



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación Integral del Desempeño de los
**Programas Federales de
Programas, Subsidios y Fondos
Federales de Apoyo ante
Contingencias 2010-2011**





Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

INVESTIGADORES ACADÉMICOS 2010-2014

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

SECRETARÍA EJECUTIVA

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

COLABORADORES

Equipo Técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete
Hortensia Pérez Seldner
Liv Lafontaine Navarro
Érika Ávila Mérida

CONSULTORES EXTERNOS

El Colegio de México, A.C.

Antonio Yúnez Naude
Fabiola Rivera Ramírez
Miguel Ángel Lima Ramírez
Isael Fierros González
Yadira Flores Suárez

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece la colaboración de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la revisión de este documento.

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas, Subsidios y Fondos Federales de Apoyo ante Contingencias 2010

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Boulevard Adolfo López Mateos 160
Colonia San Ángel Inn
CP. 01060
Delegación Álvaro Obregón
México, DF

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación Integral del Desempeño de los Programas, Subsidios y Fondos Federales de Apoyo ante Contingencias 2010*, México, D.F. CONEVAL, 2012.

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas, Subsidios y Fondos Federales de Apoyo ante Contingencias 2010

Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011

Introducción

Con el propósito de contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas, proporcionando una visión de las interacciones entre distintos programas sociales federales, se desarrollaron las *Evaluaciones Integrales* de las veintiún temáticas definidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).¹

La *Evaluación Integral* facilita una valoración general del desempeño de los programas que conforman la temática, mediante la interpretación de los resultados en un contexto más amplio.

El documento aborda estos aspectos:

- a) Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático. Explica, de manera sucinta, el contexto del objetivo, sus causas y efectos de los programas y el problema o necesidad que atienden. .
- b) Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática. Analiza la pertinencia del diseño de los programas, respecto de la atención a la problemática y si forman parte de una estrategia articulada.
- c) Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto. Valora los resultados de los programas en una visión integral, y señala los avances realizados en términos de la problemática que buscan solucionar.

¹Al final del documento se presentan los programas que integran las veintiún temáticas.

- d) Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado. Identifica los principales retos y recomendaciones de los programas, que sean factibles en función de atender la problemática.
- e) Buenas prácticas externas. Señala cuáles son las buenas prácticas en cuanto al diseño, operación o evaluación de programas similares instrumentados en México u otros países, destacando las que puedan mejorar el desempeño de los programas.

Este documento presenta la *Evaluación Integral del Desempeño (EED)* de los cuatro programas que integran la temática de *Programas, Subsidios y Fondos Federales de Apoyo ante Contingencias 2010*, elaborada a partir de la realizada por el Dr. Antonio Yúnez Naude con información de las *Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011* y otras fuentes externas de información pertinente.

Los programas considerados para el análisis están a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y AGROASEMEX, S.A., y se muestran en este cuadro:

Cuadro 1.
Programas, Subsidios y Fondos Federales de Apoyo ante Contingencias 2010

No.	Programa	Dependencia	Modalidad	
1	Programa de Atención ante Contingencias Climatológicas (PACC)	SAGARPA	S	173
2	Programa de Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario (PSASA)	AGROASEMEX	S	001
3	Fondo de Contingencias y Autoseguro	AGROASEMEX	S	199
4	Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario (PAFA)	AGROASEMEX	S	172

En el Anexo 1 muestra un cuadro comparativo de las principales características de los programas.

a) Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático

El acceso al crédito y a los seguros —dos de los servicios financieros básicos— es fundamental para los agentes económicos, como consumidores y productores. Ello es importante para los agricultores, ganaderos, acuicultores y pescadores, debido principalmente a los riesgos que enfrentan por el carácter de sus actividades, por las típicas fluctuaciones cíclicas en el precio de sus productos, y los eventos climatológicos. Las sequías o inundaciones, cada vez más frecuentes, afectan más a los productores rurales con actividades en el sector primario que a los de los sectores secundario y terciario, lo que pone en riesgo su ingreso, reduce la oferta nacional de alimentos y aumenta la incidencia de la pobreza en el medio rural.² En consecuencia, tener acceso a seguros es clave para disminuir la vulnerabilidad de los productores de alimentos. Éste es precisamente el propósito general de los cuatro programas evaluados.

El escaso acceso o uso de los servicios financieros por los productores de alimentos en México se ilustra con la información de los Censos Agropecuarios de 1991 y 2007. Las cifras proporcionadas por estas fuentes muestran que en el país no sólo es extremadamente bajo el uso del seguro (y del crédito) en el sector rural, sino que durante los últimos años éste se ha reducido drásticamente. En efecto, como se muestra en el cuadro 2, según los datos para 1991 y 2007 de los censos mencionados, el porcentaje de unidades de producción (UP) agropecuaria y forestal que usó seguro o crédito y seguro cayó de 4.97 por ciento a 0.64 por ciento durante los años censales. Asimismo, entre más pequeño el tamaño de las UP, menor el uso de estos servicios financieros.³

Otras fuentes confirman el escaso acceso al seguro agropecuario. De acuerdo con Arias y Covarrubias, el porcentaje de la superficie asegurada fue únicamente de 9 por ciento en 2000, mientras que en los países desarrollados este porcentaje fue de alrededor del 50 por ciento.⁴ No obstante los esfuerzos gubernamentales en la materia, en 2009 el porcentaje de la superficie total sembrada asegurada por Fondos de Aseguramiento y por compañías privadas, y que recibieron

²Implícitamente, en los programas evaluados el término rural cubre a productores de bienes agropecuarios y pesqueros, que no necesariamente viven en localidades rurales, es decir en comunidades de hasta 2 500 o 15 mil habitantes según las definiciones alternativas que usa el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

³Según el INEGI, una Unidad de Producción (UP) es el conjunto formado por terrenos con o sin actividad agropecuaria o forestal en el área rural o con actividad agropecuaria en el área urbana, ubicados en el mismo municipio, por los animales que poseen, así como el equipo y maquinaria agrícola, pecuaria y forestal, siempre que durante el periodo de levantamiento del censo se haya manejado bajo la misma administración.

