



Insurance &
Risk Finance
Facility

Seguros inclusivos y transferencia de riesgo

DIAGNÓSTICO ARGENTINA

Seguros inclusivos y transferencia de riesgo

DIAGNÓSTICO ARGENTINA

Junio de 2021



Insurance &
Risk Finance
Facility

PNUD Global

Jan Kellett

Russell Leith

Miguel Solana

PNUD Argentina

María Eugenia Di Paola

María Carolina Robles

Paola Bohorquez

Pablo Cortinez

Consultor principal

Gabriel R. Bizama

Consultor asistente

Martín Demaria

Consultor asistente

Índice

| | |
|---|----|
| Siglas y acrónimos | 8 |
| Introducción | 9 |
| Capítulo 1. Información sobre riesgos subyacentes y desarrollo | 15 |
| 1. Introducción. Perfil de riesgo de Argentina | 16 |
| 1.1. Visión general de los riesgos de desastres | 16 |
| 1.2. Línea de tiempo: gestión de riesgos en Argentina | 20 |
| 1.3. Estructura legal y normativa vigente | 22 |
| 1.4. PNUD Argentina y Protección Civil: una década de colaboración positiva | 23 |
| 1.5. Mapa de actores institucionales de Argentina | 24 |
| 1.6. Iniciativas públicas y privadas recientes..... | 25 |
| 1.7. Avances con respecto a las NDC de Argentina | 26 |
| 2. Historial de crisis y desastres | 27 |
| 2.1 Los desastres más importantes de la historia moderna argentina | 28 |
| 2.2. Evaluación de daños causados por desastres: consideraciones generales | 30 |
| 2.3. Un caso de éxito de la medición de impacto: las inundaciones en la ciudad de Santa Fe, 2003 | 32 |
| 2.4. COVID en América Latina: impactos y recomendaciones macroeconómicas | 35 |
| 3. Economía política y dinámica del desarrollo | 38 |

| | |
|--|----|
| 3.1. La relación desarrollo/desastre | 38 |
| 3.2. Factores subyacentes de riesgo y consideraciones económicas..... | 38 |
| 3.3. Mecanismos de transferencia de riesgo: definiciones..... | 39 |
| 3.4. Experiencias en América Latina: México..... | 40 |
| 3.5. En Argentina: FONGIR y FONAE como oportunidades | 40 |
| 3.6. Descripción general de las amenazas y de la cobertura de los seguros | 41 |
| 4. Mapeo de datos y tecnología | 44 |
| 4.1. Información, datos y conocimiento sobre riesgos en Argentina | 44 |
| 4.2. La tecnología aplicada a la gestión de riesgos: dos experiencias exitosas..... | 45 |
| 4.3. La falta de bases de datos: una vulnerabilidad estructural | 45 |
| 5. Conclusiones y recomendaciones..... | 47 |
| 6. Resumen | 51 |
| Capítulo 2. Condiciones de mercado para los seguros inclusivos..... | 53 |
| 1. Legislación, regulaciones e instituciones..... | 54 |
| 1.1. Marco legal de los seguros..... | 54 |
| 1.2. SSN: marco regulatorio para inversiones y microseguros | 56 |
| 1.3 Participación del sector privado y la comunidad internacional | 58 |
| 1.4 Otros avances en materia regulatoria: la póliza de seguros digital y la modernización de la SSN | 59 |
| 2. Aspectos generales del mercado actual..... | 59 |
| 2.1. Penetración de los seguros en Argentina | 59 |
| 2.2. El mercado de los seguros..... | 61 |
| 2.3. Primas de seguros netas | 63 |
| 2.4. Distribución geográfica de los productos | 65 |
| 2.5 Intermediación..... | 65 |

| | |
|---|----|
| 3. Demanda e interacción del mercado..... | 67 |
| 3.1 Seguros inclusivos: ¿por qué nuestro análisis debe centrarse en los seguros de riesgo climático y salud? | 67 |
| 3.2. Seguros de salud | 68 |
| 4. Productores..... | 74 |
| 4.1. Canales de distribución..... | 74 |
| 5. Conclusiones y recomendaciones..... | 77 |
| 6. Resumen | 81 |
| Anexo. Aspectos destacados de las entrevistas..... | 85 |
| Referencias | 92 |

Aclaraciones

La falta de datos oficiales sobre el impacto y los efectos de los desastres ha limitado el análisis del presente diagnóstico. Asimismo, ante la inconsistencia en la información sobre medidas fiscales y de alivio tributario para las poblaciones y los sectores afectados por desastres, se decidió excluirla. Finalmente, la escala de los datos disponibles (predominantemente en los ámbitos nacional y macro) deteriora el análisis a escala regional y a escala local.

Los hallazgos y las evaluaciones sobre el acceso a los seguros inclusivos surgen de bases de datos del gobierno, en particular de los datos publicados en el sitio web de la Superintendencia de Seguros de la Nación. Se debe tener en cuenta que para ciertas líneas de negocios y productos, los datos disponibles no se encuentran actualizados. De acuerdo con el producto, los datos disponibles son a junio de 2019, a diciembre de 2019, a junio de 2020 y a septiembre de 2020.

Toda la información y el análisis sobre COVID-19 deben interpretarse como “en desarrollo”, considerando que la pandemia no ha terminado al momento de la preparación de este diagnóstico.

Siglas y acrónimos

CAP: *Common Alert Protocol* (Protocolo Común de Alerta)

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CONAE: Comisión Nacional de Actividades Espaciales

DIPECHO: *Disaster Preparedness European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations* (Programa de Preparación ante Desastres de la Dirección General Europea de Ayuda Humanitaria y Protección Civil)

ENSO: El Niño - Oscilación del Sur

FMI: Fondo Monetario Internacional

FONAE: Fondo Nacional de Emergencias

FONCAP: Fondo Nacional de Capital Social

FONGIR: Fondo Nacional para la gestión integral del riesgo y la Protección Civil

GIRCYT: Red de Organismos Científico-técnicos para la Gestión Integral del Riesgo

GIRSAR: Programa de Gestión Integral de los Riesgos en el Sistema Agroindustrial Rural

IAIS: *International Association of Insurance Supervisors* (Sociedad Internacional de Supervisores de Seguros)

MiPyMES: Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

NDC: *Nationally Determined Contribution* (Contribución Determinada a Nivel Nacional)

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

PIB: producto interno bruto

PNRRD: Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2018-2023

PRI: *Principles for Responsible Investment* (Principios de Inversión Responsable)

PSI: *Principles for Sustainable Insurance* (Principios de Seguros Sostenibles)

SIF: Foro de Seguros Sostenibles

SINAGIR: Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil

SINAME: Sistema Nacional de Alerta y Monitoreo de Emergencias

SMN: Servicio Meteorológico Nacional

SSN: Superintendencia de Seguros de la Nación

UNDRR: *United Nations Office for Disaster Risk Reduction* (Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres)

Introducción

Argentina está considerada como un país de ingresos medios-altos. En el aspecto macroeconómico, como en décadas pasadas, Argentina atraviesa una crisis económico-financiera con altos índices de inflación y devaluación de la moneda local. La reestructuración de la deuda con acreedores, incluyendo el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Club de París, es fundamental para el éxito de las políticas a implementar. La crisis mundial por Coronavirus, que llevó al gobierno a aplicar un confinamiento continuo por etapas desde marzo de 2020, profundizó la delicada situación existente desde el punto de vista económico y social. El PIB cayó un 9,9% durante 2020. El informe *Doing Business* del Banco Mundial (año 2020), sobre la facilidad para hacer negocios, ubica a la Argentina en el puesto 126 entre 190 países, muy por debajo de otros países de América Latina.

El país tiene un sector agrícola, en general eficaz, que ha contribuido de forma creciente a su PIB, del 4,7% del PIB en 2000 al 6,1 en 2018. En contraste, la porción de empleo correspondiente al sector agrícola se ha visto disminuida muy por debajo del 1%, con un alto nivel de mecanización de la producción en la región pampeana. Argentina es uno de los principales exportadores agrícolas en el ámbito mundial, y las exportaciones de agroalimentos han crecido significativamente en las últimas décadas; representaron el 42% de las exportaciones totales en 2000 y el 51% en 2018.

Si bien ha habido avances en los últimos años, el nivel de desarrollo de Argentina en relación con la transferencia de riesgo y los seguros inclusivos es limitado, aun en comparación con otros países de América Latina. Esto surge de la comparación de las tasas de penetración y los niveles de densidad de los seguros, analizada en el Capítulo 2, y se debe a varias causas, incluyendo aspectos culturales, económicos y regulatorios, entre otros.

En lo que hace a la gestión de riesgo de desastres, en años anteriores se avanzó principalmente a través de la creación de instituciones y de legislación. Sin embargo, la evidencia demuestra que, en la mayoría de los casos, no se generan registros de daños y pérdidas en relación con el cambio climático, como tampoco se encuentran dentro de un marco de procesos sistematizados. Esto tiene un impacto directo sobre las tareas de reconstrucción y prevención, debido a que los daños no se registran/evalúan con certeza y precisión. Estos temas, entre otros, se desarrollan en profundidad en el capítulo 1.

Respecto al seguro inclusivo, las iniciativas desarrolladas en Argentina han sido aisladas y con escasa continuidad en el tiempo. En el sector agrícola, la gran mayoría de los seguros climáticos se limita a cubrir el riesgo relacionado con el granizo, prácticamente dejando de lado la cobertura por inundaciones y por sequías que afectan a la producción agrícola, una de las principales fuentes de ingreso de divisas del país. Los pequeños productores, en comparación con los grandes agricultores, se ven fuertemente expuestos y afectados por lo anterior, ya que no pueden limitar su riesgo en base a la diversificación geográfica, además de considerar que el costo de los seguros es alto. También, la falta de conocimiento, los prejuicios sobre costos y alcances de la cobertura, y el bajo nivel de concientización sobre los seguros han sido algunos de los principales factores que justifican el menor desarrollo de los seguros inclusivos en el sector agrícola. Si bien no se encontró evidencia sistematizada, la información de las entrevistas con actores clave demostró que durante la última década se llevaron a cabo algunas experiencias piloto localizadas, en su mayoría en unas pocas provincias, con un éxito razonable. En tal sentido, hay consenso en la necesidad de desarrollar las capacidades de los diferentes actores del sector de los seguros y de lograr una mejor articulación entre ellos.

Algunos de los temas cubiertos por esta consultoría están alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS). Particularmente, para 2030, aumentar considerablemente la cantidad de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y su adaptación, y la resiliencia ante los desastres, y para desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral del riesgo de desastres a todos los niveles (objetivo 11.b). El objetivo 8.10 se refiere al sector financiero, y busca fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para fomentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos.

Respecto de la participación de las compañías de seguros argentinas en las iniciativas internacionales relacionadas con la sostenibilidad, la adopción de los Principios para la Sostenibilidad en Seguros (PSI, por sus siglas en inglés) podría ser un paso hacia la incorporación de la sostenibilidad en las compañías de seguros. Según los PSI, los seguros sostenibles tienen el objetivo de reducir los riesgos, desarrollar soluciones innovadoras, mejorar el rendimiento empresarial y contribuir a la sostenibilidad ambiental, social y económica. En abril de 2021 había casi 100 signatarios de los PSI en el mundo, 17% de América Latina (con una clara predominancia de Brasil), pero ninguno de Argentina. Algo similar sucede con otra iniciativa de las Naciones Unidas. Así como los PSI se refieren a los seguros, los Principios para la Inversión Responsable (PRI, por sus siglas en inglés) agrupan a más de tres mil inversores de todo el mundo, y las compañías de seguros ocupan un lugar relevante, ya que muchas de ellas son grandes inversores institucionales.

A pesar de la delicada situación económica general, como se mencionó antes, en los últimos años se ha generado un ambiente propicio para el desarrollo de la transferencia de riesgos y seguros inclusivos, con una serie de avances y aspectos positivos que pueden servir de base para el desarrollo, como se presentará en los siguientes párrafos.

En cuanto a los compromisos climáticos, se puede tomar como ejemplo la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés) de Argentina, conforme el Acuerdo de París. La NDC presentada por Argentina en diciembre de 2020, en comparación con la que se presentó en 2016, tiene un mayor foco en el riesgo de desastres y la transferencia de riesgos. Si bien la NDC actual reconoce una serie de barreras relacionadas con los mapas de vulnerabilidad y riesgo, con la cuantificación económica de los impactos climáticos y con la necesidad de un fortalecimiento institucional y de coordinación interinstitucional, se destaca el objetivo de generar capacidades y de optimizar instrumentos financieros y de transferencia de riesgos. Asimismo, en relación con la NDC, se prevé un avance en la implementación de políticas específicas para los sectores agrícola, ganadero y forestal, con el objetivo de incorporar los impactos actuales y futuros del cambio climático en la planificación, en lo referido a la transferencia de riesgos.

En enero de 2021, la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN, ente regulador del sector de seguros) se convirtió en miembro del Memorándum de Entendimiento Multilateral (MMoU, por sus siglas en inglés), un acuerdo internacional de cooperación e intercambio de información entre los supervisores de la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS por sus siglas en inglés). El MMoU es una herramienta regulatoria esencial para que los supervisores fomenten mercados de seguros más confiables y estables. Cuenta entre sus miembros con supervisores de más de 200 jurisdicciones. El mapa de ruta de IAIS para 2021-2022, adoptado en febrero de 2021,¹ plantea proyectos y actividades clave. En particular, “El objetivo general 3: Compartir buenas prácticas de supervisión y facilitar la comprensión de las cuestiones relacionadas con la supervisión”, incluye, entre otros, el riesgo climático y los proyectos orientados a promover el desarrollo sostenible e inclusivo de los mercados de seguros. El Foro de Seguros Sostenibles (SIF, por sus siglas en inglés),² convocado por las Naciones Unidas, trabaja junto con IAIS aportando proyectos e investigaciones colaborativas sobre cuestiones de cambio climático.

¹ Ver: <https://bit.ly/3saJYbk>

² El SIF (Foro de Seguros Sostenibles) es un grupo de liderazgo de supervisores y reguladores de seguros que trabajan en conjunto para fortalecer el entendimiento de las cuestiones de sostenibilidad en relación con el sector de los seguros y la forma de responder a esas.

En cuanto a los seguros agrarios, la literatura muestra que, al contrario de la mayoría de los países en los que el Estado juega un papel preponderante en la protección de los pequeños productores a través del subsidio de primas, en Argentina la participación del Estado históricamente ha sido baja, según el Banco Mundial y otras fuentes. Varios de los entrevistados estuvieron de acuerdo, aunque algunos de ellos consideraron esencial que los beneficiarios paguen parte de la prima, al menos para valorar los beneficios del seguro agrícola.

Los seguros basados en índices representan una de las herramientas que podría ser una opción para aumentar la cobertura de los seguros y extenderla a más productos y localidades. Sin embargo, en Argentina han registrado escaso avance. Los seguros basados en índices (también conocidos como seguros paramétricos) plantean un enfoque relativamente nuevo, innovador y cada vez más popular en la prestación de seguros. Se trata de contratos en los que la indemnización se define en función de un índice predeterminado (por ejemplo, bajo rendimiento en la cosecha, nivel de precipitaciones). Estos índices pueden utilizar información de sensores, información satelital y tecnologías digitales. Según la investigación realizada, una de las principales limitantes sería la complejidad que este “nuevo” instrumento representa para las distintas partes interesadas. Las barreras están vinculadas con la falta de datos y de articulación de las fuentes de datos, así como con la necesidad de diseñar índices críticos que determinen la relación con las pérdidas de producción y que reflejen un alto grado de confiabilidad. A pesar de que existe una sola regulación con respecto a este tipo de seguros, el hecho de que se trate de una resolución conjunta entre la Superintendencia de Seguros de la Nación y el Ministerio de Agricultura es una buena señal.

En relación con las finanzas sostenibles, la nueva administración que asumió el cargo en diciembre de 2019 estableció una Mesa Técnica al respecto (la Mesa Redonda), coordinada por la Unidad de Relaciones Internacionales del Ministerio de Economía³. La Mesa Redonda representa el primer paso hacia el objetivo de formular una Estrategia Nacional de Finanzas Sostenibles. Tiene como objetivo identificar alternativas para movilizar de manera escalable los recursos necesarios para fomentar las inversiones públicas y privadas que contribuyan a alcanzar los objetivos económicos y sociales en el marco de los ODS, incluyendo los de mitigación y adaptación al cambio climático del país. Además, tiene como propósito iniciar el proceso de identificación de los riesgos asociados al cambio climático a los que están expuestos los diferentes agentes del sector financiero, y fortalecer las capacidades tanto del sector público como del privado para gestionarlos. La Mesa Redonda ha aprobado recientemente

³ Los miembros permanentes de la Mesa Redonda son: la Unidad de Relaciones Internacionales – Ministerio de Economía; Secretaría de Finanzas – Ministerio de Economía; Comisión Nacional de Valores; Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN); Banco Central de la República Argentina; Banco de la Nación Argentina; Banco de Inversión y Comercio Exterior; Secretaría de Asuntos Estratégicos – Presidencia; Ministerio de Desarrollo Productivo; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

un mapa para el desarrollo de las finanzas sostenibles en el país,⁴ así como la implementación de las actividades que guiarán el trabajo a corto, mediano y largo plazo. Teniendo en cuenta a los actores involucrados, en particular a la SSN como miembro permanente, la Mesa Redonda podría ser un foro de discusión adecuado para este diagnóstico.

En diciembre de 2020, la SSN puso en marcha la Mesa Redonda Participativa del Sector de Seguros y Reaseguros. Uno de sus principales objetivos es crear un espacio de consultas técnicas con las cámaras y asociaciones del sector con el fin de promover el diálogo institucional. Con el propósito de proteger y fortalecer al sector nacional de los seguros y reaseguros, se propone servir de catalizador para la formación de alianzas estratégicas entre los miembros del mercado de seguros. Uno de los primeros proyectos analizados se enfoca en hacer comprensible el vocabulario utilizado para todas las personas, sin perjuicio de su nivel de especialización en la materia. Esto significaría un gran avance en cuanto a la promoción de la cultura sobre los seguros en el país, en línea con algunas de las debilidades detectadas.

Uno de los principales desafíos para desarrollar e implementar políticas relacionadas con estos temas será la articulación, en el marco de un proceso con múltiples partes interesadas, que idealmente debería incluir a: los beneficiarios; la SSN; la Mesa Redonda de Finanzas Sostenibles; otras mesas redondas sectoriales; los ministerios y organismos estatales a escala federal, provincial y municipal; las compañías de seguros y reaseguros, productores de seguros; entidades AgTech; asociaciones de seguros; asociaciones agrícolas; organizaciones internacionales; bancos multilaterales y locales de desarrollo; iniciativas sectoriales; e intermediarios, entre otros.

Teniendo en cuenta lo anterior, este primer diagnóstico busca informar sobre los desafíos y las oportunidades para la transferencia de riesgos y los seguros inclusivos en la Argentina. Al mismo tiempo, su objetivo es destacar los aspectos en los que el PNUD puede, junto con sus asociados, avanzar con los próximos pasos para generar un entorno propicio para los seguros inclusivos y el financiamiento de los riesgos, y trabajar conjuntamente en el desarrollo y la implementación de soluciones específicas adecuadas para el contexto del país.

La estructura del relevamiento de diagnóstico articulado en este documento tiene como objetivo cubrir los siguientes temas: la información sobre riesgos subyacentes y desarrollo; las condiciones de mercado en relación con los seguros inclusivos; las condiciones de mercado en relación con el financiamiento de los riesgos; integración y desarrollo del financiamiento de los seguros/riesgos, así como cualquier información adicional relevante para el tema.

⁴ Ver: <https://bit.ly/3yy5Ezs>

- El capítulo 1 se refiere a la información sobre los riesgos subyacentes y el desarrollo en la Argentina.
- El capítulo 2 trata en profundidad las condiciones del mercado para los seguros inclusivos.
- En el anexo se resumen los puntos de vista de las diferentes partes interesadas de cada área.

Los hallazgos de este diagnóstico demuestran lo limitado que es el desarrollo de la transferencia de riesgo y del seguro inclusivo en la Argentina, en particular en un sector clave para el país como es el sector agrícola. Los avances logrados a la fecha en cuanto a transferencia de riesgos, a partir de la creación de instituciones y regulaciones, no han tenido la continuidad necesaria, y existen ciertas fallas en cuanto a la articulación y a la generación de información sobre daños y pérdidas. Con respecto al seguro inclusivo, es importante sistematizar las lecciones aprendidas en los pocos casos desarrollados en algunas provincias. El diseño de las soluciones exitosas debe surgir de un proceso que involucre a todas las partes interesadas en la cadena de valor y que contemple: la participación desde el principio de los beneficiarios directos y de los productores locales; una mejora en la cultura sobre los seguros de todos los actores del sector; la evaluación de soluciones innovadoras con tecnología de vanguardia que puedan reducir el costo de la prima para los usuarios finales, pero que estén adecuadamente adaptadas; el diseño de aportes adecuados por parte de las organizaciones internacionales y del Estado en sus tres niveles; el análisis del papel que puede desempeñar el sector financiero; y el reconocimiento de que puede haber múltiples soluciones de acuerdo con las características de cada región o subregión, entre otras.

A diferencia de otras épocas, en los últimos años, el andamiaje institucional ha avanzado hacia un entorno más propicio, que serviría de plataforma para el relanzamiento de ambos temas a fin de lograr un mayor desarrollo en los próximos años.

CAPÍTULO 1

Información sobre riesgos subyacentes y desarrollo

1. Introducción. Perfil de riesgo de Argentina

La Argentina no se caracteriza por tener riesgos intensivos de desastres. Sin embargo, desde la creación de la nación han ocurrido desastres originados por amenazas naturales. Más aun, los anteriores han dado forma no sólo a las transformaciones políticas, sino también a la cultura del pueblo argentino. Desastres como las grandes sequías entre 1827 y 1832, la epidemia de “fiebre amarilla” en 1871, las inundaciones rurales entre 1913 y 1915, los terremotos en San Juan y en Cauçete en 1944 y 1977 respectivamente, la erupción del volcán Hudson en 1991 y la inundación urbana en Santa Fe en 2003 constituyen evidencias en contra de la categoría de “país de bajo riesgo” que tiene Argentina.

Este capítulo cubrirá el perfil básico de riesgo de la Argentina desde el punto de vista histórico de los desastres y su relación con el desarrollo del país. El objetivo principal es repasar aspectos jurídicos, institucionales y económicos para identificar brechas y oportunidades para las iniciativas y mecanismos de transferencia de riesgos.

1.1. Visión general de los riesgos de desastres

En línea con el Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2018-2023⁵ (PNRRD), se presenta a continuación un resumen de los principales riesgos existentes en la República Argentina.

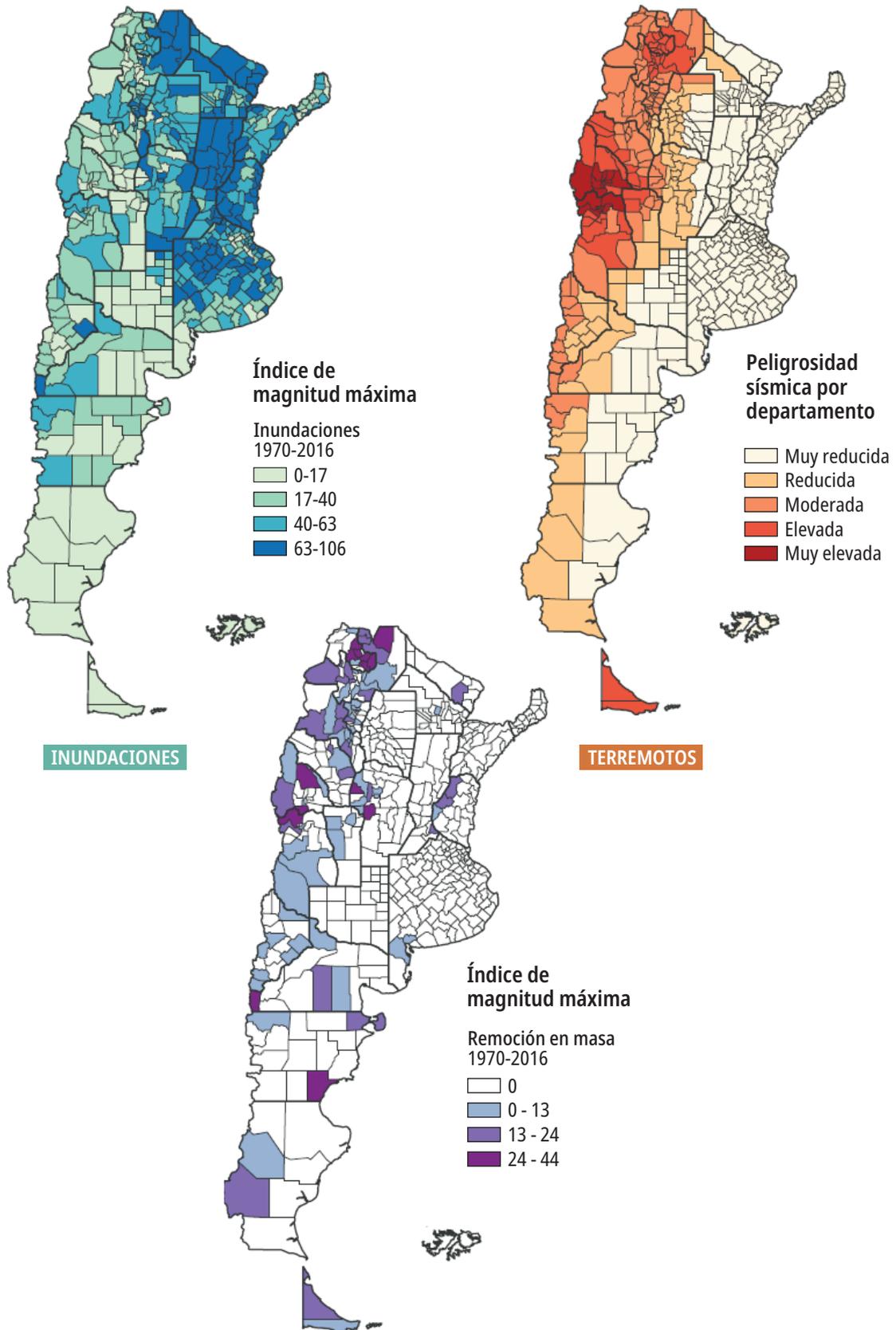
Amenazas naturales

El Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres de Argentina reconoce dos tipos principales de amenazas naturales:

- 1) Geodinámicas: actividad sísmica, actividad volcánica, fenómenos de deslizamiento de tierras.
- 2) Hidrometeorológicas: tormentas severas, tornados, inundaciones, mareas extraordinarias, eventos ENSO cálidos y fríos.

⁵ Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (2018-2023), SINAGIR, 2018.

MAPA DE AMENAZAS | (PNRRD 2018-2023)



Amenazas antropogénicas

El Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres reconoce tres tipos de amenazas generadas por el ser humano:

- 1) Las que están asociadas a instalaciones fijas para la fabricación, el procesamiento, almacenamiento y transporte de sustancias peligrosas.
- 2) Las que se relacionan con el funcionamiento, la operación y el colapso de las represas.

