



# **Propuestas de actualización del marco legal existente y organización de un Sistema de Transferencia del Riesgo en el Sector Agricultura en el Perú**

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

**Consultor:**

**Arturo Delgado Vizcarra**

**Informe Final**

**Lima, enero de 2015**

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

## **INFORME FINAL**

**Propuestas de actualización del marco legal existente y organización de  
un Sistema de Transferencia del Riesgo en el Sector Agricultura en el  
Perú**

**Arturo Delgado Vizcarra**

**Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)**

**Proyecto “Clima, Agro y Transferencia del Riesgo”**

**Proyecto CAT BMUB/GIZ**

**Lima, enero de 2015**

## **INDICE**

### **Introducción**

- I. Conceptos generales .....5**
  - 1.1. Vínculos entre seguros formales e informales y relación con el seguro agrícola**
  - 1.2. Consultas realizadas a los actores clave en el Perú**
  - 1.3. Reflexiones de la Asociación Latinoamericana para el Desarrollo del Seguro Agropecuario (ALASA)**
  - 1.5. Lecciones aprendidas en los Proyectos de GIZ**
  
- II. Lineamientos de Política Vinculados al Seguro Agrario.....29**
  - 2.1. Objetivos del Milenio**
  - 2.2. Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021**
  - 2.3. Lineamientos de Política Agraria del MINAGRI**
  
- III. Sistema de Transferencia de Riesgos. Perspectivas desde el Sector Público y Privado.....46**
  - 3.1. Concepto de “Sistema” en el Estado Peruano**
  - 3.2. Concepto de “Transferencia del Riesgo”**
  - 3.3. Funcionamiento del mercado**
    - 3.3.1. Unidad de Gestión: Asociación o consorcio de empresas de seguros**
  
- IV. Análisis y propuestas para la institucionalidad.....65**
  - 4.1. Análisis de posibles escenarios de institucionalidad**
  - 4.2. Creación de un organismo público**
  - 4.3. Creación de una Unidad Técnica al interior del MINAGRI**
  - 4.4. Fortalecimiento del FOGASA**
  - 4.5. Alternativa propuesta: Fortalecimiento del FOGASA y Concursos Multianuales**

<b>V. Hacia la institucionalización: Acciones y requerimientos legales...</b>	<b>82</b>
<b>VI. Financiamiento del Sistema.....</b>	<b>96</b>
6.1. Aportes de los Gobiernos Regionales al FOGASA	
6.2. Otras formas de financiamiento	
<b>Bibliografía.....</b>	<b>106</b>



## **CAPÍTULO 1: CONCEPTOS GENERALES**

### **1.1. Vínculos entre seguros formales e informales y relación con el seguro agrícola**

En las últimas décadas, una gran variedad de productos de microseguros agrarios ha surgido alrededor del mundo en desarrollo, aunque con resultados poco satisfactorios, por sus bajos niveles de adopción por parte de los agricultores. Si bien no existe consenso sobre las razones por las que ello ocurre, la confianza y el nivel de riqueza han sido identificadas como las principales causas de este bajo nivel de contratación de los microseguros agrarios.

Una reciente investigación del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) explora los vínculos entre la adopción de un microseguro agrario de mercado ofrecido a los algodonereros en el Valle de Pisco (basado en el rendimiento por área) y los esquemas de aseguramiento informal que éstos utilizaban<sup>1</sup>.

El estudio de caso pretende identificar las principales características de los hogares que adoptaron el seguro de mercado, en comparación con los que no lo hicieron (incluyendo las relacionadas a los acuerdos de aseguramiento informal) y confrontarlas con las razones encontradas en la doctrina como causa de los bajos niveles de adopción de microseguros.

Para ello, se lleva a cabo el análisis estadístico de una encuesta de hogares realizada a los agricultores algodonereros del valle de Pisco; se

---

<sup>1</sup> Fuente: Boyd, C. (2013). *Vínculos entre la adopción de microseguros formales y esquemas de protección informal. Un estudio de caso en la Costa Peruana PB17 – 2012 Informe Final*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos y Consorcio de Investigación Económica y Social.

aplica una estrategia econométrica que busca estimar la propensión a comprar el microseguro agrario, haciendo énfasis en la variable de aseguramiento informal; y se explora los mecanismos mediante los que se relacionan la adopción del seguro agrario formal y el aseguramiento informal (con análisis de grupos focales y entrevistas a los agricultores del valle señalado).

En concordancia con la literatura (Mobarak y Rosenzweig, 2012; Jowett 2003, citados por Boyd, 2013), se espera un efecto de desplazamiento de la adopción del seguro formal debido al aseguramiento informal para aquellos esquemas que cubren los mismos riesgos que el microseguro formal (es decir, para aseguramiento informal que cubre el riesgo idiosincrásico y el riesgo covariado, así como las remesas o préstamos de familiares fuera de la comunidad). Mientras más involucrado esté un hogar en este tipo de esquemas de aseguramiento informal, se calcula que será menos propenso a participar en un contrato de aseguramiento formal.

Asimismo, el estudio del IEP y el CIES señala que los esquemas de aseguramiento informal se mantendrían incluso cuando no sean eficientes, debido a la falta de conocimiento y entendimiento del microseguro agrario o a restricciones de liquidez al momento de su compra. No obstante, se esperaría que, a medida que los hogares obtengan mayor información, conocimiento y entendimiento acerca del microseguro formal, dejarían los esquemas incompletos de aseguramiento informal, desplazándose del aseguramiento informal al microseguro formal.

El estudio concluye que no todos los esquemas de aseguramiento informal se relacionan de la misma manera con la adquisición de primas de seguros formales. Dado que el microseguro agrario de mercado

cubría solo ante la ocurrencia de eventos adversos que disminuyan el rendimiento promedio del algodón en el valle (como shocks covariados), la participación en esquemas de aseguramiento informal que cubrían riesgos idiosincrásicos y riesgos covariados (por ejemplo, las remesas) o que lo podían hacer potencialmente, desalentaba la adquisición del microseguro agrario.

Por su parte, los agricultores que participaban en esquemas de aseguramiento informal que solo cubrían los riesgos de shocks idiosincrásicos (con préstamos de familiares o amigos de la comunidad, por ejemplo), dado que necesitaban complementar dicha cobertura con un esquema que cubra también los riesgos de shocks covariados, fueron más propensos a adquirir el microseguro. Del mismo modo, la mayoría de estos esquemas de aseguramiento informal podían proveer de liquidez al agricultor al momento en que el microseguro es ofrecido y, por ende, alentar la compra del microseguro agrario.

De otro lado, el mecanismo de crédito como seguro (por ejemplo, el refinanciamiento del crédito ante shocks) era común entre los entrevistados que poseían créditos informales e incluso formales, pues existe la percepción de que, ante shocks covariados que afecten de manera importante a la mayoría de agricultores del valle y, por lo tanto, a gran parte de los clientes de las instituciones financieras formales (como la Caja Rural de Ahorro y Crédito-CRAC Luren), éstas últimas refinanciarían los créditos<sup>2</sup>.

De esta forma, la participación en contratos de crédito alentó la compra del microseguro agrario, mostrando que la posibilidad de provisión de liquidez, así como la mayor información que recibieron acerca del

---

<sup>2</sup> Esta percepción anotada es muy interesante. Si se hace el ensayo mental de extrapolar la situación planteada al crédito o al seguro cofinanciado a través del Estado deberemos concluir que se espera una reacción aún mas protectora, lo que económicamente debería desalentar la implementación de una política pública financiera puramente estatal ahí donde haya posibilidades económicas.

seguro los clientes de la CRAC Luren, parecen haber sido más importantes que el mecanismo de crédito como seguro.

