

# Estructura y marco institucional para un sistema de transferencia del riesgo para el sector agrícola<sup>1</sup>

## Contenido

1.	Resumen ejecutivo .....	2
2.	Introducción (Objetivos del documento) .....	2
3.	Iniciativas en el pasado y lecciones aprendidas .....	2
4.	Exposición y vulnerabilidad del sector agropecuario frente a riesgos climáticos.....	4
5.	Opciones principales para manejar los riesgos agropecuarios .....	6
6.	Concepto para un sistema integral de transferencia del riesgo .....	9
6.1	<b>El sistema integral como instrumento importante de la política agraria nacional</b> .....	9
6.2	<b>La cooperación pública privada como elemento clave</b> .....	10
6.3	<b>Roles y funciones</b> .....	11
6.4	<b>Mapeo de los actores involucrados en el contexto peruano</b> .....	13
6.5	<b>Intereses de los actores involucrados</b> .....	14
6.6	<b>Grupo meta del sistema de transferencia</b> .....	16
6.8	Monitoreo y Auditoría del Sistema de transferencia del riesgo .....	17
7.	<b>Aspectos operacionales del sistema de transferencia del riesgo integral</b> .....	17
7.1	<b>Unidad gestora como elemento clave del sistema</b> .....	17
7.1.1	<b>Funciones</b> .....	18
7.1.2	<b>Forma jurídica de la unidad gestora</b> .....	18
7.2	<b>Distribución</b> .....	19
7.3	<b>Productos de seguros agrícolas</b> .....	20
8.	<b>Recursos</b> .....	24
8.1	<b>Recursos financieros por parte del Estado</b> .....	24
8.2	<b>Recursos humanos</b> .....	24
8.2.1	<b>En el MINAGRI como gestor principal</b> .....	24
9.	<b>Acciones inmediatas para la implementación de la STRS</b> .....	25

---

<sup>1</sup> Este documento fue elaborado por Dr. Joachim Herbold, Munich Re, Dra. Philine Oft, GIZ Perú y MSc. Rocío Béjar, GIZ Perú.

# Resumen ejecutivo

## 1. Introducción (Objetivos del documento)

El sistema de transferencia del riesgo abarca todos los tipos de riesgos que puedan afectar al sector agrícola y pecuario. El ámbito del proyecto CAT es el sector agrícola. Por eso este documento se refiere solamente al sector agrícola. El concepto del sistema de transferencia del riesgo desarrollado es suficientemente amplio para permitir la inclusión de los seguros pecuarios siempre y cuando no se estén considerando cubrir las epizootias.

Cabe resaltar que este documento ha sido preparado con base de información de una serie de talleres y reuniones técnicas con organismos públicos y privados bajo el marco de los Proyecto de Seguros (2010-2013) y el Proyecto CAT (Desde el 2014), ambos proyecto pertenecientes a la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, en el marco de la Iniciativa Internacional de Protección del Clima (IKI) del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear (BMUB) de Alemania.

## 2. Iniciativas en el pasado y lecciones aprendidas

Por su relación intrínseca con el clima, el sector agrícola presenta un alto grado de vulnerabilidad; más aún, ante el incremento en la frecuencia y la intensidad de los fenómenos climáticos por causa del cambio climático existe la necesidad de gestionar el riesgo y adaptarse al cambio climático. La iniciativa por parte del sector público de crear un Sistema de Transferencia del Riesgo sostenible responde a esta exigencia. No obstante, la intención actual de crear un sistema es el resultado de una serie de acciones públicas y privadas para promover los seguros agrícolas en el Perú.

La iniciativa de contar con un mercado de seguros agrícolas parte de la búsqueda imperativa de la mayor rentabilidad esperada del negocio. Los seguros agrícolas son una alternativa financiera que permite reducir los riesgos asociados a fenómenos climáticos ante la presencia de un fenómeno natural extremo, aseguran la continuidad de la producción agrícola, mejoran la capacidad de asumir riesgos, contribuyen a las decisiones de negocios y aumentan el acceso a fuentes crediticias.

En los últimos 20 años, los sectores público y privado, de manera separada o en alianza, han venido fomentando la creación de un mercado de seguros agrícolas sostenible y rentable. Si bien la mayoría de las iniciativas no prosperaron, estas experiencias previas han contribuido a identificar lecciones aprendidas para una futura implementación del Sistema de Transferencia del Riesgo.

Desde la década de los 1990, liderado por el sector privado, se realizaron una serie de investigaciones y lanzamientos de productos de seguros. No obstante, no consiguieron mayor penetración en el mercado debido, entre otras razones, al alto costo de la prima y la complejidad de su operación. Con el apoyo de la cooperación internacional e investigadoras locales se desarrollaron diversos planes de educación financiera entre los distintos actores públicos y privados con el objetivo de difundir las ventajas y las desventajas de contar con un seguro agrícola. A raíz de estas iniciativas, se pudo explorar con detalle el mercado de seguros agrícolas y generar nuevos productos acordes con la demanda.

