



Lineamientos de política para el establecimiento de un Sistema de Transferencia del Riesgo en el sector agricultura

**Proyecto “Clima, Agro y Transferencia del Riesgo” (CAT)
BMU/Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
(GIZ)**

**Consultora:
Verónica Rojas**

Lima, mayo de 2015

El proyecto Clima, Agro y Transferencia del Riesgo se desarrolla en el marco de la Iniciativa Internacional de Protección del Clima (IKI) del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (BMU) de Alemania.

PRODUCTO 2

Lineamientos de política para el establecimiento de un Sistema de transferencia de riesgo en el sector agricultura (STRA) (versión preliminar para discusión)

- I. **Introducción.**
- II. **Lineamientos de política para un sistema de transferencia de riesgo en el sector agrario**

Introducción

Desde el año 2009, con la creación del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario (Fogasa) mediante el Art. 4° la Ley 28939, modificado por la Ley N° 28995, fondo regulado posteriormente mediante la Ley N° 29148, se viene aplicando un seguro agrario catastrófico, cuya finalidad legal es la siguiente:

Artículo 2.- Finalidad del Fondo

El Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario tiene por finalidad:

a) Garantizar los créditos otorgados por las instituciones financieras a los pequeños y medianos productores agropecuarios que orienten su actividad hacia mercados nacionales y/o internacionales y que presenten proyectos rentables; y,

b) financiar mecanismos de aseguramiento agropecuario, ofrecidos a través del Sistema de Seguros, regulados por la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, destinados a reducir la exposición de los productores agropecuarios, tales como comunidades campesinas, nativas, pequeños y medianos agricultores, a riesgos climáticos y a presencia de plagas que afecten su producción y rentabilidad.

El escenario en el cual se empezó a manifestar el problema para el agro que se quiso solucionar con un fondo destinado a garantizar créditos y financiar seguros agropecuarios, según lo indicado en el proyecto de Memoria del SAC, es que *en los últimos diez años, las familias agrícolas han experimentado cambios importantes en el clima, como efecto del cambio climático (CC) global, y aunque cuentan con prácticas ancestrales en su relación con la naturaleza, se han visto en constante riesgo de perder sus campañas agrícolas. La transformación de los ciclos estacionales, con eventos no previstos, como lluvias, granizadas o heladas fuera de temporada, vienen afectando el desarrollo de la agricultura, lo que demanda una especial preocupación desde el sector público. En efecto, según estudios internacionales, el Perú es uno de los países con mayor vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático. Entre las principales razones de tan preocupante situación se tiene que el 90% de la población vive en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas; un gran porcentaje de esta se dedica a la agricultura, la pesca y otras labores que son afectadas directamente por el clima; existe un alto porcentaje de pobreza y extrema pobreza, con pocas posibilidades de adaptación; se cuenta con más del 70% de glaciares tropicales del mundo; y la mayor parte de la energía se genera a partir de centrales hidroeléctricas¹.*

De otro lado, en el mismo documento (borrador de memoria del SAC), se señala que la tendencia en Latinoamérica y el Caribe hacia los seguros agrícolas como respuesta a la situación de vulnerabilidad de los pequeños agricultores frente a los riesgos propios de la agricultura agudizados por el cambio climático se inició en los años noventa, y dentro de ese escenario es que se inscribe la iniciativa de la creación del Fogasa para financiar seguros.

Es importante puntualizar que el Fogasa provee de recursos necesarios para las dos finalidades legales establecidas en la Ley N° 29148 y que, actualmente, solo se utilizan

¹ Plan Bicentenario, p. 245.

para solventar el SAC. Por tanto, el SAC no se debe identificar con el Fogasa, como tampoco se debe concluir que el Fogasa fue creado solamente para financiar el SAC.

En cuanto al SAC, este es un tipo de seguro que ha sido diseñado en nuestro país para proteger, a través de una póliza de seguros pagada en su integridad con recursos públicos del Fogasa, cultivos transitorios, como hortalizas, frutales y forrajeros, propios de la actividad de los pequeños y medianos productores agrícolas, en un área máxima de hectáreas ubicadas geográficamente en ocho regiones del país². Este seguro establece un mismo valor asegurado por hectárea para todos los cultivos cubiertos por la póliza y considera un rendimiento promedio de la producción agrícola por una unidad denominada sector estadístico, un porcentaje del rendimiento hace las veces de disparador para determinar la ocurrencia de una pérdida catastrófica en un sector estadístico determinado y, en consecuencia, con derecho a ser indemnizado por la empresa de seguros.^{3 4}

A seis años de la implementación del SAC con recursos del Fogasa y teniendo en cuenta que la agricultura se sigue desarrollando en el escenario de vulnerabilidad por los riesgos agrícolas agudizados por el cambio climático, el Fogasa y el Minagri, principalmente, tienen la intención de ir más allá del SAC y hacia un STRSA.

Esa voluntad ha sido expresada en por el Minagri mediante el Plan GRACC-A y los Lineamientos de Política Agraria, los que apuntan en un futuro a convertirse en políticas nacionales con aprobación del Consejo de Ministros. Esos lineamientos vienen marcando el derrotero a seguir para incentivar el desarrollo de la agricultura en el Perú.

² Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, Pasco, Puno y San Martín.

³ Actualmente la póliza de seguros del SAC cubre los siguientes riesgos: sequía, exceso de humedad, heladas, bajas temperaturas, enfermedades, inundación, falta de piso para cosechar, plagas y depredadores.

⁴ A la fecha se han indemnizado 294 381 productores agrarios, según la base de datos en poder del Equipo Técnico de la Secretaría Técnica del Fogasa.

