



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO
Maestría en Ciencia Política

**“Sistema Financiero Rural:
Políticas Públicas de Seguro y Reaseguro
Agropecuario 1990-2000”**

Tesis

que para optar por el grado de
Maestro en Ciencia Política

presenta

Guillermo Antonio Fajardo Dolci

Tutor

Carlos Hernández Alcántara
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

México D.F., Junio 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

Introducción

I. Planteamiento general	4
II. Definición del problema	7
III. Objetivo General	7
IV. Objetivos Específicos	8
V. Metodología	9
VI. Bibliografía general	10
VII. Estructura	10

Capítulo 1. Instituciones y Políticas Públicas: Nociones Conceptuales

1.1 Marco conceptual	12
1.1.1 Políticas Gubernamentales y Políticas Públicas	12
1.1.2 Instituciones	24
1.2 Contexto político	27
1.2.1 Nuevas instituciones	30
1.2.2 Valores democráticos	34
1.3 Las Políticas Públicas en México: 1990-2000	35
1.3.1 La Planeación	36
1.3.2 Sistema de Planeación Democrática	37
1.3.3 Planeación Nacional del Desarrollo 1990-2000	39
1.3.4 Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-2000	41

Capítulo 2. Sector Agropecuario y Sistema Financiero Rural

2.1 Sector agropecuario: Diagnóstico	44
2.2 Sistema Financiero Rural: El seguro	47
2.3 Primeros esfuerzos de seguro agropecuario en México	50
2.4 Consolidación del seguro agropecuario: El monopolio público	53

Capítulo 3. Política Pública de Seguro Agropecuario 1990-2000	
3.1 La nueva política pública de aseguramiento agropecuario	60
3.2 Los nuevos instrumentos: Subsidio a la prima de seguro agropecuario y Reaseguro	65
3.3 Sistema Nacional de Aseguramiento al Medio Rural	68
3.4 Desarrollo de productos	98
Conclusiones	101
Bibliografía	107

Introducción

I. Planteamiento general

El objetivo de la presente investigación es describir el diseño e implantación de la política pública de seguro y reaseguro agropecuario en México durante el periodo de 1990 a 2000.

Desde la segunda década del siglo XX, el Gobierno mexicano ha tenido una participación activa en la promoción y protección de las actividades productivas del sector rural, a través de instrumentos financieros como el crédito y el seguro, entre otros. En primera instancia el acreditamiento a los productores agropecuarios se ha centrado en insumos para la producción, capital de trabajo y crédito refaccionario, mientras que el seguro ha tenido la finalidad de proteger al sector ante la ocurrencia de riesgos¹, principalmente climáticos y biológicos, resarcir sus pérdidas y dar continuidad a las actividades productivas.

En este sentido, el Gobierno mexicano históricamente ha intervenido en el diseño y operación de un Sistema Financiero Rural, cuyas premisas han sido que:

1. El sector agropecuario requiere de crédito para financiar las actividades productivas.
2. La tarea agropecuaria está expuesta a múltiples riesgos que producen pérdidas a los productores y que éstas eventualmente pueden ser de tipo catastrófico.
3. El seguro y el reaseguro son instrumentos financieros para resarcir los daños y dar continuidad a la actividad productiva.
4. Las pérdidas ocasionadas por la ocurrencia de siniestros en el sector agropecuario impactan negativamente tanto las finanzas públicas nacionales como las economías regionales donde suceden los eventos, en la medida en

¹ En el ámbito asegurador, riesgo se define como “suceso dañoso, futuro e incierto”. Ruiz Rueda, Luis. *El contrato de seguro*. México, Ed. Porrúa, 1978, p. 12

que su atención demanda recursos excedentes y no previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) ni en el presupuesto estatal correspondiente. Adicionalmente, "...las decisiones de políticas que afectan la asignación de recursos entre los sectores rurales y urbanos pueden tener implicaciones fundamentales no sólo para la planificación regional sino también para la estrategia del desarrollo nacional".²

5. Cuando ocurren eventos catastróficos el equilibrio político en el campo se ve afectado por la imposibilidad de recuperar los créditos otorgados, pagar las primas de seguro o reiniciar las actividades productivas.

Con la finalidad de atender dicha problemática, a lo largo de los años el Gobierno mexicano ha diseñado y formulado diversas políticas públicas en materia financiera rural, a la vez que ha operado instituciones de crédito y seguro e impulsado leyes y reglamentos específicos para regular esas actividades. Es decir, la problemática agropecuaria ha estado estrechamente vinculada al devenir de las instituciones sectoriales y los resultados en esta materia son, por lo menos en algún grado, consecuencia de la política pública correspondiente. Al respecto y por lo que hace al objeto específico de esta investigación, conviene recordar que entre los años de 1963 a 1990 el seguro estuvo obligatoriamente vinculado al crédito, ambos proporcionados por entidades gubernamentales (Anagsa y Banrural) pues las instituciones financieras públicas monopolizaban el otorgamiento de crédito, y el seguro, en tanto que los beneficiarios no participaban en la operación.

Este esquema monopólico requirió de subsidios elevados y crecientes, afectó durante casi 30 años las finanzas públicas, limitó la participación de los sectores social y privado, y destecnicó la práctica aseguradora

² Lefeber Louis, "Problemas normativos e institucionales de la planificación regional: desarrollo urbano y rural", en Kuklinski Antoni, *Desarrollo Polarizado y Políticas Regionales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 189

Por ello, a principios de la década de los 90's el Gobierno Federal formuló e implementó una nueva política pública mediante la cual el mercado se abrió poco a poco a la competencia, el seguro fue desvinculado del crédito, el monopolio público de aseguramiento (Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A. Anagsa) fue liquidado y una nueva empresa fue puesta en operación: Agroasemex, S. A. Con estas decisiones comenzó a fomentarse paulatinamente un esquema de mayor competencia en el que los productores agropecuarios podían asegurarse con la nueva empresa paraestatal, otorgarse a sí mismos el seguro mediante una fórmula mutualista, o bien, acudir a una aseguradora privada para que se los proporcionara.

A partir de 1990 y de forma gradual el mercado de seguro agropecuario se fue ampliando hasta quedar conformado por una empresa paraestatal (Agroasemex), Fondos de Aseguramiento, Aseguradoras Privadas y Reaseguro Internacional. La nueva entidad paraestatal tendría entonces la encomienda del Gobierno Federal de ser inductora de la política pública en materia de aseguramiento agropecuario para alcanzar los siguientes objetivos:

1. "Promover la transformación técnica del seguro, para garantizar su eficiencia y hacer posible la eliminación paulatina del subsidio federal.
2. Disminuir la presión que los siniestros catastróficos del campo ejercen sobre las finanzas públicas.
3. Lograr una corresponsabilidad entre los productores y Agroasemex al estimular la producción global bajo principios de seguridad económica y técnicas eficaces de seguro.
4. Dar seguridad económica a los productores del campo disminuyendo las pérdidas que le ocasionan los eventos fortuitos.
5. Promover la autogestión de los productores más eficientes a través de los Fondos de Aseguramiento.
6. Fomentar mayor productividad en las actividades agropecuarias en el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales.

7. En general, operar como una institución de seguros y reaseguro profesional y autosuficiente”.³

El diseño de estos objetivos mostraba claramente que los temas de aseguramiento estaban abandonando el territorio de la política agropecuaria para adentrarse en los del sector financiero.

Como se mostrará adelante, al paso de los años dichos objetivos sólo se alcanzaron parcialmente, pues si bien es cierto, que se avanzó en la tecnificación del seguro, no es menos cierto que la presión sobre las finanzas públicas fue una constante, que hubo un alto costo de la siniestralidad catastrófica o que los decrementos en la productividad permanecieron presentes, por mencionar algunos aspectos de la problemática del seguro agropecuario que aquí se analizará.

II. Definición del problema

Desde sus inicios en los años 60's y hasta comenzar la década los 90's, en México prevaleció un esquema monopólico de seguro y reaseguro agropecuario que requirió de subsidios elevados y crecientes, afectó las finanzas públicas, limitó la participación de los sectores social y privado, y destecnificó la práctica aseguradora.

Para enfrentar ese problema, en el periodo 1990 – 2000 el Gobierno Federal diseñó una nueva “política pública” mediante la que se propuso disminuir sustancialmente su participación en el mercado de seguro agropecuario directo, fortalecer las finanzas públicas, estimular la participación social y privada, y lograr una mejor distribución de los riesgos en el mercado.

³ “Misión y Principios que Guían a Agroasemex”, en *Documento de Trabajo*, Agroasemex, S. A., octubre, 1991.

Esta tesis pretende describir las características y problemática del esquema monopólico vigente hasta 1990, reseñar la nueva “política pública” diseñada a partir de ese año y, finalmente, mostrar los impactos que dicha política tuvo sobre los grupos sociales, actores políticos y sectores productivos.

El marco general de análisis es el de la participación gubernamental en el mercado de aseguramiento y la factibilidad de la política pública que se instrumentó.

III. Objetivo General

Describir la política pública de seguro y reaseguro agropecuario diseñada a partir de 1990, así como su relación con el desarrollo del mercado asegurador, la disminución de la presión sobre las finanzas públicas y la mayor participación social y privada.

IV. Objetivos Específicos

Esta investigación reviste un carácter exploratorio y esencialmente descriptivo que pretende describir el diseño e instrumentación de la política pública de seguro y reaseguro agropecuario en el periodo 1990-2000.

Para guiar la investigación se han planteado algunos objetivos específicos que se enuncian a continuación:

- Describir los mecanismos mediante los que el Gobierno Federal disminuyó su participación en el mercado de seguro agropecuario directo para fortalecer las finanzas públicas, estimular la participación social y privada, y lograr una mejor distribución de los riesgos en el mercado.

- Conocer las Políticas Gubernamentales y las Políticas Públicas de seguro y reaseguro agropecuario que se diseñaron en la década 1990-2000
- Comprender la evolución del aseguramiento rural en el periodo en estudio, así como los resultados operativos del esquema de pago de siniestros/ingreso de primas y su repercusión en las finanzas públicas
- Describir las formas mediante las que el gobierno federal utilizó el subsidio a la prima del seguro agropecuario para estimular el crecimiento del mercado de seguro y, eventualmente, disminuir la vulnerabilidad de los productores.
- Comprender la medida en que el seguro logró operar como mecanismo para proteger a los productores agropecuarios; transferir riesgos al mercado internacional; garantizar el crédito que otorgaban las instituciones financieras; y fomentar la productividad en el sector agropecuario

V. Metodología

La investigación está planteada como un estudio descriptivo, cronológico, cualitativo y cuantitativo (método histórico) que utilizará las siguientes técnicas:

- a. Análisis y evaluación de fuentes documentales
- b. Selección y clasificación de información
- c. Análisis e interpretación de datos

VI. Bibliografía general

La consulta documental está integrada por diversas fuentes, cuya bibliografía se reseña en la parte final de esta tesis, que en términos generales está integrada por:

- a. Textos publicados por especialistas en materia de Políticas Públicas, Instituciones e historia de México
- b. Información contenida en los Planes Nacionales de Desarrollo, Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo, Banco Mundial, Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre otras.
- c. Informes de labores de Agroasemex
- d. Evaluaciones de los Programas de Subsidio a la Prima, realizadas por diferentes instituciones académicas.
- e. Legislación en materia de seguros

VII. Estructura

El contenido de la presente investigación está dividido en tres capítulos y un apartado de conclusiones.

El Capítulo 1, “Instituciones y Políticas Públicas: Nociones Conceptuales”, tiene como finalidad describir el proceso global de formación de las políticas públicas; explicar el contexto político e institucional que caracterizó al periodo 1990-2000 en nuestro país y definir el marco de planeación y política pública en materia de seguro y reaseguro agropecuario.

El Capítulo 2, “Sector Agropecuario y Sistema Financiero Rural” expone el diagnóstico del sector financiero rural, la evolución del seguro como instrumento financiero, así como las condiciones en que se implantó la nueva política pública.

Finalmente en el Apartado 3, “Política Pública de Seguro Agropecuario 1990-2000” se describe y explica la política de seguro y reaseguro agropecuario, sus principales componentes, los resultados obtenidos y sus repercusiones tanto en el Sistema Financiero Rural como en las finanzas públicas.

La investigación concluye con un apartado de Conclusiones en el que se exponen los principales hallazgos y resultados.

Capítulo 1. Instituciones y Políticas Públicas: Nociones Conceptuales

El presente capítulo pretende describir el proceso global de formación de las políticas públicas, explicar el contexto político e institucional que caracterizó al periodo 1990-2000 y, finalmente, definir el marco de planeación y política pública en materia de seguro y reaseguro agropecuario en nuestro país.

1.1 Marco conceptual

El proceso de formulación e implantación de políticas públicas, así como el rol que desempeñan las instituciones en tal proceso, son las guías conceptuales de esta tesis; a tales aspectos está dedicado el presente capítulo.

Toda vez que el objetivo es describir las causas que motivan la intervención o retraimiento de las instituciones en la implantación de una política pública, en este caso la de seguro y reaseguro agropecuario, el enfoque conceptual se sustenta en dos premisas teóricas:

1. Las instituciones tienen la autonomía y fortaleza relativas para formular políticas públicas⁴ aisladas de las presiones o intereses de los grupos sociales.
2. El proceso de gestación de las políticas públicas se origina primordialmente en el contexto de la legislación, los programas y las políticas públicas que se definieron en el pasado, es decir, existe una ruta “incremental” para la construcción de nuevas políticas públicas.

1.1.1 Políticas Gubernamentales y Políticas Públicas

⁴ Adelante se aborda la discusión sobre Políticas Gubernamentales y Políticas Públicas

Hoy día es ampliamente reconocido que Harold Lasswell fundó el análisis de las políticas públicas a las que imaginó como un instrumento para eficientar la acción de gobierno. Años más tarde, Charles Lindblom y Yehezkel Dror,⁵ entre otros, habrían de profundizar la reflexión sobre esta materia hasta ser reconocidos como precursores de la disciplina.

Decía Lasswell que “las ciencias de política” podían ser definidas provisionalmente “como ciencias interesadas en el conocimiento *del* proceso de decisión y *en el* proceso”.⁶ A este respecto se ha dicho que ambas dimensiones “son interdependientes y complementarias, además de interdisciplinarias y contextuales. El conocimiento *del* proceso...busca describir y explicar mediante preposiciones causales, empíricas y sistemáticas la manera como el gobierno adopta e implementa políticas públicas...Por el contrario...el conocimiento *en el* proceso de las políticas busca la articulación de diversos saberes...los cuales, desde sus específicos acervos teóricos y metodológicos, pueden abonar para incrementar la racionalidad de la construcción, el examen, la selección, la orientación o el desarrollo de alternativas políticas”.⁷

A partir de esas primeras definiciones, el tema de las políticas públicas asumió una connotación necesariamente multidisciplinaria, pues en su seno se contenían elementos de teoría de sistemas, investigación de operaciones, informática, teoría de juegos y ciencias sociales aplicadas,⁸ entre muchos otros, que exigían un esfuerzo de articulación multifacético. Al paso de los años, los diversos enfoques para comprender y analizar el proceso de gestación de las políticas públicas lograron darle mayor especificidad y objeto hasta prácticamente coincidir en que su deber ser es el de perfeccionar la gestión de gobierno, es decir, racionalizar la actividad pública. Hoy día las políticas públicas son entendidas como la “forma

⁵ Guerrero Omar, “Políticas Públicas: Interrogantes”, en *Revista de Administración Pública*, N° 84 enero-junio 1993, INAP, México, p. 86

⁶ Citado en Valencia Agudelo Germán Darío, Álvarez Yohan Alexis, “La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación”, en *Estudios Políticos* N° 33, Medellín Colombia, julio-diciembre de 2008, p. 102

⁷ *Ibíd*em, p. 102

⁸ Dror Yehezkel, “Prolegómenos para las ciencias políticas”, p. 119, en Aguilar Luis, *El estudio de las políticas públicas*, Porrúa, 1992.

como se le da coherencia, integralidad y sostenibilidad a las decisiones y acciones de los gobiernos”.⁹ De acuerdo con los términos de Harold Lasswell es una disciplina:

- “Multimetódica.
- Multidisciplinaria.
- Orientada a los problemas.
- Preocupada por trazar el mapa contextual del proceso, las opciones y los resultados de las políticas públicas.
- En busca de la integración de los conocimientos dentro de una disciplina más amplia, con el fin de analizar las elecciones y la toma de decisiones públicas.”¹⁰

Con base en dichos elementos generales, puede hablarse de tres grandes enfoques de política pública:

- a. Modelo racional: supone información completa, soluciones integrales de hardware y software, objetivos claramente definidos, previsión de impactos y opciones exhaustivas.
- b. Modelo incrementalista: plantea que en el contexto de decisiones complejas usualmente no se puede contar con información perfecta, existe una capacidad limitada para su procesamiento y tampoco se pueden valorar todas las alternativas o consecuencias de manera exhaustiva por lo que no es posible alcanzar un escenario óptimo, sino sólo soluciones satisfactorias.
- c. Modelo de “exploración mixta”: constituye una opción intermedia entre las apuestas racionalista e incrementalista.¹¹

⁹ Muller Pierris, *Las políticas públicas*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2006.

¹⁰ Parsons Wayne, *Políticas Públicas, una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO, México, 2007, p. 32

¹¹ Moreno Salazar Pedro H., “Exposición Crítica de los Enfoques Estadounidenses para el Análisis de las Políticas Públicas”, en *Revista de Administración Pública*, N° 84 enero-junio 1993, INAP, México, 1993, p. 15

La polémica entre los dos primeros modelos, el racional y el incrementalista, moldeó el desarrollo de las políticas públicas al paso de los años, pues aparecieron “por un lado... los normativos y por el otro los positivistas...por una parte, estaban los que consideraban oportuna y sensata una presencia más determinante de la ciencia en la decisión política y, por la otra, los que a partir del método conductista se centraron en los estudios decisorios tal y como son de hecho, sin prestar mayor interés en el aspecto normativo-técnico”.¹² Tal discusión quedaría claramente expuesta en el muy conocido ensayo de Lindblom “La ciencia de salir del paso”.¹³

En cualquier caso, y asumiendo el riesgo de una extrema simplificación, en la actualidad se estima que toda política pública habrá al menos de cumplir requisitos de atingencia jurídica, racionalidad económica, factibilidad administrativa y viabilidad política. Las preguntas a este respecto no suelen ser menores: “¿Sabe el Gobierno lo que está haciendo?...el proceso de políticas públicas puede explicar parcialmente cómo el gobierno persigue los distintos objetivos de política pública, pero no por qué se eligen estos objetivos”.¹⁴

Tales preguntas son también relevantes a la luz del tránsito de políticas gubernamentales a políticas públicas en los términos descritos por Enrique Cabrero, especialmente en la década cuyo estudio aquí nos ocupa, pues “la hechura de las políticas tiende a construirse de manera más abierta, incluyendo a una diversidad de actores e intereses para poder ser legítima en un sistema democrático. Se trata de un proceso a la vez endógeno y exógeno; se trata del

¹² Valencia Agudelo Germán Darío, Álvarez Yohan Alexis, op. cit. p. 103

¹³ Lindblom Charles, E., en Aguilar Villanueva, Luis F., *La Hechura de las Políticas*, México, Porrúa, 1992, p. 201

¹⁴ Lindblom Charles, E., *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991, p. 16

paso de políticas gubernamentales a políticas públicas”¹⁵ (Tema éste que se abordará también en el siguiente capítulo).

El proceso de las Políticas Públicas

Existe relativo consenso entre los estudiosos de la materia, en que el proceso global de las políticas públicas comprende las siguientes fases:¹⁶

- A. Gestación
- B. Formulación
- C. Implantación y
- D. Evaluación

En palabras de Lindblom “... primero se estudia cómo aparecen los problemas y se recogen en la agenda de decisiones del gobierno sobre políticas públicas, luego se estudia cómo la gente plantea los temas para la acción, cómo proceden los legisladores, cómo luego los funcionarios implementan las decisiones y finalmente cómo se evalúan las políticas.”¹⁷

Tal proceso surge con la existencia de una situación para cuya modificación se elige y ejecuta un determinado curso de acción que, al implantarse, producirá ciertos resultados; una vez evaluados dichos resultados, probablemente se modificará el curso de acción inicialmente elegido.

Hay que tener claro, sin embargo, que en la realidad, “los límites entre fases y etapas tienden a desdibujarse, superponerse y entremezclarse...el mundo real es mucho más complicado y no se define a partir de pasos, etapas o ciclos nítidos y

¹⁵ Cabrero Enrique, et.al., *El Diseño Institucional de la Política de Ciencia y Tecnología en México: Revisión y Propuestas para su Reforma*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México DF, 2006, p.5

¹⁶ Aguilar Villanueva, Luis F, “Apuntes de la Especialización en Política Gubernamental”. México, INAP, 1994, citado en Bellizzia R. Diego N. et. al., *Políticas Públicas para atender las Demandas de Bienestar Social*, Tesis de Especialidad, INAP, México, pp.14-24

¹⁷ Lindblom, Charles E., *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*, op. cit, p.11

puros. La idea de dividir la formulación de políticas públicas en etapas exagera la naturaleza racional de la formulación de las políticas y presenta una imagen falsa de un proceso que no es una especie de banda transportadora en la cual la agenda se define en un extremo y la implementación y evaluación tienen lugar en el extremo opuesto”¹⁸.

A. Gestación

La esencia de esta etapa inicial consiste en:

- a. Análisis de las condiciones históricas en que se presenta un problema
- b. Definición del objetivo
- c. Diseño de los medios que tienen que adecuarse al fin y
- d. Análisis de las consecuencias.

En esta primera fase, el concepto “Agenda Pública” es un componente obligado del análisis, pues permite priorizar la forma y contenido que deberán reunir los problemas a considerar. Es decir, “la génesis de una política pública implica el reconocimiento de un problema...sin embargo...aún cuando se reconozca un problema no necesariamente se le considerará un asunto de interés público”.¹⁹

Resulta obvio que no todos los asuntos o problemas llegarán a formar parte de la Agenda Pública, pues ello requiere un proceso previo de politización y articulación de voluntades, a la vez que un mecanismo de comunicación para transformar el problema en demanda, lo que permitirá potenciarlo y eventualmente diseñar una política pública para resolverlo.

“Un problema debe ser definido, estructurado, colocado dentro de ciertos límites, además de recibir un nombre o etiqueta. La forma en que se lleva a cabo este

¹⁸ Parsons Wayne, *Políticas Públicas*, op. cit. pp. 33 y 113

¹⁹ *Ibidem*, p. 119

proceso es crucial para la formulación de una política de respuesta. Las palabras y los conceptos a los que se recurre para describir, analizar o clasificar un problema enmarcan o modelan la realidad a la que se desea aplicar una política o solución”.²⁰

En este proceso de gestación participarán diferentes agrupaciones sociales que competirán por imponer sus propuestas, prioridades, objetivos, etc., para obtener una mejor distribución de posiciones o recursos, a la vez que para ver transformadas sus demandas en políticas públicas. Desde una perspectiva pluralista, la definición de los problemas y de la agenda es, en esencia, resultado de un proceso de competencia entre distintos grupos.

Este primer momento de gestación implica incluir y excluir asuntos, así como estimular o contener conflictos por lo que la definición de los problemas adquiere una connotación política innegable. Una vez que el problema forma parte de la Agenda de Gobierno, deberá ser analizado, explorado, sistematizado, cuantificado y delimitado. Sin embargo, no se trata solamente de un asunto procedimental, pues “el enfoque científico de políticas no sólo pone el acento en los problemas básicos y los modelos complejos. También exige que los propósitos valorativos subyacentes en una política sean esclarecidos”.²¹

¿Qué sucede entonces cuando las políticas públicas son causa de sí mismas? “Cuando surgen temas, se construyen problemas y se definen opciones de políticas públicas, el proceso se desarrolla en un entorno que comprende las políticas, los programas y las decisiones del pasado... estas tradiciones de políticas públicas pueden formar cierto grado considerable de consenso que obstaculiza el desarrollo de nuevos enfoques”.²²

²⁰ *Ibíd*em, p. 120

²¹ Lasswell, Harold, “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, p. 92 en Aguilar Luis, *El Estudio de las Políticas Públicas*, Ed. Porrúa, México, 1992

²² Parsons Wayne, *Políticas Públicas*, op. cit. p. 259

B. Formulación

Una vez que el problema ha sido definido y que ha pasado a formar parte de la Agenda institucional deberá ser analizado (y eventualmente redefinido) para comenzar a formular la Política Pública correspondiente.²³ En algunos casos dicho análisis sucede en el contexto de la capacidad de las instituciones gubernamentales para definir las políticas por sí mismas y de forma impermeable a las presiones políticas de su entorno pues éstas tienen “la capacidad de aislarse, relativamente de las fuerzas sociales y económicas.”²⁴

Se ha señalado que la eventual redefinición ocurre una vez que se estudiaron los antecedentes, contexto y consecuencias de índole legal, fiscal, financiero, organizacional, administrativo, político, etc.,²⁵ por lo que la construcción de alternativas que permitan resolver el problema es un ejercicio que consiste en listar todos los cursos de acción posibles incluido el de “no hacer nada”. El objetivo es “que los impactos o consecuencias de los cursos de acción que (el tomador de decisiones) seleccione, logren aliviar en su implantación los problemas públicos”.²⁶

Uno de los componentes esenciales de esta etapa es el de seleccionar y transparentar los criterios para la valoración de las alternativas. Entre estos criterios se deben distinguir aquellos que evalúan valores en sentido general y los que tienen que ver con las materias técnicas específicas de la política pública de que se trate, pues, “la evaluación del impacto real de las políticas en los problemas constituye un asunto básicamente vinculado a los valores, no a los hechos”.²⁷

²³ Moreno Salazar, Pedro H., *Exposición crítica de los enfoques estadounidenses para el análisis de las Políticas Públicas*, op. cit., p. 15

²⁴ Parsons Wayne, *Políticas Públicas*, op. cit. p. 256

²⁵ Aguilar Villanueva, Luis F., “Apuntes de la Especialización en Política Gubernamental”, citado en Bellizzia R. Diego N. et. al., *Políticas Públicas para atender las Demandas de Bienestar Social*, op. cit. p. 17

²⁶ Robles Tapia, Gonzalo, “La evaluación de alternativas en el análisis de políticas públicas”, en *Revista de Administración Pública* N° 84, INAP, México, 1993, p. 93

²⁷ Parsons Wayne, *Políticas Públicas*, op. cit. p. 618

Esta etapa de formulación de políticas tiene lugar dentro de los parámetros fijados por la historia, es decir, por las políticas públicas y las decisiones previas, así como por las disposiciones institucionales que han sido heredadas. “Tales políticas desempeñan un importante papel en la forma en que se definen los temas actuales y las estrategias, medios y fines que se elige adoptar... y en el mismo sentido... las instituciones estatales suelen hacer gala de su habilidad para actuar estable y continuamente durante periodos largos”.²⁸

Una vez que se ha elegido una de las opciones de política se pasará al diseño específico de la misma y del programa para su implantación, lo cual implica un compromiso contundente de la dependencia pública, el gobierno o las instituciones para desatar las acciones con las que se pretende resolver el problema.

