

CAMBIO ESTRUCTURAL EN LOS SISTEMAS DE ASEGURAMIENTO AGROPECUARIO Y SU IMPACTO EN EL ESTADO DE JALISCO

Alma Alicia Aguirre Jiménez

ANTECEDENTES

Un aspecto central del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 es la modernización de la economía y de los sectores que la conforman. En el caso del sector agropecuario, para lograrlo se contempla como estrategia desincorporar entidades públicas que ya cumplieron con los objetivos para los que fueron creadas. Respecto de las instituciones de crédito y seguro del sector, el plan establece que "... se revisarán a fondo las políticas de crédito y seguros al campo, de tal forma que dejen de ser vías de subsidio indiscriminadas y se conviertan en instrumentos efectivos de fomento a la producción y el bienestar de los campesinos. Esta revisión supondrá necesariamente la eliminación de prácticas indebidas y sistemas ineficientes de trabajo".¹ De esta forma, la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (ANAGSA), que desde hace 29 años fungía como la única institución oficial destinada al aseguramiento agropecuario, fue sometida a revisión y en febrero de 1990 se plantea como necesaria su liquidación.

POLITICAS Y OPERACION DE ANAGSA

ANAGSA inició sus operaciones bajo el amparo de la Ley de Seguro Agropecuario Integral y Ganadero del 29 de diciembre de 1961; sus funciones fueron dar mayor cobertura de aseguramiento a las actividades agrícolas y ganaderas con relación a las aseguradoras privadas; cabe señalar que estas últimas sólo cubrían un reducido volumen de seguros contra riesgos de granizo e incendio para algunas gramíneas principalmente y el campo mexicano requería de la protección y estabilidad que otorga el seguro como factor económico. En 1981 entró en vigor la Ley del Seguro Agropecua-

rio y de Vida al Campesino. Con ella, ANAGSA recibe un impulso adicional, al ser el organismo específico del Estado facultado para operar y elaborar los programas de aseguramiento; con la participación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, las instituciones habilitadoras y demás dependencias oficiales relacionadas con el sector agropecuario, contando con la intervención de organizaciones de productores ejidales y la pequeña propiedad.²

El seguro oficial para el sector agropecuario requirió diversas medidas reguladoras en las cuales el Estado compartía riesgos, por lo que resultó un instrumento sumamente costoso. Entre los aspectos que determinaron su problemática destacan: a) inexistencia de una definición clara de la estrategia de aseguramiento; b) falta de selección de los mejores agentes de producción, lo cual propició que existiera baja productividad en diversas zonas, dado que fue muy común la práctica de declarar siniestros inexistentes donde no se aplicaba agroquímicos y fertilizantes, o simplemente no se llevaban a cabo todas las prácticas de labores de los cultivos; c) se habló de elaborar programas regionales de aseguramiento pero no de su instrumentación, ello ocasionó que la paraestatal cayera en una apertura indiscriminada de la frontera agrícola sin considerar la viabilidad productiva de la zona, por lo que los seguros se convirtieron en subsidios para productores ubicados en zonas de alta siniestralidad o de escaso potencial productivo; d) se reglamentó la formación de unidades de producción con rendimientos distintos al promedio de la zona de seguro, ello originó una definición de unidad de producción muy elástica que se prestó para desviaciones de recursos; e) no se establecieron obligaciones de las dependencias de gobierno en la prestación de servicios, cayéndose en la abstracción de los programas por prácticas paternalistas y burocráticas, y f) no se penalizó el caso de quiebra de la empresa, a pesar de que la paraestatal registró altos déficits año con año.

ANAGSA EN JALISCO

En el estado de Jalisco, durante el periodo de 1983 a 1987, ANAGSA trabajó con el 26 por ciento en promedio de la superficie sembrada con cultivos básicos (maíz, frijol, arroz, trigo y sorgo grano). Esta baja proporción descendió hasta 15 por ciento en 1989, cuando las hectáreas aseguradas cubrían solamente 60 por ciento de la superficie asegurada en 1987. Los factores que incidieron en ello fueron la restricción de créditos por parte de Banrural debido a que contaba con gran número de carteras vencidas; asimismo, los déficits con que operaba ANAGSAS obligaron a aplicar medidas selectivas en las superficies aseguradas. Por otro lado, se observó una constante elevación de los índices de siniestralidad; para 1983 éste fue de 47 por ciento, y para 1989 se estimó en 70 por ciento; y a medida que la superficie asegurada fue disminuyendo, el número de hectáreas siniestradas se elevó. Estos aspectos pusieron de manifiesto la inoperabilidad del seguro agrícola.