Tanto el Plan GRACC-A⁵ (aprobado por la Resolución Ministerial 0265-2012-AG) y los Lineamientos de Política Agraria del Minagri (aprobados por Resolución Ministerial N° 0709-2014-MINAGRI), en especial, los Lineamientos 5 y 7, expresamente incluyen el componente del crédito y del seguro agrario, además de la gestión de riesgos de desastres, como lineamientos de política y estrategias a seguir⁶.

⁵ El eje estratégico 2. “Preparación y respuesta a emergencias por eventos climáticos”, objetivo 2: “Preparación adecuada de la población rural para afrontar las emergencias en la agricultura y reducir el impacto negativo de los eventos climáticos extremos” lineamiento de política: “Fortalecer los mecanismos de transferencias de riesgos climáticos como los seguros catastróficos”, la finalidad clara es disminuir la vulnerabilidad del sector agrario paulatinamente hasta el 2021 y reforzar la resiliencia de los productores agrarios con una gestión del riesgo de desastres mejorada, a la par de la ejecución de medidas de adaptación al cambio climático a lo largo del territorio nacional.

⁶ **Lineamiento Nro. 5 - Financiamiento y Seguro Agrario**

Fortalecer y expandir los mercados de crédito y aseguramiento agrario para pequeños y medianos agricultores a nivel nacional”, en base a la ejecución de las siguientes Estrategias:

- Consolidar y expandir la cartera de colocaciones en el sector agrario de Agrobanco, con preferencia hacia la agricultura de pequeña y mediana escala y a los agricultores en cadenas de valor agrícola de alto potencial económico y de empleo.
- Financiar procesos de renovación de plantaciones de café y de otros cultivos permanentes de importancia socio-económica a nivel nacional y/o regional.
- Extender fondos e instrumentos de financiamiento público y privado para la capitalización agraria (tierras, ganado y equipamiento), tanto en los predios como en las organizaciones, las asociaciones y las cooperativas de productores.
- Perfeccionar y ampliar la cobertura del Seguro Agropecuario Catastrófico (SAC) para gestionar el alto riesgo climático de los agricultores y zonas más vulnerables al cambio climático y a fenómenos recurrentes como El Niño.
- Implementar un sistema público-privado de transferencia de riesgos agropecuarios sobre la base de un marco normativo específico, un sistema confiable de información de riesgos asegurables, e incentivos fiscales para el desarrollo de un mercado de seguros agropecuarios para la agricultura comercial de pequeña y mediana escala.

Lineamiento Nro. 7 - Prevención y Atención de Riesgos/Atención de riesgos sistémicos Mejorar y ampliar la prevención y atención a agricultores y localidades sujetos a alto riesgo de eventos, como sequías, inundaciones o heladas, en el contexto del cambio climático.

- Implementar un programa de encauzamiento y protección de la infraestructura hídrica mayor en zonas de importancia económica y social.
- Generar una red de actores con capacidades para la prevención de eventos adversos de origen climático en las zonas vulnerables, con campañas preventivas permanentes y calendarizadas.
- Activar y ampliar una red de atención a los agricultores que sufran eventos adversos de origen climático, con énfasis en las zonas de mayor vulnerabilidad frente al cambio climático.

De otro lado, en el año 2011 mediante la Ley N° 29664 ⁷se creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), el cual se reglamentó mediante Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, quedando establecido como órgano rector la PCM. En el año 2012, mediante el Decreto Supremo N° 111-2012-PCM, se incorporaron a las políticas nacionales todas las previstas en dichas normas para la gestión del riesgo de desastres. Posteriormente, a fines del año 2014, con el Decreto Supremo N° 034-2014-PCM se aprueba el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - PLANAGERD 2014-2021.

Cabe indicar que el PLANAGERD, obligatorio para todas las entidades públicas a nivel nacional, y el objetivo que resalta por su congruencia con el objetivo de la consultoría es el Objetivo Específico 4.2 – Promover la transferencia del riesgo, cuyas dos acciones obligatorias a nivel nacional son: 4.2.1 Implementar el acceso a seguros ante el riesgo por desastres por parte de las entidades públicas, a través del aseguramiento de los principales bienes del Estado ante daños y pérdidas; y el 4.2.2 Fomentar los mecanismos de acceso a los seguros de bienes y servicios privados ante el riesgo de desastres, mediante la promoción del desarrollo y uso de pólizas de seguros para la población, las empresas y la sociedad en general en lo referente al riesgo de desastres. Dicho objetivo se pretende lograr largo plazo y las entidades responsables del monitoreo son la PCM y el MEF, en las que recae también la coordinación con los actores, SBS, PCM, PROINVERSIÓN, OSCE, MVCS, Organismos reguladores, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y APESEG.

⁷ **Artículo 3.- Definición de Gestión del Riesgo de Desastres**

La Gestión del Riesgo de Desastres es un proceso social cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, defensa nacional y territorial de manera sostenible.

La Gestión del Riesgo de Desastres está basada en la investigación científica y de registro de informaciones, y orienta las políticas, estrategias y acciones en todos los niveles de gobierno y de la sociedad con la finalidad de proteger la vida de la población y el patrimonio de las personas y del Estado.

Todo ello es concordante con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional- Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2011-PCM, que dedica al asunto de la gestión de los riesgos el objetivo 10 de los Lineamientos de Política en Recursos Naturales y Ambiente, para que se fomente la reducción de vulnerabilidades y la gestión de riesgos frente a desastres en el marco del desarrollo sostenible, así como la adaptación para mitigar los efectos negativos y aprovechar las oportunidades que se generan debido a los impactos positivos del fenómeno recurrente El Niño.⁸

Por último, la Décimo Quinta Política de Estado del Acuerdo Nacional referida a la seguridad alimentaria y nutrición, establece el compromiso del Estado para establecer una política de seguridad alimentaria que permita la disponibilidad y el acceso de la población a alimentos suficientes y de calidad, para garantizar una vida activa y saludable dentro de una concepción de desarrollo humano integral.

