

FUNDAMENTOS LEGALES PARA LA APROBACIÓN DE LA TABLA DE COFINANCIAMIENTO

ANTECEDENTES

En el año 2005, la Ley N° 28939, Ley que aprueba el Crédito Suplementario y Transferencias de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006, mediante el Literal b) del Artículo 4° creó el Fondo de Garantía para el Campo, con la finalidad de garantizar los créditos otorgados por las instituciones financieras a los medianos y pequeños productores rurales organizados que orienten su actividad hacia mercados nacionales y/o internacionales dinámicos.

Mediante la Ley N° 28995, Ley que amplía la finalidad del Fondo de Garantía antes citado y cambia su denominación a Fondo de Garantía para el Campo y Seguro Agropecuario (FOGASA), se establece que la finalidad del fondo es garantizar los créditos otorgados por las instituciones financieras a los medianos y pequeños productores rurales organizados que orienten su actividad hacia mercados nacionales y/o internacionales dinámicos, así como financiar mecanismos de aseguramiento agropecuario, ofrecidos a través del Sistema de Seguros, destinados a reducir la exposición de los productores agropecuarios, tales como comunidades campesinas, nativas, pequeños y medianos agricultores, a riesgos climáticos y presencia de plagas, que afecten negativamente su producción o rentabilidad.

Posteriormente, con la finalidad de fortalecer el FOGASA, la Ley N° 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del FOGASA, estableció disposiciones necesarias para su implementación y funcionamiento, tales como, las relativas a las funciones de su Consejo Directivo y de su Secretaría Técnica, así como la determinación de los recursos que lo conforman, entre otras.

Sobre el particular, de conformidad con el Artículo 3° de la ley mencionada en el párrafo precedente, los recursos del FOGASA tienen carácter intangible, permanente e inembargable y se destinan, única y exclusivamente, a los fines previstos y a cubrir los gastos que demande la administración de los fideicomisos, la realización de estudios preliminares relacionados con el seguro agropecuario y la implementación de sistemas informáticos necesarios para la evaluación de los riesgos.

ESTADO DE LA CUESTIÓN

En el caso del FOGASA, existen ocho (8) gobiernos regionales en los que viene operando el seguro agrario catastrófico, los cuales son: Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, Pasco, Puno y San Martín. En estas zonas, el financiamiento de las primas del seguro que beneficia a los agricultores ubicados en la jurisdicción de dichos gobiernos regionales es subsidiado a un 100% y se realiza en un 100% a través del Pliego del Ministerio de Agricultura.

En el marco de los Diálogos Públicos Privados de los actores del seguro agrario, se ha planteado la ampliación el seguro agropecuario hacia otras modalidades de seguro que no sean necesariamente los subsidiados, sino los denominados seguros comerciales, en este caso co-financiado, es decir, con un financiamiento tanto del Estado como del agricultor, a través de la aprobación de un esquema de cofinanciamiento basado en una tabla de cofinanciamiento.

Sobre el punto, importa destacar que el Eje 5 de la de la Política Nacional Agraria, recientemente 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, lo cual involucra fortalecer y ampliar el seguro agrario catastrófico e implementar un sistema público-privado de transferencia de riesgos agrario, entre otros.

A mayor abundamiento, hoy por hoy, según la información del Diálogo Público N° 5 del 9 de diciembre de 2015, el mercado de seguros agrícolas atiende principalmente a dos segmentos de la población:

- El Seguro Agrícola Catastrófico: cuyo grupo objetivo son los agricultores de autoconsumo, en cultivos determinados cada campaña por Resolución Ministerial y en 8 Gobiernos Regionales. Opera desde el 2010. Es un seguro indexado al rendimiento promedio (45%) de una determinada zona. Actualmente es subsidiado en un 100% por el Estado a través del FOGASA y las empresas privadas que coaseguran son La Positiva y Mapfre.
- El Seguro Agrícola Comercial: cuyo grupo objetivo es el segmento de agricultores “comerciales” con financiamiento propio con cobertura de rendimiento (50%). Las empresas aseguradoras son La Positiva (en los préstamos que otorga Agrobanco) y Mapfre (grandes productores).