Llama la atención la omisión de varias amenazas (tanto naturales como antropogénicas) en el PNRRD 2018-2023. No obstante, dichas omisiones no deberían interpretarse como vacantes, ya que hay organizaciones específicas que las contemplan. Por ejemplo, los riesgos biológicos no se encuentran incluidos en el PNRRD. Sin embargo, es importante señalar que el Ministerio de Salud tiene una importante estrategia que trata los peligros epidemiológicos, estructurada específicamente sobre fenómenos recurrentes como las enfermedades dengue, zika y chikunguña. Otro ejemplo son las olas de calor, una amenaza importante debido a su relación con el cambio climático, que está a cargo del Servicio Meteorológico Nacional y de su Sistema de Alerta Temprana para prevenir el impacto sobre la salud. Un último ejemplo es el riesgo nuclear. La Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN) trabaja con planes estrictos de emergencias y contingencias,⁶ aunque aun no se ha terminado de sumar al sistema SINAGIR.

Indicadores básicos de vulnerabilidad

Sobre la base de los indicadores de desarrollo del Banco Mundial⁷ y el último censo nacional,⁸ a continuación se presentan dos tablas con indicadores demográficos y económicos.

DIAGRAMA 1 | Población en Argentina (Censo Nacional 2010)

| | | |
|------------------------------------|--------------------------|----------------|
| Población | millones de personas | 41.446.246,000 |
| Urbana | % población total | 91,452 |
| Rural | % población total | 8,548 |
| Crecimiento de la población urbana | % anual | 1,043 |
| Densidad de población | Personas/km ² | 15,100 |

⁶ Ver: <https://bit.ly/33np0LU>

⁷ Ver: <http://data.worldbank.org/>

⁸ Ver: <https://bit.ly/3dTSqDp>

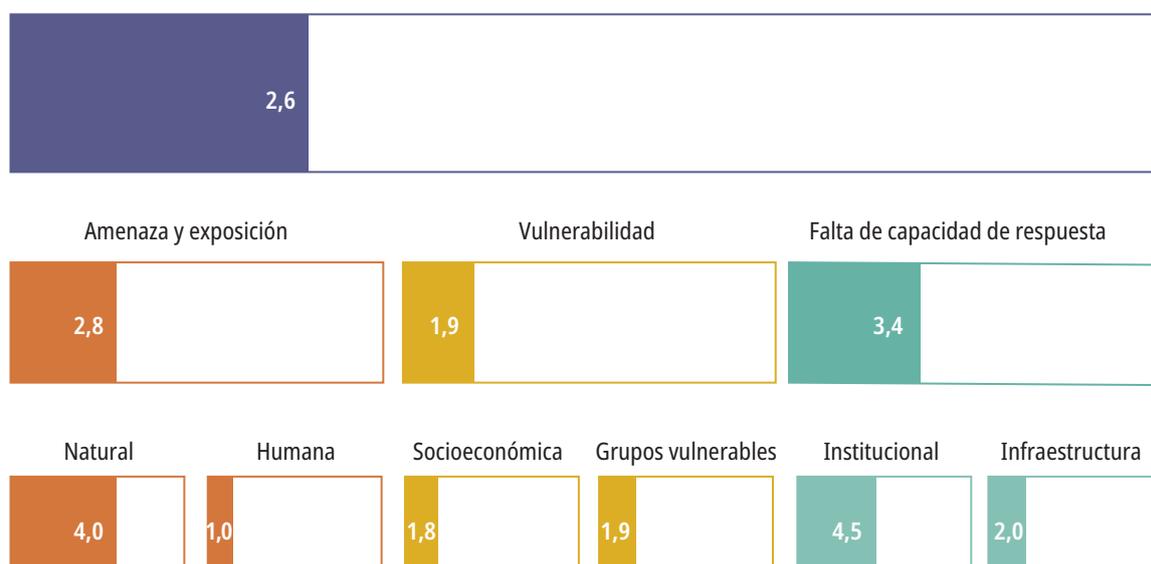
DIAGRAMA 2 | Indicadores económicos (Banco Mundial 2010)

| | | |
|---------------------------------|-----------------|---------------|
| PIB (producto interno bruto) | Millones de USD | 611.755,085 |
| PIB per cápita | USD per cápita | 14.715,180 |
| Capital social | Millones de USD | 1.380.560,000 |
| Formación bruta de capital fijo | Millones de USD | 103.885,228 |
| Gastos sociales | Millones de USD | 167.367,000 |
| Ahorro bruto | Millones de USD | 101.588,059 |
| Reservas totales | Millones de USD | 28.143,040 |

INFORM Risk estadísticas básicas: Argentina

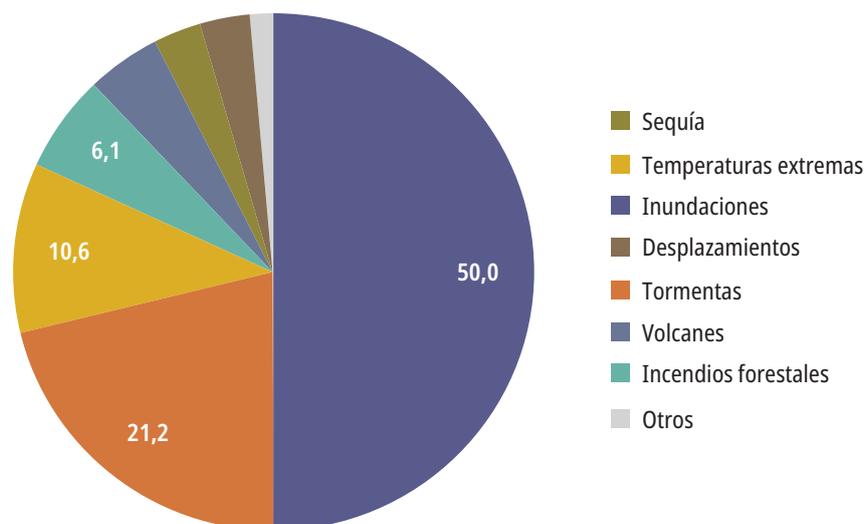
El siguiente es un perfil de la Argentina elaborado con la herramienta INFORM Risk⁹ del Grupo de Trabajo sobre Riesgo, Alerta Temprana y Preparación del Comité Permanente entre Organismos IASC y la Comisión Europea.

DIAGRAMA 3 | Resumen: amenazas, vulnerabilidad, capacidad



⁹ Ver: <https://bit.ly/3IRdY1U>

DIAGRAMA 4 | Frecuencia de desastres por tipo de amenaza hasta 2015¹⁰



Distribución de porcentajes de desastres

1.2. Línea de tiempo: gestión de riesgos en Argentina

A través de una línea de tiempo, se presenta un breve resumen de la institucionalización de las emergencias en Argentina. Se distinguen cuatro períodos principales.

El primer período abarca el siglo xix a partir de 1816, el año de la independencia de Argentina, e incluye tres décadas del siglo xx. Este período se encuentra marcado por la ausencia de instituciones públicas oficiales para gestionar los riesgos y responder a las emergencias. Sin embargo, cabe destacar que la Cruz Roja Argentina se fundó en 1880, sólo 17 años después de la creación de la Cruz Roja en el mundo, anticipando así al Estado como institución de respuesta a emergencias.

El segundo período está marcado por el contexto internacional. En la década de 1930, en el mundo se crearon defensas antiaéreas pasivas para proteger a los civiles de los ataques aéreos, una nueva forma de destrucción y ataque en contextos bélicos. Gradualmente, ante la ausencia de organismos o instituciones específicas para responder a los peligros naturales, este tipo de funciones se asignó a los militares. En el caso de Argentina, se le dio ese rol al Comando de Defensa Antiaérea.

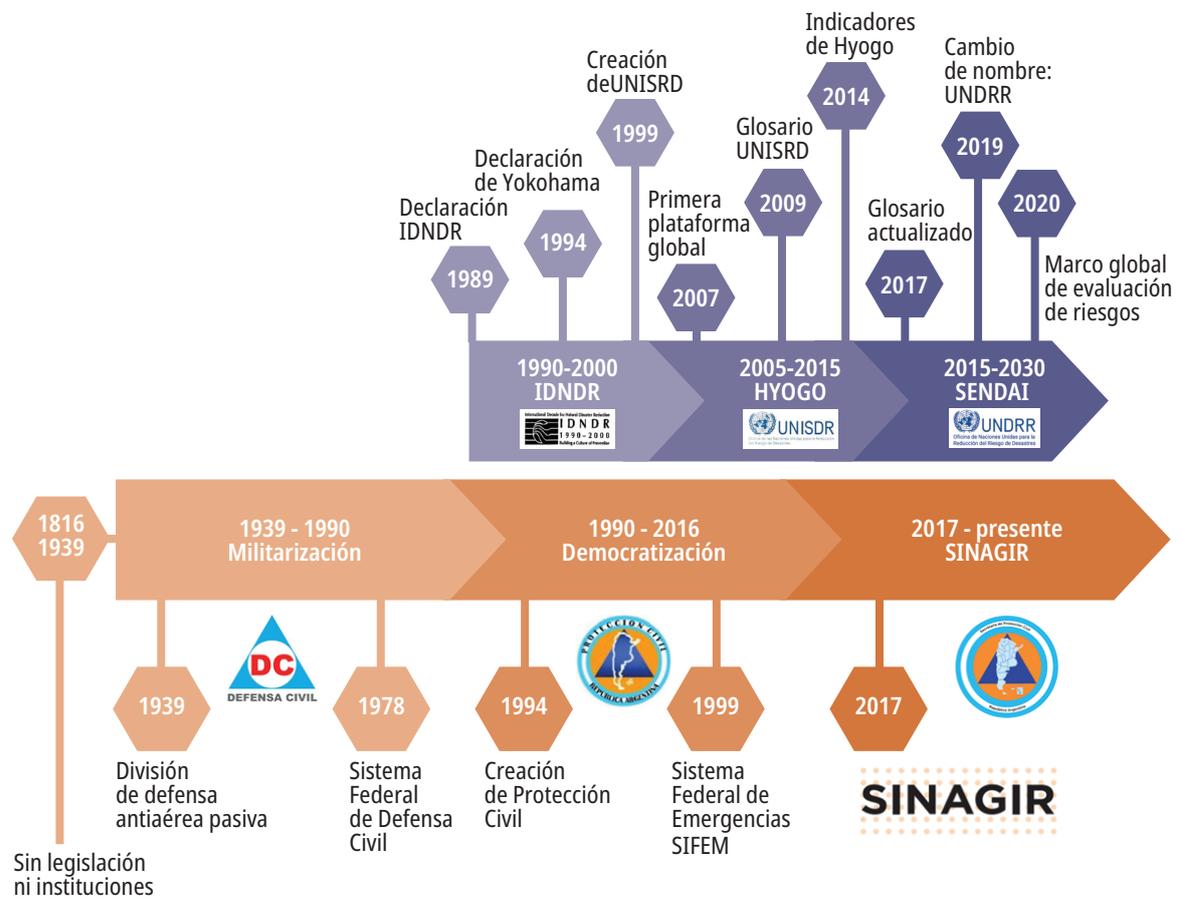
¹⁰ CRED EM-DAT database.

Si bien durante este período Argentina tuvo gobiernos democráticos, los servicios de emergencia siempre estuvieron bajo la responsabilidad de los militares. Primero, bajo la responsabilidad de la Fuerza Aérea y del Ejército, y en 1969 se transfirió al ámbito directo del Ministerio de Defensa. Pocos años después, por primera vez se le dio el nombre de Defensa Civil, y finalmente, en 1978, después del terremoto de Cauce, se creó la Dirección Nacional de Defensa Civil y se organizó el Sistema Federal. Este fue un hito que estableció los pilares fundamentales del sistema y de su doctrina basada en valores de solidaridad y autoprotección. Determinó también que sería de carácter federal, dejando a cada provincia la responsabilidad de crear su propia legislación e instituciones de defensa civil a escala local.

El tercer período, que podría llamarse “período de democratización”, comenzó con la caída del último gobierno militar en 1983, y se formalizó con la reforma constitucional de 1994. En el ámbito federal, el área pasó a llamarse Protección Civil y se trasladó al Ministerio del Interior bajo gestión civil y en carácter de Dirección Nacional. Aunque el proceso de creación de defensas civiles a escala provincial ya había comenzado, tras esta transformación en 1994 la Dirección Nacional inició la ardua tarea de capacitar a las provincias en legislación y otros temas, como planificación y metodologías de análisis de riesgos. Debido a la complejidad del federalismo y de la distribución de los riesgos, el mapa argentino de legislación sobre emergencias e instituciones de defensa civil a escala provincial es muy variado.

En 1999 Argentina intentó establecer un nuevo sistema, llamado Sistema Federal de Emergencias. La iniciativa no tuvo éxito pero dejó huellas en la legislación que se remediaron recién con la llegada del cuarto período, que comenzó en 2016 con la Ley Nacional N.º 27.287.

DIAGRAMA 5 | Línea de tiempo de protección civil en la Argentina dentro del contexto internacional



Fuente: propia

1.3. Estructura legal y normativa vigente

En 2017, mediante el Decreto N.º 383/2017, la Ley Nacional N.º 27.287 implementó la creación del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil¹¹ (SINAGIR). Esta ley crea dos entidades principales de coordinación: el Consejo Nacional y el Consejo Federal, que representan a los diferentes niveles de gobierno en el país¹². El Consejo Nacional es la máxima instancia de toma de decisiones, articulación y coordinación de los recursos del Estado nacional. Su propósito es diseñar, proponer e implementar políticas públicas para la gestión integral de riesgos a esca-

¹¹ Ver: <https://bit.ly/3sh2kr0>

¹² Ver: <https://bit.ly/324VWZd>

la nacional. Por su parte, el Consejo Federal es la instancia en la que están representadas todas las provincias, lo que lo convierte en un sistema integrado y coordinado a todos los niveles. Adicionalmente, se establece como autoridad de aplicación de la ley a la Jefatura de Gabinete de Ministros (la autoridad de mayor rango después del Presidente de la Nación) a través de la secretaría ejecutiva del SINAGIR, la Secretaría de Protección Civil.

Por un lado, el Consejo Federal tiene el objetivo de promover la integración regional, para lo cual comenzó por aprobar la regionalización del país y el estatuto operativo del mismo. Las provincias argentinas cuentan ahora con mecanismos institucionales de participación en las políticas nacionales de reducción del riesgo de desastres. Por otro lado, el Consejo Nacional está integrado por 17 ministerios y cuenta con una Secretaría Ejecutiva, la Secretaría de Protección Civil. Esta decisión se tomó con el objetivo de implementar medidas que brinden certeza y seguridad jurídica, y aporten respuestas preventivas integrales con la participación activa de las comunidades interesadas, el gobierno y la sociedad civil. Cabe destacar el espíritu preventivo y sistémico de esta ley. Además, el Decreto 39/2017 establece en sus artículos 2 y 3 un “gabinete de emergencia”, compuesto por nueve ministerios con responsabilidad directa, únicamente para situaciones de emergencia o desastre.

Adicionalmente, este sistema está integrado por el sector científico y académico, a través de la formalización de la Red de Organismos Científico Técnicos para la gestión del Riesgo de Desastres (Red GIRCyT) y por el sector de la sociedad civil a través del Registro Nacional de ONG. Por último, desde la perspectiva financiera, cabe destacar dos puntos: el primero es la consideración de la Ley Nacional N.º 24.156 de Administración Financiera como antecedente, y el segundo, la creación de dos fondos, FONGIR y FONAE, que se analizarán más adelante.

1.4. PNUD Argentina y Protección Civil: una década de colaboración positiva

La década de colaboración entre el PNUD Argentina y Protección Civil Nacional ha dado como resultado una base a partir de la cual seguir construyendo. Este período de articulación de diez años comenzó con el primer Programa de preparación ante desastres de la Comisión Europea (Disaster preparedness ECHO)¹³ (2011-2012), que involucró a PNUD Argentina en el fortalecimiento de la coordinación del manejo de emergencias entre gobiernos a escala federal, provincial y local.

¹³ Ver: <https://bit.ly/3q0kZ7V>

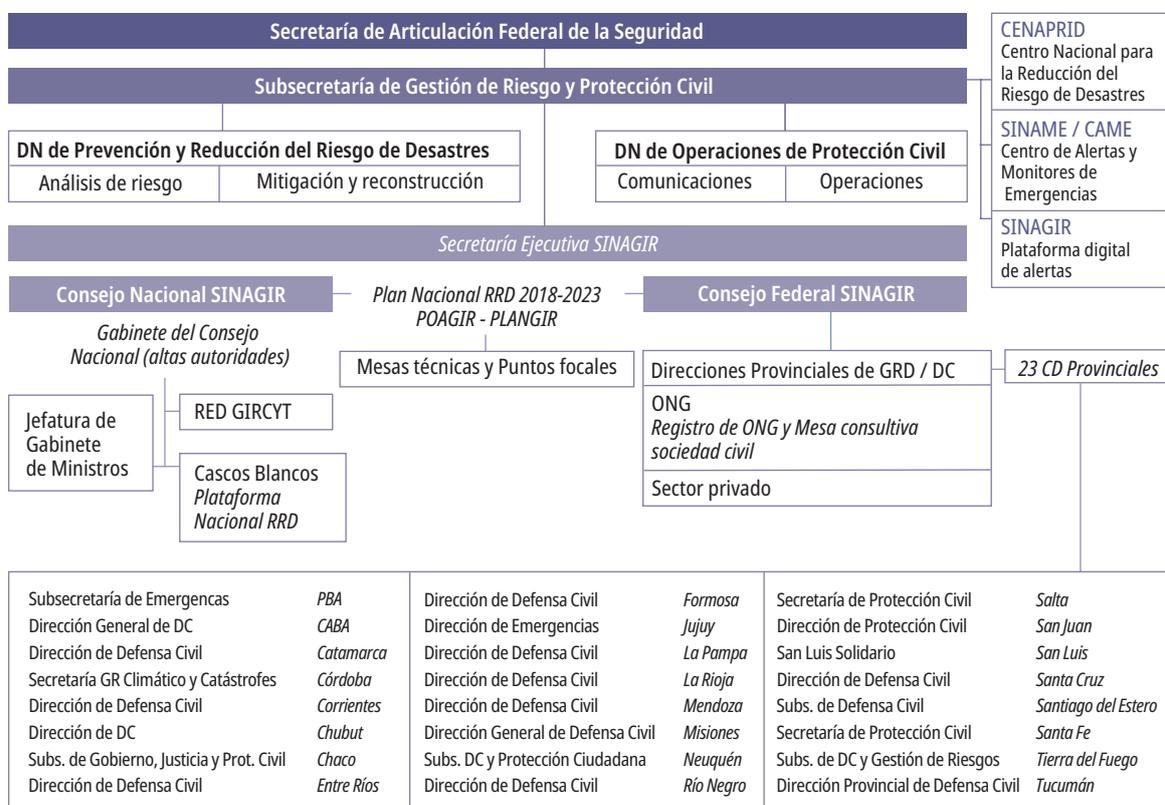
Los importantes logros positivos llevaron a la continuidad de DIPECHO en Argentina, con la colaboración de PNUD Argentina. En 2013-2014 se implementó un nuevo proyecto DIPECHO con el objetivo principal de desarrollar y mejorar las capacidades del Sistema Nacional de Protección Civil, integrando la gestión del riesgo de desastres en las políticas nacionales a través de la creación de una estructura regulatoria adecuada.

El último hito (hasta el momento) de esta década próspera de articulación institucional entre Protección Civil y PNUD Argentina es el Proyecto ARG 17007. Entre 2017 y 2019, este proyecto abordó dos iniciativas principales:

- apoyar la consolidación de SINAGIR (Ley N.º 27.287);
- equipar y hacer operable un Sistema Nacional de Alerta y Monitoreo de Emergencias (SINAME).
- Ambos logros son fundamentales en la actualidad para el sistema de Protección Civil de Argentina. Proporcionan a SINAGIR una estructura legal sólida y un sistema operativo confiable.

1.5 Mapa de actores institucionales de Argentina

Para presentar el SINAGIR, el siguiente es un mapa de todos los actores institucionales mencionados en la Ley Nacional N.º 27.287.



1.6. Iniciativas públicas y privadas recientes

En 2017, Argentina participó en la VI Reunión de Alianzas Público-Privadas para la Reducción del Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe¹⁴. Sin embargo, no ha habido actualización de información después del evento. En 2018, la Secretaría Nacional de Protección Civil, en su carácter de Secretaría Ejecutiva de SINAGIR, firmó un convenio con la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME). Tiene por objetivo establecer las condiciones necesarias para el trabajo articulado entre organizaciones públicas y privadas en la fase de rehabilitación y reconstrucción, después de una emergencia o un desastre. Sin embargo, según esta investigación preliminar, en Argentina las empresas privadas locales involucradas en temas de riesgo de desastres son pocas pero muy activas, y se observa que año tras año se han ido incrementando.

Respecto de la última actualización sobre este tema, durante enero de 2021 la iniciativa ARISE¹⁵ (una alianza del sector privado para sociedades resilientes ante los desastres) recibió un nuevo impulso en Argentina desde la perspectiva de la sociedad civil, en alianza con empresas privadas como CATAM-CIPET, la Asociación de Ingenieros Especialistas de Córdoba, Vessel Group, Inforest, Procórdoba, Space Sur y la Unión Industrial de Córdoba. Hasta la fecha se llevó a cabo una reunión sin la participación de entidades públicas.

Más recientemente, la situación planteada por el COVID hizo que se abriera la participación de compañías multinacionales en varios aspectos de la gestión de la pandemia. Por ejemplo, se creó la campaña “Argentina nos necesita” para recaudar fondos para el Ministerio de Salud y la Cruz Roja Argentina, con la participación de compañías como Coca-Cola Argentina y Deloitte.

Un ejemplo de innovación: el Programa GIRSAR

En 2018, con el apoyo de un préstamo del Banco Mundial y el liderazgo del Ministerio de Agricultura de la Nación, se lanzó el Programa de gestión integral de riesgos en el sistema agroindustrial rural (GIRSAR)¹⁶. Su principal objetivo es fortalecer la resiliencia del sistema agroindustrial para reducir la vulnerabilidad y la exposición de los productores a los riesgos climáticos y de mercado, en especial entre los actores más vulnerables. Además, su estrategia apunta a gestionar de manera integral los riesgos de la agroindustria argentina adoptando acciones para mitigar y transferir

¹⁴ Ver: <https://bit.ly/3GK9zMi>

¹⁵ Ver: <https://www.ariseglobalnetwork.org/>

¹⁶ Ver: <https://www.argentina.gob.ar/agricultura/girsar>

riesgos y hacer frente a las emergencias agrícolas. El enfoque permite definir acciones *ex ante* (de anticipación) y *ex post* (de reparación).

Los primeros pasos hacia los seguros de riesgos climáticos se dieron con la participación de empresas como Sancor Seguros, La Segunda y Marsh.

Adicionalmente, dentro del contexto del impacto de desastres en el sector agrícola, se debe tener en cuenta el documento sobre el análisis de las capacidades técnicas e institucionales para la gestión integrada de los riesgos en el sector agrícola, preparado por el Consejo Agropecuario del Sur para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés)¹⁷.

1.7. Avances con respecto a las NDC de Argentina

Argentina ratificó el Acuerdo de París en 2016 a través de la Ley Nacional N.º 27.270. Para cumplir con sus compromisos, el país diseña y publica la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés). Aunque este documento se centra en el cambio climático como tema principal, no puede negarse la relevancia que tiene el riesgo de desastres en este contexto.

En esta línea, cabe destacar que la primera NDC argentina (2016)¹⁸ sólo se refiere a la reducción del riesgo de desastres de modo secundario, dentro del contexto de los esfuerzos en curso y las necesidades de adaptación. La referencia a las diferentes amenazas (inundaciones, olas de calor, incendios forestales) es menor de lo esperable. Sin embargo, cabe destacar que se hace referencia a cuestiones de vulnerabilidad, ya que este es un aspecto clave en la reducción del riesgo de desastres. También es interesante el hecho de que se mencione la transferencia de riesgos de mercado y los instrumentos financieros, identificados como acción prioritaria.

La segunda y más reciente NDC argentina (2020)¹⁹ representa un avance sustancial en términos de la vinculación entre la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático. Para comenzar, el riesgo de desastres aparece descrito con un mayor nivel de detalle que en el primer NDC. Las amenazas naturales están mejor definidas, asociadas con los cambios en el tiempo y en los patrones climáticos. La gestión del riesgo de desastres se destaca como una política transversal a seguir, y el concepto de resiliencia está presente

¹⁷ Ver: <https://bit.ly/3GPsght>

¹⁸ Ver: <https://bit.ly/3s3BTfo>

¹⁹ Ver: <https://bit.ly/3IW0zWb>

en todo el documento. Además, los escenarios de impacto son claros y consistentes, aunque con cierto nivel de imprecisión debido a que los datos a escala nacional no cubren los escenarios locales. Por último, con respecto a la transferencia de riesgos y el financiamiento, la NDC expresa: “Poca experiencia en el país sobre instrumentos de transferencia de riesgo climático, bajo nivel de articulación público-privada y conocimiento limitado del sector privado sobre temas de adaptación al cambio climático”.²⁰

A la fecha, el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático aún se encuentra en etapa de elaboración. Asimismo, vale la pena destacar el espacio institucional del Grupo de Trabajo de Gestión de Riesgo del Gabinete Nacional de Cambio Climático²¹. Además, en su desarrollo se está comenzando a considerar a la Reducción de Riesgo de Desastres (DRR, por sus siglas en inglés) como una cuestión estratégica. Los dos planes deben estar estrechamente vinculados, ya que ambos deben prever acciones correctivas estratégicas y prospectivas.

2. Historial de crisis y desastres

Emergencias y desastres son términos que a menudo se toman como sinónimos, sin embargo, hay una diferencia importante entre ellos:

- En el caso de un desastre, se crea una desproporción entre los medios necesarios para responder a las necesidades de la comunidad afectada y los medios disponibles en la comunidad.
- En el caso de una emergencia, los medios disponibles localmente son suficientes para satisfacer la demanda producida por el evento adverso.

Por ello, la siguiente sección es un recuento de los desastres más importantes de la historia moderna de la Argentina en términos de su impacto en el sistema económico y productivo.

Otra definición clave es la que diferencia el riesgo intensivo del riesgo extensivo. Las escalas espaciales y temporales son fundamentales para hacer frente a los riesgos, y la diferenciación podría ser crítica para hacer frente a las amenazas. Según la terminología de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres:²²

²⁰ *Ibíd*em, p. 70.

²¹ Ley Nacional N.º 27.520, Gabinete Nacional de Cambio Climático, Grupo de trabajo de Gestión del Riesgo. En: <https://bit.ly/3dTiuyq>

²² Ver: <https://www.undrr.org/terminology>

Riesgo de desastre extensivo. El riesgo de eventos y desastres de baja gravedad y alta frecuencia, asociado en la mayoría de los casos con amenazas altamente localizadas.

Nota: El riesgo de desastre extensivo se da principalmente donde las comunidades están expuestas o son vulnerables a inundaciones localizadas recurrentes, deslizamientos de tierra, tormentas o sequías. El riesgo de desastre extensivo con frecuencia se ve exacerbado por la pobreza, la urbanización y la degradación ambiental.

Riesgo de desastre intensivo. El riesgo de desastres de alta gravedad, de frecuencia media a baja, asociados principalmente con amenazas de peligro elevado.

Nota: el riesgo de desastre intensivo es principalmente una característica de las grandes ciudades o áreas densamente pobladas, que no sólo están expuestas a amenazas de peligro elevado como terremotos fuertes, volcanes activos, inundaciones severas, *tsunamis* o tormentas importantes, sino que también tienen altos niveles de vulnerabilidad a estos peligros.