De lo mencionado, a modo de conclusión podemos afirmar que existe base legal suficiente para incorporar lineamientos o instrumentos de los lineamientos de las políticas agrarias 5 y 7, para la implementación de un sistema de transferencia de riesgo agrario, y articularlo –no puede ser de otra manera- con el PLANAGERD,

⁸Plan Bicentenario. Objetivo 10 parte de los Lineamientos de Política (6.3.B) del Eje estratégico 6: Recursos Naturales y Ambiente, perteneciente al objetivo nacional A: Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad con un enfoque integrado y ecosistémico y un ambiente que permita una buena calidad de vida para las personas y la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo. A saber:

9. Fomentar la adopción de estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático por los tres niveles de gobierno, basadas en estudios e investigaciones científicas con un enfoque preventivo.

10. Fomentar la reducción de vulnerabilidades y la gestión de riesgos frente a desastres en el marco del desarrollo sostenible, así como la adaptación para mitigar los efectos negativos y aprovechar las oportunidades que se generan debido a los impactos positivos del fenómeno recurrente El Niño.

SINARGERD y las Políticas Nacionales de la Gestión de Riesgos de Desastres, principalmente.

II. Lineamientos de política para un sistema de transferencia de riesgo en el sector agrario

II.1 Cuestiones previas

Con respecto a la versión preliminar de los lineamientos que se presenta con el presente trabajo, es preciso indicar lo siguiente:

- Han surgido producto de las entrevistas que ha realizado la consultora con los diferentes actores del SAC y que, en su totalidad, tienen la firme voluntad de ir hacia un aseguramiento agrario a las demás zonas y cultivos del país, para llegar a la totalidad de los productores agrarios.

Por lo tanto, los autores de los lineamientos son las personas entrevistadas, la consultora ha hecho el trabajo de obtenerlos, facilitando durante las entrevistas su explicitación, asimismo, la consultora los ha ordenado metodológicamente, para lo cual ha investigado sobre el tema para poder sistematizarlos y exponerlos de una manera que se considera adecuada y viable dentro del marco legal establecido, planes y políticas nacionales vigentes.

En las entrevistas realizadas (se acompaña anexo) por la consultora, se identificaron las siguientes notas características: i) todos reconocen que el STRA puede ser útil como una herramienta de ayuda a los productores agrarios del país, y que ello pasa por ampliar las líneas de acción del Fogasa que permiten sus objetivos legales, así como crear más modelos de seguros con tasas diferenciadas, u especiales para los diferentes tipos de productores agrarios; ii) la finalidad última del STRA es paliar los impactos producidos por los riesgos climáticos, plagas y enfermedades, en las producciones agrarias que sufren los pequeños agricultores,

como mecanismos para incentivar el desarrollo agropecuario; iii) los problemas para llegar a ello son muchos y de difícil solución a corto o mediano plazo; iv) no tienen claro la identificación de a quiénes afecta, tampoco cómo se miden los impactos en el rendimiento de la producción agraria y los lugares en los que se produce, los riesgos climáticos que se van a asegurar en los siguientes grupos de beneficiarios; v) se ha observado que es necesario que los actores en su conjunto, bajo el liderazgo del Minagri, delimiten con datos concretos a qué sectores de la agricultura, cultivos, área geográfica, se va a incluir en el sistema de transferencia de riesgo, haciendo una priorización de los mismos, para establecer objetivos específicos y realizables con plazos pre determinados.

Las principales dificultades que ha encontrado la consultora han sido la dispersión de las ideas de los entrevistados, la falta de sistematización y de conocimiento de la información disponible, además de la evidente descoordinación entre ellos, por una falta de diálogo y liderazgo del Minagri.

- Los lineamientos se inscriben principalmente en el Lineamiento de Política Agraria 5 y en menor medida en el Lineamiento de Política Agraria 7, no por tener una menor importancia, sino tan solo porque los actores tienen más presente el 5 que el 7.

Con la finalidad de dar coherencia a las decisiones políticas que vienen siendo adoptadas por el Minagri y atendiendo a que los tantas veces citados Lineamientos aspiran a ser aprobados como política nacional. Se han escrito los aportes en dos modalidades:

a. Objetivos estratégicos

- Problemática general que quiere se quiere solucionar teniendo como herramienta el sistema de transferencia de riesgo agrario.
- El objetivo general, que describe la situación deseada para el STRA.

- Los objetivos específicos, cada uno de ellos, con los problemas y soluciones posibles, para que se entienda mejor el origen y el sentido del enunciado del objetivo.

- b. Lineamientos, bajo el rótulo de “líneas de acción” debajo de algunas estrategias de los Lineamientos 5 y 7. No se han identificado líneas de acción para todas las estrategias de los Lineamientos 5 y 7, porque no todas son relevantes para el STRA. Las líneas de acción entrañan de manera genérica lo que hay que hacer, el detalle de los problemas y soluciones posibles exploradas por los actores están en la parte a.

- Dejamos constancia de lo siguiente. No consideramos muy metodológico escribir lineamientos de los Lineamientos de Política Agraria 5 y 7, como sí sería viable si se explicitan lineamientos de políticas nacionales. Por tanto, luego de la entrevista sostenida con la Directora General de Políticas Agrarias y el Secretario Técnico del Fogasa, se ha estimado pertinente que en el presente documento, si bien la consultoría se titula Lineamientos de Política del STRA, en el documento de redacción del punto II *ut infra* colocarlos como *líneas de acción*.