No obstante los esfuerzos realizados y los objetivos alcanzados, un problema radica en que aún existe una baja penetración de los seguros agrícolas, debido, entre otras razones, a que las primas de los seguros agrícolas son altas comparadas con otros rubros como incendio o terremoto, además se observa una baja oferta de productos de seguros agropecuarios que puedan ser tomados por diferentes segmentos de mercado, y a la fecha no existe un subsidio parcial o cofinanciamiento de la prima de seguros agrícolas (comerciales) que haga más atractivo la adquisición del seguro, principalmente por los pequeños productores comerciales. Sólo el Seguro Agrícola Catastrófico cuenta con el 100% del subsidio a cargo del Estado y aun así sólo está llegando al 13% del área agrícola¹.

En ese sentido, con la finalidad de fortalecer y ampliar el seguro agrario, resulta importante incentivar el crecimiento del mercado del seguro para agricultores con producción comercial o con crédito, lo cual impulsaría a una mayor penetración del mercado del seguro, el acceso a coberturas más efectivas, precios más razonables y

¹ Diálogo Público Privado N° 5 del 9 de diciembre de 2015.

accesibles a las mayorías, oferta crediticia agrícola, y liberaría al Estado de gastos no previstos por pérdidas ocasionadas por fenómenos climáticos.

Y, para esos efectos, uno de los mecanismos idóneos es el cofinanciamiento del seguro que sirva como medida que incentive a los productores agrarios a contratar un seguro agrario con un financiamiento parcial por parte del Estado.

Sobre el particular, se propone la aprobación de una tabla de cofinanciamiento, para cuya elaboración se ha tenido en cuenta el estudio de variados criterios de focalización, siendo estos: criterios socioeconómicos (vulnerabilidad inseguridad alimentaria, pobreza monetaria, vulnerabilidad climática) y criterios categóricos (tamaño de la unidad agropecuaria, valor comercial de la inversión o producción), así como, una clasificación por regiones según nivel de pobreza y vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.

MARCO LEGAL PARA LA APROBACIÓN DE TABLA DE COFINANCIAMIENTO

De conformidad con lo dispuesto por el literal b) del artículo 4 de la Ley N° 28939, modificado por la Ley N° 28995, el FOGASA tiene como uno de sus objetivos financiar mecanismos de aseguramiento agropecuario, ofrecidos a través del sistema de seguros, destinados a reducir la exposición de los productores agropecuarios, tales como comunidades campesinas, nativas, pequeños y medianos agricultores, a riesgos climáticos y presencia de plagas, que afecten negativamente su producción y rentabilidad.

En esa misma línea, el literal b) del artículo 2 de la Ley N° 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario, establece que el FOGASA tiene por finalidad 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. Asimismo, en virtud del artículo 6 de la Ley mencionada se estableció que el Fondo sería administrado, a través de fideicomisos, por la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. - COFIDE, que actuaría como fiduciaria.

De lo señalado, podemos observar que el FOGASA tiene como finalidad financiar mecanismos de aseguramiento agropecuario. Entonces, considerando que la baja penetración a los seguros agrícola se debe, entre otras razones, que a la fecha no existe un subsidio o cofinanciamiento de la prima de seguros agrícolas comerciales que haga más atractiva la adquisición del seguro (principalmente por los pequeños productores comerciales), si el FOGASA tiene competencia para financiar es posible concluir que también tiene competencia para cofinanciar el seguro agrícola, en este caso para agricultores con posibilidad de pago (dedicados a la producción comercial o

con crédito), ello se sustenta también porque se trata de un cofinanciamiento de un mecanismo de aseguramiento agropecuario destinado a reducir la exposición de los productores agropecuarios, que es la finalidad del Fondo².

De acuerdo a ley, entonces, el Consejo Directivo del FOGASA puede aprobar la Tabla de Cofinanciamiento de la Prima del Seguro Agrícola Comercial que, precisamente, hace viable la operatividad del seguro agrícola en la modalidad de cofinanciamiento.