2.1 Los desastres más importantes de la historia moderna argentina

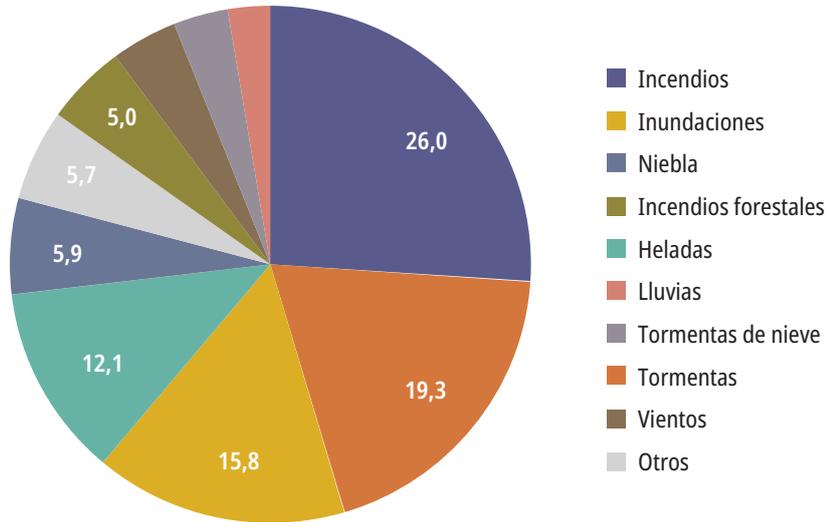
La epidemia de “fiebre amarilla” de 1871 se puede identificar como el primer desastre al que tuvo que hacer frente el Estado argentino. Provocó una respuesta significativa por parte del Estado que se puede resumir en dos hitos: el fortalecimiento del sistema de salud y la creación de la Oficina Meteorológica Nacional, conocida en la actualidad como Servicio Meteorológico Nacional. Las primeras décadas del siglo xx se vieron marcadas por inundaciones y sequías en igual medida, anticipando el impacto sistémico de las amenazas hidrometeorológicas en el país. En 1944, un severo terremoto en la ciudad de San Juan reveló la fragilidad de las comunidades expuestas a los terremotos. Por un lado, la destrucción que causó este evento puso en relieve la precariedad de la situación habitacional y de las condiciones generales de vida de los habitantes de las provincias. Por otro, la debilidad de la respuesta al evento expuso la falta de capacidades de los Estados provinciales y del Estado nacional.

En 1977 otro devastador terremoto en la ciudad de Caucete, San Juan, demostró que las amenazas geodinámicas son recurrentes en Argentina. Este episodio presentó la oportunidad de crear una doctrina y un sistema de Defensa Civil nacional. En 1991 la erupción del volcán Hudson interrumpió la vida de los habitantes de la Patagonia durante al menos siete meses.

El siglo xxi ya ha traído dos grandes episodios de inundaciones urbanas: la inundación de la ciudad de Santa Fe en 2003 y la inundación de la ciudad de La Plata en 2013. En la actualidad se siguen analizando las consecuencias de estos desastres. La erupción volcánica del

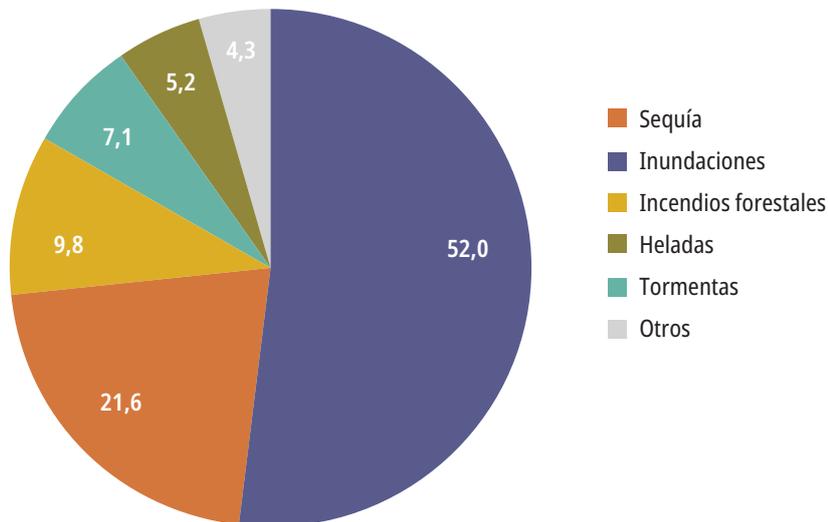
Cordón del Caulle en 2011 interrumpió las actividades en la mayor parte del país durante al menos cuatro meses. Entre 2016 y 2017 Argentina atravesó una de las peores temporadas de incendios forestales, y casi alcanzó su récord histórico de hectáreas quemadas. Por último, la sequía de 2017/2018 tuvo un fuerte impacto en el sistema productivo del país.

DIAGRAMA 6 | Mortalidad por desastres entre 1990 y 2014²³



Porcentajes de distribución de los desastres

DIAGRAMA 7 | Total de pérdidas económicas por desastres entre 1990-2014²⁴



Porcentaje de distribución de desastres

²³ <https://www.preventionweb.net/countries/arg/data/>

²⁴ <https://www.preventionweb.net/countries/arg/data/>

DIAGRAMA 8 | El Niño y La Niña en Argentina: resumen de recurrencia

| AÑOS DE INUNDACIÓN | AÑOS DE SEQUÍA |
|--|--|
| 1873, 1874, 1877, 1881, 1884, 1886, 1890, 1895, 1900, 1913, 1914, 1915 , 1919, 1922, 1925, 1926, 1940, 1951, 1957, 1962, 1963, 1973, 1978, 1980 , 1984, 1985 , 1986, 1987, 1991, 1993 , 2000, 2001, 2002, 2003, 2013 , 2014, 2015 , 2016 | 1879, 1883, 1910, 1917, 1918, 1921, 1925, 1929, 1930, 1936, 1937, 1938, 1939, 1950, 1952, 1954, 1955, 1956, 1959, 1960, 1962, 1963, 1967, 1968, 1970, 1971, 1972, 1974 , 1975, 1976, 1977, 1979, 1981, 1983, 1988, 1989, 1995, 1996 , 1997, 1998, 1999 , 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 , 2018, 2020 |
| En negrita: años de El Niño | En negrita: años de La Niña |

Fuente: elaboración propia a partir de documentos del archivo de Defensa Civil Nacional y de la base de datos Desinventar.²⁵

De las 11 grandes inundaciones que sufrió Argentina en los últimos 50 años, al menos 5 causaron daños directos por más de USD 1.000 millones cada una: USD 1.500 millones en 1983, USD 2.000 millones en 1985, USD 2.500 millones en 1998, USD 3.300 millones en 2001 y USD 1.200 millones en 2003²⁶. En 2012, el impacto por inundaciones fue de USD 3.400 millones en daños, el equivalente al 0,7% del PIB²⁷.

Es difícil saber qué tipo de riesgo de desastre es más significativo en Argentina, si es el extensivo o el intensivo. Pero, con seguridad, ambos tipos están presentes y determinan la vida social, política y económica de este país.

2.2. Evaluación de daños causados por desastres: consideraciones generales

Hay grandes diferencias entre las fuentes de información existentes sobre la cantidad de personas fallecidas y afectadas por los desastres, así como de las pérdidas económicas asociadas. Esto hace difícil conocer con certeza las tendencias reales de las manifestaciones de los riesgos (intensivas y extensivas) y del impacto de los desastres.²⁸

²⁵ <https://www.desinventar.org/>

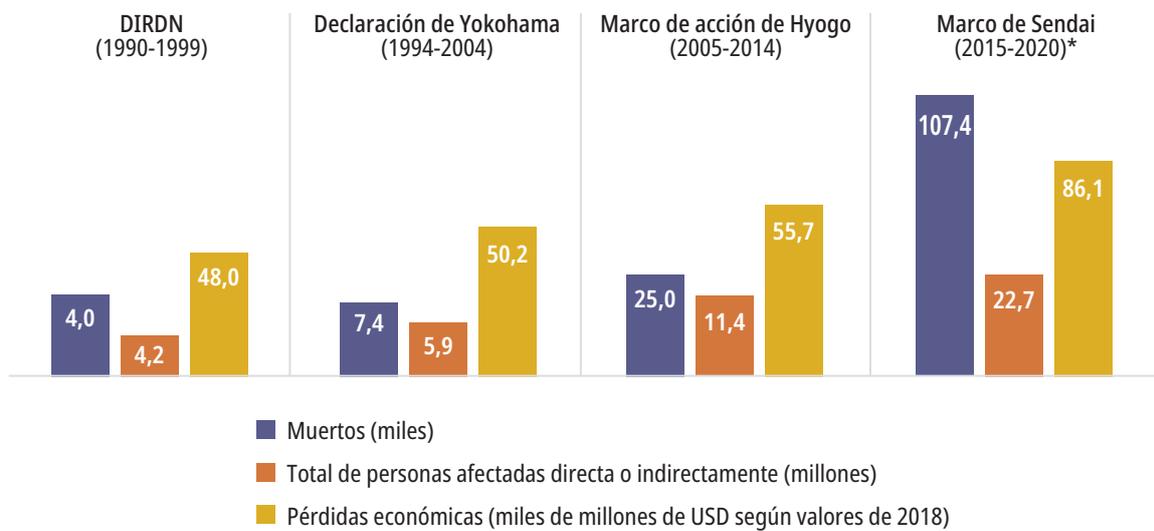
²⁶ Ver: <https://bit.ly/33npLEK>

²⁷ Ver: <https://bit.ly/31Y3YDe>

²⁸ RAR Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe, UNDRR, 2021.

Las vulnerabilidades estructurales,²⁹ como la ideología, la inestabilidad política, la negligencia y la falta de rendición de cuentas, afectan a las políticas públicas de los países latinoamericanos en materia de riesgo de desastres. La generación de datos e información no está exenta de este fenómeno. Los datos oficiales son inconsistentes, en la mayoría de los casos no se publican, y la mayoría de las veces los estudios dependen de los datos proporcionados por los organismos internacionales.

DIAGRAMA 9 | Impactos de desastres graves en las Américas dentro del marco de los acuerdos internacionales para la reducción de riesgos de desastres (promedio anual)³⁰

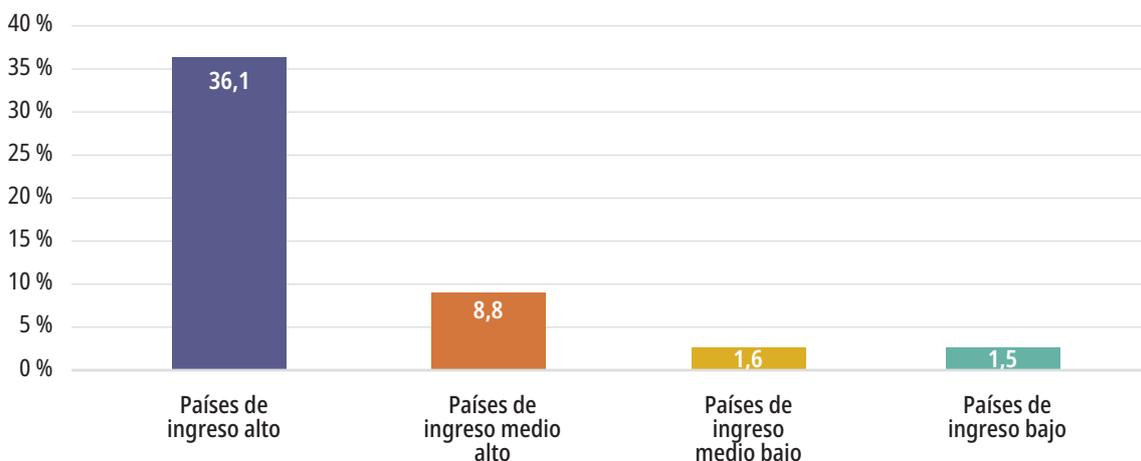


Fuentes: EM-DAT, NatCatSERVICE, OMS. *Datos al 31/10/2020. Incluye muertos por pandemia de Covid-19. No incluye afectados directos o indirectos ni pérdidas económicas por la pandemia.

²⁹ Blaikie, P. (1994). *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability And Disasters*. Hoboken: Taylor & Francis Ltd.

³⁰ RAR Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe, UNDRR, 2021.

DIAGRAMA 10 | Porcentaje de pérdidas aseguradas por grupo de ingresos en LAC (América Latina y el Caribe) (1990-2018)³¹



Fuente: NatCatSERVICE (Munich Re).

Argentina no es una excepción. En el abordaje inicial del tema surgieron algunas dificultades serias con respecto a los datos de evaluación de daños. Por un lado, es difícil acceder a los datos oficiales de impacto y, según una investigación preliminar, la mayoría de las veces ni siquiera se trata de información sistematizada. Por otro lado, hay una cantidad considerable de estudios particulares realizados por instituciones o universidades que no han sido tenidos en cuenta por el Estado como información oficial. Por ejemplo, la inundación de la ciudad de La Plata fue analizada por varias instituciones académicas,^{32y33} no obstante, no se pudo encontrar ningún informe oficial de la Provincia de Buenos Aires ni del Estado nacional al respecto.

La dispersión de datos y la falta de comunicación oficial sobre los riesgos son una constante en la búsqueda de estadísticas de riesgo de desastres.

2.3. Un caso de éxito de la medición de impacto: las inundaciones en la ciudad de Santa Fe, 2003

El caso de las inundaciones en la ciudad de Santa Fe en 2003 es paradigmático en cuanto a que la CEPAL hizo una evaluación completa del impacto económico. Más

³¹ RAR Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe, UNDRR, 2021.

³² Ver: <https://bit.ly/3EV9g0C>

³³ Ver: <https://bit.ly/3q3PpX3>

adelante, se describe brevemente otro caso de implementación de la metodología de análisis de impacto de desastres de la CEPAL que se llevó a cabo en Argentina para el evento ENSO 2015/2016.

Asimismo, este caso es un gran ejemplo de evaluación de daños para la reconstrucción. El informe³⁴ es un ejemplo de la evaluación por sectores: transporte, infraestructura, educación, ambiente, entre muchos otros. A continuación, se presentan los datos acumulados del informe.

- Rehabilitación de viviendas: USD 20.000.000
- Construcción de viviendas en zonas seguras (reubicación): USD 22.500.000
- Rehabilitación y construcción de infraestructura de salud: USD 4.250.000
- Puentes y rutas: USD 128.250.000
- Defensas contra inundaciones fluviales e infraestructura hidrológica: USD 21.750.000

** Costo total de la reconstrucción estructural: USD 196.750.000*

Además, el informe concluye con “Protección financiera para la gestión de riesgos en la provincia de Santa Fe”, que puede servir de recomendación para el presente diagnóstico. Con dicho propósito, a continuación se describen las principales actividades tal como aparecen en el proyecto:³⁵

- estimación de probabilidades de riesgo (ocurrencia de fenómenos naturales con potencial de riesgo y requerimientos de financiamiento para la reconstrucción correspondiente) en la provincia de Santa Fe;
- análisis de las alternativas existentes de protección financiera contra desastres, tanto a escala internacional como nacional, con el fin de identificar las que sean aplicables a la provincia;
- formulación de un esquema de protección financiera contra desastres para la provincia, debidamente articulado con los existentes en el resto del país;
- proceso de creación de consenso con autoridades de diferentes jurisdicciones y la sociedad civil.

³⁴ *Evaluación del impacto de las inundaciones y el desbordamiento del Río Salado en Santa Fe*, CEPAL, 2003.

³⁵ *Ibíd.*, p. 40.

El Niño 2015/2016 en Argentina

En 2015/2016 un fuerte evento de El Niño (ENOS) impactó en varias provincias argentinas. Para evaluar los daños se aplicó la metodología de la CEPAL. Las regiones afectadas (13,86 millones de habitantes) representan el 32,1% de la población total del país (8 provincias participaron en el estudio, sin contar PBA, por lo cual se deduce que las pérdidas y los daños fueron mayores). Aproximadamente el 38,1% de la población potencialmente afectada pertenece los grupos etarios de niños, adolescentes y adultos mayores.

A continuación, se presenta un cuadro que resume los datos tomados del informe de la CEPAL *Valoración de los efectos del evento climático, diciembre de 2015 - junio de 2016*.

DIAGRAMA 11 | Evento El Niño 2015/16 en Argentina: resumen de pérdidas y daños recopilados por la CEPAL

| | | DAÑOS | PÉRDIDAS | |
|--------------------------|-------------|---------------|----------------|---|
| SECTOR PRODUCTIVO | Agricultura | 691.204.958 | 41.492.085.426 | Daños: caminos rurales, daños a cultivos, pérdida de ganado vacuno y ovino, daños a colmenas, daños a carreteras e infraestructura hotelera. Pérdidas: obstaculización de la cosecha, impacto sobre el rendimiento, pérdida de calidad del producto, reducción de la producción ganadera, láctea y apícola. Disminución de la demanda de servicios turísticos. |
| | Ganadería | 1.090.287.210 | 2.589.296.467 | |
| | Turismo | 27.087.366 | 3.900.110.993 | |
| SECTOR SOCIAL | Vivienda | 2.626.274.564 | 15.690.000 | Daños: destrucción total o parcial de viviendas, inundaciones o daños por vientos en las escuelas. Pérdidas: cierre de establecimientos educativos por daños causados por la emergencia hídrica; o por el uso de unidades educativas como centros de evacuación, impacto sobre el flujo económico debido a la destrucción de viviendas alquiladas. |
| | Educación | 268.432.156 | 24.073.651 | |

| | | | | |
|----------------------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|---|
| SECTOR DE INFRAESTRUCTURA | Transporte | 5.131.008.433 | 1.515.665 | Daños: destrucción de obras de protección contra inundaciones en zonas urbanas, daños en las carreteras y transporte fluvial, terrestre y ferroviario, daños a la distribución de electricidad. Pérdidas: interrupción de los servicios de electricidad, del suministro de agua potable y cloacas, reducción de la carga transportada por las líneas ferroviarias y puertos. |
| | Recursos hidrológicos | 1.085.940.757 | 2.388.842 | |
| | Electricidad | 211.111.638 | 116.297.228 | |
| | | AR\$ 11.131.347.082 | AR\$ 49.655.608.312 | |

Fuente: CEPAL

2.4. COVID en América Latina: impactos y recomendaciones macroeconómicas

No cabe duda de que la pandemia de COVID-19 es el mayor desastre en lo que va de este siglo. Este tipo de riesgo puede incluirse dentro de lo que se denomina riesgo biológico.

Hasta la fecha, América Latina ha sido una de las regiones más afectadas del mundo, tanto respecto a la cantidad de muertes como al daño sobre las economías nacionales. El crecimiento del PIB de Argentina en 2020 fue del -9,9%.³⁶

Según las últimas estimaciones, para 2021 se espera que la economía de la región sufra una caída del PIB de entre -7,2% y -9%, y se estima que la pobreza y la pobreza extrema aumentarán significativamente a tasas del 35,8% y del 14,2%, respectivamente. En el caso de los países del Caribe, esta pérdida de producción se estima en aproximadamente el 6,1%. Para la región, la desigualdad en la distribución del ingreso podría aumentar entre un 0,5% y un 6% y, en el Caribe, la variación en el coeficiente de Gini podría ser de entre un 3 % y un 3.9%.³⁷

³⁶ Ver: <https://bit.ly/3GPt1qP>

³⁷ RAR Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe, UNDRR, 2021.

El último informe de la CEPAL³⁸ presenta un análisis preliminar del impacto de la pandemia en las economías de los países de América Latina. Los datos disponibles muestran que la disminución de la inversión en relación con el PIB fue mayor en América Latina y el Caribe que en otras regiones en desarrollo, lo que indica que el ciclo de inversión en América Latina y el Caribe es más sensible a las fluctuaciones del PIB que en cualquier otra región en desarrollo.³⁹

En este sentido, las recomendaciones formuladas por la CEPAL⁴⁰ abren camino a la discusión sobre el impacto de los desastres sobre las economías desde un punto de vista macroeconómico. A continuación se presenta un resumen:

- el impacto económico y social del COVID-19 ampliará significativamente la brecha de financiamiento de la región;
- para cerrar la brecha de financiamiento interno y externo, las instituciones financieras internacionales deben aumentar la disponibilidad de liquidez en línea con las necesidades de financiamiento de los países de América Latina y el Caribe;
- otro mecanismo para redistribuir la liquidez de las economías desarrolladas a las economías en desarrollo es la creación de fondos multilaterales;
- centrarse en el fortalecimiento de la cooperación regional mediante el aumento de la capacidad de préstamo y respuesta de las instituciones financieras regionales, subregionales y nacionales;
- en un aspecto más general, la experiencia con los bonos relacionados con huracanes enfatiza la necesidad de vincular la capacidad de repago con el rendimiento de la economía o del ciclo económico, como en el caso de otros instrumentos innovadores que vale la pena explorar, como los instrumentos vinculados a los ingresos nacionales y los instrumentos de deuda pública contingentes soberanos.

Estas recomendaciones abordan temas críticos relacionados con la situación macroeconómica de América Latina y el Caribe. Sin embargo, hay dos puntos a tener en cuenta:

- 1) La pandemia de COVID-19 aún está en curso, por lo cual los números siguen en constante evolución. Los eventos históricos podrían proporcionar elementos más estables para analizar el impacto de los desastres y las medidas de riesgo financiero.

³⁸ *Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia de COVID-19 y después*, CEPAL, 2021.

³⁹ *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* (LC/PUB.2017/17-P), Santiago, CEPAL, 2017.

⁴⁰ *Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia de COVID-19 y después*, CEPAL, 2021.

- 2) Como se ha visto en los apartados anteriores, Argentina está expuesta a una amplia gama de diferentes tipos de amenazas (naturales y antropogénicos). Por lo tanto, se debe adoptar un enfoque que contemple las múltiples amenazas para garantizar que, sin importar el tipo de emergencia o desastre, tanto el impacto económico como los daños estén cubiertos.

Panorama general de la política fiscal en relación con el COVID-19 en Argentina

CEPAL ha realizado un interesante trabajo de seguimiento⁴¹ que permite entender mejor las medidas económicas tomadas por la Argentina hasta abril de 2021 para paliar el impacto del COVID. Este permite entender el modo en que el Estado nacional ha promovido políticas económicas ante una catástrofe como la actual pandemia. A continuación se presenta una descripción general con ejemplos (no se describen todas las políticas).

DIAGRAMA 12 | Política fiscal de Argentina en relación con el COVID-19

| POLÍTICA FISCAL | SUMA EN MILLONES DE PESOS ARGENTINOS |
|---|---|
| Diferimiento de Impuestos | |
| Exención temporaria de impuestos de seguridad social para los sectores productivos más afectados. | 9.849 |
| Prórroga de la exención del impuesto a las ganancias para el personal de salud, seguridad y otros servicios esenciales. | No calculado |
| Reducciones de impuestos | |
| Programa de Emergencia Financiera, proporciona fondos federales a las provincias. | 120.000 |
| Reasignación del presupuesto nacional a favor del Ministerio de Salud y Senasa por la emergencia sanitaria. | 3.500 |
| Subsidios | |
| Pagos realizados por el gobierno nacional de asignaciones compensatorias de salarios (ATP) - total para tres pagos. | 107.000 |

⁴¹ Ver: <https://bit.ly/320uQTd>

| POLÍTICA FISCAL | SUMA EN MILLONES DE PESOS ARGENTINOS |
|--|---|
| Créditos | |
| Créditos blandos para: | 320.000 millones para empresas a tasas preferenciales por un período de 180 días con una tasa de interés del 26% anual; |
| I) PyMES; | 25.000 millones en préstamos del Banco de la Nación Argentina a tasa diferencial para productores de alimentos, higiene personal y limpieza, y productores de insumos médicos; 8.000 millones en financiamiento para la producción de equipos tecnológicos para garantizar el teletrabajo y 2.800 millones para financiar infraestructuras en parques industriales, con recursos del Ministerio de Desarrollo Productivo. |
| ii) fabricación de productos esenciales (alimentos, cuidado personal, medicamentos); | |
| iii) sectores productivos más afectados; | |
| iv) equipamiento tecnológico para facilitar el teletrabajo; | |
| v) parques industriales | |

Fuente: CEPAL

3. Economía política y dinámica del desarrollo

3.1. La relación desarrollo/desastre

En la determinación de la relación entre la gestión de riesgos y el desarrollo se destacan dos enfoques predominantes.⁴²

El primero, que es sin duda el enfoque predominante en el discurso político, considera que la gestión del riesgo debe “integrarse” con la gestión del desarrollo en sus diferentes expresiones sectoriales o territoriales. El segundo enfoque de esta relación es más holístico o deductivo. De acuerdo con este punto de vista, se podría establecer que no se trata de un tema transversal sino de un tema integral. En tal sentido, el desarrollo no se mejora sumándole consideraciones sobre el riesgo de desastres; simplemente no existe el desarrollo como tal sin dichas consideraciones. El riesgo no es un complemento del desarrollo, sino uno de sus factores constitutivos; forma parte de su definición; sin él sería difícil pensar en el desarrollo en un sentido integral.

3.2. Factores subyacentes de riesgo y consideraciones económicas

Para tratar el tema de los factores de riesgo subyacentes, hay un valioso trabajo realizado por el ex Ministerio de Planificación de Argentina, que analiza el riesgo de desastres como un aspecto transversal.⁴³

⁴² Narvéz, Lizardo; Lavell, Allan; Pérez Ortega, Gustavo, *La gestión del riesgo de desastres. Un enfoque basado en procesos*, 2009.

⁴³ *Plan Estratégico Territorial de Argentina*, primera edición ampliada, 2018.

DIAGRAMA 13 | Creación de riesgo a intervención sobre el riesgo

| HITOS DE CREACIÓN DE RIESGO DE DESASTRES | PROCESOS DE INTERVENCIÓN EN CASO DE RIESGO DE DESASTRES |
|--|---|
| Nuevas condiciones de vulnerabilidad. | Prevenir el riesgo futuro. |
| Condiciones de vulnerabilidad y exposición existentes. | Reducir el riesgo existente. |
| Ocurrencia del desastre. | Preparar la respuesta. Responder y rehabilitar. |
| Nuevos escenarios posteriores al desastre. | Recuperar y reconstruir. |

Fuente: modelo adaptado.⁴⁴

3.3. Mecanismos de transferencia de riesgo: definiciones

Teniendo nuevamente en cuenta la terminología de la Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres (UNDRR), la siguiente es una definición de *transferencia de riesgos* para aportar contexto.⁴⁵

Transferencia de riesgos: el proceso de trasladar formal o informalmente las consecuencias financieras de riesgos particulares de una parte a otra, por el cual un hogar, comunidad, empresa o autoridad estatal obtendrá recursos de la otra parte después de que ocurra un desastre, a cambio de prestaciones sociales o financieras continuas o compensatorias proporcionadas a esa otra parte.

Nota: el seguro es una forma conocida de transferencia de riesgos, en la que la cobertura de un riesgo se obtiene de un asegurador a cambio de primas pagadas al asegurador de forma continua. La transferencia de riesgos puede ocurrir informalmente dentro de las estructuras familiares y comunitarias donde existen expectativas recíprocas de ayuda mutua por medio de donaciones o préstamos, o formalmente, cuando los gobiernos, las aseguradoras, los bancos multilaterales y otras grandes entidades que asumen riesgos establecen mecanismos para ayudar a hacer frente a las pérdidas ante eventos importantes. Tales mecanismos incluyen contratos de seguro y reaseguro, bonos catastróficos, facilidades de crédito contingentes y fondos de reserva, donde los costos están cubiertos por primas, aportes de los inversores, tasas de interés y ahorros acumulados, respectivamente.