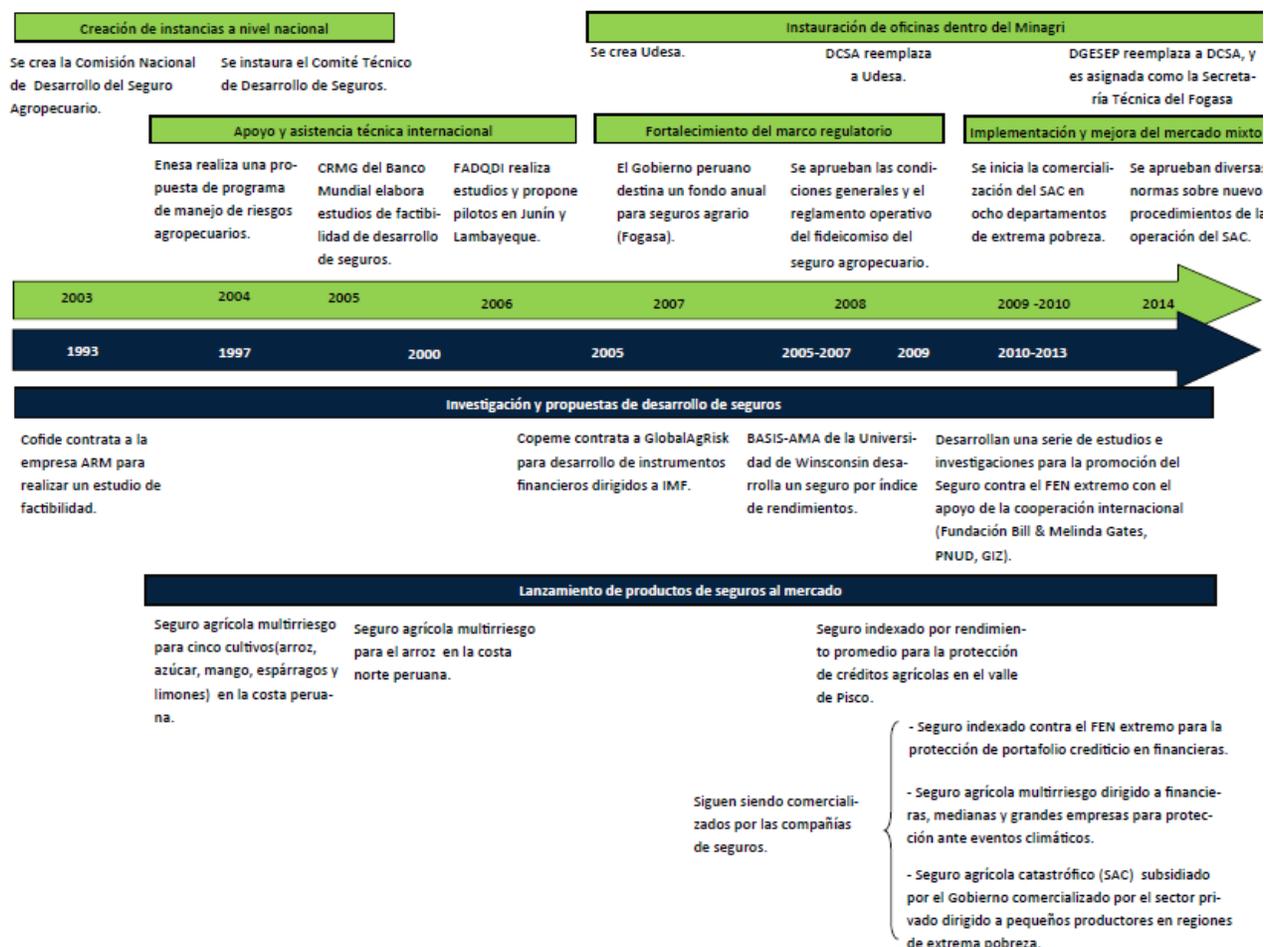
Paralelamente a partir de la década de 2000 el Gobierno asumió un papel promotor de los seguros agrarios buscando reducir la vulnerabilidad de los productores agrícolas ante los fenómenos climáticos adversos. La creación de diversas instancias y/o oficinas dentro del gobierno encargadas de implementar una política de seguros agropecuarios llevaron a diseñar e instaurar el Seguro Agrícola Catastrófico que entró en vigencia el año 2009. Si bien el SAC ha llegado a indemnizar, desde la campaña 2009-2010, a más de 220 500 agricultores en los departamentos beneficiarios, presenta diversos problemas técnicos<sup>2</sup>. La débil institucionalidad pública acompañada de la alta rotación de personal dificulta la mejora continua y el fortalecimiento del SAC.

De esta forma, el Perú aún no cuenta actualmente ni con una política consistente de seguros agrícolas, ni con un sistema integral de transferencia de riesgos que abarque todo el sector agrícola (producción agrícola pequeña, mediana y grande). Sin embargo, estas iniciativas público y privada han permitido la creación de un nuevo mercado de seguros agrícolas y el involucramiento de los gobiernos regionales en la transferencia del riesgo a través de mecanismos financieros. Adicionalmente, los actores públicos y privados pudieron reconocer la necesidad de crear un Sistema de Transferencia de Riesgo que brinde las condiciones institucionales y normativas necesarias para el desarrollo del mercado.

---

2. De los Ríos, C. & Azañedo, A. (2012). *Análisis y evaluación de mecanismos de aseguramiento agropecuario: el Seguro Agrario Catastrófico*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

**Gráfico 1. Línea de Tiempo de la evolución de seguros agrícolas en el Perú**



Fuente: Versión adaptada de GIZ (2013), *Memoria del Proyecto de Seguros para la Adaptación al Cambio Climático*.

### 3. Exposición y vulnerabilidad del sector agropecuario frente a riesgos climáticos

Según el estudio del Centro Tyndall para la Investigación del Cambio Climático<sup>3</sup>, el Perú es el tercer país más vulnerable del mundo frente a los cambios relacionados con el clima. Los eventos climáticos que afectan al Perú están relacionados a las variaciones de temperatura y precipitaciones en términos de intensidad y duración, exacerbadas por el derretimiento glacial en la Cordillera Blanca de los Andes y los fenómenos Niño y Niña. Bajo dichas condiciones

<sup>3</sup> N. Brooks, N Adger. Centro Tyndall, 2003. Country Level Risk Levels Measures.

meteorológicas, el Perú sufre de alta exposición física a riesgos climáticos que se ve afectado por inundaciones, sequías, heladas y friajes (descensos bruscos de temperatura en la selva).

Mientras que los eventos climáticos extremos pueden afectar varios sectores económicos, el riesgo asociado es indiscutiblemente alto para la agricultura en particular. La alta dependencia de los parámetros climáticos (temperatura, agua, nutrientes del suelo, concentración del dióxido de carbono) juega un papel primordial para el desarrollo de los cultivos. Los eventos extremos, su intensidad y duración, durante la fase del ciclo de vida de las plantas pueden amenazar significativamente el rendimiento, por ejemplo el estrés hídrico durante el florecimiento de la planta.

Los efectos secundarios de los eventos climáticos extremos incluyen el desarrollo de plagas y especies invasoras, estimulado por el cambio brusco de temperatura. La variabilidad de condiciones climáticas se manifiesta en duración y el tiempo cambiante de las campañas agrícolas, contribuyendo a más incertidumbre en el sector y resultando en la expansión y la intensificación de la agricultura. A largo plazo esto podría agravar la degradación de ecosistemas, la erosión de las tierras y la deforestación. Adicionalmente, las variaciones climáticas extremas impactan en las condiciones de almacenaje, el transporte y la conservación de los productos, trastocando el funcionamiento de los mercados rurales (FAO, 2007<sup>4</sup>).

En relación al cambio climático, el MINAM asegura que el cambio climático ha causado pérdidas de 80,000ha de papa y 60,000 ha de maíz blanco en el curso de 12 años (Hellin and Higman, 2005)<sup>5</sup>. El sector agrícola es el responsable de casi el 85% del consumo del agua a nivel nacional (Vergara, 2009)<sup>6</sup>, siendo considerado como el país con mayor estrés hídrico en América Latina (Triagoso, 2007)<sup>7</sup>, a pesar de que posee 5% del suministro global de agua dulce.