- Ello se explica para hacer más viable y encajar con mayor coherencia los mismos con la jerarquía de las normas aprobadas por el Minagri y, evidentemente, también para que las sugerencias de los actores a lo largo de extensas entrevistas tenga las mejores condiciones para ser incorporado dentro del marco legal del Minagri y propender a su formalización, lo que ayuda a su vez a institucionalizarlos. Nos tratamos de explicar mejor:

En el hipotético caso 1 de que se eleven los Lineamientos de Política Agraria 2014 al nivel de Política Nacional mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, entonces las sugerencias planteadas por los actores del STRA y que son objeto de la presente consultoría, podrían ser aprobadas con la misma política nacional como sus lineamientos, o en todo caso, en el mismo supuesto

podría aprobarse mediante una Resolución Ministerial, posterior al Decreto Supremo, como Lineamientos de la Política Nacional Agraria.

En el hipotético caso 2 – es decir, tal cual está la situación en este momento- de que los Lineamientos actuales no se eleven a Política Nacional, dependerá del Minagri, si puede aprobar mediante Resolución Ministerial estas “líneas de acción” y también los objetivos específicos de los Lineamientos de Política, como instrumentos de los mismos, pero ello dependerá de las decisiones que adopte internamente el Minagri.

Por ello, la redacción de los lineamientos en la presente consultoría es permeable y aplicable a cualquiera de los dos escenarios hipotéticos planteados.

- En alguno de los objetivos se proponen dos o más soluciones porque los actores están divididos y han mencionado no uno, sino varios caminos posibles. La sugerencia es, entonces, para cuando el Fogasa y el Viceministro de Políticas Agrarias revisen este documento que analice la prioridad de cada una de las soluciones y de las líneas de acción, para lo cual se proponen en la “nota final” del presente documento algunos criterios a tener en cuenta para darle el pensamiento debido.

Así pues, la presente consultoría tiene por finalidad explicitar los aportes de los diversos actores del seguro agrario catastrófico, tanto del sector público como del sector privado, aportes hechos para ir construyendo un sistema de transferencia de riesgos agrarios o sistema de aseguramiento agrario, como herramienta que permita incentivar el desarrollo competitivo de la agricultura cubriendo la ocurrencia de daños ocasionados a las producciones agropecuarias por riesgos climáticos, plagas y enfermedades. Se han desarrollado un objetivo general y objetivos específicos que

son resultado de la combinación de las ideas expresadas por los actores, como lineamientos base para actuar sobre la problemática expuesta.

II.2 Lineamientos (versión preliminar)

En las siguientes líneas, vamos a abordar la problemática principal y la solución a la misma (objetivo), así como los objetivos específicos a los cuales los entrevistados desean llegar. En cada uno de los objetivos se va a colocar debajo los cuellos de botella y obstáculos encontrados por los actores. Estos cuellos de botella, van a ser utilizados como áreas de oportunidad y líneas de acción a seguir, con la indicación de los responsables, si fuere el caso.

Problemática

La problemática principal es la posición de vulnerabilidad en la que se encuentra el país, entre otras razones, por tener multiciplidad de microclimas, frente a los embates del cambio climático, lo que en combinación a que el 80% de los productores agrarios en el año 2012⁹ tienen menos de 5 hectáreas y están poco tecnificados, los coloca en una situación de fragilidad de cara enfrentar la afectación a la baja que puede sufrir la producción de sus explotaciones agrarias por los riesgos climáticos.

Objetivo general

El objetivo general del establecimiento de un STRA es brindar a los productores agrarios de un mecanismo efectivo para reducir su vulnerabilidad y los impactos negativos que puedan ocasionar los riesgos climáticos propios de la agricultura, hoy por hoy, agudizados por los efectos del cambio climático, lo cual no excluye en ningún sentido la gestión del riesgo con acciones de prevención, sino que por el contrario, se complementan.

Objetivos específicos

Objetivo:

⁹ Lineamientos de Política Agraria y CENAGRO 2012.

a. El mercado de los seguros agrarios ofrece condiciones que motivan a las empresas aseguradoras a diseñar y ofrecer los seguros agrarios con tasas diferenciadas.

Problemas:

a.1 Desde el año 2009 solo han participado en el SAC dos empresas: La Positiva y Mapfre, pese a que hay 6 compañías de seguros que cuentan con autorización de la SBS para dedicarse al giro de seguros en ramos generales, más 5 en este ramo y de vida (en total 11).¹⁰ Solo 3 empresas tienen inscrito producto de seguro agrícola (La Positiva, Mapfre y Protecta).¹¹

a.2 Las empresas aseguradoras alegan que no cuentan con información de calidad, oportuna y confiable necesaria para realizar los estudios de riesgos o modelos actuariales.

Asimismo, afirman que la compra de información sobre riesgos a nivel internacional es cara.

a.3 APESEG dice que promociona e incentiva a las empresas pero no es suficiente por la deficiencia de información para el diseño de los productos de seguros. Hace notar que hacen falta incentivos de índole económica por parte del Estado.

a.4 El Estado, por su parte, señala que puede incentivar el mercado pero tiene que estudiar minuciosamente los mecanismos de fomento adecuados y razonables.

Soluciones posibles:

- En los concursos para la selección de la empresa aseguradora del SAC, se propone dotar de mayor razonabilidad a los requisitos para la calificación y evaluación de las empresas aseguradoras que permita una mayor competencia,

¹⁰ <http://www.sbs.gob.pe/principal/categoria/empresas-de-seguros/1737/c-1737>

¹¹ <http://www.sbs.gob.pe/principal/categoria/relacion-de-productos-de-seguros-que-se-ofrecen-en-el-mercado-peruano/2161/c-2161>

por ejemplo, señaló un entrevistado (MEF) que no se penalice tanto a empresas que no tienen experiencia en seguros agrarios, porque eso excluye a las potenciales empresas que pueden ingresar al mercado, ello sin descuidar los requisitos de calidad el servicio, o el otorgamiento de un plazo razonable para la presentación de ofertas, la publicidad de los actos del concurso (La Positiva), entre otros.