⁴Arias y Covarrubias, 2006.

subsidio, fue 8.4 por ciento.⁵ Por otro lado, en 2009 el 31 por ciento de la superficie total sembrada en el país contó con el Seguro Agropecuario Catastrófico.⁶

Cuadro 2

México. Unidades de Producción Agropecuaria y Forestal con crédito y/o seguro⁷

Año	Utilizaron algún tipo de servicio financiero				No utilizaron crédito ni seguro
	Sólo crédito	Sólo seguro	Crédito y seguro	Total	
Hasta 2 has.					
1991	8.63%	0.46%	0.93%	10.01%	89.99%
2007	1.54%	0.21%	0.04%	1.79%	98.21%
Más de 2 hasta 5 has.					
1991	16.70%	0.73%	3.78%	21.21%	78.79%
2007	3.75%	0.35%	0.21%	4.30%	95.70%
Más de 5 hasta 20 has.					
1991	20.04%	0.90%	7.41%	28.34%	71.66%
2007	6.22%	0.45%	0.72%	7.39%	92.61%
Más de 20 hasta 50 has.					
1991	18.91%	0.90%	7.04%	26.86%	73.14%
2007	6.51%	0.48%	0.81%	7.81%	92.19%
Más de 50 hasta 100 has.					
1991	18.27%	1.03%	6.82%	26.12%	73.88%
2007	6.87%	0.55%	0.99%	8.40%	91.60%
Más de 100 hasta 1,000 has.					
1991	17.22%	1.31%	7.43%	25.95%	74.05%
2007	6.72%	0.66%	1.11%	8.49%	91.51%
Más de 1,000 hasta 2,500 has.					
1991	21.66%	1.82%	7.35%	30.83%	69.17%
2007	5.79%	1.14%	0.74%	7.67%	92.33%
Más de 2,500 has.					
1991	28.01%	1.92%	7.21%	37.14%	62.86%
2007	4.47%	0.80%	0.45%	5.73%	94.27%
Total					
1991	15.17%	0.72%	4.26%	20.14%	79.86%
2007	3.60%	0.33%	0.32%	4.24%	95.76%

Fuentes: Censos Agropecuarios 1991 y 2007. INEGI.

⁵ Informe trimestral del Programa de Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario, Cuarto Trimestre de 2010.

⁶ Informe trimestral del Programa de Atención ante Contingencias Climatológicas, Cuarto Trimestre de 2010, y SAGARPA, Base de datos SIACON (1980-2009), en

http://www.siap.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=181&Itemid=426

⁷ En el cuadro 2, los datos censales de las UP excluyen al subsector pesquero. Acceso difiere del uso de los servicios, ya que puede haber agentes con acceso que decidan no contratar crédito o seguro, o sin acceso que, de tenerlo, contratarían estos servicios.

En el país el seguro agropecuario inició a principios de la década del cuarenta, cuando se establecieron los primeros seguros mediante acuerdos entre mutualistas y compañías privadas de seguros.⁸ En 1961, a través de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera S.A. (ANAGSA) el Gobierno Federal comenzó a vender seguros agrícolas otorgando entre el 45 y 61 por ciento de subsidio a la prima en asociación con el Banco Ejidal y el Banco Agrícola, ambos estatales. Una característica de la operación de ANAGSA era que como requisito para la aprobación del crédito por la banca de desarrollo había que contratar un seguro. Con ello, el Banco de Crédito Rural se protegía, y la indemnización en caso de siniestro se entregaba al banco en caso de que fuera beneficiario preferente de la póliza de seguro y lo aplicaba directamente al crédito. No obstante, ANAGSA cerró en 1989 debido a las grandes pérdidas que sufrió, ocasionadas por el monitoreo poco estricto que provocaba prácticas fraudulentas (reclamos falsos) y la fijación de precios del seguro sin sustento actuarial.

En 1990 AGROASEMEX reemplazó a ANAGSA como la compañía de seguro agrícola del Estado. Con AGROASEMEX se apoyaron alrededor de 200 Fondos de Aseguramiento que beneficiaron a agricultores, que, además, les ofrecían diferentes productos.⁹ En sus inicios AGROASEMEX tuvo estas funciones: a) proporcionar seguro directo a los productores, b) reasegurar a las compañías privadas de seguros y a los fondos mutualistas de seguro, c) servir de consejero técnico de los fondos, d) manejar el programa federal de subsidios a la prima del seguro agropecuario y e) desarrollar el mercado de seguros a través de intermediarios privados. A partir de 2001, AGROASEMEX se convirtió en una institución de segundo piso,¹⁰ que ofrecía reaseguro¹¹ y asistencia técnica a los Fondos de Aseguramiento e incorporaba nuevos instrumentos, como productos paramétricos y catastróficos. Igualmente, realiza estudios para determinar tipos de coberturas y tiene a su cargo tres componentes que operan con recursos federales: Programa de Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario (PSASA), Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario (PFABA) y el Fondo de Contingencias y Autoseguro.

