PN-AAS-509

AGROCRED No. 14
Octubre 1982

ELEMENTOS DE PLANIFICACION PARA LA OPERACION EFICIENTE DE ASEGURADORAS AGROPECUARIAS

William M. Gudger

Luis E. Avalos

IICA
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
PROYECTO DE SEGURO AGROCREDITICIO

AGROCRED Nº 14

Octubre 1982

ELEMENTOS DE PLANIFICACION PARA LA OPERACION EFICIENTE DE ASEGURADORAS AGROPECUARIAS

William M. Gudger *

Luis E. Avalos**

* Jefe de la División de Seguro Agrícola y Crédito del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA

** Especialista en Seguro Agrocrediticio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA.

I N D I C E

		Página
1.	INTRODUCCION	1
2.	ALGUNAS DEFINICIONES	4
2.1	Un concepto de la Planificación.....	4
2.2	"Operaciones eficientes".....	5
3.	ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	7
3.1	Una institución pública	7
3.2	Una compañía de capital mixto	10
3.3	La alternativa del sector privado	11
4.	PLANIFICACION FINANCIERA	14
4.1	Costos administrativos	14
4.2	Costos operativos a nivel de campo	16
4.3	El financiamiento administrativo	20
4.4	La capitalización y el mantenimiento de la reserva.....	23
5.	PLANIFICACION OPERATIVA	28
5.1	El desarrollo del Proyecto Piloto	28
5.2	La expansión a escala nacional	35
6.	CONCLUSION	37

"ELEMENTOS DE PLANIFICACION PARA LA OPERACION EFICIENTE DE ASEGURADORAS AGROPECUARIAS"

1. INTRODUCCION

El presente documento está orientado a proporcionar algunos elementos de planificación para el establecimiento y operación de una aseguradora agropecuaria, cuando el gobierno de un país así lo decida.

La forma de análisis que se presenta es muy similar a la del "actor conciente", racional. No es fácil concebir que una institución viable y eficiente, como debe serlo una aseguradora, tenga mucha posibilidad de desarrollo exitoso sin contar con un derrotero capaz de imprimirle forma a su estructura y funcionamiento. Este estudio parte del punto de vista de lo que se debe tener presente en la concepción, establecimiento, puesta en marcha y operación adecuada del ente asegurador.

Muchas veces la situación que enfrenta un profesional en seguro agropecuario es la siguiente: Un grupo dentro del Gobierno Nacional decide que el país debe establecer una aseguradora agropecuaria. Frecuentemente se tiene poca idea sobre la mecánica interna de tales aseguradoras primando una concepción política y delegando responsabilidades operativas. Por lo tanto, el enfoque de este estudio es qué ocurre una vez que un gobierno o una parte de él manifiesta la intención de establecer una aseguradora agropecuaria y lo que se puede ha

cer para maximizar las posibilidades de contar con una estructura eficiente, dentro de los limitantes impuestos por el sistema político y económico.

En los últimos 5 a 10 años se ha renovado el interés en América Latina en el seguro agropecuario como instrumento para prevenir la descapitalización tanto de los productores como el sistema crediticio. Este interés no es la primera vez que alcanza la inquietud pública. Es un tema que se ha discutido desde la década de 1930 y años subsisguientes y algunos países como México y Costa Rica establecieron aseguradoras en el sector público en 1960 y 1969 respectivamente. En otros países como Argentina y Brasil los experimentos acometidos no han alcanzado el desarrollo deseado.

Cuando nuevamente los países del hemisferio occidental comenzaron a considerar la posibilidad de establecer aseguradoras agropecuarias, la situación comenzó a cambiar; ellos encontraron una asistencia técnica operando y un cuerpo nuevo pero creciente de conocimientos en el área del seguro agropecuario. Este grupo de formación reciente en el IICA fue capaz, aunque con recursos limitados, de proporcionar asistencia a varios países para conceptualizar, planificar y establecer entes aseguradores. Se está llevando a cabo programas piloto en Ecuador, Bolivia y Venezuela y también en el caso de Panamá donde se cuenta con un programa más avanzado. A la vez estos países sirven como centros de investigación para desarrollar suficiente información sobre el impacto socio-económico del seguro agropecuario así como sobre las técnicas administrativas y la gestión financiera, requeridas para la operación eficiente de los programas.

Despúes de tres años de trabajo y experiencia es posible ofrecer resultados de los cuales pueden beneficiarse los nuevos países que deseen acometer el desarrollo de este nuevo servicio para el sector agropecuario; los elementos que se discuten en el presente documento sobre la eficiente operación de entidades aseguradoras, son producto

de experiencias y resultados en un número limitado de países de América Latina donde han sucedido años agrícolas de diferente naturaleza, trabajo que también se ha llevado a cabo bajo una gama muy variada de condiciones socio-económicas y políticas que caracterizan la mayoría de los países de América Latina y del mundo en desarrollo; es dentro de éste contexto que se orienta el presente trabajo.

2. ALGUNAS DEFINICIONES

Lewis Carroll logró que uno de sus personajes en "Alicia en el País de las Maravillas", la Reina de Corazones más plausible, - acote que las palabras quieren decir "exactamente lo que significan". Como se esta trabajando en un área nueva donde no existe abundante literatura que haya logrado generar un conjunto preciso de definiciones para todos los términos, se prefiere iniciar con un corto ejercicio de terminología.

2.1 Un concepto de planificación

El concepto de planificación es brevemente el proceso de procurarse talento, organización y recursos financieros conjuntamente para la solución de un problema acordado. Se concibe la planificación en el presente trabajo como una serie de actividades interelacionadas y en proceso que comienza con una definición del problema, prosigue la organización de la estructura institucional, el reclutamiento de talento y la obtención de - la financiación. En esta etapa la planificación no se detiene; se convierte en un proceso en marcha de coordinar, probar, modificar y ampliar gradualmente las operaciones del seguro a todo el sector agropecuario. Como bien puede enfrentarse un conjunto desconocido de problemas asociados con el seguro agropecuario, el proceso de planificación es contínuo y dinámico. Se comienza con un proyecto a escala reducida y gradualmente se busca la expansión del programa, aprendiendo y ajustando a medida que se crece y se amplia el seguro a un mayor número de actividades productivas. Por lo tanto, la planificación es para el caso, un proceso en marcha de encauzar talento y recursos y desarrollar estructuras organizativas innovadoras que logren el mejoramiento de servicios en el sector para reforzar y perfeccionar el alcance y calidad de las acciones que para el desarrollo del mismo se puedan ofrecer. El concepto de "planificación" sobrepasa el

concepto estático de "diseño". La planificación es por lo tanto la actividad contínua de adaptar la aseguradora agropecuaria a los sectores cambiantes internos y externos de - tal manera que la institución pueda responder efectivamente y operar con eficiencia.

2.2 Operaciones eficientes

Pocos términos estan tan cargados de ponderaciones como el de "eficiencia" y quizás ninguno es tan difícil de definir. Al establecer nuevas instituciones financieras, como lo son las aseguradoras, se intenta: 1) desarrollar estructuras institucionales que puedan persistir a través del tiempo; 2) que posean una autonomía razonable sobre áreas importantes en la toma de decisiones; como por ejemplo a quien contratar y cancelar, que asegurar, como asegurarlo y a qué costo; 3) que sean financieramente viables dentro de determinado período de tiempo y 4) que sean capaces de sustentar un crecimiento y expansión - firmes, mediante la capitalización de sus experiencias y resultados.

