdiendo las posibilidades de desarrollo familiar.

La posibilidad de eliminar el hambre de la creciente población, va a depender del esfuerzo que pongan los gobiernos en proteger, desarrollar y fortalecer la agricultura familiar.

Beneficiarios

Pueden inscribirse en el Seguro, los agricultores del PRONAF de los municipios adheridos, que tienen una renta familiar inferior a 1,5 sueldos mínimos, y cuya área plantada varía entre 0,6 ha (mínimo) y 5 ha (máximo). El pago del seguro es efectuado directamente por el Gobierno Federal mediante tarjetas electrónicas emitidas por la Caja Económica Federal, cuando los agricultores sufren pérdidas de al menos el 50% de la producción.

Proceso de selección

El número de posibles beneficiarios establecido anualmente por el Comité Gestor, es distribuido sobre la base del historial de ocurrencias y la demanda proyectada, a los Estados, y estos a su vez lo distribuyen a los Municipios. La lista de agricultores inscritos es confirmada electrónicamente mediante el uso de criterios pre-establecidos a nivel nacional. Dicha lista es homologada por el Consejo Municipal de Desarrollo Rural mediante la verificación de la renta del agricultor y de su inscripción en el registro de la Agricultura Familiar.

Contribución del Gobierno Federal

Cada año se inscriben en este seguro alrededor de 1 millón de agricultores. Con las sucesivas sequías, hay años en que el Programa ha tenido que otorgar el beneficio a casi el 100% de los inscritos, lo que corresponde a R\$ 850 millones al año (US\$ 252 millones). Como el aporte de los estados, municipios y agricultores llega al 28% del valor pagado en el 2016 (21% en el 2014), la contribución del Gobierno Federal alcanza alrededor de US\$ 188 millones al año.

Miembros del Comité Gestor

Ministerios de Desarrollo Agrario, de Planificación, de Hacienda, de Agricultura, de Integración Nacional, de Desarrollo Social; Casa Civil de la Presidencia de la República; Municipios y Estados adheridos; Caja Económica Federal; Superintendencia de Desarrollo del Nordeste; Empresa Brasileña de Investigaciones Agropecuarias; Instituto Nacional de Meteorología; Centro Nacional de Monitoreo de Alertas y Desastres Naturales; Organizaciones de Agricultores Familiares y Organizaciones no Gubernamentales.



Entre el 2003 y 2014, el tamaño de la población en situación de pobreza de la región se redujo de 43% a 28%. En el período, alrededor de 73 millones de personas salieron de la pobreza. No obstante este excelente desempeño, entre 25 y 30 millones de personas se encontraban en situación de vulnerabilidad por el riesgo de retornar a los niveles iniciales de pobreza; siendo los desastres naturales, uno de los factores de riesgo. Al 2015, el Informe de Desarrollo Humano mostraba que la pobreza se había incrementado levemente en relación al año anterior.

En el sector rural la pobreza es más aguda. Alrededor del 48% vive bajo la línea de la pobreza y el 30% bajo la línea de la extrema pobreza. Estos valores corresponden al doble de los índices verificados en el sector urbano. La población rural de la región vive en situación de extrema precariedad pues la población pobre más la población en situación de vulnerabilidad económica corresponden al 80% de la población rural total. En este porcentaje se encuentran muchos de los agricultores familiares cuyos medios de vida dependen en gran medida de los factores ambientales y los recursos naturales.

Garantía de Precios para la Agricultura Familiar

Es un Programa del Gobierno Federal que ofrece al agricultor familiar con el crédito del PRONAF, una protección contra la caída de precios. Actualmente, 51 productos tienen un precio de garantía.

El precio de garantía se establece sobre la base del costo de producción estimado. Dicho costo puede ser incrementado o disminuido en 10% para incentivar o desincentivar ciertos productos. Además, para el estímulo a la producción de ciertos alimentos, el costo de producción puede ser incrementado en hasta un 10% adicional. En el costo de producción se incluye la mano de obra familiar.

El programa establece que si el precio de comercialización es inferior al precio de garantía, se aplica un descuento proporcional a la diferencia, en el valor del crédito a ser pagado por el agricultor. De esta manera, el Programa garantiza la remuneración del costo de producción y promueve la estabilidad de la producción, la ampliación de la actividad económica por el incremento de la seguridad financiera, el fomento de la producción de ciertos alimentos y la reducción del “incumplimiento del pago” del crédito cuando ocurre una caída de los precios.

El Programa fue establecido mediante el Decreto 5.996 de 12/2006, que también definió el rol del Comité Gestor y las funciones en el Programa del Consejo Monetario Nacional (CMN), de la Compañía Nacional de Suministro (CONAB) y de la Secretaría de la Agricultura Familiar en el Ministerio de Desarrollo Agrario (SAF/MDA).

Funciones

Comité Gestor y Consejo Monetario Nacional (CMN)

Es responsable por enviar propuestas operacionales para aprobación de la CMN referentes a los productos y precio de garantía, las modalidades de crédito, el valor límite del descuento proporcional, el área geográfica en la cual se aplica el precio de garantía y la metodología para determinar el descuento.

El Comité Gestor está integrado por el Ministerio de Desarrollo Agrario, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, el Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Suministro y la Secretaría del Tesoro Nacional (STN).

Consejo Nacional de Suministro (CONAB)

Realiza el levantamiento e informa hasta el tercer día útil de cada mes, los costos de producción, los precios de mercado y el descuento máximo aplicable al crédito, por producto agrícola.

Secretaría de Agricultura Familiar del Ministerio de Desarrollo Agrario (SAF/MDA)

Publica hasta el cuarto día útil de cada mes, en el Diario Oficial de la Unión, el valor del descuento por producto y por Estado en donde se aplica el precio de garantía.

Secretaría del Tesoro Nacional (STN)

Supervisa a los agentes financieros y reembolsa el valor del descuento aplicado. Los agentes financieros son los mismos del PRONAF y están autorizados a contratar el financiamiento, aplicar el descuento, formalizar el contrato en la STN, presentar la lista de los beneficiarios incluyendo el producto, el valor financiado, el municipio/Estado y el valor del descuento concedido.