⁸Arias, y Covarrubias, 2006.

⁹Wenner, 2005.

¹⁰Las instituciones financieras de segundo piso canalizan recursos financieros al mercado a través de otras instituciones financieras que se desenvuelven como intermediarios.

¹¹El reaseguramiento de AGROASEMEX consiste en lo siguiente. La institución otorga seguros a los Fondos de Aseguramiento y a las aseguradoras privadas, que a su vez aseguran directamente a los productores. Con el esquema los fondos y las instituciones privadas transfieren parte del riesgo a AGROASEMEX.

El antecedente del cuarto programa evaluado, el Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas (PACC), fue el Fondo Nacional de Desastres Naturales (FONDEN), que, de 1995 a 2002, benefició a productores afectados por fenómenos climatológicos extremos. El FONDEN priorizaba los apoyos a contingencias por sequías, huracanes y heladas. En mayo de 2003, en cumplimiento con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el Gobierno Federal creó el Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas (FAPRACC). Este programa tenía como objetivo apoyar a los productores de bajos ingresos que no contaban con un seguro en áreas de temporal, afectados por contingencias climatológicas. En 2007 el FAPRACC cambió de nombre a PACC, aunque sus objetivos básicos no se modificaron. Las diferencias entre los dos programas radican en que el PACC simplifica el proceso de gestión de los apoyos, incrementa la cobertura de la población rural beneficiaria y los montos de los apoyos, así como promueve una coparticipación mayor de los recursos federales.

El seguro agropecuario es una de las herramientas para el manejo del riesgo más utilizadas en el plano internacional y es el principal objetivo de los cuatro programas evaluados, ya que su propósito es fomentar la oferta y la demanda de seguros en el medio rural mexicano. No obstante, los dos programas se dirigen a proteger a los productores rurales de riesgos climáticos y los que cubren otras contingencias se destinan a los productores agropecuarios, es decir, excluyen a los acuicultores y pescadores. Respecto de lo primero, hay otros riesgos a los que los productores rurales están expuestos, como los geológicos, biológicos y de bruscas fluctuaciones en los precios de sus productos. Por ello autores como Wenner¹² consideran que hay opciones para un manejo más completo del riesgo, como la creación de condiciones de mercado adecuadas para el desarrollo del sector asegurador (el análisis de Wenner se detalla en la sección de “Buenas prácticas externas” de este documento).

¹²Wenner, 2005.

b) Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática

Como se mencionó anteriormente, cuatro programas componen al grupo temático evaluado: a) el PACC, a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); b) el PSASA, c) el Fondo de Contingencias Climatológicas y d) el PFAFA a cargo de AGROASEMEX (que depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público). Los primeros tres programas fortalecen la demanda de aseguramiento en el medio rural y el cuarto impulsa la oferta. La cobertura de los cuatro se centra en el componente agropecuario del sector rural.

En general, el diseño de estos programas es adecuado, ya que atienden un aspecto básico para lograr el desarrollo económico de México: contribuir a la protección de los productores rurales de los riesgos propios de sus actividades, así como promover la cultura del seguro entre ellos, incluyendo a los productores más pobres. Asimismo, estos programas se complementan y coordinan entre sí. No obstante, debido al muy escaso acceso o uso del seguro en el medio rural (como se observa en el Cuadro 2), los programas enfrentan problemas que se comentan a lo largo de este documento.

En México existen dos esquemas de seguros: a) los comerciales, operados por los Fondos de Aseguramiento formados por asociaciones de productores que brindan protección mutualista y solidaria a sus socios a través de operaciones de seguros y las aseguradoras privadas, y b) los seguros catastróficos operados por AGROASEMEX y las aseguradoras privadas. Dentro de este contexto, a continuación se exponen las principales características y limitaciones de los programas evaluados.

El PSASA apoya a productores (sean personas físicas o morales) interesados en asegurar sus parcelas o sus cabezas de ganado. Ello se hace por medio de un subsidio otorgado al pago de primas que facilita el acceso a la cobertura ante riesgos propios de su actividad. Los riesgos que cubre el programa en el componente agrícola son los climatológicos (por sequía, exceso de humedad, heladas, huracanes, etc.), los relacionados con la nacencia (dentro de los cuales se incluyen la imposibilidad de sembrar, de que la semilla germine en el suelo y el endurecimiento de la capa superficial del suelo que impida emerger la plántula) y los biológicos (por plagas,

depredadores y enfermedades). Mientras en el componente ganadero, entre los principales riesgos cubiertos se encuentran: muerte por enfermedad o sacrificio forzoso, pérdida de producción de leche y pérdidas por inundación. Este programa atiende a todos los productores que contraten una prima de seguro con aseguradoras privadas o Fondos de Aseguramiento que formen parte del Sistema de Aseguramiento y cumplan con los requisitos que solicita AGROASEMEX, independientemente del nivel de ingreso de la Población Objetivo. Por el diseño del programa, que no está dirigido a productores de bajos ingresos, y debido a que los productores con ingresos más elevados cuentan con más posibilidades de contratar un seguro, el programa podría ser regresivo. Ni la información disponible ni las evaluaciones existentes son suficientes para probar lo anterior, aunque se ilustra con el aumento en el uso del seguro a medida que crece el tamaño de las UP (como se advierte en el Cuadro 2) y por el hecho de que los apoyos del programa están concentrados en el norte del país, donde se encuentran los productores agropecuarios más grandes (ver cuadro comparativo del Anexo 1).