⁴⁴ Narvéz, Lizardo; Lavell, Allan; Pérez Ortega, Gustavo, *La gestión del riesgo de desastres. Un enfoque basado en procesos* 2009.

⁴⁵ Ver: <https://www.undrr.org/terminology/risk-transfer>

3.4. Experiencias en América Latina: México

La Universidad Nacional Autónoma de México desarrolló el R-FONDEN para su utilización por el gobierno de ese país. El R-FONDEN es un sistema de estimación del riesgo de pérdidas que constituye la base de las decisiones fiscales tomadas por el Gobierno, e incluye la asignación presupuestaria anual al FONDEN, el Fondo de Desastres Naturales de México.

R-FONDEN proporciona análisis probabilísticos de riesgo de desastres para las principales amenazas naturales y de infraestructura en sectores clave (educación, salud, puentes y carreteras, vivienda, etc.) a escalas nacional y subnacional. Mediante cada simulación, la herramienta R-FONDEN genera una estimación de la pérdida anual esperada y de la pérdida máxima probable. Los escenarios de riesgo también se pueden simular para infraestructuras seleccionadas y para eventos pre-determinados, teniendo en cuenta la magnitud de las pérdidas y la probabilidad de ocurrencia.

3.5. En Argentina: FONGIR y FONAE como oportunidades

La creación del FONAE (Fondo Nacional de Emergencias) y del FONGIR (Fondo Nacional para la gestión integral del riesgo y la Protección Civil) se cristaliza formalmente con la Ley Nacional N.º 27.287.

El FONAE está contemplado en el artículo 17 de la Ley N.º 27.287. Consiste en un fideicomiso para el cual se firmó un contrato con el Banco Nación. Asimismo, se elaboró junto con el banco un Manual de Procedimientos⁴⁶. A la fecha, este Manual de Procedimientos está pendiente de aprobación por la Jefatura de Gabinete.

El FONGIR está contemplado en el artículo 16 de la Ley N.º 27.287. Es un fondo presupuestario creado con el objetivo de financiar proyectos dirigidos exclusivamente a prevenir o reducir riesgos. Este fondo surge del Plan Operativo Anual de Gestión Integral del Riesgos (POAGIR).

Aun cuando ambos Fondos han sido presentados en el Senado Nacional, es difícil acceder a información actualizada sobre su estado.⁴⁷ A pesar de ello, es una novedad destacable el hecho de que los fondos existan y que hayan sido creados por una Ley. Representan el primer intento del Estado argentino de involucrar a la esfera pública en este tema en términos de alivio económico e inversión para la reducción de riesgos.

⁴⁶ Ver: <https://bit.ly/3mad6vE>

⁴⁷ Ver: <https://bit.ly/31TSKjp>

En relación con las instituciones financieras internacionales, en 2019 Argentina accedió a un proyecto de préstamo del Banco Mundial⁴⁸ preparado para absorber el impacto económico que un desastre natural severo o catastrófico podría tener en las finanzas públicas, aumentando la disponibilidad, estabilidad y eficiencia de los fondos de contingencia para la respuesta de emergencia a los desastres naturales causados por terremotos o inundaciones. El préstamo fue de 300 millones de dólares.

3.6. Descripción general de las amenazas y de la cobertura de los seguros

A continuación se presenta una tabla que muestra una lista detallada de amenazas naturales y de la cobertura de seguro existente. Con el fin de arrojar luz para su análisis, se incluyen elementos como la influencia del cambio climático, la medición del impacto, comentarios y ejemplos.

Sobre la base de la tabla, se puede llegar a una serie de conclusiones preliminares:

- los seguros de bienes del hogar también están bien desarrollados, pero principalmente con respecto a los peligros relacionados con incendios. En menor medida, también hay cobertura contra algunos fenómenos hidrometeorológicos;
- desde el punto de vista de las amenazas, se puede apreciar una limitación. Las amenazas geofísicas están cubiertas en menor medida que los incendios y los eventos meteorológicos, y existe una clara demanda para incorporarlas en el mercado asegurador;⁴⁹
- existen datos de impacto, pero se encuentran dispersos en diferentes organizaciones científicas, y con diversas metodologías.

⁴⁸ Ver: <https://bit.ly/3pY0Dw0>

⁴⁹ Ver: <https://bit.ly/31T2Il6>

| AMENAZAS NATURALES Y COBERTURA DE LOS SEGUROS EN ARGENTINA | | | | | | | |
|--|-------------------------------------|---------------------------------|----------------------|---|-----------------------|---|---|
| TIPO DE AMENAZA NATURAL | AMENAZA ESPECÍFICA | RELACIONADA AL CAMBIO CLIMÁTICO | ¿SE MIDE EL IMPACTO? | HERRAMIENTAS ADICIONALES DE IMPACTO | ¿SEGURO EN ARGENTINA? | COMENTARIOS O EJEMPLOS | FUENTES DE LOS EJEMPLOS |
| HIDROMETEOROLÓGICAS | Inundaciones costeras | Sí | Sí | El SHN y algunos gobiernos locales miden el impacto, pero no está sistematizado | No | | https://www.sancorseguros.com.ar/FolletosVirtuales/NavegaMax.html |
| | Inundaciones por precipitaciones | Sí | En ocasiones | El INA realiza estudios de impacto, pero no lo hace siempre. Generalmente depende de universidades cercanas a la zona de impacto. | Sí | Las viviendas y los automóviles son los bienes más asegurados. | |
| | Inundaciones urbanas | Sí | En ocasiones | El INA realiza estudios de impacto, pero no lo hace siempre. Generalmente depende de universidades cercanas a la zona de impacto. | Parcial | | http://gruponr.com.ar/blog/?p=247 |
| | Inundaciones por fallas en represas | Sí | En ocasiones | El ORSEP tiene experiencia, pero pocas veces se ha usado. | Sí | El sector agrícola incluye este tipo de amenaza en bajas proporciones. | https://www.elnorte.com.ar/producto/silo-bolsa/ |
| | Inundaciones por desbordes de ríos | Sí | En ocasiones | El INA realiza estudios de impacto, pero no lo hace siempre. Generalmente depende de universidades cercanas a la zona de impacto. | | Gran interés de las aseguradoras en cubrir este tipo de amenazas. | https://aval.com.ar/buscan-instalar-seguros-contrainundaciones/ |
| | Tornados | Sí | Sí | El SMN lleva peritos en los casos extremadamente graves | Sí | Algunas compañías incluyen seguros de vivienda contra tornados. | https://www.sancorseguros.com.ar/hogar-prottegido |
| | Granizo | Sí | En ocasiones | El SMN mide en los casos de granizo severo, pero no se mide el impacto en detalle. Las compañías privadas pueden tener estos datos. | Sí | Herzferd Willis tuvo cobertura destinada al mercado olivícola por riesgos climático. La póliza brinda cobertura contra el granizo, las heladas y el viento zonda. | |
| | Olas de calor | Sí | En ocasiones | El SMN tiene un EWS y en ocasiones mide el impacto. | No | Hay una oportunidad para los seguros de vida. No se ha explorado aún. | |

| AMENAZAS NATURALES Y COBERTURA DE LOS SEGUROS EN ARGENTINA | | | | | | | |
|--|---|---------------------------------|----------------------|--|-----------------------|--|---|
| TIPO DE AMENAZA NATURAL | AMENAZA ESPECÍFICA | RELACIONADA AL CAMBIO CLIMÁTICO | ¿SE MIDE EL IMPACTO? | HERRAMIENTAS ADICIONALES DE IMPACTO | ¿SEGURO EN ARGENTINA? | COMENTARIOS O EJEMPLOS | FUENTES DE LOS EJEMPLOS |
| HIDROMETEOROLÓGICAS | Heladas | Sí | En ocasiones | El SMN mide en los casos de heladas severas, pero no se mide el impacto en detalle. Las compañías privadas pueden tener estos datos. | Sí | Herzferd Willis tuvo cobertura destinada al mercado olivícolas por riesgos climático. La póliza brinda cobertura contra el granizo, las heladas y el viento zonda. | |
| | Vientos intensos (Zonda) | No | No | - | Sí | Herzferd Willis tuvo cobertura destinada al mercado olivícolas por riesgos climático. La póliza brinda cobertura contra el granizo, las heladas y el viento zonda. | |
| | Tormentas eléctricas | Sí | No | - | Sí | Los seguros de electrodomésticos son bastante habituales | https://www.editores.com.ar/revistas/ie/331/reyna_sobretensiones |
| | Sequías | Sí | Sí | La red GIRCyT tiene un equipo interdisciplinario que estima el impacto. | Sí | Los seguros paramétricos de sequía son nuevos en Argentina y ya se ofrecen en el mercado al sector agrícola. | https://www.todoriesgo.com.ar/producto/seguro-parametrico-de-sequia/ |
| | Nevadas | Sí | No | Muchas veces depende de lo que los gobiernos locales analicen durante la temporada turística. | Sí | Cubre fallecimiento o daño permanente para la reproducción en bovinos. | https://www.lasegunda.com.ar/seguros-agricolas/ganado |
| GEOFÍSICAS | Terremotos | No | Sí | El INPRES lleva investigadores en los casos de eventos que causan daños severos. | Sí | No con seguros privados, pero con un crédito de contingencia de rápido acceso del BID. | |
| | Lava | No | No | - | No | - | |
| | Lluvia y dispersión de cenizas volcánicas | No | En ocasiones | Las redes SEGEMAR y GIRCyT están desarrollando una experiencia piloto. | Sí | Se puede asegurar viviendas, automóviles y animales contra las cenizas, pero no es habitual en el mercado asegurador. | |

| AMENAZAS NATURALES Y COBERTURA DE LOS SEGUROS EN ARGENTINA | | | | | | | |
|--|---------------------------|---------------------------------|----------------------|---|-----------------------|---|---|
| TIPO DE AMENAZA NATURAL | AMENAZA ESPECÍFICA | RELACIONADA AL CAMBIO CLIMÁTICO | ¿SE MIDE EL IMPACTO? | HERRAMIENTAS ADICIONALES DE IMPACTO | ¿SEGURO EN ARGENTINA? | COMENTARIOS O EJEMPLOS | FUENTES DE LOS EJEMPLOS |
| GEOFÍSICAS | Desprendimientos de rocas | No | No | - | Sí | La mayoría de las pólizas de seguros están sujetas a la condición de que haya un terremoto. | https://www.iii.org/es/article/los-seguros-los-derrumbes-y-las-avalanchas-de-barro-o-de-lodo |
| | Deslizamientos de tierra | No | No | - | Sí | La mayoría de las pólizas de seguros están sujetas a la condición de que haya un terremoto. | |
| | Avalanchas de nieve | No | No | - | No | - | |
| | Aludes | No | No | - | Sí | La mayoría de las pólizas de seguros están sujetas a la condición de que haya un terremoto. | |
| INCENDIOS | Incendios urbanos | No | En ocasiones | El impacto de los incendios de viviendas está en manos de las compañías aseguradoras. | Sí | Se puede asegurar todo tipo de bienes contra incendios urbanos. | |
| | Incendios forestales | Sí | Sí | En los informes del SNMF hay estadísticas básicas de impacto. | Sí | Aun poco explorado. Hay cobertura para cultivos productivos y bosques nativos. | https://www.sancorseguros.com.ar/agro/cultivos/campo-forestales |

4. Mapeo de datos y tecnología

4.1. Información, datos y conocimiento sobre riesgos en Argentina

En términos de análisis y evaluación de riesgos, la estructura conceptual del sector científico y tecnológico se basa en tres aspectos principales: datos, información y conocimientos. Para comprender su significado, presentamos a continuación sus definiciones:

- Dato: factor objetivo sobre un hecho real; describe una parte de la realidad y no aporta juicios de valor o interpretación.
- Información: mensaje que puede generar un impacto en los juicios de valor del receptor.
- Conocimiento: información analizada y transformada a través del análisis.

En términos generales, Argentina tiene una poderosa aunque descoordinada tradición de datos dentro del sector científico. La información y el conocimiento pueden considerarse como dos vulnerabilidades estructurales. La siguiente sección cubrirá dos historias de éxito con respecto a los datos, y luego se presentará un resumen básico de la vulnerabilidad en relación con el conocimiento.

4.2. La tecnología aplicada a la gestión de riesgos: dos experiencias exitosas

En los últimos años se destacan principalmente dos organizaciones científicas por su trabajo en tecnología aplicada. La primera es el Servicio Meteorológico Nacional (SMN). En noviembre de 2019 el SMN lanzó el Sistema de Alerta Temprana,⁵⁰ lo que implicó una importante inversión en tecnología y recursos humanos para mejorar las escalas temporales y espaciales de toda la información meteorológica. La emisión de nuevos pronósticos y alertas, siguiendo el Protocolo de Alerta Común (CAP, por sus siglas en inglés) para permitir a los usuarios finales una mejor interoperabilidad, significa un gran paso adelante en materia de información científica aplicada al riesgo de desastres en Argentina.

La segunda es la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE). Siguiendo el Plan Espacial Nacional,⁵¹ un documento que la CONAE ha estado diseñando durante décadas, el sector espacial ha crecido exponencialmente en dos áreas específicas: la fabricación de satélites y la información para emergencias. La primera, en alianza con socios estratégicos nacionales —como INVAP— e internacionales —como la Agencia Espacial Italiana—, quienes han contribuido inmensamente en el diseño y lanzamiento de una serie de satélites de observación de la Tierra, como la serie SAC (C y D) y el SAOCOM (2020). Este avance tecnológico implica para Argentina fortalecer su soberanía sobre los datos científicos. La segunda área está relacionada con el conocimiento: la creación de un equipo especial para emergencias dentro de la CONAE no sólo aporta formación, sino que además aprovecha los datos que ofrece la inversión en tecnología.

4.3. La falta de bases de datos: una vulnerabilidad estructural

La información y el conocimiento son fundamentales cuando se trata de la reducción del riesgo de desastres. La Red GIRCyT es un buen ejemplo de desarrollo de la información, y sin duda representa un paso adelante en comparación con las últimas décadas. Sin embargo, hay información crítica y conocimiento vital que aún no se ha desarrollado en

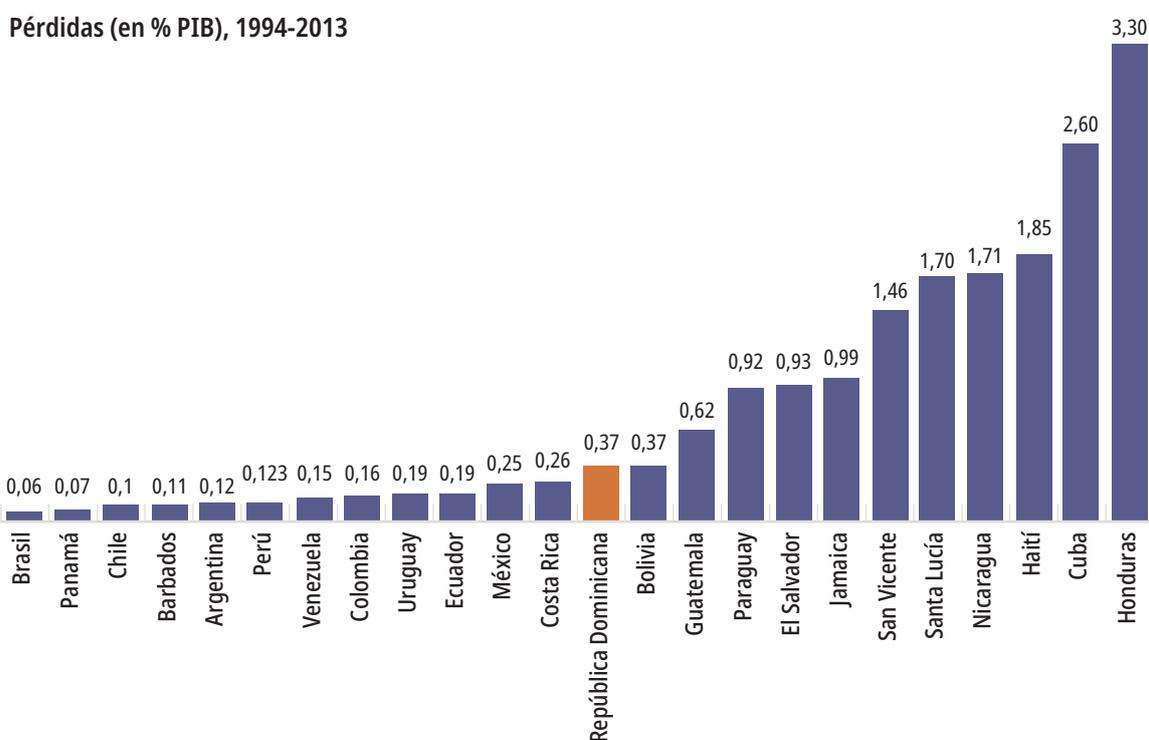
⁵⁰ Ver: www.smn.gob.ar/alertas

⁵¹ Ver: www.argentina.gob.ar/ciencia/conae/plan-espacial

Argentina. Un ejemplo es la falta de información desagregada por evento o amenaza, sin mencionar la falta de datos sobre el impacto de los desastres. Dicha información, que aporta evidencia básica, no está incluida en ninguno de los tres documentos nacionales más importantes sobre este tema: ni en el Documento País 2008⁵² ni en el de 2012,⁵³ ni en el Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (PNRRD 2018-2023).

Como se verá a continuación, la información sobre el impacto se puede encontrar en bases de datos de organizaciones internacionales, como German Watch. Ello implica una cierta dependencia de organizaciones o empresas internacionales para acceder a la información.

DIAGRAMA 14 | Pérdidas económicas por desastres en América Latina, 1994-2013 (% PIB)



Fuente: *Gestión Financiera y Aseguramiento del Riesgo de Desastres en República Dominicana, 2015*

⁵² Ver: <https://bit.ly/3F2Enaw>

⁵³ Ver: <https://bit.ly/3yrGIJP>

Del mismo modo, Argentina no reconoce metodologías oficiales de evaluación probabilística de riesgos. Hubo algunos intentos desde la Academia (en relación con amenazas naturales específicas, como inundaciones y terremotos) pero aún ninguno se incluyó en ningún documento de SINAGIR. Algo similar sucede con las bases de datos. Argentina no tiene documentos oficiales sobre desastres históricos. No existe ningún registro conocido o publicado sobre emergencias o desastres en el país. Las bases de datos son vitales para desarrollar cualquier estrategia de reducción del riesgo de desastres. Esto representa una vulnerabilidad estructural que debe abordarse antes de que se pueda pensar en mecanismos de transferencia de riesgos. En tal sentido, la reciente creación del Sistema Nacional de Alerta y Monitoreo de Emergencias (SINAME) puede aportar información importante hacia dicho objetivo.

5. Conclusiones y recomendaciones

La aprobación y promulgación de la Ley N.º 27.287 abrió finalmente un proceso de transformación que ha iniciado un período de fortalecimiento de la gestión de riesgos. Sin embargo, hay una serie de desafíos a encarar para la creación de un marco adecuado para el desarrollo del financiamiento de los riesgos en Argentina. De acuerdo con ello y sobre la base de las conclusiones de este capítulo, a continuación presentamos una serie de recomendaciones para la adopción de medidas.

- I. Conclusión:** la amplia diversidad del sistema federal de organización de las instituciones de respuesta a emergencias y gestión de riesgos en todo el país podría obstaculizar las políticas públicas de riesgo de desastres.

Recomendación: implementación de leyes de gestión de riesgos y de estructuras institucionales a todos los niveles jurisdiccionales en línea con la Ley Nacional N.º 27.287, aprovechando la regionalización del SINAGIR.

La naturaleza federal del país implica que cada provincia es responsable de su propia legislación, y actualizar los 24 marcos regulatorios (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) será un arduo desafío. Esta es la única manera de que las realidades se transformen también a escala local. Hasta 2020⁵⁴ 12 provincias se habían adherido a la Ley N.º 27.287 aprobando sus propias leyes jurisdiccionales (Catamarca, Chaco,

⁵⁴ Ver: <https://bit.ly/31TSKjp>

Córdoba, Entre Ríos, Jujuy, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Fe, Tierra del Fuego, Tucumán). Asimismo, hasta el año pasado, 8 provincias tenían proyectos de ley en desarrollo (Buenos Aires, Chubut, CABA, Corrientes, La Pampa, Misiones, San Juan y Santa Cruz). En este sentido, el PNUD Argentina ha tenido un importante papel de articulación con Protección Civil Nacional en los últimos diez años, con resultados muy positivos para la creación del SINAGIR. Esta alianza podría representar una oportunidad para dar continuidad a las políticas públicas de riesgo de desastres desde un punto de vista federal.

II. Conclusión: el SINAGIR proporciona estabilidad institucional, así como un entorno favorable para el desarrollo del mercado de los seguros.

Recomendación: apertura e inclusión. El SINAGIR ha llevado a cabo iniciativas para involucrar al sector privado que resultaron en interesantes pasos iniciales. Sin embargo, aún se debe lograr un mayor desarrollo de espacios de trabajo para un nivel más profundo de participación.

Las iniciativas para involucrar al sector privado en el sistema SINAGIR podrían ser positivas para el mercado asegurador. ARISE, la iniciativa de la ONU para el sector privado sobre riesgo de desastres, puede servir para un intercambio inicial de experiencias. El sistema se basa en actores conocidos y requiere tiempo para desarrollar enfoques más inclusivos. Se debe sumar una mayor cantidad y variedad de actores a la construcción del SINAGIR, incluyendo al sector privado. Por ejemplo, el sector agrícola ya ha desarrollado un mercado de seguros y podría contribuir compartiendo las lecciones aprendidas y otro tipo de experiencias con empresas que tienen como objetivo abordar otros tipos de amenazas y exposiciones. Sin embargo, también debe garantizarse la sostenibilidad financiera del SINAGIR. Si bien la Ley N.º 27.287 crea los fondos para cubrir tanto la respuesta a las emergencias como la planificación y el desarrollo institucional, es necesario volver a enfatizar que los fondos deben garantizarse en el presupuesto nacional cada año. Las inversiones en actividades de prevención, y la implementación de medidas de mitigación para la reconstrucción posterior a los desastres, romperían el ciclo de gastos para responder a los desastres. Se destacan dos puntos principales. El primero es que el FONGIR no tiene un documento público de política estratégica, como el Manual de Procedimientos que tiene el FONAE. Por lo tanto, el primer paso a seguir sería armar una estrategia para el desarrollo e implementación del FONGIR. Con respecto al segundo punto, según el Manual de Procedimientos del FONAE,⁵⁵ la provincia afectada por el desastre debe activar previamente una declaración de emer-

⁵⁵ Ver: <https://bit.ly/3mad6vE>

gencia. Sin embargo, no hay experiencia con este mecanismo de activación. Por ello, el desarrollo de instrumentos políticos y comunicaciones para garantizar que se utilicen fondos las emergencias surge como un punto importante.

III. Conclusión: sería positivo crear de una metodología nacional de evaluación de riesgos que incluya la generación de datos a escala provincial. En este sentido, el Centro de Alerta y Monitoreo de Emergencias (SINAME) podría convertirse en un recurso valioso.

Recomendación: desarrollo de una estrategia y de metodologías federales de reducción de riesgos.

Esto requeriría dos elementos fundamentales. El primero es una estrategia que integre la información provincial ya existente y que incluya el fortalecimiento de las capacidades de las provincias para elaborar datos por su cuenta. Se ha dado un primer paso en este sentido con los mapas de riesgo⁵⁶ que podrían replicarse. El segundo es una metodología probabilística de riesgo que pueda generar suficientes cálculos para dialogar con el sector económico. El desarrollo de datos e información a escala provincial, junto con una metodología centralizada de evaluación probabilística de riesgos y una metodología unificada para evaluar los daños por desastres serían de gran valor. En términos de desarrollo del mercado de seguros, el diseño de instrumentos para la evaluación y cuantificación de pasivos contingentes asociados con los desastres también sería beneficioso.

IV. Conclusión: hay datos básicos sobre los desastres, pero se encuentran dispersos.

Recomendación: sistematización de los datos relacionados con los desastres y desarrollo de políticas de información y transparencia.

La creación de registros y bases de datos de riesgos y desastres facilitaría el inicio los procesos de sistematización. El sector privado cuenta con una cantidad significativa de información histórica sobre los impactos de los desastres. Se debe trabajar en metodologías para la cuantificación de daños que sean accesibles a audiencias no especializadas y que permitan unificar las cifras sobre las pérdidas de vidas y las pérdidas económicas atribuidas a los desastres de las diferentes fuentes. La esperada creación del CENARRID⁵⁷ (Centro Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres) mencio-

⁵⁶ Ver: <https://bit.ly/3qip3Rh>

⁵⁷ Ver: <https://bit.ly/3m7v8i4>

nada en la ley, puede ser el principio de una solución a este desafío. Asimismo, los datos de los desastres tanto macro como microeconómicos son escasos y requieren un mejor desglose. Se necesitaría un análisis detallado de todos los presupuestos de los gobiernos nacionales y sub nacionales para entender la capacidad del sector público de incrementar el presupuesto a través de créditos contingentes y/o de la transferencia parcial del riesgo mediante seguros paramétricos y/o tradicionales. Esto es fundamental para promover los seguros contra catástrofes del sector privado (como los microseguros y/o fondos catástrofes locales), el fortalecimiento financiero de las aseguradoras locales, mejorar las prácticas para el aprovisionamiento ante catástrofes y la revisión de los márgenes de solvencia.

- V. Conclusión:** hay un panorama claro con respecto a las amenazas naturales a las que está expuesto el país y suficientes datos básicos para identificar los tipos de amenazas que se deben contemplar y la estrategia de transferencia de riesgos.

Recomendación: priorizar. Hay una gran cantidad de conocimiento científico sobre las amenazas naturales para fundamentar las decisiones sobre la dirección en la que se deben orientar los esfuerzos de desarrollo de mecanismos de transferencia de riesgos. En Argentina se destacan los desastres originados por fenómenos hidrometeorológicos por su recurrencia y alto impacto. No obstante, su clasificación como riesgos intensivos o extensivos no parece estar suficientemente desglosada para ofrecer distintos tipos de mecanismos de transferencia de riesgos. Desde una perspectiva más exploratoria, hay otros tipos de riesgos intensivos que pueden abrir oportunidades para la industria de los seguros, como los terremotos y las erupciones volcánicas con sus efectos de lluvia de cenizas. Un enfoque prometedor podría ser el desarrollo de experiencias piloto para localidades específicas, teniendo en cuenta las escalas y el tipo de amenazas.

- VI. Conclusión:** Argentina comparte similares condiciones de riesgo con varios países de América Latina, en particular en lo que respecta a las vulnerabilidades.

Recomendación: un análisis profundo de las estrategias de financiamiento de riesgo de países como México, Perú y República Dominicana podría ayudar a Argentina a establecer una base para las políticas públicas. Otros países también pueden compartir sus experiencias. La presentación de una base de referencia de políticas públicas de financiamiento de riesgo para los países de América Latina aportaría un marco importante para la región.