Los problemas estructurales en zonas rurales están exacerbando la vulnerabilidad agrícola, tal como la infraestructura inadecuada. Los sistemas de riego tecnificado es limitado a ciertas zonas de cultivo, el 73.4% de cultivos se realiza por secano (IICA, 2014)<sup>8</sup>. Por otro lado, las tasas de pobreza en zonas rurales alcanzan el 48% (ENAHO, 2014)<sup>9</sup>, dificultando la su capacidad de recuperarse (resiliencia) frente a los eventos climáticos extremos. El limitado acceso a servicios financieros y la escasez de mecanismos de gestión de riesgo en los agricultores hace que un evento climático extremo se convierta en pérdida inminente en la calidad de vida de los agricultores, teniendo inclusive repercusiones hasta en el largo plazo.

---

<sup>4</sup> FAO (2007), Cambio Climático y Seguridad Alimentaria: Un Documento Marco.

<sup>5</sup> Hellin, Jon, and Sophie Higman (2005), "Crop Diversity and Livelihood Security in the Andes", *Development in Practice*, 15, n.2, p 165-174

<sup>6</sup> Vergara, Walter (2009), *Assessing the Potential Consequences of Climate Destabilization in Latin America*. Latin America and Caribbean Region Sustainable Development Working Paper 32, The World Bank.

<sup>7</sup> Triagoso Rubio, Erika (2007), *Climate Change Impacts and Adaptation in Peru: The Case of Puno and Piura*. UNDP Human Development Report.

<sup>8</sup> IICA (2014), "Agua, Alimento para la Tierra".

<sup>9</sup> ENAHO (2014), "Evolución de Pobreza Monetaria 2009-2013".

Una de las iniciativas del gobierno peruano para enfrentarse a la posible reducción de ingresos de los agricultores es el Seguro Agrícola Catastrófico, una modalidad de seguro diseñada para la protección de los pequeños y medianos productores. Se establece un valor asegurado por hectárea igual para todos los cultivos protegidos y un rendimiento medio regional que fungirá como disparador para determinar la ocurrencia de catástrofe en una comunidad agrícola determinada. Los productos elegibles, tipos de seguro y porcentajes de cofinanciamiento son aprobados mediante una resolución ministerial del MINAG, con opinión favorable del consejo directivo del FOGASA (El Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario)<sup>10</sup>.

#### 4. Opciones principales para manejar los riesgos agropecuarios

Debido a los diversos desafíos en el sector agropecuario en el Perú se recomienda desarrollar soluciones de transferencia de riesgos agropecuarios. Por este motivo se plantean tres opciones de actuación política.

**Opción 1 - Mantener el status:** Actualmente en el gobierno peruano maneja financieramente los riesgos agropecuarios a través de pagos extraordinarios que se activan en caso de catástrofes. En la actualidad aún no existe un esquema predeterminado de instrumentos financieros<sup>11</sup> que permitan destinar fondos ex post a la catástrofe.

Para el sector agrícola, desde el 2009, el gobierno financia el Seguro Agrícola Catastrófico, que permite la indemnización a los agricultores en caso de presentarse una catástrofe por razones climáticas.

**Opción 2 - Mejorar los sistemas ex post:** El gobierno podría enfocarse en definir un esquema de instrumentos financieros para la atención ex post, así como también mejorar el ya existente programa de Seguro Agrícola Catastrófico.

**Opción 3 - Instaurar un Sistema Integral de Transferencia de riesgos agropecuarios con integración del Seguro Agrícola Catastrófico (sistema ex ante):** El gobierno en alianza con el sector privado ofrece una gama de productos financieros a los agricultores de cada segmento (pequeños, medianos y grandes).

---

<sup>10</sup>[http://www.minag.gob.pe/portal/download/pdf/programasespeciales/seguro\\_agropecuario/seguro\\_agropecuario.pdf](http://www.minag.gob.pe/portal/download/pdf/programasespeciales/seguro_agropecuario/seguro_agropecuario.pdf)

<sup>11</sup>Los instrumentos financieros que podría el Estado tener para financiar los pagos extraordinarios son:

- Fondos de reserva para desastres: Son recursos acumulados en una cuenta predeterminada, las cuales mantienen activos líquidos, es decir, en papeles o cuentas bancarias que se puedan cancelar rápidamente sin grandes costos de transacción. Con el fondo, el gobierno incurre en un costo de oportunidad pues estos dineros podrían destinarse a otras inversiones con mayores tasas de rendimiento social como la educación, al salud entre otros (Cardona, 2009: 34).
- Endeudamiento: El gobierno puede acudir a los mercados bancarios nacionales o internacionales y pedir fondos prestados ya sea para cubrir los costos directos del desastre (Cardona, 2009: 34).
- Líneas de crédito (contingente): El gobierno puede acudir a los mercados bancarios nacionales o internacionales y pedir fondos prestados ya sea para cubrir los costos directos del desastre o contratar créditos contingentes.

**Tabla 1: Descripción de las opciones de actuación política**

Opción	Descripción	Ventajas	Implicaciones u observaciones
<b>Opción A</b>  <b>Mantener el status quo</b>	Pagos extraordinarios del Estado en casos de catástrofes: Según criterios y decisiones políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se necesitan nuevas iniciativas.</li> <li>Se mantiene la estructura actual.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El sector agropecuario en su totalidad no dispone de instrumentos de transferencia de riesgo que sean jurídicamente exigibles.</li> <li>Compensaciones financieras discrecionales que no necesariamente corresponden a pérdidas reales.</li> </ul>
	Seguro Agrícola Catastrófico: se mantiene el Seguro Agrícola Catastrófico en su diseño actual	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existe un instrumento de seguro para agricultores de subsistencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Limitada gestión e involucramiento por parte de los actores interesados (incluyendo el sector privado, gobiernos regionales, agricultores).</li> <li>Poco control del proceso de indemnización.</li> </ul>
<b>Opción B</b>  <b>Mejorar los sistemas ex post</b>	Esquema financiero para pagos extraordinarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se destinan fondos según necesidad y decisión política.</li> <li>Incrementa la capacidad de recuperación del sector agropecuario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer reglas de indemnización y métodos de evaluación de daños.</li> <li>Se requiere una infraestructura técnica.</li> <li>Se requiere asignar recursos financieros anuales y extraordinarios por parte del Estado.</li> <li>Se requieren recursos humanos capacitados.</li> <li>Esa opción implica una planificación a mediano plazo.</li> <li>No existe seguridad jurídica con respecto a las indemnizaciones potenciales.</li> <li>Instrumento no sirve como colateral para los créditos agrícolas.</li> </ul>
	Mejorar el Seguro Agrícola Catastrófico	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar el funcionamiento actual, la gestión, la aceptación y el conocimiento del mismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementar controles del Estado a través de normas que sean vinculantes.</li> <li>Se requiere asignar recursos financieros permanentes por parte del Estado.</li> <li>Se requieren recursos humanos capacitados.</li> <li>Esa opción implica medidas y modificaciones de corto, mediano y largo plazo.</li> </ul>
<b>Opción C</b>	Sistema Integral de Transferencia de riesgos agropecuarios con integración del	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los diferentes segmentos de productores agrícolas disponen de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer el sistema como parte integral de la política agraria.</li> <li>Creación de alianzas público-privadas entre el Estado, el sector agropecuario</li> </ul>