El PACC, por su parte, opera con recursos federales y estatales apoyando el pago completo de primas de seguros agropecuarios catastróficos, además de otorgar apoyos directos a los productores que hayan sufrido alguna contingencia climatológica y no estén asegurados. Con el PACC, AGROASEMEX contribuye al financiamiento de las primas de seguros para eventos catastróficos a través del Programa Fondo de Contingencias y Autoseguro. En consecuencia, el último es complementario al PACC.

La Población Objetivo del PACC son los productores de menores ingresos afectados en sus activos productivos a consecuencia de una contingencia climatológica extrema y que no estén asegurados. Aunque en la cuantificación de la Población Objetivo no se utiliza información de los ingresos de los productores, el programa apoya a su población estableciendo límites sobre el número máximo de hectáreas, cabezas de ganado y tamaño de embarcaciones poseídas por el productor. Infortunadamente ningún estudio proporciona evidencia empírica para evaluar si el PACC, efectivamente, es un programa progresivo, es decir, que beneficie a los productores de menores ingresos. Además, si bien la Población Objetivo debe cumplir requisitos en cuanto al número de hectáreas, cabezas de ganado o tamaño de embarcaciones, se desconoce la distribución de los apoyos; es decir, se ignora si los beneficios del programa se concentran en los productores con más activos dentro del rango establecido por el programa y, en consecuencia, no puede saberse si

es equitativa la distribución de los apoyos entre la Población Atendida. Con el fin de profundizar en las consideraciones anteriores, se deberá tomar en cuenta que los dos tipos de apoyo que ofrece el programa (Apoyo Directo y Seguro Agropecuario Catastrófico) están dirigidos a zonas de alta recurrencia de fenómenos climatológicos extremos.

Lo dicho respecto al PACC se aplica al Fondo de Contingencias y Autoseguro, ya que los apoyos de éste se entregan a través del PACC.

El PFAFA permite impulsar la oferta de seguros, ya que destina sus recursos al fortalecimiento de los Fondos de Aseguramiento y a los Organismos Integradores.¹³ Por la forma en que opera el programa no se conocen el nivel de ingreso ni las características de los productores que integran los fondos, por lo que es imposible determinar si el programa es regresivo o progresivo. La cuestión puede ser relevante para conocer el carácter distributivo del programa ante el muy bajo acceso o uso de seguros por los pequeños productores. El único argumento al respecto es el de E. Díaz Tapia, que se señala que los Fondos de Aseguramiento han estado orientados para atender a productores medianos y pequeños.¹⁴

Una preocupación adicional se refiere a que las Reglas de Operación 2010 del PFAFA establecen que siempre que un Fondo u Organismo Integrador cumpla con los requisitos, el programa lo apoyará. Esto puede provocar que el mismo fondo reciba apoyos por un largo periodo de tiempo, lo cual posiblemente generaría incentivos perversos. Una manera de evitarlo es aludiendo a los componentes a los que el programa atiende, que incluyen gastos administrativos, capacitación, compra de equipo y mobiliario¹⁵ y promoción de nuevos fondos (véase cuadro comparativo del Anexo 1). Los rubros de capacitación y promoción de nuevos fondos podrían generar mayores resultados, ya que permitirían fortalecer las capacidades de los fondos, evitando que dependan de los apoyos indefinidamente y convirtiéndolos en sostenibles.

¹³De acuerdo con AGROASEMEX los Organismos Integradores son asociaciones de Fondos de Aseguramiento que funcionan como organismos de representación y están regulados por la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural (LFAAR).

¹⁴Díaz Tapia, 2006.

¹⁵La compra de equipo y mobiliario, no se dan todos los años, ya que se determina en las ROP de cada año y no siempre son los mismos tipos de apoyo.

Adicionalmente, Díaz Tapia sugiere que los apoyos a los Fondos de Aseguramiento deberían ser otorgados con base en el nivel de desarrollo de cada fondo, ya que sus necesidades son diferentes y dependen de los años en que estén en operación. Añade que es necesario destinar más recursos a la creación de nuevos fondos en entidades que no los tienen, ya que la mayoría de ellos están en el norte del país.¹⁶ Por ejemplo, en 2010 más del 50 por ciento de la Población Atendida se localizaba en Sinaloa, Sonora y Tamaulipas. Uno de los beneficios de los Fondos de Aseguramiento es que crean una cultura del seguro porque están constituidos por productores. Debido además a la cercanía de los fondos con sus socios, los costos de supervisión son menores, por lo cual el costo de las primas es menor.

De los cuatro programas evaluados, el que ejerció mayor presupuesto en 2010 fue el PACC (1 019.13 millones de pesos), seguido por el PSASA (949.65 millones de pesos), el PFAFA (84.52 millones de pesos) y el Fondo de Contingencias y Autoseguro (50 millones de pesos); es decir, que el presupuesto ejercido por los cuatro programas fue de 2 103.30 millones de pesos, monto mucho menor al gasto público canalizado a otras actividades rurales.

La cobertura de los programas no es comparable, debido a que en 2010 la Población Atendida se mide únicamente con base en los productores indemnizados y, en consecuencia, excluye a todos los productores cubiertos con los apoyos del programa. Por su parte, el PSASA mide a los productores apoyados con el subsidio, incluyendo a personas físicas y morales. El PFAFA estima el número de organizaciones sociales y el Fondo de Contingencias su cobertura en hectáreas.

