



## Enfoque epistemológico del seguro agrario para la agricultura familiar en Bolivia

### Epistemological approach to agricultural insurance for family farming in Bolivia

*Chávez Bernal Fernando, Erik Murillo Fernández y Germán Gallardo Aparicio*

**RESUMEN:**

El seguro es un mecanismo financiero para la transferencia del riesgo. Para el caso de la agricultura tiene que ver con la protección que se brinda a cultivos principalmente ante eventos climáticos adversos con ocurrencia que no puede ser determinada exactamente de manera anticipada. Si bien el origen del seguro como lo conocemos, tiene que ver con lo financiero, las naciones originarias han expresado altos niveles de solidaridad en las actividades sociales y productivas ante eventos extraordinarios que no están relacionados con la compensación económica sino con el apoyo para la resiliencia de la unidad comunitaria y familiar. La seguridad alimentaria en Bolivia está sustentada a través de la producción de alimentos de la agricultura familiar y la agricultura comercial. Si bien mecanismos de seguro han sido desarrollados por fuera del país para agricultura comercial, el desarrollo del seguro agrario para agricultura familiar no ha sido mayormente afianzado. En Bolivia, a partir de la promulgación de la ley 144, se crea el Seguro Agrario Universal, siendo priorizada, de forma indirecta, la implementación de modalidades orientadas a la agricultura familiar. Para el diseño de la misma, además de una serie de consideraciones técnicas, geográficas, procedimentales y gerenciales, ha sido trascendental la consideración de variables sociales mínimas como son: la organización de los productores, sus usos y costumbres, su gestión del riesgo local y los códigos éticos habituales, entre otros. La puesta en vigencia de un seguro agrario orientado a la agricultura familiar, que paulatinamente se va convirtiendo en referencia internacional implica un desarrollo complementario entre la tecnología financiera y el uso del conocimiento y organización natural de los productores indígenas, originarios y campesinos. Los resultados al momento son altamente alentadores. El registro, evaluación e indemnización de parcelas de cultivos afectados ha permitido inyectar importantes cantidades de recursos a miles de familias agricultoras cumpliendo los objetivos para lo cual el mecanismo de seguro ha sido creado.

**PALABRAS CLAVE:**

Agricultura familiar, riesgo, seguro agrario, epistemología, interculturalidad.

**ABSTRACT:**

The insurance is a financial mechanism for risk transfer. For the case of agriculture it has to do with the protection that is provided to crops mainly due to adverse climatic events with an occurrence that can not be determined exactly in advance. While the origin of the insurance as we know it, it has to do with the financial, the original nations have expressed high levels of solidarity in the social and productive activities before extraordinary events that are not related to the economic compensation but with the support for the resilience of community and family unity. Food security in Bolivia is sustained through the production of food from family agriculture and commercial agriculture. While insurance mechanisms have been developed outside the country for commercial agriculture, the development of agricultural insurance for family farming has not been largely guaranteed. In Bolivia, as of the enactment of Law 144, the Universal Agrarian Insurance is created, with the prioritization, in an indirect way, the implementation of modalities oriented to family agriculture. For the design of the same, in addition to a series of technical, geographical, procedural and management considerations, the consideration of minimum social variables such as: the organization of the producers, their uses and customs, their local risk management and the usual ethical codes, among others ... The implementation of agrarian insurance oriented to family agriculture, which gradually becomes an international reference implies a complementary development between financial technology and the use of knowledge and natural organization of producers Indians, originators and peasants. The results at the moment are highly encouraging. The registration, evaluation and compensation of plots of affected crops allowed to inject important amounts of resources to thousands of farmer families fulfilling the objectives for which the insurance mechanism has been created.

**KEYWORDS:**

Family farming, risk, agrarian insurance, epistemology, interculturality.