Por su parte, el uso de ahorros formales (poco presente entre los agricultores del valle de Pisco) y la diversificación de actividades, cultivos y zonas de sembrío (utilizada por la mayoría de agricultores del valle como mecanismo de auto-aseguramiento del hogar), no alentaron ni desalentaron la compra de primas del microseguro formal.

Finalmente, el análisis cualitativo del estudio del IEP y el CIES para conocer los diversos vínculos entre la participación en esquemas de aseguramiento informal y la adopción de un microseguro agrario ofrecido a los algodonereros del valle de Pisco, les permitió concluir que siempre habrá un grupo de agricultores bien informados a quienes no les convenga el seguro, dado los esquemas de aseguramiento formal en los que participan (por ejemplo, los que cubren shocks covariados) y, por ende, no lo comprarán.

Por su parte, las aproximaciones cualitativa y cuantitativa permitieron ver que algunos mecanismos que ya usan los agricultores pueden ser empleados para ofrecerles seguros que los protejan ante eventos catastróficos (shocks covariados) para los que no tienen cobertura.

Un dato interesante del estudio es que identifica que incluso en sociedades no cohesionadas como la del valle de Pisco, existen organizaciones locales con una estructura institucional que logra agrupar al universo de agricultores, además de tener poder de convocatoria y generar confianza (como las Juntas de Usuarios de Agua de Riego y las Comisiones de Regantes), a través de las cuales la adopción de un microseguro agrario puede ser promovida.

Así, el contacto directo de las compañías aseguradoras (cuya intervención en mercados rurales ha sido casi nula) con los actores representativos de grupos de agricultores, y no solo con la institución financiera local con mayor presencia, podría resultar importante para generar confianza en la compañía y el entendimiento de los microseguros agrarios.

En cuanto al pago, el hecho de unir el pago de la prima del seguro agrario al desembolso del crédito fue un acierto en el caso estudiado por el IEP y el CIES, pues proveía de liquidez para adquirir el microseguro. No obstante, lo hacía con clientes de una sola institución microfinanciera, lo cual -de acuerdo al estudio- implicaba exclusión de un grupo importante de agricultores e incluso información engañosa, pues algunos agricultores creían que el seguro estaba disponible solo para los clientes de dicha institución financiera.

Del mismo modo, mecanismos de aseguramiento informal insertados en el sistema financiero formal pueden ser utilizados como medios de vinculación al microseguro agrario. Así, las primas deberían poder ser pagadas o descontadas de los ahorros o remesas, a fin de asegurar mayores tasas de renovación de pólizas (aunque la estacionalidad de los ahorros de los agricultores más pobres puede impedir un buen funcionamiento de este mecanismo).

Por su parte, si bien la diversificación y rotación de cultivos no se vio relacionada con mayor o menor adopción del seguro agrario, siendo una práctica común entre los agricultores, ello hace necesaria la implementación de seguros para más de un cultivo.

En cuanto al precio de la prima del microseguro, aunque éste era actuarialmente justo, los agricultores lo percibían como muy costoso y

afirmaban que era poco probable que ocurrieran eventos que llevaran a pagar las indemnizaciones. Por ello -y tal como muestra la doctrina citada por Boyd en el estudio del IEP y el CIES-, los microseguros con primas pequeñas y que estipulen pagar indemnizaciones más recurrentemente, serían adoptados en mayor medida por el público objetivo. Sin embargo, el precio real de asegurarse incluye no sólo el costo de la prima, pues los agricultores incurren en importantes costos de transacción que deberían intentar disminuirse para lograr mayor adopción de los microseguros agrarios (Matul et al. 2013, citado por Boyd 2013).

De otro lado, el estudio identifica que parece haber una demanda por seguros formales tanto agrarios, como de vida o accidentes. Sin embargo, la poca disponibilidad de liquidez, en el caso de un microseguro agrario costoso para el agricultor, parece desmotivar su compra, llevándolos a optar por otro tipo de seguro formal; en tanto que a nivel del hogar se busca cubrir primero riesgos de eventos adversos que puedan ocurrir con más frecuencia y luego los riesgos de eventos menos probables. Al respecto, los agricultores entrevistados manifestaban que preferirían tener primero un seguro de salud o contra accidentes, luego un seguro agrario y por último un seguro de vida; y algunos afirmaban que desearían cubrirse ante todos esos tipos de riesgos con un seguro conjunto.

Finalmente, el estudio del IEP y el CIES sugiere que se debe considerar que la provisión de seguros es parte de una estrategia de mejoramiento del acceso a servicios financieros e inclusión financiera, por lo que resulta importante que pueda ser impulsada por los diversos actores involucrados.

## **1.2. Consultas realizadas a los actores clave en el Perú**

El 17 de diciembre de 2014 se realizó en la ciudad de Lima el Taller “Diálogo de estrategias hacia un desarrollo del mercado de seguros agrícolas”<sup>3</sup>, organizado por el MINAGRI, en coordinación con GIZ/CAT. Dicho Taller contó con la asistencia de representantes de las principales instituciones vinculadas a la temática del seguro agrario, teniendo como objetivo “determinar las líneas de acción del sector público y privado que conlleven a una dinamización del mercado de seguros agrícolas, sobre la base de la proyección de hectáreas y suma asegurada hasta el 2018”<sup>4</sup>.

Por su parte, sus resultados esperados se orientaron a “garantizar el logro de las metas de proyección del desarrollo del mercado de seguros” e “identificar las sinergias entre las líneas de acción del sector público y privado”, tal como señala el Informe que sistematiza sus principales conclusiones y que identifica las siguientes estrategias para la expansión del seguro agrícola catastrófico:

- Participación en el cofinanciamiento de los gobiernos regionales.
- Posibilidad de acceder al PPR-0068.
- Caracterización de sectores asegurados.
- Generar incentivos de participación.
- Difundir beneficios del seguro.
- Mayor análisis de información.

---

<sup>3</sup> Participaron en el Taller las siguientes instituciones: Agrobanco (Carlos Ginocchio, Diana Millones y Lidia Palomino), Asociación Peruana de Empresas de Seguros (Raúl De Andrea y Juan Carlos Odar), GIZ/CAT (Alberto Aquino, Karina Ginocchio, Arturo Martínez, Philine Oft y Rebeca Sanabria), Ministerio de Agricultura y Riego (Cecilia Bedoya, Eduardo Castro, Juan Manuel Díaz, Oscar Suárez y Luis Tejada), Ministerio del Ambiente (Roger Morales), Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (Carla Chiappe y Pilar Tafur). Igualmente, asistió el Consultor y autor del presente Informe, Arturo Delgado.

<sup>4</sup> Fuente: Ministerio de Agricultura y Riego (2014). *Taller “Diálogo de estrategias hacia un desarrollo del mercado de seguros agrícolas. Sistematización*. Lima: MINAGRI.

Igualmente, se plantean las siguientes estrategias para la expansión del seguro agrícola comercial:

- Participación de un mayor número de compañías de seguros.
- Difundir los beneficios del seguro agrícola.
- Concretar el apoyo de la SBS.
- Establecer procesos claros de operación.
- Lograr la diferenciación de los seguros.
- Involucrar a las instituciones financieras intermediarias.
- Generar información sobre la base de la demanda.
- Motivar a las asociaciones de productores para la contratación del seguro.
- Lograr el planteamiento de propuestas por medio del comité de compañías de seguros y un acercamiento con las reaseguradoras.

Por su parte, como oportunidades y riesgos para el desarrollo del mercado de seguros se planteó:

**a) Oportunidades:**

- El Estado Peruano asume como prioridad la adaptación al cambio climático.
- Involucramiento del sector privado.
- Creación del Comité de Seguros Agrícolas por parte de APESEG.
- Creación de la Comisión Multisectorial por parte del sector público.