Opción	Descripción	Ventajas	Implicaciones u observaciones
<b>Instaurar un Sistema Integral de Transferencia de riesgos agropecuarios</b>	Seguro Agrícola Catastrófico.  (sistema ex ante)	<p>mecanismos de transferencia de riesgo con seguridad jurídica.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsa el otorgamiento de créditos agrícolas porque el seguro sirve como colateral.</li> <li>• Impulsa el desarrollo agrícola e impide la desinversión después de eventos climáticos extremos.</li> <li>• Incrementa la seguridad alimentaria.</li> </ul>	<p>y el sector financiero (Bancas y Aseguradoras).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvención de primas por parte del Gobierno central y gobiernos subnacionales.</li> <li>• Reaseguro estatal en caso de eventos catastróficos.</li> <li>• Términos y condiciones del seguro uniforme.</li> <li>• Reforma del Seguro Agrario Catastrófico según Opción B.</li> <li>• Impulsar otros productos financieros y de seguros.</li> <li>• Intervenciones consensuadas y sistematizadas con los gobiernos subnacionales para la reducción del riesgo de desastres agropecuarios.</li> <li>• Se requiere asignar recursos financieros anuales por parte del Estado.</li> <li>• Se requiere de un equipo técnico especializado y capacitado.</li> <li>• Esa opción implica una planificación de mediano a largo plazo.</li> </ul>

### Valoración y Recomendación

Un elemento fundamental y que constituye un factor clave para lograr éxito es: un adecuado marco institucional que permita una cooperación público-privada entre el Estado, el sector agrario, el sector de seguros y el sector bancario. Este es el modelo con mayor éxito mientras que los sistemas puramente privados o estatales han fracasado en su mayoría en las décadas pasadas.

En el 2013, el MINAGRI acordó bajo un Memorándum de Entendimiento<sup>12</sup> que la opción más beneficiosa es la instauración de un Sistema de Transferencia, la cual se describe en más profundidad en el próximo capítulo.

<sup>12</sup> Anexo 1

## 5. Concepto para un sistema integral de transferencia del riesgo

Un sistema integral de transferencia del riesgo es un instrumento de gestión para la protección de una población específica ante riesgos determinados. El concepto del Sistema Integral de Transferencia del Riesgo que se ha venido discutiendo tiene por objetivo gestionar la transferencia de riesgo de los diferentes segmentos de productores ante fenómenos climáticos extremos, permitiendo así contribuir a la estabilidad de los ingresos, patrimonio y producción agrícola en el Perú.

El sistema de transferencia del riesgo buscará configurar un esquema de aseguramiento mixto público – privado, para ello la cooperación público – privada juega un papel vital en su creación y operación. La interacción entre los actores público y privado deberá ser fijada previamente especificando claramente los roles y funciones de cada actor, las cuales irán acorde a la especialización de las partes involucradas.

La diferencia entre los mecanismos de transferencia dispersos y un sistema integral es que el último permite equilibrar los distintos mecanismos alocando de manera más eficiente los recursos. Es importante resaltar que la variedad de producción y riesgos climáticos asociados dificulta la promoción de seguros agrícolas de manera independiente, el sistema permitirá equilibrar esta variabilidad y sus diferentes grados de subvención<sup>13</sup>.

Los actores interesados y claves para el sistema son: el sector público (MINAGRI, SBS, MEF, PCM), el sector privado (compañías de seguros y reaseguros, instituciones bancarias), asociaciones de productores y gobiernos regionales.

Con el sistema, los agricultores tendrán la posibilidad de transferir sus riesgos climáticos para así proteger su patrimonio, acceder al mercado financiero y tomar mejores decisiones de inversión en el sector.

### 5.1 El sistema integral como instrumento importante de la política agraria nacional

Mediante la Resolución Ministerial 0709-2014 del MINAGRI, se aprobaron los lineamientos de política agraria, los cuales incluyen fortalecer y expandir los mercados de crédito y aseguramiento agrario para pequeños y medianos agricultores a nivel nacional. Siendo una de las estrategias la implementación de 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.

---

<sup>13</sup> Un sitio de producción de alto riesgo asume una tasa de riesgo alta. Con una subvención a la prima que normalmente es porcentual los sitios de producción de alto riesgo también reciben más subvenciones de prima. De esta manera la desventaja producida por la naturaleza es equilibrada.

## 5.2 La cooperación pública privada como elemento clave

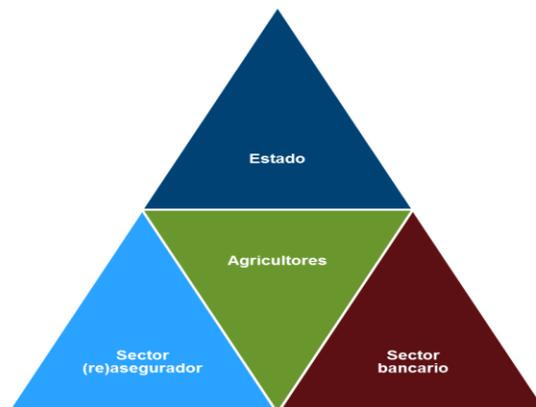
En el pasado, los sistemas de transferencia del riesgo fueron manejados exclusivamente desde el sector público, este es el caso de Estados Unidos, Brasil y en países con modelo económico socialista como por ejemplo en Cuba y la Unión Soviética. Estos modelos por sus deficiencias y baja efectividad (altos costos operativos) poco a poco han ido incorporando al sector privado y evolucionado hacia un sistema público-privado. En este proceso se ha incrementado la eficiencia y la penetración del mercado y los sistemas se volvieron un instrumento importante de la política agraria nacional.