**AUTORES:**

**Fernando Chávez Bernal:** Técnico del Área de Estudios Productos y Riesgos del Instituto del Seguro Agrario. [comunario@yahoo.com](mailto:comunario@yahoo.com)

**Erik Murillo Fernández:** Director del Instituto del Seguro Agrario. [emurillo@gmail.com](mailto:emurillo@gmail.com)

**Germán Gallardo Aparicio:** Personal de la Dirección de Seguros y Subsidios del Instituto del Seguro Agrario. [agrofuturo@yahoo.com](mailto:agrofuturo@yahoo.com)

**Recibido:** 15/02/19. **Aprobado:** 20/03/19.



## INTRODUCCIÓN

La necesidad de alimento para el ser humano se ha constituido siempre en un importante motor de

sus actividades. Actualmente la seguridad alimentaria de los pueblos encuentra una importante complementación entre la agricultura familiar y agricultura comercial. Pese a ello, la agricultura familiar ha estado casi siempre minimizada en las agendas gubernamentales y en consecuencia alejada de cualquier posible beneficio en forma de incentivos o acceso a servicios estatales de apoyo a la producción.

La agricultura familiar constituye el medio de vida para muchas naciones originarias en el mundo. Por lo general es armoniosa con el medio ambiente, incrementa la disponibilidad de alimentos hacia la sociedad y ocupa considerables contingentes de mano de obra, todo lo cual la hace importante en las economías nacionales.

*Los seguros “son un instrumento financiero importante dentro de una estrategia de gestión de riesgos. Actúan transfiriendo a una compañía aseguradora (o al Estado cuando actúa como tal) el posible impacto de las pérdidas ocasionadas a consecuencia de un evento adverso sobre la producción y/o activos agrícolas. Contribuye a estabilizar los ingresos de los productores y productoras asegurados y permite la recuperación de sus actividades productivas. En el caso de la agricultura familiar, segmento en el cual las capacidades económicas son limitadas y en el que confluyen otros factores de vulnerabilidad, los seguros agrícolas pueden ser un aporte fundamental a la resiliencia”.* (FAO, 2018)

En Bolivia, el Seguro Agrario es una política de estado requerida en las últimas décadas tanto por la agricultura familiar y comercial. Si bien esta última ha tenido importante desarrollo en los países vecinos, el avance y desarrollo de mecanismos de transferencia del riesgo y seguro agrario orientado a la agricultura familiar ha sido mucho más difícil y lento.

Bolivia realiza la creación del Seguro Agrario Universal en el año 2011 y el mismo puede albergar diferentes modalidades acordes a los diferentes sistemas de producción existentes en el territorio. Si bien se ha tenido avances en el seguro comercial, ha sido especialmente importante el desarrollo del seguro para agricultura familiar. El documento describe las principales características del enfoque de su desarrollo y valora la importancia de un enfoque holístico e intercultural en el mismo, destacando que tales características sean la base para un avance que al momento tiene 7 años intensivos.

## **DESARROLLO**

### **Los riesgos de la producción**

MAFRE define riesgo como: “Combinación de la probabilidad de ocurrencia de un suceso y sus consecuencias. Puede tener carácter negativo (en caso de ocurrir se producen pérdidas) o positivo (en caso de ocurrir se producen ganancias). En la terminología aseguradora, se emplea este concepto para expresar indistintamente dos ideas diferentes: de un lado, riesgo como objeto asegurado; de otro, riesgo como posible ocurrencia por azar de un acontecimiento que produce una necesidad económica y cuya aparición real o existencia se previene y garantiza en la póliza y obliga al asegurador a efectuar una indemnización según corresponda”.

La agricultura familiar por lo general tiene una gestión del riesgo basada en la administración de la variabilidad expresada en combinaciones de genética, fisiografía y época, entre otras que permiten una dispersión de riesgo variable. Sin embargo, no se puede desconocer los efectos del Cambio Climático y el Calentamiento Global exacerbados por las emisiones de GEI como subproducto de un sistema capitalista, que causa alteración de los patrones climáticos habituales lo cual sumado a la degradación de suelos, erosión genética, agotamiento de fuentes hídricas y otros problemas se constituyen en variables de “des-ajuste” en el sistema de gestión del riesgo que poseen nuestras comunidades.