Cada uno de estos criterios, quizás deliberadamente arbitrarios, es en sí mismo un área en la cual las variables sociales, económicas y políticas deben ser cuidadosamente sopesadas y balancea - das a la luz de otros limitantes que existen en el mundo real en los países con menor desarrollo relativo. El proceso de establecer nuevas instituciones requiere de un cuidadoso estudio de los procesos políticos, amén de otras consideraciones sociológicas. Dentro del marco político es necesario revisar las estructuras - legales posibles y las normas administrativas y prácticas que caracterizan cada situación. Estos factores deben ser combinados con una evaluación del financiamiento presente y futuro que estarían disponibles para el ente asegurador. Finalmente, se debe evaluar muy desprevenidamente la calidad del talento gerencial

disponible y la habilidad de la administración para mantener el crecimiento y la expansión que se requiera.

Por lo anterior y otras consideraciones la planificación para la operación eficiente de aseguradoras agropecuarias es un proceso interactivo y dinámico de encontrar y utilizar talento, financiamiento y modelo de organización dentro del marco socio político y económico existente, buscando crear una nueva entidad financiera que paulatinamente se transforme en una institución capaz de atender las necesidades tanto de los prestatarios como de los prestamistas y que corresponda a las expectativas de quienes auspician el programa de seguro agropecuario.

3. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

Probablemente ninguna decisión desde el punto de vista de la planificación es tan importante como la relativa a la estructura institucional del nuevo ente asegurador. En gran medida la estructura incidirá sobre el método de operación; abrirá o limitará muchas oportunidades para el crecimiento. La estructura será una variable importante en el control gerencial y en cuanto respecta a las decisiones gerenciales; afectará la habilidad de la aseguradora para manejar la peor "pérdida posible" o la sequía o inundación más catastrófica del siglo. La aseguradora puede en ciertas ocasiones ser "blanco" de decisiones exógenas basadas en otras consideraciones que escapan al campo técnico, bien sea por bien o por mal. De igual manera, la estructura influirá significativamente en la habilidad de la aseguradora para disponer que su servicio sea obligatorio u opcional y esa situación afecta los costos de operación y la diversificación de la cartera. Finalmente la estructura y la autonomía en la toma de decisiones a nivel gerencial ejercerá su influencia sobre la habilidad del ente asegurador de canjear valores de cartera asegurada con reaseguradoras comerciales.

3.1 Una institución estatal

Al principio se discutió el concepto inherente al proceso por el cual se forma una aseguradora. Históricamente, la mayoría de las aseguradoras agropecuarias han sido el producto de decretos o leyes. Casi sin excepción estas aseguradoras han sido entidades del sector público financiadas con recursos del tesoro nacional y con dirección, orientación o control por parte de otras entidades del sector oficial. En muchos casos la aseguradora forma parte de la burocracia agropecuaria bajo el control del ministerio de agricultura. En estas condiciones la aseguradora actúa como parte del sistema integrado de política agrícola.

Existen muy variadas desventajas al utilizar el proceso legislativo. La aseguradora una vez establecida puede ser una entidad burocrática permanente. Como una entidad gubernamental tiene acceso prioritario al presupuesto oficial. Similarmente, puede trabajar más fácil y en forma coordinada con otras instituciones gubernamentales tales como los bancos de desarrollo y los ministerios; finalmente, existe predisposición política por parte del gobierno para garantizar su solvencia financiera recurriendo a sus propios recursos o mediante préstamos, donaciones o garantías obtenidas en el exterior. Lo anterior podría ser un caso a favor para crear una aseguradora dentro del sector público por mandato legislativo. Sin embargo, en la práctica el proceso de creación es lento y asistido por una serie de problemas. Muchas aseguradoras agropecuarias en el mundo han fracasado debido a una legislación mal concebida o a causa del impacto de ciertos grupos con intereses especiales sobre la legislación final. Con el proceso legislativo se corre el riesgo de perder el control técnico del servicio del seguro y de la adecuada administración de la propia entidad aseguradora.

Puede acontecer que las aseguradoras creadas por acción legislativa operen bajo normas de personal propias del sector público y los resultados serían de que la administración de la aseguradora sea forzada a la contratación de personal que no ha dado el resultado deseable en otras instituciones o que políticamente ciertos funcionarios esten muy bien conectados. En estas condiciones la administración no tendría otro instrumento que la responsabilidad financiera y perdería decisión sobre el personal y la dirección de la aseguradora.

La institución dentro del sector público puede enfrentar un serio problema de innovación y de ajustes; es una práctica usual para los Congresos o Parlamentos promulgar legislaciones muy restrictivas en las cuales para cualquier modificación se requerirá un nuevo pronunciamiento y aprobación del órgano legislativo. Así mismo, la administración rara vez podrá iniciar nuevos

programas que permitan un adecuado manejo de la cartera de la aseguradora. Como el seguro agropecuario es un campo nuevo, en vía de experimentación, sujeto a un proceso de innovación y cambios, el situar la aseguradora en el sector público puede acarrear problemas sustanciales en tal sentido. Adicionalmente, en una aseguradora estatal las decisiones técnicas, tales como las tarifas de primas, coberturas y ajuste de pérdidas frecuentemente pueden adquirir una dimensión política, marginando el criterio técnico que siempre debe predominar.

El problema de la aseguradora dentro del sector público puede adquirir mayores complicaciones en países en desarrollo por la posible disposición a cubrir los riesgos posibles en un programa a gran escala; muchos países tendrán la liquidez para pagar en un momento determinado las pérdidas máximas posibles. La solución en este caso es recurrir al mercado internacional de reaseguros para disponer de transferencias intertemporales de recursos. Se conoce que al presente la posición de las más prestigiadas reaseguradoras internacionales es de que no están interesadas en negociar con el sector público con respecto a programas de seguro agropecuario contra todo riesgo en América Latina. Ocurrió que una vez un Presidente latinoamericano declaró un desastre total antes de una elección; existen antecedentes para que las compañías de reaseguro sean cautelosas. Puede ser que el reaseguro pueda obtenerse a través de organizaciones gubernamentales. Países tan diversos como Panamá, Israel disponen de contratos de reaseguros. Sin embargo, es factible obtenerlo siempre y cuando las aseguradoras pueden tener certeza de que los riesgos sociopolíticos son mínimos y que imperan los criterios técnicos en la administración del servicio.

Existe por lo tanto un canje; el ingreso al "club" gubernamental conlleva el pago de una alta cuota de afiliación y costos altos de mantenimiento. Por otra parte una vez en calidad de miembro

muchos problemas financieros son solucionables, pero la administración puede complicarse por normas internas inherentes a la administración pública.

3.2 Compañía de capital mixto y "desmonte" gradual con cesión de capital.

En ningún lugar está escrito que la aseguradora debe estar indefectiblemente en el sector público; aunque históricamente la mayoría han sido agencias del gobierno. Como se ha discutido, hay diferentes ventajas así como severas desventajas para constituír una aseguradora estatal. Como una alternativa para afrontar el problema de decisiones basadas en consideraciones políticas y de proveer de más flexibilidad de la que puede ofrecer la administración pública, se esta experimentando con una empresa de capital mixto esperando que con el tiempo se convierta en una compañía de carácter privado sin perder su finalidad social.

La Compañía Nacional de Seguros Agropecuarios de Ecuador, CONASA, fue establecida como una compañía por acciones; su creación se formalizó por estatutos acogiendose a la Ley General de Bancos y Seguros del Ecuador y a la legislación vigente. Las acciones fueron obtenidas tanto por el sector público como por el privado. Sin embargo, la mayor participación accionaria fué del sector estatal. Por su parte el Banco Central del Ecuador aportó recursos financieros para la constitución de un "fondo de reserva". Los estatutos de constitución permiten que haya una mayor participación gradual del sector privado, lo cual es altamente deseable. Desafortunadamente, la Ley ecuatoriana no permite que los bancos privados sean accionistas de compañías de seguro, aunque se busca que la Asociación de Bancos Privados del Ecuador participe en forma accionaria en la aseguradora, lo cual si está permitido en la Ley. Adicionalmente se busca que organizaciones de productores y ganaderos, cooperativas y otros institutos de

servicio o de carácter financiero puedan participar accionariamente y en la Junta Directiva o Directorio de la compañía. La aseguradora opera como una empresa de economía mixta sin ánimo de lucro, está bajo el control de la Superintendencia de Bancos y Seguros y cuenta con su respectiva Junta Directiva, disponiendo en su operación de sus propios Reglamentos.

