



# Política agraria

Por Teodoro Rivas Sius

Marzo de 2012

OFICINA DE ESTUDIOS Y POLÍTICAS AGRARIAS  
[www.odepa.gob.cl](http://www.odepa.gob.cl)

## Gestión del riesgo climático y desarrollo agrícola

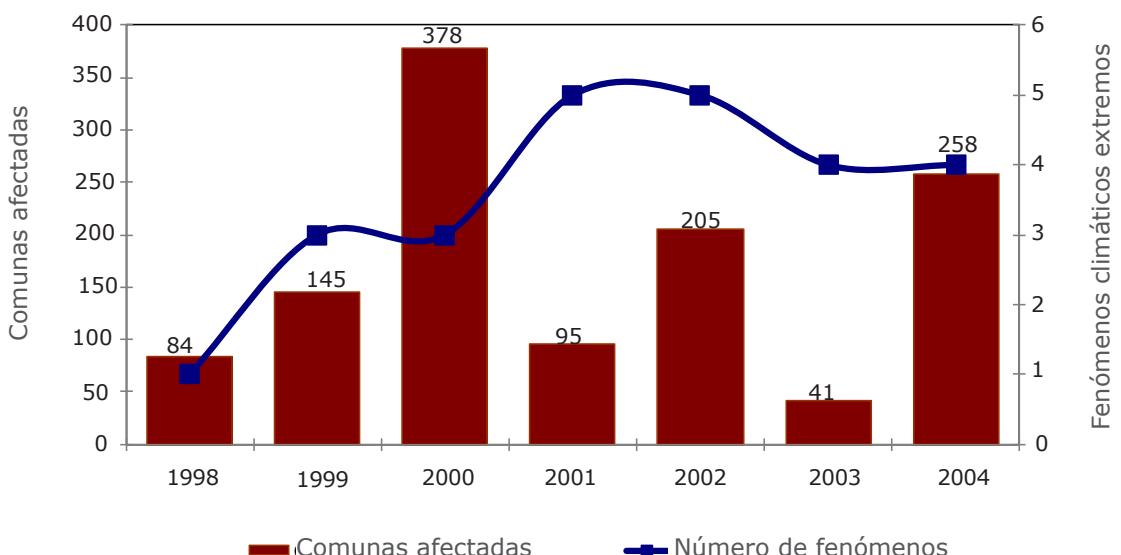
La agricultura, desde siempre, ha sido una actividad que ha debido adaptarse a las condiciones del clima que rodean a la unidad productiva. El riesgo productivo derivado de factores climáticos y enfermedades, situaciones inherentes a la actividad agropecuaria, afecta tanto al potencial como a la capacidad productiva de la explotación y, por lo tanto, impacta sobre los ingresos esperados de la actividad.

Debido a la gran diversidad de ecosistemas presentes en su geografía, Chile es un país altamente vulnerable frente a los fenómenos meteorológicos. Ello lo hace susceptible a la presencia de fenómenos extremos, como sequías, inundaciones y heladas, con efectos negativos en el desarrollo de la actividad agrícola (gráfico 1). Desde un punto de vista más global, el clima de la Tierra siempre ha estado en un proceso de evolución natural, pero en las últimas décadas ha comenzado a evidenciarse un cambio de mayor magnitud, con repercusiones graves sobre las personas, las economías y los ecosistemas.

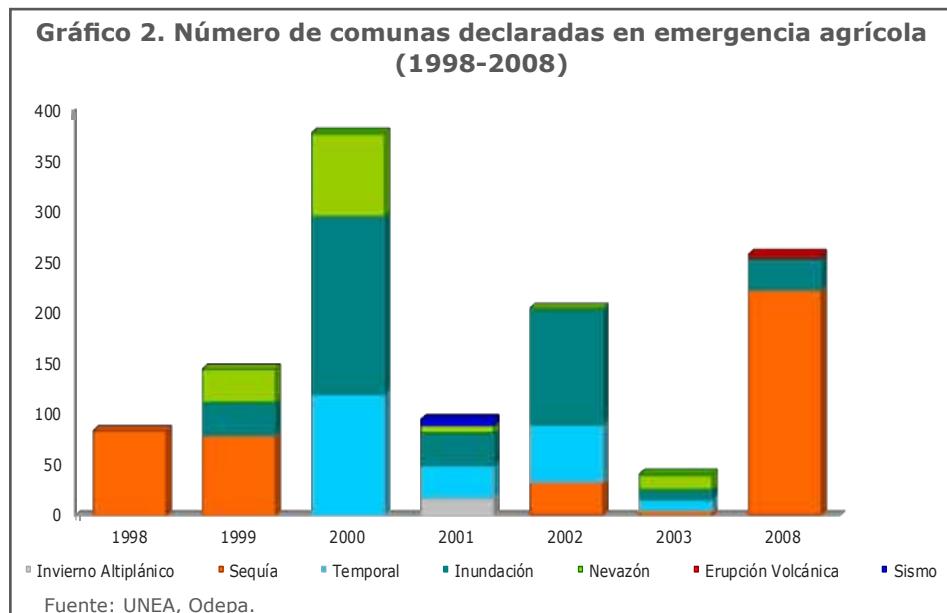
El riesgo que enfrentan los agricultores al producir sus cultivos, huertos y viñedos o al establecer sistemas de producción animal, no se puede anticipar o eliminar; sin embargo, a través de diferentes estrategias es posible reducirlo o transferirlo, de manera de lograr una actividad que tenga un resultado más predecible.