**b) Riesgos:**

- Ocurrencia del Fenómeno El Niño.
- “Techo presupuestario”.
- Dependencia en el Estado.
- Cambio en el entorno macroeconómico.
- Elecciones presidenciales del 2016.

En base a lo anterior, se arribó a las siguientes conclusiones, a manera de **estrategias para la institucionalidad del mercado de seguros agrícolas en el país:**

- **Conformar un Comité Multisectorial conformado por el FOGASA (es decir, MINAGRI, MEF, PCM y SBS).**
- **El MINAM apoya desde la priorización de la ACC.**
- **Conformar un Comité de Seguros Agrícolas por parte de APESEG.**
- **Existe una Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera, donde la SBS podría incentivar el tema del seguro agrícola.**

Finalmente, se enfatizó que el elemento clave **“es la articulación desde el sector público y privado” del Sistema de Transferencia del Riesgo en el Sector Agricultura en el Perú.**

Por su parte, el 18 de diciembre de 2014, el Consultor se reunió con funcionarios del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI)<sup>5</sup>, a fin de conocer sus sugerencias para la óptima implementación de un Sistema de Transferencia de Riesgo en el Sector Agricultura en el país. Las principales conclusiones a las que se arribó fueron las siguientes:

- **La política pública que se implementa a través del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario (FOGASA) está dirigida a los agricultores de escasos recursos, según el mapa de pobreza del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).**
- **Se debe impulsar que las empresas diseñen técnicamente los productos de seguros.**

---

<sup>5</sup> Participaron en la reunión Luis Tejada, Blanca Sánchez y Juan Manuel Díaz.

- Es conveniente institucionalizar el FOGASA, porque el mecanismo del fideicomiso permite aportes adicionales y un manejo administrativo flexible.
- Los seguros que ofrece Agrobanco protegen el capital de crédito.
- Resulta conveniente evaluar la posibilidad de establecer contratos de largo plazo.

Al día siguiente, el 19 de diciembre de 2014, el Consultor se reunió con representantes de la Asociación Peruana de Empresas de Seguros (APESEG) y de la compañía de seguros La Positiva<sup>6</sup>, llegándose a las siguientes conclusiones.

- Existe temor en las empresas por ingresar al mercado de seguros agrarios, probablemente por una mala campaña ocurrida en el pasado. Ello es común a nivel internacional.
- La estructura de los contratos de seguro normalmente responden a periodos anuales.
- En opinión de los asistentes a la reunión, es necesaria una mayor difusión de los objetivos de política pública del MINAGRI con relación al seguro agrario.
- A través de Agrobanco se han colocado aproximadamente 19 mil pólizas en el año 2014.

---

<sup>6</sup> Participaron en la reunión Raúl De Andrea (APESEG), Juan Carlos Odar (APESEG) y un representante de La Positiva.

- El concurso para la contratación del seguro catastrófico fue engorroso y -al decir de su representante- afectó a la compañía La Positiva, pues se produjeron cambios muy radicales a último momento<sup>7</sup>. Una muestra de la carga documental es que La Positiva llegó a tener 1,600 hojas de propuesta.
- En las Regiones se vienen produciendo problemas en la ejecución del seguro agrícola. Las autoridades solicitan una relación 1 a 1 entre la prima pagada y un conjunto de indemnizaciones pagadas, existiendo desconocimiento acerca del funcionamiento de los seguros y la necesidad de establecer un fondo de reserva.
- Predeterminar cultivos protegidos induce a los agricultores a esos productos, perjudicándose la diversidad y por lo tanto los mercados.
- Los agricultores normalmente trabajan varios productos a la vez en sus terrenos, lo que dificulta las indemnizaciones.
- Para las empresas de seguros, el seguro agrario es de muy caro mantenimiento. Deben formar un equipo especializado, en constante relación con el campo. En este sentido, los agentes agrarios son fundamentales en la relación con los agricultores.
- Hace falta reglas más claras para el pago de indemnizaciones.

---

<sup>7</sup> El comentario hace referencia al proceso de selección de la compañía de seguros para la contratación del Seguro Agrícola Catastrófico para la Campaña 2014-2015, el mismo que fue declarado desierto, al no haber superado ningún postor el puntaje mínimo en la evaluación de los criterios de selección. Ello llevó a la promulgación de la Resolución Ministerial N° 0595-2014-AG (del 22 de octubre de 2014), que aprueba la Directiva N° 003-2014-CD/FOGASA que establece el *Procedimiento Complementario para la Operatividad del Fondo en el otorgamiento de Financiamiento y Cofinanciamiento del Seguro Agrícola Catastrófico*.

- Encuestas realizadas en Ayacucho -y mencionadas por los representantes de APESEG- señalan que las indemnizaciones se usan en mejoramiento cooperativo del riego o semillas.
- Se debe pensar el seguro como parte de una estrategia de gestión de riesgos. Se está pagando varias veces en el mismo sitio, lo que mostraría que no se está gestionando o previniendo el riesgo.
- Debe ampliarse la cobertura de los seguros más allá de la sierra.
- Conviene revisar la actividad de la Asociación Latinoamericana de Seguro Agrario (ALASA)<sup>8</sup>.

El lunes 12 de enero, ocurrió la reunión con la funcionaria de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, Carla Chiappe, las conclusiones a las que se arribaron son las siguientes:

- Las empresas de seguros tienen un alto nivel de inseguridad frente al sistema de contratación de seguros catastróficos tal como está planteado.
- El mercado peruano de seguros es pequeño, para efectos de seguros agrarios es diminuto sólo está compuesto por 4 empresas.
- En el mercado funcionan varios sistemas de coaseguros.

---

<sup>8</sup> Información presentada en el siguiente subcapítulo.

- El reaseguro constituye la mayor parte del seguro agrario. En este sentido conviene evaluar el mercado de reaseguros para diseñar un producto adecuado.
- Un contrato multianual podría ser una figura que pudiera funcionar.
- Conviene simplificar las coberturas y fijar reglas mas claras para la liquidación.
- Es importante que el proceso se fortalezca al FOGASA.
- SBS estaría dispuesta a integrar una Comisión e incluso un Consejo Directivo que conduzca el seguro agrario.
- La APESEG tiene una articulación interna compleja y el mercado aún es muy pequeño para que un representante empresarial integre un Consejo Directivo.

Al día siguiente nos reunimos con Rafael Saldaña (miembro del Consejo Directivo del FOGASA por el MEF), Natalia Alayza, Karina Ginocchio (GIZ) y el consultor, como resultado de lo conversado se tienen las siguientes conclusiones:

- En el FOGASA se vienen trabajando unas bases para el futuro concurso de seguros, incluyendo el ajuste a los riesgos.
- Para efectos de construir una adecuada institucionalidad debe determinarse de forma expresa la voluntad del Estado en materia de gestión de riesgos. Conviene revisar para el efecto el Plan Nacional de Gestión de Riesgos.

- **Conviene mejorar la oportunidad para contratar los seguros, en la campaña para el 2014, que empieza normalmente en agosto, se contrató en octubre y el año anterior, para la campaña 2013 se contrató en mayo del siguiente año.**
- **El mercado agrícola tiene características muy complejas, adicionalmente gran parte de sus integrantes tienen un perfil informal, no educado.**
- **Puede estudiarse alguna forma para llevar adelante un concurso multianual.**
- **Una agencia especializada es una opción que podría funcionar siempre que se encuentre alineada con las políticas del MINAGRI. En todo caso un organismo es un “techo” institucional al que podría llegarse.**
- **Debe adoptarse alguna estrategia para conocer la demanda y para incrementar la oferta del sector privado.**
- **Conviene revisar los documentos “Objetivos del Milenio” y el “Plan Bicentenario” además de los planes y políticas del MINAGRI.**

Posteriormente, en el mismo Ministerio de Economía y Finanzas, Karina Ginocchio y el suscrito nos reunimos con Vladimir Ferro, funcionario de la Dirección Nacional de Presupuesto Público.