En la óptica que aquí se ha asumido; “las políticas públicas vigentes pueden ser tan dominantes que terminan por inhibir o evitar modificaciones exhaustivas y racionales, y devenir en un proceso más incremental de formación de políticas públicas”.²⁹

No olvidemos que la compleja red de instituciones públicas, con sus intereses e inercias, serán las responsables de transformar las decisiones en hechos: incrementalismo es la palabra. Es este el momento de preguntarse: “... ¿quién formula verdaderamente las políticas públicas?”.³⁰ El propio Lindblom se respondía diciendo que es sumamente difícil e improbable que exista control ciudadano pleno en esta etapa de formulación dada la elevada complejidad gubernamental, la multiplicidad de participantes, el diseño de procedimientos, la burocracia, el entramado legislativo y los acuerdos entre funcionarios públicos, partidos políticos y grupos de interés, entre otros elementos.

²⁸ *Ibidem*, pp. 255 y 259

²⁹ *Ibidem*, p. 259

³⁰ Lindblom Charles E., *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*, op. cit. p. 10

Si a ello sumamos el hecho de que la formulación de la política pública con frecuencia asume un carácter “incrementalista” que la resguarda de su entorno, el panorama puede enturbiarse, pues en el contexto de definiciones con un elevado grado de complejidad, los tomadores de decisiones no contarían con información exhaustiva para valorar todas las opciones y efectos. Este es el reconocimiento que hace el incrementalismo como “la forma más operativa de que disponen los seres humanos para simplificar problemas complejos”.³¹

A pesar de dichas limitaciones a la participación y control ciudadano, esta fase de formulación será decisiva para lograr el éxito de la política pública en cuestión y deberá incorporar definiciones precisas sobre los actores, acciones, propósitos, perspectivas, objetivos, tiempos, productos y métricas, que darán certeza a la implantación y harán posible la evaluación.

C. Implantación

Cuando se diseña una política pública, el proceso de implantación consiste en iniciar una secuencia de decisiones y acciones cuyo efecto último es la producción del estado de cosas buscado.

Analíticamente puede ubicarse en el espacio que se encuentra entre las condiciones iniciales y los resultados deseados. Es decir, se trata de la capacidad para obtener, mediante acciones y decisiones, los resultados previstos una vez que las condiciones iniciales fueron satisfechas. Reviste, así, una elevada complejidad operativa.

No hay que olvidar que el proceso de “...toma de decisiones abarca la totalidad del ciclo de las políticas públicas; por ejemplo: las decisiones acerca de qué constituye un “problema”, qué información elegir, selección de estrategias para

³¹ Parsons Wayne, *Políticas Públicas*, op. cit. p. 320

influir la agenda de las políticas, selección de opciones de políticas a considerar, selección de qué opción, selección de fines y medios, selección del método para implementar la política en cuestión, selección del método para evaluar las políticas. En cada uno de estos puntos hay toma de decisiones”.³²

Este complejo proceso de múltiples decisiones se caracteriza por la acción conjunta de muchos actores que pueden realizar acciones de coordinación, pero también de competencia y conflicto, para controlar la propuesta de política pública, los recursos que tiene asignados y los resultados que se espera obtener. La voluntad política en esta fase de implantación puede imponerse sobre las consideraciones técnicas. Este es el momento para facilitar la adopción de acuerdos políticos entre quienes participan y quienes fueron excluidos del diseño y formulación de la política pública en cuestión; muestra sin duda la relevancia de la toma de decisiones en la definición de los cursos de acción política.

En este sentido, será fundamental atemperar o evitar las posibles desviaciones que se generan durante la implantación de la política pública, entre muchas otras, el desvío de recursos, la distorsión de los objetivos, la ausencia de colaboración y un largo etcétera. Reconocidas tales debilidades habrá que asumir que la etapa de implementación siempre modificará, en algún grado, las políticas públicas que inicialmente se formularon e influirá en forma determinante en los resultados que se obtendrán.

La implantación es la fase clave para la propuesta incrementalista pues es en esta etapa en la que despliega todos sus atributos:

- “Procede a través del cambio incremental.
- Implica ajustes mutuos y negociación.
- Excluye por accidente, no por exclusión sistemática o deliberada.
- Las políticas públicas no se diseñan de una vez y para siempre.

³² Parsons Wayne, *Políticas Públicas*, op. cit. p. 273

- Procede a través de una sucesión de cambios incrementales.
- No está orientada por las teorías.
- Es más que un “intento fútil de comprensión sobrehumana”.
- El acuerdo y el proceso, no el alcance de metas o el cumplimiento de objetivos, son la medida de una buena decisión.
- Se trata de ensayo y error.”³³

D. Evaluación

En años recientes se han desarrollado muy distintos y sofisticados métodos de evaluación, pues esta etapa del proceso de políticas públicas ha alcanzado un elevado desarrollo técnico cuya práctica se ha venido generalizando en las administraciones públicas a nivel nacional y local. En términos simples, puede hablarse de tres grandes tipos de evaluación: ³⁴

- a. De necesidades
- b. Correctiva o formativa
- c. De balance o conclusiva

Hay quien prefiere clasificar los tipos de evaluación bajo otros criterios:

- “Evaluación de medios, que relaciona éstos con los objetivos perseguidos.
- Evaluación de realizaciones, que compara éstas con los efectos previstos y lo no previstos.
- Evaluación de eficiencia, que vincula todos los efectos provocados con los medios utilizados para ello.

³³ Ibídem, p. 314

³⁴ Subirats, Joan, “Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración”, Madrid 1989, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 125-138, 139-161 y 163-173, en Guerrero Omar (Coordinador del Módulo) *Especialización en Política Gubernamental*, Módulo VI, INAP, México, septiembre de 1994, pp. 145-146

- Evaluación de satisfacción, donde los efectos logrados se relacionan con los problemas, necesidades y aspiraciones de la población”.³⁵

En cualquier caso, es necesario que la fase de evaluación invariablemente incluya la valoración de resultados parciales y totales de acuerdo con los objetivos, metas, tiempos, métricas, etc., y usualmente se requerirá del cumplimiento de al menos un ciclo (fiscal, agrícola, productivo, etc.), para que la política pública en cuestión pueda evaluarse integralmente de manera objetiva. Asimismo, la evaluación de los resultados específicos de la política pública debe distinguirse de la evaluación de los impactos globales que la misma genera, en el ambiente o en el sistema político general, como consecuencia, deseada o no, de la política pública en cuestión.³⁶

No hay que sobreestimar, sin embargo, el alcance de la fase de evaluación, pues “el cambio en las políticas difícilmente puede explicarse en función del impacto de una evaluación racional... y... no hay una historia convincente que relatar acerca de la evaluación como motor de cambio en las políticas públicas”.³⁷

El propio Dror ha señalado que “...hay poca esperanza de que los nuevos cursos de acción política sean implantados efectivamente por organizaciones habituadas a los cursos de acción política pasados”.³⁸

Tal afirmación en algún grado ratificará los supuestos del incrementalismo respecto de la imposibilidad práctica de contar exhaustivamente con todos los datos, consecuencias y alternativas que deben ser evaluadas en el proceso de formación de la política pública y del papel que en estas juegan las instituciones.

³⁵ Cardoso Brum, Myriam, “La evaluación de las políticas públicas, problemas, metodologías, aportes y limitaciones”, cita a Noche Sean, en *Revista de Administración Pública*, N° 84, 1993, p. 187.

³⁶ Anderson, J, *Public Policy Making*, Holt, Rinehart and Winston, U.S.A., 1975, Capítulo 1, p. 153

³⁷ Parsons Wayne, *Políticas Públicas*, op. cit. p. 586

³⁸ Dror Yehezkel, *Enfrentando el Futuro*, México, FCE, 1995, p. 26

1.1.2 Instituciones

El tema de las instituciones, el poder y las políticas públicas ha sido abordado desde diferentes ópticas y por muy variadas escuelas de pensamiento.

Para efecto de este análisis, entendemos que “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la interacción humana”,³⁹ en este sentido, “la existencia de un entorno de instituciones, en tanto que rutinas de comportamiento, es lo que permite no tener que pensar en muchos problemas o no tener que tomar decisiones complejas; se dan por hecho las soluciones, ya que la estructura de intercambio ha sido institucionalizada de manera que se reduce la incertidumbre”.⁴⁰

No obstante ese rol estabilizador que simplifica la toma de decisiones, “las instituciones afectan la distribución del poder social entre los actores y son, en forma recíproca, el resultado del ejercicio del poder”,⁴¹ lo cual traerá como consecuencia natural que la disputa por incorporar el propio interés en las políticas públicas que serán formuladas, ocurra en el escenario institucional.

Thomas B. Lawrence ha señalado que “...existen instituciones que son poderosas en la medida en que afectan los comportamientos, creencias y oportunidades de los individuos, grupos, organizaciones y sociedades. Así, el poder y sus controles es lo que diferencia a las instituciones de otras construcciones sociales”.⁴²

³⁹ Douglas C. North, “Institutions, Institutional Change and Economic Performance”, citado por Romero Jorge Javier, Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo, en: Merino Mauricio, *La Ciencia Política en México*, op. cit. p. 235

⁴⁰ Romero Jorge Javier, “Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo”, en Merino Mauricio, *La Ciencia Política en México*, México, FCE, 1999, p. 239

⁴¹ Offe Clauss. “Political Institutions and Social Power: Conceptual Explorations”, en Shapiro, et. al. (comps), *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*, New York University, USA, p. 9

⁴² Lawrence Thomas B., “Power, institutions and organizations”, en R. Greenwodd, et. al. (comps.), *Handbook of organizational institutionalism*, Londres, Sage, 2008, p. 174.

Las instituciones operan, entonces, en un campo tridimensional del conflicto social integrado por promotores, beneficiarios y opositores; en esa medida, la formulación e implementación de las políticas públicas tendrá necesariamente un carácter competitivo. La Agenda Pública se destecnifica y politiza en un contexto en el que “la política no está dominada por una fuente única de poder, sino que éste está disperso en múltiples centros ninguno de los cuales es o puede ser totalmente soberano”.⁴³

Flexibilidad y adaptación son entonces la clave de la permanencia institucional, aunque habría que preguntarse hasta dónde puede llegar la flexibilidad sin que se pierda la esencia de una institución, es decir, en su afán de permanencia, en qué momento una institución puede dejar de ser lo que era, para convertirse en otra. Acaso esa pregunta sea irrelevante mientras la distribución del poder social se mantenga inalterada. La hipótesis es que las instituciones podrán tener tanta flexibilidad como sea necesaria, mientras que la estructura del poder no se modifique sustancialmente; éstas tienen entonces un rol instrumental y más aún lo tendrían las políticas públicas que de ellas emanen. De ser cierto, las instituciones, per se, desempeñan siempre un papel en pro del *statu quo*.

De hecho, pueden coexistir instituciones aparentemente opuestas entre sí mientras que la distribución del poder no se altere en forma dramática. En el mismo sentido la relación simbiótica surgida entre las instituciones y las organizaciones que se desempeñan en su entorno tiende a perpetuar arreglos ineficientes, pero que se reproducen inercialmente durante largos periodos y desarrollan gran capacidad adaptativa.⁴⁴

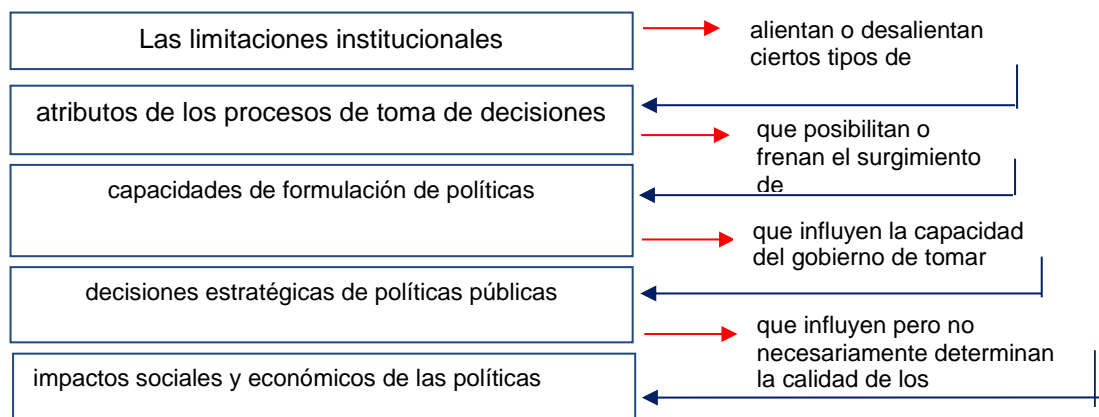
Una institución será poderosa en la medida en que afecta los comportamientos, creencias y oportunidades de los individuos, grupos, organizaciones y

⁴³ Hernández Alcántara, Carlos, “Contribuciones teóricas. Del pluralismo político al proceso de gobierno”, en Judit Bokser Liwerant, *Pensar la globalización, la democracia y la diversidad*, UNAM, 2009, p. 168

⁴⁴ Douglas C. North, “Estructura y cambio en la historia económica”, citado por Romero Jorge Javier, Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo, en: Merino Mauricio, *La Ciencia Política en México*, op. cit. p. 246

sociedades.⁴⁵ Valga decir que será poderosa en la medida en que formula las políticas públicas que le son funcionales.

Cuadro 1
Modelo de los impactos institucionales de Weaver y Rockman



Fuente: Tomado y adaptado de Weaver y Rockman ⁴⁶

El argumento central es que la autonomía de las instituciones, es decir, su aptitud para confinarse y permanecer relativamente indemnes frente a los intereses de los diversos grupos de presión, permitirá la formulación de políticas públicas en un sentido incrementalista.

Más aún, no sólo lo permitirá sino que lo alimentará, pues al excluir tácitamente las propuestas, alternativas o amenazas “externas” obliga a centrar la gestación de políticas públicas en las previamente existentes.

1.2 Contexto político

⁴⁵ Lawrence. Thomas B. *Power, institutions and organizations*, op. cit., p. 171

⁴⁶ Citado por Parsons Wayne, *Políticas Públicas*, op. cit. p. 258

Las políticas públicas que se formularon en el periodo 1990-2000 en nuestro país, relativas a la conformación de un nuevo Sistema Financiero Rural, en particular las de seguro y reaseguro agropecuario, se sucedieron en un contexto de suave transición institucional.

A diferencia de otras naciones en las que los grupos sociales asumieron un papel clave en la gestación o recuperación de los procedimientos democráticos perdidos por la supremacía gubernamental, hacia fines del siglo pasado, en México, la disputa por los espacios políticos fue consecuencia natural del proceso de redistribución de facultades gestado pausadamente desde la propia Administración Pública y no del protagonismo de los actores sociales.

Tal proceso ocurrió en forma simultánea con el paulatino tránsito de políticas gubernamentales (rígidas, verticales, con escasa participación social) a políticas públicas, pues éstas últimas suponían “gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, políticas que no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos”⁴⁷.

Esa fue la característica distintiva de la paradoja mexicana: en grado significativo el fortalecimiento de la sociedad, la consolidación de las iniciativas sociales y el surgimiento de incipientes políticas públicas provinieron del Estado que “puede conservar y en muchos casos conserva, puede adquirir y en muchos casos adquiere, nuevos papeles y funciones para cualquier variedad del desarrollo interno y para el avance en la integración internacional con salvaguardia de los intereses nacionales; puede recuperar o adquirir un papel central a este respecto”.⁴⁸ Las reformas impulsadas por la administración de Salinas de Gortari

⁴⁷ Aguilar Villanueva Luis F., *El Estudio de las Políticas Públicas*, Porrúa, México, 1992, p. 28

⁴⁸ Kaplan Marcos, *Estado y Globalización*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 20, México, 2002, p. 416

lo mostrarían claramente y el nuevo sistema financiero rural lo ejemplificaría sin lugar a dudas.

Al cabo de cinco años de la Administración 1988 - 1994, sin embargo, comenzaría a ser frecuente escuchar diversas críticas a la gestión pública cuyo énfasis se centraba en temas tales como la ausencia de acuerdos, incapacidad para impulsar reformas, sobrevaluación de la opinión de minorías, carencia de una coalición real de gobierno, indefinición e inestabilidad en las estratégicas, entre otras muchas, que se sintetizan en la incapacidad gubernamental para formular y tomar decisiones.

No se cuestionaba de manera preponderante la orientación de las decisiones sino la notoria ausencia de éstas. El problema, parecía ser, era la equivocada idea del predominio del consenso, la del gobierno para todos, situación ésta que en algún grado definiría la administración del Presidente Zedillo.

El hecho de que una posición débil pudiera desbaratar las decisiones más relevantes de la administración pública no sólo otorgaba una capacidad de veto tácita a las minorías y ponía en entredicho el pluralismo político y la eficiencia de la gestión pública, (particularmente la de Ernesto Zedillo y con posterioridad la de Vicente Fox), sino que mostraba incapacidad para construir mayorías estables y, con ello, operacionalizar la legitimidad obtenida, pues el Gobierno parecía detener el ejercicio de sus atribuciones sin que nadie más hubiera de asumirlas a cabalidad. De un lado aparecía un Gobierno débil, del otro, una sociedad confusa que poco incidía en la formulación de la política pública.

El problema puede ser analizado desde ópticas menos catastróficas y, de hecho, mayoritariamente se ha atribuido a elementos tales como la falta de vigor de la Presidencia, el protagonismo del Legislativo, el equilibrio inestable de poderes o los intereses del viejo corporativismo; este tipo de análisis asigna la ausencia de decisiones y políticas públicas innovadoras o significantes a la vigencia de valores

e instituciones surgidos en el autoritarismo y, en sus versiones más críticas, se atrevía a cuestionar las escasas virtudes ejecutivas del Poder Ejecutivo fundado en instituciones disfuncionales pero vigentes.

Desde esta óptica el problema era estrictamente temporal, pasajero y correspondía al costo que las sociedades han de pagar para gozar del estado idílico de la democracia, (Vicente Fox asumiría la presidencia en diciembre de 2000), pues a la par que los liderazgos se perfeccionaran, el hartazgo frente a la inmovilidad creciera y los procedimientos democráticos se hicieran costumbre, la voluntad de los actores políticos proclives al inmovilismo habría también de modificarse y con ello aparecería el camino luminoso de las decisiones postergadas o las políticas públicas no formuladas.

Otra línea argumentativa ha mostrado que la ausencia de una renovación institucional en el periodo 1994-2000 no debía sólo buscarse en la crisis que se padecía, las cualidades de los liderazgos, los intereses de los protagonistas o la prevalencia de resabios predemocráticos, pues aunque este tipo de análisis aporta un alto valor explicativo a la coyuntura, la reflexión debe apuntarse al atender a factores tales como la funcionalidad de los procedimientos democráticos, la normatividad institucional, la racionalidad política de los individuos, la adecuada representación de los grupos de interés o el desempate entre expectativas y resultados de la democracia, tema éste que involucra el déficit de legitimidad de partidos y liderazgos políticos.

Quienes apostaban por el análisis de este tipo de variables eran capaces de aventurar rutas de salida a la inmovilidad: segundas vueltas, reelección, redistribución del peso entre representación proporcional y mayoritaria y régimen parlamentario, entre otras propuestas, que parecían mostrar que la explicación más acabada había de centrarse en el tema de las instituciones, normas y procedimientos de operación democrática que mejor se aproximaran a garantizar

eficiencia y legitimidad, y no exclusivamente en los datos que el día a día mexicano iba aportando.

El proceso de formación de nuevas políticas públicas, (no sólo las vinculadas con el Sistema Financiero Rural), daba la impresión de transitar por el camino pausado y pavimentado de las políticas públicas que le habían sido heredadas. Las nuevas políticas se constituirían sobre las existentes, según preveían los defensores del incrementalismo, aunque habiendo transitado paulatinamente de ser políticas gubernamentales a constituirse como incipientes políticas públicas. Tal vez, atrás estaba quedando aquella época en la que “la agenda de políticas en México se caracterizó.....por ser un conjunto de políticas gubernamentales, es decir, acciones que se derivaban de la identificación de problemas a atender por parte de un grupo de funcionarios gubernamentales. Las soluciones se diseñaban desde los mismos organismos gubernamentales y las acciones eran finalmente evaluadas por la propia esfera gubernamental”⁴⁹.

1.2.1 Nuevas instituciones

En el enfoque que aquí se asume, la atención estará concentrada en las autoridades de la administración pública y el análisis de su historia, estructura, funciones, poderes y relaciones... en particular... la forma en la que trabajan y el grado de efectividad que logran.⁵⁰

En ese camino se plantearon hipótesis tales como la de que “las instituciones ni necesaria ni frecuentemente son diseñadas para ser socialmente eficientes- (o que) - la relación simbiótica surgida entre las instituciones y las organizaciones que se desempeñan en su entorno tienden a perpetuar arreglos ineficientes, pero

⁴⁹ Cabrero Enrique, et.al., *El Diseño Institucional de la Política de Ciencia y Tecnología en México: Revisión y Propuestas para su Reforma*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México DF, 2006, p.4

⁵⁰ Marsh David, Stoker Gerry, (eds) *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*, Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1997, p. 52

que se producen inercialmente durante largos periodos y desarrollan gran capacidad adaptativa”.⁵¹

Para el caso mexicano, la propuesta del análisis institucional parecía tener buena acogida entre los actores políticos, pues no obstante la ausencia de acuerdos eficientes entre éstos que condujeran al rediseño de las instituciones, el diagnóstico que compartían coincidía en la necesidad de contar con mayorías estables para garantizar la toma de decisiones mediante un piso consensual mínimo y con ello evitar la inmovilidad que acusaba; sin embargo, esta convergencia en el diagnóstico resultaba del todo estéril, pues encontraba freno en el propio diseño institucional vigente, ya que éste desestimulaba la formulación de acuerdos y los actores políticos optaban por la continuidad de los equilibrios que menor costo les representaba.

Es decir, los actores políticos preferían apostar por un equilibrio institucional que, aunque ineficiente, les garantizaba una cuota mínima de participación, visibilidad y recursos, antes que optar por nuevos procedimientos representativos que a pesar de generar mayorías más estables, pudieran ir en demérito de los equilibrios políticos.

Para enfrentar esa desalentadora perspectiva había que preguntarse por el tipo y monto de remuneración política que debía garantizarse a los partidos y liderazgos para que éstos impulsaran e instrumentaran un nuevo diseño de las instituciones y procedimientos representativos, y con ello, tal vez, del proceso de gestación de las políticas públicas. Si se conviene que el concepto clave para la construcción de acuerdos y decisiones era el de “garantía”. ¿Quién disponía de los recursos y credibilidad para otorgar dichas garantías? En otras palabras ¿en quién radicaba y dónde había quedado la fuerza del Gobierno?

⁵¹ Romero Jorge, *Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo*, op. cit. p. 246

Alain Touraine ha aventurado explicaciones globales: “Gobernar un país consiste hoy, ante todo, en hacer que su organización económica y social sea compatible con las exigencias del sistema económico internacional, en tanto las normas sociales se debilitan y las instituciones se vuelven cada vez más modestas, lo que libera un espacio creciente para la vida privada y las organizaciones voluntarias. ¿Cómo podría hablarse aún de ciudadanía y de democracia representativa cuando los representantes electos miran hacia el mercado mundial y los electores hacia su vida privada?”⁵²

Frente a un desafío de tal envergadura, se planteó la necesidad de que fuera la institucionalidad vigente la que estimulara y creara la nueva institucionalidad: es decir, reconocer los poderes fácticos y evitar la anomia. Construir sobre lo existente o, lo que es lo mismo, asumir una ruta incrementalista.

El procedimiento llevaría a preguntarnos por la vigencia de un centro gravitacional del poder en la escena política mexicana que pudiera agendar y programar la discusión, así como coordinar la competencia por los recursos públicos y la implantación de políticas, pues aún visto desde una óptica muy simple, no deja lugar a dudas: si el efecto primordial del juego de “suma cero” había sido disminuir las atribuciones del Gobierno para incrementar las de los contrapesos sociales ¿para qué recurrir al poder presidencial? ¿O acaso no se trataba de un juego “suma cero” y esos poderes se habían esfumado? ¿Debilitar al Gobierno no había sido entonces sinónimo de cohesionar y fortalecer al cuerpo social? ¿No es este hecho uno de los que explicarían, en parte, el tránsito del gobierno de Ernesto Zedillo y el triunfo de Vicente Fox?

He intentado llevar estos pocos argumentos al extremo con la sola intención de mostrar que la abundancia de propuestas sería estéril si no se habían analizado

⁵² Touraine Alain, *¿Podemos vivir juntos? La discusión pendiente: El destino del hombre en la aldea global*, México, FCE. 1997, p. 13

las motivaciones y recursos que en verdad estaban en juego cuando se pretendía modificar el orden institucional, principalmente a partir de la crisis de 1994.

La implementación de las políticas requería del desarrollo de dos elementos imprescindibles: a) las garantías que sólo el poder del Gobierno podía otorgar a los actores políticos como estímulo a su colaboración y, b) el reconocimiento expreso de que las instituciones vigentes eran las únicas con que se contaba para impulsar el rediseño y que, por tanto, el acuerdo sobre los procedimientos a utilizar era la variable fundamental de la transformación.

¿Por qué tantas propuestas institucionales y tantas nuevas políticas públicas en un periodo (1988-1994) y casi su completa ausencia en el siguiente (1994-2000)? ¿Por qué muchas no alcanzaron siquiera a florecer como iniciativas? ¿Por qué entonces no prosperaron estas propuestas? La respuesta puede intuirse: aún ineficientes, las instituciones, en el estado que guardaban, eran funcionales a los intereses de los actores políticos; el Gobierno había sido incapaz de extender las garantías que de un proceso de esta naturaleza demandan los participantes; y el tránsito de una regulación a otra -momento clave en que los equilibrios y compromisos pueden perderse- reclamaba procedimientos incuestionables. Todos los actores parecían coincidir en cuál es el sitio al que querían llegar; no sabían, sin embargo, cuál era el medio idóneo para alcanzarlo, ni cuándo y dónde habría que abordarlo.

Procedimientos y garantías eran los temas que podían abrir paso a la discusión de las reformas institucionales y, una vez bordadas éstas, tendría su lugar el de las políticas públicas. No antes; y hasta en tanto no se llenara el hueco procedimental resultaba inútil discutir acerca del objeto de debate. Si en la esfera procedimental la voluntad del Gobierno no aparecía por ninguna parte todavía, en el lado de las garantías la fuerza del Gobierno cerró tras de sí la puerta al retirarse.

El de los procedimientos era entonces un tema de eficiencia, capacidades, y conocimiento aplicado; el de las garantías lo era de legitimidad y atribuciones, y por eso no se resolvería solo con una correcta administración política, sino que requería poner en operación las potestades esenciales del Gobierno.