En efecto, lo señalado es reafirmado por lo establecido por el Capítulo II del Reglamento Operativo del Fideicomiso para el Seguro Agropecuario, aprobado por Decreto Supremo Decreto Supremo N° 002-2014-MINAGRI, que regula el COFINANCIAMIENTO, el procedimiento para su acceso por parte de los beneficiarios y las condiciones para su procedencia. Específicamente, en el artículo 15 se dispone que el importe correspondiente al cofinanciamiento será pagado por COFIDE a las Compañías de Seguros, previa instrucción del Consejo Directivo.

Por todo lo cual, queda claro que el marco legal del FOGASA permite la implementación del seguro agrícola comercial cofinanciado por el Estado, lo cual, en consecuencia, permite también la aprobación y aplicación de la tabla de cofinanciamiento para operativizar el seguro agrícola.

En cuanto a cuál sería el dispositivo legal recomendado para que se apruebe dicha tabla, importa mencionar que el Artículo 11 del referido Reglamento Operativo del Fideicomiso para el Seguro Agropecuario, establece que:

“Artículo 11.- Elegibilidad

11.1 Para cada campaña agrícola y/o actividad pecuaria, mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Agricultura y Riego, con opinión favorable del Consejo Directivo, se aprobarán:

- a) Los tipos de bienes o producción elegible para ser cubierta por el Seguro Agropecuario.*
- b) Los tipos de Seguros Agropecuarios que se financiarán.*
- c) Las zonas o territorios geográficos de cobertura.*
- d) Los criterios de la población objetivo.*
- e) Los porcentajes de financiamiento que se aplicarán con relación al importe de la prima.*
- f) Las bases y criterios para la selección y contratación de las Compañías de Seguros que otorgarán la cobertura del Seguro Agropecuario a que se refiere el Capítulo III del presente Título.*

² El numeral 2.19 del artículo 2 del Reglamento Operativo del Fideicomiso para el Seguro Agropecuario, aprobado por Decreto Supremo Decreto Supremo N° 002-2014-MINAGRI, cuando respecto a los seguros agrarios establece que son pólizas de seguros ofrecidas por las Compañías de Seguros que coberturan riesgos de la producción agrícola y/o pecuaria de los beneficiarios y/o asegurados, cuyas primas serán financiadas con los recursos del Fondo.

11.2 Con la Resolución Ministerial a que se refiere el numeral precedente, también podrán aprobarse los términos y condiciones que deberán contener las pólizas del Seguro Agropecuario”.

En atención al artículo citado, claramente mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Agricultura y Riego, con opinión favorable del Consejo Directivo³, cada campaña se deben aprobar las zonas o territorios geográficos de cobertura; los criterios de población objetivo y los porcentajes de financiamiento que se aplicarán con relación al importe de la prima, que precisamente se refieren al tipo de seguro comercial cofinanciado, que se basa en una Tabla de Cofinanciamiento de la Prima del seguro agrícola comercial.

CONCLUSIÓN: NORMA LEGAL DE APROBACIÓN DE LA TABLA DE COFINANCIAMIENTO Y PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN

Entonces, observamos que la Tabla de Cofinanciamiento es aprobada mediante Resolución Ministerial, con opinión favorable del Consejo Directivo del FOGASA, siendo el procedimiento para su aprobación el siguiente:

1. El Consejo Directivo del FOGASA, mediante acuerdo, emite opinión favorable para la aprobación de la tabla de cofinanciamiento.
2. El Titular del Ministerio de Agricultura y Riego aprueba la tabla de cofinanciamiento mediante Resolución Ministerial.

Finalmente, a modo de conclusión, tenemos que el marco legal del FOGASA permite la implementación de la tabla de cofinanciamiento, siendo la Resolución Ministerial el dispositivo legal idóneo para la aprobación de la referida tabla por el Titular del Pliego.

³ Al respecto, cabe precisar que el Consejo Directivo del FOGASA aprueba los actos de gestión necesarios para cumplir los objetivos del Fondo, ello conforme al artículo 4 de la Ley N° 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario³. En ese sentido, es necesario que emita opinión favorable para la aprobación de la Tabla de Cofinanciamiento.