- Asimismo, el equipo técnico del Fogasa se mostró abierto a formular unas bases modelo o bases estandarizadas de los concursos del SAC.
- Brindar mecanismos de fomento al mercado asegurador para que los agentes económicos desarrollen oferta de seguros agrarios con tasas diferenciadas y a precios justos, para la demanda social establecida por el Estado. Los entrevistados se mostraron conscientes que el principal instrumento de fomento sería la subvención total o parcial de la primas para determinados sectores, y dejar el seguro comercial, para el financiamiento al 100% por el sector minoritario agrícola que tenga capacidad de pagar su propio seguro.
- La SBS podría emitir disposiciones requiriendo reportes de información a las empresas de seguros con relación a hectáreas aseguradas, zonas, primas, riesgos, siniestros, etc. Ello, con la finalidad de hacer un seguimiento al desarrollo del ramo agrícola o específicamente del SAC. De esa manera, la SBS podría establecer un reporte uniforme de información para las empresas de seguros y como parte de su labor supervisora validar la calidad de dicha información. Esta normativa se puede emitir en coordinación con el MINAGRI y el FOGASA a fin que dicho reporte sea útil también para estas instituciones. Adicionalmente, se pueden emitir disposiciones sobre requerimientos técnicos de estos seguros o aprobar condiciones mínimas de seguros como señala la Ley del Contrato de Seguro y el Reglamento de Transparencia, Resolución SBS N° 3199-2013. Cabe precisar que sería conveniente evaluar las disposiciones de la Ley del Contrato de Seguro que podría ser difíciles de aplicar para el SAC por las particularidades de este seguro. En este sentido, se puede evaluar las

disposiciones y precisiones que la SBS puede emitir para mejorar el desarrollo de los seguros agrícolas y específicamente del SAC.¹²

- La SBS, como ente supervisor y regulador del sistema de seguros, viene participando activamente en el desarrollo del seguro agrario. Con relación a los condicionados de seguros del SAC, estos son aprobados mediante Resolución Ministerial por el MINAGRI pero sería importante que la SBS pueda aportar dando recomendaciones para que estas condiciones se adecúen a la normativa vigente de seguros. Al respecto, cabe mencionar que con relación al condicionado vigente si hicieron recomendaciones al MINAGRI para el cumplimiento de la Ley del Contrato de Seguro y la Resolución SBS N°3199-2013, Reglamento de transparencia de información y contratación de seguros, entre otros. Por ello, si la Superintendencia tuviera participación en el FOGASA como miembro o asesor podría apoyar en la elaboración de estos condicionados con sus conocimientos en seguros y la normativa vigente; así como respecto a los requerimientos técnicos que se podrían considerar para mejorar la atención y gestión de siniestros y pagos de las indemnizaciones, entre otros.¹³

Objetivo:

- b. La oferta de los productos de seguros agrarios es variada, de tal modo que puedan ofrecerse a diferentes grupos de agricultores.**

Problemas:

b.1 No se cuenta con estudios de riesgos históricos y su impacto en la productividad de las explotaciones agrarias.

b.2 Los insumos para poder realizar esos estudios son deficientes, pero el Minagri viene trabajando el mejoramiento del sistema estadístico agrario.

¹² Proporcionado por Sra. Carla Chiappe de la SBS.

¹³ *Idem.*

b.3 No se articula suficientemente con otras entidades públicas que cuentan con información sobre riesgos, a saber, el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred), Senamhi, Minam, Inei, Empresas de Seguros, otros.

Solución posible:

- Integrarse y articularse con el sistema de información de riesgos de desastres del CENEPRED. Explotar la información de siniestros, zona de ocurrencia, afectación a cultivos con que cuenta el Fogasa de las campañas realizadas. Con esta información, sumada a la estadística disponible (solo la confiable) hacer un banco de datos de riesgos agrarios, que rescate lo que sea posible del pasado y a futuro lo trabaje técnicamente.

Problema:

b.4. El equipo técnico del Fogasa carece de software y hardware necesario para procesar la información disponible y construir una base de datos de la atención e siniestros y rendimientos en todos los niveles de desagregación (provincia, distrito y sectores estadísticos).

Solución posible:

- Comprar computadoras e impresoras para los tres integrantes del Equipo técnico del Fogasa.
- Adquirir una licencia de uso del software ArcGis, lo cual permitirá a la par de la base de datos, generar planos y gráficos, representando la información de manera visual de los siniestros ocurridos y aportando a la generación de un sistema de información para la gestión del riesgo de desastres.¹⁴
- La SBS podría emitir disposiciones requiriendo reportes de información a las empresas de seguros con relación a hectáreas aseguradas, zonas, primas, riesgos, siniestros, etc. Ello, con la finalidad de hacer un seguimiento al desarrollo del ramo agrícola o específicamente del SAC. De esa manera, la SBS

¹⁴ Propuesta del Equipo Técnico del Fogasa.

podría establecer un reporte uniforme de información para las empresas de seguros y como parte de su labor supervisora validar la calidad de dicha información. Esta normativa se puede emitir en coordinación con el MINAGRI y el FOGASA a fin que dicho reporte sea útil también para estas instituciones.¹⁵

Objetivo:

- c. **El esquema de subvenciones estatales prioriza con criterios claros (productores agrarios objetivo, cultivos cubiertos, plazos) los sectores agrarios que gozan de una subvención al 100% de la prima de seguro y los que se pueden beneficiar con el financiamiento parcial de la prima de seguro. Las subvenciones son otorgadas con un riguroso y transparente procedimiento, y son sujetas a un sistema de evaluación y supervisión por parte del Minagri.**

Problema:

c.1 No existe un esquema de evaluación con indicadores pre establecidos y claros.