Los riesgos climáticos no sólo provocan pérdida de productos agropecuarios y afectación a la disponibilidad de alimentos, sino obligan al abandono parcial o total de la condición de productores a los habitantes del agro generando presiones migratorias en las ciudades con cinturones de pobreza y marginalidad en las periferias. En consecuencia los riesgos de la producción de agricultura familiar traspasan los umbrales de lo estrictamente productivo para convertirse en riesgos sociales y con una gran carga política de reivindicaciones crecientes.

Barnett y Coble (1999), proponen una categorización del riesgo agrícola que afrontan los productores agropecuarios a través de una Línea continua diferenciando riesgos independientes para terminar al otro extremo con riesgos sistémicos. Asimismo, se afirma que independientemente a esta clasificación, los eventos generan importantes fluctuaciones en los ingresos de las familias campesinas y los agroindustriales.

### **La atención de siniestros agropecuarios en Bolivia**

Históricamente la acción ante las afectaciones por clima en Bolivia habían estado solamente circunscritas a la atención humanitaria de emergencia y *ex post*, con todas las consecuencias que ello implica; sin mayor acción en la prevención y de transferencia del riesgo.

Para el año 2009, la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia en su Artículo 407 establece los objetivos de la política de desarrollo rural integral del Estado, entre los cuales se encuentran el de: “Proteger la producción agropecuaria y agroindustrial ante desastres naturales e inclemencias climáticas, geológicas y siniestros”. Para el caso se cita textualmente: “La ley preverá la creación del seguro agrario”.

La Ley 144, del 26 de junio de 2011, “Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria”, da lugar a la creación del Seguro Agrario Universal “Pachamama” con la finalidad de asegurar la producción agraria estableciendo la

gradualidad en su implementación. Asimismo crea el Instituto del Seguro Agrario (INSA) como ente designado para su implementación.

### **Enfoque Epistemológico**

De acuerdo al diccionario MAPFRE, el seguro agrícola es aquel que tiene por objeto la cobertura de los riesgos que puedan afectar a las explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales, citando como las principales modalidades para seguros agrícolas, el seguro de ganado, el seguro de incendios de cosechas y el seguro de pedrisco. Hatch (2008) afirma que el seguro se refiere a la transferencia equitativa del riesgo de una pérdida, de una entidad a otra a cambio de una prima. Gonzáles (2008), considera que el seguro agrícola es uno de los más importantes instrumentos para el desarrollo del sector agropecuario en los países. Permite al productor rural, además de proteger las eventuales pérdidas por efectos climáticos adversos, estabilizar sus ingresos, controlar el gasto público, estimular la generación de empleo y hasta promover el desarrollo tecnológico de los agronegocios.

Para Agroseguro, los problemas climáticos de principios de siglo XX en España fueron los que iniciaron el desarrollo del seguro agrario. Pese que para 1917 ya habían varias compañías asegurando el riesgo de incendio, no se había tenido incidencia sobre los problemas originados por el clima, pero para 1919 se creó la Mutualidad Nacional del Seguro Agropecuario, la cual al inicio pretendía cubrir varios riesgos, pero posteriormente terminó enfocada en siniestros por granizada, seguramente por ser este evento menos sistémico que otros como la sequía e inundación, pese a ello por los siniestros que tuvo que afrontar requirió más de una vez que el Estado Auxilie financieramente a la institución.

De acuerdo a FAO (2018), el proceso de diseño de un seguro considera un gran número de variables. Para formular sus propuestas de coberturas destinadas al sector agrario, en una primera etapa las empresas aseguradoras analizan los posibles riesgos a los que

está expuesta una determinada producción agrícola para ver si pueden asumir las consecuencias económicas que provocaría un determinado siniestro, y en qué proporción lo podrían hacer. Entre esta información se afirma que se requieren datos suficientes y de calidad acerca de estadísticas de producción y clima, conocimiento acerca de los bienes a asegurar más su contexto socioeconómico y, finalmente, la posibilidad de evitar cúmulos de riesgo a través de la diversificación de riesgo a través de varios asegurados.