Las cifras de los últimos años parecen mostrar una tendencia al alza en el número de eventos climáticos extremos (gráfico 1), lo que ha obligado a un trabajo permanente orientado a compensar los efectos más relevantes de las crisis. Esto compromete al sector, y en especial al Ministerio de Agricultura, para abordar el problema en dos frentes: por una parte, dar una respuesta rápida y eficaz a las emergencias puntuales que se presentan año a año, en especial sequías, y por otra parte, actuar para el mediano y largo plazo en la conservación y mantención de las capacidades productivas de los recursos naturales y, en particular, del agua para riego.

Gráfico 1. Número de eventos climáticos extremos y número de comunas afectadas por año



Fuente: UNEA, Odepa.



En las últimas tres temporadas (2009 a 2011) se han enfrentado escenarios de déficit hídrico importante. A febrero de 2012, el Ministerio de Agricultura ha declarado en emergencia agrícola, por déficit hídrico, a 106 comunas del país entre las regiones de Coquimbo y La Araucanía.

Tomando en consideración esta permanente situación de manejo de crisis producida por fenómenos meteorológicos, el Ministerio de Agricultura ha desarrollado una estrategia de gestión del riesgo que implica pasar de un esquema de respuesta ante eventos extremos a un diseño de gestión de todo el ciclo del riesgo, combinando acciones tanto preventivas de mitigación y adaptación como de preparación a eventos extremos con medidas de respuesta y de recuperación.

El énfasis, en este enfoque, apunta a mejorar la capacidad de los agricultores y comunidades rurales para enfrentar los eventos extremos con el objetivo de minimizar su impacto negativo.

Para llevar adelante esta tarea, se creó la Unidad Nacional de Emergencias Agrícolas y Gestión del

Riesgo Climático (UNEA), la cual tiene como misión la planificación institucional de las actividades, plazos y recursos financieros y humanos necesarios para cumplir los objetivos ministeriales en relación a las emergencias agrícolas y la gestión del riesgo agropecuario.

Entre sus objetivos se encuentran: i) facilitar el trabajo coordinado y orientado a resultados de los distintos actores públicos vinculados a la gestión de riesgos agroclimáticos y emergencias agrícolas, dentro de un período dado de tiempo; ii) impulsar acciones de políticas públicas en gestión del riesgo agroclimático y emergencias agrícolas, además de la elaboración de instrumentos e incentivos y la preparación de instructivos y procedimientos, y iii) generar la adopción de prácticas, tecnologías, productos y herramientas en gestión del riesgo agroclimático y emergencias agrícolas de acuerdo a estándares internacionales.

Para el trabajo a nivel regional, esta Unidad se apoya en Comisiones Regionales de Emergencias Agrícolas (CREA), las cuales coordinan la implementación a escala regional-local de la perspectiva de gestión de riesgos frente a ame-

nazas o fenómenos climáticos, la generación de instancias entre los entes públicos y privados que aseguren el traspaso de este tipo de enfoque, la transferencia (bidireccional) de elementos técnicos, ya sea mediante capacitación o información, a la diversidad de actores del sector silvoagropecuario en cada región.

En forma paralela y complementaria a este trabajo de prevención y capacitación en la gestión del riesgo climático agropecuario, el Ministerio de Agricultura ha impulsado el uso de mecanismos que permitan cubrir financieramente a los agricultores de los efectos de la variabilidad climática que, por su intensidad, frecuencia u oportunidad, provocan daños totales o parciales en cultivos y producciones de fruta, y con ello ocasionan pérdidas económicas.