Es en ese contexto que, durante la época que en estudio, se presentaron diversas políticas públicas que modificarían el papel tradicional del Gobierno y su relación con la sociedad: privatización, desregularización, descentralización, etc., constriñeron la actividad gubernamental bajo la lógica del fortalecimiento del cuerpo social y la necesidad de una mayor eficiencia que el aparato público era incapaz de proveer, lo cual, en los hechos, se tradujo en reducción del número de empresas públicas, contracción del gasto público como proporción de Producto Interno Bruto (PIB), cesión de facultades y recursos a estados y municipios, disminución de ingresos reales, rechazo de iniciativas de ley del Ejecutivo, y un largo etcétera que implicaba una modificación importante en las actitudes y expectativas sociales respecto de la gestión pública, pero que también lleva a constatar que “el poder y las capacidades de los gobiernos permanecen peligrosamente desproporcionados en comparación con su responsabilidades”.⁵³ Tanta sociedad para tan poco Gobierno, podía decirse.

La consecuencia de estos hechos es que ya fuera por convicción o incapacidad de los protagonistas, se fortaleció la percepción de que el uso de la violencia legítima había dejado de ser atribución básica del Gobierno mexicano. La esencia se había diluido.

1.2.2 Valores democráticos

En la década analizada la vigencia de los valores democráticos se esgrimía como el estandarte de una sociedad participativa; reconociendo las expectativas de los

⁵³ Oscar Oszlak. “Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas del juego?”, Versión electrónica, consultado el 17 de agosto de 2012 en www.oscaroszlak.org.ar

valores de la democracia; el debilitamiento del Gobierno como un bien en sí mismo. Sociedad se equiparaba con democracia y Gobierno con autoritarismo. ¿No era acaso la nuestra una sociedad con valores notoriamente autoritarios? ¿No fue acaso el Gobierno quien perfeccionó paulatinamente los procedimientos democráticos?

Pero no se trataba sólo de un asunto de convicción o conveniencia política, sino de que la ausencia de garantías y procedimientos se pregonaba como un requisito indispensable para el ejercicio de la democracia; desde esta óptica, confusión y democracia eran sinónimos y, aún más, construir consensos y hacer valer el peso de la mayoría, era visto por algunos como un comportamiento profundamente antidemocrático y políticamente incorrecto. Se trataba del miedo a la aplanadora, a los resabios del mayoriteo.

En los hechos, se imponía una práctica tan lesiva como el autoritarismo: dejar la conducción de la democracia en manos de la minorías; por ello, se padeció la primacía de grupos minoritarios que no sólo contaban con representación y reconocimiento -características de una democracia pluralista- sino que imponían sus voces por sobre las mayoritarias –características antitéticas de una democracia pluralista- con el aplauso y beneplácito de los responsables de la conducción estatal.

Un Gobierno débil no implicó crear una sociedad fuerte en la década de los años 90's. El proceso democrático no estaba basado en la organización social. Este es el marco en el que se gestaron las políticas públicas que asumirían el camino incrementalista que algunos analistas habían esbozado.

1.3 Las Políticas Públicas en México 1990-2000

La formulación de las políticas públicas en México históricamente se ha realizado, de manera implícita, bajo un esquema incrementalista toda vez que procede mediante cambios graduales, implica ajuste mutuo y negociación, no está diseñado de una vez y para siempre, y se basa en acierto y error, entre muchos otros elementos.

Ello es así porque la planeación nacional se organiza en un esquema vertical y deductivo integrado por diversas etapas que inician con la definición del nivel más general y abarcativo (Plan Nacional de Desarrollo) y descienden hacia lo particular (Programas Operativos Anuales), por lo que la formulación de políticas públicas sectoriales responde a los grandes objetivos nacionales y, a menos que éstos se hayan transformado de manera verdaderamente drástica, las políticas públicas específicas se sustentarán a) en las del nivel más general y b) en las que existían previamente. A ello hay que añadir un hecho poco analizado: el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que se formula cada año tiene un altísimo componente inercial que corresponde al gasto ineludible y que asciende a aproximadamente al 95% del gasto programable total.

Con márgenes de maniobra presupuestal tan estrechos, la probabilidad de gestar políticas públicas alternativas o innovadoras, no incrementalistas, a las que se les asigne una nueva partida del gasto público o una porción de éste es relativamente baja.⁵⁴ Concedamos razón a lo señalado por Dror: "...la actual debilidad en conectar el análisis del curso de acción política y la programación presupuestaria constituye una grave omisión".⁵⁵

⁵⁴ Puede agregarse a ello que en la actualidad la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 18 establece que "A toda propuesta de aumento o creación de gasto del Proyecto de Egresos, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto". Ninguno de estos factores contribuye a la innovación de las políticas públicas. (Este ordenamiento no estaba vigente en la década 1990-2000)

⁵⁵ Dror Yehezkel, *Enfrentando el Futuro*, FCE, México, 1995, p. 240

1.3.1 La Planeación

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 25 y 26, establece las bases para operar el Sistema de Planeación Democrática del desarrollo nacional y a la vez que concede al Gobierno Federal tal responsabilidad, define al Plan Nacional de Desarrollo (PND) como el instrumento fundamental que ordenará sistemáticamente las acciones gubernamentales.

El PND constituye la vía esencial de la planeación del Ejecutivo Federal con un horizonte de seis años, contiene los principios, objetivos y estrategias del gobierno federal y se presenta para su análisis y discusión al Congreso de la Unión. Desde luego, será la base de los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales y de los programas operativos anuales de las dependencias públicas.

Es por ello que el PND es el marco de referencia esencial para la formación de las políticas públicas en México, que define criterios, prioridades y fundamentos para su elaboración.

1.3.2 Sistema de Planeación Democrática

La Constitución Política y la Ley de Planeación constituyen el marco jurídico para la planeación que define los órganos competentes, los productos que se deben generar y las responsabilidades que se deben asumir en el ámbito nacional y regional. Su articulación ocurre de la siguiente manera:

Cuadro 2
Marco para la formulación de Políticas Públicas de Aseguramiento
Agropecuario 1990-2000



Fuente: Elaboración propia

El artículo 6 de la Ley de Planeación señala que el Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y sus Programas Sectoriales. En adición al Informe de Gobierno, el Ejecutivo remite al Congreso de la Unión el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Por su parte el artículo 7 de la citada Ley de Planeación señala que la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, así como el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, explicitarán su relación con los programas anuales en correspondencia con la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, tal como se muestra en seguida:

Cuadro 3



Fuente: Elaboración propia

De la misma forma, el Ejecutivo deberá relacionar las iniciativas de ley y los reglamentos, decretos y acuerdos con el Plan Nacional de Desarrollo y sus respectivos programas, lo cual ocurre en el esquema general del proceso de política pública comentado en el capítulo anterior.

Esto significa que la planeación debe permear todas las actividades del sector público, organizando y proporcionando una racionalidad articulada al quehacer de las dependencias y entidades paraestatales. Por ello, la planeación es el marco fundamental para la formulación y ejercicio de las políticas públicas cuyo énfasis debe ser perfeccionar la gestión gubernamental.

1.3.3 Planeación Nacional del Desarrollo 1990-2000

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se promulgó el 31 de mayo de 1989 y correspondió a la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

La visión de país que presentaba dicho documento aspiraba a construir “Una nación más moderna, rica de nuevas realizaciones y poblada de nuevas esperanzas, soberana, justa, de paz y seguridad”,⁵⁶ mientras que en materia económica su objetivo básico fue el de recuperar el crecimiento con estabilidad de precios así como elevar productivamente el nivel de vida de los mexicanos, pues la economía se había deteriorado de manera importante durante el gobierno del Presidente Miguel De la Madrid y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se habían incumplido.

Para enfrentar esta situación la administración del Presidente Salinas de Gortari llevaría a cabo un amplio programa de reformas asistenciales y de formulación de nuevas políticas públicas congruentes con lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; en lo que a nuestra área de interés se refiere destaca la creación de un nuevo Sistema Financiero Rural del que Agroasemex sería componente importante pues significaría la ruptura del modelo de aseguramiento encabezado por Anagsa y que había estado vigente hasta entonces. Como se verá adelante, sólo habrían de conservarse unas cuantas de las políticas públicas que habían prevalecido durante casi 30 años en materia de aseguramiento y reaseguramiento agropecuario, con lo que se pretendía gestar un nuevo enfoque de atención al sector rural.

A pesar de sus logros y alcances en diversas áreas de la vida pública, a finales de la administración 1989-1994, una crisis política y económica se desató. Para enfrentarla, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, formulado por el Presidente Ernesto Zedillo, planteó alcanzar un mayor bienestar social, sustentar de una democracia plena y generar recursos para atender rezagos y procurar la equidad y la justicia. El Plan visualizaba que: “Con vistas al siglo XXI, debemos lograr un crecimiento vigoroso que fortalezca la soberanía nacional, se alcance el bienestar a todos los mexicanos, se logre el sustento de una democracia plena, y se

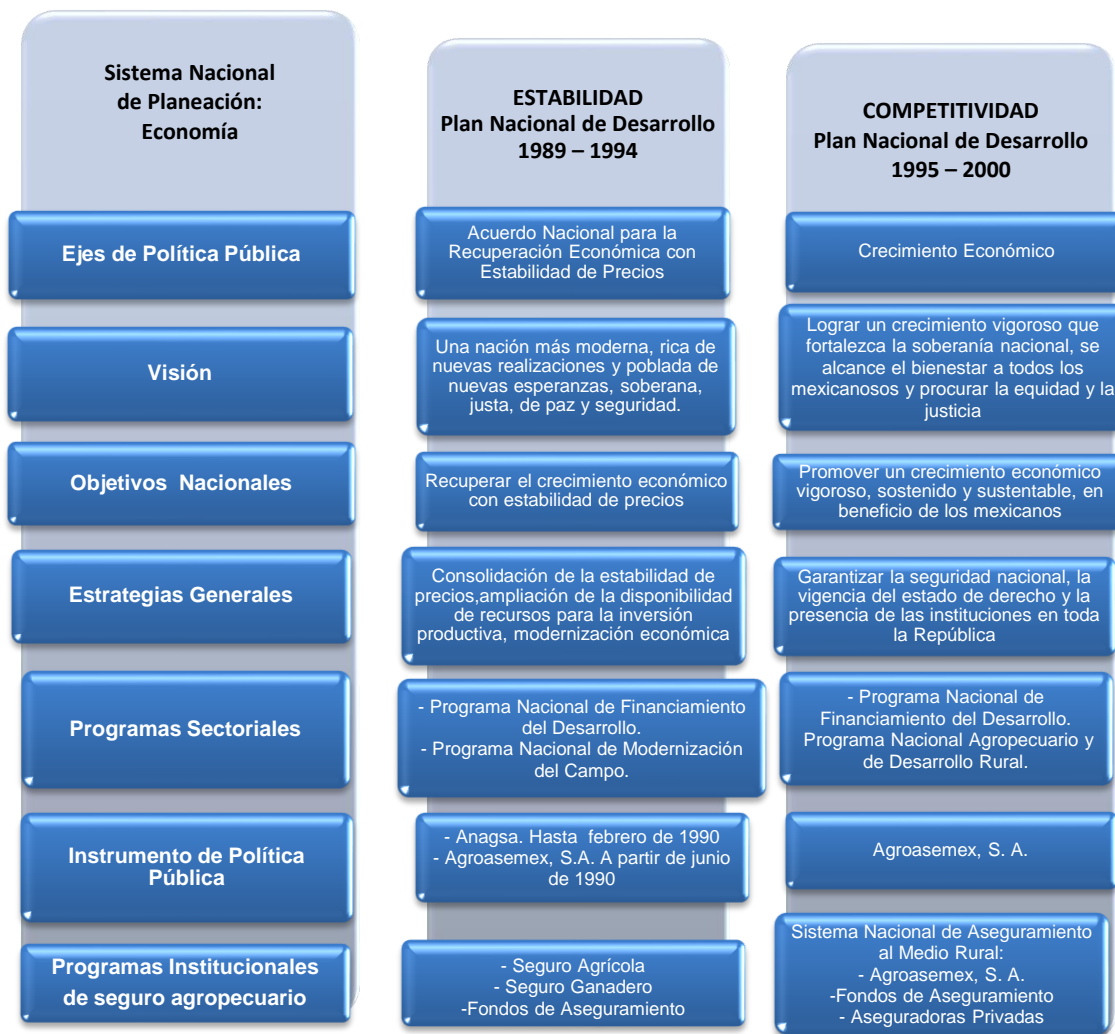
⁵⁶ *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1989.

generen recursos para atender rezagos y procurar la equidad y la justicia”.⁵⁷ En materia económica dicho Plan se propuso como principal objetivo promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable, del que el seguro agropecuario sería un componente marginal e inercial.

Bajo esas premisas y en términos generales, los Planes Nacionales de Desarrollo vigentes en el período 1990-2000 no presentaron diferencias sustantivas entre sí, ni en su construcción, concepción del desarrollo o propuestas de política pública; pueden quizá calificarse como construcciones incrementalistas.

⁵⁷ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995.

Cuadro 4
Marco de planeación de los programas de aseguramiento agropecuario
1990-2000



Fuente: Elaboración propia

1.3.4 Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-2000

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) proponer, dirigir y controlar la política económica del Gobierno Federal, la que incluye las materias financiera; fiscal; de gasto; ingresos; deuda pública; bancaria; cambiaria; y de precios y tarifas del sector público.

En ese sentido, el eje de la política económica está determinado en primer término por el Plan Nacional de Desarrollo y luego por el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) en tanto que Programa Sectorial de dicha Dependencia.

Desde sus orígenes el Programa ha tenido como propósito delinear las acciones para obtener los recursos financieros que permitan sustentar las estrategias económicas y sociales del PND. Dicha política de financiamiento al desarrollo ha contenido diversas líneas estratégicas para conducir el sistema financiero mexicano, destacando en nuestro caso, la forma en que en los años noventa el gobierno federal diseñó, formuló y operó el seguro agropecuario a través de esquemas de seguro y reaseguro que favorecieran el fortalecimiento del mercado y la participación de los agentes privados y sociales.⁵⁸

En dicha década se contó, también, con otros dos instrumentos para normar la ejecución de la política para el sector financiero rural: el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 y el Programa Nacional Agropecuario y de Desarrollo Rural 1995-2000. Entre ambos existe notoria coincidencia en el sentido incremental descrito, ya que sin mayores novedades en materia de política pública se propusieron promover el desarrollo del campo a partir del crecimiento de la producción y rentabilidad de los productos agropecuarios, instrumentar programas de apoyo, impulsar los esfuerzos de capitalización y fomentar la participación de los productores.

Es en el contexto de dichas políticas públicas que el Gobierno Federal reconoció que los sistemas de aseguramiento agropecuario constituían un valioso instrumento para evitar la descapitalización de los productores ante la ocurrencia de eventos dañosos y que para impulsar la productividad y modernizar los sectores agrícola y ganadero, se requería de un instrumento de protección

⁵⁸ Sólo a manera de ejemplo aislado, el Informe de la Cuenta Pública 1999 preveía la Actividad “Proporcionar servicios de aseguramiento. El objetivo de esta actividad es incrementar la penetración del seguro en la agricultura nacional, a través del seguro directo, de los Fondos de Aseguramiento e instituciones privadas”, consultado el 7 de septiembre de 2012, Versión electrónica, p. 2.

moderno y eficiente.⁵⁹ A tales lineamientos y objetivos respondió la liquidación de Anagsa que durante casi 30 años había monopolizado la operación del seguro agropecuario, así como la creación de Agroasemex como inductor y operador de la nueva política pública en 1990, que se describirán en próximo capítulo.

Cuadro 5
Proceso de la Política Pública del Seguro Agropecuario en México



Fuente: Elaboración propia

⁵⁹ "Acuerdo por el que se autoriza la constitución y organización de la institución de seguros denominada Agroasemex, S. A.", en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CDXLI, N° 5, pp. 6 y 7, del 7 de junio de 1990.

En síntesis, este primer apartado describió el proceso formal de configuración de las políticas públicas, así como el entorno político e institucional que caracterizó al periodo 1990-2000 en nuestro país; la intención no ha sido otra que entender el marco global en el que ocurriría la gestación y tránsito de una política gubernamental a una política pública en materia de seguro y reaseguro agropecuario.

En el siguiente capítulo se expondrá el diagnóstico del sector financiero rural, la evolución del seguro como instrumento financiero, así como las condiciones en que se implantó la nueva política pública agropecuaria.

Capítulo 2. Sector agropecuario y Sistema Financiero Rural

2.1 Sector agropecuario: Diagnóstico

A lo largo de prácticamente toda la segunda mitad del siglo XX, el sector agropecuario demandó recursos, instituciones y políticas públicas que alentaran la producción, atemperaran el rezago social y estimularan el financiamiento. Fueron muchos y muy variados los esfuerzos que los diferentes gobiernos de la posguerra emprendieron, sexenio tras sexenio, para superar el rezago acumulado y alcanzar esos objetivos, sin embargo, los resultados no siempre fueron los deseados y al iniciar la década de los años 90's el campo mexicano no había logrado superar sus problemas estructurales; no contaba, desde luego, con un sistema financieramente viable de aseguramiento agropecuario. Al análisis de esos temas está dedicado el presente Capítulo.

Al iniciar la última década del siglo pasado el campo mexicano se caracterizaba por:

- a. Una intensa intervención gubernamental en el avío, comercialización, y financiamiento
- b. Marco jurídico que no garantizaba derechos plenos de propiedad ni estimulaba la inversión privada
- c. Sistema Financiero Rural enfocado a canalizar subsidios, más que a fomentar la capitalización
- d. Bajo crecimiento de la productividad
- e. Minifundismo, migración y bajos índices de desarrollo social
- f. Entorno internacional de creciente productividad y competencia en el sector.

Para enfrentar esa compleja problemática, el Gobierno Federal diseñó un conjunto de políticas públicas fundadas en el "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994" cuyo

eje fue la actualización del marco jurídico y la transformación de las instituciones dedicadas al campo. Al respecto, un análisis del “Banco Interamericano de Desarrollo” (BID)⁶⁰ señalaba que:

“Las reformas han abarcado la mayor parte de las áreas del sector e incluyen entre otras la eliminación de los precios de garantía a los cultivos básicos y en los subsidios a los insumos usados por los productores agrícolas; la abolición de Conasupo (Compañía Nacional de Subsistencias Populares) y la desaparición o venta de otras empresas públicas relacionadas con la alimentación; la reducción del crédito oficial al agro, la privatización de los derechos de propiedad de la tierra en el sector social o reforma ejidal; y la transferencia a los usuarios del manejo de la infraestructura de los distritos de riego público.

Paralelo a las reformas mencionadas, en el periodo 1991-1995, se crearon tres programas...que han constituido una fracción significativa (entre 50% y 67%) del presupuesto sectorial en los últimos años.

El primer programa, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), fue creado en 1991 para fortalecer a través de diversos mecanismos la comercialización de cultivos básicos en las regiones que producen excedentes ante la eliminación de los precios de garantía.

El segundo programa, Procampo, fue puesto en marcha en la temporada de invierno de 1993, unos meses antes que entrara en vigor el TLCAN. Procampo se presentó como un programa compensatorio y transitorio con vigencia hasta 2008.

Finalmente, en julio de 1995, se creó el tercer gran programa agropecuario “Alianza para el Campo”. Los objetivos del programa fueron: aumentar progresivamente el ingreso de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico, lograr la autosuficiencia alimentaria en productos básicos y fomentar las exportaciones de los productos del campo”.

A la par que se formularon e instrumentaron dichas acciones en los programas del sector agropecuario, se firmó el “Tratado de Libre Comercio” (TLCAN) con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá que tendría un considerable impacto en el sector; también se modificó el artículo 27 constitucional y se promulgó una nueva “Ley Agraria”, que permitía que los productores decidieran sobre el destino y uso de sus tierras, a la vez que incentivaba la inversión privada en el sector.

Dichas iniciativas implicaban una transformación radical del sector agropecuario:

a. “Finalización del reparto agrario como obligación permanente del Estado.

⁶⁰ Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento Regional de Operaciones II “*El sector rural en México: desafíos y oportunidades*”, Nota preparada por Sergio Ardila, septiembre de 2006, pp. 1-3

- b. Otorgamiento de la propiedad de la tierra a ejidos y comunidades como sociedades propietarias y, en consecuencia, titulares de derechos para definir las formas de explotación o incluso para adoptar el régimen de la pequeña propiedad.
- c. Protección de la asociación de ejidatarios y comuneros entre sí, con el Estado y con particulares, permitiendo la intervención de sociedades mercantiles en actividades agropecuarias.
- d. Tribunales agrarios, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, a los que se les transfirieron las facultades jurisdiccionales que tenía el Presidente de la República”.⁶¹

Para complementar dichas acciones, en el periodo 1990-2000 también se definió un conjunto de decisiones de política pública específica para el sector agropecuario cuya meta era incentivar la reconversión productiva, diversificar los cultivos tradicionales, brindar asesoría tecnológica, construir infraestructura y atemperar las condiciones de incertidumbre en los mercados agropecuarios dentro y fuera de México.

Los resultados de dicha apuesta de transformación jurídica, institucional y productiva (impulsadas por los presidentes Carlos Salinas y Ernesto Zedillo), no serían homogéneos, ni en lo sectorial ni en lo regional, provocarían críticas, movilización y oposición de las organizaciones campesinas más radicales⁶² y quedarían sujetos a evaluaciones diversas, cuyo resultado no siempre sería favorable. Al respecto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señalaba que: “...en general crecieron la producción agrícola y pecuaria...la productividad laboral y por área aumentó...el comercio exterior aumentó y se diversificó...creció la inversión extranjera directa... continuó la

⁶¹ *Actualidad de las políticas agrarias*, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de la Reforma Agraria, México, 2006, p. 22

⁶² Salinas C. Edmar. “Balance general del campo mexicano 1988-2003”, en *El Cotidiano*, marzo-abril, año /Vol. 19, número 124, UAM Azcapotzalco.

tendencia declinante de los precios reales agropecuarios... (y)...las condiciones de bienestar se deterioraron: empleo, salarios y remesas...”.⁶³

Tales eran las circunstancias productivas y sociales que imperaban en los años noventa en el sector agropecuario y que acompañaron la definición de una nueva fórmula de aseguramiento en el Sistema Financiero Rural correctamente alineada con la propuesta de política pública sectorial que se impulsaba y que parecía dejar atrás el hecho de conformarse solamente como política gubernamental aislada y vertical.

Es posible afirmar que las políticas públicas que entonces se gestaron significaron un cambio radical tanto en la manera de abordar la problemática sectorial, como en los instrumentos específicos que se definieron para alcanzar los objetivos, pues se articularon políticas e instrumentos que cambiarían sustancialmente la concepción y formas de operación pública en el sector rural. La política gubernamental devendría en naciente política pública. En el mismo tenor, las etapas ulteriores del Sistema Financiero Rural mostrarían la utilidad y vigencia de un abordaje incrementalista para ajustar las políticas públicas que se habían definido.

2.2 Sistema Financiero Rural: El seguro

Las actividades del sector rural están expuestas a diversos riesgos, principalmente de origen climatológico y biológico que, al ocurrir, pueden ocasionar daños a las personas, bienes, capital, crédito o ingresos futuros de los productores. Uno de los principales mecanismos para minimizar y compensar los efectos nocivos de dichos riesgos, cuando éstos se materializan, es el seguro agropecuario. Una definición convencionalmente aceptada afirma que:

⁶³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “México: Crecimiento agropecuario, capital humano y gestión de riesgo”, México, Octubre 2005. El periodo de análisis de este documento es de 1994-2004, pp.8-28

“El seguro es el mecanismo financiero que tiene por objeto reducir el riesgo de las pérdidas, mancomunando un gran número de riesgos a fin de que la carga de las pérdidas se reparta. Generalmente, cada tomador de seguro paga una contribución a un fondo en forma de una prima proporcional al riesgo que aquél introduce, prima que determina el asegurador, y con ese fondo se pagan las pérdidas sufridas por cualquier asegurado”.⁶⁴

En ese sentido, para que un seguro pueda ser diseñado técnicamente requiere en un primer momento del registro estadístico de un riesgo, término éste por el que habrá de entenderse “un cambio adverso en las condiciones esperadas, con la probabilidad de causar una pérdida o un daño mayor. Este riesgo se caracteriza por la presencia de dos factores: la incertidumbre y la exposición”.⁶⁵ Definidos así los riesgos se habrá entonces de proceder a:

- a. Calcular su probabilidad de ocurrencia, frecuencia, intensidad y ubicación.
- b. Elaborar una tarifa de primas de seguros.

Para que un riesgo que ha sido definido, calculado y tarificado, se convierta en asegurable requiere una masa considerable de personas que haga posible su dispersión; que las pérdidas sean accidentales; que los daños no sean usualmente catastróficos; que su probabilidad, frecuencia y severidad sean calculables y, finalmente, que el costo de la prima sea económicamente viable.

Cubiertas tales condiciones, la legislación vigente dispone que por “...el contrato de seguro, la empresa aseguradora se obliga, mediante una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato”.⁶⁶ Una vez que así ha sido caracterizado y que se han cubierto los requisitos técnicos y las disposiciones legales necesarias, el seguro podrá ser comercializado.

⁶⁴ R.A.J. Roberts, W.S.A. Dick, citado por Altamirano Cárdenas J. Reyes, en *“La Reforma al Sistema de Aseguramiento Agropecuario y la Participación de los Productores Organizados en la Operación de Seguro”*, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, México, 2001, p. 22

⁶⁵ *Ibidem*, p. 27

⁶⁶ *Ley sobre el Contrato de Seguro*, Artículo 1, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, México, 2009, p. 1

El marco regulatorio, de tales operaciones de aseguramiento lo constituye, primordialmente la “Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros”, cuyo artículo 7° establece las operaciones de seguros autorizadas y los ramos que de ellas se derivan, incluido, desde luego, el ramo agrícola y de animales (fracción III, inciso D).⁶⁷

El artículo 8° de la citada Ley prevé que en el ramo agrícola y de animales, el seguro tendrá por objeto “...el pago de indemnizaciones o resarcimiento de inversiones, por los daños o perjuicios que sufran los asegurados por pérdida parcial o total de los provechos esperados de la tierra o por muerte, pérdida o daños ocurridos a sus animales”.⁶⁸

En particular, el referido ramo agrícola y de animales, identificado usualmente como seguro agropecuario, podrá constituirse en un instrumento útil para reducir la vulnerabilidad ante la ocurrencia de riesgos climatológicos o biológicos en la medida en que “...apoya las decisiones de inversión de los productores del campo...facilita la mayor canalización de recursos al sector...incentiva la instrumentación de mejoras en las tecnologías utilizadas...fomenta la especialización en la producción, así como prácticas de cultivo recomendables...favorece la capitalización del campo y permite el desarrollo de mercados financieros completos”.⁶⁹

Todos esos beneficios pueden materializarse en una estrategia de seguro agropecuario que aminore el riesgo en la medida en la que ocurra: a) la incorporación de un número considerable de productores rurales expuestos en forma similar y b) la distribución del riesgo en el tiempo, mediante la acumulación de reservas que permitan hacerle frente.