6. Resumen

- La combinación de una distribución geográfica con amenazas naturales altamente complejas, el federalismo y los niveles de vulnerabilidad hacen que Argentina sea un país de nivel de riesgo medio a alto.
- Argentina está expuesta a una gran cantidad de amenazas, tanto naturales como antropogénicas. Por su frecuencia, históricamente se destacan dos tipos de desastres: las inundaciones y las sequías. Asimismo, los fenómenos meteorológicos extremos, como las olas de calor y las tormentas severas, son cada vez más comunes. Sin embargo, en el registro histórico de desastres, los terremotos y la actividad volcánica también han tenido un impacto significativo en el desarrollo de Argentina.
- Desde la fundación de la nación, se reconocen tres etapas principales del sistema de emergencias de Argentina: la militarización, la democratización y el sistema actual. En 2017 se alcanzó un hito con la creación del sistema SINAGIR (Ley Nacional N.º 27.287). Se crearon recursos de gran valor, como la Red GIRCyT y la regionalización federal. Asimismo, el inicio de un orden sin precedentes en el sistema de gestión de riesgos crea condiciones favorables hacia el futuro.
- Las vulnerabilidades estructurales, como la ideología, la inestabilidad política y la falta de rendición de cuentas, afectan las políticas públicas de los países latinoamericanos con respecto al riesgo de desastres. La generación de datos e información no está exenta de ello. Los datos oficiales de Argentina son inconsistentes, en la mayoría de los casos no se publican, y muchas veces los estudios dependen de datos proporcionados por organismos internacionales.
- Los datos de impacto y la información sobre los daños son difíciles de encontrar, y en ocasiones son inexistentes. Sin embargo, el caso de las inundaciones de la ciudad de Santa Fe en 2003 es paradigmático en cuanto a que la CEPAL llevó a cabo una evaluación completa del impacto económico. Adicionalmente, son escasas las bases de datos y los registros de desastres. Tampoco hay metodologías oficiales de evaluación probabilística de riesgos.
- Con respecto a los riesgos naturales y la cobertura de los seguros, hay tres conclusiones iniciales. En primer lugar, los seguros de bienes del hogar están bastante desarrollados, pero principalmente en lo que respecta a las amenazas relacionadas con los incendios. En menor medida, también encuentran cubiertos algunos fenómenos hidrometeorológicos. En tercer lugar, desde el punto de vista de las amenazas, las geofísicas están cubiertas en menor medida que los incendios y los fenómenos meteorológicos, y existe una clara demanda para introducirlas en el mercado de los seguros.

CONCLUSIONES

| Puntos identificados | Recomendaciones |
|--|---|
| <p>SINAGIR proporciona estabilidad institucional, y un entorno favorable para el desarrollo del mercado de los seguros.</p> <p>La gran diversidad en el sistema de organización federal de las instituciones de respuesta a emergencias y gestión de riesgos en todo el país puede obstaculizar las políticas públicas de riesgo de desastres.</p> | <p>Implementación de leyes de gestión de riesgos y estructuras institucionales en todos los niveles jurisdiccionales de acuerdo con lo que establece la Ley Nacional N.º 27.287.</p> <p>Las iniciativas para involucrar al sector privado en el sistema SINAGIR serían favorables para el mercado de los seguros. ARISE, la iniciativa de las Naciones Unidas para el sector privado sobre el riesgo de desastres, puede proporcionar un intercambio inicial de experiencias.</p> |
| <p>Los datos básicos sobre los desastres no están disponibles o se encuentran dispersos.</p> <p>Hay un claro panorama de las amenazas a las que está expuesto el país, y suficientes datos básicos para identificar los tipos de amenazas que se deben contemplar en la estrategia de transferencia de riesgos.</p> | <p>Sistematización de la política de datos e información de desastres y transparencia.</p> <p>Hay una gran cantidad de conocimiento científico sobre las amenazas naturales para fundamentar la dirección que deben tomar los esfuerzos de desarrollo de mecanismos de transferencia de riesgos.</p> <p>Un enfoque prometedor podría ser el desarrollo de experiencias piloto para localidades específicas, teniendo en cuenta las escalas, y el tipo de amenazas.</p> |

CAPÍTULO 2

Condiciones de mercado para los seguros inclusivos

1. Legislación, regulaciones e instituciones

El marco legal y regulatorio vigente en materia de seguros promueve y permite al mercado innovar y desarrollar soluciones de seguros inclusivas. Las reformas estructurales recientes al régimen legal de los seguros contemplan el marco regulatorio de los microseguros, la incorporación de políticas de seguros digitales, el lanzamiento de un proyecto piloto enfocado en productos específicamente diseñados para mujeres, la puesta en marcha de un centro de innovación que promueva el compromiso necesario entre la comunidad Insurtech y el ente regulador, la modificación de las restricciones a la inversión y limitaciones a cierto tipo y cantidad de activos, entre otros.

1.1. Marco legal de los seguros

El marco legal de los seguros está compuesto por las siguientes leyes, entre otras:

La Ley de Seguros N.º 17.418 establece los requisitos que debe cumplir un contrato o póliza de seguro para su oferta o emisión.

La Ley de Entidades de Seguros N.º 20.091 fija controles formales de las compañías de seguros, incluyendo la licencia previa que requiere el ente regulador de seguros para que una entidad pueda ofrecer seguros.

En materia de intermediación de seguros, la Ley N.º 22.400 Régimen de los productores asesores de seguros regula las actividades de intermediación para la oferta de productos de seguros en Argentina.

Ministerio de Economía: Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, Plan Nacional de Educación Financiera y Fondo de Capital Social

La Secretaría de Finanzas, del Ministerio de Economía de Argentina, es la autoridad de aplicación del diseño y de la implementación de políticas para el desarrollo del mercado de los seguros, y es responsable de la supervisión de la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN), ente regulador del sector.

En 2019 el Ministerio de Economía lanzó la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, actualizada en 2020, que tiene como objetivo promover el acceso a los

seguros inclusivos, entre otros servicios financieros. Esta estrategia prioriza las políticas que conducen a avanzar en el acceso y uso de los servicios financieros por parte de las personas humanas y de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMES). La estrategia establece que la oferta de servicios financieros debe ser amplia y centrada en el crédito, el ahorro, los seguros y en las formas de pago digital; que los productos deben contemplar las necesidades de los clientes y ser adecuados para su uso; que la oferta debe ser sostenible y no debe depender exclusivamente del financiamiento y el apoyo del sector público; y, por último, que la oferta debe ser responsable, clara y transparente.

El primer objetivo de la estrategia establece que el acceso a los seguros inclusivos debe impulsarse particularmente en lo que respecta a:

- crear incentivos para ampliar la oferta de productos de microseguros;
- avanzar en el diseño de soluciones de microseguros de vida y patrimoniales, enfocadas a grupos vulnerables;
- diseñar programas de educación financiera;
- fomentar el desarrollo de capacidades en las aseguradoras y el personal regulador;
- diseñar productos de microseguros de vida y patrimoniales específicos para mujeres.

Como complemento de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, en 2019 el Ministerio de Economía de Argentina lanzó el Plan Nacional de Educación Financiera,⁵⁸ con el objetivo de desarrollar habilidades que permitan a las personas físicas y a las MiPyMES comprender los términos y las condiciones de los servicios financieros, incluyendo los seguros inclusivos. La Superintendencia de Seguros de Nación (SSN) participó activamente en el diseño de este plan. La acción estratégica N.º 8 prevé la incorporación de la educación financiera en defensa al consumidor. Entre algunas iniciativas a destacar, se desarrolló un glosario con lenguaje sencillo que define los términos relacionados con los seguros. Además, esta entidad está trabajando para implementar la exigencia de la incorporación de un resumen ejecutivo con los términos y las condiciones más relevantes de los productos de seguros y de la forma más sencilla de presentar un reclamo.

El Ministerio de Economía también tiene autoridad para administrar el Fondo de Capital Social (FONCAP) que brinda asistencia para ampliar la oferta de seguros inclusivos a través de entidades microfinancieras. El FONCAP brinda asistencia económica y

⁵⁸ Ministerio de Economía de Argentina, Plan de Educación Financiera, Buenos Aires, 2019 [<https://bit.ly/30t2Ayz>].

subsidios para la ampliación de la oferta de financiamiento MiPyMES. Adicionalmente, lanzó un programa para la oferta de productos de microseguros de vida, específicamente para seguros de salud, hospitalario y de vida, así como crédito a empresarios que obtienen financiamiento a través de instituciones microfinancieras.⁵⁹

1.2. SSN: marco regulatorio para inversiones y microseguros

La SSN es el ente regulador del sector de los seguros. La SSN es la autoridad responsable de la supervisión y regulación del mercado de seguros. Emitió el Reglamento General de la Actividad Aseguradora, que establece que todos los productos de seguros deben ser aprobados por ella antes de su oferta.⁶⁰ Además, establece en el marco regulatorio para los reaseguros, los requisitos mínimos de capital y reservas, regulaciones para microseguros, el régimen de regulación de las inversiones, la intermediación a través de canales tradicionales e innovadores, protección al consumidor y programas de educación financiera, entre otros.

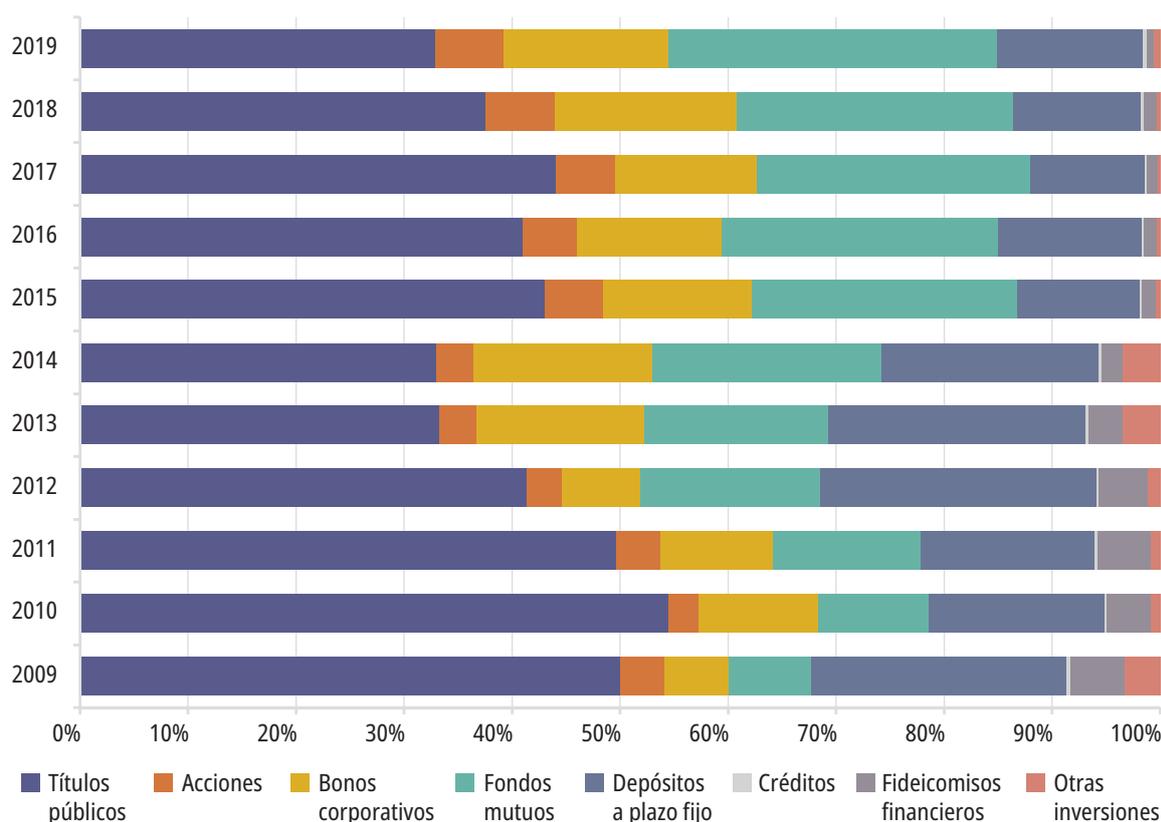
En términos de inversiones, en los últimos años se modificaron las regulaciones eliminando las restricciones. La suma total de inversiones de las aseguradoras asciende a AR\$ 639 mil millones a junio de 2019; los títulos públicos son el instrumento financiero más utilizado por el mercado. En 2016 se modificó el régimen regulador de las inversiones con el fin de proporcionar una mayor flexibilidad a las compañías de seguros en cuanto al tipo y la cantidad de activos en los cuales invertir. En concreto, se modificó la exigencia de invertir en activos productivos como instrumentos de deuda y cheques diferidos, y proyectos de infraestructura. Durante el período 2009-2019 los títulos públicos fueron el instrumento financiero en el que más invirtieron las entidades aseguradoras, alcanzando el 32,87% de la cartera de inversiones de las empresas en 2019, seguidos por los fondos mutuos, que representan el 30,47% de las carteras.⁶¹

⁵⁹ Fondo de Capital Social, microseguros [<https://bit.ly/3EzwcVP>].

⁶⁰ SSN [<https://bit.ly/3s6ciLR>].

⁶¹ *Ibíd*em [<https://bit.ly/3Euifzb>].

DIAGRAMA 1 | Inversiones de Compañías de Seguros



En 2018, la SSN promulgó un reglamento para desarrollar el mercado de microseguros. Su objetivo es aumentar el acceso a los seguros inclusivos, especialmente para las personas vulnerables y las MiPyMES. La Resolución N.º 126 define a los microseguros como una cobertura patrimonial y/o personal que brinda protección a las personas de bajos ingresos a través del pago de una prima proporcional al perfil de riesgo del asegurado y a su poder adquisitivo.⁶² También incorpora el concepto de proporcionalidad para las aseguradoras que ofrecen seguros inclusivos. Los términos y las condiciones de las cláusulas de las pólizas y la información sobre los reclamos y pagos relacionados con los productos de microseguros deben informarse en los sitios web de las compañías de seguros y para ello, debe utilizarse un lenguaje sencillo. Además, el reglamento establece normas de formación específicas para los intermediarios que distribuyan soluciones de microseguros.

⁶² Superintendencia de Seguros de la Nación, Resolución 126/2018 [<https://bit.ly/3m9TLKV>].

1.3 Participación del sector privado y la comunidad internacional

En 2019, la SSN lanzó la Mesa de innovación con el fin de incorporar a la comunidad InsurTech; y en 2020 se creó la mesa participativa del sector asegurador y reasegurador. La SSN replicó el enfoque adoptado por los otros entes reguladores financieros (Banco Central y Comisión Nacional de Valores) y lanzó un centro de innovación para probar nuevas soluciones y crear o actualizar sus reglamentos (Resolución SSN N.º 733/2019)⁶³. El objetivo de la SSN es comprometerse con el mercado de seguros y trabajar en soluciones de InsurTech, actualizar las regulaciones sobre los seguros personales y patrimoniales, los seguros agrícolas y la ciberseguridad. Actualmente, se suspendieron las actividades debido a la pandemia, pero se prevé retomadas. Asimismo, en noviembre de 2020, la SSN promulgó la Resolución N.º 441,⁶⁴ que creó la mesa participativa del sector asegurador y reasegurador. El objetivo de esta iniciativa es involucrar al sector privado de seguros y reaseguros.

La SSN está trabajando junto con la Access to Insurance Initiative (“Acceso a los Seguros”) y el sector privado en un proyecto piloto enfocado en los seguros inclusivos para las mujeres. Los seguros eficaces y adecuados pueden contribuir a empoderar a las mujeres y potenciar sus capacidades para mitigar los riesgos y gestionar las crisis de manera efectiva. Tienen impactos positivos sobre su productividad laboral, sus activos y su salud. Las mujeres tienen más probabilidad de trabajar en empleos informales, en este sentido los seguros pueden desempeñar un papel clave en la estabilización y el aumento de sus ingresos.⁶⁵ El objetivo del proyecto piloto es que el sector privado diseñe una solución de seguros específica para las trabajadoras de la limpieza, que en la mayoría de los casos son mujeres que trabajan en la economía informal.

En los últimos años, la SSN también trabajó en estrecha colaboración con el Ministerio de Agricultura para ampliar la oferta de seguros de riesgo climático con foco en las inundaciones y sequías. Ambas entidades establecieron un grupo de trabajo para el desarrollo de seguros de riesgo climático para el sector agrícola. El objetivo era trabajar en estrecha colaboración con el sector privado, incluyendo a las compañías de seguros, las sociedades de productores de seguros y los intermediarios, como las entidades de AgTech, sobre los seguros agrícolas para inundaciones y sequías y en coberturas específicas para el ganado. También participaron en

⁶³ SSN, Resolución 733/2019 [<https://bit.ly/328J9EM>]; [<https://bit.ly/322EODd>].

⁶⁴ SSN, Resolución 441/2020 [<https://bit.ly/33y8vNj>].

⁶⁵ Ver: <https://bit.ly/3s93g0T>

el grupo de trabajo⁶⁶ las autoridades de la provincia de Córdoba, el Ministerio de Economía y asociaciones agropecuarias.

1.4 Otros avances en materia regulatoria: la póliza de seguros digital y la modernización de la SSN

Otras regulaciones que tuvieron lugar en el país en los últimos años incluyen a las pólizas digitales y la modernización de la SSN. Por un lado, la SSN emitió en 2018 la Resolución N.º 219, que tiene como objetivo ampliar los métodos de envío de documentación que se debe entregar a los asegurados y aseguradores. También regula el uso de la firma digital para las pólizas de suscripción. Por otro lado, inició un proceso de modernización que incluyó varias iniciativas RegTech, entre las que se encuentran el registro digital de intermediarios y el cumplimiento de las obligaciones de información por parte de las entidades de seguros, como la presentación de los balances de forma digital.⁶⁷

2. Aspectos generales del mercado actual

2.1. Penetración de los seguros en Argentina

En Argentina, el mercado de los seguros se desarrolla con un nivel de penetración relativamente alto en comparación con otros países de América Latina y economías emergentes. Aun así, está por debajo de la media de la región. La penetración de los seguros (primas por PIB) asciende al 2,5%, por debajo del promedio de América Latina, que es del 2,9%.⁶⁸ Argentina se ubica por debajo de Chile (4,3%), Brasil (2,9%) y Colombia (2,8%), y por encima de México (2,4%), Costa Rica (2,3%), Panamá (2,3%) y Perú (1,8%) en América Latina,⁶⁹ y de otras economías emergentes como Vietnam (2,4%), Indonesia (2,0%) y Filipinas (1,8%).⁷⁰

⁶⁶ Ver: <https://bit.ly/3oVyqXw>

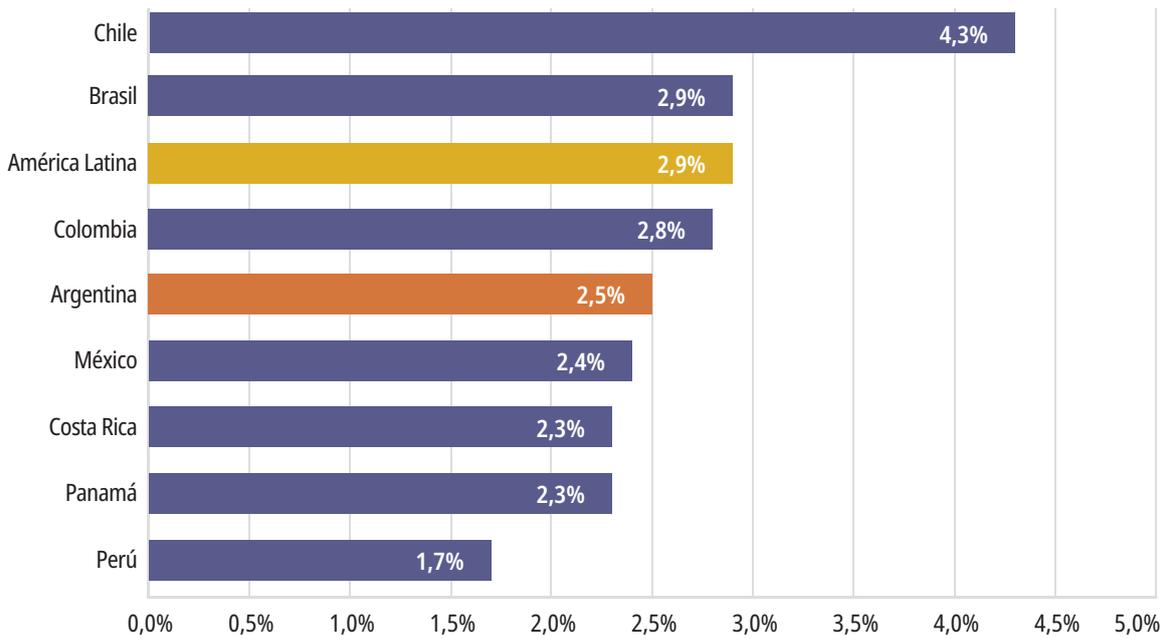
⁶⁷ Superintendencia de Seguros de la Nación [<https://bit.ly/33xI3n0>].

⁶⁸ Mapfre, El Mercado de los Seguros en América Latina 2019, 2020 [<https://bit.ly/3s6d8bt>].

⁶⁹ Ibídem [<https://bit.ly/3s6d8bt>].

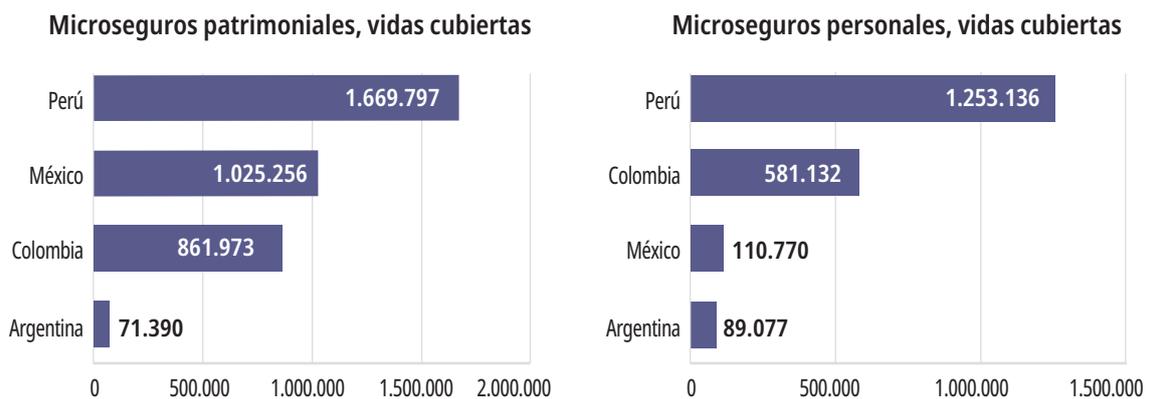
⁷⁰ PNUD, base de datos de modelos de diagnóstico.

DIAGRAMA 2 | Penetración de los seguros en América Latina (%)



En términos de seguros inclusivos, Argentina tiene una tasa de penetración más baja que los países de la región. Personas físicas cubiertas por productos de microseguros patrimoniales y personales en Argentina registran una tasa inferior en comparación con otros países de la región, siendo Perú el país con la mayor cobertura de vidas tanto en microproductos de seguros personales como patrimoniales.⁷¹

DIAGRAMAS 3 Y 4 | Vidas cubiertas por microseguros patrimoniales y personales



⁷¹ *Ibidem.*

CUADRO 1 | Definición de microseguros

La Resolución N.º 126/2018 emitida por la SSN define a los Microseguros como una cobertura que brinda protección a la población de bajos ingresos contra riesgos de personas o patrimoniales, que involucren el pago de primas proporcionales al perfil de riesgo asegurado y a su poder adquisitivo.⁷²

La Asociación Internacional de Supervisores de Seguros define a los microseguros como seguros a los que accede la población de bajos ingresos, provistos por diferentes entidades, pero administrados de acuerdo con las prácticas de seguros generalmente aceptadas (incluyendo los Principios Básicos del Seguro). Es importante destacar que esto significa que el riesgo asegurado bajo una póliza de microseguro se gestiona sobre la base de los principios básicos del seguro y se financia a través de las primas. Por lo tanto, la actividad de los microseguros se encuentra comprendida dentro del ámbito de aplicación de competencia del ente regulador/supervisor nacional de seguros pertinente, o de cualquier otro organismo competente de acuerdo con las leyes nacionales de la jurisdicción que corresponda.⁷³

La Red de Microseguros (Microinsurance Network) define a los microseguros como los servicios de seguros ofrecidos principalmente a clientes con bajos ingresos y acceso limitado a los servicios de seguros tradicionales y a otras formas de cubrirse eficazmente de los riesgos.⁷⁴

2.2. El mercado de los seguros

En el período 2009-2019 la cantidad de compañías de seguros se incrementó en un 5,8%⁷⁵. El sector de los seguros está compuesto por 191 compañías de seguros: 35 son entidades de seguros personales que incluyen seguros de vida individuales y grupales, salud, accidentes personales y funerales; 18 se dedican a los seguros de retiro; 11 a seguros de responsabilidad civil de los empleados; 5 a responsabilidad en materia de transporte público de pasajeros; y las 122 restantes se dedican a los seguros por daños patrimoniales u operaciones mixtas, que cubren tanto riesgos patrimoniales como personales.⁷⁶ La cantidad de compañías de seguros patrimoniales o mixtas aumentó de 99 a 122 entre 2009 y 2019.

⁷² Superintendencia de Seguros de la Nación, Resolución 126/2018 [<https://bit.ly/3m9TLKV>].

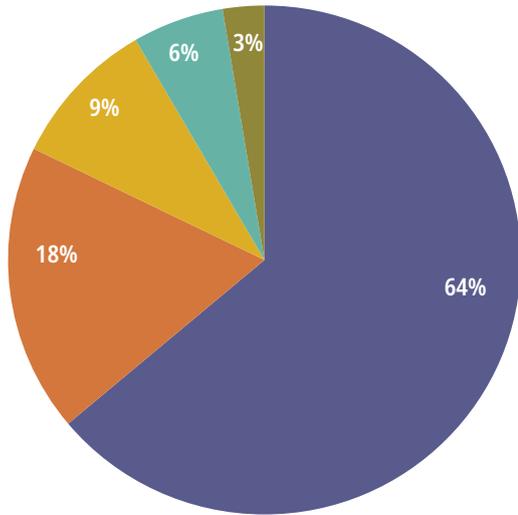
⁷³ Iniciativa *Access to Insurance Initiative*, Marcos Regulatorios Proporcionales en los Seguros Inclusivos: Experiencias de una década de regulaciones de micro seguros, 2016.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ Superintendencia de Seguros de la Nación, Información estadística [<https://bit.ly/3EUifzb>].

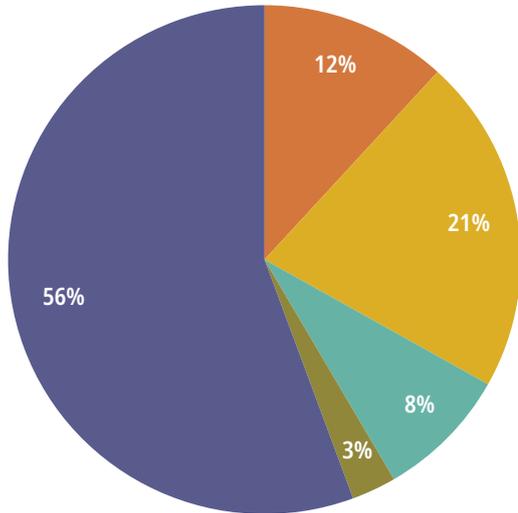
⁷⁶ Ministerio de Economía de Argentina, Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, 2019 [<https://bit.ly/3m7wDwI>]; actualizado en 2020 [<https://bit.ly/3m7Elqj>].

