

MEMORIA

Taller Alcances del Sistema de Transferencia del Riesgo en el Sector Agricultura en el Perú





MEMORIA

Taller Alcances del Sistema de Transferencia de Riesgos en el Sector Agricultura en el Perú

Autor

Proyecto Clima, Agro y Transferencia del Riesgo

Diseño de carátula

Renzo Rabanal Pérez Roca

Fotografías

Alejandra Mozo

Responsable de organización

Philine Oft

Información y ponencias

<http://agroyriesgo.pe/material-descargable.html>

Edición de contenidos

Fiorella Poma, Adele de la Puente

Corrección y cuidado de edición

Rosa Díaz

Impresión

xxx

El presente documento es reproducido por el proyecto CAT, el cual es ejecutado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) - cooperación alemana - por encargo del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear (BMUB) de Alemania, con fondos procedentes de la Iniciativa Internacional de Protección del Clima (IKI).

Primera Reproducción, Lima – Perú, junio de 2014

Cooperación Alemana al Desarrollo – Agencia de la GIZ en el Perú
Av. Prolongación Arenales 801, Miraflores

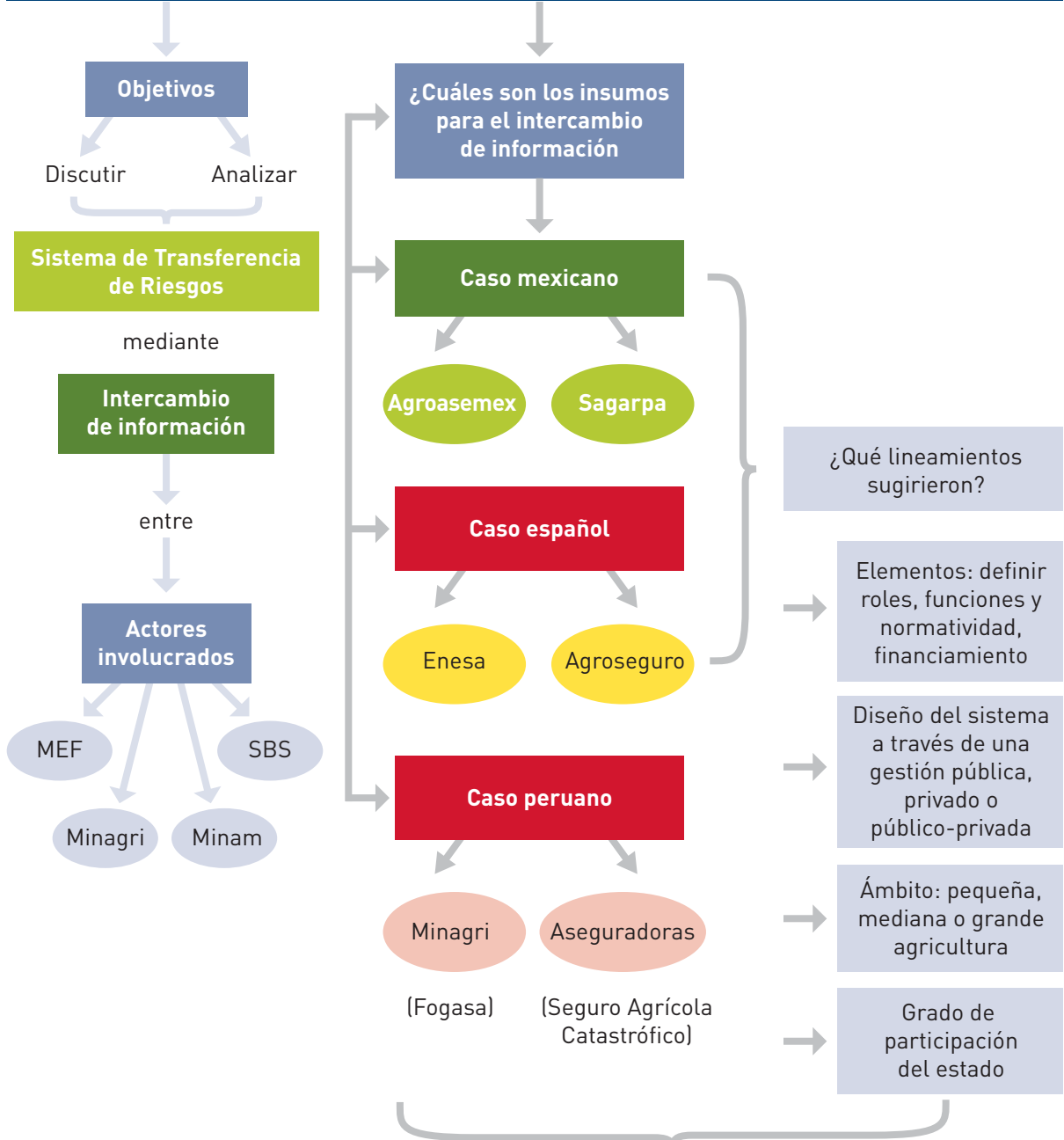
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación bajo la condición de que se cite la fuente.

Índice

Introducción	3
1. Modelos de sistemas de seguros agrarios: públicos, privados y en asociación público-privada	7
1.1 Las experiencias de España y México	7
1.2 La experiencia del Perú	10
1.3 Consideraciones en torno al modelo para un sistema de transferencia del riesgo	12
2. Papeles y funciones de los actores dentro de los sistemas de seguros agrarios	14
2.1 Las experiencias de España y México	14
2.2 Consideraciones en torno a los papeles y las funciones de los actores públicos y privados	17
2.3 Lineamientos para los papeles y las funciones de los actores	18
3. Marco normativo	19
3.1 Las experiencias de España y México	19
3.2 La experiencia del Perú	20
3.3 Lineamientos para el marco normativo	21
4. Financiamiento y modelo de negocio del Sistema Integral de Transferencia del Riesgo	23
4.1 Las experiencias de España y México	23
4.2 La experiencia del Perú	25
4.3 Lineamientos para el modelo de negocio del sistema de transferencia	26
Conclusiones y perspectivas	27

Taller N.º 01. Construcción del Sistema de Transferencia del Riesgo en el Sector Agricultura en Perú



El sistema debe centrarse en el agricultor para estabilizar sus ingresos, proteger su patrimonio y permitir su acceso al sistema financiero

Introducción

La presente memoria recoge el contenido del taller organizado por el proyecto Clima, Agro y Transferencia del Riesgo (CAT), en la ciudad de Lima los días 3 y 4 de julio de 2014, sobre el proceso de implementación de un Sistema Integral de Transferencia del Riesgo en el sector agricultura.