La empresa de economía mixta tiene una concepción de mayor alcance que su propia estructura de capital; el proceso de toma de decisiones es mas expedito y la autonomía administrativa mas operante, en la medida en que la aseguradora, que funciona como empresa de capital mixto, pueda soportar los problemas de capitalización inicial a través de donaciones del gobierno, préstamos "blandos", garantías o avales, y otros instrumentos financieros y en la medida en que pueda obtener un reaseguro adecuado; así la compañía tendrá mayores posibilidades de ser una institución viable.

La aseguradora de capital mixto está expuesta a un limitante severo: la gestión gerencial se convierte en el elemento más importante. La iniciativa en su desarrollo es materia de la aseguradora y no se debe a una imposición legislativa o a una acción del Ejecutivo; la dirección o gerencia de la compañía dispone entonces de una gran oportunidad de abrirse paso fácilmente y con menos rigidez; su visión y ejecutorias proyectarán el servicio con el dinamismo que la empresa demande; es imperante aplicar mecanismos que permitan reducir costos y obtener economías de escala con la perspectiva eso sí de mantener el adecuado balance en el componente financiero y el objetivo social de la compañía.

3.3 La alternativa del sector privado

Una aseguradora agropecuaria netamente privada puede ser una alternativa no viable, aunque podría ser deseable. No es atracti-

vo para el sector privado invertir capital en una empresa cuya viabilidad financiera nunca se ha probado, con poca posibilidad de lucro, a menos que haya un auspicio garantizado por parte del gobierno; además debe considerarse la decisión política sobre si es deseable contar con una aseguradora agropecuaria con fines de lucro. Se conoce que existe en el mundo algunas aseguradoras agropecuarias constituídas como compañías privadas.

En España el sector privado está llevando a cabo un programa de seguro agropecuario con riesgos limitados pero con el apoyo de un reaseguro gubernamental y de subsidios para cubrir los costos administrativos.

En Estados Unidos existen aseguradoras que dan protección a los cultivos, del granizo. Un buen ejemplo de aseguradora privada es la compañía creada recientemente en Chile que estableció un programa de aseguramiento para frutales y cereales. En Suiza se opera un programa de seguros agropecuarios por parte del sector privado.

Casi todas las instituciones dentro de la presente alternativa se caracterizan por ser compañías pequeñas, con una clientela seleccionada y con capacidad muy limitada para hacer frente a pérdidas catastróficas. En tanto que la aseguradora española puede subsistir gracias al reaseguro, y muy significativo, que le proporciona el Gobierno, otras organizaciones no podrían lograrlo. Es explicable que la gestión gerencial y los inversionistas busquen mayores ganancias y menos posibilidades de riesgo en el capital invertido. A un inversionista le corresponde reflexionar sobre la racionalidad de invertir en una aseguradora agropecuaria cuyas operaciones suelen estar expuestas a riesgos catastróficos ó hacerlo en otro renglón de la actividad económica.

Existe, sin embargo, un modelo de aseguradora agropecuaria estructurada como compañía privada que puede ser viable bajo ciertas -

circunstancias. Ya se indicó el caso de la aseguradora de capital mixto que comienza con una alta participación accionaria por parte del Estado y gradualmente va cediendo tal participación al sector privado. En Bolivia se ha concebido una estrategia de crear una "mutual" que funciona como organismo privado, aunque sin ánimo de lucro. La Aseguradora Agropecuaria Boliviana, ASBA, se creo como un instituto oficial pero se esta reestructurando para que opere como una mutual, en la cual los usuarios del servicio se conviertan en dueños de la compañía. En Bolivia, los asegurados y los propietarios son los mismos con una administración que desempeña un papel de intermediario y proteje los activos e intereses de la organización.

4. PLANIFICACION FINANCIERA

Frecuentemente cuando se llega a un país que está interesado en acometer un programa de seguro agropecuario luego de reconocer la importancia del seguro, la inquietud mas corriente y explicable es el saber cuanto cuesta. Su estructura de costos está caracterizada por dos componentes muy distintos por cierto; el uno que se puede medir con gran precisión y el otro que se caracteriza por lo contrario. Al operar una aseguradora agropecuaria se debe planificar en cuanto a los costos administrativos y a los de naturaleza contingente. Los primeros son los atinentes al costo de personal, de mobiliario y equipo y los de administración propiamente dichos. Los últimos se componen de los costos de indemnización y en el caso de una experiencia adversa aquellos de restaurar la reserva para la aseguradora.

4.1 Costos administrativos

Los costos administrativos son fáciles de determinar una vez dimensionado el tamaño del programa y establecido un plan de crecimiento a mediano plazo, partiendo de determinados parámetros y supuestos. Siempre debe tenerse presente que el seguro agropecuario es un programa de campo y en consecuencia el personal de la oficina central de la aseguradora debe ser el mínimo posible; la oficina central, con la conducción de la gerencia, tiene entre otras funciones la obtención y manejo de los recursos financieros, las relaciones institucionales, la planificación y desarrollo del producto, la promoción y divulgación del servicio, la emisión de pólizas, el procesamiento y pago de reclamos, el control y supervisión del personal de campo. En una aseguradora que comienza la asesoría legal y actuarial especializadas puede lograrse vía contratos cortos. Lo más importante al principio del programa es contar con un cuadro ejecutivo capaz de diseñar e implementar la gestión financiera y las funciones técnicas, contables y administrativas de la nueva aseguradora.

Desde un principio, es de importancia crítica desarrollar un plan de personal que establezca los especialistas que deberán contratarse, con base en funciones previamente establecidas, también debe precisarse cuándo deben contratarse. Existe una tendencia a sobrecargar los cuadros de personal en la oficina central en nuevas aseguradoras, ello por su puesto conlleva a unos mayores costos administrativos. La oficina central requiere de un especialista en investigación y desarrollo del producto para probar la aceptación del servicio entre los asegurados, recomendar los ajustes que el proceso requiera, desarrollar nuevas líneas de aseguramiento y nuevas maneras de ofrecer y operar el seguro según la demanda de la clientela. Algunas de las funciones de la oficina central pueden llegar a niveles rutinarios, más no la investigación y la gestión gerencial.

Como bien puede explicarse podrán lograrse ahorros significativos mediante el manejo de la información por sistemas computarizados en lugar de hacerlo manualmente; tal información se refiere a la contable, a la de personal y a la de los asegurados. Terminales de computador pueden ser integrados a máquinas más grandes y serán adecuados para el manejo de los datos durante los primeros años de vida de la aseguradora. Debe tenerse presente que una aseguradora agropecuaria solo puede requerir de una capacidad instalada pequeña, dado el ciclo biológico y natural de la agricultura. De otra parte, la oficina central debe resistir la tendencia a aumentar el personal administrativo en función del crecimiento del programa; se puede ampliar la cobertura de seguros sin incrementar necesariamente al personal. En un principio, la aseguradora tendrá probablemente un número muy limitado de pólizas y en consecuencia tal número será muy bajo cuando se compare con el número de personas existentes en la institución. La mayoría de las pólizas de seguro pueden ser manejadas de una manera rutinaria y rápida; solamente cuando las indemnizaciones deben cancelarse se requerirá de una mayor cantidad de tiempo en el manejo de las póli

zas; con un sistema moderno de cómputo un gran número de pólizas pueden manejarse con un mínimo de personal.