DIAGRAMAS 5, 6 Y 7 | Tipos de compañías de seguros. Evolución del mercado 2009-2019



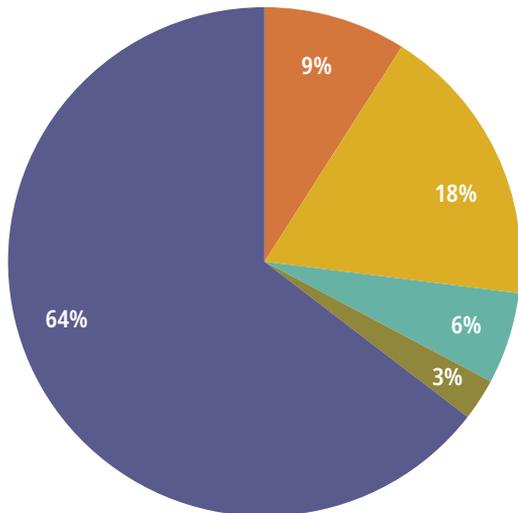
Tipos de Compañías de Seguros

- Riesgos de trabajo
- Responsabilidad transporte público de pasajeros
- Retiro
- Personales (salud, accidentes, personales y funeral)
- Patrimoniales o mixtas



2009

- Patrimoniales o mixtas
- de retiro
- de vida
- Riesgos del trabajo
- Transporte público pasajeros



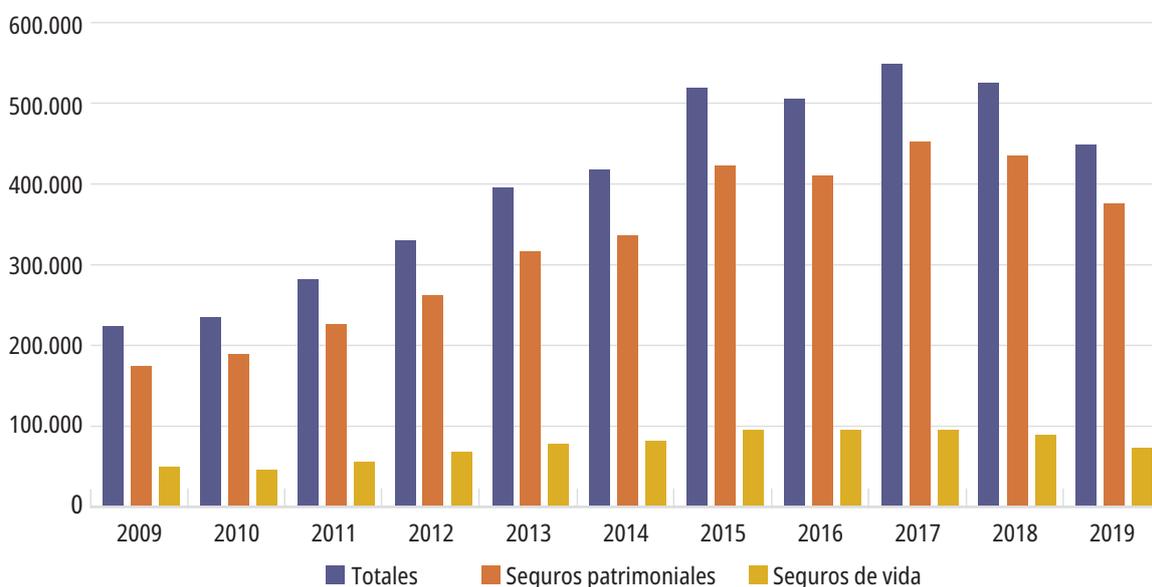
2019

- Patrimoniales o mixtas
- de retiro
- de vida
- Riesgos del trabajo
- Transporte público pasajeros

2.3. Primas de seguros netas

A junio de 2020, las primas netas de los seguros en el mercado ascendieron a AR\$ 700 mil millones (USD 9,9 mil millones).⁷⁷ De 2009 a 2019, el total neto de las primas de seguros se incrementó en un 100%: aumentó de AR\$ 224 a AR\$ 448 mil millones⁷⁸. En el período 2009-2019 el mercado de los seguros duplicó el monto total de las primas netas emitidas, y alcanzó el monto más alto, de AR\$ 548 mil millones, en 2017. Las primas netas de seguros patrimoniales aumentaron de AR\$ 174 a AR\$ 375 mil millones, y alcanzaron su nivel más alto también en 2017 (AR\$ 452 mil millones). Los seguros personales aumentaron de AR\$ 49 a AR\$ 72 mil millones en primas netas durante este período, y alcanzaron su monto máximo en 2017 también (AR\$ 96 mil millones).

DIAGRAMA 8 | Primas de seguros netas (en millones)



En términos de seguros inclusivos, los de salud y de riesgos de clima para el sector agrícola siguieron la misma tendencia en el período 2009-2019. Las primas netas de los seguros de salud se triplicaron de AR\$ 308 a AR\$ 947 millones. Con respecto a las soluciones de seguros de riesgo climático para el sector agrícola, el seguro de granizo para cultivos duplicó las primas netas de AR\$ 5,5 a AR\$ 9,9 mil millones, y el segu-

⁷⁷ Superintendencia de Seguros de la Nación, Información Estadística, Situación del mercado asegurador, 2020 [<https://bit.ly/321IpBV>].

⁷⁸ Ibídem [<https://bit.ly/3Euifzb>].

ro de ganado, de AR\$ 2 a AR\$ 3,6 millones. Sin embargo, los gráficos 2 y 3 evidencian la baja tasa de penetración en términos de personas físicas cubiertas por productos de microseguros patrimoniales y personales. Existe una enorme oportunidad de negocios para expandir estas coberturas a una mayor cantidad de personas humanas y MiPyMES en Argentina. Este análisis se incluirá en la subsección “Demanda e interacción del mercado del presente diagnóstico”.

DIAGRAMA 9 | Primas netas de seguros de salud

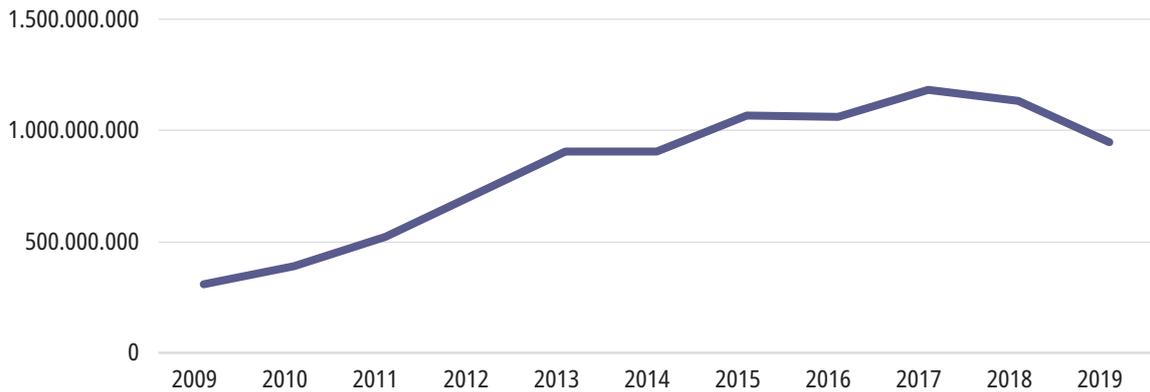
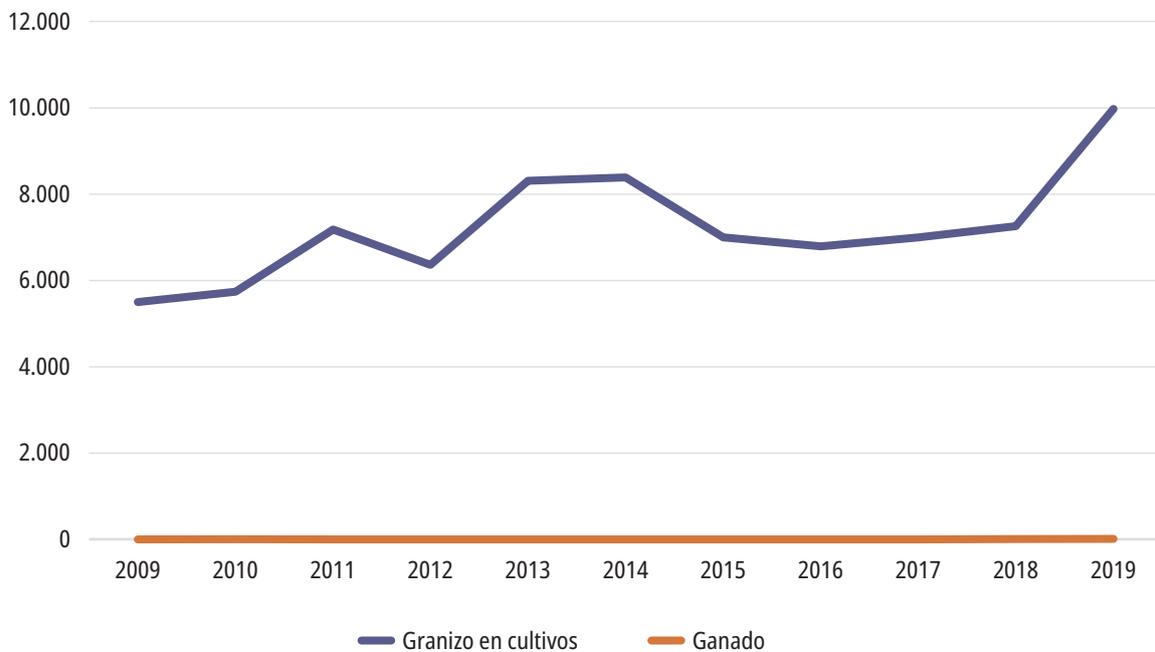


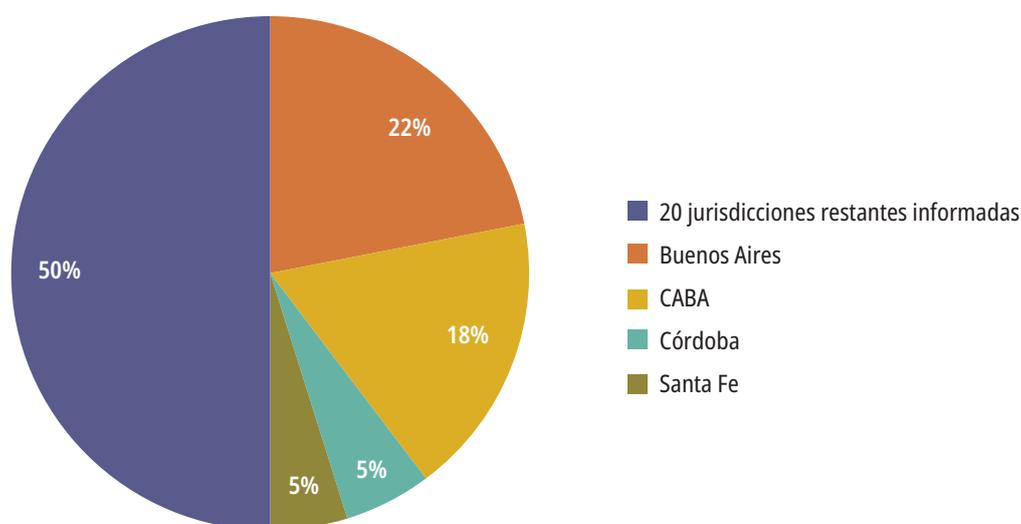
DIAGRAMA 10 | Primas netas de seguros de riesgo climático: Granizo en cultivos y ganado (en millones)



2.4. Distribución geográfica de los productos

En Argentina, las primas netas de seguros se concentran en la Ciudad de Buenos Aires y en la provincia de Buenos Aires. En cuanto a la distribución geográfica de los productos de seguros, la provincia de Buenos Aires es la jurisdicción donde más primas netas se emitieron para el año fiscal 2019-2020 (AR\$ 235 mil millones), seguida por la Ciudad de Buenos Aires (AR\$ 191 mil millones), Santa Fe (AR \$58 mil millones) y Córdoba (AR \$51 mil millones).

DIAGRAMA 11 | Distribución geográfica de los productos de seguros



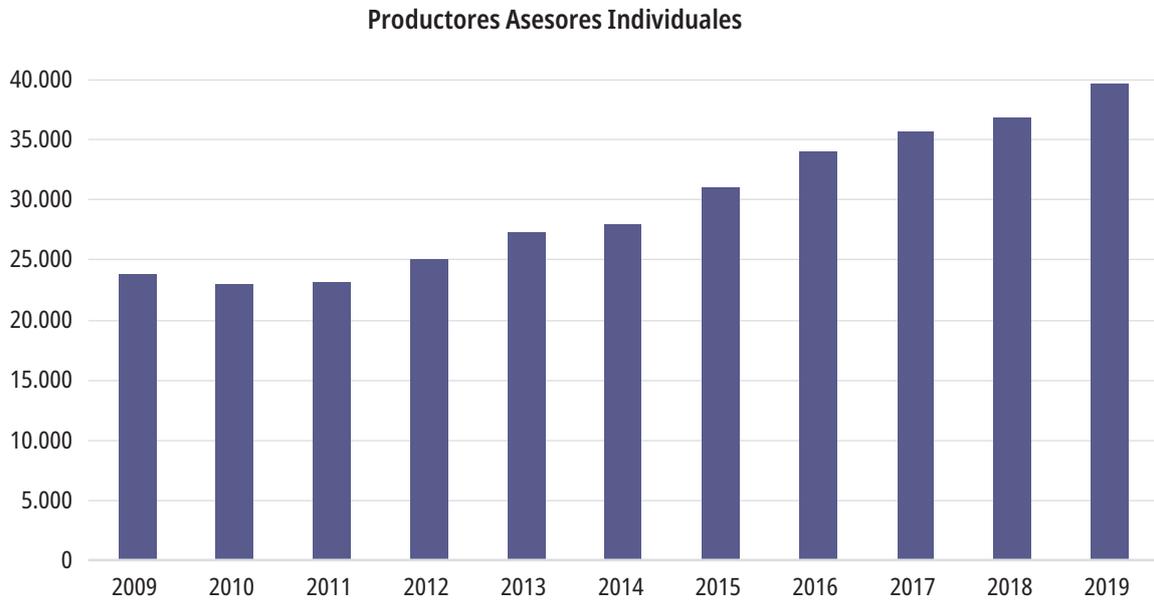
2.5 Intermediación

La cantidad de *brokers* que ofrecen seguros se duplicó en el período 2009-2019. Tanto los asesores individuales —a través de acuerdos de intermediación y asesoramiento— y las sociedades —a través de contratos con compañías de seguros— como las instituciones financieras, minoristas, agencias de viajes, empresas de tecnología, empresas de telecomunicaciones, entre otros, han duplicado los canales de distribución disponibles para que las grandes empresas y las MiPyMES adquieran productos de seguros.

La tecnología también contribuyó al aumentar la cantidad de canales de distribución no tradicionales, que tienden a ser más accesibles y orientados a los clientes para las personas de bajos ingresos. Por un lado, la cantidad de productores asesores ascendió de 23.788 en 2009 a 39.694 en 2019. Por otro, la cantidad de

sociedades de productores creció de 442 en 2009 a 760 en 2019.⁷⁹ Esto permitió la expansión de una amplia gama y oferta de soluciones de seguros tanto en las líneas de seguros personales como patrimoniales.

DIAGRAMAS 12 Y 13 | Productores asesores individuales y sociedades de productores



⁷⁹ Ibídem [<https://bit.ly/3Euifzb>].

3. Demanda e interacción del mercado

3.1 Seguros inclusivos: ¿por qué nuestro análisis debe centrarse en los seguros de riesgo climático y salud?

Los seguros inclusivos contemplan una serie de circunstancias y contextos. Se trata de productos de seguros para mitigar una variedad de riesgos (vida, salud, bienes) y amenazas de fenómenos climáticos extremos, clima y riesgos de la actividad agrícola. Incluyen tanto las soluciones de seguros ofrecidas por compañías de seguros registradas, cooperativas de seguros, o agentes (productores), en el sector formal de los seguros; como los seguros vendidos por entidades no registradas, como minoristas, empresas de telecomunicaciones y compañías de tecnología.⁸⁰

Los seguros y las herramientas de protección social pueden desempeñar papeles complementarios en términos de cobertura de salud y atención. Los productos de microseguros, por ejemplo, pueden cubrir los costos más reducidos de la atención médica, como los gastos de hospitalización incurridos como resultado de ciertas enfermedades críticas, o beneficios diarios en efectivo durante una hospitalización destinados a cubrir gastos incidentales o pérdidas de ingresos.⁸¹

Debido al avance del cambio climático, se anticipa que los desastres climáticos ocurrirán con mayor frecuencia en el futuro cercano. El cambio climático amenaza los esfuerzos de desarrollo de regiones enteras, al perjudicar a familias, empresas, comunidades y países enteros. Es probable que las economías emergentes sean las más afectadas. Los seguros podrían ser una herramienta para reducir el impacto de los desastres por eventos climáticos extremos, favoreciendo así la resiliencia. Muchos productos de seguros dirigidos a mitigar los perjuicios financieros que sufre la población por los desastres y las catástrofes (inducidos con frecuencia por el cambio climático) se están centrando en el sector agrícola debido a que las fluctuaciones climáticas son un factor de riesgo importante para la productividad de este sector.⁸²

Existe una enorme oportunidad en el mercado para ampliar aún más el acceso a los productos de riesgo climático y seguro de salud a individuos y MiPyMES en Argentina. Como se expresó, si bien la Argentina tiene una tasa de penetración de

⁸⁰ GIZ, Inclusive Insurance and the Sustainable Development Goals (2017).

⁸¹ *Ibíd.*, p. 16.

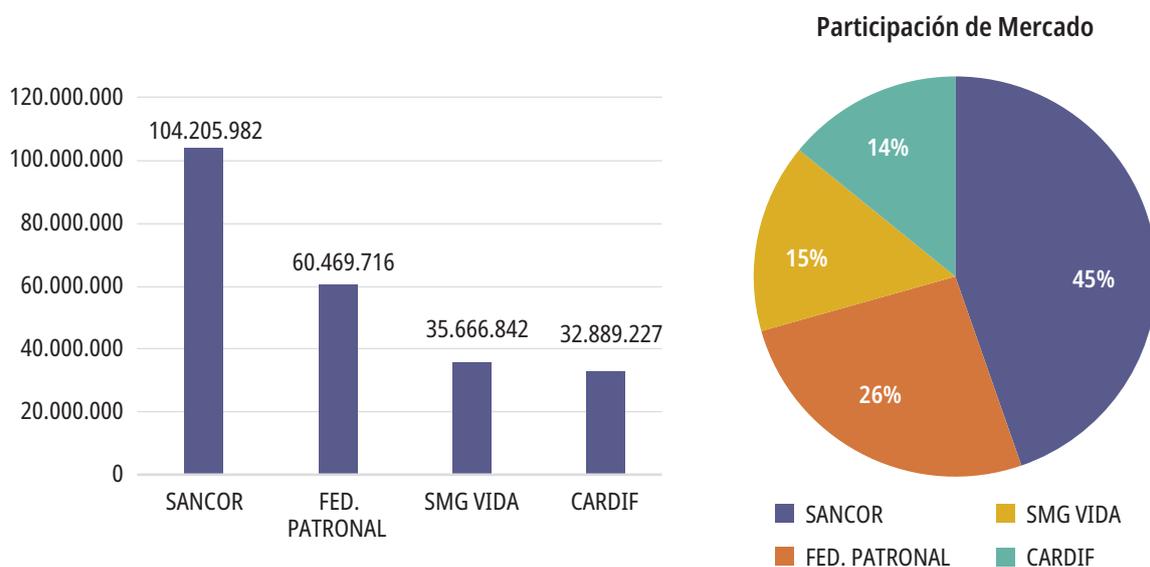
⁸² *Ibíd.*, p. 22.

seguros razonable, las vidas cubiertas por productos de microseguros patrimoniales y personal en Argentina están en una tasa inferior en comparación con otros países de la región. El análisis de esta subsección se centrará en los seguros de riesgos de salud y climáticos para el sector agrícola.

3.2 Seguros de salud

A septiembre de 2020, el volumen neto de primas de productos de seguros de salud asciende a AR\$ 386 millones, sin embargo, el porcentaje de reclamos sigue siendo relativamente bajo, asciende al 13%. Esta suma corresponde a las primas netas acumuladas para el período de 9 meses de 2020. Sancor Seguros es la aseguradora que ocupa el primer lugar en la línea de negocios de seguros personales, con un monto de AR\$ 104 millones de primas netas y una participación de mercado del 27%; la sigue Federación Patronal, con un monto de AR\$ 60 millones y una participación de mercado del 15%; en tercer lugar se encuentra SMG Vida, con AR\$ 35 millones y el 9%; y por último, Cardif, con AR\$ 32 millones y el 8,5% de participación de mercado.

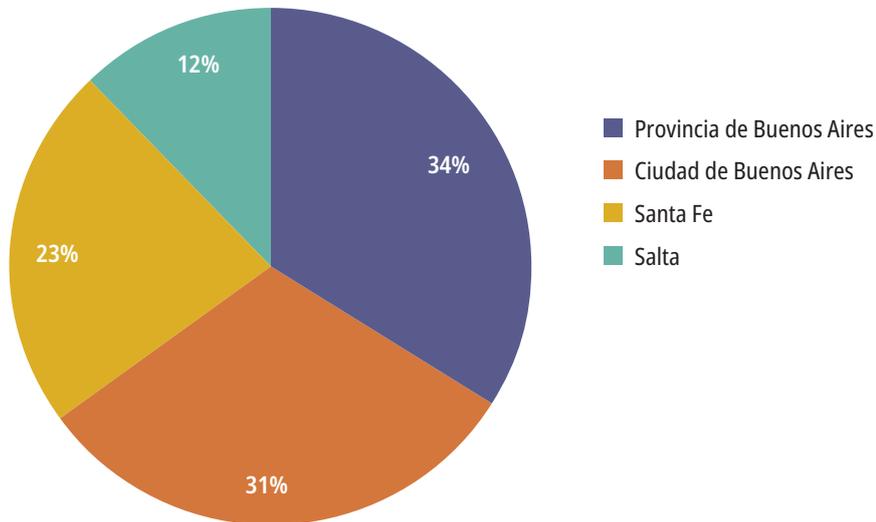
DIAGRAMA 14 | Participación de mercado de los seguros personales



En cuanto a la distribución geográfica de los seguros de salud, la provincia de Buenos Aires es la jurisdicción con mayor volumen de primas netas. En el ejercicio fiscal 2019-2020, la provincia de Buenos Aires fue la jurisdicción con mayor

volumen neto de primas, con un monto de AR\$ 341 millones; la sigue la Ciudad de Buenos Aires, con un monto de AR\$ 320 millones; tercera Santa Fe, con AR\$ 238 millones; y, finalmente, Salta, con AR\$ 121 millones.

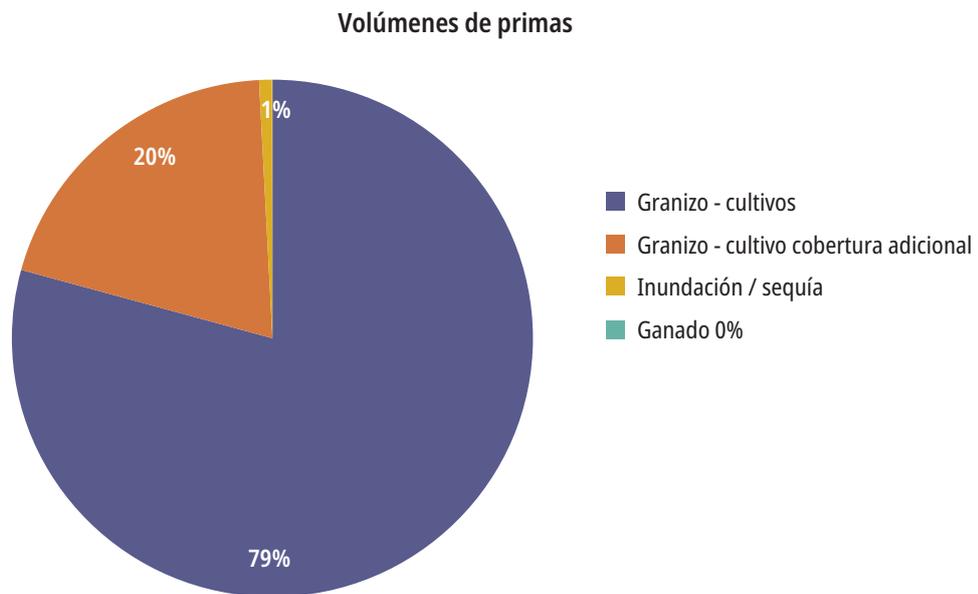
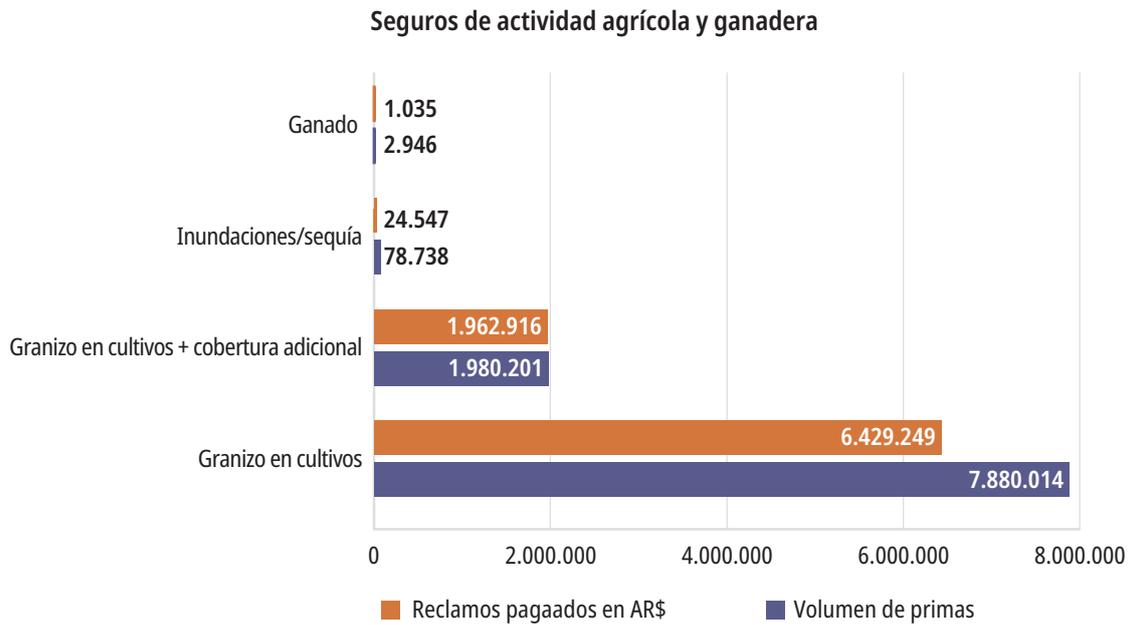
DIAGRAMA 15 | Distribución geográfica de los seguros de salud



3.3. Seguros de riesgo climático

El volumen de las primas de la actividad agrícola y ganadera fue de AR\$ 9,9 millones en el período fiscal 2019. La cobertura de los seguros de riesgo climático está disponible principalmente contra el granizo en los cultivos y asciende al 79% del volumen de las primas. La mayor parte del volumen restante de primas (20%) está representada por coberturas adicionales que complementan al seguro de granizo en cultivos, entre las cuales se encuentran el fuego, las heladas, la resiembra y los vientos fuertes. Sin embargo, los riesgos de desastres climáticos como inundaciones o sequías sólo representan el 1% del volumen de las primas. Los seguros de ganadería representan menos del 1% del volumen de las primas en Argentina.

