



Opciones de arreglos institucionales para el sistema público – privado del seguro agrario

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

Informe Final

Lima, mayo de 2011

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.

CAPÍTULO 7

OPCIONES DE ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA EL SISTEMA PÚBLICO – PRIVADO DEL SEGURO AGRARIO

Importa destacar que el Eje 5 de la de la Política Nacional Agraria, aprobada por Decreto Supremo N° 002-2016-MINAGRI, denominado Financiamiento y Seguro Agrario, busca fortalecer y ampliar los mercados de crédito y aseguramiento agrario, cuyo énfasis está puesto en los pequeños y medianos productores a nivel nacional.

Uno de los lineamientos estratégicos para alcanzar los objetivos del Eje 5 consiste en “5. *Implementar un sistema público-privado de transferencia de riesgos agrarios sobre la base de un marco normativo específico, un sistema confiable de información de riesgos asegurables para el desarrollo de un mercado de seguros agrarios, priorizando la pequeña y mediana agricultura*”¹.

En ese sentido, a continuación se presentan cuatro opciones legal y técnicamente viables de arreglos institucionales para la cooperación público privada y la gestión del esquema de transferencia del riesgo que permita agilizar los objetivos y metas de un sistema público-privado de transferencia del riesgo ante fenómenos climáticos en el sector agricultura.

Se presentan estas cuatro opciones a título de propuesta. Estas propuestas deben entenderse como un aporte de las posibles alternativas para adecuar la organización administrativa estatal con la finalidad de crear instituciones que funcionen eficientemente para alcanzar los objetivos del Eje 5 de la Política Nacional Agraria. Se indica antes del nombre de cada propuesta si se trata de “ruta corta” o “ruta larga”, para indicar si el camino de aprobación de la propuesta es breve o largo.

1. Ruta corta: Creación de la Unidad Ejecutora FOGASA en la Dirección General de Negocios Agrarios del MINAGRI

¹ **Política Nacional Agraria**

Eje de Política 5: Financiamiento y seguro agrario

Objetivo Lineamientos Estratégicos

Fortalecer y expandir los mercados de crédito y aseguramiento agrario para pequeños y medianos agricultores a nivel nacional

1. Consolidar y expandir el otorgamiento de créditos de AGROBANCO en el sector agrario, con preferencia hacia la pequeña y mediana agricultura, considerando las barreras de género, fortaleciendo la inclusión y la cultura financiera, con énfasis en el desarrollo de las microfinanzas.
2. Promover el desarrollo de instrumentos de financiamiento para procesos de renovación y mejoramiento de cultivos y crianzas, de importancia socio-económica a nivel nacional y/o regional.
3. Promover el desarrollo de instrumentos de financiamiento público y privado para la capitalización agraria (tierras, ganado, equipamiento) tanto en los predios individuales, como en las organizaciones, las asociaciones y las cooperativas de productores.
4. Perfeccionar y ampliar la cobertura del Seguro Agrícola Catastrófico (SAC) para gestionar el alto riesgo climático de los agricultores y zonas más vulnerables al cambio climático y a fenómenos naturales recurrentes.
5. Implementar un sistema público-privado de transferencia de riesgos agrarios sobre la base de un marco normativo específico, un sistema confiable de información de riesgos asegurables para el desarrollo de un mercado de seguros agrarios, priorizando la pequeña y mediana agricultura.

El FOGASA es un fondo con una asignación de recursos dirigida a una finalidad determinada. En el caso del FOGASA los recursos están salvaguardados y administrados bajo la forma de un fideicomiso.

Desde el punto de vista presupuestario, los fondos pueden tomar la forma de asignación financiera como actividad o recursos asignados dentro de un Pliego Presupuestal, en este caso el Pliego: Ministerio de Agricultura. Esto significa que el fondo en fideicomiso funciona como si fuera una “cuenta”, no forma parte de la estructura orgánica de la entidad y no tiene ningún tipo de autonomía administrativa ni presupuestaria. En el caso del FOGASA ni siquiera aparece en el organigrama del MINAGRI y como su secretaría técnica recae en la DIGNA, esta es la única vinculación orgánica que tiene con MINAGRI.

El FOGASA para los asuntos que están fuera del fideicomiso, como la contratación de personal, de bienes y de servicios necesarios para su funcionamiento, dependen de la Unidad Ejecutora del Pliego: Ministerio de Agricultura. La preocupación generada es que ello afecta el control, la administración, la dinámica de funcionamiento del fondo y que el personal y demás elementos para su funcionamiento, porque lo hacen dependiente de otras instancias del Pliego.