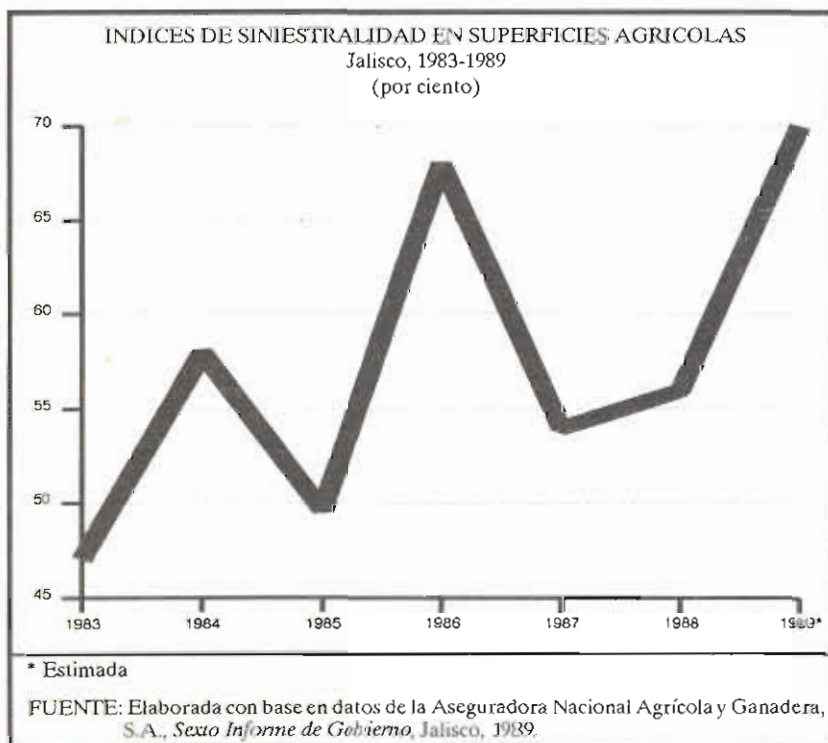
En relación al seguro ganadero, éste no fue nunca un verdadero instrumento de apoyo al productor, pues dicha actividad se vio menos favorecida por los

sistemas de aseguramiento que la agricultura. La proporción más alta de cabezas de ganado mayor aseguradas fue, en 1984, de 3.2 por ciento del inventario ganadero registrado, y cayó a 2.4 por ciento para 1986; en 1987 se trató de dar impulso adicional a la actividad pecuaria integrándose el seguro avícola y de transporte; sin embargo, para 1988 se observó nuevamente un descenso. Entre los principales problemas que se encontraron fueron la deficiencia en la atención médica; coberturas inadecuadas ya que solamente se cubría el 80 por ciento del valor real del animal; pérdida de hasta un 50 por ciento en el valor recibido por indemnización debido a la tardanza en los pagos; y la falta de conocimiento de los productores en la operación del seguro, lo cual originó que se mostraran reacios a su utilización.

EL CAMBIO ESTRUCTURAL: AGROASEMEX

Con objeto de cumplir los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se crea una nueva figura jurídica oficial que continúa con los sistemas de aseguramiento agropecuario; esta nueva institución, denominada Agroasemex, tiene por objeto la prestación de los servicios de aseguramiento contra los riesgos a que están expuestos los productores agropecuarios en sus personas, bienes y actividades. El acuerdo de su creación entró en vigor con su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de junio de 1990.

El nuevo esquema de aseguramiento que plantea Agroasemex tiene como prioridad presentar factibilidad económica y financiera en sus operaciones; bajo esta premisa inicia sus programas de aseguramiento en dos etapas; la primera inició en el ciclo agrícola primavera-verano 90/90, junto con el seguro ganadero, el de vida, y aseguramientos conexos de bienes y actividades. Al seguro agrícola se incorporan superficies con índices de siniestralidad inferiores a 55 por ciento, lo que pone de manifiesto la exclusión de áreas de siniestralidad recurrente y elevada; así, los campesinos que durante los últimos 3 años sufrieron siniestros consecutivos en el mismo ciclo, no tendrán