Los sistemas organizados desde el sector privado sin ninguna intervención pública se encuentran únicamente en países con mercados de seguros de granizo. Más los seguros multirriesgos no han sido sostenibles ofrecidos bajo un régimen puramente privado, estos tipos de seguros han requerido la cooperación pública-privada.

En síntesis diseñando cooperaciones público-privadas es esencial determinar el grado de la participación pública y el grado de la participación privada así como definir sus alcances y limitaciones bajo el contexto nacional.

En la cooperación público-privada en países en vías de desarrollo hay cuatro actores clave: el estado en sus tres niveles de gobierno, agricultores, sector (re)asegurador y sector bancario, tal como demuestra el grafico siguiente

Gráfico: Cooperación público-privada - Actores involucrados



Fuente: Joachim Herbold, Munich Re

Las ventajas de una cooperación público-privada son:

- Experiencia del sector asegurador en el análisis y en la gestión de los riesgos.
- La eficiencia en gestionar y administrar las pólizas del seguro.
- Utilizar las redes comerciales de las compañías de seguros.

- Experiencia del sector asegurador en la gestión de siniestros. Rapidez y confiabilidad en los pagos de las indemnizaciones.
- Riesgos financieros compartidos entre el sector privado y el Estado. Incrementar la capacidad financiera.
- Primas cofinanciadas por el Estado incrementa la penetración de los seguros en los diferentes segmentos de productores agrícolas.
- Monitoreo y auditoría del sistema por el Estado para garantizar el uso eficiente de los recursos financieros del Estado y su impacto económico y social en el desarrollo del sector agrícola.

Para el funcionamiento eficaz del sistema es primordial definir los roles y las funciones de los actores principales del sistema de transferencia del riesgo, como se describe a continuación.

### **5.3 Roles y funciones**

#### **Estado**

El rol del Estado es ser el “driver” y el responsable principal del sistema de transferencia del riesgo. Para ello necesita definir una estructura en forma de Consejo Directivo, Comité Técnico o Secretaría Técnica conformado por los actores públicos clave (MINAGRI, MEF, PCM, SBS). Cabe resaltar que esta organización deberá ser independiente a la organización privada, más la coordinación y cooperación entre ambas será fluida y periódica.

Tiene las siguientes funciones:

- Marco legal y regulatorio: Formulación y aprobación de una ley para el sistema de transferencia del riesgo en el sector agrícola
- Determinación del funcionamiento de la cooperación público privada.
- Portador del riesgo en caso de pérdidas por catástrofe (escasez y carestía del capital de riesgo privado)
- Financiamiento de las primas de forma compartida (primas de riesgo, costos administrativos).
- Aprobación de las condiciones de los seguros (después de estudios técnicos y actuariales)
- Monitoreo, supervisión y control del sistema.

#### **Sector asegurador**

El rol del sector asegurador es ser el portador del riesgo (aseguradoras y reaseguradoras) y el agente principal de la innovación en temas de seguro agrícola.

Las funciones principales del sector asegurador son:

- Realiza las operaciones del seguro
  - Marketing
  - Administración de las pólizas de seguro

- Gestión de cartera
- Ajuste de siniestros
- Desarrollo de productos
- Manejo de base de datos

### Sector bancario

El rol del sector bancario es ser el ente proveedor de créditos agrícolas y beneficiario del seguro, así como sus clientes los productores agrícolas.

Las funciones principales del sector bancario son:

- Vincular la concesión de un crédito con la contratación de un seguro
- Preselección de clientes

### Sector agrícola

El rol del sector agrícola es ser el beneficiario del seguro y financiador del sistema de transferencia del riesgo a través del pago de las primas.

Las funciones principales del sector agrícola son:

- Compartir el costo de las primas
- Retener una parte del riesgo (franquicia, riesgo básico)
- Aplicar técnicas de producción sostenibles y estandarizadas

En resumen, los roles y las funciones principales de los actores en un sistema de transferencia del riesgo se pueden visualizar en el siguiente gráfico



"Visión Sinóptica para un Modelo de Implementación del Sistema de Transferencia de Riesgos Agrícolas"  
Dr. Michael Roth, Senior Advisor - GIZ Alemania  
Pizarra 2

## 5.4 Mapeo de los actores involucrados en el contexto peruano

En el contexto peruano, se debe tomar en cuenta los siguientes actores:

### Estado:

- **MINAGRI:**
  - Ente rector en el sector agrario, lidera la política y gestión de lineamientos y acciones en el sistema de transferencia del riesgo.
  - Monitoreo y auditoria del sistema de transferencia del riesgo.
- **MEF:**
  - Responsable para el presupuesto ordinario y extraordinario,
  - Apoyo técnico y gestión de recursos presupuestales para financiar primas de seguros agropecuarios y políticas para el mercado financiero y seguros.
  - Estructuración y financiación del reaseguro estatal.
- **PCM:**
  - Representa al interés estatal supraordinado.
  - Acompaña y viabiliza voluntades políticas y presupuestales.
- **Gobiernos subnacionales:**
  - Participan en alianza con el gobierno nacional para el desarrollo y la difusión de esquemas de seguros contra riesgos climáticos.
- **SBS:**
  - Ente regulatorio, normativo y supervisa el esquema de aseguramiento y mercado de seguros.
- **Cenepred:**
  - Responsable de la gestión del riesgo integral
- **COFIDE:**
  - Son los responsables del Fiduciario Fideicomiso del FOGASA.

### Poder legislativo

- **Congreso:**
  - Concertación a nivel de los congresistas y partidos políticos.
  - Responsable para la adopción y aprobación de leyes y normas.

### Sector asegurador

- Representadas por APESEG éstas cuentan con un Comité de Seguros Agrícolas
- Las compañías de seguros son: La Positiva Seguros, MAPFRE, RIMAC, Protecta, Pacifico se encargan de desarrollar los seguros.

## Sector bancario

- Agrobanco
- Las instituciones financieras y micro-financieras privadas

## Sector agrícola

- Representación de intereses de los diferentes productores (por ejemplo: CONVEAGRO, etc...)
- Diferentes gremios/asociaciones de productores

## 5.5 Intereses de los actores involucrados

En un Taller de Actores (10.10.12) se elaboró el siguiente gráfico con la participación de los actores en el contexto peruano.



"Visión Sinóptica para un Modelo de Implementación del Sistema de Transferencia de Riesgos Agrícolas"  
Dr. Michael Roth, Senior Advisor - GIZ Alemania  
Pizarra 1

Este gráfico demuestra la interrelación entre los distintos sectores, así como también la necesidad de involucrar a los distintos actores. A continuación se realizará una breve descripción de los principales roles y funciones de los actores principales:

### MINAGRI:

- Formula las políticas sectoriales.
- Incrementar competitividad del sector agrario.