⁶⁷ *Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros*, pp. 10-11, Documento electrónico, consultado el 25 de septiembre de 2012, en www.cnsf.gob.mx

⁶⁸ *Ibíd.*, p. 11

⁶⁹ Prieto Treviño Guillermo, “Inauguración”, en *Memoria del 3er. Simposio Internacional del Seguro Agropecuario* del 30 de octubre al 5 de noviembre de 1997, Impreso en los Talleres Gráficos de Agroasemex, S. A. Querétaro, México, p. 15.

Veamos a continuación la forma en que este tema ha evolucionado históricamente en nuestro país.

2.3 Primeros esfuerzos del seguro agropecuario en México

Los primeros esfuerzos por crear un mecanismo de aseguramiento en el campo mexicano ocurrieron entre 1920 y 1930 cuando fueron promulgadas las *Leyes de Crédito Agrícola*, que disponían que las “Sociedades Locales y las Cooperativas Agrícolas” deberían de constituir fondos de previsión que permitieran atemperar los riesgos a los que estaban expuestos. Algunos años más tarde (1939), se promovió la creación de Uniones de Sociedades que operaban un “Fondo de Reserva” de carácter mutualista para afrontar sus pérdidas. Ninguno de esos dos esfuerzos logró materializarse y fue hasta 1942, cuando surgió la “Mutualidad de Seguros Agrícolas La Laguna” que ésta se constituyó como la primera institución operadora del seguro agrícola en México.⁷⁰

La década de los años 40 hubo de transcurrir sin mayores iniciativas en esta materia y fue hasta 1953 en que el Gobierno Federal tomó la decisión de formar la “Oficina de Estudios del Seguro Agrícola”, misma que se convertiría (1954) en la “Comisión de Estudios y Planeación del Seguro Agrícola Integral”, responsable de diseñar este nuevo mecanismo de protección al sector agropecuario. Ambas oficinas formaban parte de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.⁷¹

En el mismo año de 1954 se dispuso que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de un consorcio de compañías de seguros privadas (Consortio Mexicano del Seguro Agrícola Integral y Ganadero, S. A. de C. V.)

⁷⁰ Gil Antón, Juan Ignacio, “Marco normativo que regula la industria del seguro agropecuario en México”, en *Memoria del 3er. Simposio Internacional del Seguro Agropecuario*, op. cit. p. 94

⁷¹ *Ficha Técnica de Prevaloración del Archivo de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera*, S.A. SHCP, Sistema de Administración de Enajenación de Bienes, 9 de octubre de 2007, p. 1. Consultado el 18 de septiembre de 2012, en <http://www.sae.gob.mx/POT/Transparencia/Archivos/Bajas/2006/Paginas/2006.aspx>

tomara las medidas necesarias para implementar un seguro agrícola amplio e integral.

Casi simultáneamente (1955) la Secretaría de Agricultura y Ganadería inició la asesoría técnica a ejidatarios y pequeños productores agropecuarios para organizarse y operar como mutualidades que otorgaran el servicio de seguro agropecuario, con lo que se formalizó la prestación de este nuevo esquema de protección fundado en la Ley de Instituciones de Seguros.

Las características principales de esta incipiente fórmula de mutualidad agrícola, fueron las siguientes:

- a. Garantizar a los socios la recuperación de los gastos directos de explotación de sus cultivos.
- b. Realizar una aportación inicial de recursos independiente del pago de la prima, con el objeto de sufragar el costo de operación del esquema.
- c. Crear las reservas técnicas suficientes para hacer frente a los problemas de siniestralidad que se presentaran.
- d. Contratar el reaseguro y suscribir contratos para recibir subsidios del Gobierno Federal.⁷²

Como se observa, se trataba de un esquema ambicioso y de alto costo cuyas debilidades pronto florecerían; el Gobierno Federal se vería entonces obligado a proporcionar apoyo financiero a todas aquellas Sociedades Mutualistas que padecían insuficiencias de primas y reservas, para lo cual creó un fondo de compensación en el Banco de México, que permitiera cubrir el déficit y hacer posible el pago de las indemnizaciones.

⁷² Agroasemex, *Diez Años de Seguro Agropecuario en México Memoria 1990-2000*, Santiago de Querétaro, Qro., México, 2000, p. 10

A fin de contribuir a resolver dicha problemática, en el año de 1956 se constituyó la Federación de Sociedad Mutualistas del Seguro Agrícola y Ganadero, la cual pretendía dar uniformidad operativa a dichas agrupaciones.⁷³

Mientras esto sucedía en el ámbito del sector social, por el lado del sector privado las cosas no eran muy diferentes. A escaso tiempo de iniciar operaciones de aseguramiento agropecuario el “Consortio Mexicano del Seguro Agrícola Integral y Ganadero, S. A. de C.V.”, integrado por diversas compañías privadas requeriría también el apoyo financiero del Gobierno Federal para cubrir su insuficiencia de reservas y el pago de siniestros.

Destaca el hecho de que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le asignara la responsabilidad de impulsar la participación privada, mientras que a la de Agricultura y Ganadería se le encomendara la del sector social. Aunque en rutas opuestas, ambos esfuerzos serían infructuosos y mostrarían que pueden coexistir instituciones y políticas públicas con objetivos aparentemente contradictorios.

Quedaba claro también que ni el sector privado ni el sector social habían logrado, por sí mismos, hacer viable la operación del seguro agropecuario y que “los mayores montos de subsidios no se reflejaron en un crecimiento significativo de la actividad”.⁷⁴ El seguro agropecuario había sido hasta entonces un apéndice de la operación crediticia y la canalización de subsidios con escaso desarrollo técnico y nula viabilidad financiera.

En síntesis, las diversas fórmulas de seguro agropecuario vigente desde los años veinte y hasta 1961 se habían hecho insostenibles por la transferencia de subsidios y los malos resultados de operación tanto de las mutualidades como del consorcio privado, la insuficiencia de primas, la baja penetración en el mercado y

⁷³ *Ficha Técnica de Prevaloración del Archivo de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A.*, op. cit. p. 1

⁷⁴ De Olloqui Fernando, *Memoria del 3er. Congreso Internacional del Seguro Agropecuario*, op. cit. p. 24

el alto costo operativo del seguro agropecuario, todo ello, sumado a la inadecuada supervisión y vigilancia de parte de las autoridades; esta situación llevó a que a finales de 1961 entrara en vigor la “Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero” y en 1963 el Reglamento de la misma con lo que iniciaba operaciones la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A. (Anagsa).

2.4 Consolidación del seguro agropecuario: El monopolio público

Al surgir Anagsa el Gobierno Federal dispuso que tuviera entre otros, los siguientes objetivos:⁷⁵

- Practicar las operaciones de seguro agrícola integral y de seguro ganadero;
- Reasegurar los riesgos que cubran en seguro directo las sociedades mutualistas legalmente autorizadas que hayan celebrado con ella el contrato-concesión respectivo;
- Reasegurar los riesgos que cubren en seguro directo las instituciones mexicanas de seguros, por la operación de otros tipos de seguros agrícolas;
- Efectuar las investigaciones, estudios y cálculos necesarios para practicar las operaciones de seguro agrícola integral y de seguro ganadero;
- Llevar estadísticas en materia de seguro agrícola integral y de seguro ganadero”

En los hechos, este nuevo sistema de aseguramiento que encabezaría Anagsa, estaría fundado en la obligatoriedad de que los productores contrataran el seguro al adquirir cualquier financiamiento agropecuario, se subsidiara tanto la prima del seguro como la operación de la Aseguradora y se operara un esquema prácticamente único de seguro a la inversión.

⁷⁵ *Ficha Técnica de Prevaloración del Archivo de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A.*, op. cit. p. 2

“La principal fuente de ingresos de la aseguradora eran las primas captadas, mismas que no eran pagadas directamente por el productor, sino que se incluían en la cuota de crédito, abonándose en cuentas especiales de la aseguradora. La “Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero” consideraba el seguro un servicio de interés público enfocado a asegurar el ingreso de los productores y a aumentar la oferta de alimentos”.⁷⁶

Como se observa, el otorgamiento del crédito estaba sujeto a la contratación simultánea y obligatoria del seguro a través del Banco de Desarrollo Rural que correspondiera. Esta condición habría de permear el negativo desenvolvimiento de dicho mecanismo de dispersión de riesgo a lo largo de prácticamente tres décadas, pues prevaleció desde el 10 de agosto de 1963 hasta el 9 de febrero de 1990, años en los que desestimuló la participación social y privada en el mercado.

Dichas características de operación, sumadas a la presencia abrumadora y cuasi monopólica del Gobierno Federal, vía Anagsa, en esta fórmula de seguro agropecuario, así como la escasa viabilidad financiera que ya había mostrado como negocio en décadas anteriores, provocarían que el sector privado retirara paulatinamente su de por sí incipiente y fallida participación en el mercado. Habrían de pasar muchos años para que ésta se reiniciara.

Una situación igualmente adversa habrían de enfrentar las mutualidades que paulatinamente habían sido desplazadas y que carecían de suficiencia financiera y capacidad técnica; hacia 1976 dichas figuras prácticamente habían desaparecido y el Gobierno Federal consolidó su participación monopólica en el seguro agropecuario, como lo hacía en materia de crédito (Banrural),⁷⁷ insumos para la producción (Fertimex, Pronase) y comercialización (Conasupo).

⁷⁶ Altamirano Cárdenas J. Reyes, *La Reforma al sistema de Aseguramiento Agropecuario y la Participación de los Productores Organizados en la Operación del Seguro*, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, México, 2001, p. 59

⁷⁷ Bancos del sector rural: Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935); Banco Nacional de Crédito Agropecuario (1965); Banco Nacional de Crédito Rural (1975)

El siguiente cuadro ilustra los resultados de casi que fueron casi 30 años de una política pública de aseguramiento agropecuario monopólica: crecimiento de la superficie asegurada y crecimiento de las pérdidas de operación que absorbía el Gobierno Federal a mayor superficie, mayores las pérdidas:

Cuadro 6
VARIABLES DE OPERACIÓN DEL SEGURO EN ANAGSA, 1964-1977⁷⁸

Año	N° de asegurados (miles)	Superficie asegurada (miles de ha)	Cobertura por hectárea (millones de \$)	Cantidad asegurada (millones de \$)	Primas (millones de pesos)		
					Productor	Gobierno	Total
1964	326.1	1494.1	4483	6695.4	323.1	210.6	533.7
1965	323.5	1511.9	4913	7426.3	324.3	237.8	562.1
1966	376.3	1482.1	4743	7036.4	304.4	233.1	537.5
1967	363.4	1441	4992	7194.6	304	294.7	598.7
1968	426.9	1583.2	4895	7748.6	334.8	334.4	669.2
1969	456.2	1539.5	4822	7425.1	300.4	301.2	601.6
1970	510.8	1778.8	4412	7846.9	320.6	371.7	692.3
1971	524.1	1854.3	4441	8234.6	351.9	446.4	798.3
1972	541.6	1731.3	4584	7939.1	343.4	451.3	794.7
1973	544.9	1970.5	3846	7579.4	352.9	548.7	901.6
1974	761.1	2626.6	4503	11827	572.9	952.2	1525.1
1975	640.6	3589.3	3882	13938.4	731.6	1258.3	1989.9
1976	700.5	3499.1	3522	12323.5	632.4	1187.8	1820.2
1977	626.5	3644.4	3428	12491.5	841.3	884.9	1726.2

La evolución de otros indicadores en ese periodo (1963-1990) tampoco sería alentadora según se muestra enseguida:

- La cifra de mayor cobertura histórica del seguro agropecuario fue en el año de 1982 con cerca de 8 millones de hectáreas; como se dijo mientras más superficie se aseguraba, más dinero perdía el Gobierno Federal.
- Entre 1983 y 1992 las transferencias de recursos públicos a Anagsa totalizaron 16 mil millones de pesos.

⁷⁸ Altamirano Cárdenas J. Reyes, *La Reforma al Sistema de Aseguramiento Agropecuario y la Participación de los Productores Organizados en la Operación del Seguro*, op. cit., p. 59

- Además de esos subsidios, el Gobierno Federal debió cubrir el exceso de pérdida de la Aseguradora, toda vez que la siniestralidad promedio en dicho periodo fue de 109%.

Cuadro 7

Índices de siniestralidad registrados por cultivo en Anagsa de 1983-1987⁷⁹

Cultivo	1983	1984	1985	1986	1987	TOTAL
Cebada	0.73	0.62	1.33	1.76	2.57	1.96
Soya	1.79	1.59	1.42	1.22	1.15	1.24
Arroz	0.56	0.47	1.57	1.43	1.20	1.21
Maíz	0.46	0.53	0.91	1.25	1.43	1.21
Trigo	0.30	0.48	0.85	1.78	1.08	1.08
Ajonjolí	0.81	0.72	0.78	0.77	1.50	1.06
Sorgo	1.03	0.98	1.21	1.31	0.89	1.03
Cártamo	1.40	1.02	1.52	0.95	0.72	0.88
Otros	0.75	0.72	0.85	1.17	0.80	0.87
Algodón	0.53	1.62	1.30	0.88	0.55	0.85
Frijol	0.36	0.68	0.64	0.87	0.83	0.80
Alfalfa	0.30	0.26	0.25	0.69	0.05	0.14
Total	0.61	0.72	1.02	1.21	1.14	1.09

Bajo este esquema monopólico habrían de transcurrir aproximadamente 30 años en los que el seguro estuvo atado al crédito, se cobijó la corrupción y se abandonó el desarrollo técnico del aseguramiento pues "...todos los productores que contaran con crédito de la banca de desarrollo tenían la obligación de contar con la cobertura de un seguro que sólo brindaba Anagsa. Esa obligatoriedad se justificaba por dos razones: la primera porque casi el 80% de la superficie financiada era de temporal, lo que implicaba grandes probabilidades de siniestralidad ante lo errático de las lluvias. La segunda razón se vinculaba más con el hecho de que el seguro mismo permitía que más de un millón y medio de productores, principalmente ejidatarios, fueran sujetos de crédito... los altos índices de siniestralidad contrastan con los niveles relativamente bajos de cartera

⁷⁹ Ibídem, p. 64

vencida que registraba la banca oficial, los cuales se mantuvieron en un promedio del 10% durante el periodo referido... ‘los bajos’ niveles de cartera vencida se explican, precisamente, por la cobertura del seguro, mismo que ante cualquier siniestro garantizaba la recuperación de los créditos concedidos, además de que mantenía el carácter de sujetos de crédito a los productores, evitando con ello su marginación de este servicio... lo que se prestaba con fondos públicos, también se recuperaba con fondos públicos.”⁸⁰

Tal esquema operativo, impulsado por la “Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero” de 1961, se mantuvo vigente hasta 1981, en que esa legislación fue derogada y se promulgó la “Ley de Seguro Agropecuario y de Vida Campesino”, que alineaba el tema del seguro agropecuario con el de la prioridad de la política rural de aquel momento: la autosuficiencia alimentaria.

Esas tampoco serían las mejores noticias para el desarrollo técnico del aseguramiento agropecuario, pues la ampliación de la superficie cultivada, el crecimiento del financiamiento en zonas y cultivos inviables, de elevada siniestralidad o escasa rentabilidad, significaron el crecimiento del riesgo moral y el deterioro del aseguramiento basado en el análisis técnico. Es decir, se profundizaba en la ruta que ya había mostrado su inviabilidad desde 1961. Políticas públicas incrementalistas que no corrigieron, sino que agudizaron los problemas conocidos.

“Por la vía de las indemnizaciones esperadas se buscaba otorgar al productor de escasos recursos, ubicado en zonas de bajo potencial productivo, los ingresos que no podía obtener con la comercialización de su escasa producción. Así mismo se garantizaba la recuperación de los créditos proporcionados por las instituciones financieras, lo que permitía, ciclo por ciclo, habilitar a estos productores a pesar de ubicarse en unidades no rentables. Este esquema fue considerado en la década de los ochenta como un medio para llevar justicia social a los núcleos menos

⁸⁰“Antecedentes”, *Evaluación del Programa Ejercicio 2001*, Documento en PDF, consultado el 5 de septiembre de 2012, en www.agroasemex.gob.mx, p. 10

favorecidos del campo mexicano, como un conducto para destinar recursos al sector rural a fin de propiciar el arraigo y la ocupación de su población y disminuir la migración a las zonas urbanas.⁸¹

Los resultados de tales políticas públicas fueron desastrosos para el desarrollo del seguro agropecuario y para Anagsa, que registró pérdidas de operación permanentes que llevarían a su desaparición a principios de 1990. Valga solamente recordar que "...entre 1983 y 1989, las transferencias totales del gobierno a Anagsa sumaron dos mil 800 millones de dólares. Dado que las primas pagadas por los productores ascendieron a mil 300 millones de dólares y las indemnizaciones pagadas sumaron cuatro mil millones de dólares, esto significa una pérdida (asumida por el gobierno) de dos mil 700 millones de dólares. A esto habría que sumarle los dos mil 400 millones de dólares transferidos por el gobierno para cubrir gastos de operación".⁸²

En síntesis, durante el periodo que va de 1963 a 1990 caracterizado por la presencia monopólica de Anagsa en el mercado, prevalecieron condiciones adversas al desarrollo técnico del seguro agropecuario, se generaron presiones en las finanzas públicas y corrupción en el campo, a la vez que se impidió por completo la participación social y privada en el sector. Valga decir que la participación gubernamental monopólica en el aseguramiento era consecuente con las políticas públicas prevalecientes en aquellos años, así como con las fórmulas operativas del Gobierno Federal en otras áreas del sector agropecuario, tales como los insumos para la producción, el proceso de comercialización y, desde luego, el financiamiento. Una evaluación del modelo de aseguramiento agropecuario vigente en aquel periodo afirmaba que:

- a. Era un error "...la decisión de ligar el seguro al crédito y que el seguro agropecuario fuera obligatorio para obtener el crédito.

⁸¹ Agroasemex, *"Diez Años de Seguro Agropecuario en México, Memoria 1990-2000"*, op. cit. p. 13

⁸² "Antecedentes", *Evaluación del Programa Ejercicio 2001*, op. cit. p. 10

- b. Los criterios para otorgar el crédito deben ser distintos, pues un sujeto de crédito puede no ser sujeto de seguro, y un sujeto de seguro puede no ser sujeto de crédito.
- c. Durante muchos años empieza a ser más atractivo cobrar el siniestro que vender la cosecha.
- d. No había participación en el riesgo por parte de los productores.
- e. Se toma entonces la decisión de desaparecer la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (Anagsa) y no solamente esto, sino la de hacer un cambio profundo en la estructura de atención al campo, en la que los bancos cambien sus esquemas para otorgar créditos.
- f. Se decide que si lo que se quiere tener es un seguro agrícola, éste tiene que funcionar como cualquier otro en el sentido de que se aseguren riesgos, no se contraten siniestros.”⁸³

En ese sentido, el marco regulatorio que había estado vigente hasta 1990, representado por la “Ley de Seguro Agropecuario y de Vida Campesino”, fue abrogado al liquidarse Anagsa y las operaciones del ramo agrícola y de animales pasaron entonces a ser normadas por la “Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros” y la “Ley sobre el Contrato de Seguro”. Nuevas políticas públicas habrían de formularse y una nueva empresa habría de crearse al amparo de esta legislación: Agroasemex.

El Capítulo que aquí concluye describió las precarias condiciones en las que se encontraba el sector agropecuario nacional, así como el Sistema Financiero Rural al dar inicio la década de los años 90’s; en especial, se analizó la problemática que presentaba el esquema monopólico de aseguramiento agropecuario toda vez que demandaba cantidades significativas de recursos públicos, limitaba la participación social y privada en el mercado, e impedía la tecnificación del seguro.

⁸³ Gil Anton, Juan Ignacio, “Marco normativo que regula la industria del seguro agropecuario en México”, en *Memoria del 3er. Simposio Internacional de Seguro Agropecuario*, op.cit., pp. 96-99

El siguiente apartado abordará la transformación sustancial de la política pública de aseguramiento al medio rural, la creación de una nueva empresa pública como instrumento para ese fin y la apertura del mercado a los sectores social y privado.

Capítulo 3. Política Pública de Seguro Agropecuario 1990-2000

3.1 La nueva Política Pública de Aseguramiento Agropecuario

La intención de este Capítulo es explicar la nueva política pública de seguro y reaseguro agropecuario, el desarrollo del mercado asegurador y la disminución de la presión sobre las finanzas públicas en el periodo 1990-2000, como componentes de la transformación emprendida en el Sistema Financiero Rural.

Como se señaló en el apartado anterior, al iniciar la administración 1988-1994 (Carlos Salinas de Gortari) se planteó e instrumentó una política pública de intensa transformación productiva, legal y programática del sector agropecuario; este hecho, sumado al agotamiento del modelo monopólico de aseguramiento que se había desarrollado desde 1963, provocó que el Gobierno Federal tomara la decisión de modificar sustancialmente la operación del seguro agropecuario, por lo que en 1990 detonó el proceso de liquidación de Anagsa y casi simultáneamente autorizó la creación de Agroasemex, con los propósitos de:

- a. “Dar seguridad a los productores del campo, mediante la disminución de los efectos económicos de eventos fortuitos;
- b. Estabilizar sus ingresos a pesar de la presencia de dichos eventos;
- c. Mejorar su posición frente al sistema crediticio, haciéndolos elegibles;
- d. Disminuir la presión que los siniestros del campo de gran severidad y los catastróficos ejercen sobre las finanzas públicas;
- e. Promover mayor productividad en estas actividades económicas, en cumplimiento a los grandes objetivos nacionales”.⁸⁴

⁸⁴ “Acuerdo por el que se autoriza la constitución y organización de la institución de seguros denominada Agroasemex, S. A.”, op. cit. p. 6

En estos propósitos pueden observarse claramente dos tendencias: 1) la ratificación del seguro como instrumento esencial para la protección de los productores del campo (a, b, c,) y 2) la preocupación por salvaguardar finanzas públicas sanas, a la vez que hacer crecer la productividad agropecuaria (d, e). El hecho de explicitar por vez primera en la historia del aseguramiento agropecuario la contribución del seguro al equilibrio en las finanzas públicas fue totalmente congruente con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y se alineó con lo previsto en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, de manera tal que las grandes líneas de política pública se materializaron en definiciones específicas del Sector Financiero Rural.

Estas nuevas definiciones de política pública fueron acompañadas del diseño e implantación de un conjunto de principios técnicos y legales de aseguramiento que guiaron la operación consuetudinaria de la paraestatal. Tales principios fueron demostrativos del nuevo rol que asumió el Gobierno al retirarse paulatinamente del mercado asegurador directo, estimular la participación social y privada, y comenzar a fundar su intervención en bases de eficiencia de la gestión pública:

1. Participación voluntaria del productor en el proceso de aseguramiento, en un mercado de seguros abierto y competido.
2. Selectividad en la aceptación de riesgos.
3. Tecnificación del seguro agrícola.
4. Corresponsabilidad de los productores a partir de la aplicación de deducibles.
5. Observancia estricta de la legislación en materia de seguros.
6. Apertura de los servicios del seguro agropecuario al sector privado y social.⁸⁵

La formulación de estos principios vendría a significar un vuelco en la forma en que el seguro agropecuario había sido concebido hasta entonces pues dejaría de ser obligatorio, generalizado, destecnificado, sin corresponsabilidad de los

⁸⁵ Agroasemex, *Diez Años de Seguro Agropecuario en México, Memoria 1990-2000*, op. cit., pp. 16-17

productores, al amparo de una legislación ambigua y en un mercado cerrado a la competencia, para alinearse a las propuestas del PND.

Es así que la nueva política pública de seguro agropecuario guardaría enorme distancia con la que hasta entonces se había instrumentado por vía de Anagsa, toda vez que paulatinamente el Estado comenzaría a privilegiar sus funciones de regulación, supervisión y estímulo a la participación social y privada, por sobre las de intervención directa en el mercado, lo que en un nivel mucho más agregado favorecería el saneamiento de las finanzas públicas y en esa medida contribuiría a la estabilidad macroeconómica.

Aunado a esas medidas de política pública, sobrevino un cambio drástico en el marco regulatorio, hecho éste que vendría a normalizar la operación del Ramo Agrícola y de Animales al otorgarle tratamiento idéntico al del resto de la actividad aseguradora en nuestro país: Vida, Accidentes, Enfermedades y Daños.

La “Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino”, que había estado vigente desde 1981 fue derogada y el ramo agropecuario pasó a ser normado por la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (LGISMS) que regula la operación y funcionamiento del sector en su conjunto. La LGISMS preveía la participación en el mercado tanto de las instituciones de seguros como de las sociedades mutualistas y, de manera incipiente, de los Fondos de Aseguramiento, pues respecto a estas últimas figuras su artículo 13 indica que “las asociaciones de personas que sin expedir pólizas o contratos concedan a sus miembros seguros...podrán operar sin sujetarse a los requisitos exigidos por la presente Ley, pero deberán someterse a las Reglas Generales que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.⁸⁶

⁸⁶ *Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros*, Documento electrónico, p.14, consultado el 24 de septiembre de 2012, en www.cnsf.gob.mx

Al quedar al amparo de la regulación de la LGISMS el ramo asegurador agropecuario dejaría de ser visto como una excepción a la norma general, asumiría estándares de operación del sector financiero, estaría regulado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y comenzaría a ser efectivamente supervisado por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, ante la que deberían registrarse los nuevos productos que se ofrecieran al mercado.

Una circunstancia que usualmente ha pasado desapercibida al analizar la nueva etapa de aseguramiento que encabezaría Agroasemex es que su Consejo de Administración estaría presidido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y no por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, como había ocurrido con Anagsa, lo que significaría un realineamiento de las prioridades. Ya no se trataba solamente de que la paraestatal estuviera sectorizada en el ramo Hacendario (Anagsa también lo había estado) sino que su operación sería conducida por la SHCP, hecho por demás relevante en tanto daría prioridad a la política financiera por sobre la política agropecuaria. La tecnocracia financiera desplazaba a la burocracia agrícola en la conducción de la aseguradora gubernamental.

Con este grupo político al frente de la nueva empresa se optó por la constitución paulatina de un Sistema Nacional de Aseguramiento al Medio Rural (SNAMR) integrado por Agroasemex, Fondos de Aseguramiento y Aseguradoras Privadas, conducido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En una primera etapa del SNAMR, Agroasemex realizaría funciones de seguro directo, así como de coordinación y estímulo a la formación de Fondos de Aseguramiento y a la participación controlada de aseguradoras privadas. En una segunda etapa, el aseguramiento directo sólo estaría a cargo de los agentes sociales y privados, a los que Agroasemex brindaría el servicio de reaseguro y dotaría de productos y tecnología.

La vinculación entre estos tres integrantes del SNAMR (Agroasemex, Empresas Privadas y Fondos de Aseguramiento) ocurriría al amparo de dos mecanismos:

- a. El subsidio a la prima del seguro que otorgaba el Gobierno Federal y canalizaba Agroasemex.
- b. El reaseguro mediante el que la paraestatal tomaba riesgos cedidos por Fondos de Aseguramiento y Aseguradoras Privadas.