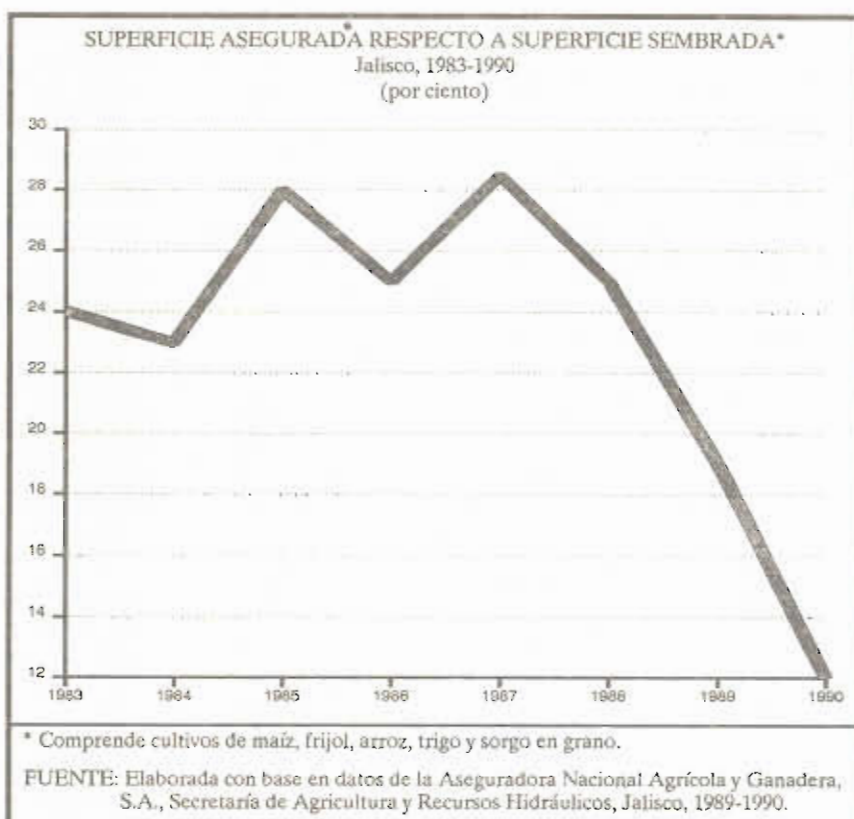


acceso a la contratación del seguro agrícola. Respecto al subsidio federal, se elimina también en las primas, éste se mantendrá por única vez en 50 por ciento del pago que debe hacer el productor durante el ciclo agrícola primavera-verano 90/90.

La segunda etapa comprende el seguro agrícola para el ciclo otoño-invierno 90/91, la promoción de fondos de autoaseguro, del seguro ganadero, así como la instrumentación de operaciones de coaseguro, reaseguro nacional e internacional y la operación de reservas para riesgos catastróficos. Para el seguro agrícola del ciclo otoño-invierno 90/91, el subsidio a la prima se reducirá a una proporción de 25 por ciento respecto al mismo ciclo inmediato anterior. A partir de 1991 se eliminarán los subsidios del gobierno federal y el costo de las primas se determinará con base en los índices históricos de siniestralidad, por cultivo, tipo y región.³

Hasta el momento, la reestructuración de los sistemas de aseguramiento se centra en tres puntos: 1) la eliminación de subsidios por parte del gobierno federal, de tal forma que deje de ser una presión para las finanzas públicas; 2) selectividad de los objetos materia de aseguramiento, a fin de reducir los índices de siniestralidad y de indemnización, evitando el sobreaseguramiento y la realización de operaciones que sólo sean viables en términos económicos y financieros; ello redundará en una autosuficiencia económica y financiera de la institución, y 3) aun cuando ANAGSA había comenzado con la promoción de fondos de autoaseguro entre las organizaciones de productores, la nueva institución pretende darle impulso a esta modalidad, esto beneficiaría al organismo en la minimización de su planta de recursos humanos, pues los grupos formados para la operación de fondos de autoaseguramiento contarán con su propia estructura técnica y administrativa, aunque seguirán operando con la aseguradora en la contratación del reaseguro.

Dentro de los objetivos de la nueva aseguradora, se pretende que el seguro actúe como un instrumento mediante el cual se logre y mantenga el nivel de capitalización del producto a pesar de la ocurrencia de



eventos; ello no sólo es necesario para la economía de los productores, sino para dar continuidad a las actividades agropecuarias.

Sin embargo, debido a los requisitos solicitados por la empresa para la contratación de los seguros, sólo un reducido número de campesinos tendrá acceso; por ello cabe esperar que la tendencia a la no utilización del seguro agrícola se extienda más y el grueso del campesinado mexicano siga afrontando por su cuenta los riesgos, con la consecuente descapitalización que producen los eventos dañinos a la producción agrícola.

Esta situación es palpable en el estado de Jalisco, en donde para 1990 la superficie programada con cultivos básicos asciende a 990 069 hectáreas, de las cuales sólo aproximadamente 12 por ciento se aseguró en el ciclo primavera-verano 90/90, ello evidencia la poca participación de este instrumento en el sector agrícola jalisciense.⁴

Debido a que crédito y seguro van de la mano en el Programa de Modernización del Campo 1990-1994, las políticas crediticias hacen una diferenciación

de productores agrícolas: marginales, potencialmente productivos y comerciales; estos dos últimos estratos son los que recibirán apoyos crediticios por la banca oficial y comercial; por consiguiente, serán también los grupos que puedan contratar el seguro agrícola, ya que aunque Agroasemex aclara que el aseguramiento será de carácter voluntario sin el establecimiento de sistemas coercitivos o de exclusividad, la institución crediticia oficial establece como requisito para la obtención de un crédito el aseguramiento de la superficie por habilitar, y siendo Agroasemex el único organismo destinado por el gobierno federal para el aseguramiento agropecuario, no queda otra opción que tomar. Por estas razones, el seguro agropecuario se vuelve un factor exclusivo de los productores con solvencia económica y potencial productivo, ya que los productores marginales sólo contarán con el apoyo financiero que brinda el Programa Nacional de Solidaridad, el cual no ha sido uniforme y oportuno para la mayoría de los campesinos marginales del estado y del país.