Antecedentes

Los fenómenos climáticos que afectan al sector agrario en el Perú demandan mecanismos de transferencia del riesgo, ya que las implicancias económicas de su abordaje son esenciales para la reducción de la pobreza de la población rural del país.

Los mecanismos existentes en la actualidad solo han podido atender de forma limitada la vulnerabilidad del sector agrícola debido a los altos costos de los seguros, la falta de información sobre los riesgos climáticos, la producción agropecuaria.. Estas características justifican la necesidad de consolidar una política de seguros agrícolas y un Sistema Integral de Transferencia del Riesgo con cobertura para la pequeña, la mediana y la gran agricultura.

En este contexto, el proyecto CAT tiene como objetivo facilitar el proceso de implementación de un sistema de esta naturaleza generado y financiado tanto por el Estado como por el sector privado; el cual contribuya a la adaptación al cambio climático en el sector agrícola frente a fenómenos climáticos extremos .

Principal actor en este proceso es el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri), en alianza con la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio del Ambiente (Minam) de la República del Perú, así como las aseguradoras nacionales y la reaseguradora alemana Munich Re.

El proyecto CAT apuesta por el acercamiento de estos actores para afianzar un diálogo que permita construir un sistema integral que atienda las nece-

sidades y tome en cuenta las características de la agricultura peruana. El proyecto se ejecuta por encargo del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear (BMUB) de Alemania, con fondos procedentes de la Iniciativa Internacional de Protección del Clima (IKI), y es implementado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Objetivos y resultados esperados

El objetivo general del taller fue discutir y analizar los alcances de un sistema de transferencia del riesgo para el sector agricultura en el Perú a partir del diálogo entre los diferentes actores involucrados en su desarrollo e implementación.

El taller permitió conocer el funcionamiento de sistemas de transferencia del riesgo en España y México; información que constituye un insumo para discutir sobre el diseño de un sistema de transferencia del riesgo sostenible, determinar los papeles y las funciones de los actores (públicos y privados), y discutir el marco normativo para los seguros agrícolas, su financiamiento y modelo de negocio.

Los principales resultados esperados fueron identificar los lineamientos para un sistema de transferencia del riesgo ante fenómenos climáticos en el sector agricultura con opciones de gestión pública, privada y asociación público-privada. Además, se buscó discutir acerca de los roles y las funciones de los diferentes actores, al igual que sobre las directrices para un marco normativo de seguros agrícolas en el Perú. Asimismo, el esbozo de los lineamientos para el financiamiento y el modelo de negocio del sistema fue parte de lo que se esperaba del taller.

Este fue inaugurado por Gustavo Romero, asesor del Viceministerio de Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura y Riego, quien destacó los múltiples riesgos a los que están expuestas las actividades agrícolas, el impacto negativo de dichos riesgos sobre la población dedicada a ellas, la seguridad alimentaria y la productividad del sector.

El seguro agrario es una alternativa adicional de gestión del riesgo porque transfiere riesgos a instituciones especializadas. Las compañías de seguros manejan los riesgos de tal forma que los seguros se convierten en un instrumento eficiente para reducir la vulnerabilidad de los agricultores. Esta dinámica podría estabilizar los ingresos y el patrimonio de los agricultores ante eventos climáticos y no climáticos no esperados.

Además, los seguros agrarios fomentan la inversión en el sector agrícola porque permiten a los agricultores invertir en cultivos más rentables aunque más riesgosos, al mismo tiempo que alientan la compra de tierras y la inversión en infraestructura.

En el Perú es el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario (Fogasa) el que pone las bases para la gestión del riesgo a través de seguros agrícolas. Por ejemplo, el Seguro Agrícola Catastrófico (SAC) ha permitido cubrir parcialmente a agricultores de ocho de las regiones más pobres del país. Si bien este mecanismo de aseguramiento ha permitido iniciar la gestión del riesgo en la agricultura, aún falta considerar políticas de mayor alcance y otros avances en este tema.

En ese sentido, los aportes de este taller serán de especial utilidad para perfeccionar el modelo peruano.

giz giz

**Taller Alcances del Sistema de Transferencia del
Riesgo en el Sector Agricultura en Perú**
03 y 04.07.14

CAT
Centro Agrario de Transferencia de Tecnología



Modelos de sistemas de seguros agrarios: públicos, privados y en asociación público-privada

1

El primer bloque de presentaciones examinó los modelos de seguros agrarios. Primero se revisaron las experiencias desarrolladas en España y México, luego se analizó la experiencia en el Perú y, finalmente, se procedió a una mesa redonda de discusión sobre los lineamientos aplicables al caso peruano.

1.1 Las experiencias de España y México

EL MODELO PÚBLICO-PRIVADO DE SEGUROS AGRARIOS EN ESPAÑA (I)

Gonzalo Eiriz, Director Adjunto de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios de España (Enesa)

Los aspectos más relevantes del sistema español son basarse en los principios de universalidad, voluntariedad, solidaridad, compromiso político, solvencia financiera, definición de roles mediante la política agraria, participación protagónica de los agricultores y mejora continua.

La característica de la cooperación público-privada es que, si bien el seguro es un contrato entre las empresas privadas y los agricultores, el Estado participa en el proceso como un garante. El seguro funciona con un flujo que comparte costos con el Estado y los gobiernos regionales, al mismo tiempo que se comparte el riesgo con las aseguradoras y el coaseguro.

Las claves de la alianza público-privada se basan en el reconocimiento de los actores entre sí y en la creación de una relación de confianza. Todos deben ganar con acciones concretas y al compartir riesgos.