DIAGRAMAS 16 Y 17 | Seguros para la actividad agrícola y ganadera, volúmenes de primas

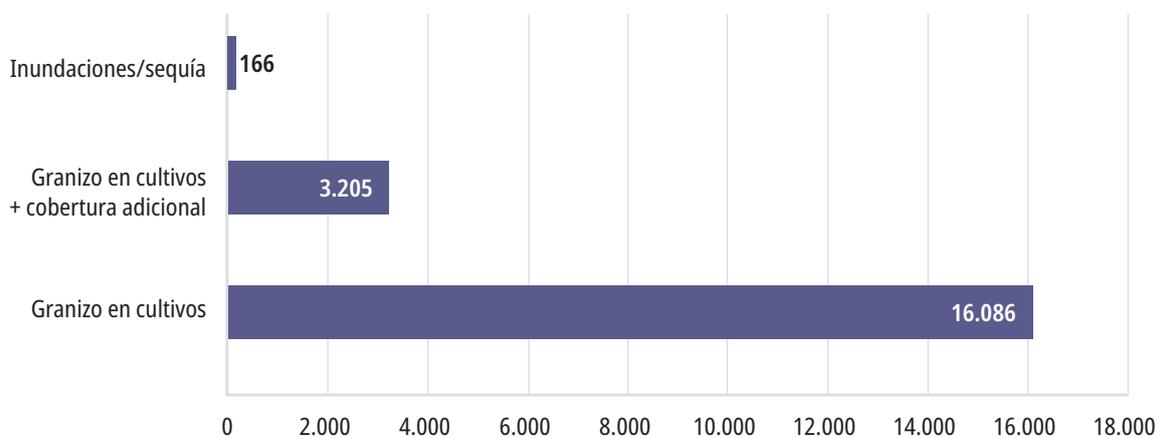


Los seguros agrícolas y ganaderos cubren sólo 19.400 hectáreas, ubicadas principalmente en la zona central del país, y el 51,5% del seguro agrícola cubre plantas oleaginosas. El 99,4% de las hectáreas aseguradas tiene cobertura de seguro contra granizo en los cultivos y beneficios complementarios adicionales, y sólo el 0,6% de las hectáreas

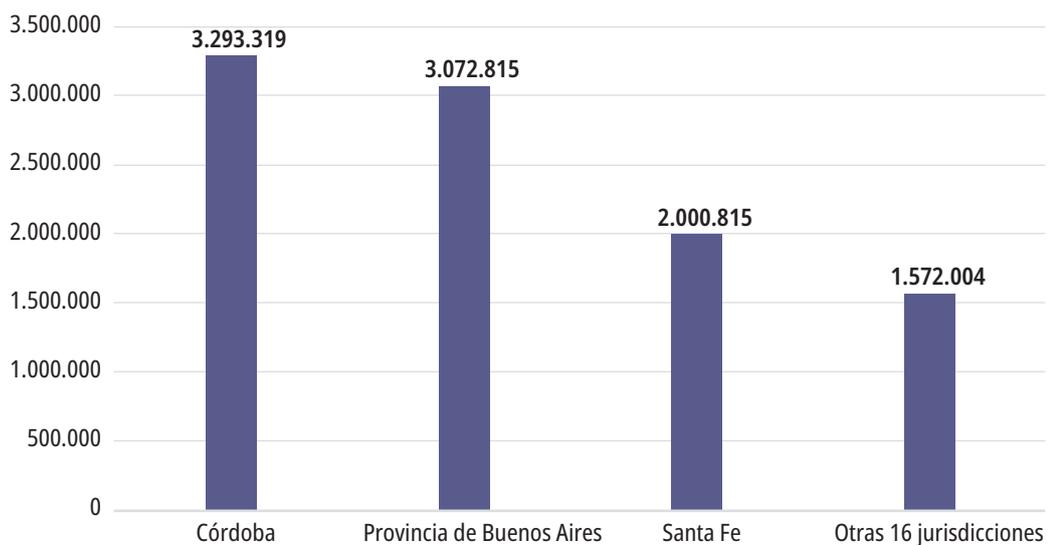
aseguradas tiene cobertura contra riesgos de desastres climáticos más severos, como las inundaciones y las sequías. En cuanto a la dispersión geográfica de los seguros de riesgos climáticos, se contratan en la zona central de Argentina, principalmente en Córdoba, provincia de Buenos Aires y Santa Fe. El 51,4% de los seguros agrícolas cubre oleaginosas y el 43%, cereales. La soja es el cultivo más asegurado: asciende al 59,6% en Córdoba, 54,3% en Santa Fe y 33,3% en la provincia de Buenos Aires.

DIAGRAMAS 18, 19, 20 Y 21 | Acres asegurados. Distribución geográfica de los seguros de riesgo climático. Tipos de cultivo por jurisdicción. Tipos de cultivo

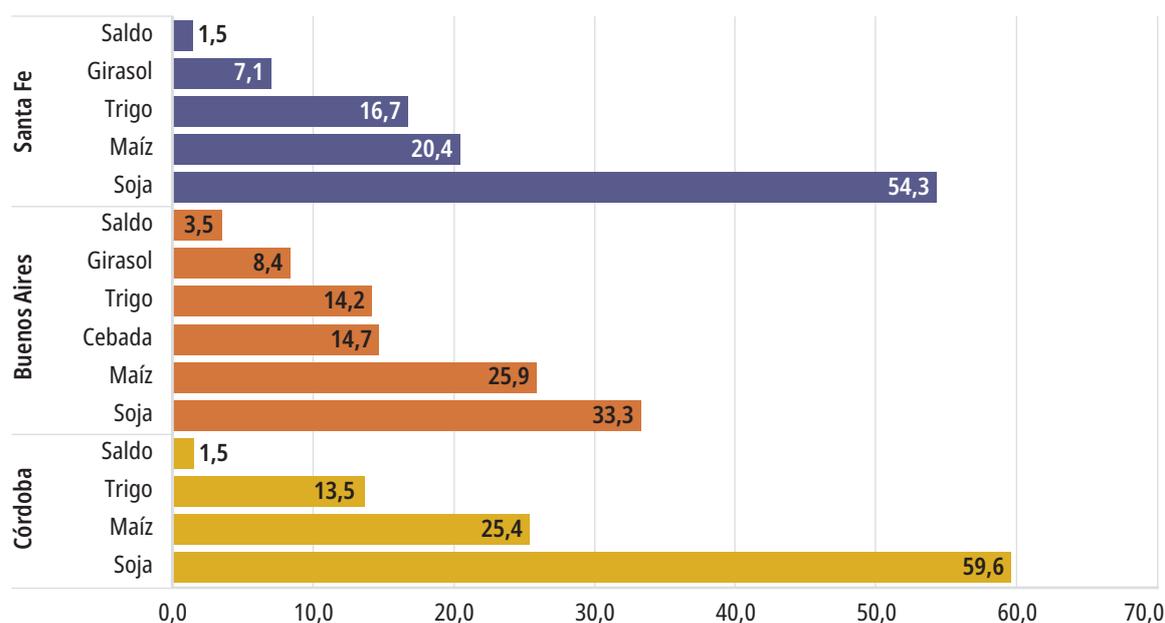
Extensión asegurada en acres



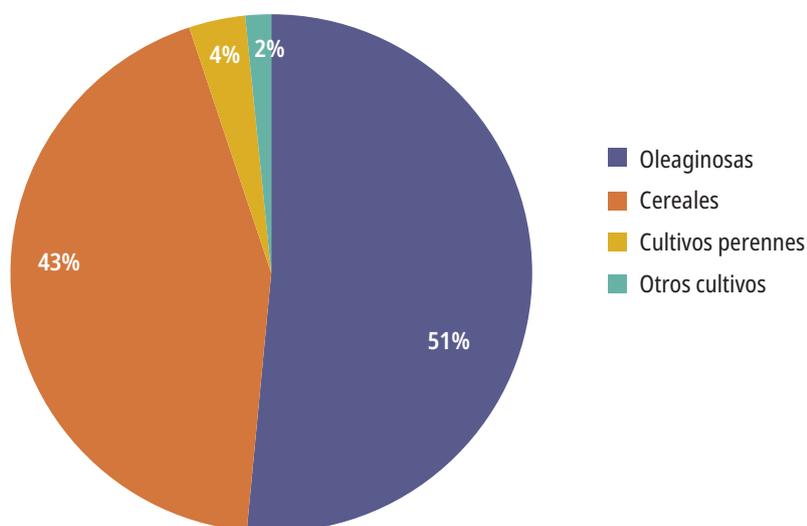
Distribución geográfica de los seguros de riesgo climático



Tipo de cultivo por jurisdicción



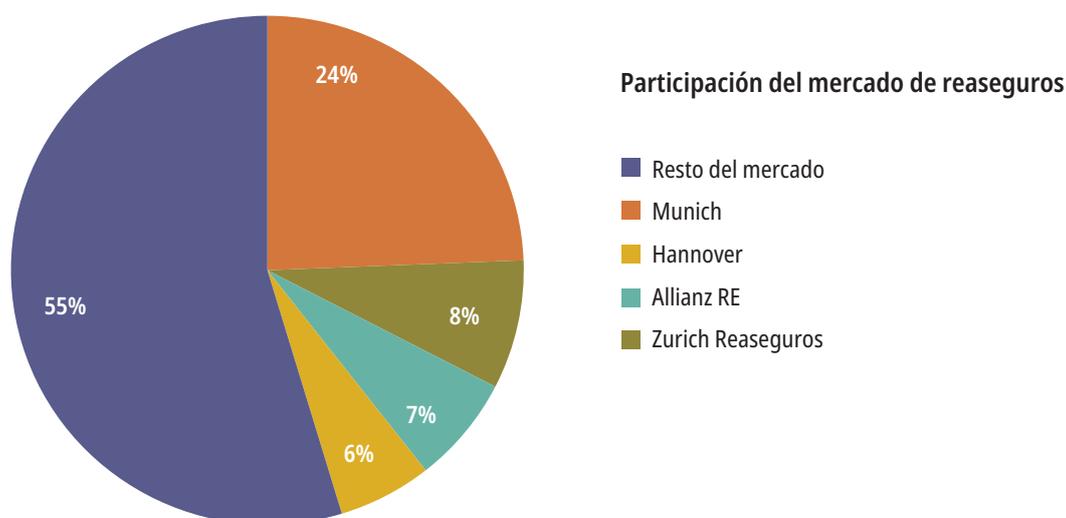
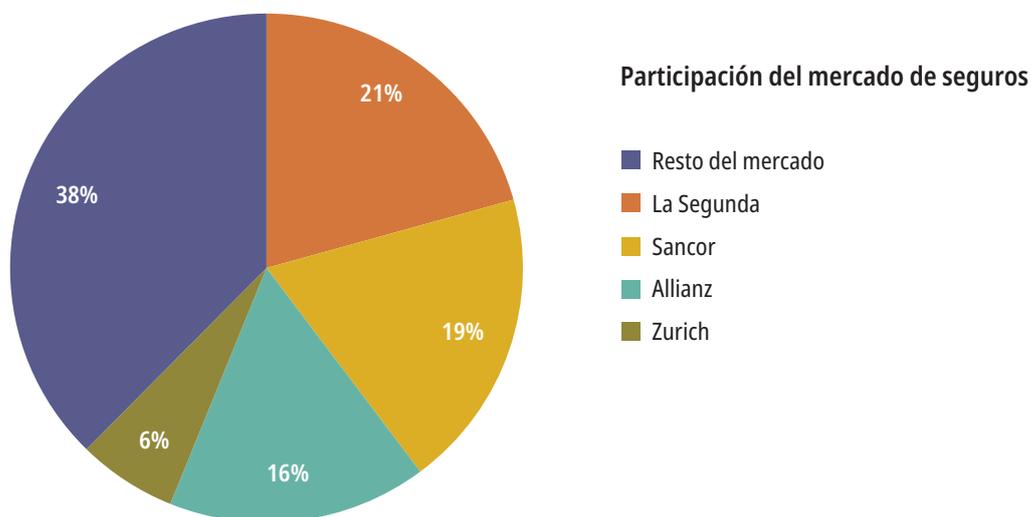
Tipos de cultivo



La Segunda es la aseguradora con mayor participación en el mercado en los seguros de granizo para cultivos, que asciende al 21% cubriendo sólo la zona de Córdoba; la sigue Sancor, con una participación de mercado del 19%, también con cobertura sólo en Córdoba. Las siguen las aseguradoras internacionales Allianz y Zurich, con 16% y 6% de participación de mercado respectivamente, con cobertura en Córdoba

y en la provincia de Buenos Aires. En materia de reaseguro, Munich Re es la entidad que más primas de seguros asume, con una cuota de mercado del 24%, seguida por Zurich Reaseguros (8%), Allianz RE (7%) y Hannover (6%).

DIAGRAMAS 22 Y 23 | Participación de mercado de seguros y reaseguros



En los últimos años hubo experiencias de programas de asistencia financiera, tanto en el ámbito nacional como en el provincial, con el objetivo de subsidiar la prima de los productos de seguros de riesgo climático. Con estos programas, el Estado subsidió un porcentaje total o parcial de la prima del seguro. En el corto plazo, los programas funcionaron bien, pero no fueron sostenibles en el largo plazo cuando los fondos

públicos fueron retirados, dado que los productores no pudieron seguir pagando el seguro ni participando en el programa. Deberían considerarse alternativas para la estructura de los programas que incluyan la participación del Estado a escala nacional, provincial o incluso municipal, de los productores (por ejemplo, bancos, entidades financieras, cooperativas, instituciones de microfinanzas, proveedores de servicios agrícolas) y de los productores agrícolas. A la vez, debería contemplarse la implementación de programas de educación financiera para que los pequeños y medianos productores agrícolas desarrollen habilidades que les permitan comprender la relevancia de estos productos y los procedimientos de gestión de riesgos.

4. Productores

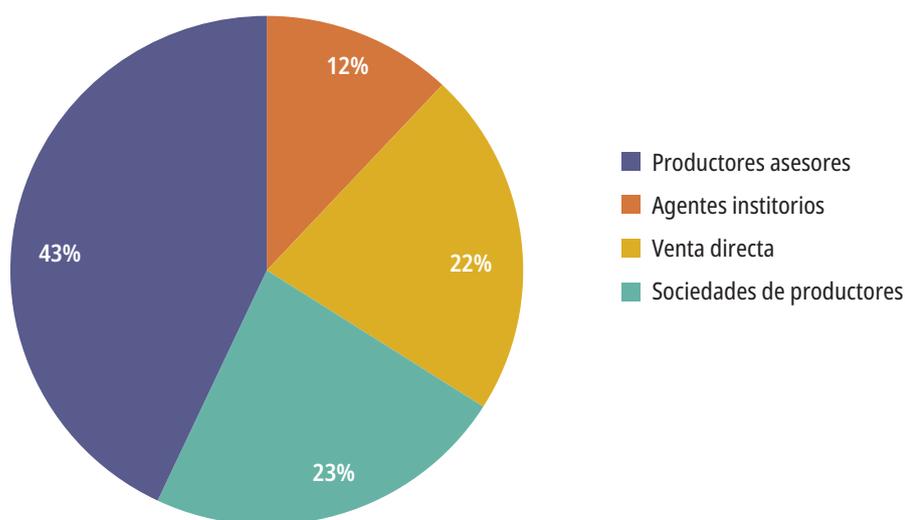
4.1. Canales de distribución

En general, los seguros podrían ser distribuidos a través de socios o directamente por las compañías de seguros. Tradicionalmente, los productores asesores o las sociedades de productores de seguros tenían acuerdos de intermediación con las compañías de seguros para la venta de los productos de las aseguradoras. En los últimos años, las compañías de seguros han sumado nuevos canales de distribución, mediante acuerdos con otras entidades para la oferta de sus soluciones de seguros. Esta modalidad incluye a supermercados, agencias de viajes, aerolíneas, vendedores de indumentaria, bancos, compañías de telecomunicaciones, plataformas digitales, etc.

A junio de 2019, en Argentina, los productores asesores ocupan el primer lugar en la oferta de seguros. La producción de seguros estaba compuesta por productores asesores, sociedades productoras, venta directa por compañías aseguradoras y agentes institorios. Los productores asesores son los que lideran en participación en el mercado, con el 43%; los siguen las sociedades de productores, con una participación en el mercado del 23,2%; en tercer lugar, venta directa, con el 21,7%; y, por último, los agentes institorios, con el 12,1%.⁸³

⁸³ SSN [<https://bit.ly/3dZDgMQ>].

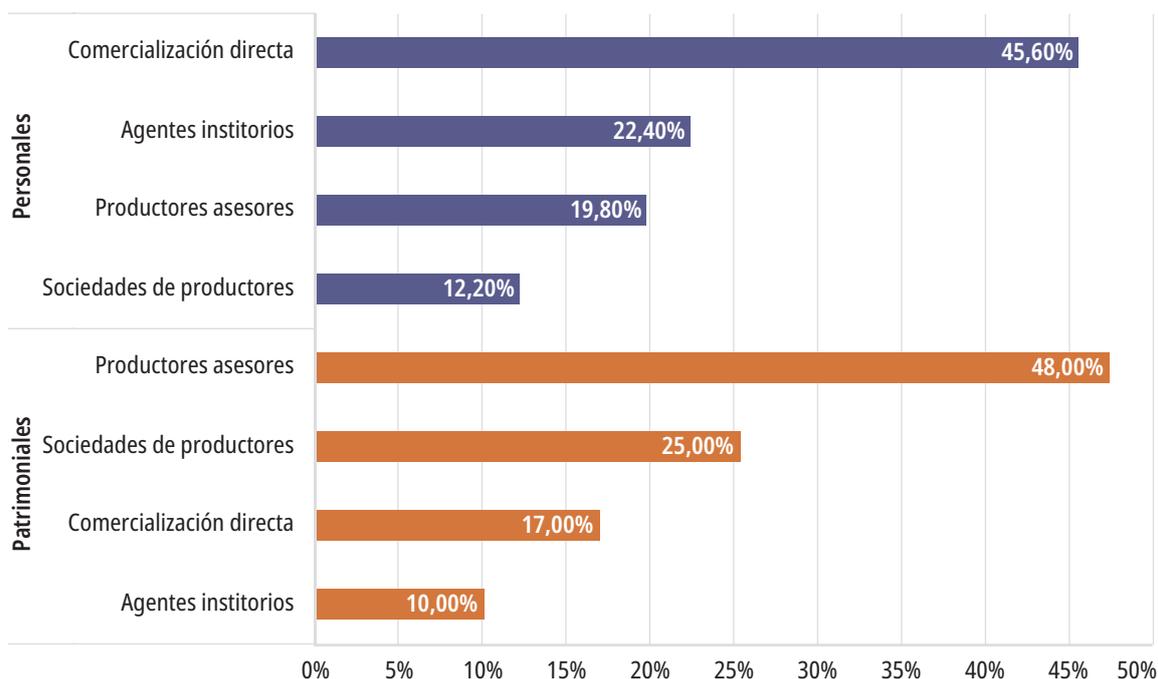
DIAGRAMA 24 | Canales de distribución



Los productores asesores lideran la distribución de los seguros de daños patrimoniales con una participación de mercado del 47,5%, mientras que la venta directa encabeza la distribución de seguros de personas con el 45,6%. Los productores asesores lideran la distribución de los seguros de daños patrimoniales, con una participación de mercado del 47,5%; los siguen las sociedades de productores, con el 25,4%; la venta directa, con el 17%; y, por último, los agentes institorios, con el 10,1%. En cuanto a las líneas de seguros personales, lidera el canal de venta directa con el 45,6%; lo siguen los agentes institorios, con el 22,4%; en tercer lugar, los productores asesores, con el 19,8%; y, por último, las sociedades de productores, con el 12,2%.⁸⁴

⁸⁴ Ibídem [<https://bit.ly/3dZDgMQ>].

DIAGRAMA 25 | Canales de distribución de seguros patrimoniales y seguros personales



En los seguros personales, la venta directa y los agentes institorios son los canales de distribución más importantes de los seguros para consumidores. Es particularmente interesante ver los datos del canal de distribución de los seguros personales. Con frecuencia, en la venta directa interviene una plataforma digital como una aplicación móvil o una página web en la que se ofrecen seguros para consumidores. También incluye las ventas a través de call centers manejados directamente por las compañías de seguros. Este tipo de ofertas también puede realizarse a través de socios externos que aprovechen el uso de la tecnología. Con respecto al desglose de datos sobre la distribución de seguros personales por parte de agentes institorios, el 88% de los agentes son bancos y entidades financieras.

5. Conclusiones y recomendaciones

| SEGUROS DE RIESGO CLIMÁTICO | |
|--|---|
| Puntos identificados | Recomendaciones |
| <p>Los datos muestran que, aunque hay productos de seguros de riesgo climático disponibles para el sector agrícola, la oferta está considerablemente limitada a los seguros de granizo para cultivos y a una zona geográfica específica.</p> | <p>Hay una importante oportunidad de mercado para el desarrollo de seguros para otros riesgos de desastres climáticos, como el seguro contra inundaciones y sequías no sólo en la zona central de Argentina, sino también en otras regiones, como el noroeste, en provincias como Chaco, donde hay una gran superficie de producción de algodón. Esto está en línea con la segunda versión de la Contribución Determinada a Nivel Nacional presentada por Argentina en diciembre de 2020 para el sector agrícola.⁸⁵</p> |
| <p>Los precios de los productos de seguros de riesgo climático, específicamente para pequeños y medianos agricultores.</p> <p>Los programas de asistencia financiera diseñados por el gobierno que subsidian las primas de los seguros no son sostenibles a largo plazo.</p> | <p>Tanto a escala nacional como provincial, hubo programas de asistencia que tenían el objetivo de subsidiar las primas de los seguros de riesgo climático. Los fondos del sector público deben ser temporarios y enfocados en cubrir las fallas del mercado. A la vez, deben contemplarse programas de educación financiera para que los pequeños y medianos productores rurales desarrollen habilidades que les permitan comprender la importancia de estos productos y los procedimientos de gestión de riesgos.</p> |
| <p>Aunque hay sistemas de recopilación de datos (como el SMN o los satélites), las compañías de seguros encuentran dificultades para diseñar un producto de riesgo climático que se enfoque en las inundaciones y sequías.</p> | <p>La tecnología podría utilizarse para recopilar información sobre la frecuencia de eventos de desastres climáticos. Estos datos serían valiosos para diseñar soluciones adecuadas de seguros de riesgo climático como los seguros paramétricos, para la verificación de riesgos y la liquidación de reclamos. Hay varias iniciativas conjuntas entre compañías de seguros y entidades AgTech para el desarrollo de productos innovadores de seguros de riesgo climático dirigidos al sector agrícola. Debido a la complejidad de estas soluciones, la educación financiera de los pequeños y medianos productores rurales podría ser un mecanismo para que conozcan y comprendan los productos.</p> |

⁸⁵ Ver: <https://bit.ly/3EZDhwt>

SEGUROS DE SALUD

| Puntos identificados | Recomendaciones |
|--|---|
| La conectividad y la infraestructura digital han progresado en los últimos años. Ello presenta una oportunidad potencial para la oferta de seguros de salud a través de canales digitales a personas de bajos ingresos. Sin embargo, el porcentaje de reclamos de los seguros de salud es relativamente bajo, lo que refleja problemas de protección al consumidor y de concientización. | La protección al consumidor y su concientización deben tenerse en cuenta en la producción de seguros de salud (específicamente, las soluciones de efectivo hospitalario) para que los clientes puedan comprender las cláusulas, condiciones y cobertura de los productos. La educación financiera integrada en la experiencia de compra del cliente podría ser una herramienta para lograrlo. |

Seguros de riesgo climático: oportunidades

De acuerdo con los datos disponibles, si bien en Argentina existen productos de seguros de riesgo climático para el sector agrícola, la oferta se encuentra considerablemente limitada al seguro de granizo para cultivos y a una zona geográfica específica. Hay una importante oportunidad de mercado para desarrollar otros riesgos de desastres climáticos, como el seguro contra inundaciones y sequías, no sólo en la zona central de Argentina sino también en otras regiones, como el noroeste, en provincias como Chaco, donde hay extensiones de cultivos de algodón. Esto está en línea con la segunda versión de la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) presentada por Argentina en diciembre de 2020 para el sector agrícola.⁸⁶ La NDC para el sector agrícola prevé el desarrollo de procedimientos de gestión de riesgo climático dentro del contexto de la adaptación al cambio climático y la reducción de la desigualdad entre otros aspectos.

I. La aplicación de fondos del sector público debe ser temporaria y enfocada en cubrir las carencias del mercado. Principalmente a escala provincial hubo programas de asistencia financiera que tenían el objetivo de subsidiar las primas de los seguros de riesgo climático. Los fondos del sector público deberían enfocarse en cubrir las fallas del mercado y minimizar el riesgo de reemplazar la oferta de soluciones de riesgo climático por parte del sector privado. Los responsables del diseño de políticas públicas deben considerar el diseño y la implementación de programas de asistencia financiera con un enfoque doble: a) la sostenibilidad y la creación de los incentivos adecuados para el desarrollo de soluciones de riesgo climático;⁸⁷ y b) el carácter temporario del financiamiento con fondos públicos. A la vez, deben contem-

⁸⁶ Ver: <https://bit.ly/3EZDhwt>

⁸⁷ Nación Seguros recientemente implementó un beneficio de prácticas sostenibles que incentiva el compromiso con el cuidado responsable y sostenible del medioambiente.

plarse programas de educación financiera para que los productores rurales pequeños y medianos desarrollen habilidades que les permitan comprender la importancia de estos productos y los procedimientos de gestión de riesgos.

II. La tecnología podría incentivar el desarrollo de productos que promuevan el acceso a los seguros inclusivos. La tecnología podría utilizarse para recopilar información sobre la frecuencia de eventos de desastres climáticos. Estos datos serían valiosos para diseñar soluciones adecuadas de seguros de riesgo climático, como los seguros paramétricos, para la verificación de riesgos y la liquidación de reclamos. Hay varias iniciativas conjuntas entre compañías de seguros y entidades AgTech para el desarrollo de productos innovadores de seguros de riesgo climático orientados al sector agrícola. Debido a la complejidad de estas soluciones, la educación financiera de los productores rurales pequeños y medianos podría ser un mecanismo para que conozcan y comprendan los productos.

CUADRO 2. Seguros de riesgos climáticos - Socios: S4

S4 es una plataforma AgTech que proporciona al sector agrícola con herramientas para analizar su estrategia de cultivos y rendimiento mediante la combinación de datos de mercado con datos de sensores y SIG. También crea y gestiona indicadores propios patentados a partir de múltiples sensores e integra fuentes de información mediante la georreferenciación y el mapeo de datos de producción contra google maps. Ofrece seguros paramétricos para inundaciones y sequías. Se asoció con Provincia Seguros, El Norte, Nación Seguros, Paraná Seguros y La Segunda para ofrecer seguros al sector agropecuario en Argentina. El producto se ha presentado ante la SSN para su aprobación.⁸⁸ S4 tiene operaciones y oficinas en Argentina, Brasil y Estados Unidos.