En este contexto, se plantea como solución que el FOGASA se constituya como “unidad ejecutora” al interior del Pliego Presupuestal: Ministerio Agricultura. Siendo unidad ejecutora pueden contratar, contraer compromisos, asumir obligaciones y realizar pagos, sin depender de otras oficinas o instancia de la entidad. Además en el contexto de fortalecimiento y ampliación del SAC y el paso hacia un sistema público-privado de seguros, en el marco, de la Política Nacional Agraria, ser unidad ejecutora permite fijarse metas propias y establecer responsables respecto de su cumplimiento.

Al respecto, conforme al numeral 6.1 del Artículo 6 de la N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público la Unidad Ejecutora constituye el nivel descentralizado u operativo en las entidades y organismos del Sector Público, con el cual se vinculan e interactúan los órganos rectores de la Administración Financiera del Sector Público.

Una unidad ejecutora dependencia orgánica que cuenta con un nivel de desconcentración administrativa y puede determinar recursos y recaudarlos, contraer compromisos, devengar gastos y ordenar pagos con arreglo a la legislación aplicable, registrar la información generada por las acciones y operaciones realizadas, informar sobre el avance y/o cumplimiento de metas, recibir y ejecutar desembolsos de operaciones de endeudamiento, y emitir y/o colocar obligaciones de deuda², el Titular de cada entidad

² **Ley N° 28112, Ley Marco de Administración Financiera del Sector Público**

“Artículo 6.- Organización en el nivel descentralizado u operativo 6.1 La Unidad Ejecutora constituye el nivel descentralizado u operativo en las entidades y organismos del Sector Público, con el cual se vinculan e interactúan los órganos rectores de la Administración Financiera del Sector Público. 6.2 Para efectos de la presente Ley, se entenderá como Unidad Ejecutora, aquella dependencia orgánica que cuenta con un nivel de desconcentración administrativa que: a. Determine y recaude ingresos; b. Contrae compromisos, devenga gastos y ordena pagos con arreglo a la legislación aplicable; c. Registra la información generada por las acciones y operaciones realizadas; d. Informa sobre el avance y/o cumplimiento de metas; e. Recibe y ejecuta desembolsos de operaciones de endeudamiento; y/o f. Se encarga de emitir y/o colocar obligaciones de deuda. 6.3 El Titular de cada entidad propone al Ministerio de Economía y Finanzas, para su autorización, las Unidades Ejecutoras que considere necesarias para el logro de sus objetivos institucionales”.

propone al Ministerio de Economía y Finanzas, para su autorización, las Unidades Ejecutoras que considere necesarias para el logro de sus objetivos institucionales.

Cabe precisar que conforme al artículo 58 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, los titulares de los pliegos presupuestarios proponen a la Dirección Nacional del Presupuesto Público la creación de unidades ejecutoras, debiendo contar para dicha creación con un presupuesto anual por toda fuente de financiamiento no inferior a DIEZ MILLONES Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 10 000 000,00)³.

Al respecto, el FOGASA cuenta con un presupuesto anual mayor a TREINTA MILLONES DE SOLES, además cuenta con operaciones a nivel nacional, actualmente en ocho regiones y plantea ampliarlo a todas las restantes, cuenta con metas ya actividades propias, por lo que puede constituirse como Unidad Ejecutora.

Se plantea, entonces, la creación de la Unidad Ejecutora denominada FOGASA dentro de la DIGNA del Viceministerio de Desarrollo e Infraestructura Agraria y Riego del Ministerio de Agricultura y Riego, y que esta Dirección sea la responsable de la referida Unidad Ejecutora para el establecimiento de metas y actividades, y para contraer compromisos respecto al Seguro Agrario.

Esta opción dotará de una mayor institucionalidad del FOGASA en términos de la organización interna del Minagri, porque su personal podrá asumir la responsabilidad del cumplimiento de metas y actividades, ello de cara a su fortalecimiento y ampliación con miras a un sistema, es importante para que gradualmente puedan desarrollar orgánicamente las funciones y acciones necesarias para su establecimiento.

No modifica normas legales, por lo que ley, fideicomiso, resoluciones ministeriales, organización interna Minagri siguen vigentes.

La ruta para la creación de la Unidad Ejecutora FOGASA es la siguiente:

³ **Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto**

"Artículo 58.- Unidades ejecutoras

Los titulares de los pliegos presupuestarios proponen a la Dirección Nacional del Presupuesto Público la creación de unidades ejecutoras, debiendo contar para dicha creación con un presupuesto anual por toda fuente de financiamiento no inferior a DIEZ MILLONES Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 10 000 000,00).

Las unidades ejecutoras se crean para el logro de objetivos y la contribución de la mejora de la calidad del servicio público, y con sujeción a los siguientes criterios:

a) Especialización funcional, cuando la entidad cuenta con una función relevante, cuya administración requiere independencia a fin de garantizar su operatividad.

b) Cobertura del servicio, cuando se constituye por la magnitud de la cobertura del servicio público que presta la entidad.