Desde un comienzo deberá establecerse un sistema que permita cerciorarse que los costos administrativos bien sea por hectárea o por unidad de cobertura, decrezcan sobre el tiempo; se debe observar cual será el impacto de nuevas contrataciones sobre la relación esperada. Así mismo la gerencia o dirección deberá por razones internas desagregar los costos de la oficina central y asegurarse que esos gastos disminuyan en una primera fase y posteriormente conserven una variación adecuada en términos del costo total del sistema. En algún punto, no precisado pero algo distante, es de esperarse que se alcance un equilibrio. Los costos nuevos de personal y de operación deben ser siempre ponderados cuidando que la administración se mantenga eficiente.

Finalmente, puede existir la tendencia a sobrecargar de personal las oficinas centrales. Parte de ello puede deberse a la falta de sistemas de reconocimiento y parte a la tendencia natural que puede experimentar el personal de campo a disfrutar de mejores condiciones de vida en los centros urbanos, en busca también de remuneraciones más atractivas. Las operaciones eficientes requieren que la administración de la aseguradora establezca sistemas de reconocimiento que sopesen el impacto de las contrataciones así como la transferencia interna de personal en función de la relación costos administrativos a cobertura y con respecto también a los costos totales.

4.2 Costos de operación de campo

El segundo elemento en la estructura de costos administrativos son los atinentes a las operaciones de campo. Estos pueden presentar aspectos más problemáticos dado que varían según el método de operación seleccionado, la infraestructura tanto humana como física y la poca experiencia que se tenga. Si la aseguradora puede aco-

meter las funciones propias del seguro pero además debe desempeñar tareas propias de otras entidades como las de supervisión al crédito y las de asistencia técnica, los costos de operación de campo aumentaran significativamente; de igual manera si los agentes de campo son asignados a zonas de propiedades rurales muy pequeñas o regiones con limitada infraestructura física los costos operativos también aumentan. La experiencia demuestra que el costo más elevado de trabajo de campo es el de ubicar un inspector en el predio agrícola; una vez ubicado en ese lugar el costo marginal de efectuar inspecciones adicionales en los predios vecinos es mínimo. Los agricultores más progresistas se pueden atender a menor costo que aquéllos muy tradicionales; en el mismo sentido los productores especializados se pueden atender a más bajo - costo que los de sistemas de producción muy diversificados.

Cuando se planifican las operaciones los factores mencionados juegan un papel relevante en cuanto a la determinación de ver cuántos asegurados se asignan a cada inspector. La relación varía sustancialmente dentro de un país así como entre varios de ellos. Por ejemplo, en Panamá un país que se caracteriza por una infraestructura de acceso relativamente buena y un número relativamente denso de asegurados en una zona, con una agricultura casi comercial, un inspector puede atender en promedio de 1.200 a 1.500 has y quizás de 120 a 150 asegurados con las inspecciones básicas de aseguramiento y con un apoyo en asistencia técnica a los asegurados. Bolivia, por otra parte, se caracteriza por una infraestructura muy limitada, predios pequeños y dispersos sobre laderas de las montañas y por sistemas tradicionales del monocultivo de la papa; bajo estas condiciones es bastante difícil servir al agricultor. Estos limitantes se acentúan por diferencias culturales y lingüísticas. En Ecuador la situación de la sierra es mucho más favorable que - en Bolivia y el litoral se asemeja, en sus condiciones, a Panamá.

Es claro, aunque una cuantificación exacta se requiere, que los - costos de operación de campo suelen ser altos en términos absolutos. Lo que ocurre es que una buena proporción de tales costos se

deben al hecho que otras instituciones encargadas de la supervisión del crédito y de la asistencia técnica, no realizan esas funciones ó no lo hacen adecuadamente y en consecuencia la aseguradora debe retomar algunas de estas responsabilidades, lo cual implica un aumento en los costos de operación.

Un programa encaminado a disminuir costos de operación debe considerar varios elementos. En primer término la aseguradora debe trabajar en forma coordinada con otras instituciones para lograr la prestación del servicio de la asistencia técnica a los asegurados así como la supervisión del crédito; es una tarea del banco proveer supervisión efectiva para velar por la recuperación de sus recursos. Otra posibilidad para reducir costos es trabajar en proyectos de desarrollo rural integral. La tenencia de la tierra es otro factor que puede usarse en la estrategia de reducir costos. De igual manera se puede reducir los costos mediante el otorgamiento de pólizas globales.

Una labor interna de la aseguradora es planificar un sistema que le permita operar a bajo costo. La naturaleza cíclica de la agricultura ofrece una buena oportunidad para ello. En la mayoría de los países latinoamericanos un segundo ciclo productivo por año es posible gracias al riego o al drenaje ocasional. Así mismo, la topografía montañosa crea microclimas apropiados para diversos ciclos de producción. Los cultivos permanentes también ofrecen ciertas oportunidades. Una aseguradora agropecuaria debe planificar cuidadosamente la utilización de sus recursos humanos de campo a lo largo del año y en la medida en que el medio geográfico lo permita. En el ciclo de verano para propiedades con riego y de sistemas intensivos en el uso de capital será posible triplicar o cuadruplicar la cobertura total; por ejemplo, un adiestramiento programado en el seguro ganadero y en el de otras especies permitirá aumentar la eficiencia en la utilización del personal de campo dedicado en otras épocas del año a atender el seguro agrícola. El desplazamiento de inspectores de una zona

a otra es poco aconsejable, excepto que se trate de períodos muy cortos o de intensa actividad en el ciclo productivo, como sería el caso de los períodos de siembra y recolección o en la imperante circunstancia de ajuste de siniestros; ello en razón a los costos de desplazamiento y estadía que será necesario sufragar. Por lo tanto, una cuidadosa selección de la cartera asegurada tendrá un impacto sobre los costos y sobre la eficiencia y utilización de los recursos humanos de campo de que dispone la aseguradora. Otras estrategias de reducción de costos que pueden ser recomendables son el entrenamiento y utilización de agentes de campo a medio tiempo y el uso de sistemas de auto-información para ciertos clientes. El adiestramiento de personal local para el manejo de ciertas tareas rutinarias podrá reducir los costos. Muchas de las inspecciones no requieren necesariamente de la presencia de un supervisor de la aseguradora y pueden ser chequeadas de otra manera, siempre y cuando el servicio de supervisión del crédito y asistencia técnica funcionen como es recomendable. Por ejemplo, puede no ser necesario que el inspector de la aseguradora tenga que hacer una visita para verificar el tamaño del predio asegurado y luego regrese nuevamente para cerciorarse de si la germinación es adecuada, tal como lo precisa el Reglamento. Así mismo, daños muy limitados ocasionados por fenómenos naturales como el granizo puede ser conocidos por otras fuentes.

Con el transcurso del tiempo la aseguradora puede "clasificar" a sus clientes al revisar sus correspondientes expedientes y reducir gradualmente las inspecciones para esa clientela que ha tenido pocos problemas y concentrar la atención en aquellos que experimentan pérdidas año tras año. Sucede que los inspectores están a veces inclinados a hacer esto casi inconcientemente; puede establecerse un criterio claro, con un incentivo financiero que puede ser la reducción de primas para aquellos buenos sujetos del seguro. Ciertas comprobaciones en sitio y técnicas de muestreo pueden determinar si las pérdidas por fraude exceden

los ahorros en costos administrativos y prescindir de quienes cometan irregularidades en los informes y sistemas de inspección. Finalmente, la eficiencia de los agentes de campo deben ser cuidadosamente vigilada y hacer las comprobaciones que se requiera con miras a establecer la equidad, veracidad y exactitud de la información que se suministre; se debe estar atento a la calidad y precisión de la información suministrada por los agentes de campo ya que esa será la base para proceder al otorgamiento del seguro ó a los ajustes cuando el caso lo requiera; siempre debe velarse por el desempeño eficiente del personal de campo.