El sistema español tardó 14 años en estabilizarse, sin embargo, tener una visión en común basada en el consenso de las decisiones de todos los actores (Estado, empresa y agricultores) ha sido un factor de éxito.

EL MODELO PÚBLICO-PRIVADO DE SEGUROS AGRARIOS EN ESPAÑA (III)

Juan Carlos Cuevas, Técnico del Departamento de Consultoría y Relaciones Internacionales de Agroseguro

La evolución histórica del tema en España se inició con la identificación de la alta sensibilidad social de los eventos climáticos para los agricultores. Se reconoció que las leyes no solucionan todo por sí mismas sino que deben crearse procedimientos operativos para trasladar las normas a la práctica.

La permanente discusión entre Estado, agricultores y empresas es una buena práctica porque permite la toma de decisiones orientadas a procesos prácticos, evitando así que los políticos tomaran decisiones puramente técnicas.

Para estabilizar el sistema se definieron los riesgos y los tipos de seguros, se promovió la penetración de los seguros para distribuir el riesgo, y se creó una política con acciones afines y complementarias al seguro.

El rol de la administración es acercar la oferta a la demanda, incrementar el grado de confianza, como un «árbitro», y apoyar a las aseguradoras a hacer su trabajo a través de un espacio propio.

La intervención conjunta constituye un valor agregado para el sistema de seguros. Se deben establecer principios con rigor pero con calma y no se debe fallar nunca a los agricultores. El marco de fondo es que el seguro se entiende como un derecho del agricultor que debe cumplirse.

Los puntos débiles que faltan subsanar en el caso español son que exista un marco normativo estable que permita minimizar pérdidas, contar con un presupuesto de largo plazo, mejorar la escasa información, evitar las coberturas desconocidas, contar con grandes reservas, disminuir la sensación de alto riesgo, y destacar la importancia de la existencia de un mercado potencial acompañado de la ausencia de productos específicos.

EL MODELO PÚBLICO-PRIVADO DE SEGUROS AGRARIOS EN MÉXICO (II)

Víctor Manuel Celaya, Director General de Atención al Cambio Climático en el Sector Agropecuario y del Programa de Seguros CADENA de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa)

En primer lugar, se debe definir qué y para quién se requiere el seguro. La agricultura se caracteriza por la convivencia en ella de dos realidades diferentes: la de los agricultores integrados (agricultura comercial) y la de los agricul-

tores no integrados (agricultura de subsistencia). Si la intención es proteger el crédito y el financiamiento en el campo, el público objetivo del seguro deben ser los agricultores comerciales (seguros privados), quienes deben comprar la prima de un seguro específico.

Los agricultores no integrados deben recibir el subsidio del Estado. En esta figura, el dueño de las pólizas es el Gobierno, nacional o regional, que asume la cobertura de pequeñas parcelas diferentes entre sí. Al ser parcelas muy pequeñas no se pueden asegurar con seguros específicos sino con seguros territoriales (masivos o catastróficos).

En el seguro comercial, la política la establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sin participación del Sagarpa. En el seguro catastrófico, la política la establecen Sagarpa y los gobiernos locales. Los gobiernos regionales deciden el tipo de seguro, luego se contratan las pólizas y, al final, se realiza la compra.

EL MODELO PÚBLICO-PRIVADO DE SEGUROS AGRARIOS EN MÉXICO (III)

Manuel Terrazas, Director de Suscripción Institucional de Agroasemex

La definición de un sistema de seguro (público, privado o mixto) debe realizarse de acuerdo con una política/dinámica de seguros. El motivo es que no existe un modelo que no pueda desarrollarse, sino que establecerlo depende de las condiciones necesarias, basadas en la técnica para determinar las pólizas y las indemnizaciones, así como en un marco normativo que lo respalde.

En México, el modelo de seguros público-privado surgió de una reforma técnica. Esto implicó brindar al modelo un marco regulatorio común, productos y mecanismos para un manejo técnico del riesgo, con la participación del riesgo por parte de los agricultores, la inclusión de compañías privadas y la transferencia del riesgo a los mercados internacionales.

Los seguros comerciales atienden mercados específicos (con menor exposición y mayor rentabilidad) a escala nacional. Poseen un perfil de negocios corporativos porque están vinculados al crédito, emplean la figura de un agente e invierten poco en el desarrollo de productos y en la apertura de nuevos mercados.

1.2 La experiencia del Perú

EL SEGURO AGRÍCOLA CATASTRÓFICO

Gustavo Torrejón, Director de Capitalización y Seguro Agrario del Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri)

Los principales problemas identificados durante la implementación del SAC fueron el marco normativo, los plazos para la aprobación de tablas de cofinanciamiento, el criterio técnico para la distribución de recursos, los procesos de indemnización a beneficiarios, y la deficiente selección de cultivos, entre otros.

Los avances del SAC se refieren a la participación real de los gobiernos regionales en el Fogasa, el financiamiento para las primas, la creación del fideicomiso, la elaboración de información estadística confiable referida a siniestralidad histórica y rendimientos de cultivos (transitorios y permanentes) en los ámbitos local y nacional.

Los desafíos que se enfrentan en la actualidad se refieren a:

- La implementación de un Sistema Integral de Transferencia del Riesgo Agropecuario y una estrategia integrada de manejo de riesgos para incentivar a las reaseguradoras internacionales a ingresar en el mercado.
- Superar la falta de experiencia actuarial.
- El diseño y el monitoreo de productos de seguros agrícolas.
- La inversión para la creación de condiciones de mercado favorables para el desarrollo de la industria.
- La capacitación de los agricultores en mejores prácticas de manejo y en estrategias de diversificación.
- El cambio de actitud respecto de los seguros: renuencia o falta de disposición para pagar primas.

LAS LECCIONES APRENDIDAS DEL SAC DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL ESTADO

Gustavo Torrejón, Minagri

Las principales lecciones aprendidas durante las campañas de seguros son:

- Los fondos públicos deben invertirse en la creación de bienes públicos y en el mantenimiento de condiciones favorables, no para el subsidio de las primas de seguros.