Para esto se estableció el Comité de Seguro Agrícola (Comsa), el cual tiene dos finalidades claramente definidas: i) promover y administrar un programa de subsidios para el copago de las primas de seguros agrícolas contratados por agricultores con compañías de seguros para cobertura de pérdidas derivadas de los daños cau-

sados por fenómenos adversos, tales como sequía agrícola, lluvia excesiva o extemporánea, granizo, helada, nieve y viento perjudicial, y ii) propiciar el desarrollo de nuevos seguros para el sector productivo de los ámbitos agrícola, pecuario y forestal.

En caso de sufrir un siniestro por un riesgo cubierto por la póliza, mediante el seguro agrícola el agricultor recupera los costos directos de producción, esto es, el capital de trabajo invertido en el cultivo o producción de fruta. Así, mediante el seguro agrícola se logra que el agricultor tenga una mayor estabilidad y solvencia financiera y sea un mejor sujeto de crédito, lo que le permite la continuidad en la actividad agrícola y protege al trabajo y a la familia del agricultor.

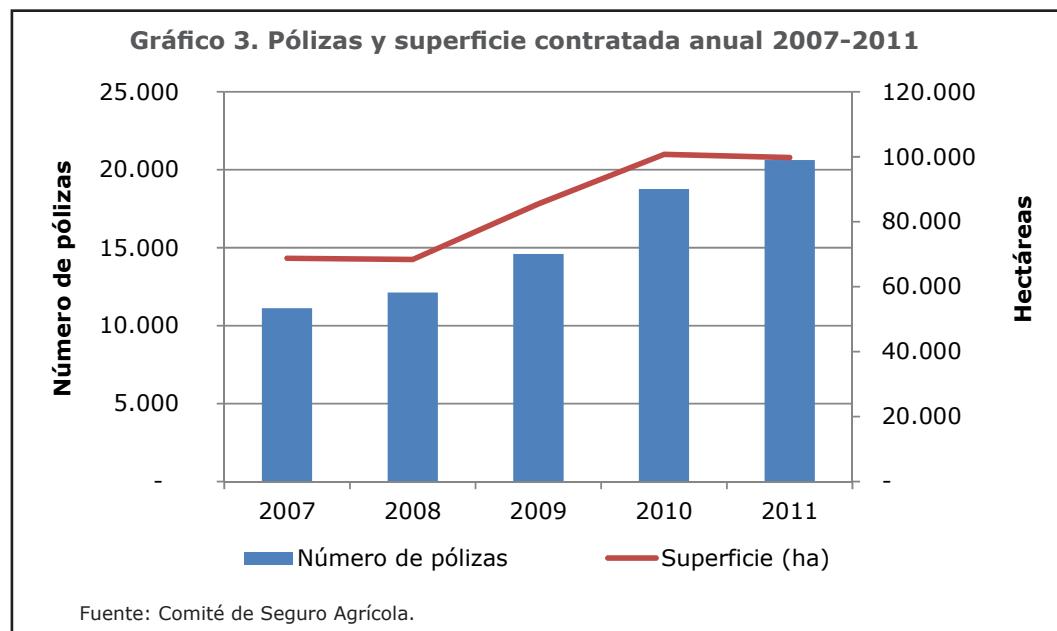
El seguro agrícola otorga cobertura contra los riesgos climáticos de mayor ocurrencia en el país y que provocan daños a cultivos anuales y producciones de fruta, como son: sequía en sectores de secano, lluvias excesivas y extemporáneas, heladas, vientos, nieve y granizo.

En los últimos años se ha observado un creciente interés por asegurar cultivos y frutales frente a fenómenos climáticos. Entre los años 2007 y 2011 se aseguraron 423.097 hectáreas mediante la contratación de 77.244 pólizas (gráfico 3).

Desde una mirada de más largo plazo y considerando las estimaciones de organismos internacionales, como FAO y OCDE, que enfatizan la importancia y la necesidad de adaptarse y mitigar los efectos del cambio climático, el Ministerio ha establecido acciones concretas que permiten adaptar nuestra infraestructura, procedimientos y capacidades con el objetivo de disminuir la incertidumbre y minimizar los riesgos provenientes de este fenómeno, tanto desde el punto de vista productivo como de las crecientes exigencias comerciales.