Se conversó sobre el Programa PPR 068: Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres. En el Programa se incluyen

fondos destinados el cual tiene fondos destinados para acciones de preparación, prevención, rehabilitación y reconstrucción. Indica que no atienden demandas específicas.

El PPR 068 tiene como objetivo evitar daños a las personas o en sus medios de vida.

Desde el punto de vista de los presupuestos por resultados y del PPR 068 el FOGASA no tiene vinculación técnica con un programa presupuestal.

Debe tenerse presente que un programa presupuestal es una estructura rígida, con objetivos, metas y gastos predeterminados; para ello se requiere una política pública estructurada y sistematizada además de una organización administrativa mínima.

Se recomienda, configurar una Unidad Técnica para el Seguro Agrario.

En el caso de los gobiernos regionales, conviene sensibilizar a los presidentes y consejeros regionales sobre las ventajas de encontrarse asegurados para sobre ello, obtener financiamiento.

Finalmente, el 15 de enero nos reunimos con Rebeca Sanabria quien es parte del proyecto para el mejoramiento de la información<sup>9</sup> agraria bajo la premisa que si la información es punto axial para que el tema funcione debería conocerse, en la práctica, cómo se obtiene y cuál es su problemática. De este modo se arribaron a las siguientes conclusiones:

---

<sup>9</sup> Respecto de información, para efectos de su formulación, implementación y mejoramiento, conviene aplicar lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 133 – 2013 – PCM, Decreto Supremo mediante el cual se establece el acceso e intercambio de información espacial entre entidades de la Administración Pública.

- La intención del proyecto es obtener un sistema georreferenciado de información agrícola.
- Los indicadores están en proceso de definición por parte del MINAGRI.
- Durante el 2014 se ha analizado la situación en la que se encuentra la información agraria y su flujo.
- El recojo de información ocurre a través de las Agencias Agrarias, unidades orgánicas de las Direcciones Regionales de los Gobiernos Regionales. El Agente Agrario es un servidor público del Gobierno Regional.
- Las Agencias a su vez dependen de informantes calificados quienes mensualmente recaban la información de los denominados Sectores Estadísticos que son unidades de área en las que se dividen los distritos. La delimitación ha sido construida por el MINAGRI.
- Los informantes calificados son totalmente voluntarios.
- En paralelo, el Instituto Nacional de Estadística – INEI cuenta con una metodología propia por sectores de empadronamiento y encuestas, la misma que es aplicada con la regularidad propia de las encuestas nacionales se conoce que la última es del 2007<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Puede observarse, en la web del INEI que existen datos tomados al 2012: <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/>

- La metodología perceptiva es cuestionada, entre otras cosas, porque no hay una supervisión del informante calificado.
- La información es remitida al MINAGRI y éste a través de sus técnicos la tamiza y le brinda consistencia. La metodología para este tamiz también es empírica.
- Los Gobiernos Regionales destinan un presupuesto bajo para el tema de información agraria.
- Las empresas de seguros hacen el planeamiento por sector estadístico, sin perjuicio de ello, la información es requerida a la región.
- Se espera haber fijado una nueva metodología para el primer semestre de 2015.

### **1.3. Reflexiones de la Asociación Latinoamericana para el Desarrollo del Seguro Agropecuario (ALASA)**

En mayo de 2014 se realizó en la ciudad de Puebla, en México, el “XIII Congreso Latinoamericano para el Desarrollo del Seguro Agropecuario”, organizado por la Asociación Latinoamericana para el Desarrollo del Seguro Agropecuario (ALASA). Más de 500 expertos pertenecientes a 27 países de América y Europa se congregaron en torno al tema agroalimentario y de seguros agropecuarios. Entre las principales conclusiones a las que se arribó en el evento y, en línea con las reflexiones y consensos alcanzados en congresos celebrados por ALASA en años previos<sup>11</sup>, se planteó lo siguiente:

---

<sup>11</sup> Fuente: <http://www.alasa-web.org/alasa.swf>.

- El seguro agropecuario hoy está en la agenda de trabajo de los gobiernos a nivel global, al ser un factor determinante para impulsar la producción y elevar la productividad.
- Los efectos del cambio climático afectan al sector agrícola, por lo que fomentar una cultura de prevención y administración de riegos es fundamental, a través del diseño de planes y esquemas más accesibles para que productores y gobiernos participen de manera integral.
- En los países no desarrollados, las políticas estatales de subsidio y aseguramiento no han podido consolidarse en planes concretos y aplicables a corto, mediano y largo plazo (todavía existen países donde la producción agraria está infra asegurada, mientras los riesgos son cada vez mayores).
- El seguro en el medio agrario tiene como ventajas que supone estabilizar rentas y aportar estabilidad social a las zonas agrícolas, con lo cual el Estado reduce sus cargas financieras en caso de pérdidas de cosechas.
- Sistemas de aseguramiento agrícola exitosos (como el que funciona en España y constituye un referente en el ámbito latinoamericano) se basan en la colaboración. En este sentido, los esfuerzos que se vienen dando en el Perú, por articular iniciativas que convoquen la participación pública y privada, resultan clave para el progresivo crecimiento, difusión y consolidación -a nivel nacional- del seguro agrícola.

- De acuerdo a expertos como Joachim Herbold, de Munich Re, los múltiples retos a los que se enfrenta el medio agrario – de los que depende la alimentación de una población mundial en expansión - hacen indispensable la concurrencia del seguro. A su juicio, la única solución con perspectivas de futuro es aquella que implique al sector agrario, al sector público y al asegurador<sup>12</sup>.
- La experiencia del Banco Mundial en seguros agroclimáticos identifica como fórmulas aseguradoras, además del reaseguro tradicional, a los nuevos mercados que componen los derivados climáticos, los bonos catastróficos o las líneas de crédito contingentes.

#### **1.4. Lecciones aprendidas en los Proyectos de la GIZ**

El “Proyecto Seguros para la Adaptación al Cambio Climático (Seguros ACC BMU/GIZ)”, implementado por GIZ desde noviembre de 2010 hasta octubre de 2013, en el marco de la Iniciativa Internacional de Protección del Clima (IKI), del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (BMU) de la República Federal de Alemania; ha identificado una serie de Lecciones Aprendidas, que se presentan en la *Memoria del Proyecto. Seguros para la Adaptación del Cambio Climático*; y resumen a continuación<sup>13</sup>:

- 1. Los instrumentos financieros y los seguros ante fenómenos climáticos deben formar parte de un marco integral de gestión y transferencia del riesgo: Es necesario “mejorar la**

<sup>12</sup> Fuente: <http://www.mercadoasegurador.com.ar/adetail.asp?id=568>.

<sup>13</sup> Sub-capítulo adaptado del *Primer Informe: Propuestas de actualización del marco legal existente y organización de un Sistema de Transferencia del Riesgo en el Sector Agricultura en el Perú* (GIZ: Diciembre de 2014), elaborado por el Consultor.

comprensión general de los riesgos asociados a fenómenos climáticos y las posibilidades de gestión y transferencia del riesgo de parte de los clientes potenciales y los grupos de usuarios”, mediante medidas de desarrollo que incorporen el concepto de gestión del riesgo (GIZ, 2013: 26).