Estos dos instrumentos de política serían modulados y sincronizados en diferentes grados a lo largo del periodo en estudio, pues entre 1990 y 1995 Agroasemex se enfocó en la operación del seguro directo a fin de evitar una caída mayúscula en la superficie asegurada (provocada por la liquidación de Anagsa así como por las nuevas políticas restrictivas de aseguramiento), y en la inducción, constitución y supervisión de Fondos de Aseguramiento. Hacia 1996 y hasta el 2000 el énfasis habría de cambiar y pasó a ser el de estimular en mayor grado la participación del sector privado, que hasta entonces no había hecho por ninguna de las dos vías comentadas: subsidio a la prima de seguro agropecuario y reaseguro.

Es así que a lo largo de toda la década en estudio se observarían cambios tanto en las políticas de seguro y reaseguro como en las de subsidio a la prima, situación que, en principio, parecería confirmar la aplicabilidad de algunas de las tesis incrementalistas tales como que no existía definitividad en las políticas públicas, se aprendía mediante ensayo y error, etc.

A continuación se muestran los resultados de estas políticas e instrumentos gubernamentales, enfocados a incrementar los niveles de productividad y mejorar el bienestar del sector agropecuario, a pesar de que “conscientemente, o por omisión, los gobiernos nacionales de la mayor parte de las naciones en desarrollo no han podido mejorar los niveles de vida de las poblaciones rurales”.⁸⁷

⁸⁷ Lefeber Louis, “Problemas normativos e institucionales de la planificación regional: desarrollo urbano y rural”, en Kuklinski Antoni, *Desarrollo polarizado y políticas regionales*, op. cit. p. 191

3.2 Los nuevos instrumentos: Subsidio a la prima de seguro agropecuario y Reaseguro

El “Subsidio a la prima del seguro agropecuario” ha sido un instrumento de apoyo financiero fondeado con recursos fiscales, que el Gobierno Federal otorga a los productores del sector rural, a fin de disminuir el costo de la prima del seguro.

Históricamente, el subsidio a la prima ha sido la política pública de mayor impacto y permanencia en el mercado de seguro agropecuario; puede afirmarse que sin dicho mecanismo de subsidio prácticamente no existiría demanda de servicios pues el costo de las pólizas o constancias de aseguramiento crecería sustancialmente y, muy probablemente, tampoco se generaría oferta de servicios de seguro ya que al reducirse el tamaño real del mercado se incrementarían los costos de operación, se encarecería el diseño de productos, etc. En pocas palabras, sin subsidio a la prima no habría existido mercado de seguro agropecuario en el periodo en estudio.

Hoy día no se dispone de información transparente, exhaustiva o seriada del subsidio a la prima en los años previos a 1990 que permita realizar un ejercicio comparado de su eficiencia, lo cual obedece a varios motivos. En primer término, no existían Reglas de Operación que normaran su otorgamiento a los productores rurales que habrían de asegurarse, pues el subsidio no era reconocido como un verdadero instrumento de estímulo, ni tampoco formaba parte de un Programa que tuviera una asignación en el Presupuesto de Egresos de la Federación; finalmente, no se diferenciaba administrativa o contablemente del subsidio a la operación que recibía Anagsa. Es decir, carecía de reglas estables, no se consideraba como Programa Presupuestal y no tenía un registro contable diferenciado.

Todo ello, sumado al hecho de que hasta antes de 1990 el subsidio a la prima variaba coyunturalmente de acuerdo a las regiones y tipos de cultivo que se siniestaban, impide hablar de este subsidio como política pública de estímulo diferenciado. Se sabe que el subsidio benefició mayoritariamente a los cultivos básicos, por lo que productores de baja productividad y alta siniestralidad fueron asegurados a muy bajo costo, a fin de que los bancos de desarrollo recuperaran el capital invertido y pudieran acreditar nuevamente en el siguiente ciclo agrícola a quienes se siniestaban; a ello se sumaban las bajas tarifas y escasa tecnificación del seguro que iban en detrimento de la operación aseguradora. En la década de los años noventa estaba claro que era necesario modificar tales mecanismos y condiciones, por lo que en 1996 por vez primera se publicaron los “Lineamientos Generales para la Canalización del Subsidio a la Prima de los Seguros Agrícola y Pecuario o de Animales”.

A lo largo de la década en estudio dicho subsidio fue el principal instrumento que tuvo el Gobierno Federal para intervenir en el mercado, especialmente una vez que fue abandonando su participación como asegurador directo; al hacer uso del subsidio como instrumento de política pública evitaba que la superficie asegurada se redujera sustancialmente y sentaba las bases para que en el futuro se estimularan las regiones y cultivos prioritarios. La política de subsidio a la prima del seguro sufrió diversas modificaciones, siempre en el sentido de ampliar el número de oferentes (Agroasemex + Fondos de Aseguramiento + Aseguradoras Privadas), incrementar su porcentaje (del 20 al 30%), hacer crecer los ramos (se incorporó el ramo pecuario) y, más adelante, estimular ciertas regiones y cultivos.

Cuadro 8

Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario. 1991-2000⁸⁸

Año	Subsidio a la prima	Canalizado a través de
1991	20%	Agroasemex
1992	30%	Agroasemex y Fondos de Aseguramiento
1994-2000	30%	Agroasemex, Fondos de Aseguramiento y Compañías Privadas

Esta política de paulatina ampliación, que podría tal vez calificarse como incremental, significó el reconocimiento de que era necesaria la participación de otros agentes del SNAMR en la distribución del subsidio a la prima a los beneficiarios a fin de evitar tanto la supervivencia tácita de un nuevo monopolio, como de ampliar las fronteras de aseguramiento sin incrementar el costo fiscal, equiparar las condiciones de competencia para Fondos de Aseguramiento y Aseguradoras Privadas y, en especial, brindar a los productores alternativas reales para contratar el servicio.

Además de contar con el subsidio a la prima del seguro agropecuario como instrumento esencial de la política pública sectorial el Gobierno Federal dispuso de la oferta de reaseguro para incidir en el mercado de seguro agropecuario, mediante la provisión de un servicio sofisticado y de elevado riesgo financiero al que los Fondos y Aseguradoras Privadas difícilmente podrían acceder por sus propios medios pues éste sólo se ofertaba en el mercado internacional y bajo condiciones poco favorables.

Esta toma de riesgos en reaseguro por parte de Agroasemex contribuiría a la tecnificación del ramo en la medida en que la empresa imponía sus condiciones

⁸⁸ Agroasemex, "Diez Años de Seguro Agropecuario en México, Memoria 1990-2000", op. cit, p. 23

de aseguramiento al mercado interno, mismo argumento que aplicaría para hacer posible la retrocesión de esos riesgos al mercado externo.

No hay que olvidar que a principios de esa década se había condicionado el otorgamiento del subsidio a la prima a la contratación del reaseguro con Agroasemex, con lo que una decisión de política pública que debía ser aplicable a todo el universo de asegurados se condicionaba a otra decisión de tipo comercial.

Esa no sería, sin embargo, la única diferencia que haría Agroasemex entre los Fondos de Aseguramiento y las Compañías Privadas, pues existiría otra disparidad de mucho mayor peso específico: el esquema de reaseguro que les ofrecía, pues mientras que a los Fondos se les protegía mediante un esquema de Exceso de Pérdida⁸⁹ (también conocido como Stop Loss o X/L) por el que el reasegurador asume toda pérdida que supere las primas captadas, a las Compañías Privadas se les reaseguraba mediante esquemas de tipo Cuota Parte,⁹⁰ ya fuera facultativos o automáticos por los que el reasegurador toma un porcentaje de las primas y siniestros. Adelante se mostrarán los resultados de ambos esquemas.

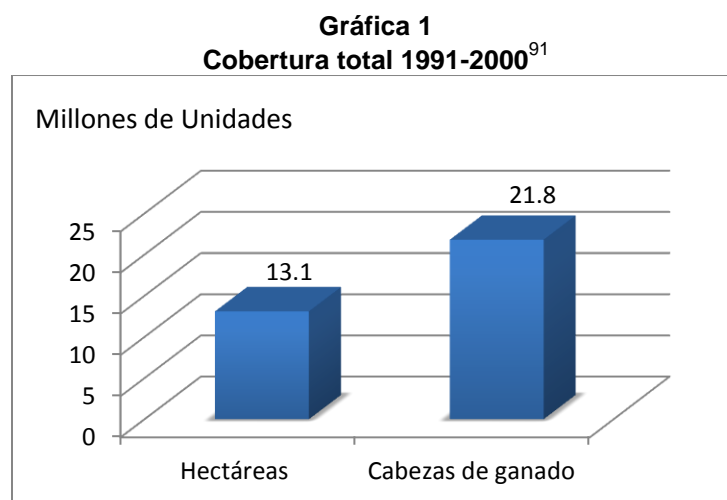
Lo destacable en este momento es mostrar que el Gobierno utilizó el Subsidio a la Prima y el Reaseguro como sus dos principales instrumentos de política pública para intervenir en el mercado de seguro agropecuario y que, aunque dejó de participar en forma directa en el primer piso, a lo largo de todo el periodo en estudio mantuvo y fortaleció su capacidad para dirigir y supervisar el desarrollo del mercado. No lo haría de una vez y para siempre, sino que asumiría una política permanente de ajustes incrementales.

⁸⁹ El Exceso de Pérdida es un reaseguro no proporcional y se aplica cuando “De un conjunto de riesgos asegurados en un cierto ramo, el asegurador pagará el total de las reclamaciones durante un periodo determinado (año calendario u otro), cualquiera que sea el monto de cada una y hasta una cierta cantidad determinada de antemano, y el reasegurador, el excedente –de haberlo- hasta una cierta cantidad”. (Minzoni A, op.cit. 1995, p. 40)

⁹⁰ El Cuota Parte es un reaseguro proporcional en el que “El asegurador cede al reasegurador un porcentaje fijo de todos los riesgos que suscribe en un cierto ramo y, por otro lado, él recibe del segundo comisiones sobre todo lo cedido”. (Minzoni A, op.cit. 1995, p. 22). Se reciben primas y pagan siniestros en parte proporcional.

3.3 Sistema Nacional de Aseguramiento al Medio Rural

A lo largo de la década 1990-2000 los integrantes del Sistema Nacional de Aseguramiento al Medio Rural dieron cobertura a un poco más de 13 millones de hectáreas en todo el periodo que, comparadas contra la cobertura histórica que en su momento llegó a tener Anagsa (8 millones de hectáreas en 1982 su año récord) constituyen una cifra notoriamente baja; lo que es ese dato muestra claramente es que la nueva política pública que se definió en 1990 y que llevó a suspender la obligatoriedad del seguro vinculado al crédito ciertamente provocó que la superficie protegida se redujera en forma dramática, pero también incentivó a que ésta fuera asegurada en mejores condiciones técnicas y operativas, probablemente con una menor siniestralidad y a un costo fiscal sustancialmente menor. En ello consistía la política pública que entonces se había formulado.

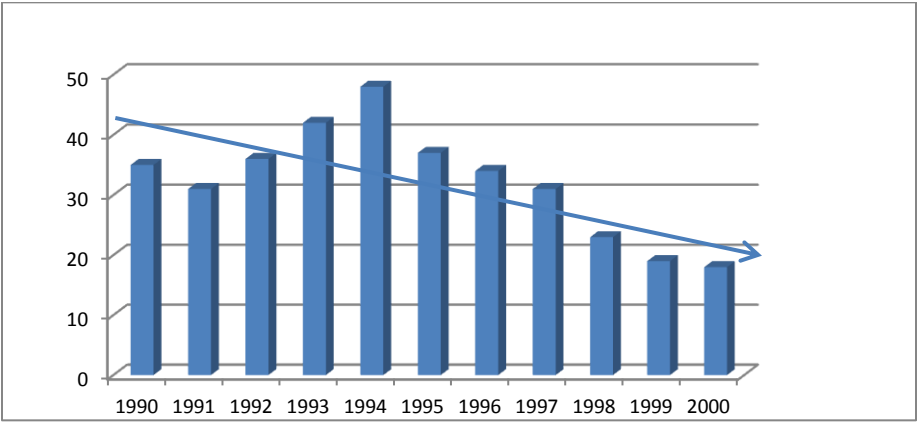


Además de sustentarse en el rompimiento del círculo vicioso del seguro obligatorio vinculado al crédito, la disminución en la superficie asegurada también estuvo

⁹¹ Agroasemex, "Diez Años de Seguro Agropecuario en México, Memoria 1990-2000", op. cit., p.24

asociada a la depuración del crédito otorgado por Banrural, pues el Banco liquidó al 73% de sus trabajadores, cerró el 63% de sus sucursales y suspendió el otorgamiento de crédito al 70% de sus acreditados.⁹² Esta transformación radical de las instituciones públicas de crédito y seguro se acompañó de la puesta en operación de nuevas figuras en el medio rural, en forma destacada Procampo, cuyos beneficios atemperaron los efectos de la caída en la oferta de aseguramiento y permitieron construir formas alternas de financiamiento desvinculadas del seguro.

Gráfica 2
Evolución del crédito al sector agropecuario
(Miles de millones de pesos de 1993)⁹³



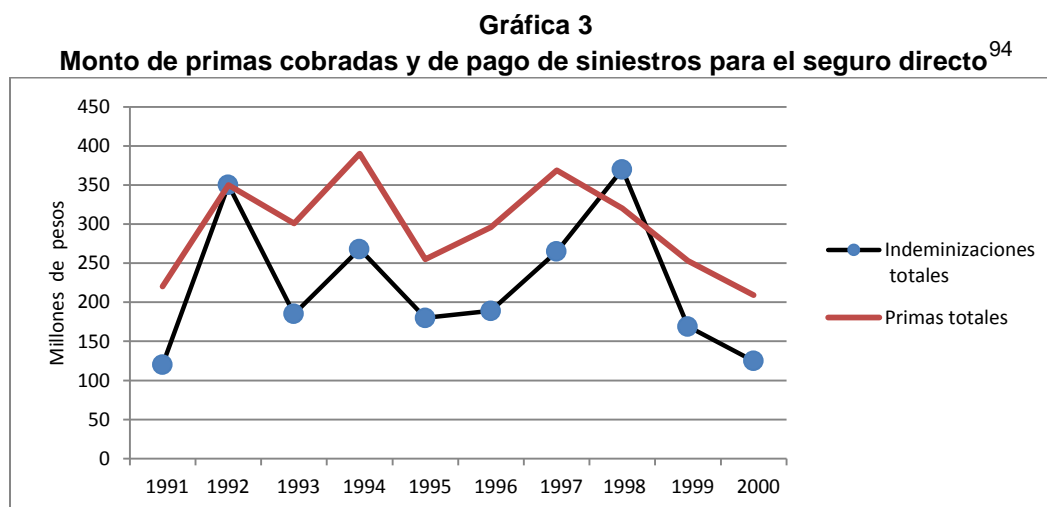
Con la información que ha estado al alcance de esta investigación, no es posible determinar con total precisión el grado en el que el seguro agropecuario fue una variable dependiente del otorgamiento de crédito de la Banca de Desarrollo en el periodo en estudio o la medida en que comenzó entonces a comportarse con mayor autonomía relativa y a conformarse como política pública independiente. Lo que sí puede afirmarse con certeza es que al transcurrir la década 1990-2000 el seguro fue cada vez con mayor notoriedad la variable dependiente del subsidio a la prima y que a lo largo del periodo en análisis se aseguró el número de

⁹² Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006. Sagarpa, Informe Final *¿Dónde estamos?* Documento en PDF, México, s/a, pp. 33-34, consultado el 22 de septiembre de 2012 en www.sagarpa.gob.mx.

⁹³ *Ibidem*, p. 33

hectáreas para las que “alcanzó” el subsidio a la prima previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); si reconocemos que dicho subsidio fue el instrumento principal de la intervención gubernamental en el mercado, entonces podrá concluirse que en México se aseguró la superficie agrícola y las cabezas de animales que el gobierno pudo asegurar al costo que estimó razonable. La hipótesis es simple: a mayor monto global de subsidio a la prima, mayor superficie y cabezas aseguradas.

Otro factor relevante jugó en el mismo sentido: la reducción de la cobertura del seguro agrícola entre 1990 y 2000, también fue producto de una política pública explícita pues los objetivos que se plantearon al crear a Agroasemex no fueron los de ampliar la frontera del seguro sino los de tecnificar su operación, reducir la vulnerabilidad y disminuir los requerimientos de recursos públicos, entre otros aspectos. Es decir, no existieron alicientes de política pública, ni de mercado, para hacer crecer la superficie asegurada.



Es tiempo entonces de preguntarse ¿cuáles fueron los resultados operativos de tales decisiones de política pública?

⁹⁴ Altamirano Cárdenas, J. Reyes, *La Reforma al Sistema de Aseguramiento Agropecuario y la Participación de los Productores Organizados en la Operación del Seguro*, op. cit., p. 88

En primer término por lo que hace a la evolución de primas y siniestros (Agroasemex en seguro directo) los resultados técnicos en general fueron satisfactorios pues muestran la suficiencia de la prima pura de riesgo así como el acierto de asumir una toma equilibrada de riesgos entre los ciclos agrícolas (Primavera/Verano mayoritariamente de temporal y Otoño/Invierno en que predomina el riego), cultivos, regiones y tipos de riesgo.

Estos resultados también expresan que el enfoque de política pública que llevó a Agroasemex a abandonar el aseguramiento en el primer piso no se originaba exclusivamente en la inviabilidad técnica o financiera de dicho mecanismo de aseguramiento directo, sino en el hecho de que éste fuese indiscriminado y carente de análisis técnico (como había ocurrido con Anagsa), aunque ciertamente su viabilidad global estaría vinculada al subsidio a la prima, como se muestra en la siguiente lámina:

Cuadro 9
Prima por hectárea, Indemnización por hectárea y remanentes después de pagar siniestros del seguro directo (\$/ha)⁹⁵

Año	Prima por hectárea		Siniestros por hectárea	Remanente por hectárea	
	Con subsidio	Sin subsidio		Con subsidio	Sin subsidio
1991	625.7	519.4	419.1	206.7	100.3
1992	761.1	532.8	760.6	0.5	-227.8
1993	734.5	514.1	432.4	302.0	81.7
1994	790.5	553.3	474.5	315.9	78.8
1995	604.8	423.3	451.6	153.2	-28.2
1996	478.6	335.0	297.0	181.6	38.0
1997	468.7	328.1	412.9	55.9	-84.7
1998	511.3	357.9	555.1	-43.8	-197.2
1999	418.9	293.2	258.5	160.4	34.7
2000	281.5	197.0	162.2	119.3	34.8
1991-2000	538.8	382.4	404.1	134.6	-21.8

⁹⁵ Ibídem, p. 89

La siniestralidad del seguro directo permaneció en general dentro de los márgenes técnicos (siempre y cuando se considere el subsidio a la prima) y se disparó principalmente en aquellos estados y cultivos de zonas de temporal y alta vulnerabilidad climática, por lo que tampoco constituirían zonas o riesgos asegurables atractivos para los Fondos de Aseguramiento o las Compañías Privadas. A este tipo de siniestralidad, previsible y técnicamente aceptable, hay que sumar la presencia de siniestros catastróficos que en algunos años afectaron amplias regiones con su elevada severidad, hicieron inviables los esquemas de aseguramiento convencionales y años después llevaron a crear modelos de transferencia alternativa de riesgos. Estos hechos implican que tampoco desde la perspectiva de aseguramiento técnico y los resultados de la siniestralidad convencional, existían estímulos para incrementar la superficie protegida.

Dichos resultados resultan congruentes con las características geomorfológicas del territorio nacional, si se considera que “la superficie terrestre de México es ocho veces mayor que la de Gran Bretaña, pero gran parte del territorio es montañoso o árido. Sólo cerca del 15% del área total es cultivable. Además de la pobreza de sus tierras, México es pobre en recursos acuíferos: se requieren costosos proyectos de riego para alcanzar la máxima utilización de la tierra”.⁹⁶

Cuadro 10
Promedio de primas, pagos por siniestros y remanentes de la operación del seguro directo de 1991 al 2000 (pesos por hectárea)⁹⁷

Cultivo	Prima por hectárea		Siniestros por hectárea	Remanente por hectárea	
	Con subsidio	Sin subsidio		Con subsidio	Sin subsidio
Maíz	614.9	438.6	422.5	192.3	16.1
Frijol	322.7	228.7	299.5	23.2	-70.7
Sorgo	356.7	254.0	223.6	133.1	30.4
Trigo	361.9	257.2	182.9	179.0	74.3
Cultivos elegibles de Procampo	49.1	34.4	13.0	36.1	21.4

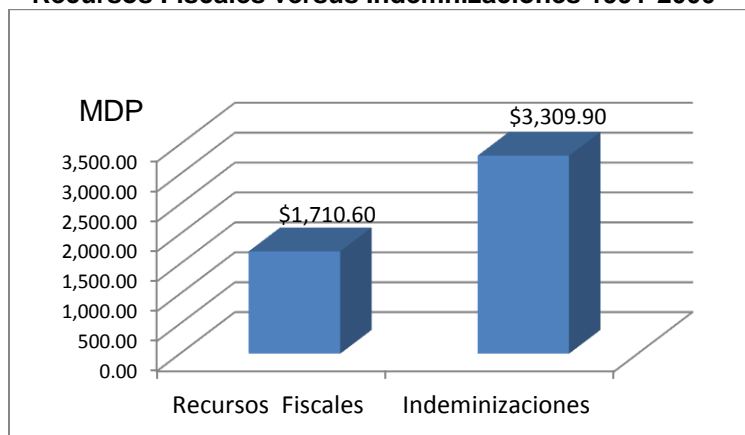
⁹⁶ Hansen Niles, “La dinámica espacial en los Estados Unidos, México y sus zonas fronterizas: ¿es aplicable la teoría del polo de crecimiento?” en Kuklinski Antoni, *Desarrollo polarizado y políticas regionales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 271

⁹⁷ Altamirano Cárdenas, J. Reyes, *La Reforma al Sistema de Aseguramiento Agropecuario y la Participación de los Productores Organizados en la Operación del Seguro*, op. cit., p. 98

Algodón	915.2	650.4	550.2	365.0	100.1
Tabaco	1,592.2	1,114.6	1,364.6	227.6	-250.0
Soya	628.5	461.9	637.4	-8.9	-175.5
Arroz	631.6	451.6	687.8	-56.2	-236.3
Garbanzo	458.8	321.6	405.5	53.3	-83.8
Cebada	349.1	247.2	187.4	161.7	59.8
Otros	972.3	684.7	820.2	152.1	-135.5
Total	538.8	382.4	404.1	134.6	-21.8

Por lo que hace al monto de recursos fiscales, es decir, subsidio a la prima otorgado a los productores (\$1,710.60 millones), comparado contra el pago global de indemnizaciones en el periodo (\$3,309.9 millones), se observa que los primeros fueron de aproximadamente la mitad que las segundas, lo que significa que los productores, por la vía del pago de primas y deducibles, así como los aseguradores directos (Agroasemex, Fondos y Compañías Privadas) por la vía de las primas captadas fondearon el pago de la siniestralidad, sin comprometer mayormente las finanzas públicas. Aunque verdadera, tal conclusión es parcial. Veamos.

Gráfica 4
Recursos Fiscales versus Indemnizaciones 1991-2000⁹⁸



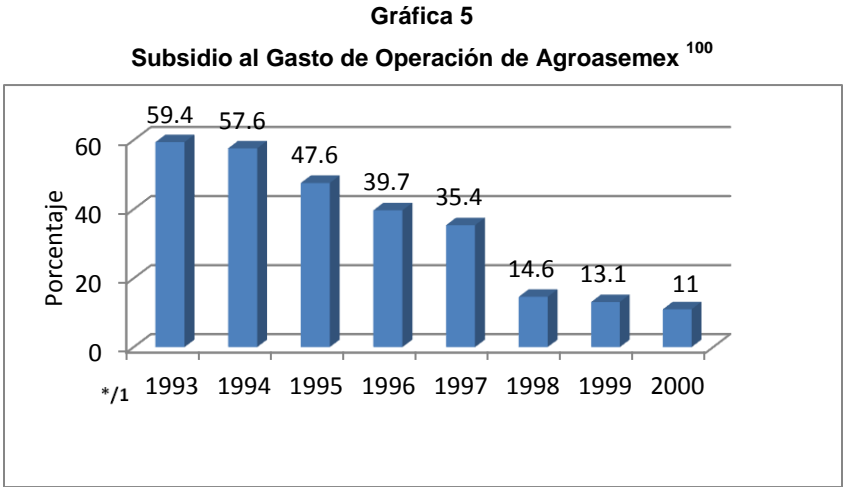
A la cifra global de recursos fiscales (subsidio a la prima) que se muestra en la lámina y párrafo anteriores debe sumarse el muy considerable subsidio al gasto de operación que recibió Agroasemex a lo largo de todo el periodo en estudio, pues el nuevo esquema de operación técnica instrumentado a partir de 1990 implicó un

⁹⁸ Agroasemex, *Diez Años de Seguro Agropecuario en México Memoria 1990-2000* op.cit., p. 24

alto costo derivado de los gastos de suscripción y supervisión del seguro directo, situación ésta que sólo se diferenciaba de la que había padecido Anagsa en la enorme superficie asegurada por esta última. La propia Agroasemex atribuía la necesidad de contar con subsidio a la operación, a los siguientes hechos:⁹⁹

- a. Desarrollo de nuevos mercados en zonas de escasa operación, baja rentabilidad y altos costos de operación.
- b. Presencia de personal técnico de la institución en el campo en las etapas de suscripción y ajuste de siniestros.
- c. Canalización y supervisión del subsidio.
- d. Promoción y constitución de nuevos Fondos de Aseguramiento, en relación con asesoría técnica, capacitación, supervisión y constitución de reservas.

En congruencia con tal previsión, en 1993 el subsidio a la operación fue equivalente al 60% del gasto de la paraestatal y fue disminuyendo paulatinamente hasta representar el 14.6% en 1998; 13.1% en 1999 y 11% en el año 2000.