4.3 Financiación de la administración

Los países con menor desarrollo relativo son casi siempre deficitarios en capital; con excepción de los países exportadores de petróleo, pocos se encuentran en una posición fácil de adquirir obligaciones financieras adicionales. Frecuentemente, por razones sociales o políticas están renuentes a aceptar que el costo de administración de la aseguradora pase en su totalidad a los asegurados.

Esta situación requiere creatividad considerable, flexibilidad y espíritu de empresa por parte de los planificadores para crear un sistema financiero viable. Aunque cada caso sea distinto y quizás único, se quiere generalizar sobre las posibilidades de financiar una aseguradora agropecuaria. Las opciones que se identifican no son en ningún sentido una lista completa, son más bien algunas alternativas que pueden ser factibles.

Al principio un planificador debe tener una idea muy clara de como las instituciones financieras públicas y privadas operan en el sector agropecuario. Existe una tendencia a conceptualizar que la aseguradora puede ser otra contribución a la burocracia; y, lo podría ser de no existir una planificación cuidadosa. Dado,

que bajo el esquema de seguro agrocrediticio la aseguradora reembolsa al banco, por pérdidas de orden natural registradas, la cantidad total del préstamo, los recursos que fluyen en el sistema crediticio serán prácticamente de la misma magnitud. Con el seguro, los prestamistas requerirán de menores recapitalizaciones o menos frecuentes y tendrán tasas de pérdida más bajas. En la medida en que la asistencia técnica, la comercialización y otros servicios funcionen, la aseguradora puede limitarse a sus funciones propias y mantener bajos costos relativos. Estas acciones de la aseguradora reemplazan los costos incurridos por falta de recuperación de préstamos del sistema bancario, a un menor costo que el de recuperación, la aseguradora puede servir a un cliente.

Se puede explorar dos alternativas de financiamiento; frecuentemente, la recapitalización de un prestamista es una carga económica honerosa y a veces con alguna repercusión política que recae inesperadamente sobre el gobierno de turno. Con el fin de reducir la frecuencia de esta recapitalización los gobiernos podrán convenir en cubrir parte de los costos administrativos de una aseguradora con fondos provenientes del presupuesto nacional ó de un fondo especial destinado a funciones de recapitalización. Frecuentemente los bancos centrales tienen operaciones de redescuento a través de los mecanismos llamados fondos financieros. Un porcentaje determinado del diferencial de la tasa de interés de los recursos destinados al financiamiento de la actividad agropecuaria pueden ser destinados a cubrir parte de los costos administrativos.

Los bancos son beneficiarios directos del seguro. Con el seguro, ellos podrán esperar tasas de recuperación más altas; sus riesgos disminuyen sustancialmente con clientes asegurados. Así mismo, sus costos de operación deben reducirse. Bajo estas circunstancias los bancos pueden sobre la base de "comisión de servicios" destinar un porcentaje del interés cargado al prestata-

rio para ayudar a cubrir la administración de la aseguradora. Alternativamente, los bancos podrían establecer un fondo rotativo capitalizado por el aumento en la tasa de recuperación que ayude a financiar a la aseguradora. Este fondo podría dividirse entre el banco y la aseguradora según reglas pre-establecidas.

Los recursos destinados a la recapitalización del sistema crediticio, los para operar los sistemas de redescuento y los para cubrir los costos que conlleven los préstamos bancarios, pueden ser materia de algunos cuestionamientos de política. El dinero es el mismo, simplemente fluye en forma diferente; el problema más sobresaliente de política en cuanto a la estructura de costos administrativos es que si una porción de los mismos debe ser transferidos al agricultor.

Los argumentos en contra y en favor del cargo de costos administrativos son muy similares a los de las tasas de interés subsidiados; en efecto, se derivan directamente de ellas. La experiencia indica que la producción agropecuaria se caracteriza por ciertos subsidios desarticulados, directos e indirectos, así como incentivos o sobrecargas a lo largo de todo el proceso productivo que resulta muy difícil generalizar sobre la conveniencia o capacidad financiera de los asegurados para afrontar los costos administrativos y poder contar con un márgen de rentabilidad aceptable.

Como regla general se recomienda que los subsidios convenidos - se establezcan en forma explícita. En vez de absorver un porcentaje específico de estos costos sería recomendable que la decisión que se tome por el gobierno sea con base en renglones productivos específicos. Sería entonces posible canalizar el subsidio hacia metas sociales con opciones económicas deseables. Por lo tanto, en el caso de ofrecer un subsidio a los costos administrativos lo aconsejable es que no se aplique en forma general como suele hacerse con la tasa de interés subsidiada, sino -

que mas bien se aplique con un criterio selectivo. La asegurado ra puede cada año estimar el costo para ofrecer el servicio a una clientela determinada y negociar con el gobierno la parte que esté dispuesto a asumir. En todos los casos es aconsejable que la prima a pagar por el agricultor sea financiada para facilitarle un flujo de fondos, independientemente si la prima corresponde al riesgo puro o a éste más los costos administrativos.

Además de las fuentes nacionales para cubrir costos administrativos, donaciones externas o préstamos podrán obtenerse de instituciones internacionales. Estos fondos, sin embargo deben ser considerados solamente como fuentes de financiamiento a corto y mediano plazo; es poco objetivo pensar que un subsidio externo pueda alcanzar más alla de ayudar a cubrir los costos iniciales. La planificación financiera debe preveer desde un comienzo la substitución de tales fondos por aquellos generados domésticamente. El uso más útil de tales recursos es ayudar a cubrir los costos unitarios extremadamente altos durante la fase experimental de los primeros 5 a 6 años. Para cualesquiera de estas donaciones ó préstamos se debe identificar fuentes de reemplazo con base en un programa de substitución gradual de tales recursos.

4.4 La capitalización y el mantenimiento de reservas

Los costos administrativos son fácilmente medibles y su magnitud puede ser estimada con precisión razonable. La reserva, por otra parte, es un costo contingente. Al principio poco se conoce sobre el volumen de pérdidas que se puede esperar, así que cualquier nivel de reserva puede ser utilizado o permanecer intacto. La estructuración de la reserva conlleva un problema peculiar: los cargos que pueden hacerse contra ella son el producto de variables estocásticas como el viento, la sequía y las heladas. Al comienzo no se puede estimar sino a "groso modo" su frecuencia o grado de severidad. Estos problemas presentan un desafío u obstáculo a los planificadores, quienes deben tener presente que el

seguro agropecuario conlleva pérdidas catastróficas potenciales y que los eventos que ocasionan las pérdidas no son independientes entre sí; una sequía generalizada puede fácilmente destruír la agricultura de una región o de un país. En España no hubo lluvias en 1981 y casi la mitad de la producción agrícola fue afectada por dos años consecutivos, también las sequías han afectado las cosechas en los Estados Unidos y Canadá.

Las fuentes para la capitalización de las reservas son a menudo similares a las que se requieren para cubrir los costos administrativos y por lo tanto sería superfluo volver a discutirlas. La acumulación de reservas, sin embargo, puede ser gradual, con cantidades crecientes, consistentes con el aumento en los niveles de cobertura de la aseguradora que deben crecer año tras año.

El hecho de que la reserva es un costo contingente ofrece una gran oportunidad que no debe pasarse por alto por parte de los planificadores. Una aseguradora no necesita contar con más reservas que las que igualen al máximo de pérdidas posible; solamente, necesita disponer de los medios para enfrentar las pérdidas en caso de que ocurran y existen medios, a través de un manejo adecuado de la cartera, para mantener relativamente bajo el máximo de pérdidas probables. No obstante pérdidas extremas pueden ocurrir con una frecuencia desconocida sobre un largo recurrir de los años y debe planificarse para hacer frente a las mismas.