2. **El desarrollo de los seguros ante fenómenos climáticos requiere información y datos confiables** (por ejemplo, poder cuantificar y evaluar adecuadamente los daños causados por los fenómenos climáticos).
3. **Es necesario adaptar los instrumentos financieros a su contexto específico y desarrollar diversas herramientas para diferentes tipos de riesgos:** “Cada país desarrolla una ‘fórmula virtuosa de combinación’ de los diversos instrumentos financieros para la gestión y la transferencia del riesgo. El desafío es cómo desarrollar estas fórmulas: no son universales sino específicas, cada fórmula considera su contexto específico” (GIZ, 2013: 27).
4. **Los pequeños productores necesitan una amplia gama de productos financieros para enfrentar los fenómenos climáticos (como ahorros, créditos y seguros):** El crédito y el ahorro permiten manejar adecuadamente riesgos menores y frecuentes, en tanto los seguros protegen a los productores frente a eventos extremos (y si los pequeños productores adquieren créditos articulados con seguros a través de organizaciones de productores, consiguen así mayor peso y capacidad de negociación para obtener condiciones favorables).

5. **No es posible desarrollar el mercado de seguros solamente desde un producto específico:** “Es necesario crear un marco conceptual e institucional que incluya a todos los sectores y que facilite su funcionamiento. No es posible construir un mercado sobre la base de proyectos piloto que solamente trabajan con algunos productos muy específicos e innovadores. Los proyectos piloto son necesarios para aprender, pero su impacto es limitado, poco sostenible y carente de un enfoque holístico. Se debe promover la aplicación de una estrategia financiera global de gestión del riesgo de desastre” (GIZ, 2013: 28).
6. **El desarrollo de instrumentos financieros como los seguros ante fenómenos climáticos requiere definir claramente el rol de cada actor:** La sostenibilidad del sistema requiere que se fomente la cooperación público-privada y al interior de cada institución pública y privada que desempeña un rol; y que se desarrolle un marco legal y regulatorio apropiado para abarcar los diferentes instrumentos, riesgos y productos innovadores.
7. **La promoción de un enfoque de cooperación favorece la creación del mercado de seguros ante fenómenos climáticos:** La cooperación entre las instituciones facilita el desarrollo de un mercado de seguros ante fenómenos climáticos, pues son seguros que requieren una alta inversión en investigación y desarrollo, que no puede ser asumida por una sola empresa de seguros, sino que requiere de un trabajo conjunto.
8. **Es importante desarrollar un sistema de seguro agropecuario que abarque toda clase de riesgos e instrumentos financieros que puedan favorecer a los diferentes tipos de productores.** El

seguro agropecuario es parte integrante de las políticas nacionales y, por lo tanto, la GIZ “recomienda evitar elaborarlo de manera aislada y más bien, abordarlo vinculado a un sistema institucional de aseguramiento”.

Expertos como Philine Oft (2014) plantean como objetivos de un Sistema de Transferencia del Riesgo **“desarrollar un sistema de seguros agrícolas que sirva como instrumento especializado para la gestión de los fenómenos climáticos”** y lograr que, con el mismo, “los agricultores tengan mayor estabilidad en sus ingresos, patrimonio y producción, así como mejores posibilidades de ser sujetos de crédito en el sistema financiero formal y se generen mayores incentivos a la inversión en el sector e incremente la seguridad alimentaria”.

En cuanto a las implicaciones para la creación de un Sistema de Transferencia del Riesgo en el Perú, Oft (2014) plantea tener en cuenta lo siguiente:

- Establecer el sistema de transferencia como parte integral de la política agraria.
- Crear alianzas público-privadas entre el Estado, el sector agropecuario y el sector financiero (banca y aseguradoras).
- Asignar recursos financieros anuales por parte del Estado.
- Subvencionar primas (por parte del Gobierno central y gobiernos sub-nacionales).

- **Lograr intervenciones consensuadas y sistematizadas con los gobiernos subnacionales para la reducción del riesgo de desastres agropecuarios.**
- **Conformar un equipo técnico especializado y capacitado.**
- **Realizar una planificación de mediano a largo plazo.**

Oft (2014) indica que “el modelo público privado para un sistema de transferencia del riesgo ha resultado el más eficaz” y que el debate en la actualidad no debe estar centrado en sistema público o privado, sino en “determinar la naturaleza y el ámbito de la participación pública en los sistemas de seguros agrarios”.

Un enorme impulso en esta dirección ha sido dado por la creación del Proyecto “Gestión financiera integral del riesgo asociado a fenómenos climáticos en el sector agricultura” (Proyecto Clima, Agro y Transferencia del Riesgo-CAT) de la GIZ, que 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 cuyo periodo de ejecución es del 2014 al 2019.

De acuerdo a GIZ, como estrategia de adaptación, un sistema de transferencia del riesgo sostenible contribuye a la seguridad alimentaria y la estabilidad económica en las regiones rurales, enmarcándose en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agrario, cuyo objetivo es reducir la vulnerabilidad del sector agrario hasta el 2021 y fortalecer la resiliencia de la población rural mediante una mejor gestión del riesgo de desastres y la implementación

de medidas de adaptación al cambio climático a nivel nacional, regional y local.

Para tal fin, consideran que los factores de éxito son los siguientes:

- **Contar con condiciones políticas favorables (llegando a un consenso y compromiso político que incluye la integración de seguros asociados a fenómenos climáticos en la política nacional, las estrategias y los planes de desarrollo).**
- **Cooperación entre el sector público y el sector privado.**
- **Una estrategia de gestión del riesgo integral.**
- **Diversificación del riesgo y cobertura del seguro (el desarrollo de esquemas de seguros sostenibles requiere de la elaboración de análisis del riesgo, así como modelos y esquemas adaptados a la medida, diversificando el portafolio en términos de cultivos, áreas geográficas y tipos de riesgos asociados a fenómenos climáticos en la actividad agrícola).**
- **Innovación y tecnología (para reducir los altos costos de transacción en que se incurre con clientes de bajos recursos en países en vías de desarrollo).**

## **CAPÍTULO II: LINEAMIENTOS DE POLÍTICA VINCULADOS AL SEGURO AGRARIO**

### **2.1. Objetivos del Milenio**

De acuerdo al Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, “nuestros recursos están desapareciendo, dadas las continuas pérdidas de bosques, de especies y de poblaciones de peces, en un mundo que ya está sintiendo los impactos del cambio climático” (ONU: 2013).

En este contexto -en el cual, junto con esta problemática ambiental, se presentaba como un imperativo el luchar contra la pobreza a nivel mundial- los gobiernos, la comunidad internacional y los sectores civil y privado, asumieron los Objetivos del Milenio como logros alcanzables al 2015.

Dentro de los Objetivos del Milenio planteados, el Objetivo 7 se enfocaba a “garantizar la sostenibilidad del medio ambiente” (ONU, 2013: 42). Entre el 2008 y el 2019 (en momentos de la crisis económica internacional), las emisiones mundiales de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) disminuyeron 0,4%; no obstante, aumentaron un 5% entre el 2009 y el 2010 y en el 2013 se encontraban un 46% por encima del nivel de 1990. Así, de acuerdo a la ONU, el crecimiento de las emisiones mundiales se ha acelerado, aumentando un 10% entre 1990 y 2000 y un 33% entre 2000 y 2010.

Ello ha ocurrido, principalmente, por el rápido crecimiento registrado en las regiones en desarrollo, cuyas emisiones de CO<sub>2</sub> aumentaron 7% entre 2009 y 2010, mientras en las regiones desarrolladas el aumento fue del 3%. Entre 1990 y el 2000, las emisiones de las regiones en desarrollo aumentaron 48% y durante la siguiente década (2000-2010)

en 81%, en tanto las emisiones en las regiones desarrolladas disminuyeron en 7% y 1%, respectivamente<sup>14</sup>.

Por otro lado, si bien hay grandes variaciones de una región a otra, las emisiones por unidad de producto económico son más altas en las regiones en desarrollo que en las desarrolladas. Así, en el 2010 fueron de 0,6 y 0,4 kg de CO<sub>2</sub>, respectivamente, por dólar de producción económica.