- La gestión del riesgo fortalece financieramente las estructuras institucionales.
- El Estado debe realizar estudios del riesgo que valoren la responsabilidad estatal y su capacidad fiscal.
- Es necesario minimizar la selección adversa, el riesgo moral y los costos administrativos.
- El Gobierno debe proporcionar la información necesaria para medir, evaluar y monitorear los riesgos.
- Son muy importantes sólidos marcos regulatorio y de supervisión.
- Las aseguradoras deben ofrecer productos de seguros agrícolas eficientes y sostenibles.

LAS LECCIONES APRENDIDAS DEL SAC DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL SECTOR PRIVADO

Lourdes del Carpio, Gerente Adjunto de Seguros Rurales de La Positiva Seguros

Las principales lecciones aprendidas durante las campañas de seguros son:

- El marco legal permite la sostenibilidad del fondo subsidiado.
- Falta mejorar la calidad de la información sobre rendimientos y costos de producción.
- La institucionalización del seguro permitiría definir los roles, establecer una política de largo plazo, la estabilidad de grupos técnicos en las entidades estatales, y evitar retrocesos en las políticas y los logros.
- Se deben acercar el sector público y las empresas para el diálogo con el sector asegurador mediante un mínimo conocimiento sobre los seguros.
- La educación en seguros debe ser ejecutada por el Estado.
- El sector privado puede contribuir en el proceso educativo pero no es su rol durante el desarrollo del sistema.
- El desarrollo de nuevos y mejores productos es fruto de la inversión en investigación, lo cual, al reducir costos, permitiría masificar los seguros.
- El seguro agrícola contribuye a que el agricultor continúe con su actividad luego de un evento e impide su endeudamiento con las entidades financieras.

- El seguro agrícola tiene beneficios colaterales como la generación de información sobre el tema en beneficio del sector agrícola y de la inclusión financiera de los agricultores.
- Los seguros subsidiados por el Estado se podrán mantener en el mercado mediante la continuidad política del tema y la educación que se promueva sobre este.
- El seguro agrícola comercial se mantiene por su baja tasa, su simplicidad y su fácil comercialización.
- El principal reto de sostenibilidad del seguro es mantener una tasa baja.

1.3 Consideraciones en torno al modelo para un sistema de transferencia del riesgo

La mesa de discusión se enfocó en cómo desarrollar un sistema de seguros agrícolas que sirva como instrumento especializado para la gestión del riesgo ante fenómenos climáticos. La visión del sistema es beneficiar al agricultor brindándole una mayor estabilidad en sus ingresos, patrimonio y producción, así como mejorar sus posibilidades de ser sujeto de crédito en el sistema financiero.

El debate no se limitó a indicar si el sistema debería ser público o privado, si no que se orientó a definir la naturaleza y el ámbito de la participación pública en los sistemas de seguros agrarios. Por ello, partió de preguntar a los asistentes: ¿Qué tipo de sistema se quiere implementar? ¿Cuál es la estructura del sistema de transferencia del riesgo?

Las principales respuestas consensuadas fueron:

- El «ingrediente» para el sistema es la participación de los gobiernos regionales y locales. Los municipios son los que están más cerca a los agricultores y a las áreas afectadas. La estrategia debe tener objetivos y un público específicos para ser el punto de partida de todas las demás acciones que permitan establecer un sistema de seguros.
- La inclusión de otros actores del sector público debe basarse en las condiciones y las políticas que se requieren para su ingreso. Las condiciones son el grado de participación en el sistema, el grado de factibilidad y el grado de dificultad para su ingreso en el proceso de implementación.

- El sistema perfecto no existe, nunca se pueden establecer las condiciones ideales; por lo tanto, la primera tarea es comparar el sistema actual con su etapa inicial. Lo esencial consiste en sentar las bases o las condiciones mínimas, porque a lo largo de los años el sistema se consolidará.
- El sistema debe centrarse en los agricultores. Este grupo no siempre forma parte de los planes de trabajo de gobiernos regionales cuyos periodos de gestión son de cuatro años. Asimismo, resulta necesario actualizarlo de acuerdo con los intereses de los productores y la selección de productos más demandados, entre otros factores.
- Una de las principales críticas es que, si bien se está identificando el papel de cada actor, aún no se define cómo van a trabajar de forma conjunta entre sí y en una misma dirección.
- Para el caso peruano ya existe una base, la comercialización del Seguro Agrícola Catastrófico. El SAC debe ser el punto de partida para mejorar lo existente. Se deben enlazar las políticas públicas para incluir a los agricultores (medianos y grandes) porque su actividad contribuye a la economía del país. Lo que falta para crecer es un plan de trabajo de largo plazo con metas definidas.

Papeles y funciones de los actores dentro de los sistemas de seguros agrarios

El segundo bloque de presentaciones se dedicó a analizar el papel y las funciones de los actores: Estado, empresas y agricultores, dentro de los sistemas de seguros agrarios. Primero se analizaron las experiencias desarrolladas en España y México y, luego, se procedió a una mesa redonda de discusión sobre los lineamientos aplicables al caso peruano.

2.1 Las experiencias de España y México

ROLES Y FUNCIONES DE LOS ACTORES DEL SISTEMA DE SEGUROS AGRARIOS EN ESPAÑA

Gonzalo Eiriz, ENESA

El sistema considera la participación de los sectores público y privado. El sector privado está compuesto por agricultores, ganaderos, el pool de aseguradores y los reaseguradores privados. El sector público lo integran las aseguradoras públicas, el Gobierno central y los gobiernos locales.

El operador principal del sistema es la Entidad Estatal de Seguros Agrarios de España (Enesa), la cual funciona como una agencia que se encarga de diversas funciones administrativas y cuyo rol es ser una especie de árbitro de equidad consensuada con las partes.

La Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSFP) se encarga de la administración económica, revisa aspectos como la tutela y la regulación del sistema, la aprobación del cuadro de coaseguro, y las condiciones y el peritaje.

Los representantes de los productores se encargan de transmitir las necesidades del territorio, divulgar el seguro, aportar soluciones a problemas concretos y vender las pólizas de seguro.