Sus números absolutos fueron los siguientes:

Cuadro 11

⁹⁹ *Ibíd.*, pp. 30-31

¹⁰⁰ *Ibíd.*, p. 31

**Subsidio al Gasto de Operación
(Millones de pesos)¹⁰¹**

Año	Valor nominal	Valor en pesos de 1999
1993	113	361.8
1994	138.5	414.5
1995	123.4	243
1996	112.1	172.8
1997	109.9	146.3
1998	59.4	79
1999	39.5	52.9
2000	41.4	37.6
Total	737.2	1507.9

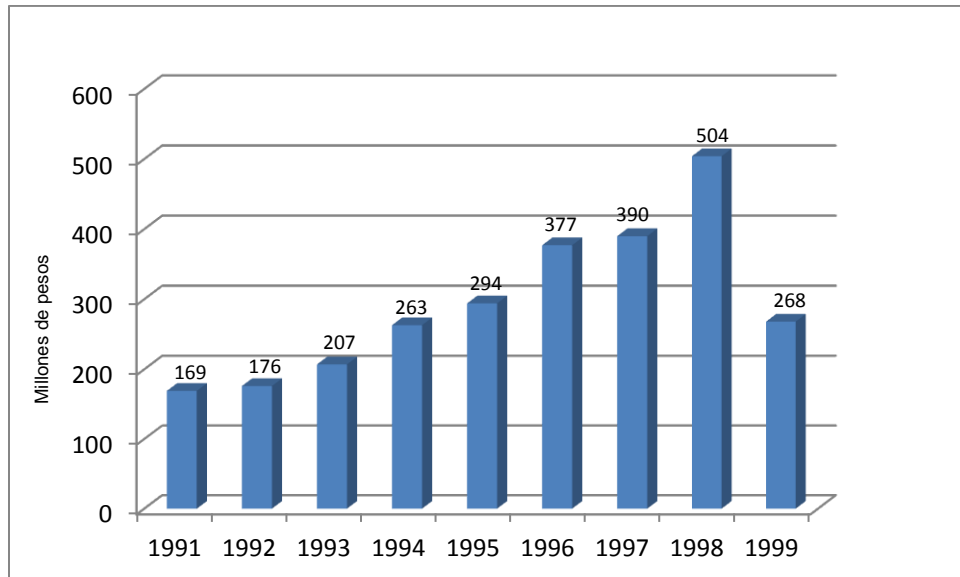
Aunque ciertamente se trató de un subsidio decreciente, no hay duda de que los objetivos de política pública que comprometían la búsqueda de equilibrio financiero en el sector no hubieron de lograrse en lo inmediato, ya fuera por la ineficiencia propia de la operación de la empresa que heredaba una inercia de gasto descontrolado, por las presiones políticas de grupos de productores que demandaban cobertura en zonas de alta siniestralidad o porque se consideraba que el beneficio social que generaba el aseguramiento directo era mayor que el costo fiscal del subsidio a la operación, entre otros factores.

El costo fiscal total (subsidio a la prima más subsidio a la operación) en el periodo 1993-2000 ascendió aproximadamente a \$3,468.7 millones de pesos, cantidad equivalente a las indemnizaciones totales pagadas (\$3,309.90). Aunque dicha cifra es sustancialmente menor a las transferencias recibidas en su momento por Anagsa, muestra que Agroasemex se encontró lejos de alcanzar la autosuficiencia o la viabilidad financiera que el Gobierno Federal se propuso al inicio de la década.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 64

Nota: */1. Entre 1990 y 1992 no se requirió subsidio a la operación toda vez que la empresa estaba sobrecapitalizada pues se había previsto que asegurara una superficie mucho más extensa.

Gráfica 6
Costo Neto del Gobierno del Seguro Agropecuario¹⁰²



De hecho la evaluación que la propia Administración Pública Federal ha realizado de tales resultados, es contundente: “Durante el periodo 1996-2000 Agroasemex se vio forzada a incrementar sus ingresos con el propósito de tener equilibrio financiero frente a la caída del subsidio a la operación...y...el costo neto (costo de administración + indemnizaciones + subsidio - primas aseguradas) para el Gobierno Federal de la instrumentación del programa de seguro con Agroasemex fue muy elevado año con año.”¹⁰³ A tal costo debe agregarse la aportación original de capital, la eventual capitalización de las finanzas a lo largo de los años y la disminución en las reservas técnicas de la empresa producto de Fondos de Aseguramiento que hubieran afectado el “Exceso de Pérdida” y de Compañías privadas con esquemas “Cuota Parte” perdedores. Tales circunstancias (hablando hipotéticamente, pues se carece de información al respecto) harían crecer los recursos públicos que realmente se canalizaron al mercado de seguro agropecuario por conducto de Agroasemex.

¹⁰²Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006. Sagarpa, *Informe Final ¿Dónde estamos?*, op. cit. p.36

¹⁰³ *Ibidem*, p. 36

Si bien rebasa el objeto de esta investigación, puede especularse que, indirectamente, al haber dado viabilidad al nuevo esquema de aseguramiento agropecuario, el subsidio a la operación contribuyó a la consecución de objetivos de mayor alcance en la política agropecuaria, tales como la nueva Ley Agraria, el Capítulo Agropecuario del “Tratado de Libre Comercio” (TLCAN) o la liquidación ordenada de paraestatales del sector rural, entre otras, aunque dicha contribución por demás hipotética, desde luego que no es cuantificable. Lo cierto es que, al menos, la nueva política pública de seguro rural no generó desequilibrios políticos o económicos en el sector y, en algún grado, ello puede ser atribuible al subsidio a la operación que la nueva empresa recibía.

El efecto de la implantación de la nueva política difiere de planteamientos teóricos que estiman que “La producción agrícola tendría que volverse más rentable. Pero esto generaría problemas políticos y sociales que no podrían resolverse con facilidad a corto plazo, ni sin grandes sacudidas de los sistemas políticos y económicos de los países afectados”.¹⁰⁴ Puede decirse que la implantación de la nueva política se dio sin manifestaciones de oposición por parte de los productores agropecuarios a la nueva forma de operar el seguro y reaseguro agropecuario en todo el país.

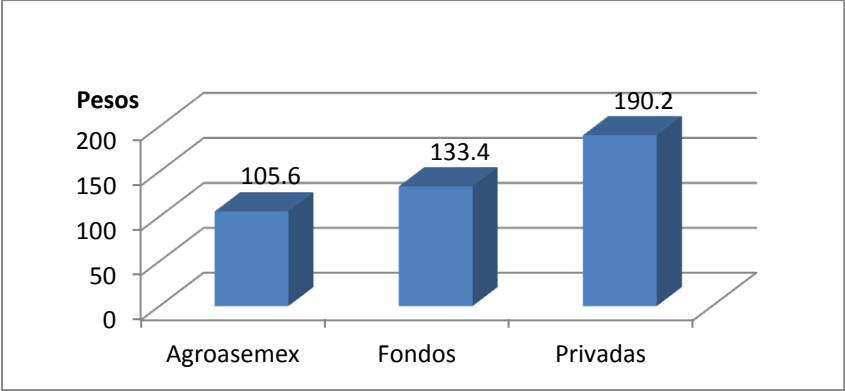
En ese sentido podríamos preguntarnos por la medida en la que el subsidio a la operación hizo posible una transición ordenada del esquema generalizado y masivo que ofertaba Anagsa, hacia el nuevo esquema técnico de Agroasemex que sólo se ofrecía a un segmento de productores agropecuarios.

Las gráficas que se presentan a continuación corroboran en alguna medida esa hipótesis, toda vez que hacia 1999 Agroasemex se enfocaba en el segmento de productores de menos recursos pues comparativamente aplicaba un menor subsidio por hectárea asegurada y sus sumas aseguradas fueron más pequeñas

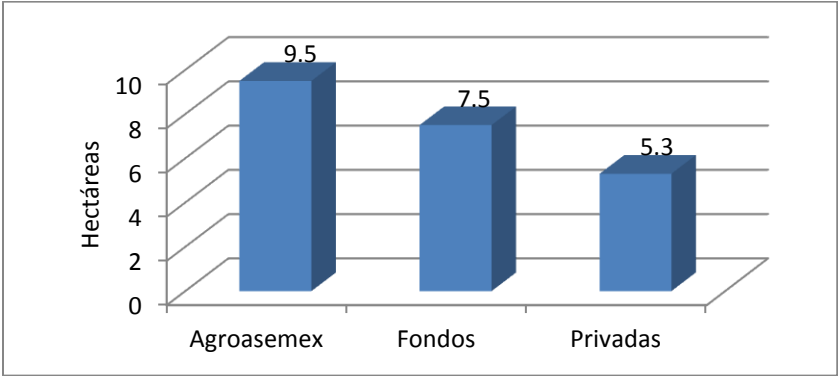
¹⁰⁴ Lefeber Louis, *Problemas normativos e institucionales de la planificación regional: desarrollo urbano y rural*, op. cit. p. 194

que las de los Fondos y las Compañías Privadas, lo cual sólo era posible por el subsidio a la operación que el Gobierno Federal le otorgaba a fin de garantizar el servicio a este estrato de productores de menor rentabilidad, o mayor siniestralidad comparada, en los que la contratación del seguro y el ajuste de siniestros tiene un costo sustancialmente más elevado.

Grafica 7
Recursos fiscales aplicados por hectárea asegurada (1999)¹⁰⁵



Grafica 8
Superficie asegurada por cada 1000 pesos de apoyo a la prima (1999)¹⁰⁶

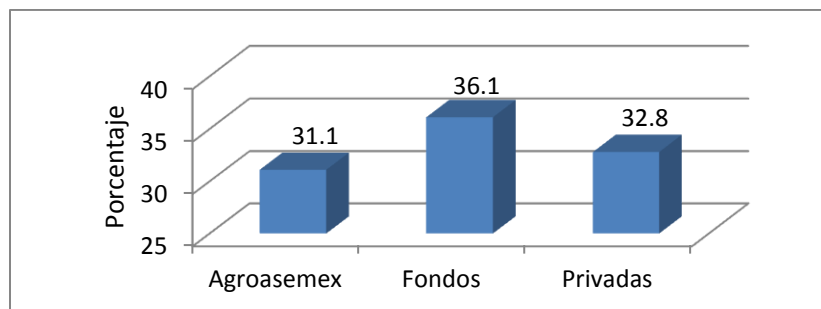


Gráfica 9
Participación porcentual en superficie asegurada en 1999¹⁰⁷

¹⁰⁵ Agroasemex, *Diez Años de Seguro Agropecuario en México Memoria 1990-2000*, op. cit. p. 25

¹⁰⁶ *Ibíd.*, p. 26

¹⁰⁷ *Ibíd.*, p. 29

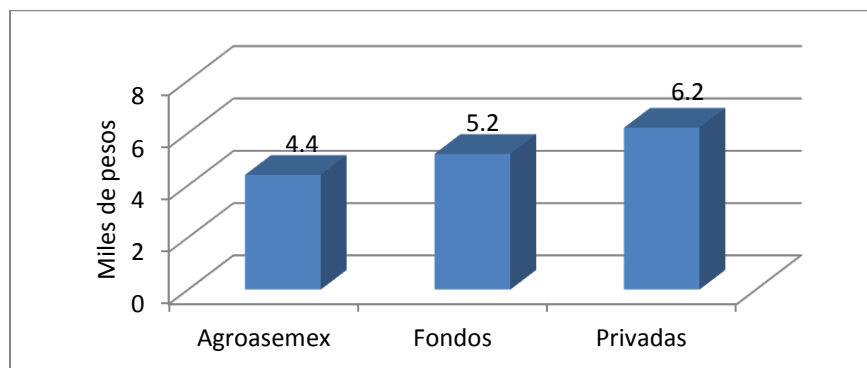


Por lo que hace a la participación porcentual por componente del SNAMR con un total de 1.7 millones de hectáreas aseguradas, se observa que Agroasemex tuvo el 31.1%; los Fondos de Aseguramiento el 36.1% y las Compañías Privadas el 32.8%, es decir, al concluir la década se observó una participación paritaria en el mercado, sin ningún agente dominante, que expresa una adecuada dispersión de riesgos en el tiempo y entre los asegurados.

Estos datos también indican que el objetivo política pública planteada al iniciar la década 1990-2000 de estimular la participación social y privada en el seguro rural efectivamente se logró; ello no obstante que Agroasemex fue un competidor en el mercado de seguro directo, en especial a principios de la década, que desplazó a Fondos y Compañías Privadas pues contaba con agentes de seguros y productos propios, además de ser (por poco tiempo ciertamente) el distribuidor exclusivo del subsidio a la prima.

Grafica 10

Sumas aseguradas promedio por hectárea (1999) ¹⁰⁸



¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 27

Al iniciar los 10 años en estudio, Agroasemex era la única institución que participaba en el mercado de seguro agropecuario que había dejado Anagsa, pero hacia 1995 tal situación se había modificado y en consonancia con los objetivos originalmente planteados el seguro agrícola era ya operado en un 54% por los Fondos de Aseguramiento y en un 2.6% por las Compañías Privadas. Para 1999 las aseguradoras privadas habían asumido un papel más activo y captaban ya el 32.8% del ramo agrícola, en detrimento de la participación de Agroasemex. La hipótesis de una política pública incrementalista puede esbozarse sin mucho asombro.

Estos resultados son consecuentes con la orientación de las Aseguradoras Privadas, de atender segmentos de la población identificados en las regiones de mayor desarrollo tecnológico del país, confirmando que “los grandes agricultores tienen con frecuencia la capacidad necesaria para generar beneficios, aun cuando los pequeños agricultores no puedan hacerlo...la rentabilidad de la agricultura se ha limitado a las grandes unidades de producción...los grandes agricultores, son quienes se benefician de los subsidios concedidos al capital y de los créditos preferentes...”.¹⁰⁹

La paulatina disminución de la participación gubernamental en las operaciones de seguro directo ocurrió en paralelo con la consolidación del rol inductor de Agroasemex mediante el reaseguro a Fondos y Compañías Privadas, como se muestra en el siguiente cuadro. Los ingresos que dejaron de percibirse mediante seguro directo fueron sustituidos con los provenientes del reaseguro.

Cuadro 12
Sistema Nacional de Aseguramiento al Medio Rural¹¹⁰

1. Participación porcentual de superficie asegurada

Instancia	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
-----------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

¹⁰⁹ Lefeber Louis, *Problemas normativos e institucionales de la planificación regional: desarrollo urbano y rural*, op. cit. pp. 193-195

¹¹⁰ Agroasemex, *Diez Años de Seguro Agropecuario en México Memoria 1990-2000*, op. cit., p. 61

Agroasemex	92.5	54.9	45.2	17.6	45.4	43.4	50.0	39.8	37.6	31.1	30.3
Fondos	7.5	45.1	54.8	62.4	54.1	54.0	45.2	41.3	39.2	36.1	33.1
Privadas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	2.6	4.8	18.9	23.2	32.8	36.5
Total (miles has)	825.3	643.6	1,014.4	974.5	1,103.9	905.7	1,353.3	1,586.3	1,605.3	1,697.8	2,241.7

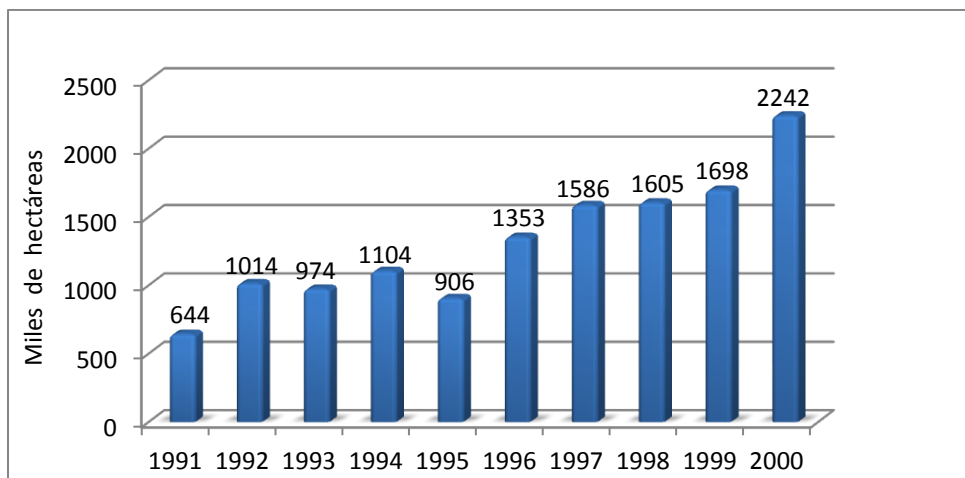
2. Participación porcentual de las cabezas aseguradas

Instancia	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Agroasemex	83.1	64.2	75.5	94.6	99.2	99.5	99.9	97.0	96.8	71.3	59.6
Fondos	16.9	35.8	24.5	5.4	0.8	0.5	0.1	0.1	0.1	0.0	1.2
Privadas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.8	3.1	28.7	39.2
Total (miles de cabezas)	516.4	575.7	769.2	870.4	922.6	847.0	2,459.0	3,082.0	3,835.3	5,168.3	3,653.6

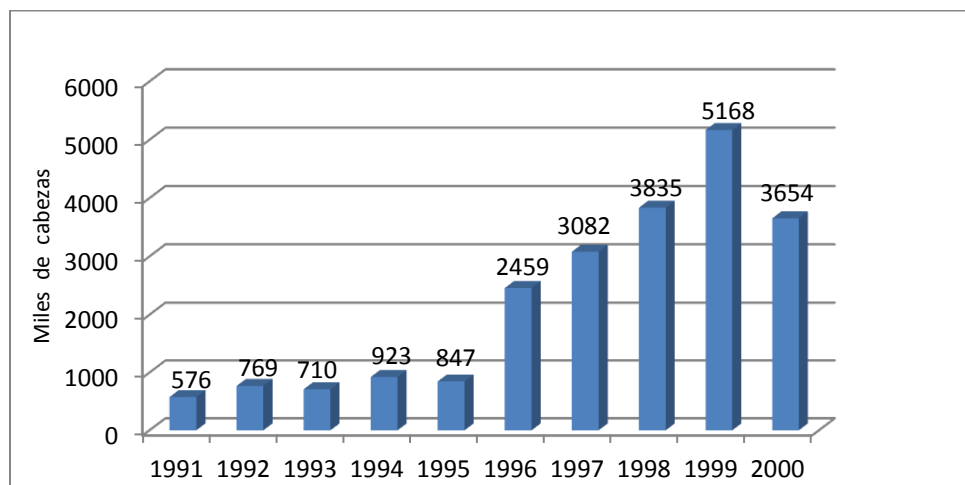
A pesar de su retraimiento de la operación directa, las hectáreas aseguradas por el conjunto del Sistema Nacional de Aseguramiento al Medio Rural tuvieron un crecimiento promedio anual en el periodo del 12.9%, mientras que en el seguro ganadero fue de 33.5% anual, gracias a que Compañías Privadas y Fondos de Aseguramiento tomaron porciones crecientes del mercado directo, que a su vez, comenzó a ser reasegurado por Agroasemex.

Grafica 11
SNAMR Cobertura agrícola¹¹¹

¹¹¹ Ibidem, p. 62



Gráfica 12
SNAMR Cobertura pecuaria¹¹²



El crecimiento sostenido de ambos ramos fue síntoma de que la asertividad y persistencia en las decisiones de la paraestatal permitirían alcanzar algunos de los objetivos propuestos en 1990: tales como el desarrollo de nuevos productos, la retrocesión de riesgos al mercado internacional o la consolidación de un mercado en el que agentes sociales y privados asumieran el rol protagónico.

El logro de esas metas y el aceptable desempeño que algunos indicadores de operación mostraron en el periodo, contrasta con el de otras variables que

¹¹² *Ibidem*, p. 62

permanecieron ancladas al pasado heredado por Anagsa y limitaron la modernización plena del aseguramiento agropecuario, no obstante que se trató de una política de aplicación nacional sus resultados demuestran que benefició mayormente a determinadas regiones del país.

La concentración geográfica del seguro, por ejemplo, permaneció prácticamente inalterada toda vez que Sinaloa, Sonora y Tamaulipas fueron las tres entidades con mayor cobertura en el periodo, lo que coincide con la concentración histórica del financiamiento y las áreas de riego en esos estados desde 1960. Esta situación no sólo no habría de revertirse en la década 1990-2000 sino que sería en tales entidades que Agroasemex promovería y constituiría la mayor cantidad de Fondos de Aseguramiento, contribuyendo con ello a agudizar la concentración de riesgos: "...las desigualdades regionales tienen siempre la misma fuente: a partir de una situación de balance potencial, creada por la coexistencia de diversos tipos de producción regional, vemos constantemente destruido este balance por la invasión de una forma de producción externa contra la que no se puede luchar porque emplea una tecnología superior y una dimensión espacial más amplia".¹¹³

El indicador de superficie asegurada tampoco corrió con mejor suerte que el de concentración geográfica, pues ésta no sólo decayó sino que únicamente representó a nivel nacional el "...52% de la superficie que cuenta con riego y 32% de la superficie que se reporta como acreditada"¹¹⁴ lo cual se debió entre otros factores, a que el seguro dejó de ser el mecanismo óptimo de dispersión de riesgo o de recuperación de crédito pues "en general se prefiere otro tipo de riesgos como colaterales ya que el seguro protege solo algunas de las causas que podrían hacer que el productor falle en sus pagos; en cambio, otras garantías responden por el crédito independientemente de la causa que origina la insolvencia del productor".¹¹⁵

¹¹³ Aydalot Phillippe, "La política regional y la estrategia espacial de las grandes organizaciones", en Kuklinski Antoni, *Desarrollo polarizado y políticas regionales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 183.

¹¹⁴ Altamirano Cárdenas J. Reyes, *La Reforma al Sistema de Aseguramiento Agropecuario y la Participación de los Productores Organizados en la Operación del Seguro*, op. cit. p. 78

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 80

Este hecho, sin embargo, no es monocausal y está también vinculado a factores tales como los montos absolutos disponibles de subsidio a la prima, la baja rentabilidad del sector, la ausencia de productos de seguro masivos, el alto costo de las primas o la ausencia de una política pública explícita de crecimiento del mercado o de su desarrollo regional, entre otros elementos.

Es posible que la aplicación del subsidio haya reforzado la desigualdad regional, ya que "...la experiencia demuestra que las empresas más grandes son las que tienen mayores probabilidades de beneficiarse con estas fórmulas".¹¹⁶ Así, el subsidio a la prima lejos de promover el crecimiento geográfico equilibrado del seguro y el reaseguro, polarizó su desarrollo en las regiones comentadas, con lo cual se confirma que "hay una distorsión inevitable que convierte a esta arma (*el subsidio*) apenas marginalmente en un instrumento útil para la igualación regional".¹¹⁷

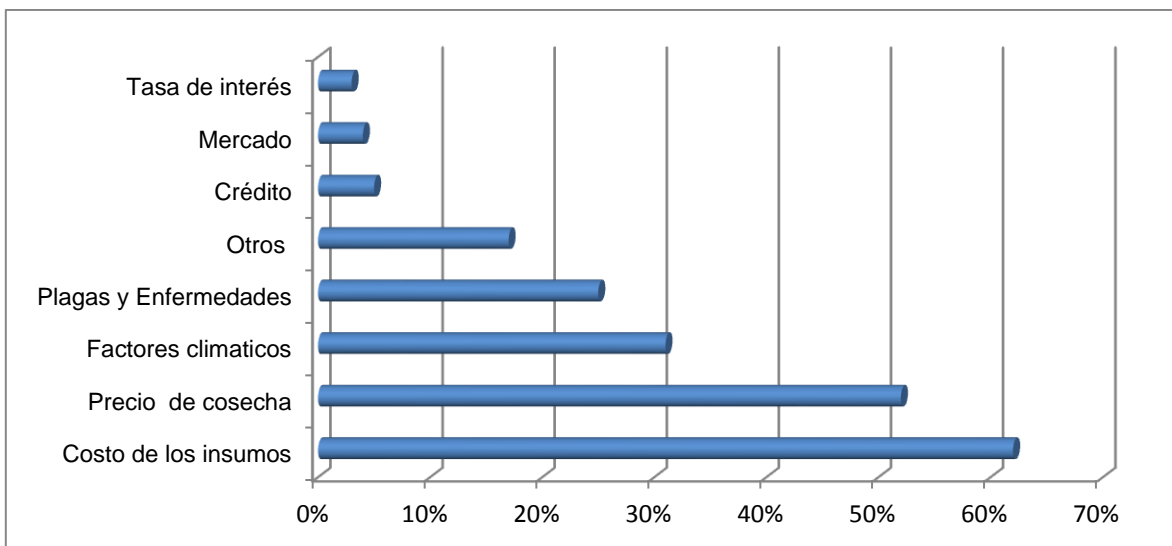
Grafica 13

Factores de riesgo que han afectado la rentabilidad de la agricultura por su importancia¹¹⁸

¹¹⁶ Aydalot Phillippe, *La política regional y la estrategia espacial de las grandes organizaciones*, op. cit. p. 181.

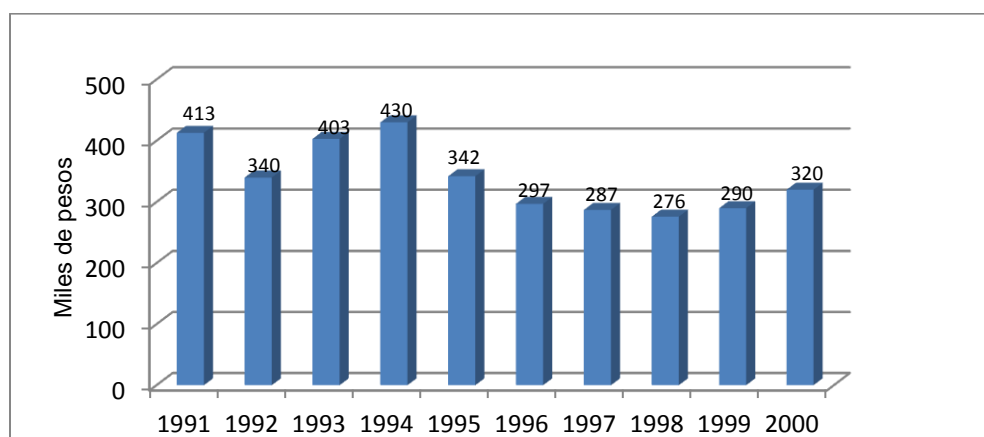
¹¹⁷ *Ibíd*em, pp.181-182

¹¹⁸ Altamirano Cárdenas, J. Reyes, *La Reforma al Sistema de Aseguramiento Agropecuario y la Participación de los Productores Organizados en la Operación del Seguro*, op. cit., p. 81
(Cuadro elaborado por Altamirano Cárdenas J. Reyes con datos de encuestas a productores)



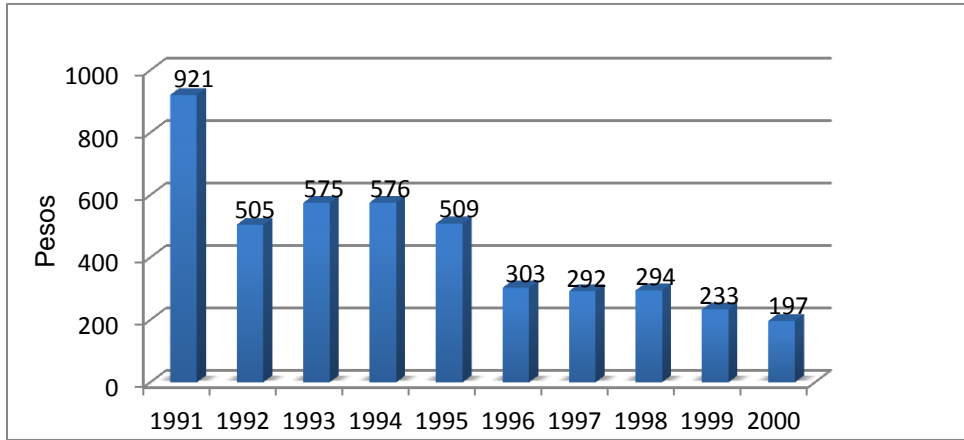
Respecto de los indicadores de eficiencia institucional, en el periodo ocurrieron reducciones en el gasto por empleado, hectáreas y cabeza asegurada, mientras que la superficie asegurada por empleado mostró un crecimiento. A pesar de esos esfuerzos Agroasemex, se ha comentado, requirió un considerable subsidio a su operación.