Acorde con el carácter Plurinacional del Estado de Bolivia, la construcción del Seguro Agrario orientado a la agricultura familiar, aplicó un enfoque transdisciplinario e intercultural, el cual se refleja en la decisión del INSA de asumir las diversas y originarias formas de organicidad, pero además la aplicación plena de un conjunto de códigos éticos que poseen las comunidades, los cuales el Seguro Agrario en su modalidad Pirwa, denomina y resume como “moral comunitaria”, lo cual amalgamado a la condición organizativa de las naciones originarias y comunidades campesinas, así como al conocimiento de estadísticas climáticas, historial de siniestros, localización, morfología y fisiología de los cultivos más frecuentes del sistema de la agricultura familiar, han permitido la implementación de una herramienta eminentemente financiera a la agricultura desarrollada en comunidades indígenas, originarias y campesinas del país.

Así, la interculturalidad se entiende no como ese reduccionismo del “respeto” y la “convivencia”, sino como una herramienta para dismantlar el carácter colonial del Estado heredado, y también, de forma simultánea, como una herramienta para sentar las bases estructurales de una nueva matriz cultural y civilizatoria. Por otro lado, el enfoque transdisciplinario es una vía que permite superar el conocimiento disciplinar específico para enriquecer el conocimiento asumido desde la incompletitud del mismo lo cual permite un aprendizaje social.

Al igual que en los diseños de Seguros Agrarios en la región y en el mundo, el Seguro Agrario en Bolivia en su modalidad Pirwa tomó en cuenta elementos como: i) independencia estadística en los datos históricos productivos y meteorológicos; ii) identificación del impacto de los riesgos climáticos en la agricultura; iii) cuantificación de los riesgos a través del uso de modelos meteorológicos, agronómicos y financieros basados en el comportamiento de variables climáticas; iv) conocimiento acerca del desarrollo de los cultivos a ser asegurados y, iv) conocimiento del impacto de los eventos climatológicos en los mismos.

Estas consideraciones permitieron reconocer las formas de conocimiento en un mismo rango y jerarquía, como es el conocimiento de las comunidades indígenas originario-campesinas, con su propia epistemología, gnoseología y ontología. Es decir, el enfoque transdisciplinario e intercultural actúa como puente metodológico utilizado para la construcción del Seguro Agrario en Bolivia, otorgando la posibilidad de diseño de Seguros Agrarios más allá de la lógica capitalista moderna y en cambio, se orienta a los preceptos del “Vivir Bien” como paradigma civilizatorio.

En resumen, acorde con el carácter Plurinacional del Estado de Bolivia, la construcción del seguro agrario para la agricultura familiar, requirió que se emplee un enfoque transdisciplinario e intercultural. El seguro agrario catastrófico reconoce el carácter plural de la economía y la producción agrícola familiar, así mismo reconoce el carácter heterogéneo de los sistemas de producción con sus lógicas y saberes sobre gestión del riesgo y manejo de la producción y los recursos naturales. Su implementación se realiza participativamente con base en la gran capacidad organizativa de las comunidades (sindicatos, ayllus, capitanías), rescatando valores éticos como la moral comunitaria y el control social y fortaleciendo las organizaciones originarias y campesinas en una lógica descolonizadora.

El producto de seguro vigente hasta el momento que es fruto de esta construcción, es un seguro de tipo catastrófico, orientado a proteger la agricultura familiar desarrollada en 4 ecoregiones de Bolivia: Andina, Valle, Trópico y Chaco, de los riesgos más comunes en ellas como son la sequía, inundación, granizada y helada, los dos primeros considerados riesgos sistémicos por su posibilidad de abarcar grandes extensiones de terreno y a muchos agricultores al mismo tiempo (Barnett y Coble, 1999, FAO 2018). Los cultivos protegidos actualmente son 11: trigo, papa, maíz, quinua, haba, arveja, frejol, cebada, avena, yuca o mandioca y alfalfa, siendo algunos de ellos cultivos sin mayor experiencia de aseguramiento a latinoamericano o mundial como son la quinua, la alfalfa y la yuca.