En 2010 el PACC tuvo un aumento en el presupuesto de 34 por ciento respecto de 2009, lo que permitió asegurar mayor superficie agrícola y unidades animales. Sin embargo, para los tres programas restantes, el presupuesto de 2010 fue más bajo que el de 2009, por lo que se atendió a un menor número de hectáreas, cabezas de ganado y organizaciones.

A excepción del PACC, el resto de los programas han ejercido un presupuesto muy variable en los últimos cuatro años, lo que ha afectado el cumplimiento de sus metas.¹⁷

¹⁶Díaz Tapia, 2006.

¹⁷En la sección de *Buenas Prácticas Externas* se extiende el análisis de pertinencia.

c) Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto

En términos generales, las prácticas de los programas cumplen el objetivo de proteger del riesgo a los productores en el medio rural. En cuanto a los apoyos que otorgan, los programas se complementan. Además, cada uno cumple con su función, y sus acciones fortalecen la oferta y la demanda de seguros en el medio rural, por lo que facilitan el desarrollo de este mercado.

El PSASA respalda a los productores que contratan seguros con Fondos de Aseguramiento y compañías privadas. Por otra parte, el PACC y el Fondo de Contingencias y Autoseguro cubren a productores sin seguro y que son, por lo general, los más vulnerables.

Dentro de los apoyos del PACC se encuentra el Seguro Agropecuario Catastrófico (SAC), un seguro paramétrico que indemniza a los productores basándose en valores críticos de variables climáticas proporcionadas por las estaciones meteorológicas de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). En consecuencia, es una modalidad de seguro innovadora que reduce los costos de operación porque no requiere de contratos ni de inspecciones para verificar si el fenómeno climatológico afectó al productor. Este tipo de apoyos tiene ventajas sobre los que se otorgan en forma directa, ya que permiten cubrir a un mayor número de Población Objetivo con el presupuesto asignado. Ello es posible gracias a que el costo de las indemnizaciones se transfiere a AGROASEMEX.

Debido a que todos los seguros comerciales son operados por los Fondos de Aseguramiento y las Aseguradoras Privadas apoyan a los seguros que contratan un seguro, los cuales tienen mejores condiciones, el PACC puede atender a los que no están asegurados por tales instituciones, que, en general, son los productores más pequeños, por tanto, los más vulnerables.

El PACC ha atendido las recomendaciones sugeridas en sus evaluaciones, por lo que presenta avances en la especificación de sus indicadores, así como ha rebasado sus metas en la mayoría de éstos y en 2010 presentó incrementos respecto al año anterior.

d) Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado

El principal reto de los programas de este grupo temático es e ampliar la cobertura de seguros, extendiendo sus apoyos a productores agropecuarios de regiones distintas a las ubicadas en el norte del país, y a acuicultores y pescadores, así como aumentar la cobertura, incorporando principalmente a pequeños productores agrícolas (con predios de cinco hectáreas o menos de tierras de temporal).

Un reto adicional que enfrentan los programas es acrecentar la promoción de la cultura del seguro en el medio rural. Lo anterior es especialmente aplicable al Seguro Agropecuario Catastrófico (SAC). Como la superficie la asegura la Federación, y los estados y los productores beneficiados no reciben una póliza, frecuentemente los últimos no están conscientes de que están asegurados; esto significa que si se presenta un siniestro, los productores afectados reciben una indemnización, que pueden percibir como un apoyo del gobierno y no como un seguro.

Es, pues, urgente promover la cultura del seguro, así como el aumento sustancial de los productores rurales con seguro. Una forma viable de hacerlo es por medio del fomento a la creación de Fondos de Aseguramiento, debido a que éstos son operados por los mismos productores y, en consecuencia, su involucramiento es directo. Asimismo, estos retos podrían atenderse informando a los productores sobre la existencia del subsidio a la prima que otorga el gobierno, de tal manera que genere incentivos para la contratación.

Por último, para extender la cobertura y efectividad del SAC es necesaria la ampliación de las estaciones climatológicas.

Análisis de la información disponible para la evaluación

En general, hubo mejoras en la información disponible para la evaluación de 2010 respecto de 2009. Por ejemplo, se obtuvieron los datos desagregados de beneficiarios por localidad para PFAFA y el PSASA, así como información sobre los principales avances de los programas en 2011 que permitieron tomar en cuenta datos recientes para el análisis.

No obstante, sería conveniente contar con datos desagregados e históricos para todos los programas, sobre superficie agrícola asegurada por estado, régimen hídrico (riego o temporal) y tamaño de unidad de producción o predio asegurado. Con esta información se podría evaluar, por ejemplo, la extensión de la cobertura de los programas y sus características en cuanto a equidad, los cambios en la concentración regional de los apoyos, y los avances correspondientes.

Asimismo, para analizar en parte la eficiencia de los programas, es necesario acceder a datos presupuestales desagregados, ya que con ellos podrán distinguirse los montos destinados a gastos de operación de los del otorgamiento de los propios apoyos.