Ante esta coyuntura, la necesidad de contener el crecimiento de las emisiones globales llevó a la adopción de medidas a nivel internacional. La Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en su reunión de 2012 en Doha (Qatar) impulsó un segundo período de compromiso bajo el Protocolo de Kyoto, de 2013 a 2020. Al amparo de ello, se están realizando esfuerzos para fortalecer las medidas nacionales de mitigación, conforme a la Convención sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kyoto, a fin de evitar cambios irreversibles en el sistema climático global.

Uno de los esfuerzos más exitosos de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático; y de Reducción de Emisiones de Deforestación y Degradación de Bosques, es desarrollado por el Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (BMU) de la República Federal de Alemania, que promueve la Iniciativa Internacional de Protección del Clima (IKI).

Así, Alemania financia proyectos de suministro de energía sostenible (proyectos de inversión y desarrollo de capacidades en economías emergentes, en desarrollo y en transición, para mejorar el uso eficiente

---

<sup>14</sup> No obstante, las emisiones per cápita de las regiones desarrolladas (11 toneladas métricas de CO<sub>2</sub> por persona y por año) son significativamente mayores que en las regiones en desarrollo (3 toneladas métricas).

de la energía y la energía renovable y para alcanzar reducciones de fluorocarbono) y respalda medidas de adaptación al cambio climático, a fin de conservar la biodiversidad relevante para el clima, principalmente mediante su apoyo a proyectos bilaterales, al Fondo de Tecnología Limpia, el Programa de Fortalecimiento de Capacidades sobre el Cambio Climático de la Unión Europea y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En los esfuerzos de adaptación al cambio climático, han aportado recursos al Programa Piloto para la Resiliencia Climática, al Fondo de Adaptación basada en Ecosistemas del PNUD y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Adicionalmente, su contribución a la Reducción de Emisiones de Deforestación y Degradación de Bosques alcanza cifras superiores a los 68 millones de euros entre el 2010 y el 2012, destinados al Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques y programas bilaterales<sup>15</sup>.

En el caso de proyectos bilaterales, destaca el fomento al surgimiento de Productos de Seguro para la Adaptación del Cambio Climático, ejecutados por las oficinas de GIZ en diversos países, como el Perú, en coordinación con la Unidad de Seguros Agrícolas y Riesgos Climáticos de la GIZ (Agricultural & Climate Risk Insurance Unit), la Iniciativa Munich para Seguros Climáticos (Munich Climate Insurance Initiative) y la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones, cuyas Lecciones Aprendidas se presentaran en el Capítulo anterior y pueden servir de pautas para el establecimiento de Políticas de Aseguramiento en el país, como instrumentos de administración del riesgo.

---

<sup>15</sup> Fuente: Janz, A. (2011, octubre 12-14). *Iniciativa Internacional para la Protección del Clima. Un innovador mecanismo de financiación para la protección del clima*. Ponencia presentada al Taller Internacional Seguros para la adaptación al cambio climático en el sector público, productivo y financiero, Lima.

## **2.2. Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021**

*El Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021* recoge dos años de revisión y análisis de información; así como los resultados de reuniones con expertos, autoridades, dirigentes políticos y representantes de la sociedad civil; sustentándose en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el desarrollo concebido como libertad y en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional<sup>16</sup>.

Dentro de las megatendencias identificadas por el Plan Binacional, se encuentra el cambio climático. Al respecto, señala que “el cambio climático que viene experimentando el planeta, caracterizado por los efectos del calentamiento global (alteración de ciclos de lluvias, mayor erosión de suelos, mayor incidencia de desastres naturales, mayor escasez de agua, menor productividad agrícola, inseguridad alimentaria, cambio en los ecosistemas que sustentan la diversidad biológica), es consecuencia del denominado ‘efecto invernadero’ causado por el considerable incremento de las emisiones de diversos gases, principalmente el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) proveniente sobre todo de la quema de combustibles fósiles. Los gases de efecto invernadero se acumulan en la atmósfera y ocasionan la elevación de la temperatura media del planeta, la pérdida de glaciares en los polos y en las altas cumbres montañosas, así como la modificación del régimen de lluvias” (CEPLAN, 2011: 19).

Si bien todos los países van a sufrir los efectos del cambio climático, los más vulnerables son los países tropicales y sus poblaciones rurales. En el caso del Perú, el Plan señala que se verá afectado, en particular, por la menor disponibilidad de agua en la costa, por lo cual se requiere

---

<sup>16</sup> Dentro de las 31 Políticas del Acuerdo Nacional se encuentran el “desarrollo sostenible y gestión ambiental”; así como el “desarrollo agrario y rural”.

continuar la adopción de estrategias globales y nacionales para el acondicionamiento y mitigación de sus efectos negativos. Entre dichas instancias se encuentra la Comisión Nacional de Cambio Climático, presidida por el Ministerio del Ambiente (MINAM) y orientada, entre otros, al cumplimiento de los compromisos del país ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el tema.

El Plan estima “que las alteraciones de los ecosistemas incidirán negativamente en las condiciones de competitividad económica de los países, afectando severamente a la población asentada en las ciudades costeras (dotación de servicios de agua, alcantarillado y salubridad), la productividad agrícola (principalmente la de régimen de secano), la producción de alimentos de origen agrícola, la preservación de la biodiversidad y la generación de energía hidroeléctrica” (CEPLAN, 2011: 19).

El Plan Binacional -que contiene las políticas nacionales de desarrollo que deberá seguir el Perú al 2021- define seis ejes estratégicos: (i) Derechos fundamentales y dignidad de las personas; (ii) Oportunidades y acceso a los servicios; (iii) Estado y gobernabilidad; (iv) Economía, competitividad y empleo; (v) Desarrollo regional e infraestructura y (vi) Recursos naturales y ambiente.

En el cuarto Eje, formula la necesidad de contar con una política económica estable y previsoras que aliente el crecimiento económico sostenido mediante la inversión privada y pública en actividades generadoras de empleos dignos. De acuerdo con el Plan Bicentenario, son condiciones indispensables para este objetivo la reducción del subempleo y el desempleo, la mejora de la competitividad, la inversión y la presión tributaria, y la mayor estabilidad macroeconómica, siendo la priorización de los sectores productivos un tema fundamental.

Al respecto, por su contribución a la generación de empleos e ingresos y su potencial, se busca priorizar a la agricultura (principalmente, a la orgánica y fruticultura; así como la producción de compuestos farmacéuticos extraídos de plantas medicinales nativas), la minería y servicios conexos, la pesca y acuicultura, la producción textil y confecciones, el turismo, la gastronomía, la producción maderera y los bienes y servicios relacionados al gas natural.

En el caso del Sector Agricultura, como Lineamientos de Política de Estructura Productiva, se establece el “promover el desarrollo del tercer sector o economía solidaria (cadenas productivas, alianzas estratégicas, subcontrataciones), para convertir la agricultura campesina en agricultura comercial y las MYPE en PYME formales” (CEPLAN, 2011: 169).

Igualmente, se plantea como Políticas de Estructura Productiva (CEPLAN, 2011: 169):

- Posibilitar el acceso de todos los tipos de empresas, en especial de las MYPE, a los mercados financieros con igualdad de oportunidades, y promover el desarrollo empresarial en la conducción de las unidades de producción familiar en los ámbitos urbano y rural.
- Apoyar el desarrollo de las capacidades de gestión local, y el acceso a la información, a la transferencia tecnológica y al crédito.
- Mantener mecanismos de diálogo y coordinación permanentes entre las distintas entidades del sector público y entre el

sector público y el sector privado, para definir temas estratégicos de desarrollo e instrumentos que permitan mejorar y consolidar la competitividad del sector productivo.