Grafica 14
Gasto por empleado¹¹⁹



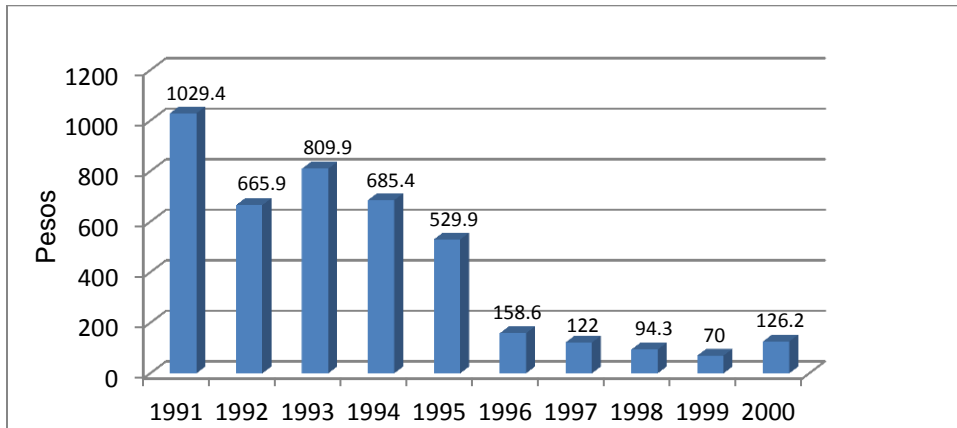
Grafica 15
Gasto por hectárea asegurada¹²⁰

¹¹⁹ Agroasemex, *Diez Años de Seguro Agropecuario en México Memoria 1990-2000*, op. cit. p.63



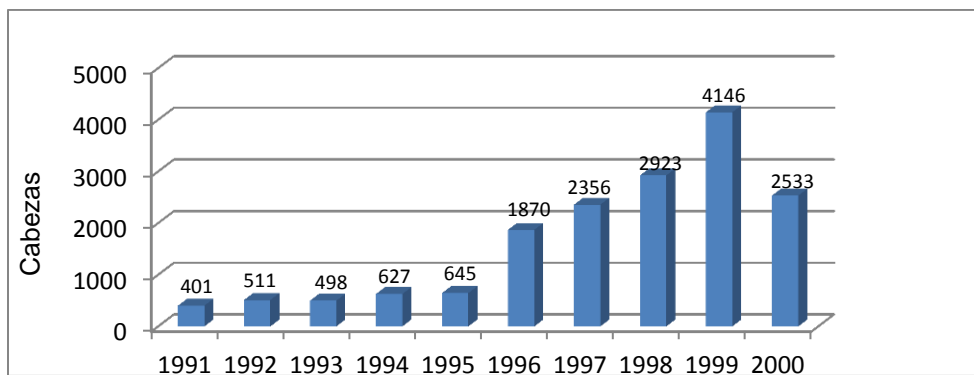
Grafica 16

Gasto por cabeza de ganado asegurada¹²¹



Grafica 17

Cabezas de ganado aseguradas por empleado¹²²

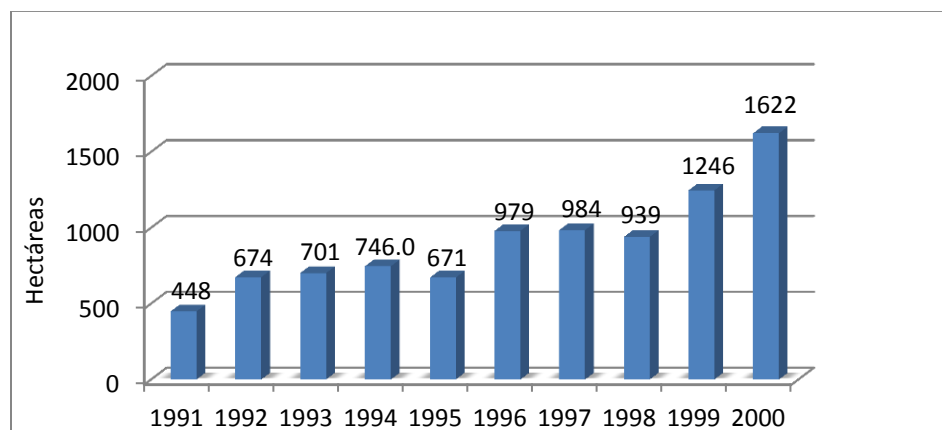


¹²⁰ *Ibidem*, p. 63

¹²¹ *Ibidem*, p. 63

¹²² *Ibidem*, p. 64

Grafica 18
Superficie asegurada por empleado¹²³



Fondos de Aseguramiento

El apartado que antecede describe la formulación de la política pública y la operación del Sistema Nacional de Aseguramiento al Medio Rural en su conjunto, así como el rol decreciente que el Gobierno Federal fue desempeñando por conducto de Agroasemex como asegurador directo en el primer piso. En este apartado se abordará el nuevo papel que esa entidad pública asumió paulatinamente en el segundo piso como reaseguradora de Fondos de Aseguramiento y Compañías Privadas, las modalidades y resultados de operación obtenidos, así como los productos que para ese mercado se desarrollaron de acuerdo con la política pública definida en 1990.

Uno de los principales objetivos del Sistema Nacional de Aseguramiento al Medio Rural que comenzó a delinearse en 1990, fue el de alentar la participación de mutualidades de productores constituidos en “Fondos de Aseguramiento”.

¹²³ *Ibidem*, p. 64

Tales Fondos de Aseguramiento eran Asociaciones Civiles (AC) constituidas por los propios productores, quienes se otorgaban a sí mismos el servicio de seguro agrícola y/o ganadero. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 13 de la “Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros” (LGISMS), se preveía la posibilidad de que se constituyeran asociaciones de personas que, sin expedir pólizas o contratos, concedieran el servicio de seguro a sus integrantes.

Resalta el hecho de que la legislación general en materia de seguros (LGISMS) aplicable a la totalidad de los ramos de aseguramiento fuese ya entonces el ordenamiento que, aunque someramente, regulaba también la operación de los Fondos, pues la “Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino” que había normado el funcionamiento del seguro en las décadas previas a la analizada (1963-1990) había sido derogada.

Este cambio regulatorio fue altamente significativo y rebasa con mucho el ámbito de los Fondos de Aseguramiento, pues implicaba que:

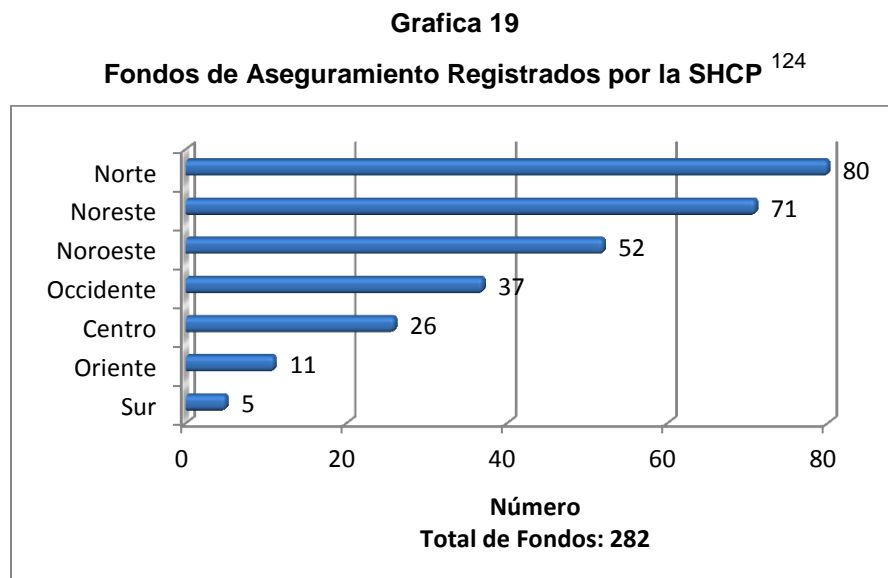
- Las Instituciones de Seguros, Sociedades Mutualistas y Fondos de Aseguramiento participantes en el ramo tendrían un “tratamiento” técnico normativo equiparable al de cualquier otro ramo de seguro (los Fondos, ciertamente, de manera indirecta y aún todavía superficial e incipiente);
- Que las Condiciones Generales de Aseguramiento que sustentaban la emisión de Pólizas y Constancias serían registradas ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), a fin de garantizar sus bases técnicas y actuariales;
- Que el seguro agropecuario sería un servicio financiero regulado por las autoridades en dicha materia y, en especial, que quedaría desvinculado de las prioridades de política pública del sector agropecuario para estarlo en las del sector hacendario;
- Que los funcionarios públicos que comenzaban a encabezar la institución provinieran del sector financiero y reportaran a las autoridades del mismo, toda

vez que Agroasemex estaba sectorizada en el sector Hacendario y la SHCP encabezaba su Junta de Gobierno.

La LGISMS también establecía que sería la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien dictaría las “Reglas para la Constitución, Operación y Funcionamiento de los Fondos de Aseguramiento”, en tanto que la asesoría para su formación y capacitación sería responsabilidad de Agroasemex.

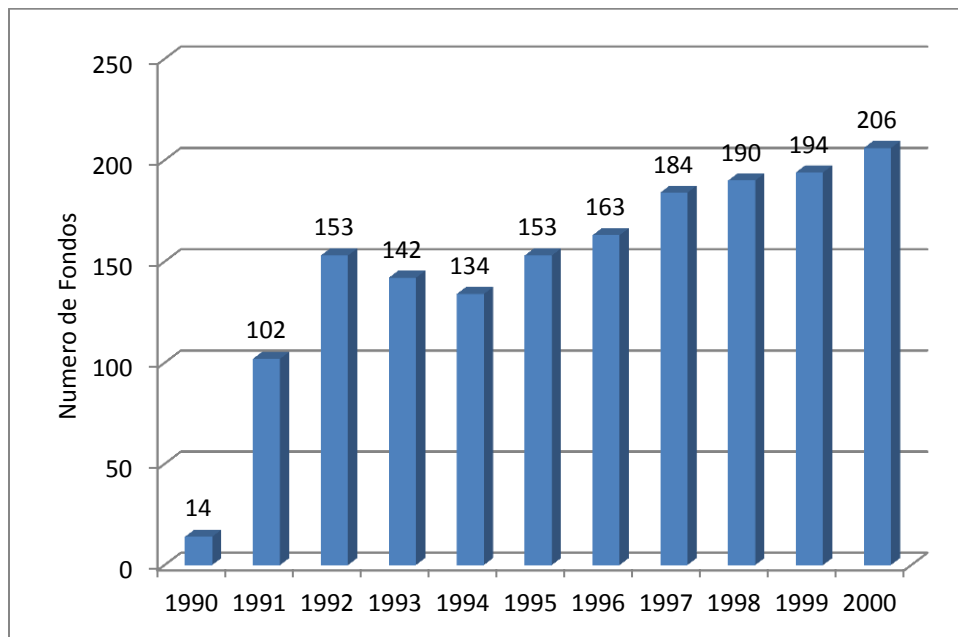
El componente clave sin el cual dicha relación sería casi ornamental era, en primer lugar, que Agroasemex les brindaba el servicio de reaseguro (pues ninguno otro asegurador privado o público, nacional o internacional, lo hacía) y, en segundo término, que les proporcionaba las normas, procedimientos, tarifas, reservas técnicas, evaluación de daños, ajuste de siniestros y pago de indemnizaciones, bajo las que operarían tales mutualidades, pues estas carecían de las capacidades técnicas para generarlas por sí mismas.

En pocas palabras, sin el concurso activo de Agroasemex, en lo técnico y en lo financiero, no hubieran existido los Fondos de Aseguramiento.



¹²⁴ *Ibidem*, p. 41

Grafica 20
Fondos de Aseguramiento Reasegurados¹²⁵



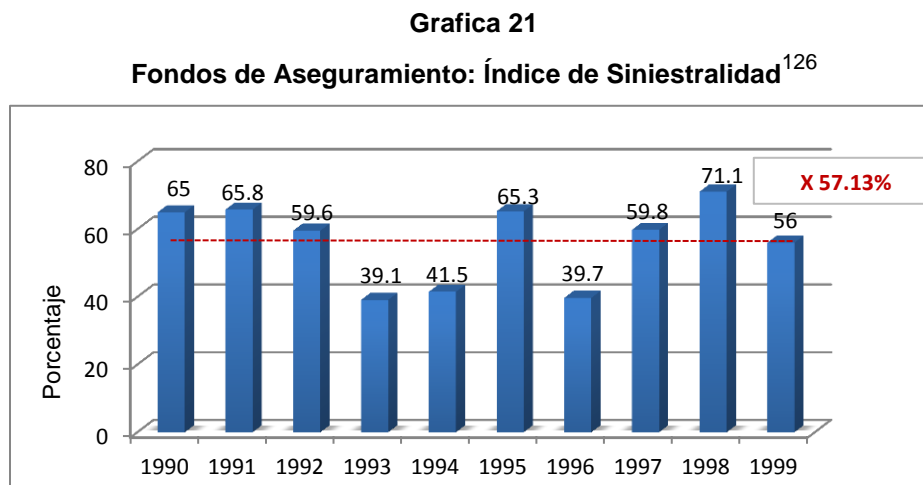
Como se muestra en las gráficas que anteceden, los resultados de la política pública de creación de Fondos fueron satisfactorios y estuvieron alineados con lo previsto en el PND pues, hacia el año 2000, aproximadamente la tercera parte del seguro agrícola del país era proporcionado por tales mutualidades, que contaban ya entonces con cerca de 100 mil socios agrupados en 282 Fondos de Aseguramiento; esas Mutualidades, sin embargo, acusaban varias debilidades:

- Mantenían una elevada concentración geográfica en tres estados (Sonora, Sinaloa y Tamaulipas);
- En ciertos casos sus estructuras administrativas y técnicas eran sumamente débiles o inestables;

¹²⁵ Ibídem, p. 48

- Estaban faltas de economías de escala, lo que significa la existencia de Fondos de Aseguramiento que cubrían muy pocas hectáreas, con la consecuente concentración de riesgos;
- Algunos de ellos presentaban una permanente tendencia a la atomización; y
- Aproximadamente la tercera parte de los Fondos constituidos no realizaban operaciones.

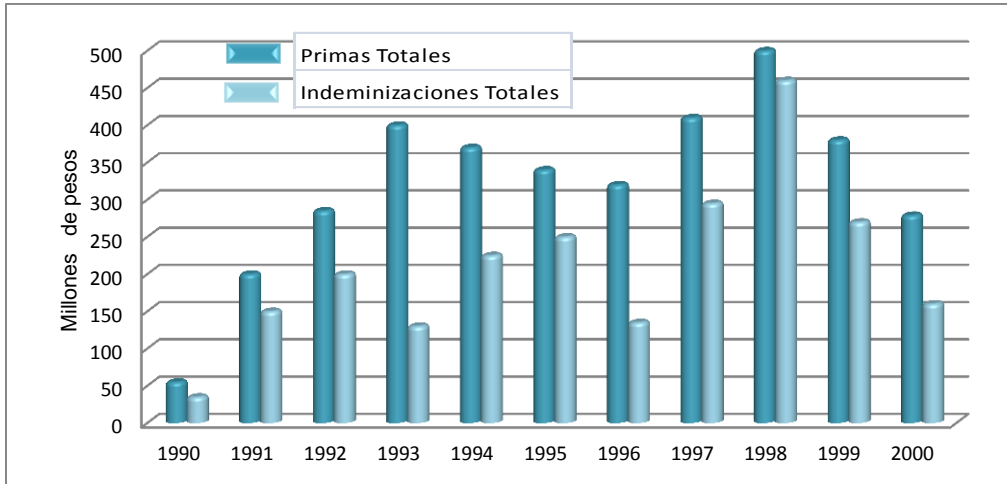
El esquema de reaseguro operado por estas mutualidades fue el de “Exceso de Pérdida”, instrumento que permitió garantizar el pago de indemnizaciones cuando ocurrieran siniestros de magnitud tal que las obligaciones contraídas fueran superiores a los recursos acumulados en las reservas técnicas. El reasegurador único en el Sistema fue Agroasemex, con los resultados que se muestran en la siguiente lámina:



Grafica 22
Monto de primas cobradas y de pago de siniestros para fondos de aseguramiento¹²⁷

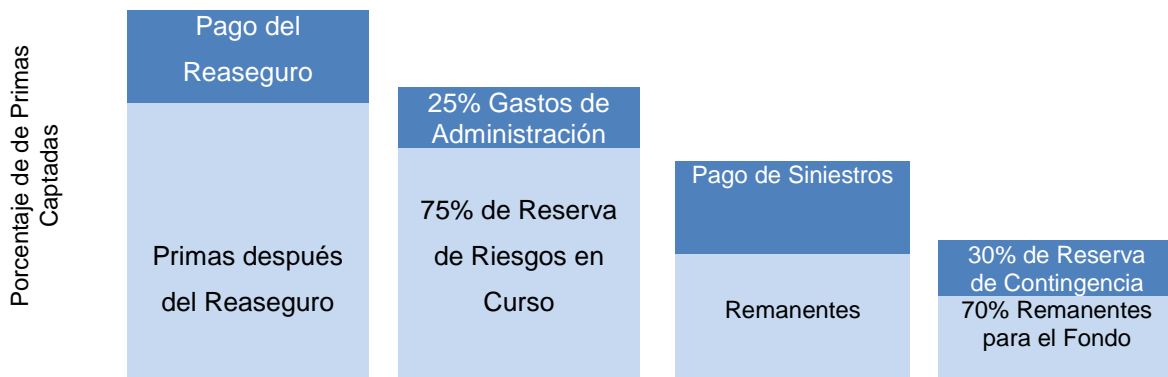
¹²⁶ *Ibíd.*, p. 49

¹²⁷ Altamirano Cárdenas, J. Reyes, *La Reforma al Sistema de Aseguramiento Agropecuario y la Participación de los Productores Organizados en la Operación del Seguro*, op. cit., p. 110



Grafica 23

Destino de los recursos de los Fondos de Aseguramiento¹²⁸

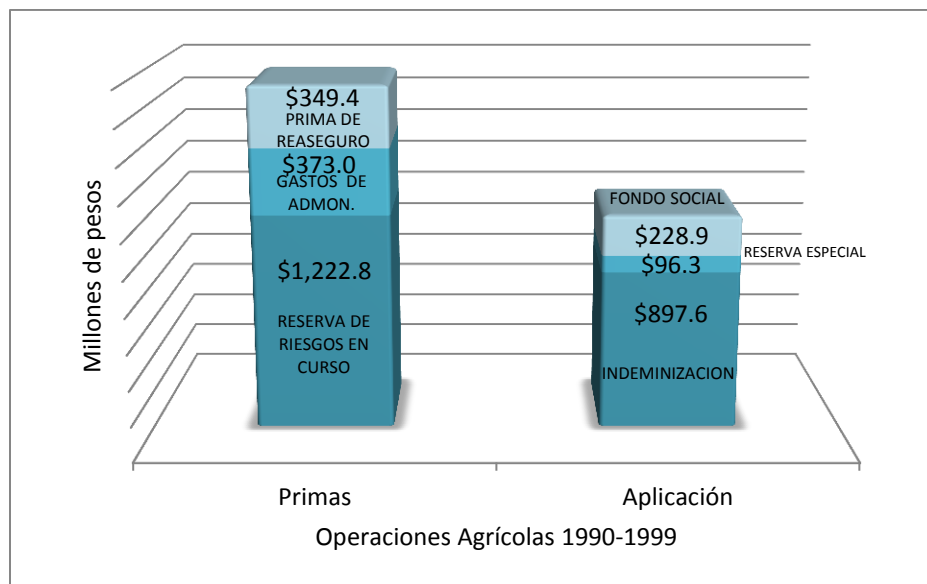


Grafica 24

Fondos de Aseguramiento: Generación de Remanentes y su Destino. Seguro Agrícola 1990-1999¹²⁹

¹²⁸ *Ibíd.*, p. 106

¹²⁹ Agroasemex, *Diez Años de Seguro Agropecuario en México Memoria 1990-2000*, op. cit. p. 49



En el periodo en análisis el índice de siniestralidad fue de 57.1% para los Fondos de Aseguramiento y de 67.0% en sus operaciones de reaseguro, con un resultado global de 59.44% para el programa en su conjunto, lo que mostraba una buena distribución de los riesgos en el espacio y el tiempo. Estas cifras se ubican dentro de los márgenes técnicos y pueden considerarse satisfactorias para ambas instancias, pues “el 80% de los Fondos que han operado durante el periodo 1990 a 1999 han ofrecido el servicio de seguro con rangos de eficiencia que les permiten cubrir sus gastos de operación, constituir reservas y generar remanentes...aunque con la salvedad...de que un 34% de Fondos requiere subsidio a la prima para operar eficientemente el seguro.”¹³⁰

Amén de las debilidades operativas comentadas habrá que considerar que al interior de los Fondos “coexisten dos estructuras: una orientada por el liderazgo político y otra que responde por la parte técnica y administrativa”¹³¹, lo cual propició la atomización de la operación (al generarse diferencias internas los Fondos se dividían y algunos de sus integrantes creaban nuevos Fondos que

¹³⁰ Altamirano Cárdenas, J. Reyes, *La Reforma al Sistema de Aseguramiento Agropecuario y la Participación de los Productores Organizados en la Operación del Seguro*, op. cit. pp.108- 109

¹³¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, *México: Crecimiento agropecuario, capital humano y gestión de riesgo*, op. cit. p. 35

entraban en competencia con los ya existentes) y politización de temas técnicos, en especial la determinación de primas de tarifa.

Este último elemento (las tarifas) ha pasado prácticamente inadvertido en los estudios sobre los Fondos de Aseguramiento toda vez que la información al respecto es muy escasa y se ha clasificado como reservada por ser de índole comercial; sin embargo, puede plantearse la hipótesis, por demás aventurada, de que los Fondos de Aseguramiento fueron indirectamente subsidiados con las bajas tarifas que les determinaba Agroasemex y que no correspondían al riesgo real al que en algunos casos estaban expuestos. Una política diametralmente opuesta se aplicaría a las Aseguradoras Privadas.

Aseguradoras Privadas

En el transcurso de la década 1990-2000 la política pública concebida en el naciente Sistema Nacional de Aseguramiento al Medio Rural habría de plantear el impulso a la participación de Compañías Privadas en el aseguramiento agropecuario directo, situación que en los hechos sólo ocurriría a partir de 1995, pues en los primeros años del periodo Agroasemex competiría con las Aseguradoras por obtener los mejores productores para su cartera a fin de mejorar sus estados de resultados.

A diferencia de la política pública formulada para los Fondos de Aseguramiento, el impulso al sector privado no sería contundente y a lo largo de los años estaría plagado de altibajos; la relación entre Agroasemex y las Compañías Privadas sería preferentemente de tipo comercial y se fundaría en el desarrollo y transferencia de productos de seguro, a la vez que en el reaseguro de algunos de los riesgos asumidos por éstas (la relación con los Fondos era de estímulo, promoción a su desarrollo, profesionalización, etc., más que de índole comercial).

Es necesario destacar un aspecto de especial relevancia: el esquema de reaseguro ofrecido a las empresas privadas era diferente del que se ofertaba a los Fondos de Aseguramiento (Cuota Parte para privadas y Exceso de Pérdida para los Fondos), lo que probablemente haya estimulado el crecimiento de los segundos en detrimento de las primeras.

El resultado de tales políticas fue que hacia el año 2000 había únicamente cuatro Compañías Privadas compitiendo en el mercado: Proagro, Comercial América, General de Seguros y Ace Seguros, algunos de cuyos riesgos eran cedidos a Agroasemex, otros retenidos y unos más trasladados al reaseguro internacional, lo cual denotaba la disparidad en las políticas preferenciales que Agroasemex seguía respecto a los Fondos de Aseguramiento y en menoscabo de las Aseguradoras privadas.

Cuadro 13
Participación de los aseguradores en el mercado de seguro agrícola en el año 2000¹³²
(hectáreas y miles de pesos)

Instancia del SNAMR	Superficie asegurada	Suma asegurada	Primas totales	Indemnizaciones
	hectáreas	miles de pesos		
Agroasemex	786,710	2,762,358	215,651	125,237
Fondos	602,665	3,107,307	258,680	123,047
Total Privadas	558,969 (1)	2,972,114 (2)	279,915	85,745 (3)
Proagro	385,364	1,519,147	129,080	50,754
General de Seguros	62,520	280,366	23,589	10,908
Comercial América	108,115	1,144,403	124,687	34,084

¹³² Altamirano Cárdenas, J. Reyes, *La Reforma al Sistema de Aseguramiento Agropecuario y la Participación de los Productores Organizados en la Operación del Seguro*, op. cit. p. 73

Notas respecto a las Compañías Privadas:

(1) La Superficie asegurada sería de 558.970 y el total sería de 1,948, 345;

(2) La Suma Asegurada sería de 2, 972,213 y la suma total sería de 8,841,878;

(3) La suma de las Indemnizaciones sería de 105,002, la suma total sería de 353,286.

ACE Seguros	2,971	28,297	2,559	9,256
Total	1,948,344	8,841,779	754,246	334,029

Existían además otros factores que contribuían a explicar la mediana presencia y escasa permanencia de las Compañías Privadas en el ramo del seguro agrícola y de animales y es que este no era un ramo prioritario en sus operaciones globales (excepto para Proagro) y presentaba, en general, una siniestralidad más elevada, ocasionalmente catastrófica y de compleja estimación de daños que desestimulaba su participación en el mercado.

El hecho de que no existiera una política pública permanente y estable de estímulo al sector privado, sumado a debilidades estructurales del ramo (es catastrófico, de operación costosa, con poco personal calificado, etc.) provocaría que el techo de participación privada fuese muy bajo a lo largo de todo el periodo en estudio.