Es valiosa la información de los Censos Agropecuarios 1991 y 2007 sobre el acceso a servicios financieros por tipo de unidad de producción rural. Sin embargo, los datos son insuficientes para dar seguimiento preciso a los cambios ocurridos en dicho acceso entre las Poblaciones Objetivo de los programas evaluados, debido principalmente a que, por su naturaleza, los datos de los censos no cubren a unidades de producción pesquera ni a acuicultores, y porque los más recientes sólo se remontan a dos años, y son muy distantes. Por otra parte, los censos agropecuarios no informan sobre los activos asegurados ni respecto a los montos que involucra el aseguramiento. Por lo anterior, y tomando en cuenta que, por su elevado costo, el levantamiento de censos no suele ser muy frecuente, se debería promover el acopio de información sobre servicios financieros en el medio rural mediante encuestas representativas y con cierta periodicidad.

e) Buenas prácticas externas

La literatura sobre la experiencia internacional en materia de seguros a los productores rurales se enfoca sobre todo al agrícola. El trabajo de Wenner¹⁸ permite documentar las “buenas prácticas externas” al respecto, por lo que a continuación se presentan sus principales hallazgos y recomendaciones.

¹⁸Wenner, 2005.

En Latinoamérica, México, Argentina, Brasil y Venezuela tienen una mayor superficie agrícola asegurada. No obstante, los países líderes en aseguramiento agropecuario son Estados Unidos, Canadá, España y Japón. México está considerado entre los países latinoamericanos con programas de seguros desarrollados y con una larga experiencia, ya que, por ejemplo, es uno de los pioneros en la instrumentación de seguros indexados al clima, a partir del Seguro Agrícola Catastrófico.¹⁹

Los casos de otros países exitosos en materia agropecuaria, y en términos de bienestar de sus habitantes, muestran que el subsidio a la prima de seguros es una práctica necesaria y común.

Estados Unidos tiene el mayor mercado de seguros agrícolas en el mundo. En 2004, el subsidio a la prima del seguro fue de 59 por ciento. El gobierno estadounidense ofrece reaseguro a las compañías privadas con una tasa de subsidio equivalente a 14 por ciento del total de las primas. Debido a que el objetivo principal del gobierno estadounidense es promover el bienestar social más que la eficiencia, los costos de las primas no se han modificado sustancialmente.

En Canadá el sistema de aseguramiento está compuesto por tres programas: seguro de cosechas; cuenta de estabilización de ingresos, e ingresos agrícolas para asistencia a desastres. Son administrados por los gobiernos provinciales, sin intervención de las compañías privadas. El primer programa otorga una garantía al rendimiento con base en datos históricos de esta variable. En concreto, el esquema es que si la producción cayera debajo de un umbral se pagaría la indemnización. El segundo programa canadiense es de ahorros y tiene como objetivo ayudar a los agricultores a estabilizar su ingreso en el largo plazo. El último programa está diseñado para ayudar a los agricultores que sufren *shocks* que amenazan la viabilidad de sus negocios agrícolas.

España, por su parte, tiene un sistema de aseguramiento público-privado que involucra a tres actores: a) la Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA), que diseña y administra el programa de aseguramiento, b) un conjunto de sesenta compañías privadas (Agrupación Española de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados, AGROSEGURO) que venden las pólizas, y c) el Consorcio de Compensación de Seguros, que es una empresa pública dependiente

¹⁹Otra evaluación positiva de AGROASEMEX es la realizada por Buchenau y Del Ángel, 2007.

del Ministerio de Economía que proporciona reaseguro obligatorio. Cada año, ENESA desarrolla un plan que define los productos a asegurar y los riesgos a cubrir, los subsidios a la prima y las fechas límite de compra. AGROSEGURO especifica los términos y condiciones para cada producto y diferencia las primas por región con base en el nivel de riesgo, el costo de administración y el reaseguro. Después, vende las pólizas a través de su red de compañías y cada una de ellas es responsable del monitoreo. El objetivo del programa es lograr una cobertura universal, asegurar los riesgos agrícolas y estabilizar el ingreso. Las fortalezas del sistema español son su buena cobertura de seguros y que los agricultores están involucrados en el diseño de nuevos productos. No obstante, el sistema tiene ineficiencias y su viabilidad en el largo plazo es cuestionable, porque intenta asegurar ante todos los riesgos y en todas las condiciones. Aunque el programa tiene un alto costo fiscal, el argumento a su favor es: mejor usar los recursos públicos en un esquema de seguros ex-ante que hacer asignaciones de presupuesto extraordinarias cuando haya desastres.

De las experiencias reseñadas se desprende que la intervención del Estado para cubrir los riesgos inherentes a los productores rurales (a los agrícolas en particular) es necesaria, ya que, de otra forma, las compañías de seguros privadas no tendrían suficientes incentivos para ofrecer sus productos.²⁰ No obstante, la ampliación de la cobertura o la cobertura universal acarrea costos fiscales, que pueden llegar a ser insostenibles. Al respecto, convendría conocer las acciones correspondientes que están tomando en el gobierno español a raíz de su crisis financiera y las que tome el gobierno estadounidense ante los problemas fiscales que enfrenta actualmente.

Además de contribuir al bienestar, el argumento tradicional que justifica los subsidios a la prima de seguros agropecuarios de amplia cobertura es que los productores tienen interés en comprar seguros multi-riesgo y al ingreso, en vez de seguros para un único riesgo o un seguro paramétrico. De adoptarse por esta segunda opción, habrá que tomar en cuenta que para la mayoría de los productores este tipo de seguros son productos costosos. Frente a ello, el subsidio a la prima se torna aún más necesario porque, de otra forma, la mayoría de los productores no podría pagarla.

No obstante la necesidad de contar con el subsidio gubernamental, éste puede conllevar efectos perversos o no deseados. Por ejemplo, Arias y Covarrubias²¹ argumentan que en Estados Unidos

²⁰Al respecto puede consultar Iturrioz, 2009; Siamwalla y Valdés, 1989: 117-125.