Los fondos de autoaseguro serán la nueva forma de aseguramiento que propiciará un verdadero cambio estructural en el seguro agropecuario. En Jalisco ya se han formado algunos grupos de productores con buenos resultados en los municipios de Tepatlán y Tuxpan. De no menos importancia será el desarrollar trabajos de asesoría para que los usuarios del aseguramiento en actividades productivas se incorporen de modo gradual en la operación participativa, lo que supone la integración directa en las labores de campo evaluando las superficies asegurables y los siniestros. Asimismo, dado que una de las propuestas del Programa de Modernización del Campo es la liberalización del sector, se debe pensar en abrir la participación en el campo de las aseguradoras comerciales, y que los campesinos con capacidad económica puedan tener alternativas de selección. Finalmente, es necesario recordar el importante papel que han desempeñado los productores marginales, ya que por décadas han contribuido con su agricultura de autoconsumo a que no se dispansen aun más las importaciones de granos básicos; al desaparecer ANAGSA, no sólo se eliminó una fuente de subsidios para el campesinado en general, sino también, y puede considerarse su función más importante, el ser instrumento político para salvaguardar la paz social en el mencionado sector.

PERSPECTIVAS

Hasta el momento la participación que ha tenido el seguro agropecuario como instrumento de apoyo real al campesino ha sido escasa y, de acuerdo a las normas y políticas con que pretende operar Agroasemex, la tendencia a reducir esa participación se agudizará; sobre todo en lo que se refiere al campo jalisciense. Una muestra de ello son las aproximadamente 800 mil hectáreas de cultivos básicos que quedaron desprotegidas en el ciclo agrícola primavera-verano 90/90.

De esta manera, con objeto de detener la descapitalización del campo debido a las pérdidas por siniestros, y en virtud de que las actuales circunstancias son cada vez más difíciles, sobre todo en lo que se refiere a crédito y seguro, una de las alternativas que deben tomarse en cuenta especialmente es la formación de fondos de aseguramiento. Sin embargo, esto sólo se podrá llevar a cabo si existe conciencia y determinación para aplicar una radical simplificación administrativa. Las principales ventajas que obtendrían los productores agropecuarios con esta forma de operar el aseguramiento serían: 1) no depender de las restricciones de una compañía aseguradora; 2) mayor conocimiento del sistema de aseguramiento, participando activamente en los procesos de detección y evaluación de siniestros; 3) mayor simplificación administrativa y rápida tramitación en los pagos de indemnización, debido al tamaño del grupo, y 4) dado que cada uno de los socios de los fondos será juez y parte en las asambleas, se tendrá mayor vigilancia del correcto manejo de las primas. Por ello, esta nueva modalidad de aseguramiento propiciará el verdadero cambio estructural en el seguro agropecuario.

Para el logro de este objetivo es de vital importancia la capacitación de los productores, ya que este aspecto se ha descuidado en México. Dicha capacitación debe darse no sólo en las áreas técnicas, sino también en las administrativas; con una adecuada capacitación, los productores mejorarán notablemente la productividad, y el conocimiento en materia administrativa les permitirá participar gradualmente en forma directa en las labores de evaluación de las superficies asegurables y de los siniestros.

Finalmente, para que el seguro agrícola cumpla su función de factor económico, debe emprenderse la modernización del agro mexicano en todos sus ámbitos, por ello, no se debe concesionar a una sola institución de aseguramiento, sino que debe reglamentarse la participación de la banca múltiple y compañías de seguros particulares, de tal forma que el campesino puede tener alternativas de selección. El cambio estructural en el aseguramiento agropecuario no se dará con sólo cambiar de nombre y forma a la estructura operativa oficial, el cambio deberá venir más de fondo para que cumpla el cometido de ser un factor

económico que apoye verdaderamente al productor agropecuario. ▣

NOTAS:

¹ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, pp. 71-73.

² Ley y Reglamento del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A., pp. 31-32.

³ Manual de principios y políticas de aseguramiento Agroasmex en *El Financiero*, junio 18 de 1990.

⁴ SARH Jalisco, Avance de Siembras y Cosechas P. V. 90/90, Subdelegación de Agricultura, Política y Concertación.