Solución:

Constituir un grupo de trabajo que diseñe un modelo de evaluación del SAC con indicadores y medidores de resultados. Posteriormente, se diseñará uno propio para el STRA.

Problema:

c.2 Encuentran difícil establecer prioridades, máxime si el 80% de la producción agraria está en manos de productores agrarios de menos de 5 Ha. En un reciente estudio sobre la Contribución de la Agricultura Familiar al sector agropecuario en el Perú (2015) el 99% de los productores de las tareas agropecuarias tienen hasta 10 Ha. por cada productor¹⁶ (es decir, casi todos). Es decir, al ser altamente

¹⁵ Propuesta de la Sra. Carla Chiappe, SBS.

¹⁶ Eguren, Fernando; Pintado, Miguel. *Contribución de la Agricultura Familiar al sector Agropecuario en el Perú*. Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes), 2015. Disponible En: <https://app.box.com/s/x289p1c9z2r8uhb3rp2680qh4xeeotbs> (20.05.2015, 7 pm).

fragmentado, además de poco tecnificado, con cultivos variados en diferentes zonas geográficas, adicionalmente a ello, no todos acceden a los servicios financieros. La priorización de los grupos objetivo solo se puede determinar por un grupo técnico de trabajo liderado por el Minagri.

Soluciones posibles:

- Constituir un grupo de trabajo del Minagri que en base al CENSO 2012, la ENAHO 2012, estudios de riesgos climáticos emitidos por el sistema de información del CENEPRED, los rendimientos históricos por siniestro producido 2009-2015 del SAC, niveles de riesgo y otra información disponible en Minagri, se establezca una priorización.
- Hay consenso en iniciar el seguro comercial agrario con un proyecto piloto. El Agrobanco se mostró abierto a incorporar dentro de sus esquemas de créditos tasas diferenciadas con algún tipo de subsidio por parte del Fogasa con varias empresas de seguros¹⁷, pues ellos tienen una cartera actual de 80 000 agricultores, de los cuales más de 19 000 cuentan con seguro agrario, pero como podrían llegar a tener una cartera de 300 000 agricultores, por lo menos un grupo importante y mayor que el actual podría usar el seguro agrario. Además, actualmente Agrobanco, mediante Acuerdo de Directorio, puede establecer dentro de sus políticas la obligatoriedad del seguro agropecuario a los créditos que otorga (Art. 18 Decreto Legislativo N° 995).¹⁸
- La articulación en el seno de un grupo de trabajo integrado por el sector público (SBS, Agrobanco, Fogasa, Minagri, Mef y el Gobierno Regional de la

¹⁷ Actualmente solamente La Positiva ofrece el seguro comercial a la cartera del Agrobanco.

¹⁸ Decreto Legislativo N° 995, que modifica la Ley N° 29064 - Ley de relanzamiento del Banco Agropecuario – AGROBANCO

Artículo 18.- Seguro Agropecuario por créditos otorgados

El Banco Agropecuario, por acuerdo de su Directorio, determina los casos en que procede obligatoriamente tomar un seguro agropecuario por los créditos que otorgue, para cubrir los riesgos originados por factores exógenos o ajenos al prestatario.

región piloto elegida) y el sector privado (Apeseg y empresas aseguradoras) para construir un proyecto piloto a corto o mediano plazo es considerada una vía idónea.

Problema:

c.3 Si no hay priorización, si no hay información e incentivos para que las empresas desarrollen la oferta de seguros agrarios, si los seguros no van aparejados de estrategias de prevención de riesgos, si no hay un trabajo coordinado entre el sector público y el sector privado, difícilmente se puede establecer el quantum de la subvención y la costo-eficiencia de la misma.

Solución posible:

- La articulación en el seno de un grupo de trabajo integrado por el sector público (SBS, Agrobanco, Fogasa, Minagri, Mef y el Gobierno Regional de la región piloto elegida) y el sector privado (Apeseg y empresas aseguradoras) para construir un proyecto piloto a corto o mediano plazo es considerada una vía idónea.

Problema:

c.4 Los Gobiernos Regionales no han incluido en sus planes concertados ni en sus presupuestos el seguro agrario, por lo que a la fecha no aportan con recursos presupuestales para dicho fin.

Solución posible:

- Celebrar convenios de cooperación institucional Minagri, Mef, Sbs con los Gobiernos Regionales para asistirlos técnicamente en incluir las metas y objetivos en sus presupuestos públicos y planes regionales, de tal forma que se adecúen a los planes nacionales y lineamientos de política nacional agraria, que son obligatorios para ellos, poner metas concretas para un año de firmado el convenio.

Objetivo:

- d. El Fogasa incrementa sus recursos con los aportes de los gobiernos regionales, además de los transferidos por el Tesoro Público.**

Problema:

El Fogasa está constituido exclusivamente por los recursos transferidos por el Tesoro Público, pese a que su ley de funcionamiento, prevé la posibilidad de los aportes de los gobiernos regionales, los que a la fecha no han aportado ni tienen planificado hacerlo.

Solución posible:

- Celebrar convenios de cooperación institucional Minagri, Mef, Sbs con los Gobiernos Regionales para asistirlos técnicamente en incluir las metas y objetivos en sus presupuestos públicos y planes regionales, de tal forma que se adecuen a los planes nacionales y lineamientos de política nacional agraria, que son obligatorios para ellos, poner metas concretas para un año de firmado el convenio.