Con el fin de establecer un mecanismo que garantice una reserva adecuada bien puede disponerse de préstamos contingentes o de otra naturaleza, como también del reaseguro comercial que permitirán trabajar con margenes razonables de seguridad. Al comienzo la aseguradora debe disponer de las reservas mínimas requeridas por la Ley, ya sea la compañía de carácter mixto o privado. Una reserva suficiente se requiere en la operación del seguro agropecuario ya que es un negocio que debe afrontar pérdidas catastróficas.

Además existe la posibilidad que ciertas agencias del sector público llamense ministerios, banco central, bancos de desarrollo, prestamistas internacionales o agencias de desarrollo pueden suministrar una garantía para cubrir el exceso de pérdidas. En algunos casos los gobiernos estarían dispuestos a aceptar ciertos arreglos en el manejo de los riesgos. La garantía es quizás la más fácil de obtener pero lo más difícil de operar. En caso de ocurrir un exceso de pérdidas las aseguradoras necesitan un flujo inmediato de liquidez. El proceso de hacer efectivo las garantías que ofrezca el gobierno puede ser demasiado lento.

Para mantener la solidez de la aseguradora un mecanismo más adecuado es un préstamo contingente. Este préstamo negociado con anticipación puede ser utilizado cuando las pérdidas alcancen una magnitud determinada. Como una obligación adquirida, el banco aumentará sus reservas para asegurar que los desembolsos puedan hacerse efectivos cuando así se requiera por parte del ente asegurador. Por su parte, la aseguradora tendrá el derecho contractual de girar contra el préstamo bajo las condiciones pactadas.

El instrumento final para asegurar la solidez financiera de la institución aseguradora es el reaseguro. Al principio es poco probable que puede disponerse de un reaseguro comercial. Tras varios años de operación es posible que reaseguradoras comerciales están dispuestas a ofrecer uno de los varios sistemas de dispersión de riesgos para cubrir quizás riesgos mayores a los especificados, aunque probablemente no puedan responder por pérdidas catastróficas. El reaseguro es un sistema complejo y cada contrato es negociado individualmente. Un contrato usual de reaseguro consistiría de uno de "cuota-parte", bajo el cual la reaseguradora acepta una parte especifica del riesgo de la compañía y recibe una parte determinada del ingreso por primas. Esto permite ampliar la capacidad de la aseguradora y podrá ofrecer más seguro para un nivel dado de reserva; conjuntamente con un contrato de quota-parte es usual encontrar un contrato de "exceso de pérdida" o uno de "limite de pérdida," mediante el cual por una parte adicional de la prima -

la reaseguradora acepta pagar pérdidas en exceso de una cantidad predeterminada hasta un máximo que usualmente se encuentra en el rango de 200-300% del ingreso por primas.

El reaseguro que ofrecen las reaseguradoras comerciales es un producto comercial. El mercado puede rehusarse a tomar el riesgo o la prima tasada puede ser muy alta. De la misma manera el nivel de cobertura ofrecido puede ser inadecuado para los desastres principales. Muchos gobiernos en el mundo operan fondos de reaseguro, bien sea como un substituto del reaseguro comercial o como un arreglo con carácter de "pool" con reaseguradoras comerciales.

Para ofrecer un ejemplo de como se puede estructurar una fusión de recursos para cubrir los riesgos en curso, considérese una aseguradora hipotética con una pequeña pero diversificada cartera que ha experimentado una tasa de pérdidas promedia del 85% en 5 años de operación, período durante el cual se ha cobrado una prima promedia del 5%. Dicha aseguradora tiene una reserva de US$ 1'000.000; la aseguradora ofrece el seguro agrícola contra todo riesgo, al igual que el ganadero pero en forma limitada. La administración conciente de la exposición al riesgo, que alcanza la tasa de 10 a 1 de riesgos cubiertos con relación a las reservas, desarrolla un plan para poder ampliar sus operaciones y para proteger su reserva limitada de pérdidas no esperadas.

La primera negociación es un contrato de 30% de cuota-parte, bajo el cual la aseguradora cede el 30% de sus ingresos netos por primas a la compañía reaseguradora y la reaseguradora paga el 30% de las pérdidas más un 5% del ingreso de la prima de reaseguro para ayudar a cubrir los costos de adquisición y administración de la cartera. Además, la reaseguradora conviene en pagar el 95% de todas las pérdidas en exceso del 100% del ingreso por primas hasta un máximo de US$ 1'000.000 por un 5% adicional del ingreso por primas. Adicionalmente a este compromiso, el gobierno ofrece un reaseguro por pérdidas catastróficas de US$ 1'000.001

a US$ 5'000.000 por un 3% adicional de prima.

Si las pérdidas en cualquier año o en alguno de los 3 años consecutivos excede el 5%, el banco de desarrollo agropecuario o de fomento agropecuario conviene en abrir una línea de crédito por hasta US$ 2'000.000 para recapitalizar la reserva en términos favorables. El banco a su vez ha negociado un préstamo contingente con un banco internacional de desarrollo. Finalmente, para pérdidas individuales o colectivas por montos superiores a los US$ 5'000.000 el gobierno acepta una responsabilidad conjunta en los riesgos. Así que, combinando una serie de reaaseguros, préstamos contingentes para recapitalización y una garantía para cubrir posibles pérdidas catastróficas poco frecuentes, la aseguradora estará en capacidad de afrontar situaciones provenientes de operaciones de campo caracterizadas por fenómenos naturales incontrolables y catastróficos.

5. PLANIFICACION OPERATIVA

El análisis siguiente versa sobre la necesidad de desarrollar una fase piloto y de buscar paulatinamente una mayor cobertura en el desarrollo de un programa de seguro agropecuario.

5.1 Desarrollo de la Fase Piloto

Una vez que se ha desarrollado la estructura institucional, legal y financiera de la aseguradora, la atención debe concentrarse en el componente de operaciones. En este estado, puede enfrentarse dos concepciones teóricas sobre como proceder. Una se presenta en ciertos lugares de Asia, quizás influenciada por la discusión teórica de P.K. Ray, quien sostiene que el seguro agropecuario no difiere en nada de otra clase de actividades administrativas y no hay razón valedera para no acometer un programa a gran escala para varios renglones productivos. La otra teoría, conocida en latinoamerica, probablemente proviene del conocimiento de ciertos programas no exitosos además de la conversión de aseguradoras en canales de subsidios costosos con limitado impacto en la ejecución del servicio. Esta teoría sostiene que el seguro agropecuario es un negocio especial debido al riesgo catastrófico, acompañado quizás de riesgos socio-políticos que puede requerir de un apoyo gubernamental permanente. De todas maneras lo importante es analizar en cada país la justificación socio-económica del seguro a la luz de otros mecanismos complementarios a la ejecución de la política agraria y crediticia.

Con base en experiencias conocidas podría contra argumentarse que ambas teorías sobrestiman el aprendizaje de operar el servicio a nivel del país. Los resultados recientes indican que el seguro agropecuario es similar a otras clases de negocios y que puede ser administrado como cualquier otra empresa. Sin embargo, existe ciertos aspectos únicos del seguro agropecuario que solo

pueden conocerse en la operación efectiva de una aseguradora, aunque ello sea mediante un procedimiento que demande contínuos ajustes. Se encuentran que muchos de los problemas que las aseguradoras deben enfrentar no pueden ser previstos en el proceso de planificación, mas deben ser confrontados por una administración innovativa y flexible. Al mismo tiempo, un programa de cobertura nacional para todo renglón de producción estará expuesto a sufrir tantas pérdidas que pondrá en peligro su existencia, sin que a ello haya precedido un período previo de ajustes y aprendizaje. Los errores que pueden cometerse no deben sorprender; la planificación debe diseñar mecanismos que convierta las posibles equivocaciones en experiencia de aprendizaje. La concepción en el modelo teórico y la acción contínua desarrollada permitirán un proceso de enriquecimiento que dará como sumatoria una aseguradora eficiente.