²¹Arias y Covarrubias, 2006.

los subsidios al seguro agropecuario impulsan la producción, fenómeno que puede acarrear como consecuencia la reducción de los precios de los bienes agropecuarios, afectando a todos los agricultores. A pesar de estos problemas, los autores consideran necesaria la intervención del gobierno, pero, a partir de un subsidio óptimo, ya que la práctica común de establecer uno por arriba del óptimo introduce el riesgo moral al sistema. En general, la intervención del gobierno se justifica cuando la falta de intervención estatal es más costosa para la sociedad que los costos sociales del subsidio.²²

Wenner coincide en que el desarrollo del mercado de seguros requiere el apoyo y la inversión del gobierno. Añade que los subsidios públicos deben estar orientados a proveer bienes públicos, que ayuden, por ejemplo, a fortalecer el sistema privado, y no a transferir ingresos para que los beneficiarios paguen las primas. El autor propone —en vez del subsidio a agentes privados— para el pago de primas de seguro, se otorguen subsidios para desarrollar el mercado asegurador a partir de la creación de bases de datos, de la promoción de nuevos productos y de la capacitación del personal de las compañías de seguros. Igualmente, considera necesario que, en sus objetivos de promover el acceso y uso del seguro agropecuario, los gobiernos deben poner particular atención en la disminución de las barreras de entrada, en el reaseguro (otorgando subsidios a las compañías privadas para comprar reaseguro) y en el diseño y financiamiento de fondos para desastres. Otra consideración de Wenner, relevante a la experiencia de México, es señalar que el problema con los subsidios a la prima es que tienden a llegar a los productores de mayores ingresos y que la única manera que esto no ocurra es mediante una buena focalización del subsidio, lo que resulta muy costoso.²³

En síntesis, el avance de los programas de aseguramiento en el medio rural del gobierno mexicano requiere evaluar el costo-beneficio de los subsidios, incluyendo el costo-beneficio social, así como el costo de la focalización. Respecto de lo último, es necesario, primero, conocer si los propósitos de focalización se cumplen en los programas y acciones; también será conviene evaluar la conveniencia de destinar los programas que no la tienen. Asimismo, es importante promover la presencia de condiciones favorables que fomenten el desarrollo del mercado de servicios financieros para el medio rural y, en el caso de los seguros, que en estos propósitos se incluya la

²²Arias y Covarrubias, 2006.

²³Wenner, 2005.

creación de productos de bajo costo para que, a la larga, los agentes del medio rural (incluyendo a los del subsector pesquero) paguen la prima sin necesidad del subsidio. Un problema adicional es la baja cobertura del aseguramiento en el medio rural, cuya ampliación implica mayor costo fiscal.

Referencias

AGROASEMEX (s.f). Consultado el 27 de junio de 2011 en <http://www.agroasemex.gob.mx/index.php/es/quehacemos>

Arias, D. y Covarrubias, K. (2006). *Seguros agropecuarios en Mesoamérica: la oportunidad para desarrollar el mercado financiero rural*. México. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, RE2-06-006, Banco Interamericano de Desarrollo.

Buchenau, J. y del Ángel, G. (2007). "Políticas y gasto público federal para el sector rural". *Informe Final, proyecto Estudios sobre Políticas Públicas para el Sector Rural en México*. México. SHCP y Banco Interamericano de Desarrollo.

Burgaz, F. (2007). "Experiencia de España en el desarrollo de los seguros agrícolas". *Seguros agropecuarios y gestión de riesgos, tendencias y experiencias internacionales*. Costa Rica. Memoria.

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía alimentaria (CEDRSSA), en <http://www.cedrssa.gob.mx/>.

Díaz Tapia, E. (2006). *El seguro agropecuario en México: experiencias recientes*. Serie Estudios y Perspectivas, N°. 63, CEPAL.

FAO. (1981) Legislación Agraria sobre Seguro Agrícola Ganadero. *Estudio Legislativo N°. 22*.

Figueroa, O. (2008). *Evaluación Externa 2008, Informe Final, Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC)*. Colegio de Postgraduados.

Gutiérrez, A. (2007). "El seguro agropecuario en México". *Seguros agropecuarios y gestión de riesgos, tendencias y experiencias internacionales*. Costa Rica. Memoria.

Informe trimestral del Programa de Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario. Cuarto Trimestre de 2010.

Informe trimestral del Programa de Atención ante Contingencias Climatológicas, Cuarto Trimestre de 2010.

Iturrioz, R. (2009). *Agricultural Insurance. Primer Series on Insurance issue 2*. The World Bank.

SAGARPA. *Base de datos SIACON*, (1980-2009). Consultado en junio de 2011 en http://www.siap.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=181&Itemid=426

Siamwalla, A., y Valdés, A. (1989). "Should Crop Insurance be Subsidized?" Hazel, P., Pomadera, C., y Valdés, A. (Eds.) *Crop Insurance for Agricultural Development, Issues and Experiences, Part II, Chap. 7*. (pp. 117-125), Baltimore, Maryland. The Johns Hopkins University Press.

Wenner, M. (2005) *Agricultural Insurance Revisited: New Developments and Perspectives in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank.