Reaseguro Internacional

Con el fin de proteger sus reservas técnicas ante eventuales incrementos en la siniestralidad que rebasaran las primas captadas, Agroasemex debió recurrir al mercado internacional en un esquema de retrocesión de riesgos bajo la modalidad conocida como “Exceso de Pérdida” o “Stop Loss” por capas. Dicha cobertura de reaseguro, también denominada Retrocesión, inició con el seguro agrícola directo del ciclo Otoño/Invierno 90-91, en tanto que la de los Fondos de Aseguramiento se colocó por primera ocasión en el ciclo Otoño/Invierno 93-94, la retrocesión del ramo ganadero se hizo en 1994 y la de las Compañías Privadas en 1997:

Cuadro 14
Coberturas Respaladas por el Reaseguro Internacional¹³³

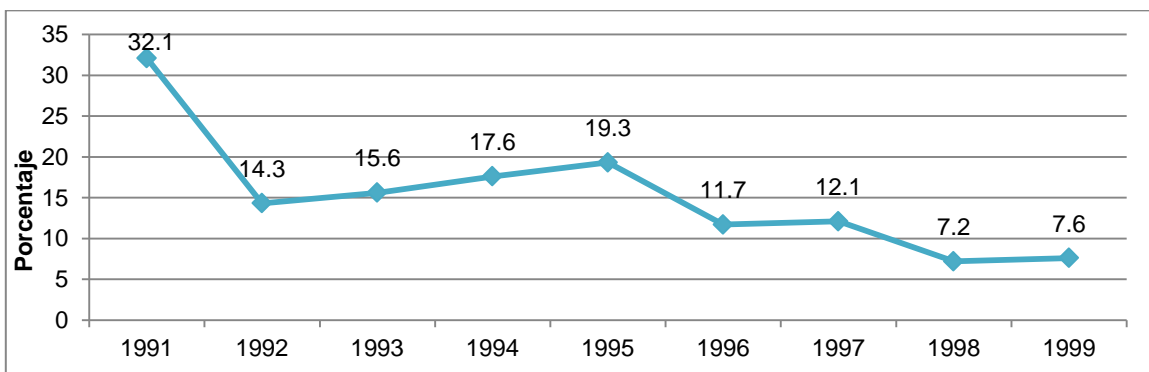
Año	Cobertura
-----	-----------

¹³³ Agroasemex, *Diez Años de Seguro Agropecuario en México Memoria 1990-2000*, op. cit. p.32

	Agroasemex
1991	Sequía Plagas y Enfermedades Exceso de Humedad Heladas y Bajas Temperaturas Ondas Cálidas
1993	Fondos de Aseguramiento Mismos riesgos que Agroasemex
1994	Ramo ganadero
1996	Acuícola
1997	Compañías Privadas Epizootias

En sus primeros años de operación el costo de la cobertura de “Exceso de Pérdida” fue muy considerable, toda vez que los reaseguradores de esa cartera estimaban una elevada probabilidad de pérdida y no conocían los riesgos que la nueva empresa estaba asumiendo. Para realizar un análisis a fondo de este tema se requeriría contar con la información de las “capas” cubiertas por el “Exceso de Pérdida” (X/L) misma que no se encuentra disponible en ninguna de las fuentes consultadas, seguramente por considerarse información reservada.

Grafica 25
Costo del Reaseguro Internacional¹³⁴



¹³⁴ Ibidem, p. 33

A pesar de no contar con datos específicos, es posible afirmar que la utilidad general del esquema de retrocesión está a la vista pues “...este mecanismo de protección ha mostrado su eficacia cuando se han presentado fenómenos de alto impacto en la actividad agropecuaria entre los que destacan el fenómeno de ‘El Niño’ en 1992, en el que se registró un índice de siniestralidad del 104.5% y su recuperación ascendió a 22.1 millones de pesos; por la recurrencia de este fenómeno en 1998 se recuperó...(por)... reaseguro 81.7 millones de pesos”.¹³⁵

Cuadro 15

Reaseguro por Exceso de Pérdida en Operaciones del Seguro Agrícola¹³⁶

Año	Primas Totales	Porcentaje de Siniestralidad	Reaseguro Internacional		Recuperaciones	
			Costo MP	Cuota %	MP	%
			a	b	c	d= c/a
1991	47.8	67.0	15,372	32.1	-	-
1992	90.4	104.5	12,916	14.3	22.1	170.8
1993	87.8	58.5	13,712	15.6	-	-
1994	164.5	59.8	28,971	17.6	1.1	3.8
1995	161.7	72.0	31,144	19.3	4.6	14.7
1996	278.1	53.6	32,403	11.7	-	-
1997	383.7	80.3	46,436	12.1	23.2	49.9
1998	499.6	101.6	36,218	7.2	81.7	225.5
1999	431.3	54.8	32,895	7.6	-	-
Total	2145.0	74.3	250,067	11.7	132.6	53.0

La paulatina disminución del costo de la retrocesión expresa que la incorporación de las operaciones con fondos y compañías privadas, así como del ramo ganadero, no incrementaron la incertidumbre en el mercado internacional y que se fue construyendo mayor credibilidad en las condiciones generales de aseguramiento, el tipo de riesgos, la supervisión, el ajuste de siniestros, etc., que llevaba a cabo la paraestatal.

¹³⁵ Ibídem, p. 33

¹³⁶ Ibídem, p. 33

Asimismo, muestra que la continuidad y profundización de este componente específico de política pública (la retrocesión) habría de contribuir al desarrollo del mercado interno de seguro agropecuario, pues sin la protección del exceso de pérdida en el mercado internacional, no se hubieran ampliado las operaciones a compañías privadas y Fondos de Aseguramiento por el costo fiscal que una eventual desviación en la siniestralidad podía haber tenido. En adición a ello habría que considerar el estado de insolvencia en que podría caer la empresa por la insuficiencia de sus reservas técnicas.

La retrocesión de riesgos al reaseguro internacional fue un esquema funcional, estable, costoso y de largo plazo para dispersar los riesgos asumidos entre una cantidad significativa de participantes para quienes, a su vez, significó un muy buen negocio financiero a lo largo de los años.

3.4 Desarrollo de productos

A partir de 1991 el desarrollo de nuevos productos que estimularan tanto la demanda de seguro como la participación social y privada en este incipiente mercado constituyó una de las principales metas de Agroasemex, a fin de que los diferentes estratos de productores, variedad de cultivos y niveles tecnológicos pudieran ser protegidos. En la gráfica se muestra el crecimiento, diversidad y especialización que en forma paulatina fue ofreciéndose al mercado agrícola.

Cuadro 16
Diversificación de productos del seguro agrícola¹³⁷

		Planta Viva
	Cosecha esperada al costo de producción	Cosecha esperada al costo de producción
Cosecha esperada al precio de venta	Cosecha esperada al precio de venta	Cosecha esperada al precio de venta

¹³⁷ *Ibidem*, p. 36

			Cultivos en condiciones de Invernadero	Cultivos en condiciones de Invernadero	Cultivos en condiciones de Invernadero	Cultivos en condiciones de Invernadero
		Cosecha esperada en frutales	Cosecha esperada en frutales	Cosecha esperada en frutales	Cosecha esperada en frutales	Cosecha esperada en frutales
	Planta	Planta	Planta	Planta	Planta	Planta
Inversión	Inversión	Inversión	Inversión	Inversión	Inversión	Inversión
1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997-2000

Una situación similar se vivió en materia de seguro ganadero, pues en 1990 se contaba sólo con unos cuantos esquemas de aseguramiento y hacia el final de la década se había logrado desarrollar productos para los sectores acuícola y avícola, así como seguros masivos de elevado impacto productivo y regional, como el de Fiebre Porcina Clásica, entre otros.

La enorme variedad de productos que se diseñaron (27) así como el muy considerable número de cultivos que se aseguraron en la década (119) probablemente constituyen uno de los mayores éxitos técnicos de la política diseñada para estimular la participación social y privada. No obstante tal diversidad, estuvieron dirigidos a nichos de mercado de baja escala productiva y respondían más a una exuberancia técnica que a la demanda de un mercado que estaba muy concentrado geográfica y productivamente y que mayoritariamente haría uso de los Seguros a la Inversión y Radicación, productos éstos de escasa sofisticación pero elevado volumen.

Cuadro 17
Diversificación de productos del seguro ganadero¹³⁸

Alta Mortalidad
Mortalidad
Pérdida de Rendimiento
Fiebre Porcina

¹³⁸ Ibídem, p. 38

							Clásica Responsabilidad Limitada
						Tuberculosis	Tuberculosis
					Fiebre Porcina Clásica Cobertura Limitada	Fiebre Porcina Clásica Cobertura Limitada	Fiebre Porcina Clásica Cobertura Limitada
					Exceso de Mortalidad	Exceso de Mortalidad	Exceso de Mortalidad
					Apícola	Apícola	Apícola
				Recría de Bovino	Recría de Bovino	Recría de Bovino	Recría de Bovino
				Ciervo Rojo	Ciervo Rojo	Ciervo Rojo	Ciervo Rojo
				Avestruz	Avestruz	Avestruz	Avestruz
				Estación Cuarentenaria	Estación Cuarentenaria	Estación Cuarentenaria	Estación Cuarentenaria
			Acuícola	Acuícola	Acuícola	Acuícola	Acuícola
		Avícola	Avícola	Avícola	Avícola	Avícola	Avícola
	Productores de Semen	Productores de Semen	Productores de Semen	Productores de Semen	Productores de Semen	Productores de Semen	Productores de Semen
	Equinos de Alto Valor	Equinos de Alto Valor	Equinos de Alto Valor	Equinos de Alto Valor	Equinos de Alto Valor	Equinos de Alto Valor	Equinos de Alto Valor
	Fiebre Porcina	Fiebre Porcina	Fiebre Porcina	Fiebre Porcina	Fiebre Porcina	Fiebre Porcina	Fiebre Porcina
	Adaptación	Adaptación	Adaptación	Adaptación	Adaptación	Adaptación	Adaptación
Transporte-Exposición	Transporte-Exposición	Transporte-Exposición	Transporte-Exposición	Transporte-Exposición	Transporte-Exposición	Transporte-Exposición	Transporte-Exposición
Transporte	Transporte	Transporte	Transporte	Transporte	Transporte	Transporte	Transporte
1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997-1998	1999-2000

En este capítulo final se describió la conformación del nuevo Sistema Nacional de Aseguramiento al Medio Rural, la conformación de los Fondos de Aseguramiento, la intervención de compañías privadas en el mercado, el desarrollo de nuevos productos, los disperejos resultados obtenidos por la empresa pública que entonces se creó (Agroasemex) y la participación del reaseguro internacional en la transferencia de riesgos. Todo ello como parte sustancial de la nueva política pública que significó una transformación radical respecto de la que hasta entonces había estado vigente.

Conclusiones

El análisis de la política pública de seguro y reaseguro agropecuario instrumentada en el periodo 1990-2000 lleva a las siguientes conclusiones:

Las Intenciones y los Resultados

La evidencia analizada muestra que la política pública de aseguramiento implantada en el periodo 1990-2000 estuvo correctamente alineada con las definiciones del Plan Nacional de Desarrollo, en sus periodos 1989-1994 y 1995-2000 y con los Lineamientos Sectoriales respectivos para conformar un nuevo Sistema Financiero Rural. En ese sentido, el Gobierno Federal modificó su forma de intervenir en el mercado de seguro agropecuario al retirarse paulatinamente del seguro directo y disminuir con ello las transferencias de recursos públicos hacia Agroasemex. Aunque en las fuentes consultadas no se localizó información estadística confiable, estandarizada, íntegra y comparable, las evidencias disponibles muestran que, paulatinamente, Agroasemex dejó de ser objeto de subsidios a su operación y, con ello, así haya sido marginalmente, se fortalecieron las finanzas públicas.

En el mismo sentido puede afirmarse que, a pesar de que sólo se alcanzaron algunos de los grandes objetivos propuestos al crearse el nuevo esquema de aseguramiento en 1990, es un hecho que se estimuló la participación de los Fondos de Aseguramiento y las Aseguradoras Privadas y que hacia el final del periodo en estudio éstos lograron captar una porción importante del mercado, con lo cual se logró una dispersión más eficiente de los riesgos. Las operaciones de reaseguro y retrocesión habrían de contribuir sustancialmente al logro de tales metas.

La Transición de la Política Gubernamental a la Política Pública del seguro Agropecuario de 1990 a 2000

El proceso global de diseño, formulación, implantación y evaluación de la política pública de seguro y reaseguro agropecuario en el periodo 1990-2000 se instrumentó con desniveles y falta de articulación entre sus fases o, incluso, con la notoria ausencia de algunas de éstas.

No existió entonces un diseño o formulación exhaustiva y únicamente se contó con algunos lineamientos y objetivos generales que no fueron costeados, ni programados, mediante instrumentos de planeación estratégica. La operación de la nueva Aseguradora se llevó a cabo sin contar con una “Hoja de Ruta” global y mediante un proceso cíclico de aproximaciones; este proceso brindaba soluciones parciales que se iban ajustando permanentemente, tal como lo describen los teóricos del incrementalismo.

Como resultado de dicho proceso de ajuste continuo (tal vez pueda decirse, de tránsito de una política gubernamental a una verdadera política pública), el seguro agropecuario cumplió eficientemente varias funciones: fue un instrumento de protección contra riesgos climatológicos y biológicos para sus contratantes; permitió transferir riesgos al mercado internacional a un costo inicialmente muy elevado pero cada vez más razonable; garantizó el crédito otorgado por los habilitadores; y permitió la continuidad de las actividades productivas agrícola y ganadera ante la ocurrencia de siniestros. Todo ello se sucedió mediante un proceso poco estructurado de política pública en el que la planeación estratégica estuvo ausente y en el que claramente prevalecieron los hechos postulados por el incrementalismo: no se contó con información completa para procesar decisiones complejas; existió una capacidad limitada para el procesamiento de dicha información y tampoco se pudieron valorar todas las alternativas o consecuencias de manera exhaustiva, por lo que no fue posible alcanzar escenarios óptimos en

materia de aseguramiento agropecuario, sino sólo soluciones parciales pero satisfactorias.

Las debilidades del proceso de política pública fueron aún más agudas en la fase de evaluación, pues fue hasta una vez concluido el periodo en estudio que ésta hubo de sistematizarse para contribuir de forma eficiente al proceso de toma de decisiones.

Paulatina pero ciertamente la política gubernamental vigente a inicios de la década en estudio dio paso a una nueva política pública mediante un proceso inicialmente desalineado y falto de estructura que se fue perfeccionando al paso de los años.

Empresa pública, compañías privadas y fondos de aseguramiento: el nuevo Sistema Nacional de Aseguramiento al Medio Rural.

Los datos muestran claramente que Agroasemex no logró una mayor cobertura de la superficie cultivada ni del número de cabezas de ganado aseguradas, en relación a la etapa previa a su constitución. Es decir, durante la década 1990-2000 se aseguró una menor superficie que en décadas anteriores; sin embargo, cada año de esa década fue creciendo paulatinamente la superficie asegurada, 1992 fue mejor que 1991; 1993 mejor que 1992; y así sucesivamente.

Ello se debió a que entre sus objetivos no se encontraba expresamente el crecimiento de esas variables y a que al tecnificarse la operación aseguradora se requería de superficies, cultivos y especies animales que no tuvieran un historial de siniestralidad recurrente.

Recordemos que los objetivos que se plantearon al crearse Agroasemex no fueron los de ampliar la frontera del seguro sino los de tecnificar su operación, reducir la

vulnerabilidad de los productores y disminuir los requerimientos de recursos públicos, entre otros aspectos. Es decir, no existieron alicientes de política pública, ni de mercado, para hacer crecer la superficie o cabezas aseguradas.

No existieron tampoco economías de escala que permitieran potenciar la participación de otros agentes económicos para lograr una mayor cobertura. Agroasemex se constituyó como reasegurador único de los Fondos de Aseguramiento y no estimuló la presencia de otras empresas reaseguradoras que pudieran hacer crecer la competencia, generar mayor oferta de servicios, reducir los precios y, con ello, alentar la demanda para proteger una mayor superficie.

El mayor mérito consistió en lograr un crecimiento pausado pero estable de este ramo, sentar las bases para una expansión futura, y racionalizar el uso del subsidio a la prima como instrumento fundamental para estimular el mercado a lo largo de la década 1990-2000.

En general, la evolución de primas captadas, pago de siniestros y resultados técnicos, en general, pueden considerarse satisfactorios pues muestran la suficiencia de la prima pura de riesgo, así como el acierto de asumir una toma pausada de riesgos que no desequilibró las finanzas públicas aunque operó en demérito del crecimiento del seguro agrícola y de animales.

La Asociación Subsidio y Mercado

A pesar del estímulo a la contratación del seguro que significó el subsidio a la prima, el seguro agrícola y de animales redujo su cobertura en el periodo analizado. Los datos muestran, sin embargo, que sin dicho mecanismo de subsidio muy probablemente no hubiera existido mercado de seguro agropecuario por el elevado costo de sus tarifas, alta siniestralidad, recurrencia de catástrofes, alto costo de adquisición y complejo mecanismo de ajuste, entre otros factores.

El subsidio a la prima no estuvo dirigido a los productores de menor escala o rentabilidad, ni a las regiones menos desarrolladas o con mayor exposición al riesgo de nuestro país, sino que éste se concentró geográficamente en los tres estados con mayor desarrollo relativo agropecuario y en un grupo reducido de cultivos. Fue así que el subsidio a la prima del seguro agropecuario reforzó la desigualdad regional.

En síntesis, no es posible afirmar que el subsidio a la prima haya sido el instrumento fundamental para hacer crecer el mercado y disminuir la vulnerabilidad de los productores aunque, sin duda, fue un mecanismo imprescindible para su funcionamiento, en especial, para su funcionamiento futuro.

Efectos imprevistos

Al formularse la nueva política pública de seguro y reaseguro agropecuario en 1990, se diseñaron objetivos generales que no estuvieron acompañados de la definición de un ciclo de gestión, seguimiento, evaluación y supervisión que permitiera medir sistemáticamente su logro o desviación; ello, inevitablemente provocó efectos no previstos y no deseados como la dependencia técnica y operativa de los Fondos de Aseguramiento respecto de Agroasemex, el estancamiento de la superficie asegurada y el elevado costo del reaseguro internacional, entre muchos otros.

Tales hechos se originaron, por un lado, en una puesta en operación apresurada de la institución en 1990 que careció de una planeación estratégica de largo plazo y, por la otra, en una falta de alineamiento de las capacidades operativas y financieras de la institución, así como de sus iniciativas y proyectos, con los grandes objetivos delineados.

Esas circunstancias permitieron constatar que la política pública de aseguramiento agropecuario siguió la ruta que han descrito los impulsores del incrementalismo, en tanto que apuesta inacabada que se caracteriza por proceder a través del cambio incremental; implicar ajustes mutuos y negociación; excluir por accidente, no por intención sistemática o deliberada; diseñar políticas públicas temporales, no permanentes; proceder a través de una sucesión de cambios incrementales; no estar orientada por teorías; instaurar ensayo y error como método de trabajo, etc.

En síntesis, existieron numerosos efectos no previstos e indeseados en las políticas públicas de aseguramiento agropecuario 1990-2000, que fueron consecuencia tanto de la falta de planeación estratégica, como de un método de seguimiento y evaluación, que provocaron una revisión constante e incremental de las mismas.

Bibliografía

1. "Actualidad de las políticas agrarias", Fondo de Cultura Económica–Secretaría de la Reforma Agraria, México, 2006.
2. "Acuerdo por el que se autoriza la constitución y organización de la institución de seguros denominada Agroasemex, S. A.", Diario Oficial de la Federación, Tomo CDXLI, N° 5, del 7 de junio de 1990.
3. Agroasemex, S. A. "Diez Años de Seguro Agropecuario en México Memoria 1990-2000", Santiago de Querétaro, Qro., junio de 2000, 70 p.
4. Aguilar Villanueva Luis F., El estudio de las políticas públicas, Porrúa, México, 1992.
5. Aguilar Villanueva Luis F., La hechura de las políticas, Porrúa, México 1992, 438 p.
6. Aguilar Villanueva Luis F., La implementación de las políticas, Porrúa, México, 1993, 480 p.
7. Altamirano Cárdenas J. Reyes, "La Reforma al Sistema de Aseguramiento Agropecuario y la Participación de los Productores Organizados en la Operación de Seguro", Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, México, 2001, 177 p.
8. Anderson, J, "Public Policy Making", Holt, Rinehart and Winston, U.S.A., 1975, Capítulo 1.
9. Evaluación del Programa Ejercicio 2001, Documento en PDF, Agroasemex, S. A., México, 71, p.
10. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento Regional de Operaciones II "El sector rural en México: desafíos y oportunidades", Nota preparada por Sergio Ardila, septiembre de 2006, 18 p.
11. Bellizzia R. Diego N. et. al., "Políticas Públicas para atender las Demandas de Bienestar Social", Tesis de Especialidad, INAP, México, pp.14-24
12. Bokser Liwerant Judit, et.al. Pensar la globalización, la democracia y la diversidad. México, UNAM, 1ra. edición, 2009, 360 p.
13. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL "México: Crecimiento agropecuario, capital humano y gestión de riesgo", México, octubre 2005, 28 p.

14. Dror Yehezkel, *Enfrentando el futuro*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 350 p.
15. Ficha Técnica de Prevaloración del Archivo de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. SHCP, Sistema de Administración de Enajenación de Bienes, 9 de octubre de 2007, 100 p.
16. Guerrero Omar, (Coordinador del Módulo) “*Especialización en Política Gubernamental*”, Módulo VI, INAP, México, septiembre de 1994, s/p
17. Informe Cuenta Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1999, versión en PDF.
18. Kaplan Marcos, *Estado y globalización*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 20, México, 2002, 457 p.
19. Kuklinski Antoni, *Desarrollo polarizado y políticas regionales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, 496 p.
20. Kuklinski Antoni, *Aspectos sociales de la política y de la planeación regional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, 520 p.
21. Lawrence Thomas B., “Power, institutions and organizations”, en R. Greenwood, et. Al. (comps.), *Sage handbook of organizational institutionalism*. Londres: Sage, 2008
22. *Ley sobre el Contrato de Seguro*, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, México, 2009, 39 p.
23. *Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros*, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, México, 2009, 239 p.
24. Lindblom Charles, “El proceso de elaboración de Políticas Públicas”, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991, 160 p.
25. Marsh David, Stoker Gerry, *Theory and Methods in Political Science*, Gran Bretaña, St. Martin’s Press, 1995, 328 p.
26. Memoria del 3er. Simposio Internacional del Seguro Agropecuario. Impreso en los Talleres Gráficos de Agroasemex, S. A. Querétaro, México, 30 de octubre al 5 de noviembre de 1997, 280 p.
27. Merino Mauricio, “La ciencia Política en México”, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, 272 p.

28. Meyer Lorenzo, Bizberg Ilán, coord. Una historia contemporánea de México, Las políticas, Océano-El Colegio de México, México 2009, 688 p.
29. Minzoni Conzorti, Antonio, Reaseguro, Facultad de Ciencias UNAM, México, 1995, 122 p.
30. Misión y principios de Agroasemex, Documento de trabajo, Agroasemex, S. A., México, octubre de 1991.
31. Muller Pierris, "Las políticas públicas", Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2006.
32. Oscar Oszlak. "Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas del juego?", Documento electrónico en www.oscaroszlak.com.ar 26 p.
33. Parsons Wayne, "Políticas Públicas, una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas", FLACSO México, 2004, 805 p.
34. Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, México, 1989.
35. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, 1995.
36. Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo (PRONAFIDE), SHCP, México.
37. Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006. Sagarpa, Informe Final ¿Dónde estamos? Documento en PDF, México, s/a, 36 p.
38. Revista de Administración Pública, N° 84 enero-junio 1993, INAP, México, 1993, 200 p.
39. Ruiz Rueda, Luis, El Contrato de Seguro, Porrúa, México, 1978, 295 p.
40. Salinas C. Edmar. "*Balance general del campo mexicano 1988-2003*", en El cotidiano, marzo-abril, año /Vol. 19, número 124, UAM Azcapotzalco, México, s/a.
41. Shapiro, et. al. (comps), Rethinking Political Institutions: The Art of the State, New York University, USA
42. Touraine Alain, ¿Podemos vivir juntos? La discusión pendiente: El destino del hombre en la aldea global, Fondo de Cultura Económica México, 1997, 336 p.
43. Valencia Agudelo Germán Darío, Álvarez Yohan Alexis, "*La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación*",

en Estudios Políticos N° 33, Medellín Colombia, julio-diciembre de 2008, pp. 93-121

Consulta electrónica

www.agn.gob.mx/menuprincipal/archivistica/reuniones/.../12_sae.pdf

www.agroasemex.gob.mx

www.amis.org.mx/

www.cnsf.gob.mx/

www.hacienda.gob.mx

www.robertexto.com

www.sae.gob.mx/POT/Transparencia/Archivos/Bajas/2006/Paginas/2006.aspx

www.sagarpa.gob.mx

Indice de Cuadros

Cuadro 1: Modelo de los impactos institucionales

Cuadro 2: Marco para la formulación de Políticas Públicas de Aseguramiento Agropecuario 1990-2000

Cuadro 3: Esquema de Planeación Nacional

Cuadro 4: Marco de planeación de los programas de aseguramiento agropecuario 1990-2000

Cuadro 5: Proceso de la Política Pública del Seguro Agropecuario en México

Cuadro 6: Variables de operación del seguro en Anagsa, 1964-1977

Cuadro 7: Índices de siniestralidad por cultivo en Anagsa de 1983-1987

Cuadro 8: Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario. 1991-2000

Cuadro 9: Primas, Indemnizaciones y remanentes en siniestros del seguro directo

Cuadro 10: Promedio de primas, pagos por siniestros y remanentes de la operación del seguro directo 1991 - 2000

Cuadro 11: Subsidio al Gasto de Operación

Cuadro 12: Sistema Nacional de Aseguramiento al Medio Rural

Cuadro 13: Participación de aseguradores en el mercado de seguro agrícola 2000

Cuadro 14: Coberturas Respaldadas por el Reaseguro Internacional

Cuadro 15: Reaseguro por Exceso de Pérdida en Seguro Agrícola

Cuadro 16: Diversificación de productos del seguro agrícola

Cuadro 17: Diversificación de productos del seguro ganadero

Indice de Graficas

Gráfica 1: Cobertura total 1991-2000

Gráfica 2: Evolución del crédito al sector agropecuario

Gráfica 3: Monto de primas cobradas y de pago de siniestros de seguro directo

Gráfica 4: Recursos Fiscales versus Indemnizaciones 1991-2000

Gráfica 5: Subsidio al Gasto de Operación de

Gráfica 6: Costo Neto del Gobierno del Seguro Agropecuario

Grafica 7: Recursos fiscales por hectárea asegurada (1999)

Grafica 8: Superficie asegurada por cada 1000 pesos de apoyo a la prima (1999)

Gráfica 9: Participación porcentual en superficie asegurada en 1999

Grafica 10: Sumas aseguradas promedio por hectárea (1999)

Grafica 11: SNAMR Cobertura agrícola

Gráfica 12: SNAMR Cobertura pecuaria

Grafica 13: Factores de riesgo que afecta la rentabilidad de la agricultura

Grafica 14: Gasto por empleado

Grafica 15: Gasto por hectárea asegurada

Grafica 16: Gasto por cabeza de ganado asegurada

Grafica 17: Cabezas de ganado aseguradas por empleado

Grafica 18: Superficie asegurada por empleado

Grafica 19: Fondos de Aseguramiento Registrados por la SHCP

Grafica 20: Fondos de Aseguramiento Reasegurados

Grafica 21: Fondos de Aseguramiento: Índice de Siniestralidad

Grafica 22: Fondos de Aseguramiento: Primas cobradas y pago de siniestros

Grafica 23: Fondos de Aseguramiento : Destino de los recursos

Grafica 24: Fondos de Aseguramiento: Remanentes. Seguro Agrícola 90-99

Grafica 25: Costo del Reaseguro Internacional