Excepcionalmente, se podrá tomar en cuenta como criterio los factores geográficos cuando la ubicación geográfica limita la adecuada prestación y administración del servicio público.

Asimismo, para la creación de unidades ejecutoras, la entidad debe contar con los recursos necesarios humanos y materiales para su implementación, no pudiendo demandar recursos adicionales a nivel de pliego presupuestario y cumplir con los demás criterios y requisitos que establezca la Dirección Nacional del Presupuesto Público."

1. El Titular del Pliego del Minagri (Ministro) dispone a la Oficina General de Planificación y Presupuesto del Ministerio la creación de una Unidad Ejecutora denominada FOGASA en la DIGNA.
2. La Oficina General de Planeamiento y Presupuesto (OGPP) elabora un informe técnico sustentando el cumplimiento de los requisitos para la constitución de la Unidad Ejecutora.
3. La OGPP remite un oficio acompañando el informe de sustenta a la Dirección General del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, proponiendo la creación de la Unidad Ejecutora denominada FOGASA.
4. La DGPP del MEF crea la Unidad Ejecutora FOGASA y remite el Oficio correspondiente a la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, señalando que la Unidad Ejecutora ha sido creada.

2. Ruta larga: FOGASA como nueva dirección de línea de AGRO RURAL: Dirección de Seguro Agrario

Otra opción es que, sobre la base del FOGASA, se cree la Dirección de Seguro Agrario como órgano de línea del Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural – AGRO RURAL, adscrito al Viceministerio de Desarrollo e Infraestructura Agraria y Riego. Las funciones de la Dirección de Seguro Agrario, serían las que realiza el FOGASA y además la de promocionar a nivel nacional el uso del seguro para ejecutar lo dispuesto por la Política Nacional Agraria (Eje 5).

El FOGASA se trasladaría a la Dirección de Seguro Agrario, y sería deseable que esta nueva dirección sea designada como su Secretaría Técnica.

Al respecto, el procedimiento para la creación de la Dirección de Seguro Agrario dentro del Programa AGRO RURAL es el siguiente:

1. La DIGNA propone al Despacho Ministerial la creación de la Dirección de Seguro Agrario dentro del Programa AGRO RURAL.
2. El Despacho Ministerial solicita opiniones a la OGAJ y OGPP, así como a las direcciones de línea competentes tales como la DIGNA, y a AGRORURAL.
3. Con las opiniones favorables, se emite la Resolución Ministerial que modifica el MOF de AGRORURAL, creando la Dirección de Seguro Agrario.

Cabe precisar, que las autoridades pueden decidir que el FOGASA se convierta una nueva Unidad Ejecutora, cuyo responsable será la Dirección de Seguro Agrario, en cuyo caso se repite procedimiento de creación de Unidad Ejecutora.

3. Ruta larga: El FOGASA como Programa Nacional

El FOGASA como fondo no está integrado a la estructura orgánica del MINAGRI. En ese sentido, es deseable dotar de identidad orgánica al FOGASA dentro del MINAGRI.

Según la Ley N° 29158, Ley del Poder Ejecutivo, los Programas son estructuras funcionales creadas para atender un problema o situación crítica, **o implementar una política pública específica**, en el ámbito de competencia de la entidad a la que pertenecen (un Ministerio o un Organismo Público). La creación de un Programa puede conllevar a la formación de un órgano o unidad orgánica en una entidad. En esa medida, al establecerse el Programa, se deben establecer también sus funciones, potestades y atribuciones⁴.

Entonces, con la finalidad de implementar todo lo relativo al Eje 5 de la Política Nacional Agraria, de conformidad con lo establecido por el Art. 38 de la LOPE, es posible crear un Programa Nacional sobre la base del FOGASA, adscrito al MINAGRI.

Al respecto, vale la pena mencionar que dichos programas también son unidades ejecutoras. Como consecuencia, tendría un mayor grado de autonomía administrativa y presupuestaria.

Sobre el particular, el procedimiento para la constitución del Programa Nacional FOGASA es el siguiente:

1. El Consejo Directivo del FOGASA, mediante acuerdo, o la DIGNA, mediante informe, propone al Despacho Ministerial del MINAGRI la creación del Programa Nacional de Seguro Agrario, que se constituye a base del FOGASA.
2. El Despacho Ministerial, el cual solicita opiniones a la OGAJ y la OGPP, así como a las direcciones de línea competentes tales como la DIGNA y la DGSEP. Hay que destacar que la creación de un Programa implica la creación de órganos de asesoramiento y de apoyo, además de órganos de línea, los que probablemente generarían mayores recursos presupuestales a los que forman parte del fideicomiso y deben contar con la dotación presupuestal del Pliego MINAGRI para solventarlo.