En particular, el Ministerio está implementando acciones que permiten prevenir el efecto negativo sobre la disponibilidad y capacidad productiva de los recursos naturales, principalmente suelo y agua. En este sentido, el programa de recuperación de suelos degradados, la ley de fomento al riego y la ley de fomento forestal son iniciativas permanentes que inciden directamente sobre la capacidad de uso eficiente de los recursos.

Al mismo tiempo, la actividad agropecuaria, como la mayoría de las actividades productivas, aporta a la emisión de dióxido de carbono y de otros "gases de efecto invernadero" (GEI) en la atmósfera. En particular, la actividad sectorial afecta el clima a través de la producción de metano, producto de la



fermentación entérica de animales en producción, y por la liberación de óxido nitroso que se forma a partir del uso de fertilizantes. Estas condiciones imponen al sector la responsabilidad de contribuir a acciones de mitigación y reducción de emisiones de este tipo de gases.

Sin embargo, se debe considerar que, de acuerdo a las normas del Panel Internacional de Cambio Cli-

mático (IPCC), el sector silvoagropecuario chileno estaría en la categoría de carbono neutro debido, principalmente, a la captura de CO<sub>2</sub> que realizan los bosques y plantaciones forestales.

El desafío, por lo tanto, es consolidar esta posición de sector neutro en lo global, con el objeto de favorecer nuestro desarrollo agrícola, ganadero y forestal, evitando con ello costos futuros por el endurecimien-

to de las disposiciones de gestión ambiental que se vislumbran.

De acuerdo a estudios técnicos, se estima que el aumento de temperatura y disminución de precipitaciones en las zonas norte y centro del país generará un desplazamiento del sector agrícola chileno, lo cual provocaría cambios en importantes sectores productivos, como la fruticultura y la vinicultura, que encontrarían mejores condiciones agroclimáticas hacia el sur del país. Esto pone como objetivo inmediato el mejorar la captación, el almacenamiento y la eficiencia en la distribución y uso del agua, la adopción de nuevas tecnologías de riego y la utilización del seguro agrícola como instrumento para prevenir los efectos de los eventos climáticos extremos sobre los productores.

En la actualidad, más de 80% del recurso agua se pierde en el mar, utilizándose un 16% de la que escurre por las cuencas del país, mientras que sólo se regula un 4% a través de embalses para irrigación. Estas cifras y la escasez progresiva de agua nos exigen definir políticas que fomenten e incentiven un manejo más eficiente del riego, inversiones públicas y pri-

vadas en obras de acumulación, distribución hídrica y drenaje, y avanzar en iniciativas territoriales en relación a manejo de cuencas.

El Ministerio de Agricultura ha tomado el desafío y ya se encuentra en discusión una propuesta de política nacional de riego, que considera: i) un plan de embalses, el cual busca sumar a la actual capacidad de acumulación un volumen de 222 millones de litros por año de agua acumulada al 2022 a través de quince proyectos de acumuladores, de los cuales tres están siendo priorizados para iniciar su construcción antes de 2014; ii) la infiltración o recarga de acuíferos; iii) el fortalecimiento de las organizaciones de usuarios de agua, que son los que administran el recurso, y iv) el fomento de la inversión en riego por la aplicación de la Ley N° 18.450.

Otras iniciativas en discusión son la factibilidad de establecer una conectividad hídrica, a través del abastecimiento de agua a la zona norte, mediante una tubería submarina desde las desembocaduras de ríos ubicados en la zona centro-sur del país. La iniciativa está siendo apoyada en el análisis pre-

liminar por la Fundación Chile y la Comisión Nacional de Riego.

La competencia permanente y creciente por el agua entre la agricultura y otros sectores productivos de importancia para nuestro país, como la minería, la industria, los centros poblados, la acuicultura y el turismo, obliga a trabajar en la búsqueda de acuerdos y complementación público-privados, así como de acciones conjuntas entre naciones que comparten cuencas, en foros más amplios que los exclusivamente sectoriales o nacionales.

Esto implica enfrentar el tema del agua como un eje de trabajo integral, sinérgico y no sólo sectorial. Una estrategia efectiva debe compatibilizar medidas de política ambiental integradas desde y hacia los distintos sectores de la economía y de la sociedad en la que participan. De este modo, la disponibilidad y el acceso al agua se transforma en una preocupación de carácter colectivo y no sólo constituye un conjunto de acciones discutidas y aplicadas dentro y para el sector agrícola, sino una visión de Estado, velando por el buen uso de un recurso estratégico.