Las entidades aseguradoras se ocupan de los contratos privados, la gestión del seguro, y de adelantar la subvención, liquidarla y pagar las indemnizaciones.

Como buenas prácticas de esta experiencia aparecen el liderazgo y el apoyo público, el reconocimiento mutuo de los actores, la resolución de conflictos de acuerdo con los intereses de los actores, la activa participación y la búsqueda del consenso en todas las instancias por las que fluye el sistema.

ROLES Y FUNCIONES DE LOS ACTORES DEL SISTEMA DE SEGUROS AGRARIOS EN ESPAÑA

Juan Carlos Cuevas, Agroseguro

Agroseguro es una entidad gestora, con enfoque en la atención al cliente. Se encarga de manejar el sistema para todas las compañías, asume la parte administrativa y de investigación; lo que permite reducir costos al sistema en general. Asimismo, ha desarrollado áreas específicas de experiencia en comunicaciones, normativa, siniestralidad, consultoría y direcciones territoriales.

Los seguros agrarios combinados se basan en la intervención del sector privado, dado que la gestión del riesgo la realizan un pool de aseguradoras, lo que permite unir sinergias para compensar el riesgo de forma conjunta. Su visión de trabajo incluye la compensación de riesgos, la técnica aseguradora (detalles sobre primas, condiciones comunes y específicas, tarifas y reaseguro), el coaseguro, la subvención parcial del Estado, y la participación de las aseguradoras mediante el uso de sus redes comerciales.

Las entidades aseguradoras participan en el sistema a través de una afiliación voluntaria en el cuadro del coaseguro. Estas asumen el riesgo en la misma proporción que su porcentaje de participación en el capital social de Agroseguro.

Para Agroseguro:

- Los riesgos agropecuarios poseen características particulares porque son complejos de definir y de establecer parámetros.
- La técnica y las nuevas tecnologías permiten diseñar modelos de seguro dinámicos y eficaces.
- Los requisitos básicos del sistema son la capacidad financiera, la masa crítica suficiente, la dispersión del riesgo y la estabilidad.

ROLES Y FUNCIONES DE LOS ACTORES DEL SISTEMA DE SEGUROS AGRARIOS EN MÉXICO

José Manuel Terrazas , Agroasemex / Víctor Manuel Celaya , Sagarpa

En el sistema mexicano existen tres tipos de actores:

- Estatales: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa)
- Privados: aseguradoras y fondos de aseguramiento.
- Productores.

En el sistema mexicano, la SHCP regula a las empresas de seguros, analiza sus reservas estratégicas, autoriza sus notas técnicas, define porcentajes de subsidios, fomenta fondos de aseguramiento y ha creado una instancia técnica de asesoramiento: Agroasemex.

La SHCP analizó los criterios técnicos para crear un padrón de agricultores y definir el monto a cubrir. El Estado no puede actuar como un ajustador en campo sino que debe definir quiénes integran el público objetivo del apoyo. Este ejercicio está enfocado a que el agricultor se recupere luego de un evento catastrófico, por lo cual no cubre ingresos ni costos de producción.

El Gobierno no puede preferir ningún tipo de seguro (paramétrico o indexado) porque los fenómenos climáticos suelen variar, tampoco se puede apostar a un solo tipo de seguro. El mercado debe abrirse de tal manera que se pueda escoger entre ambas opciones. No es un requisito tener una sola oficina que agrupe las políticas agrícolas y las políticas económicas para lograr una mayor cobertura.

El modelo necesita certidumbre, transparencia y reglas claras para cualquier forma de ejecución del producto. Esta particularidad puede ser abordada por cada país en su camino de construcción de un sistema adecuado a su realidad.

Agroasemex es el encargado de las operaciones de reaseguro, fondos y seguros. Vela por la ejecución de los programas de subsidio, la investigación para el desarrollo de productos, la promoción de fondos de aseguramiento y la propuesta de gestión del subsidio.

Los fondos de aseguramiento realizan las operaciones de seguro y reaseguro, diseñan las coberturas de aseguramiento, participan en los grupos de trabajo (proponen reglas y realizan asambleas informativas, entre otras actividades), capacitan y supervisan las operaciones del fondo, informan sobre las constancias suscritas y promueven la constitución de fondos de aseguramiento.

Las compañías privadas se ocupan de las operaciones de seguro y reaseguro, participan en grupos de trabajo sobre la prima e informan a Agroasemex acerca de las pólizas suscritas y pagadas para el envío del subsidio a la prima.

El papel del Estado se debe enfocar a promover la participación a través de la creación de un marco jurídico, el desarrollo de productos diferenciados, la protección de cultivos no asegurados, la participación de las empresas privadas y del mercado internacional, la creación de fondos de aseguramiento y la supervisión del sistema de seguros.

La manera de reducir el costo del seguro es la disminución del gasto administrativo. El riesgo vale lo que vale, al no poder reducirse, se debe innovar para volver al seguro más eficiente y económicamente accesible.

Para la Sagarpa, la primera recomendación es no buscar el sistema ideal de seguros sino preocuparse en desarrollar el sistema de transferencia del riesgo. Se suele analizar el diseño del sistema de seguros desarrollado en México, lo más importante de dicho sistema es que logró construirse en un contexto en el cual los fenómenos climáticos afectaban indiscriminadamente a la población y era competencia del Ministerio de Agricultura atender las demandas.

LECCIONES DE ESTAS EXPERIENCIAS

- El Estado debería ser el portador del riesgo, financiar primas de forma compartida, determinar las condiciones de los seguros y supervisar el sistema.
- El sector asegurador asume parte del seguro, desarrolla productos y realiza las operaciones del seguro.
- El sector financiero vincula los créditos con la contratación del seguro.
- El sector agrícola retiene parte del riesgo, comparte el costo de las primas y aplica técnicas de producción sostenibles y estandarizadas.

2.2 Consideraciones en torno a los papeles y las funciones de los actores públicos y privados

En el Perú ¿las organizaciones ya tienen claro su papel en el sistema de transferencia del riesgo? ¿Cuál es la función que deben cumplir para asumir su papel en el sistema integrado de transferencia del riesgo?