### Los objetivos del seguro agrario

Los objetivos inmediatos del seguro agrario para agricultura familiar son: i) apoyar económicamente en la manutención de la familia cuando los agricultores han perdido sus cultivos, ii) motivar la siembra renovada pese a la pérdida anterior, iii)

apoyar políticas relacionadas a mejorar la vida en campo para reducir la migración involuntaria y, iv) fortalecer la producción para una mayor disponibilidad de alimentos en los mercados nacionales.

### Los resultados alcanzados hasta ahora

Si bien las indemnizaciones realizadas en cada uno de los primeros 6 años del seguro agrario son altamente variables, lo cual es coincidente a las condiciones de clima de los mismos, al momento el seguro agrario en Bolivia ha indemnizado más de Bs.107 millones a cerca de 140 mil familias de productores agrícolas que han perdido sus cultivos en los últimos 6 años. Esto en concordancia al Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo que busca la generación de excedentes y su redistribución en los sectores antes excluidos. La dimensión de protección del seguro agrario para agricultura familiar implica anualmente el registro de más de 100 mil productores que trabajan cerca de 300 mil hectáreas de cultivos de diversos ecosistemas en más de 5 mil comunidades.

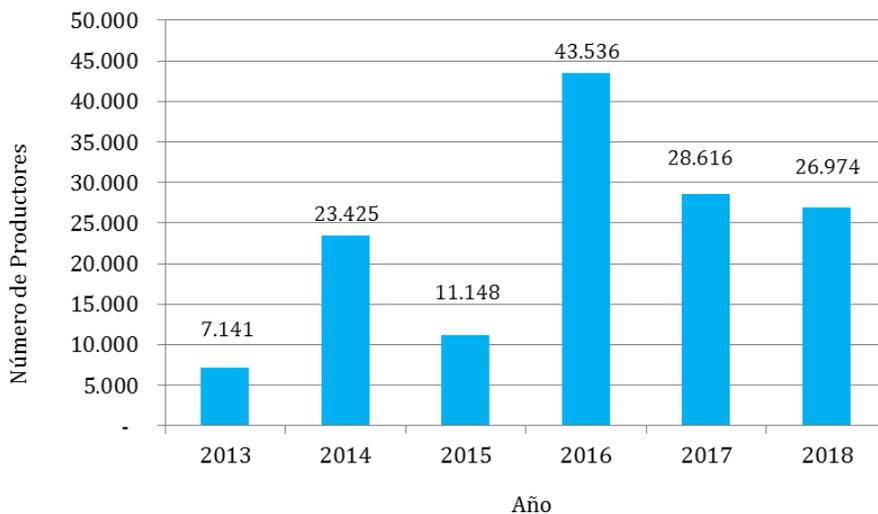


Figura 1. Número anual de productores indemnizados por seguro agrario, expresados como número de productores líderes de cada familia.

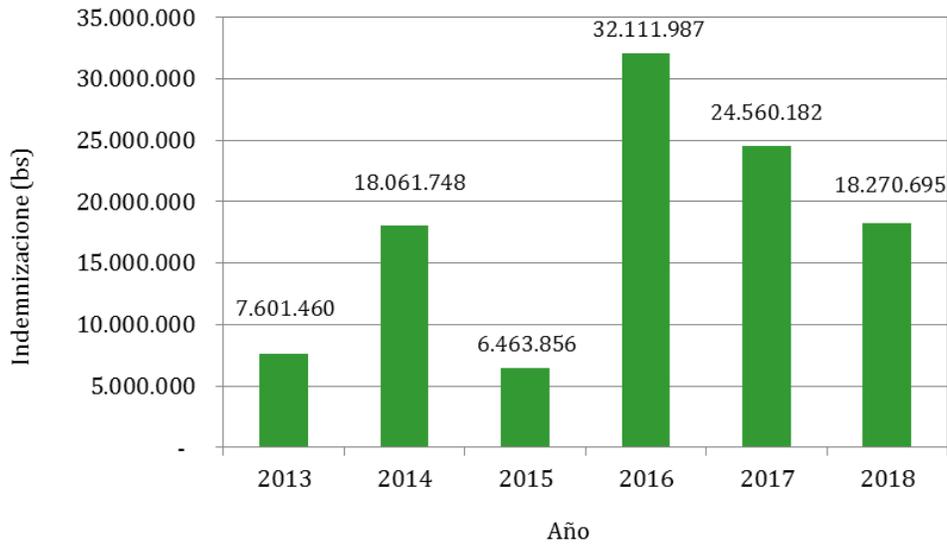


Figura 2. Monto de recursos indemnizados anualmente por seguro agrario (Expresado en Bolivianos).