Anexo 1

Cuadro comparativo de los programas, subsidios y fondos federales de apoyo ante contingencias 2010

Programa	Bienes, servicios otorgados y/o nivel de atención otorgado	Grupo de atención	Subsidio a la Oferta/ Demanda	Cobertura	Tipo de localidades	Zona geográfica donde se concentran los apoyos	Tipo y monto de apoyo	Instancias Ejecutoras
Programa de Atención ante Contingencias Climatológicas (PACC)	Apoyos directos a productores que sufrieron una contingencia climatológica. Apoyo para la contratación del Seguro Agropecuario Catastrófico.	Productores agropecuarios, pesqueros y acuícolas del medio rural de bajos ingresos, que cumplan con los requisitos de las ROP.	Demanda	Nacional	Rurales	El 32% de los productores apoyados con el Seguro Agropecuario Catastrófico están ubicados en Michoacán y Sinaloa.	Apoyo en efectivo o cheque para apoyos directos y para la contratación del Seguro Agrícola Catastrófico. Apoyos Directos Para la actividad agrícola los apoyos dependen del tipo de cultivo y apoyan máximo de cinco hectáreas por productor. Para cultivos anuales y perennes los apoyos son de 900 pesos por hectárea. Para cultivos perennes, café y nopal, el apoyo es de 5 mil pesos por hectárea. Para la actividad pecuaria, los apoyos se dan para suplementos alimenticios y por muerte de animales y están entre 400 y 950 pesos por unidad animal. Para la actividad pesquera, se da un apoyo de 10 mil pesos por embarcación. Los apoyos para la actividad acuícola dependen del tipo de sistema y los montos de los apoyos están en un rango de mil a 8 mil pesos. Contratación de Seguro Agrícola, Pecuario, Acuícola y Pesquero Catastrófico: 100% del monto de la prima.	SAGARPA y los gobiernos de las Entidades federativas.
Programa de Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario (PSASA)	Subsidios a la prima del seguro agrícola y ganadero.	Productores agropecuarios que contraten con los Aseguradores la protección sobre los riesgos a los que está expuesta su actividad y que cumplan los requisitos establecidos en las ROP.	Demanda	Nacional	Rurales	Norte del país.	El apoyo se otorga a los productores a través de los aseguradores directos (Fondos de Aseguramiento y Aseguradoras Privadas) por medio de transferencia electrónica o depósito bancario. Los apoyos para seguro agrícola se establecen de acuerdo al tipo de cobertura y al estado; los porcentajes de subsidio a la prima están entre el 35 y el 60%, siendo un porcentaje mayor para los estados del sur. El subsidio al seguro agrícola es de tres mil pesos como máximo por hectárea, independiente del número de pólizas; estableciendo montos máximos de apoyo por unidad riesgo (cabeza o unidades) dependiendo la especie, la función y el esquema de aseguramiento.	AGROASEMEX S.A., Fondos de Aseguramiento y Aseguradoras privadas.

Programa	Bienes, servicios otorgados y/o nivel de atención otorgado	Grupo de atención	Subsidio a la Oferta/ Demanda	Cobertura	Tipo de localidades	Zona geográfica donde se concentran los apoyos	Tipo y monto de apoyo	Instancias ejecutoras
Fondo de Contingencias y Autoseguro	Servicio de aseguramiento.	Productores agropecuarios protegidos de pérdidas económicas provocadas por contingencias climatológicas extraordinarias en las zonas definidas por SAGARPA.	Demanda	Nacional	Rurales	En 2010 los apoyos se concentraron en el Estado de México.	AGROASEMEX realiza estudios técnicos para determinar las entidades, cultivos y pastizales susceptibles de asegurarse, con base en lo anterior la SAGARPA contrata el seguro y AGROASEMEX emite la póliza o pólizas a favor de SAGARPA y cubre las primas. En caso de que se presenten las contingencias cubiertas por la protección otorgada por el seguro, AGROASEMEX liquida las indemnizaciones.	AGROASEMEX S.A., SAGARPA y los Gobiernos de las entidades federativas.
Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario (PFAFA)	Apoyos para la capacitación técnica y económica de los Fondos de Aseguramiento y de los Organismos Integradores.	Fondos de Aseguramiento y Organismos Integradores que cumplan con los requisitos establecidos en las ROP.	Oferta	Nacional	Rurales	El 50.62% de los beneficiarios se concentran en Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.	Los apoyos a los Fondos se canalizan de la siguiente forma. Costos de transacción (se otorgan cuotas de entre mil y 147 mil pesos dependiendo los gastos de operación); capacitación (mil pesos por día y por persona por el tiempo que ésta dure, con montos máximos de hasta cinco mil pesos). Los rubros y montos para el Organismo Integrador (OI) Nacional son: costos de estructura administrativa (para el pago de salarios hasta 210 mil pesos trimestrales); para la coordinación y supervisión de funciones delegadas (60 mil pesos por cada organismo integrador estatal o local); capacitación (dos mil pesos por día por persona para eventos, con un máximo total de 62 mil pesos); operación y soporte técnico del sistema informático (255 mil pesos trimestrales); sesiones del Consejo de Administración (10 mil pesos por cuatro personas que asistan a cada sesión con un límite de doce sesiones al año). Apoyos para los OI estatales y locales: costos de estructura administrativa (para pagos de salarios, hasta 79 mil pesos trimestrales por organismo estatal o local); para prestar servicios de seguimiento de operaciones (hasta 20 mil pesos por cada fondo al que preste servicios); capacitación (2 mil pesos por día por persona para eventos).	AGROASEMEX S.A.

Fuente: Elaboración del equipo evaluador con base en las Reglas de Operación 2010 de los programas evaluados.