Con tal fin se sugiere enfáticamente que los países deben desarrollar primero programas experimentales, que comiencen a escala reducida y se amplien en forma paulatina en la medida en que se obtengan resultados y experiencias. De una parte, se arriesga la pérdida de dinamismo en la conformación de un programa que complazca las aspiraciones; de otra, se corre una aventura de una expansión excesiva motivada por el afán de hacer por hacer.

En una fase piloto de 5 a 6 años, varios problemas pueden surgir que deben ser enfrentados y resueltos; cierta burocracia debe ser desarrollada para manejar el volumen de trabajo y de trámites de una manera ágil y ordenada. El primer problema concierne a las relaciones interinstitucionales. A medida que la nueva aseguradora cubre el crédito otorgado por otras instituciones debe desarrollar cuidadosamente un mecanismo coordinado de operación con dichas entidades delimitando funciones y responsabilidades, así como metas y programas. Es aconsejable para las aseguradoras la elaboración de acuerdos formales y precisos que especifiquen los derechos y obligaciones de las partes.

El punto crítico en la elaboración de un convenio con un prestamista podría ser el monto de crédito otorgado para cada cultivo, zona y tecnología; el seguro que debe ofrecerse y cual será la responsabilidad institucional en la operación de campo. El problema de la comunicación interinstitucional amerita una atención especial; los bancos deben hacer conocer a las aseguradoras la información pertinente a los créditos aprobados y la naturaleza y calidad de los sujetos de crédito. Por su parte, las aseguradoras deben informar a las instituciones crediticias los montos de cobertura, niveles de primas y en sí el programa de aseguramiento. La información correspondiente al desarrollo de los ciclos agrícolas debe ser conocida oportunamente entre las instituciones.

La formalización de convenios y el desarrollo de las acciones pueden ser una tarea fácil, mas no necesariamente la implementación del trabajo cooperativo acordado. Será necesario desarrollar un proceso de convivencia entre el prestamista y la aseguradora y entre ésta y la entidad encargada de la transferencia tecnológica. La aseguradora deberá mantener cierta base de negociación con las instituciones y a veces olvidarse de que puede imperar una situación óptima. Los bancos estarán dispuestos a que se les asegure su cartera más riesgosa y tratan de maximizar la recuperación de sus préstamos. Las aseguradoras tratarán de evitar que los bancos hagan una selección adversa y buscar una dispersión de riesgos que le pueda ofrecer un resultado financiero aceptable. Atención especial debe concentrarse en la estructuración conjunta de la cartera de aseguramiento, buscando aliviar tensiones y evitando que los bancos puedan argumentar que, por ejemplo, la aseguradora solamente desea dar protección a los créditos de fácil recuperación y evitar también que la aseguradora pueda reclamar que los bancos sólo quieren el seguro para lo peor, o mejor para los "huesos" y se quedan con el "lomo". El debate más que árido, es destructivo; se debe prácticar un comportamiento que permita una negociación aceptable y una solución tipo "mini-max".

Podría sugerirse dos fórmulas para desarrollar un trabajo cooperativo a nivel institucional. La una es técnica; la otra, de naturaleza administrativa. La creación de un modelo de administración conjunta de la cartera en el cual opere un proceso de negociaciones entre la aseguradora y el banco, partiendo de un nivel de generalidades hacia soluciones concretas para un problema común. Otra manera es tener un representante del banco en la Junta Directiva (Directorio) de la aseguradora y reciprocamente, un miembro de la aseguradora en la Junta Directiva del banco. También es recomendable la participación de capital, al menos del banco en la aseguradora. Así se puede compartir problemas y encontrar soluciones a los niveles más altos y cada institución logra enterarse de la actuación e intereses financieros de la otra.

A nivel de campo puede surgir varios problemas. Los bancos pueden ceder en requerimientos de selección de sujetos de crédito, al igual que suspender acciones de supervisión debido a que los préstamos están asegurados. Por su parte los ajustes de pérdidas tienen un elemento de juicio. Los bancos y las aseguradoras pueden no concordar en la naturaleza o causa y magnitud de las pérdidas y consecuentemente la indemnización va en favor del banco y del productor. La aseguradora por mantener su imagen podrá inclinarse a evitar discusiones que puedan trascender; en tanto,el asegurado se ubica del lado del banco en procura de obtener una mayor indemnización. Por ello, bancos y aseguradoras deben operar siguiendo lineamientos conjuntamente acordados para otorgar y administrar el crédito asegurado y para evaluar y ajustar las pérdidas. De igual manera, deben desarrollar procedimientos para resolver posibles diferencias. Es recomendable que en los grupos de trabajo y en los comités de arbitramento para el caso de indemnizaciones haya representación del banco, de la aseguradora, de los asegurados y de personas imparciales que operen bajo reglas que formulen decisiones basadas en consideraciones netamente técnicas.

El segundo conjunto de actividades rutinarias que se desarrolla en la fase de experimentación es el relativo al "Plan de Asuramiento". Es el plan interno de operaciones de la aseguradora y se refiere a qué se va a asegurar, dónde, cómo, qué precio base regirá, qué actividades se protegerán y bajo qué condiciones, cómo se va a ofrecer el seguro, cuándo comenzarán y terminarán los ciclos de aseguramiento, entre otros aspectos. La preparación y prueba de las pólizas, formatos de solicitud de aseguramiento y de informes de inspección, de actas, avisos y de otra documentación complementaria es otra fase del proceso de operación; solo su uso permite conocer los ajustes que se requieren para hacerles cada vez más funcionales. Solo mediante la operación se puede conocer la forma más adecuada de tomar decisiones en cuanto a la estructuración de la cartera de aseguramiento, - niveles de primas y coberturas y lo más importante es la generación de datos que, mediante su análisis, permitirán hacer los ajustes que el proceso requiera; las experiencias y resultados - que se genera en cada ciclo de aseguramiento servirán para perfeccionar los mecanismos de determinación, por ejemplo, de las primas y coberturas. Atención especial debe concentrarse en el hecho que una línea de aseguramiento inadvertidamente no subsidie a otra.

Un elemento básico en la implementación del Plan de Aseguramiento es el proceso de reclutamiento, entrenamiento y coordinación del personal de campo. Para operar con éxito, es indispensable reclutar y luego adiestrar el mejor elemento humano, dispuesto a trabajar a nivel de terreno sin limitación de horario para emprender tareas de gran responsabilidad como la estimación de riesgos y los ajustes por pérdidas. Tales profesionales en ciencias agro-económicas deben recibir un cuidadoso entrenamiento en materia de seguro; la gran experiencia a nivel de campo de la cual - deben disponer, debe ser complementada con una capacitación formal.

La administración de la aseguradora debe, al mismo tiempo, ejercer funciones de supervisión a los inspectores y se debe conocer cuantos asegurados pueden ser asignados a un inspector; se necesita también desarrollar un sistema para una eficiente utilización de los inspectores, durante todo el año y tener previsto el posible desplazamiento de ellos de una zona a otra durante períodos críticos, bien durante el período de germinación y cosecha o ante la ocurrencia de desastres. Finalmente, la dirección de la aseguradora necesita desarrollar estrategias de supervisión y administración para asegurarse que los inspectores cumplan a cabalidad sus funciones; la calidad y precisión de sus informes, por ejemplo son esenciales para la toma de decisiones en el proceso de emisión y ajustes.

Durante la fase piloto, la administración de la aseguradora necesita desarrollar e implementar una adecuada gestión financiera; ello en lo atinente al manejo de las inversiones, a la disponibilidad de liquidez y seguridad de los recursos financieros, así como procurar los mejores réditos. En mercados financieros relativamente inestables, la estrategia financiera debe considerar cuidadosamente los requerimientos de cambio por parte de la aseguradora para solventar los pagos por las primas de reaseguro y observar los efectos posibles como consecuencia de devaluaciones periódicas que harían el reaseguro probablemente más costoso. Una solución para hacer frente a situaciones difíciles de predecir en este campo es mantener las reservas en moneda relativamente estable o moneda "dura", mediante un arreglo que puede lograrse con una reaseguradora, siempre y cuando ello lo permita la Ley. La aseguradora, a través de sus años de operación, debe desarrollar un presupuesto de caja con toda precisión para contar con liquidez para el pago de indemnizaciones y cubrir otras posibles erogaciones, evitando que la institución sea forzada a disponer de inversiones productivas para solventar los requerimientos de un flujo de dinero.