Con miras al logro de una “estructura productiva diversificada, competitiva, sostenible y con alto valor agregado y productividad” (que constituye el Objetivo Estratégico 2 del Cuarto Eje, vinculado a Economía, competitividad y empleo), se plantea como Acción Estratégica el “promover la competitividad para el acceso al mercado interno y externo de la producción agropecuaria, forestal y agroindustrial”.

Para ello, se establece como Programas Estratégicos del Sector Agricultura (en el Objetivo Estratégico 2 del Cuarto Eje) los siguientes:

- **Programa de Mejora de la Sanidad Agraria Nacional:** Programa destinado a mejorar la competitividad del productor agrario promoviendo condiciones sanitarias y de inocuidad agroalimentaria, ofreciendo productos sanos y competitivos favorables para un desarrollo sostenido de la agricultura nacional y de la agroindustria.
- **Programa de Promoción de la Actividad Agroindustrial:** Desarrollo de proyectos públicos y privados. Asimismo, eliminación de barreras, otorgamiento de incentivos y otras actividades de apoyo y promoción para la agroindustria en los aspectos y zonas establecidas de acuerdo con la política industrial.

- **Programa de incremento de la Productividad Rural de los Pequeños Productores Agrarios: Incrementar la productividad agropecuaria enfocada en los pequeños productores rurales.**

Finalmente, el Plan Binacional plantea como Sexto Eje Estratégico los Recursos Naturales y Ambiente. Al respecto, “la toma de conciencia en el país de la dimensión ambiental del desarrollo, de la necesidad de asegurar una gestión integrada de los recursos naturales y el ambiente para su conservación y aprovechamiento con un enfoque sistémico, llevó al gobierno nacional a tomar la decisión de crear en mayo de 2008 el Ministerio del Ambiente y a aprobar, un año después, la Política Nacional del Ambiente, que tiene como objetivo ‘...mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la protección, prevención y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales’ de la persona” (CEPLAN, 2011: 227 y 228).

El Plan Binacional -citando al MINAM- señala que el cambio climático está reduciendo la disponibilidad de agua en el país en zonas con alta concentración demográfica y de actividades agrícolas. Igualmente, afirma que -según estudios internacionales- el Perú es uno de los países con mayor vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático. Ello, debido a que el 90% de la población vive en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas; un gran porcentaje de ésta se dedica a la agricultura, la pesca y otras labores que son afectadas directamente por el clima; existe un alto porcentaje de pobreza y extrema pobreza, con pocas posibilidades de adaptación; se cuenta con más del 70% de glaciares

tropicales del mundo; y la mayor parte de la energía se genera a partir de centrales hidroeléctricas.

El Plan señala que, “debido a la gran variedad de regiones naturales y de factores geográficos presentes, es de esperar que el cambio climático se exprese diferenciadamente. Habrá zonas en las que aumente la temperatura o las lluvias y otras en las que disminuya. El cambio climático puede traer importantes consecuencias económicas para el país y posiblemente afectará más a la población más pobre. Para citar un ejemplo, un evento climático extremo como el fenómeno recurrente El Niño, que ocasionó grandes pérdidas en infraestructura e impactos sobre la producción, representó para el Perú una pérdida de US\$ 3,500 millones en 1998, el equivalente al 4,5% del PBI; este tipo de fenómenos podrían ser más frecuentes e intensos en el futuro debido al cambio climático” (CEPLAN, 2011: 245).

En este contexto, dado que las emisiones de CO<sub>2</sub> del Perú son muy bajas en comparación con las de los países desarrollados, la mayor prioridad para el país con relación al cambio climático -de acuerdo al Plan Binacional- es lograr la adaptación a los efectos del aumento de la temperatura mundial. No obstante, señala que “parte del problema ambiental en el Perú es el insuficiente desarrollo de la institucionalidad ambiental y la existencia de diversas oficinas dispersas que no realizan la coordinación necesaria, lo que en la práctica ha impedido el funcionamiento efectivo del Sistema Nacional de Gestión Ambiental” (CEPLAN, 2011: 246).

Como Objetivo Nacional de este Eje Estratégico el Plan (2011: 247) plantea lograr la “conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad con un enfoque integrado y ecosistémico y un ambiente que permita una buena calidad de vida para

las personas y la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo”.

El Plan considera que el logro de este objetivo requiere la acción decidida del Estado y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión Ambiental para la regulación del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la calidad ambiental, la creación de incentivos económicos que estimulen una buena gestión ambiental, el establecimiento de mecanismos eficaces de supervisión y fiscalización ambiental de las empresas; así como medidas adecuadas para la adaptación del país al cambio climático, el impulso de mecanismos de información y participación ciudadana, y educación ambiental.

Entre sus Lineamientos de Política Estratégica en Recursos Naturales, el Plan Binacional establece los siguientes:

- Promover e incentivar la eficiencia en el uso del agua bajo un enfoque de gestión integrada de cuencas, mediante la inversión en infraestructura de almacenamiento, riego tecnificado y reuso de aguas residuales tratadas.
- Fomentar la adopción de estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático por los tres niveles de gobierno, basadas en estudios e investigaciones científicas con un enfoque preventivo.
- Fomentar la reducción de vulnerabilidades y la gestión de riesgos frente a desastres en el marco del desarrollo sostenible, así como la adaptación para mitigar los efectos negativos y aprovechar las oportunidades que se generan

debido a los impactos positivos del fenómeno recurrente El Niño.

- Proteger los conocimientos tradicionales y el conocimiento científico relacionado con los recursos genéticos.
- Promover la agricultura orgánica, la agricultura ecológica, la agroforestería y la acuicultura, estableciendo un marco de normas y medidas promocionales que las aproximen a los estándares aceptados internacionalmente.
- Prevenir, controlar y revertir la desertificación y la degradación de las tierras, y mitigar los efectos de la sequía.

En este sentido, dentro de las Prioridades de este Eje Estratégico y su Objetivo Nacional, se plantea el aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos naturales; la mejora de la calidad ambiental (aire, agua y suelo); asegurar la disponibilidad suficiente de agua en todo el territorio; la adaptación del país al cambio climático; y la implementación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Igualmente, se establece como Objetivo Específico Nro. 4 de este Eje Estratégico el lograr una “población y sistemas productivos vulnerables adaptados al cambio climático”, siendo algunas de sus Acciones Estratégicas las siguientes (CEPLAN, 2011: 253):

- Creación de mecanismos de inversión para la adecuación de infraestructura y otras medidas para reducir la vulnerabilidad, a fin de asegurar que los efectos del cambio climático no afecten las capacidades productivas de la economía nacional.

- **Mejorar la capacidad de respuesta para afrontar emergencias relacionadas al cambio climático mediante la sensibilización y la capacitación de las autoridades y la población, la creación de mecanismos que produzcan desembolsos rápidos de recursos económicos y la respuesta inmediata del sector salud en zonas de alta vulnerabilidad.**
- **Incluir la adaptación al cambio climático en el diseño de las políticas regionales y locales.**
- **Identificar y adoptar las medidas de protección para prevenir los impactos nocivos del cambio climático sobre la biodiversidad.**

Finalmente, el Plan Binacional (2011: 254) se plantea como Objetivo Específico Nro. 5 contar con un “Sistema Nacional de Gestión Ambiental implementado en los tres niveles de gobierno, con activa participación ciudadana”, estableciendo dentro de sus Acciones Estratégicas las siguientes:

- **Fortalecer los mecanismos y las capacidades de las autoridades regionales y locales encargadas de la supervisión y la fiscalización ambiental, e impulsar los mecanismos de participación y consulta ciudadana en las decisiones de gestión ambiental.**
- **Mejorar la institucionalidad para la investigación permanente sobre el patrimonio natural, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la reducción de la vulnerabilidad, y asegurar los recursos presupuestales adecuados.**

- Fortalecer el Sistema Nacional de Información Ambiental en los tres niveles de gobierno.
- Fortalecer la institucionalidad para enfrentar las consecuencias del cambio climático en el país.
- Consolidar el Sistema Nacional de Gestión Ambiental y sus instancias de coordinación y concertación.
- Difundir información al público sobre el desempeño ambiental de las entidades públicas y las empresas, y el cumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental (ECA, LMP, EIA).
- Participar activamente en las organizaciones internacionales que apoyan la conservación de la biodiversidad y aprovechar los mecanismos de financiamiento y apoyo disponibles internacionalmente.