En el país, las aseguradoras han probado ingresar en el mercado con el SAC. Asimismo, han lanzado un seguro sin subsidio con Agrobanco, con una lógica de mutualidad al no cobrar gastos administrativos (sin broker). Por último, las aseguradoras se ocuparon de la difusión y la venta de los seguros entre su cartera de clientes. Para las aseguradoras, la falta de certidumbre sobre la naturaleza de largo plazo de un sistema de seguros hace que su supervivencia sea anual, sin tener la seguridad de que este sea un sistema con proyección a 15 años, por ejemplo.

El papel del Minagri es el de ser promotor y generador de un sistema de transferencia del riesgo, con el sector público como articulador entre todos los actores. La rectoría debería estar a cargo de este ministerio, función a compartir con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

2.3 Lineamientos para los papeles y las funciones de los actores

PRESENTA LOS RESULTADOS DE LA DISCUSIÓN

Víctor Celaya, Sagarpa

- La definición de papeles debe reflejarse también en las leyes, por lo que en estos procesos debe incorporarse al Poder Legislativo para lograr la asignación de presupuestos y la elaboración de políticas públicas.
- La banca tiene identificados a sus clientes en las regiones, por lo cual se debe incluir a los aseguradores en los debates sobre el esquema a desarrollar.
- Se debe emplear información técnica y los registros de desempeño del producto para la definición de roles y funciones del sistema de transferencia del riesgo.
- La participación de los diferentes actores involucrados en el sistema es positiva, sin embargo, cada tipo de producto requiere convocar a aquellas partes interesadas en el tema.

Marco normativo

3

El tercer bloque de presentaciones se dedicó a analizar el papel y las funciones de los actores: Estado, empresas y agricultores, dentro de los sistemas de seguros agrarios. Primero se analizaron las experiencias desarrolladas en España y México, luego la del Perú y, finalmente, se recabó la opinión de un panel de expertos sobre los lineamientos aplicables al caso peruano.

3.1 Las experiencias de España y México

MARCO NORMATIVO EN ESPAÑA

Gonzalo Eiriz, Enesa

Las razones en pro de una ley específica para los seguros agrarios son múltiples y se basan en la naturaleza de lo asegurable. En el caso del seguro agrícola, el bien asegurable aún no existe (no es algo tangible) por lo cual su naturaleza debe ser diferente. A esto se suma el elevado capital en riesgo, se temía que el Estado no pudiera asumir los costos de un siniestro, lo cual también motivó la creación de una ley específica.

El marco normativo debe asegurar la definición de los actores a través de un proceso muy participativo (delegar parte del poder) y definir el papel de cada uno de forma estable y predecible. La función social del seguro, basado en un criterio de solidaridad para con los agricultores, está anclada en el marco legal al establecerse bajo el principio de solidaridad.

La ley define los lineamientos generales, es decir, pone las bases para el seguro. Por otro lado, existen convenios y acuerdos formales paralelos a las normas. Esto es fundamental para que todo el engranaje funcione.

El caso español tiene una particularidad. En 1986, España se adhirió a la Unión Europea por lo que tuvo que adoptar estándares europeos, por eso se creó un

artículo específico para el funcionamiento de los seguros; por ejemplo, se definió que no se podía apoyar a las grandes empresas a través del sistema estatal. En conclusión, es necesaria una ley específica para los seguros agrarios por múltiples razones, así como un marco normativo y acuerdos formales para otorgar estabilidad al sistema.

MARCO NORMATIVO EN MÉXICO

Víctor Celaya, Sagarpa

En México no se promulgó una ley de seguro agropecuario para desarrollar el seguro agrícola. El sistema funcionó como parte del sistema general de seguros, el cual rige a todas las empresas de aseguramiento con un mismo reglamento.

A partir de la Ley General de Seguros se creó una Comisión Nacional de Seguros y Finanzas, así como una ley sobre el Contrato de Seguro que se encarga de la parte administrativa. Por otro lado, los fondos (empresas de aseguramiento de los productores) también crearon sus propias normas para promover el servicio de aseguramiento y definieron derechos, obligaciones, rendición de cuentas, etc.

El funcionamiento del sistema es posible porque que existen reglas de operación anuales emitidas por la Sagarpa, bajo el componente Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero (Fondo). Fondo define los límites sobre número de hectáreas o cabezas de ganado asegurables, al mismo tiempo que verifica que no se entreguen apoyos dobles.

La forma del subsidio de un seguro agrícola no se puede definir en una ley porque esta es muy difícil de modificar; por el contrario, el subsidio debe ser flexible para adaptarse constantemente. Lo que sí se puede establecer en la normativa es la implementación del subsidio.

Las reglas de operación anuales emitidas por la SHCP cubren a todos los agricultores (grandes o pequeños productores); por ejemplo, las diferentes regiones tienen distintos porcentajes de subsidio establecidos por la Secretaría de Hacienda, aunque esto debería hacerlo la Secretaría de Agricultura.

3.2 La experiencia del Perú

MARCO NORMATIVO PERUANO PARA EL FOGASA Y EL SEGURO AGROPECUARIO

Gustavo Torrejón, Minagri

En el Perú se crea el Fogasa en el año 2006 para garantizar créditos a los medianos y los pequeños productores rurales organizados que orienten su actividad hacia mercados nacionales o internacionales.

La modificación de la ley inicial que dio vida al Fogasa permitió ampliar el fondo para garantizar los créditos a los medianos y los pequeños productores rurales, así como para financiar mecanismos de aseguramiento agropecuario.

La administración del fondo se estableció a través de un fideicomiso; sin embargo, esta figura carece de personería jurídica, lo cual dificulta otros procesos administrativos que deberían modificarse.

Para abarcar todos los objetivos de un sistema de transferencia del riesgo se requiere crear las condiciones necesarias para dotar de institucionalidad al Fogasa; lo que se puede lograr a partir de la experiencia de su implementación y la información generada en este periodo.