- Garantizar la seguridad alimentaria.
- Fomentar el desarrollo rural y sostenibilidad e inclusión financiera.

MEF:

- Formula las políticas financiera-sectoriales.
- Gasto de dinero estatal razonable y eficiente.
- Reducir presupuestos extraordinarios.

PCM:

- Formula las políticas estatales.
- CENEPRED: gestión del riesgo integral.

Gobiernos subnacionales:

- Formula las políticas regionales y locales.
- Desarrollo sostenible rural.
- Gestión del riesgo y transferencia de riesgos extremos.
- Ejecución de presupuesto razonable y eficiente.
- Intermediario más directo entre el ciudadano/ productor agrícola y estado.
- Responsable en caso de que los productores/ciudadanos estén afectados por una catástrofe.

SBS:

- Supervisa y regula el mercado de seguros.
- Diseñador de la STRS

Sector (re) asegurador:

- Captar buenos negocios
- Gestión transparente de los seguros
- Liquidar siniestros bajo criterios técnicos
- Mantener una buena reputación

Sector bancario:

- Captar buenos negocios
- Gestión transparente de los créditos
- Reducir la mora crediticia, por ejemplo vía seguros agrícolas
- Evitar intervención del estado en forma de condonación de la deuda crediticia

Sector agrícola:

- Contar con eficientes instrumentos de la gestión y transferencia del riesgo
- Tener buena solvencia para ser sujeto de crédito

- Incrementar la productividad de las operaciones, por ejemplo vía aplicación de insumos y vía inversiones

## 5.6 Grupo meta del sistema de transferencia

### Micro y pequeños productores

En el Perú existen 1.8 millones de micro y pequeños productores que tienen desde menos de 1 hectárea hasta 5 hectáreas, lo que equivale al 81,8% de los productores totales.

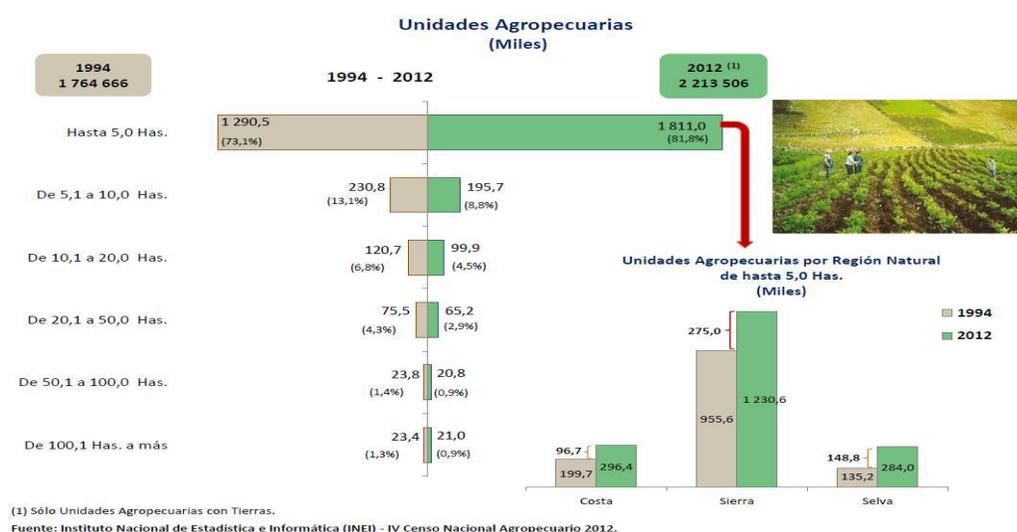
Según el Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES (2000), de cada diez toneladas de productos agrícolas y alimentos que se genera en el país, siete se originan en la pequeña agricultura, y de cada cuatro puestos de trabajo que se crean en el Perú, uno proviene de ella. Aunque estos datos hagan evidente la importancia de este sector, su baja productividad y sus consiguientes escasos ingresos ponen en tela de juicio su viabilidad<sup>14</sup>.

### Productores medianos

Los productores medianos suman 360, 800 y mantienen desde 5,1 hectáreas hasta 50 hectáreas y representan 16,2% del total de los productores.

### Grandes productores

Los grandes productores suman 41,800 y mantienen desde 50,1 hectáreas hasta más de 100 hectáreas y representan 1,8% del total de los productores.



<sup>14</sup> Trivelli, C.; Escobal, J. y Revesz, B., 2006 "Pequeña agricultura comercial: dinámica y retos en el Perú.

Otro grupo meta son los gobiernos subnacionales (regionales y locales), al estar en contacto directo con los agricultores, ante un fenómeno natural inminente son ellos lo que deben enfrentar la catástrofe (pérdidas de cultivos, pérdidas de vidas, enfermedades, escasez, etc.). Dado que los gobiernos subnacionales comparten la responsabilidad de prevención, gestión del riesgo y atención en emergencias es necesario contemplar este sector como un grupo meta más. Con la STRS, el gobierno facilitará la transferencia de riesgo.

### **6.8 Monitoreo y Auditoria del Sistema de transferencia del riesgo**

El STRS deberá contar con procesos de monitoreo y auditoría definidos, para ello se deberá tener en cuenta las siguientes definiciones:

- a) Monitoreo: es la comparación entre lo que es y debe ser la unidad gestora para la gestión y el proceso de control de calidad de los procesos de resultados
- b) Evaluación es el control de si se lograron las metas generales (por ejemplo impactos políticos). Eso se podría lograr desde una unidad dentro de una unidad pública (MINAGRI – Oficina de Control Institucional – OCI) o de un tercero independiente.
- c) Auditoria de segunda mano: auditoria interna de la unidad gestora y de las transacciones del seguro según reglas estándar, por ejemplo: ISO 9001:2008/2015.
- d) Auditoria de tercera mano: auditoria externa según reglas estándar, por ejemplo ISO 9001:2008/2015.
- e) Autoevaluación, por ejemplo según el modelo de excelencia CAF

## **6. Aspectos operacionales del sistema de transferencia del riesgo integral**

Los procesos organizacionales son esenciales para garantizar la operatividad del sistema de transferencia del riesgo de una manera eficaz y eficiente.

### **6.1 Unidad gestora como elemento clave del sistema**

En la unidad gestora se unen todos los procesos operacionales de una compañía de seguros sin tener requisitos de capital de riesgo. Eso se debe a que la unidad gestora solamente gestiona las operaciones del seguro agrícola y no es portador del riesgo necesariamente.