### Las connotaciones y efectos del seguro agrario

En el ámbito social frena el proceso migratorio de los productores de agricultura familiar ante la ocurrencia de eventos climáticos adversos y en consecuencia disminuye la posibilidad de la formación de cinturones de marginalidad y extrema pobreza en las ciudades.

En el ámbito económico, genera efectos multiplicadores en las economías rurales y permite la recomposición parcial de las capacidades productivas de los agricultores.

En el ámbito político genera condiciones de gobernabilidad local por cuanto el aseguramiento de los cultivos amortigua los efectos catastróficos de la ocurrencia de eventos climáticos adversos.

Los resultados obtenidos son alentadores, pero siempre sujetos a evaluación y a una constante mejora, las contribuciones hacia los productores de la agricultura familiar son evidentes, con la otorgación de recursos de una manera ordenada, de acuerdo a la afectación para permitirle un respaldo al productor que le permita continuar con su actividad otorgando mayor certidumbre y respaldo a la población en

general en cuanto a la provisión constante de alimentos.

### CONCLUSIONES

El seguro agrario en Bolivia ha sido concebido, no sólo como una herramienta financiera común que sigue modelos tradicionales para su estructuración, sino más bien con un enfoque transdisciplinario, concatenando el conocimiento occidental y el conocimiento de las comunidades indígenas originario-campesinas como formas de conocimiento de un mismo rango y jerarquía y que pueden armonizarse para el diseño de un seguro agrario innovador al servicio de la agricultura familiar.

Asimismo, el seguro agrario permite al estado, dirigir su intervención y direccionar sus recursos a los productores agrícolas afectados por el clima, de manera ordenada y articulada, respondiendo a sus necesidades de manera oportuna y certera.

Al asegurar a la agricultura familiar, el seguro agrario salvaguarda la seguridad alimentaria del país, dado que sus productos son generalmente dirigidos al consumo interno.

La articulación de la operativa del seguro convencional con la organización de los productores bolivianos ha permitido que se pueda brindar un servicio eficiente que protege anualmente a más de 100 mil productores agrícolas que trabajan aproximadamente 300.000 has en más de 5.000 comunidades del país.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Barnett B. y Coble K. (1999). Understanding Crop Insurance Principles: A Primer for Farm Leaders. Mississippi State University. Department of Agricultural Economics. Research Report No. 209.

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. (2009). BOLIVIA. Gaceta Oficial de Bolivia.

FAO. (2018). Seguros agrícolas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe - Lineamientos para su desarrollo e implementación. Santiago de Chile, por Vila, F. 70 pp.

Hatch D. (2008). Seguro agropecuario: poderosa herramienta para gobiernos y agricultores in COMUNIICA año 4 segunda etapa, mayo-agosto de 2008; Instituto

Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA. Pp2-12.

Ley No. 2140. /2000) BOLIVIA. Ley para la reducción de riesgos y atención de desastres. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Ley No. 144. (2011) BOLIVIA. Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Ley No. 602.(2014) Bolivia. Ley de gestión de Riesgos. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

MAPFRE. (2016). <https://www.fundacionmapfre.org/wdiccionario/general/diccionario-mapfre-seguros.shtml>

Murillo E., Junaro C., Chávez F., Herrera J., Aliaga C., Canedo E., Maguiña G., Diaz A. (2015). El Seguro Agrario en Bolivia: Avances y Perspectivas. Instituto del Seguro Agrario – INSA. La Paz Bolivia. 72 p.