Seguros de salud: oportunidades en relación con la distribución a través de canales digitales

La conectividad y la infraestructura digital han progresado considerablemente en los últimos años. Con una población de casi 50 millones de personas,⁸⁹ el mercado de las

⁸⁸ Ver: <https://bit.ly/3ISt7zZ>

⁸⁹ 44.938.712 personas informadas al 1,º de julio de 2019. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), 2019.

suscripciones móviles sigue creciendo con un total de 61,3 millones a finales de 2019, y se espera que crezca a 66,3 millones para finales de 2024.⁹⁰ En materia de internet móvil, el 90% de la población argentina tiene acceso a cobertura 4G.⁹¹ De acuerdo con el mapa de distribución de IoT de GSMA Mobile IoT Deployment Map, Argentina ha instalado redes LTE-M y NB-IoT.⁹² Además, según el Mapa Ookla 5G, hay dos instalaciones de red 5G en Buenos Aires y Rosario, que actualmente están disponibles para que los clientes adquieran y usen.⁹³ A pesar del creciente progreso general, el acceso a Internet móvil varía entre los centros urbanos como la Ciudad de Buenos Aires y las ciudades más pequeñas o las zonas rurales. Sin embargo, desde una perspectiva demográfica, las ubicaciones que poseen al menos Internet móvil o banda ancha abarcan el 96% de la población total de Argentina.⁹⁴ La reciente pandemia de COVID-19 ha acelerado el uso de la tecnología para el acceso al comercio, la salud y la educación, y los servicios financieros no han sido una excepción de este cambio de comportamiento. Estos datos y el cambio transformador presentan una oportunidad para la distribución de seguros de salud a través de los canales digitales.

Seguros de salud: Oportunidades en relación a canales de distribución - Intermediarios

En los últimos años, las compañías de seguros comenzaron a establecer acuerdos con entidades financieras, bancos, minoristas, compañías de telecomunicaciones y empresas de tecnología para la distribución de seguros para los consumidores. Esto ha involucrado seguros de vida, de accidentes personales, viajes y salud, entre otros. Además, la aparición y el avance del sector Fintech está extendiendo cambios transformadores en el mercado de los seguros con el desarrollo de iniciativas InsurTech. En el ámbito mundial, hemos visto que compañías como BIMA Mobile distribuyendo seguros y servicios de salud en África, Asia y en América Latina, Paraguay, Brasil y Nicaragua, entre otros. Sin embargo, el porcentaje de reclamos de los seguros de salud es relativamente bajo, alcanza apenas un 13%, lo que refleja problemas de protección al consumidor y de concientización. La protección al consumidor y su concientización deben tenerse en cuenta en la producción de los seguros de salud (específicamente, los seguros hospitalarios) para que los clientes puedan comprender las cláusulas, condiciones y cobertura de los productos. La educación financiera integrada en la experiencia de compra del cliente podría ser una herramienta para lograrlo.

⁹⁰ Tutela, Argentina: Estado de Redes de telefonía móvil, Informe anual, octubre de 2019.

⁹¹ Agencia Nacional de Comunicaciones [<https://bit.ly/3ISt5In>]; y Estado de Redes de telefonía móvil, Informe anual, octubre de 2019.

⁹² Ver: <https://bit.ly/3EYIi8r>

⁹³ Ver: <https://bit.ly/31T6tXK>

⁹⁴ Banco Central de la República Argentina, Informe de Inclusión Financiera 2020 [<https://bit.ly/3GPysq6>].

6. Resumen

Legislación, regulación e instituciones

El marco legal y regulatorio vigente para los seguros incentiva y promueve el desarrollo de los seguros inclusivos en el mercado.

El Ministerio de Economía de Argentina es la autoridad responsable del diseño y de la implementación de políticas para el desarrollo del mercado de los seguros y de la supervisión de la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN), ente regulador del sector. En 2019 el Ministerio de Economía lanzó la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, actualizada en 2020, que tiene como objetivo promover el acceso a seguros inclusivos, entre otros servicios financieros. Como complemento de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, en 2019 el Ministerio de Economía de Argentina lanzó el Plan Nacional de Educación Financiera.⁹⁵ Este plan se diseñó con el objetivo de desarrollar habilidades que permitan a las personas humanas y las MiPyMES comprender los términos y condiciones de los servicios financieros, incluyendo los seguros inclusivos. La SSN participó activamente en el diseño del plan. El Ministerio de Economía también tiene autoridad para administrar el Fondo de Capital Social (FONCAP), que brinda asistencia para ampliar la oferta de seguros inclusivos (salud y vida crédito) a través de entidades microfinancieras.

La SSN es la autoridad responsable de la supervisión y regulación del mercado de seguros. La SSN emitió el Reglamento General de la Actividad Aseguradora, que establece que todos los productos de seguros deben ser aprobados por la SSN antes de su oferta,⁹⁶ entre otras cosas.

En 2018, la SSN emitió un reglamento para desarrollar el mercado de los microseguros. El objetivo del reglamento es aumentar el acceso a los seguros inclusivos, especialmente para las personas vulnerables y las MiPyMES. La Resolución N.º 126⁹⁷ incorpora el concepto de proporcionalidad para las aseguradoras que ofrecen seguros inclusivos. Los términos y las condiciones de las cláusulas de las pólizas, así como la información sobre los reclamos y pagos relacionados con los productos de microseguros, deben informarse en los sitios web de las compañías de seguros, y debe utilizarse un lenguaje sencillo. Además, el reglamento establece normas de formación específicas para los intermediarios que distribuyan soluciones de microseguros.

⁹⁵ Ministerio de Economía Argentina, Plan Nacional de Educación Financiera, Buenos Aires, 2019 [<https://bit.ly/30t2Ayz>].

⁹⁶ SSN [<https://bit.ly/3s6ciLR>].

⁹⁷ SSN, Resolución N.º 126/2018 [<https://bit.ly/33ybHIN>].

En 2019, la SSN lanzó la Mesa de Innovación con el fin de incorporar a la comunidad InsurTech, y en 2020 se creó la mesa participativa del sector asegurador y reasegurador. La SSN está trabajando junto con la iniciativa Access to Insurance (“Acceso a los Seguros”) y el sector privado en un proyecto piloto enfocado en los seguros inclusivos para las trabajadoras de limpieza que, en la mayoría de los casos, son mujeres que trabajan en la economía informal. En los últimos años, la SSN también se unió al Ministerio de Agricultura para ampliar la oferta de seguros de riesgo climático con foco en las inundaciones y sequías.

Panorama general del mercado actual

El mercado de los seguros se desarrolla en Argentina con una tasa de penetración relativamente alta en comparación con otros países de América Latina y economías emergentes, pero sigue estando por debajo de la media de la región. Tradicionalmente, Argentina ha tenido un sector de seguros desarrollado. La tasa de penetración de los seguros (las primas por PIB) asciende al 2,5%, por debajo del promedio de América Latina de 2,9%.⁹⁸ Sin embargo, en términos de seguros inclusivos, Argentina tiene una tasa de penetración más baja que los países de la región.

El sector de seguros está compuesto por 191 compañías de seguros. A junio de 2020, las primas netas de los seguros en el mercado ascendían a AR\$ 700 mil millones (USD 9,9 mil millones).⁹⁹ De 2009 a 2019, el total neto de las primas de seguros se incrementó en un 100%, ya que aumentó de AR\$ 224 a AR\$ 448 mil millones. Las primas netas de seguros se concentran en la Ciudad de Buenos Aires y en la provincia de Buenos Aires. La cantidad de intermediarios que ofrecen seguros se duplicó en el período 2009-2019.

En términos de seguros inclusivos, los de riesgos de salud y riesgo climático para el sector agrícola siguieron la misma tendencia en el período 2009-2019. Sin embargo, hay una gran oportunidad para ampliar aún más el alcance de estos productos a individuos y MiPyMES en Argentina.

Demanda e interacción del mercado

Hay una oportunidad en el mercado para ampliar aún más el acceso a los productos de riesgo climático y seguros de salud para individuos y MiPyMES en Argentina.

⁹⁸ Mapfre, The Latin American Insurance Market in 2019, 2020 [<https://bit.ly/3s6d8bt>].

⁹⁹ Superintendencia de Seguros de la Nación, Información Estadística, Situación del mercado asegurador, 2020 [<https://bit.ly/321IpBV>].

A septiembre de 2020, el volumen neto de primas de productos de seguros de salud asciende a AR\$ 386 millones,¹⁰⁰ sin embargo, el porcentaje de reclamos sigue siendo relativamente bajo (13%). Sancor Seguros es la aseguradora que ocupa el primer lugar en la línea de negocios de seguros personales, con una participación de mercado del 27%. En términos de distribución geográfica de los seguros de salud, la provincia de Buenos Aires, que es la jurisdicción con mayor densidad de población, es la zona con el mayor volumen de primas netas.

El volumen total de las primas de riesgo climático de la actividad agrícola fue de AR\$ 9,9 millones para el año fiscal 2019.¹⁰¹ Los seguros agrícolas y ganaderos cubren sólo 19.400 hectáreas, ubicadas principalmente en la zona central del país. El 99,4% de los hectáreas aseguradas tiene cobertura de seguro contra granizo en los cultivos y beneficios complementarios adicionales como incendios, heladas, resiembra y vientos fuertes, entre otros, y sólo el 0,6% de los hectáreas aseguradas posee cobertura contra riesgos de desastres climáticos más severos, como las inundaciones y las sequías. En cuanto a la dispersión geográfica de los seguros de riesgos climáticos, se contratan en la zona central de Argentina, principalmente en Córdoba, provincia de Buenos Aires y Santa Fe. La Segunda es la aseguradora con mayor participación en el mercado de los seguros de granizo para cultivos, y Munich Re es la entidad que más primas de reaseguros asume para este tipo de riesgos.

Tanto en el ámbito nacional como en el provincial, en los últimos años se desarrollaron experiencias de programas de asistencia financiera que tenían el objetivo de subsidiar las primas de los seguros de riesgo climático. En estos programas, el Estado subsidió un porcentaje total o parcial de la prima del seguro. Al principio, los programas funcionaron bien, pero los programas no resultaron ser sostenibles cuando se retiraron los fondos públicos. Eventualmente, los productores no pudieron seguir pagando el seguro ni participando en el programa. Se deberían considerar alternativas para la estructura de los programas que incluyan la participación del Estado a escala nacional, provincial o incluso municipal, de los productores (por ejemplo, bancos, entidades financieras, cooperativas, instituciones de microfinanzas, proveedores de servicios agrícolas) y de los productores agrícolas. A la vez, se debería contemplar la implementación de programas de educación financiera para que los pequeños y medianos agricultores desarrollen habilidades que les permitan comprender la relevancia de estos productos y los procedimientos de gestión de riesgos.

¹⁰⁰ Ibídem [<https://bit.ly/31VdaIO>].

¹⁰¹ Ibídem [<https://bit.ly/3GNw82M>].

Productores

A junio de 2019, en Argentina los productores asesores lideran la distribución de los seguros de daños patrimoniales con una participación de mercado del 47,5%, mientras que la venta directa encabeza la distribución de seguros personales, con el 45,6%. La venta directa y los agentes institorios son los canales más importantes para los seguros orientados a los consumidores.

ANEXO

**Aspectos
destacados de
las entrevistas**

Entrevistas

De acuerdo con la metodología del PNUD, durante mayo de 2021 se realizó una serie de entrevistas con actores clave. A continuación, se detalla la lista de entrevistados que participaron en el proceso.

| ORGANIZACIÓN | TIPO |
|--|---|
| Superintendencia de Seguros de la Nación | Sector público – ente regulador |
| Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa | Sector privado – asociación de productores rurales |
| Confederaciones Rurales Argentinas | Sector privado – asociación de productores rurales |
| Coninagro | Sector privado – asociación de productores rurales |
| Estascubierto.com | Sector privado – sociedad de productores de seguros |
| Federación Agraria Argentina | Sector privado – asociación de productores rurales |
| Ex Director de SINAGIR | Sector público – escala nacional |
| La Segunda | Sector privado – compañía de seguros |
| Ministerio de Agricultura de la Nación, Oficina de Riesgo Agropecuario | Sector público – escala nacional |
| Ministerio de Agricultura de la Provincia de Córdoba | Sector público – escala provincial |
| Nación Seguros | Sector privado – compañía de seguros |
| S4 | Sector privado – sociedad de productores de seguros |
| Sancor Seguros | Sector privado – compañía de seguros |
| Servicio Meteorológico Nacional | Sector público – escala nacional |
| Sociedad Rural Argentina | Sector privado – asociación de productores rurales |

1. Aspectos principales de las entrevistas: transferencia de riesgos

De acuerdo con los entrevistados, la creación del SINAGIR ha sido un paso muy importante tanto en términos normativos como institucionales en los últimos cinco años. Sin embargo, en la actualidad se están experimentando los desafíos propios de una iniciativa nueva y ambiciosa.

a. Participación del sector privado las políticas de riesgo de desastres

La iniciativa ARISE de la UNDRR (Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres) comenzó a tomar forma en Argentina, y dentro del marco del SINAGIR se creó el Consejo Consultivo Empresarial, que además de *asesorar al Consejo Nacional sobre temas* estratégicos, tenía la función de ser el punto central de ARISE para Argentina. Hubo avances favorables, pero con el cambio de autoridades, en diciembre de 2019, cuando asumió el nuevo gobierno, no se firmó la declaración de intenciones con ARISE. Formaban parte de esta iniciativa compañías como CATAMP, TGS Transportadora Gas del Sur, TGN Transportadora Gas del Norte, Sancor Seguros y ProCórdoba Seguros. A la fecha no hay novedades sobre la iniciativa ARISE.

Dado que la concientización es un elemento clave, sería muy favorable contar con información para justificar la posible participación de las aseguradoras en los desastres, por ejemplo, para visualizar y medir la extensión de los daños provocados por desastres concretos. Lo mismo sucede con los incentivos, mediante los cuales, para ingresar al mercado de los seguros el sector privado, debe sentirse apoyado por el Estado en términos del retorno de la inversión, dados los niveles de incertidumbre involucrados las emergencias y los desastres.

b. Desafíos/restricciones de las regulaciones y el marco regulatorio

El manejo de las políticas de riesgo de desastres desde una perspectiva federal se destaca como el mayor desafío para los próximos años. La creación de capacidades en el ámbito provincial, en un contexto de realidades normativas e institucionales muy diversas dentro de las provincias, exigirá decisión política y pautas claras para la gestión. La regionalización del SINAGIR es un buen punto de partida para comenzar a construir, así como la creación del Consejo Federal como espacio de participación de las provincias. Sin embargo, para fortalecer la gestión deberán resolverse los puntos críticos que se tratan con suficiente claridad en la Ley Nacional N.º 27.287. Por ejemplo, la declaración de desastre en las jurisdicciones provinciales o locales no responde a mecanismos específicos, y el Consejo Federal no sigue una agenda conjunta de manera consistente. En otras palabras, el desafío más importante es la falta de una cultura orientada a la reducción de riesgos de desastres.

A pesar del orden que el SINAGIR aportó al universo de los actores involucrados en las políticas de riesgo de desastres, que sin dudas era necesario, la falta de articulación institucional sigue siendo visible. Este universo de actores es vasto y complejo, y la articulación entre instituciones requiere tiempo, pero ello no es suficiente; también serían necesarios marcos organizativos, bases de referencia de las capacidades institucionales y esquemas de comunicación.

c. Desafíos y limitaciones en la gestión de información

Gran parte de la información y el conocimiento sobre los desastres aún se gestiona a través de prácticas basadas en el individualismo. En tal sentido, existe una clara necesidad de estandarizar los procesos y de fortalecer las instituciones, tanto en el ámbito nacional como en el provincial.

Hay mucha información provincial para considerarse y mucha más que para desarrollarse. Es altamente deseable contar con datos e información articulados entre el gobierno federal y las provincias para la toma de decisiones de riesgo de desastres.

En cuanto a la gestión de la información, hay dos limitaciones principales muy claras. La primera está relacionada con cuestiones de interoperabilidad. Los datos científicos y técnicos existentes responden a diferentes formatos y sistemas, y esto se replica en los diferentes tipos de amenazas, así como en las provincias. La falta de políticas unificadas de interoperabilidad en torno a los datos y la información de desastres es algo que debe resolverse. La otra limitación importante es la escasez de bases de datos. Por ejemplo, el impacto de los desastres, ya sean sociales, económicos o de cualquier otro tipo, no se mide. Lo mismo ocurre con los registros de desastres, que en algunos casos son de difícil acceso y en otros ni siquiera se han realizado. Esto es revelador con respecto a la ausencia de una cultura de riesgo de desastres.

Asimismo, el Servicio Meteorológico Nacional está lanzando un nuevo proyecto estratégico en torno a pronósticos basados en impactos. Su objetivo es pronosticar de antemano los impactos que podrían provocar eventos como las tormentas. Sin embargo, uno de los primeros hallazgos es que no hay datos sistematizados ni actualizados sobre el impacto de los eventos climáticos severos. Por consiguiente, la inversión en tecnología aplicada a registrar datos de impacto sería una decisión estratégica. No obstante, este tipo de decisiones se debe tomar contemplando el largo plazo, es decir que requieren continuidad, y eso es algo bastante difícil de encontrar en Argentina. Además, el desarrollo de capacitación es otro aspecto que requiere inversión, porque se necesitan profesionales de una amplia gama de disciplinas para construir conocimiento a partir de los datos.

2 Aspectos principales de las entrevistas: seguros inclusivos

a. Conocimiento y comprensión de los productos de seguros inclusivos

Desde el punto de vista de la demanda, según los entrevistados, hay una falta de:

- conciencia de los riesgos relacionados con los eventos de desastres climáticos;
- confianza en las soluciones paramétricas para la demanda de estos productos por parte de los pequeños y medianos productores agrícolas.

Además, según los entrevistados, las principales barreras para acceder a los seguros inclusivo por el lado de la demanda, específicamente con los intermediarios de microseguros, en particular en relación con los productos de seguros personales, incluido el seguro de salud, son:

- la falta de confianza del segmento de mercado objetivo de estas soluciones;
- la falta de conocimiento y de comprensión de los términos y las condiciones que se refleja en la baja tasa de reclamos y la asequibilidad.

Desde el punto de vista de la oferta, las barreras son:

- la falta de sencillez en la comunicación y comercialización de estos productos de seguros;
- la distribución en zonas remotas.

Se debe considerar la implementación de programas y esquemas de educación financiera para desarrollar habilidades sobre la relevancia de los procesos de seguros y gestión de riesgos.

b. Restricciones regulatorias y de políticas para el acceso y uso de seguros inclusivos

En las entrevistas fueron destacadas las modificaciones al reglamento de microseguros, en términos de su implementación:

- débito directo para cobrar las primas de los seguros;
- la necesidad de formación específica para los agentes que ofrecen productos de microseguros;

- la posibilidad de que las aseguradoras ofrezcan productos de microseguros para líneas de negocios sin aprobación previa por parte de la SSN;
- publicación de productos en línea;
- los requisitos de capital y la posible creación de un entorno de pruebas regulatorio.

De acuerdo con la entrevista realizada al regulador, la SSN está trabajando en conjunto con el sector de los seguros en el marco de un grupo de trabajo para abordar estos temas, entre otros.

Con respecto a los seguros paramétricos, sólo existe una regulación de 2015, relacionada específicamente con el sector agrícola, que debería modificarse o complementarse con regulaciones adicionales. A mayo de 2021, los plazos regulares, la modalidad de autorización tácita y el régimen general de adhesión no aplican.

Además, desde la perspectiva de la oferta, según los entrevistados del sector AgTech, no hay claridad regulatoria en cuanto a la aprobación de soluciones de seguros paramétricos, específicamente para la cobertura contra inundaciones.

c. Desafíos en la gestión de la información

Según las entrevistas, el sector AgTech está diseñando soluciones paramétricas que permitirían reducir los costos de la recopilación de datos con el uso de tecnología satelital. Esto también minimizaría el costo de las inspecciones de campo y los problemas de asimetría de información con los pequeños y medianos productores agrícolas.

Los entrevistados plantean que el principal desafío para el desarrollo de productos de seguros paramétricos para inundaciones parece ser el proceso regulatorio de aprobación de las soluciones. El proceso consta de dos secciones: (i) una presentación ante la SSN y (ii) la aprobación del Ministerio de Agricultura. Parece haber dificultades en la última etapa para establecer la correlación entre el indicador y la pérdida de producción.

d. Desafíos desde la perspectiva económica y/o financiera

Desde el punto de vista de la demanda, hay un entendimiento común de la mayoría de las partes interesadas (aseguradoras, intermediarios, productores agropecuarios, entre otros) con respecto a que los precios y la falta de conocimiento y de confianza sobre los productos de seguros de riesgo climático para los pequeños y medianos productores agrícolas son los obstáculos más relevantes.

Para abordar el tema del costo de los productos, hubo experiencias de programas de asistencia financiera diseñados por o con la participación del Estado (principalmente a escala provincial). En estos programas, el Estado, o un donante, subsidiaba un porcentaje total o parcial de la prima del seguro. Según los entrevistados, estos programas funcionaron bien en el corto plazo, sin embargo, no fueron sostenibles a largo plazo, ya que dependían básicamente del presupuesto estatal y, eventualmente, los agricultores no pudieron seguir pagando el seguro y debieron abandonar el programa cuando se retiraron los fondos públicos. Asimismo, algunos de los entrevistados señalaron la importancia de que los productores agrícolas tengan que afrontar al menos una parte de la prima, como una forma de valorar la importancia de tener cobertura. Con diferentes características, se llevaron a cabo algunas experiencias en las provincias de Corrientes, Mendoza, Neuquén, Río Negro, San Juan y Santa Fe.

Se deberían considerar alternativas para que la estructura de los programas incluya la participación de (i) el Estado a escala nacional, provincial o incluso municipal; (ii) los productores de seguros (por ejemplo, bancos, entidades financieras, cooperativas, instituciones de microfinanzas, proveedores de servicios agrícolas) y (iii) los productores agrícolas.

Referencias

Introducción

Contribución Determinada a nivel Nacional de Argentina (NDC): <https://bit.ly/3IW0zWb>

Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS): <https://www.iaisweb.org/>

Mesa Técnica de Finanzas Sostenibles: <https://bit.ly/3IW0zWb> / <https://bit.ly/3yy5Ezs>

Principios de Inversiones Responsables (PRI): <https://www.unpri.org/>

Principios de Seguros Sostenibles (PSI): <https://www.unepfi.org/psi/>

Objetivos de Desarrollo Sostenibles. Segundo Informe Voluntario Nacional. Argentina 2020. Junio de 2020: <https://bit.ly/3oWk0WT>

Foro de Seguros Sostenibles (SIF): <https://www.sustainableinsuranceforum.org/>

Capítulo 1

Blaikie, P. (1994). *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability And Disasters (En riesgo: amenazas naturales, la vulnerabilidad de la población y los desastres)*, Hoboken: Taylor & Francis Ltd.

Proyecto de bases de datos de Desinventar: <https://www.desinventar.org/>

Programa de preparación ante desastres: <https://bit.ly/3q0kZ7V> / <https://bit.ly/3F2Enaw>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe:

Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia de COVID-19 y después, CEPAL, 2021.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2017 (LC/PUB.2017/17-P), Santiago, CEPAL, 2017.

Evaluación del impacto de las inundaciones y el desbordamiento del Río Salado en Santa Fe, CEPAL, 2003.

El Cronista Argentina: <https://bit.ly/31T2II6>

Base de datos de eventos de emergencia (EM-DAT), Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED): <https://www.emdat.be/>

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación: <https://bit.ly/3GPsght>

Servicios Infoleg, Argentina: <https://bit.ly/324VWZd>

Grupo de referencia del Comité Permanente Interinstitucional sobre Riesgos, Alerta Temprana y Preparación y la Comisión Europea (INFORM): <https://bit.ly/3IRdY1U>

Banco Interamericano de Desarrollo: <https://bit.ly/3pY0Dw0>

Sistema Económico Latinoamericano SELA: <https://bit.ly/3GK9zMi>

Lavell, Allan (2009). *La gestión del riesgo de desastres. Un enfoque basado en procesos*.

Contribución Determinada a nivel Nacional de Argentina: <https://bit.ly/3s3BTFo> / <https://bit.ly/3IW0zWb>
Instituto Nacional de Estadística y Censos, Argentina: <https://bit.ly/3dTSqDp>
Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (2018-2023), SINAGIR 2018: <https://bit.ly/3ILmGyy>
Informe Anual 2018 - Seguridad Radiológica y Nuclear: <https://bit.ly/33np0LU>
Programa GIR SAR: <https://bit.ly/3EYLukk>
Manual de elaboración de mapas de riesgo: <https://bit.ly/3qip3Rh>
Plan Estratégico Territorial de Argentina, primera edición ampliada, 2018: <https://bit.ly/3oWoNrl>
Boletín Oficial de la República Argentina: <https://bit.ly/3sh2kr0> / <https://bit.ly/3dTiuYq>
Sitio web oficial del Ministerio del Interior, Argentina: <https://bit.ly/3yrGIJP>
Sitio web oficial del Senado de la Nación Argentina: <https://bit.ly/31TSKjp> / <https://bit.ly/3mad6vE>
The Conversation US: <https://bit.ly/3GPt1qP>
Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR): <https://www.undrr.org/terminology>
Preventionweb: <https://www.preventionweb.net/countries/arg/data/>
Red Global Arise Global: <https://www.ariseglobalnetwork.org/>
RAR Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe, UNDRR, 2021.
Universidad Nacional de La Plata: <https://bit.ly/3EV9g0C> / <https://bit.ly/3q3PpX3>
Banco Mundial: <http://data.worldbank.org/> / <https://bit.ly/33npLEK> / <https://bit.ly/31Y3YDe> / <https://bit.ly/3pZnZ4p>

Capítulo 2

Iniciativa de Acceso a los Seguros (A2ii), Marcos regulatorios proporcionales para los seguros inclusivos: Lecciones de una década de regulación de microseguros, 2016.
Iniciativa de Acceso a los Seguros (A2ii), Mesa redonda sobre los seguros para las necesidades específicas de las mujeres e inclusión, 2019 [<https://bit.ly/3s93g0T>].
Argentina.gob.ar: <https://bit.ly/322EODd> / <https://bit.ly/3oVYqXw> / <https://bit.ly/33xI3n0> / <https://bit.ly/3EZDhwt>
Boletín Oficial, Resolución SSN N.º 733/2019 [<https://bit.ly/328J9EM>].
Banco Central de la República Argentina, Informe de Inclusión Financiera, noviembre 2020 [<https://bit.ly/3GPysq6>].
Fondo de Capital Social: <http://www.foncap.com.ar/innovacion.html>
GIZ, Objetivos de Seguros Inclusivos y Desarrollo Sostenible, 2017.
Mapa de implementación GSMA Mobile IoT: <https://bit.ly/3EYIi8r>
Infoleg, Resolución SSN N.º 126/2018 [<https://bit.ly/3m9TLKV>].
Resolución SSN N.º 441/2020 [<https://bit.ly/33y8vNj>].

Mapfre, El Mercado de los Seguros en América Latina 2019, 2020 [<https://bit.ly/3s6d8bt>].

Ministerio de Economía de Argentina, Plan Nacional de Educación Financiera, Buenos Aires, 2019 [<https://bit.ly/30t2AYz>].

Ministerio de Economía de Argentina, Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, Buenos Aires, 2019 [<https://bit.ly/3F2Q3Ko>] [<https://bit.ly/3m7Elqj>].

Ente Nacional de Comunicaciones: <https://bit.ly/3IS5In>

Mapa Ookla 5G: <https://bit.ly/31T6tXK>

Sitio web de S4 website: <https://bit.ly/3IS7zZ>

SSN: <https://bit.ly/3s6ciLR>

<https://bit.ly/3EUifzb>

<https://bit.ly/321IpBV>

<https://bit.ly/3dZDgMQ>

<https://bit.ly/3s6ciLR>

<https://bit.ly/31VdaIO>

<https://bit.ly/3GNw82M>

Tutela, Argentina: Estado de las Redes Móviles, Informe Anual, octubre 2019.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Base de datos de marcos de diagnóstico.



Insurance &
Risk Finance
Facility