Objetivo:

- e. El Estado promueve el desarrollo y uso de pólizas de seguros agropecuario. Existe una cultura de seguro agropecuario, los productores conocen los beneficios de los seguros agropecuarios.**

Problema:

- e.1 El Estado no hace capacitaciones en los gobiernos regionales donde se aplica el SAC, ni en otras respecto a los beneficios que pueden brindar los seguros a los sectores agropecuarios y el costo de los mismos.
- e.2 Las empresas La Positiva y Mapfre han desarrollado en lo que tiene de vida el SAC charlas de capacitación en las ocho regiones que involucra el SAC, lo cual es un

aporte importante. Sin embargo, el número de participantes a las capacitaciones ofrecidas, durante las campañas 2013-2014 y 2014-2015 (que aún no concluye), han llegado a 3141 productores¹⁹. Teniendo en cuenta el número de productores indemnizados que supera los 294 mil desde 2009 a la fecha, la cantidad de capacitados no es muy alta.

Soluciones posibles:

- Conjuntamente con la SBS, el Fogasa, Minagri, además de Cenepred y los Gobiernos Regionales, organizarán y ofrecerán talleres de capacitación. El involucramiento del Gobierno Regional puede servir para captar la mayor cantidad de participantes en los mismos.

Objetivo:

- f. **Todos los organismos y órganos del sistema de transferencia de riesgo en el sector agrario cuentan con institucionalidad y los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.**

Problema:

f.1 El Consejo Directivo del Fogasa no tienen sesiones de directorio con una periodicidad determinada, sino que, por el contrario, se reúnen cuando convoca el Presidente.

Solución posible:

- Establecer sesiones de directorio con una periodicidad determinada, por ejemplo, cada dos o tres semanas, de tal manera, ello permitirá que el órgano director del Fogasa también pueda destinar sesiones para la planificación de los objetivos más precisos de la líneas de acción.
- Contribuye a tener un orden en el trabajo, fortalecer el compromiso y los vínculos entre los integrantes del Consejo Directivo.

¹⁹ Información brindada por La Positiva.

- Incorporar a la SBS como miembro del Consejo Directivo, y hasta que ellos suceda (porque se necesita de una ley) incorporarlo como invitado.

Problema:

f.2 La Secretaría Técnica del Fogasa ha sido objeto de cambios constantes entre diversos funcionarios del Minagri, lo cual no ha sido positivo, porque el equipo técnico que da el apoyo especializado dicha Secretaría, al estar contratados como CAS han tenido que rotar de una Dirección General a otra, ocasionando algunos desfases en cuanto a la instrucciones a seguir, propias de los cambios de mando.

Soluciones posibles:

- Que la Secretaría Técnica del Fogasa permanezca en la DIGNA, dependencia que tiene la función más afín a los objetivos del fondo, por cuanto es la encargada de promover el acceso a los servicios financieros y de seguros en coordinación con los sectores e instituciones que corresponda (Art. 58 del ROF del Minagri). Ello evitaría las rotaciones constantes del Equipo Técnico.
- Que el Equipo Técnico del Fogasa se constituya como una unidad orgánica de la DIGNA, con las funciones establecidas en la Ley N° 29148, para lo cual sería necesario cambiar el ROF.
- Posteriormente a ello, incluir en el Cuadro de Puestos de la entidad las plazas para los profesionales necesarios del Equipo Técnico, para que tengan estabilidad.
- Capacitar con la finalidad de especializar al Equipo Técnico del Fogasa en materia de seguros.
- Formalizar sus metas y dotaciones presupuestarias propias de las unidades orgánicas de una entidad.

Objetivo:

g. Articular e integrar los objetivos específicos de los Lineamientos de Política Agraria en cuanto a sistema de transferencia y gestión de riesgo, con las otras políticas nacionales, planes nacionales y normativa vigente, específicamente, la

Política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, el Plan de Gestión de Riesgos de Desastres (PLANAGERD), el Plan GRACC-A y el Plan Bicentenario.

Problema:

No existe dentro de la estructura del Fogasa, ni del Equipo Técnico, personal dedicado a esta articulación.

Solución posible:

En el seno del grupo de trabajo multisectorial que se plantea crear para llevar adelante el STRA, se deberá tener presente la articulación e integración necesarias con las otras políticas y planes nacionales que se entrecruzan con el sistema de transferencia de riesgo agrario, para evitar problemas de integración y contradicciones al interior del mismo Estado, y más bien crear sinergias entre las entidades conformantes del mismo para lograr los objetivos propuestos.

En opinión unánime de los actores, el conjunto de decisiones que deben adoptarse para dirigir el accionar del Estado para el establecimiento e implementación de un STRA, llevan en sí una serie de puntos críticos y problemas, que a algunos los llena de escepticismo y otros, en cambio, ven en ello áreas de oportunidad en las cuales el trabajo permanente, comprometido, especializado y coordinado intersectorialmente con responsables identificados y plazos podrían ayudar a superar los problemas que observan para el objetivo deseado.

A continuación el objetivo general y los objetivos específicos se tratan de colocar como líneas de acción generales en los Lineamientos de Política Agraria 5 y 7 .

Lineamiento vigente

Lineamiento Nro. 5 - Financiamiento y Seguro Agrario

Fortalecer y expandir los mercados de crédito y aseguramiento agrario para pequeños y medianos agricultores a nivel nacional, en base a la ejecución de las siguientes Estrategias:

- Perfeccionar y ampliar la cobertura del Seguro Agropecuario Catastrófico (SAC)

para gestionar el alto riesgo climático de los agricultores y zonas más vulnerables al cambio climático y a fenómenos recurrentes como El Niño.

- Implementar un sistema público-privado de transferencia de riesgos agropecuarios sobre la base de un marco normativo específico, un sistema confiable de información de riesgos asegurable, e incentivos fiscales para el desarrollo de un mercado de seguros agropecuarios para la agricultura comercial de pequeña y mediana escala.