Esa forma organizativa tiene las siguientes ventajas:

- Costos relativamente bajos en la creación de una compañía de este tipo
- No se requiere capital de riesgo – este capital será provisto del sector (re) asegurador

- Se unen los recursos humanos capacitados en materias del seguro agrícola en una entidad.
- Estos recursos son escasos y requieren de alta especialización y permanente capacitación.
- Costos de operación razonables debido a la economía de escala.

### 6.1.1 Funciones

La unidad gestora tiene las siguientes funciones:

- Desarrollo de productos de seguros para los diferentes segmentos de productores
- Condicionados generales y particulares del seguro (aprobados y registrados por la SBS)
- Tarifación de los productos de seguros (aprobado por el Estado)
- Operaciones del seguro:
  - o Emisión y administración de pólizas
  - o Gestión y ajuste de daños
- Gestión de la cartera y suscripción
- Gestión de base de datos de pólizas (Indicador. 1.5)
- Desarrollo e investigación

### 6.1.2 Forma jurídica de la unidad gestora

Respecto a la forma jurídica hay tres principales alternativas: i) Privado, ii) Público – Privado y iii) Público.

#### Alternativas de forma jurídica de la unidad gestora del sistema de transferencia

Estructura	Privado	Público – Privado	Público
Descripción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Directivo compuesto por representantes del MINAGRI, MEF, PCM y SBS y del sector asegurador y bancario</li> <li>• Forma jurídica (GmbH/SAC)</li> <li>• Gestionado por un Gerente General</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Directivo compuesto por representantes del MINAGRI, MEF, PCM y SBS y del sector asegurador y bancario</li> <li>• Forma jurídica APP (ver con estudio legal)</li> <li>• Gestionado por un gerente General</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adscrito al MINAGRI o MEF</li> <li>• Forma jurídica OPA (ver con estudio legal)</li> <li>• Programa</li> <li>• Gestionado por un funcionario público</li> </ul>
Ventajas	Creación sencilla y rápida Innovación Eficiencia Atractiva para personal calificado	Participación equitativa del sector público y privado	
Desventajas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitada regulación.</li> <li>• Orientación solo a mercados rentables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La creación puede ser un proceso largo.</li> <li>• Influencia política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Influencia política grande en la gestión de la unidad y su personal</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambios políticos podrían afectar a la Unidad Gestora.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambios políticos afectan la sostenibilidad y constancia</li> <li>• Enfoque y capacidad técnica reducida</li> <li>• Falta dinámica y carácter innovado del sector privado</li> <li>• Creación de formación puede ser un proceso largo (institución operativa es difícil ubicarla dentro de un Ministerio)</li> <li>• Esa opción podría no tener el apoyo del sector privado</li> </ul>
--	--	--	---

### **Recomendación sobre la forma jurídica adecuada en el contexto peruano**

Las funciones de la unidad gestora son específicas de una empresa de seguros y por ello no se recomienda en una modalidad pública.

No se recomienda la opción pública porque el Estado tiene que asumir todo el riesgo. Adicionalmente la opción pública tiene el riesgo de estar sujeto a control e influencia del estado y coyunturas políticas del momento. La continuidad y sostenibilidad del sistema de transferencia del riesgo no está garantizada bajo esta modalidad. Las contrapartes concuerda que se debe pensar más en un figura privado o público-privado.

## **6.2 Distribución**

La distribución eficiente de productos de seguros agrarios es un desafío debido a que los clientes están repartidos por una amplia zona geográfica y, por lo tanto, es problemático acceder a ellos de manera eficiente desde el punto de vista de los costes. Esta situación se ve agravada si los activos asegurados tienen un valor relativamente bajo como, por ejemplo, en el caso de los agricultores minifundistas. Este desafío es independiente de los productos de seguros ofrecidos.

En los países industrializados, la distribución está dominada por los corredores de seguros directos y agentes. En las economías en desarrollo, tal distribución es, a menudo, demasiado costosa y, por lo tanto, prevalecen otros canales de distribución. Los canales más importantes son, en la actualidad, los bancos rurales y agrarios, que cuentan con buenas redes de distribución regionales y vínculos establecidos con los agricultores a través de su negocio de crédito. Obviamente, tiene sentido utilizar también estas estructuras para el seguro agrario, ya sea ofreciendo financiación y

seguros agrarios en forma de paquete como opción preferida o en forma de otra opción incluyendo, por ejemplo, tasas de interés reducidas como incentivo.

Sin embargo, también hay otros canales de distribución posibles que tienen un potencial no explotado, sobre todo los servicios de marketing (p.ej., silos o almacenes, comerciantes agrícolas), servicios de extensión, cooperativas y las instituciones de microfinanzas. Existen sinergias que se deben utilizar con el fin de proporcionar una oferta efectiva del seguro agrario a diferentes grupos objetivo.

Como el seguro agrario requiere servicios intensivos, es cuestionable si los enfoques alternativos de distribución, por ejemplo a través de las redes de Internet y del teléfono móvil, serán un éxito.<sup>15</sup>

### **6.3 Productos de seguros agrícolas**

Existen dos enfoques principales:

- Productos que cubren la explotación individual
- Productos que no cubren riesgos individuales si no riesgos agregados, por ejemplo vía bancos (portafolio) e instituciones micro-financieras, asociaciones de productores, y cooperativas.

---

<sup>15</sup> Estas tecnologías, sin embargo, podrían ser utilizadas para el cobro de primas o pagos de siniestros (véase la sección "Administración y Gestión de datos").

Los diferentes productos que cubren la explotación individual se pueden visualizar en la tabla siguiente:

### Resumen de los productos del seguro agrícola

Tipo de producto	Concepto de la cobertura	Peligros cubiertos	Ajuste de siniestros	Ventajas	Desventajas	Solicitud
<b>Seguro de daños directos</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suma asegurada fija</li> <li>• Suma asegurada variable</li> </ul>	El seguro cubre el rendimiento esperado multiplicado por el precio del producto. Aplicación de deducibles explícitos (en % de la SA) para eliminar pérdidas menores que dificultan los ajustes de siniestros.	Peligros individuales, peligros nombrados (p.ej. granizo, incendio, helada)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El cálculo de la pérdida se expresa como porcentaje del rendimiento antes de producirse el siniestro.</li> <li>• Cada cultivo requiere un método de ajuste de siniestros específico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suma asegurada admisible dentro de ciertos límites</li> <li>• El ajuste de siniestros se realiza sobre la base de la siniestralidad en términos de porcentaje</li> </ul>	Se requiere el ajuste de siniestros en el campo	Producto destacado en los mercados del seguro de granizo. Una opción preferida en el caso de cultivos no expuestos al riesgo de sequía (p.ej. cultivos especiales) y en el de cultivos con cobertura de la calidad.
<b>Seguro de garantía de rendimiento</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantía de rendimiento regional</li> <li>• Garantía de rendimiento individual (APH, historial sobre la producción real)</li> </ul>	El seguro cubre un determinado porcentaje (p.ej. el 70%) del rendimiento promedio regional o del rendimiento individual histórica, multiplicada por el precio del producto	Todos los riesgos climáticos están incluidos en un paquete; en mercados más desarrollados, también se incluyen las epidemias y enfermedades incontrolables	Después de un siniestro se determinará en el campo lo que queda de la producción agrícola.	Elevado grado de correlación entre la pérdida en la producción agrícola y la indemnización; todos los riesgos climáticos están cubiertos.	Sin un registro histórico específico de la producción agrícola es difícil establecer una garantía adecuada para el rendimiento; se requiere un ajuste de siniestro individual en forma de una	Producto estándar para cultivos de cereales, plantas oleíferas y tubérculos en los programas de MPCl (multirriesgo)

Tipo de producto	Concepto de la cobertura	Peligros cubiertos	Ajuste de siniestros	Ventajas	Desventajas	Solicitud
					estimación o de un registro del rendimiento.	
<b>Seguro indexado</b>	La cobertura se basa en un índice preestablecido (valor desencadenante) que no está directamente asociado a la pérdida real del asegurado		Ningún ajuste de siniestro individual en el campo	Al no ser necesario ningún ajuste de siniestro, los costes operacionales son más bajos	Riesgo de base involucrado; costes de desarrollo elevados (salvo el índice de rendimiento regional	Cuando no son viables las coberturas para daños directos y garantía de rendimiento, la primera opción son productos basados en un índice de rendimiento regional
<ul style="list-style-type: none"> <li>Índice meteorológico</li> </ul>		Sólo uno o dos peligros seleccionados				India (precipitación), Canadá (unidad térmica para maíz), proyectos piloto en varias economías en desarrollo (cf. HAZELL et al., 2010 y HELLMUTH et al, 2009)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Índice del rendimiento regional <ul style="list-style-type: none"> <li>- Datos oficiales sobre la producción regional</li> </ul> </li> </ul>		Todos los riesgos climáticos incluidos como paquete				India, EE.UU.

<b>Tipo de producto</b>	<b>Concepto de la cobertura</b>	<b>Peligros cubiertos</b>	<b>Ajuste de siniestros</b>	<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>	<b>Solicitud</b>
- Muestreo aleatorio de los rendimientos reales en el campo						
• Índice de vegetación (datos vía satélite)		Sólo indirectamente				Todavía no aplicable para cultivos herbáceos
• Múltiples factores en el modelo de producción de cultivos		Sólo peligros elegidos				Fase experimental

Fuente: Herbold, 2014

## **7. Recursos**

### **7.1 Recursos financieros por parte del Estado**

Para el funcionamiento y alcance del sistema de transferencia del riesgo a un gran número de explotaciones y productores es necesario contar con recursos financieros permanentes del Estado. Estos fondos son necesarios para dos mecanismos:

- Subvenciones a la prima<sup>16</sup>
- Reaseguro del Estado para cubrir los eventos catastróficos extremos

### **7.2 Recursos humanos**

Los recursos humanos son clave para el éxito de la implementación y la sostenibilidad del sistema de transferencia del riesgo. La gestión de los recursos humanos es calificada como un proceso de soporte esencial para la gestión del sistema de transferencia del riesgo.

#### **7.2.1 En el MINAGRI como gestor principal**

Se necesitan 2 puestos calificados con potencial técnico para el equipo técnico en el MINAGRI para poder llevar a cabo la implementación de un sistema de transferencia del riesgo en el sector agricultura. Esas dos personas necesitan una calificación y experiencia definida y calificada por eso se tiene que seleccionar personal con este trasfondo y con potencial para las calificaciones previstas.

#### **Funciones del puesto 1: Especialista Sénior para la Gestión del STRS**

- Desarrollo temático del concepto del sistema de transferencia del riesgo y su desarrollo en el Ministerio
- Posicionamiento del tema en la organización y hacia afuera
- Responsable del círculo del Deming (ISO 9000) y del mejoramiento continuo.
- Responsable para el sistema de calidad (meta: certificación según ISO 9001)
- Recepción de las condiciones y tarifas del seguro (a propuesta de la unidad gestora) y en coordinación con la SBS, función soberana.

#### **Perfil profesional del puesto 1**

- Economista agrícola
- Buenos conocimientos de la producción agrícola y sus riesgos en las diferentes regiones del Perú.
- Estructuras de producción en las diferentes explotaciones agrícolas
- Perfil de gestión: a definir, experiencia básica en sistemas de gestión

---

<sup>16</sup> Opciones de financiamiento: programa presupuestal 068, PPR otros mecanismos

- Proceso de selección: es posible hacerlo a través de SERVIR.

### **Funciones del puesto 2: Especialista Gestión STRS**

- Riesgos de gestión en el manejo del STRS – Asiste técnicamente al especialista senior
- Monitor del STRS: Monitoreo y evaluación de los servicios brindados por los diferentes actores
- Entrenador para la capacitación

### **Perfil profesional del puesto 2**

- Economista agrícola
- Buenos conocimientos de la producción agrícola y sus riesgos en las diferentes regiones del Perú.
- Estructuras de producción en las diferentes explotaciones agrícolas
- Perfil de gestión: a definir, experiencia básica en sistemas de gestión
- Proceso de selección: es posible hacerlo a través de SERVIR.

## **8. Acciones inmediatas para la implementación de la STRS**

A continuación se propone las siguientes actividades para el diseño y la implementación del STRS.

1. Elaboración del concepto y concertación con MINAGRI, MEF, PCM y SBS y el sector privado
2. Compromiso político plasmado en un documento legal.
3. Anclaje legal del sistema en el contexto institucional peruano, por ejemplo mediante una ley, decreto o norma (Ind. 1.1).
4. Definir metas a corto, mediano y largo plazo (Plan de acciones).
5. Consenso de los actores clave del sector privado, las aseguradas de la mano con APESEG.
6. Creación de las condiciones para un Consejo Directivo del STRS (eg: Comisión Multisectorial; FOGASA más SBS).
7. Definir el mecanismo de cooperación entre las empresas de seguros.