⁴ **Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo**

"Artículo 38.- Programas y Proyectos Especiales

38.1 Los Programas y Proyectos Especiales son creados, en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, en un Ministerio o en un Organismo Público, mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

38.2 Los Programas son estructuras funcionales creadas para atender un problema o situación crítica, o implementar una política pública específica, en el ámbito de competencia de la entidad a la que pertenecen. Sólo por excepción, la creación de un Programa conlleva a la formación de un órgano o unidad orgánica en una entidad.

38.3 Los Proyectos Especiales son un conjunto articulado y coherente de actividades orientadas a alcanzar uno o varios objetivos en un período limitado de tiempo, siguiendo una metodología definida. Sólo se crean para atender actividades de carácter temporal. Una vez cumplidos los objetivos, sus actividades, en caso de ser necesario, se integran en órganos de línea de una entidad nacional o, por transferencia, a una entidad regional o local, según corresponda.

38.4 Excepcionalmente, la creación de un Programa o un Proyecto Especial implicará la creación de una categoría presupuestal específica.

38.5 En el marco de los procesos de modernización y de descentralización del Estado, la Presidencia del Consejo de Ministros evalúa a los Programas y Proyectos Especiales a fin de determinar la necesidad de su continuidad. El procedimiento de evaluación se establece por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros".

3. Las Direcciones emiten opiniones, de ser estas favorables se pasa al siguiente numeral.
4. El Titular del Pliego remite la propuesta a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, la cual, con informe favorable, devuelve el expediente al Ministerio de Agricultura y Riego.
5. El MINAGRI remite al Consejo de Ministros el proyecto de Decreto Supremo que crea el Programa Nacional.
6. Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se crea por Decreto Supremo el Programa Nacional FOGASA.

4. Ruta larga: Creación del Sistema Funcional del Seguro Agrario.

Tal como se ha señalado anteriormente, en general, el Eje 5 de la de la Política Nacional Agraria busca fortalecer y ampliar los mercados de crédito y aseguramiento agrario, cuyo énfasis está puesto en los pequeños y medianos productores a nivel nacional. En particular, el lineamiento estratégico de dicha política consiste en “5. *Implementar un sistema público-privado de transferencia de riesgos agrarios sobre la base de un marco normativo específico, un sistema confiable de información de riesgos asegurables para el desarrollo de un mercado de seguros agrarios, priorizando la pequeña y mediana agricultura*”.

Sobre el particular, según EL Art. 43 de la LOPE, los Sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno. Son de dos tipos: funcionales y Administrativos.

Los Sistemas Funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado, siendo el Poder Ejecutivo el responsable de reglamentar y operar los Sistemas Funcionales. Las normas del Sistema establecen las atribuciones del Ente Rector del Sistema (Artículo 45 de la LOPE).

En ese sentido, se propone la creación del Sistema Funcional del Seguro Agrario conforme al Lineamiento Estratégico 5 del Eje 5 de la de la Política Nacional Agraria, siendo el procedimiento para su creación el siguiente:

1. El Ministerio de Agricultura y Riego elabora una propuesta legislativa que aprueba la creación del Sistema Funcional del Seguro Agrario, la cual es remitida a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.
2. La Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, con informe favorable, devuelve la propuesta legislativa al Ministerio de Agricultura y Riego.

3. Posteriormente, El MINAGRI remite al Consejo de Ministros el proyecto de creación del Sistema Funcional del Seguro Agrario, para que emita la opinión favorable.
4. Finalmente, con la opinión favorable del Consejo de Ministros, se presenta al Congreso de la República la propuesta legislativa de creación del Sistema Funcional.
5. El Congreso aprueba la Ley que crea el Sistema Funcional del Seguro Agropecuario.
6. El Poder Ejecutivo promulga la Ley que crea el Sistema Funcional del Seguro Agropecuario.

Como todos los sistemas funcionales, deben tener un organismo rector, que puede ser en este caso un Organismo Técnico Especializado (nuevo)⁵, o, una dirección e línea del Ministerio.

⁵ Artículo 33.- Organismos Técnicos Especializados

Los Organismos Técnicos Especializados se crean, por excepción, cuando existe la necesidad de:

1. Planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional.
2. Establecer instancias funcionalmente independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas; que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores Público o Privado.

Los Organismos Técnicos Especializados:

1. Están dirigidos por un Consejo Directivo.
2. Se sujetan a los lineamientos técnicos del Sector correspondiente con quien coordinan sus objetivos y estrategias.
3. Su política de gasto es aprobada por el Sector al que están adscritos, en el marco de la política general de Gobierno.