3.3 Lineamientos para el marco normativo

PRESENTA LOS RESULTADOS DE LA DISCUSIÓN

Carla Chiappe, SBS

LECCIONES DE LA EXPERIENCIA DE ESPAÑA

Si se crea una ley específica para los seguros debería ser lo más genérica posible, con el fin de que no resulte complejo modificarla. El sistema debe diseñarse como una política de Estado, indiferente a las orientaciones políticas de derecha o izquierda. Luego se podrán desarrollar normas más específicas que complementen la ley general.

Las subvenciones deben ser variables, dado que varían el mercado, las condiciones climáticas, las necesidades, etc. En el aspecto legal debería ser flexible, o poder modificarse anual o bianualmente.

El desafío de la nueva ley es lograr el consenso. La visión que la inspira es apoyar al sector agrario a pesar de las diferencias de intereses.

LECCIONES DE LA EXPERIENCIA DE MÉXICO

No es condición necesaria la promulgación de una ley para crear el sistema, ya que el marco normativo general brinda ciertas condiciones para la existencia de este. La ley debe centrarse en los elementos que protejan el sistema y permitan al agricultor continuar con su actividad. Su función es establecer con claridad, a través de la institucionalización, qué actores deberían participar.

Las subvenciones no deben fijarse en la ley. El Ministerio de Agricultura debe necesita la flexibilidad para realizar los cambios necesarios en los seguros y en el sistema de subvenciones.

El seguro debe emplearse para hacer política agraria, es decir, convertirse en un instrumento para mejorar el sistema.

El fideicomiso para el caso peruano puede convertirse en un fondo para afrontar años malos, dado que puede acumular los fondos de años sin desastres.

LECCIONES DE LA EXPERIENCIA DEL PERÚ

El diseño y el modelo institucional deberían estar regulados para no verse afectados por los cambios políticos en los diferentes sectores que participan.

La institucionalidad promueve la participación y sí debería definirse la obligatoriedad para los actores. El principal desafío es llevar a la práctica la implementación mediante la sensibilización de los formuladores de políticas y de los tomadores de decisiones.

Los actores realizan sus funciones pero no existe una articulación clara ni establecida en algún marco normativo. Este puede ser uno de los motivos del entrapamiento de los seguros, ya que el sistema no da seguridad ni garantías de continuidad.

El marco legal para los seguros es muy estricto, al mismo tiempo que trata de abordar varios objetivos. Resulta poco flexible para el tema agrícola, que es tan cambiante y se ve afectado por diversos factores. Se requiere de una ley para asegurar la participación de los actores. Al no existir una norma, no se dan los espacios de participación necesarios para impulsar el sistema.

En la práctica sí existe un sistema y este funciona, sin embargo, deben mejorarse ciertas condiciones específicas de acuerdo con las necesidades de los seguros agrícolas.

Financiamiento y modelo de negocio del Sistema Integral de Transferencia del Riesgo

4

El cuarto bloque de presentaciones se enfocó en el financiamiento y el modelo de negocio del Sistema Integral de Transferencia del Riesgo. Primero se analizaron las experiencias desarrolladas en España y México, luego se revisó la experiencia del Perú y, finalmente, se procedió a una mesa redonda de discusión sobre los lineamientos aplicables al caso peruano.

4.1 Las experiencias de España y México

FINANCIAMIENTO Y MODELO DE NEGOCIO EN ESPAÑA

ESQUEMA DE SUBVENCIONES Y REASEGURO DEL ESTADO EN ESPAÑA

Gonzalo Eiriz, ENESA

FUNCIONAMIENTO Y FINANCIAMIENTO DE LA UNIDAD GESTORA AGROSEGURO

Juan Carlos Cuevas, Agroseguro

El sistema en España cuenta con un presupuesto anual. Si no se gastan los fondos, regresan a la administración central, esto implica que el presupuesto del siguiente año puede disminuir.

La evolución del seguro en los últimos 14 años muestra que el capital asegurado se está manteniendo en un promedio de € 11.000 millones de euros, que el número de pólizas tiene una tendencia al crecimiento y que la subvención de Enesa ha ido en aumento (en parte por la crisis).

El sector agrario recibe más de lo que invierte en el seguro. El equilibrio que se debe intentar conseguir es la relación entre el monto de las primas y la siniestralidad.

La estructura de la prima comienza con la prima base, de riesgo neto, continúa con la prima de riesgo, de riesgo recargado, la prima comercial común, la prima comercial y el recibo de prima.

La experiencia indica que algo importante es la capacidad de evolución. Esto significa que el sistema comienza con un número pequeño de seguros y se van incrementando poco a poco el número y los tipos de producción asegurados.

El diseño de productos, o sus modificaciones, requieren un periodo de tiempo que permita generar las condiciones necesarias para su implementación. Agroseguro tiene como objetivo optimizar procesos y presupuesto, esto se logra a través del incremento de la prima por gastos de administración.

También se emplean servicios a través de Internet, como comunicación de siniestros, información georreferenciada, datos del asegurado, consulta de indemnizaciones y consulta de peritajes.

Resumiendo, las principales características de este caso serían:

- Se requiere centralizar información para luego compartirla.
- Los servicios por Internet para la gestión del seguro agrario permiten eliminar procesos de distribución de información, reducir costos, realizar modificaciones online, disminuir plazos de recepción de documentos, aumentar la calidad de datos recibidos, mejorar procesos internos, etc.
- Un sistema de transferencia del riesgo demanda tiempo y una visión de largo plazo; además, otorgarle estabilidad requiere la definición de las reglas de juego del sistema.
- La inversión es necesaria para que el negocio crezca, todos los actores deben invertir, tanto el Estado como las empresas privadas.

FINANCIAMIENTO Y MODELO DE NEGOCIO EN MÉXICO

ESQUEMA DE SUBVENCIONES Y REASEGURO DEL ESTADO EN MÉXICO

Victor Celaya, Sagarpa / Manuel Terrazas, Agroasemex

Los principales resultados del sistema mexicano fueron pasar de un programa de compensaciones vía apoyos directos (ex post a la ocurrencia de los desastres naturales) a un programa de transferencia del riesgo a través de coberturas de seguros catastróficos. Se logró mantener el seguro comercial de forma constante, generar el crecimiento exponencial del seguro catastrófico y el incremento anual de la cobertura de los seguros pecuarios.