Líneas de acción:

1. Crear un espacio de diálogo permanente del sector público y privado, bajo el liderazgo del Minagri, mediante una comisión o grupo de trabajo, como instancia de coordinación multisectorial para coadyuvar al impulso y la ejecución de las políticas nacionales: SBS, MEF, PCM, Agrobanco, Cenepred, Indeci, Senamhi, Minam, Apeseg y empresas aseguradoras.

Los objetivos inmediatos son proponer un proyecto piloto, construir información para los estudios de evaluación de riesgos, hacer estudios de priorización y gradualidad de grupos de beneficiarios para el STRA, brindar asistencia técnica a los gobiernos regionales, diseñar y sustentar fuentes de financiamiento, así como mecanismos de fomento económico razonables y viables para el mercado de seguros agrarios, entre otros.

2. Coordinar acciones con Fogasa, Agrobanco, SBS, PCM como órgano rector del SINAGERD, Minam como órgano rector de las estrategias del manejo del cambio climático, con los Gobiernos Regionales, así como el Cenepred, Senamhi, Indeci y con Apeseg en materia de gestión y transferencia de riesgos de desastres, así como la integración de información de riesgos disponible, y el diseño de esquemas de acciones de prevención de riesgos.
3. Promover la participación de los gobiernos regionales en la implementación de las presentes líneas de acción y brindarles asistencia técnica.

4. Articular e integrar los objetivos específicos de los Lineamientos de Política Agraria en cuanto a sistema de transferencia y gestión de riesgo, con las otras políticas nacionales, planes nacionales y normativa vigente, específicamente, la Política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, el Plan de Gestión de Riesgos de Desastres (PLANAGERD), el Plan GRACC-A y el Plan Bicentenario.

5. Implementar y articular las fuentes de información confiables, oportunas y de calidad para los estudios de riesgos y sus impactos en la agricultura con todas las variables necesarias para explicar los rendimientos y la afectación a los mismos. Concentrar acciones para obtener un sistema confiable, de calidad y oportuno de información de riesgos asegurables.

6. Priorizar la demanda del sistema de transferencia de riesgo a corto, mediano y largo plazo, mediante el ofrecimiento de varios tipos de seguro: subsidiados, semi-subsidiados y financiados enteramente por los agricultores, facilitando el acceso a los sistemas de créditos y de seguros a los pequeños productores.

7. Promover la implementación de un sistema de seguros con coberturas y condiciones especiales para los pequeños productores agrarios de las zonas más pobres del país.

8. Realizar un proyecto piloto de un seguro comercial a través de Agrobanco y con la asesoría técnica de la SBS, las empresas aseguradoras con el apoyo de Apeseg desarrollarán programas de aseguramiento con características especialmente diseñadas para el proyecto piloto.

9. Fortalecer la institucionalidad del Fogasa, su Secretaría Técnica y el Equipo Técnico que realiza funciones de apoyo especializado.

10. Estudiar e implementar los mecanismos de fomento económicos para la participación de un mayor número de empresas aseguradoras y así maximizar la competencia en el mercado de seguros agrarios, con criterios de costo-eficiencia, razonabilidad y prudencia fiscal.
11. Dictar la normativa necesaria para viabilizar la acción del Estado en conjunto con el sector privado, para crear condiciones para la sostenibilidad del STRA.
12. Hacer campañas de difusión a nivel nacional de la utilidad que podría tener el STRA para los productores agrarios.

Lineamiento Nro. 7 - Prevención y Atención de Riesgos/Atención de riesgos sistémicos Mejorar y ampliar la prevención y atención a agricultores y localidades sujetos a alto riesgo de eventos, como sequías, inundaciones o heladas, en el contexto del cambio climático.

- Generar una red de actores con capacidades para la prevención de eventos adversos de origen climático en las zonas vulnerables, con campañas preventivas permanentes y calendarizadas.
- Activar y ampliar una red de atención a los agricultores que sufran eventos adversos de origen climático, con énfasis en las zonas de mayor vulnerabilidad frente al cambio climático.

1. Diseñar y ejecutar programas para la gestión y prevención de riesgos de desastres y adaptación al cambio climático en la agricultura.
2. Generar y llevar adelante espacios de diálogo con los gobiernos regionales y las entidades competentes en gestión de desastres.
3. Promocionar a nivel nacional la utilización de sistemas de seguros para la atención de riesgos de desastres.

NOTA FINAL:

El principio de eficacia es la capacidad de hacer algo realidad y el de eficiencia mide entonces valorativamente cómo se hace ese propósito realidad. La eficacia aplicada al Estado significaría que este debería tener las capacidades para hacer factible los objetivos y líneas de acción propuestas.

Se sugiere para el análisis por parte de los actores del Minagri anoten en esta tabla de evaluación la priorización y nivel de realización de los lineamientos propuestos, pueden usar números donde el 1 es la menor calificación y 5 la máxima. La puntuación máxima indica el orden de prioridad de los lineamientos (líneas de acción).

Magnitud: el tamaño del problema y de la solución (recursos, área geográfica involucrada, etc.).

Trascendencia: importancia del problema para los productores agrarios que se beneficiarían y para el Fogasa.

Vigencia tecnológica: posibilidades que existen en cuanto a tecnología o métodos para solucionar el problema.

Factibilidad: refiere a los recursos económicos, de personal, hardware, software que se requieren para resolver el problema.

Viabilidad y coherencia con las políticas del Minagri: nivel de respaldo por parte del Viceministro de Políticas Agrarias y viabilidad de obtener los recursos necesarios (económicos, técnicos y de información, principalmente).