El conjunto final de estrategias que necesita desarrollar la aseguradora durante el período piloto es el concerniente a la consistencia que debe existir entre el servicio que ofrece y las necesidades "sentidas" de los asegurados. El nivel de satisfacción de los usuarios con relación al seguro y la forma de ofrecer el seguro es de importancia crucial. Los productores deben ser conciensalizados sobre la manera como operar el seguro, cuales son sus beneficios y también sus obligaciones; los usuarios pueden - argumentar que la prima es muy alta, la indemnización muy baja y esporádica y se conoce de casos en los cuales luego de haber terminado la vigencia de las pólizas se reclamó a la aseguradora - les devuelvan la prima por no haber tenido reclamo. También los agricultores observan los deducibles o las franquicias y pueden tomarlos como "trampas" para evitar el pago. Por lo anterior y por muchos otros aspectos, la comunicación con los agricultores es básica para que comprendan qué es lo que obtienen con el pago de la prima. El problema no es de los productores, sino que se trata de un nuevo servicio, y la aseguradora debe adaptar su producto a las condiciones y necesidades de la demanda. Este es otro argumento para desarrollar primero una fase piloto ya que hay que corresponder a las necesidades de los usuarios. Es por lo demás crucial, principalmente cuando el seguro es voluntario, que las aseguradoras dispongan de una información muy precisa acerca de los clientes actuales y del mercado potencial.

El componente de operación en un programa piloto debe ser acompañado por el correspondiente componente de investigación. Es necesario evaluar el desarrollo de las operaciones con el propósito de que puedan hacerse los ajustes que exije el proceso dinámico de operar el seguro agropecuario; se requiere desarrollar nuevas líneas, identificar las necesidades y deseos de los asegurados, buscar la mejor estructuración de la cartera, trabajar muy de cerca con la administración para evaluar el desarrollo de los mecanismos administrativos, sistematizar y analizar la información que se

genere para hacer los cálculos sobre primas, coberturas, niveles de reserva, ya que el seguro no puede manejarse con apreciaciones sino con técnicas y cifras.

5.2 Ampliación a escala nacional

Como bien se ha reiterado en los apuntes anteriores es de suma - importancia que la aseguradora lleve a cabo una fase piloto con el fin de desarrollar un eficiente conjunto de estrategias operativas y se requiere evaluar y ajustar todos los procedimientos - que correspondan a la operación del servicio, al mismo tiempo que buscar una ampliación paulatina del seguro. Muchas instituciones financieras y, la aseguradora es una institución financiera, han experimentado un crecimiento incierto dejando al margen una evaluación cuidadosa y olvidándose de realizar los ajustes pertinentes. Puede ser que el proceso de construir una nueva institución financiera pueda parecer un poco conservador para muchos, pero - son tantas las variables que hay que manipular en el proceso, que tal apreciación puede ser argumentable; se requiere una revisión cuidadosa de resultados y experiencias buscando la solidez de una institución capaz de coordinar todos los componentes que tengan que ver con el seguro. El propósito de desarrollar una fase piloto es el de crear las bases necesarias para ampliar paulatinamente el servicio buscando la cobertura nacional.

Un cuidadoso estudio que debe efectuarse al concluir la fase piloto debe tener presente varias consideraciones. En primer término, una cuidadosa evaluación debe llevarse a cabo para determinar si la nueva aseguradora ha tenido un impacto positivo en los productores; dentro de este concepto, puede considerarse dos temas centrales: uno, es si el seguro ha afectado la productividad y el otro es si ha afectado la posición financiera del productor. Estos efectos deben medirse contra los costos de operación del - sistema. Es posible que algunos estratos socio-económicos sean más afectados que otros. Se ha observado, por ejemplo, cierta -

tendencia a pensar que el seguro afecta más significativamente a los productores que estan en la frontera entre la producción de subsistencia, en la cual cualquier excedente se comercializa y el sistema de producción comercial orientado hacia el mercado. Al hacer referencia exclusiva al seguro a los cultivos, el servicio permite un mayor endeudamiento logrando que los agricultores de subsistencia adopten un paquete de tecnología determinado y puedan operar un esquema productivo de tipo comercial aunque de tamaño limitado. Este resultado tentativo es contrario a ciertas teorías pasadas en el sentido de que el seguro está orientado a ayudar a los agricultores a obtener y repagar el crédito. Lo anterior, aunque es superfluo decirlo, tiene considerable importancia para el diseño institucional y para la selección de la clientela a medida que el seguro crece a escala nacional.

El otro análisis que debe hacerse al concluir la fase piloto es cómo el seguro afecta el sistema crediticio. Una estimación muy referencial es medir los aumentos en las tasas de recuperación con respecto a los costos operativos; es útil conocer el efecto del seguro en la demanda y oferta de crédito. A priori, se esperaría que el seguro aumente la demanda por crédito; sin embargo, la tasa de prima afecta casi seguramente el crecimiento marginal de la demanda; también podría esperarse que a determinado nivel de prima el seguro estimule la demanda por crédito agrícola, que de otra manera no pudiera lograrse. El seguro es un medio de racionalización del crédito que puede tener efectos positivos o negativos sobre la colocación del crédito entre varios grupos y opciones de producción.

Algunas interrogantes que merecen un análisis detenido, en la etapa intermedia entre la fase piloto y el desarrollo del programa a nivel nacional, se refieren a la efectividad de las operaciones de la aseguradora y a la utilidad del servicio: se ha desarrollado por parte de la dirección los sistemas administrati-

vos y financieros adecuados?, el servicio ha encontrado buena demanda por parte de los usuarios?, existen mecanismos alternos de aseguramiento o servicios sustitutos?. Finalmente, la aseguradora debe ponderar en la forma más cuidadosa posible la habilidad para planificar, programar, operar, evaluar, administrar y supervisar un programa a escala nacional. Puede ser que al concluir la etapa piloto la evaluación que se haga indique la necesidad de seguir experimentando antes que acometer un programa de mayor alcance ó a escala nacional

CONCLUSION

Con respecto a los apuntes anteriores, probablemente pueda hacerse la observación de discutir algo que aparentemente es obvio. Pero en la realidad y en el trabajo cotidiano de quien incursiona por este nuevo campo del seguro agropecuario, quizás las circunstancias a veces no ofrecen libertad para reflexionar sobre las diferentes alternativas ni para estudiar las experiencias de otros países. En el presente ejercicio se han desarrollado algunos elementos básicos de planificación para el establecimiento de aseguradoras agropecuarias, que pueden ser consideradas conjuntamente con algunas estrategias alternativas o complementarias.

Sin ánimo de recapitular, se quiere dar el mayor énfasis a ciertos aspectos críticos. El primero, es que cualquier esfuerzo debe hacerse para disponer, en el inicio, de la mayor flexibilidad y del mayor sistema de retro-alimentación de tal manera que la nueva aseguradora pueda disponer de los elementos de juicio más procedentes de acuerdo al medio y según las experiencias y resultados. El segundo, se refiere a un manejo y dirección con la mayor calidad y sentido empresarial para garantizar el éxito de la aseguradora. Finalmente, quizás el mayor desafío será el de procurarse la mejor interacción en los campos legal, institucional y financiero, en la cual, el aprendizaje, el cambio y la innovación tengan lugar en la medida que se adquiera mayor conocimiento en la operación del seguro agropecuario.