El seguro debe comprenderse como una protección en caso de un desastre en la agricultura y la ganadería. No es una inversión para ganar dinero, sino una herramienta de protección durante eventos extremos.

El seguro catastrófico es una herramienta para optimizar los recursos públicos. La visión sobre el financiamiento debe apuntar a comprender que el bien asegurable no son las parcelas ni el ganado, sino las finanzas públicas que tienen que responder ante las desviaciones financieras que generan los desastres naturales. La comprensión de esta idea permite el movimiento de recursos, así como las acciones en las diferentes instancias de Gobierno que efectivamente permitan atender las alteraciones financieras que el Estado sufre a raíz de dichos eventos climáticos.

El Programa de Subsidio a la prima de seguro agropecuario reduce el costo del seguro para los productores, fomenta la participación de los sectores social y privado, y amplía la cobertura y el financiamiento en el campo. El público beneficiario de este programa son los productores agropecuarios que aseguran cultivos/especies pecuarias. El subsidio pecuario está limitado por el porcentaje indicado para cada tipo de seguro, o por el monto máximo por unidad asegurable en cada función zootécnica.

El Programa de Apoyo a Fondos de Aseguramiento tiene como objetivo ampliar la capacidad de estos fondos y de los organismos integradores para cumplir con sus obligaciones de acuerdo con la ley.

El objetivo del seguro es atender las pérdidas, dado que todos los fenómenos en la agricultura son de tipo catastrófico.

4.2 La experiencia del Perú

La visión del sistema de transferencia del riesgo y su evolución en el tiempo desde la perspectiva del Estado y del sector privado se exponen a continuación.

VISIÓN DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIA Y SU EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO

Gustavo Torrejón, Minagri

- Analizar el porcentaje de áreas a asegurar y su dimensión.
- Los instrumentos de políticas agrarias deberían tener como eje al Fogasa.
- La estructura debería estar fundamentada en dos ejes:

- Fomentar la gestión empresarial y consolidar la participación en el mercado de los pequeños y los medianos productores.
- Mejorar los mecanismos de financiamiento.
- Apoyar a los productores para que participen en ferias que fomentan la competitividad, la articulación de mercados y la innovación tecnológica.

MODELO DE NEGOCIO DE SEGUROS AGRÍCOLAS DESDE LA PERSPECTIVA DEL SECTOR PRIVADO

Lourdes del Carpio, La Positiva Seguros

- Se requiere identificar a los productores agrícolas, en especial conocer cuántos de ellos son pobres extremos.
- Las entidades financieras y microfinancieras son un agente difusor alternativo del seguro. Solo uno de cada diez productores se acercó a solicitar un crédito; y de este número solo un 8,8 % logró acceder a un crédito.
- El contexto del agricultor indica que el subsidio sí resultaría pertinente para el sistema de seguros agrícolas. Los pequeños y los medianos agricultores no acceden a la banca múltiple sino a las microfinancieras.

4.3 Lineamientos para el modelo de negocio del sistema de transferencia

PRESENTALOS RESULTADOS DE LA DISCUSIÓN

Juan Carlos Cuevas, Agroseguro

Las principales ideas en torno a los lineamientos para el modelo de negocio del sistema fruto de la mesa de discusión, expuestas por Juan Carlos Cuevas de Agroseguro, son:

- Las reservas tienen un papel importantísimo, sin reservas el sistema sería más complicado.
- El presupuesto debe ser creciente, la apuesta es avanzar en el sistema.
- Con la reducción de costos se pueden obtener buenas utilidades.
- Tomar buenas decisiones en los momentos difíciles conlleva a mejores resultados.

- Se debe enseñar las reglas de juego, la educación es una actividad importante a realizar.
- Se pueden buscar soluciones para los pequeños, los medianos y los grandes productores.
- En el Perú falta definir los actores, sus funciones y el sistema operacional.
- Se debe fomentar una visión empresarial del seguro.
- Habría que unir el subsidio con productos adecuados.

Asimismo, se señala:

- La metodología empleada en el taller recoge el conocimiento de los diferentes actores de forma óptima en poco tiempo.
- La baja asistencia de los participantes hace que se pierdan oportunidades de capacitación.

Conclusiones y perspectivas

COMENTARIOS FINALES (I)

Philine Oft, Proyecto CAT (BMUB/GIZ)

- Todavía no hay en el Perú un Sistema Integral de Transferencia del Riesgo pero se debe empezar con lo que se tiene y para ello debe existir voluntad política.
- Los papeles deben definirse en la norma, lo que está sucediendo en el presente con los actores es que cada uno marcha por su lado, de forma aislada, por falta de institucionalidad y de unidad.
- Se debe encontrar el equilibrio entre las primas y el índice de siniestralidad.
- El caso peruano está recibiendo mucha retroalimentación e insumos, por lo cual debe avanzar con base en lo que ya tiene. No solo centrarse en el cómo, sino ponerlo a funcionar.

COMENTARIOS FINALES (II)

Gustavo Torrejón, Minagri

- Resulta necesaria la definición del modelo y el sistema institucional, así como de los entes rectores en la gestión del riesgo.
- El fortalecimiento del mercado de seguros pasa por factores normativos, los incentivos que se puedan generar, la inversión y el compromiso de los actores de los sectores público y privado.
- El productor debe participar en el sistema. Hasta el momento no lo está haciendo, sin embargo, su aporte es fundamental para el diseño y la implementación de los seguros.
- Hay acciones que se deben realizar en el corto y el mediano plazo; las cuales van a servir para convocar a todas las entidades y para unir voluntades. Esto se reflejaría en compromisos institucionales y políticas públicas.

- El taller ha logrado los objetivos propuestos, por lo cual el compromiso que queda es apoyar como peruanos desde la instancia en que nos encontremos. Todo esto va a contribuir a definir la hoja de ruta para desarrollar el Sistema Integral de Transferencia del Riesgo en cooperación público-privada.





El proyecto Clima, Agro y Transferencia del Riesgo - proyecto CAT se ejecuta por encargo del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear (BMUB) de Alemania, con fondos procedentes de la Iniciativa Internacional de Protección del Clima (IKI).