### **2.3. Lineamientos de Política Agraria del MINAGRI**

Mediante Resolución Ministerial 0709-2014-MINAGRI, en diciembre de 2014 se aprobaron los Lineamientos de Política Agraria, los cuales orientan los objetivos, políticas y estrategias del Estado Peruano en materia agraria y de riego, para que la intervención pública pueda tener impacto en la población rural.

En la parte considerativa de la Resolución se señala que los lineamientos de política agraria son la base para construir un Sector Agrario competitivo, integrado y sostenible, priorizando al pequeño y mediano

productor agrario y las comunidades campesinas y comunidades nativas.

Por su parte, los cuatro grandes objetivos de la política gubernamental en el Sector Agrario son crecimiento, empleo y diversificación económica, así como la inclusión social, la seguridad alimentaria y la sostenibilidad ambiental y de la agro-diversidad.

El crecimiento y el empleo buscan incrementar y diversificar la oferta y la demanda de productos y servicios ligados a la agricultura, con mayor uso de tecnología y productividad media incrementada. Por su lado, la inclusión social involucra a los agricultores en situación de pobreza, buscando fortalecer sus capacidades para generar ingresos en forma autónoma, promoviendo la igualdad de oportunidades, la movilidad social y el rompimiento de círculos viciosos de pobreza al interior de territorios y entre generaciones.

La seguridad alimentaria busca asegurar que todas las familias, grupos sociales y territorios tengan acceso pleno, seguro y sostenible a alimentos nutritivos e inocuos en forma estable y permanente; mientras que la sostenibilidad ambiental y de la agro-biodiversidad pretende su manejo sostenible y adecuada valorización, en los distintos territorios.

De acuerdo a la Resolución, el Objetivo central de la política agraria es lograr el incremento sostenido de los ingresos y medios de vida de los productores agropecuarios, sobre la base de mayores capacidades y activos más productivos, y con un uso sostenible de los recursos agrarios, en el marco de procesos de creciente inclusión social y económica de la población rural.

Por su parte, los objetivos específicos son alcanzar una gestión eficiente y sostenible del recurso agua; garantizar la seguridad y estabilidad jurídica en el acceso a los recursos agrarios; aumentar la infraestructura y tecnificación de riego; expandir mercados complementarios de créditos, seguros y servicios agropecuarios; fortalecer la capacidad de investigación e innovación tecnológica; mejorar las capacidades productivas y empresariales; y concretar la articulación de los mercados y cadenas de valor.

Finalmente, la norma refiere que los **Lineamientos de la Política Agraria en el Perú** son los siguientes:

1. Manejo sostenible de agua y suelos.
2. Desarrollo forestal.
3. Seguridad jurídica sobre la tierra.
4. Infraestructura y tecnificación del riego.
5. Financiamiento y Seguro Agrario.
6. Innovación y tecnificación agraria.
7. Atención de riesgos sistémicos.
8. Desarrollo de capacidades.
9. Reconversión productiva.
10. Acceso a mercados.

Por el lado del Lineamiento Nro. 5 (Financiamiento y Seguro Agrario), la Resolución lo plantea en los siguientes términos: “Fortalecer y expandir los mercados de crédito y aseguramiento agrario para pequeños y medianos agricultores a nivel nacional”. Igualmente, define las siguientes Estrategias:

- Consolidar y expandir la cartera de colocaciones en el Sector Agrario de Agrobanco y AgroPerú, con preferencia

hacia la agricultura de pequeña y mediana escala y a los agricultores en cadenas de valor agrícola de alto potencial económico y de empleo.

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

Por su parte, en cuanto al Lineamiento Nro. 7 (Prevención y Atención de Riesgos; o Atención de riesgos sistémicos, tal como la Resolución lo denomina en su desarrollo), se trata de “mejorar y ampliar la prevención y atención a agricultores y localidades sujetos a alto riesgo de eventos como sequías, inundaciones o heladas, en el contexto del cambio climático”. Para ello, sus Estrategias son las siguientes:

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

## **CAPÍTULO III:**

### **SISTEMA DE TRANSFERENCIA DE RIESGOS EN EL ESTADO PERUANO**

#### **3.1. Concepto de “Sistema” en el Estado Peruano**

De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158 hay dos tipos de sistemas definidos en el Estado Peruano: El **sistema funcional**, que implica una política pública aplicada por varias instituciones del Estado; y el **sistema administrativo**.

De acuerdo al artículo 2 de la Ley N° 29158, “los ministerios y las entidades públicas ejercen sus funciones en respuesta a una o varias áreas programáticas de acción, las cuales son definidas para el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado y para el logro de sus objetivos y metas. Todas las entidades públicas del Poder Ejecutivo se encuentran adscritas a un Ministerio o a la Presidencia del Consejo de Ministros”.

Dentro de las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo se encuentra el “diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno. Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno (Ley N° 29158, artículo 4, numeral 1).

Por su parte, la “política sectorial es el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica

pública o privada. Las políticas nacionales y sectoriales consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República. Para su formulación el Poder Ejecutivo establece mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades, según requiera o corresponda a la naturaleza de cada política. El cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es de responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales” (Ley N° 29158, artículo 4, numeral 1).

En este sentido, el ejercicio de las competencias compartidas del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales y los gobiernos locales está regido por la Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades, así como por las Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios y las entidades que componen el Poder Ejecutivo.

“La transferencia de competencias, recursos y funciones de las entidades del Poder Ejecutivo a los gobiernos regionales y locales se realiza de acuerdo con lo dispuesto por las normas de descentralización, precisando la responsabilidad de cada nivel de gobierno en cada materia, las formas de coordinación correspondientes, así como, el redimensionamiento de funciones y responsabilidades de aquellas entidades” (Ley N° 29158, artículo 5).

Para tal fin, son funciones del Poder Ejecutivo “establecer relaciones, buscar el consenso, prestar asistencia técnica y desarrollar mecanismos de cooperación con todas las entidades de la administración pública (Ley N° 29158, artículo 6, numeral 3); así como

implementar la coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales, con énfasis en las competencias compartidas” (Ley N° 29158, artículo 6, numeral 4).

Los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas. Para el ejercicio de las competencias compartidas, en las funciones que son materia de descentralización, corresponde a los Ministerios (Ley N° 29158, artículo 23, numeral 3):

- a) Coordinar con los Gobiernos Regionales y Locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluar su cumplimiento.
- b) Dictar normas y lineamientos técnicos para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones;
- c) Prestar apoyo técnico a los Gobiernos Regionales y Locales para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas.

Dentro de la estructura del Estado, los Organismos Públicos “son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público. Tienen competencias de alcance nacional” (Ley N° 29158, artículo 22), se encuentran adscritos a un Ministerio y pueden ser de dos tipos: Organismos Públicos Ejecutores y Organismos Públicos Especializados.

Los Organismos Públicos Ejecutores ejercen funciones de ámbito nacional y, de acuerdo al artículo 30 de la Ley N° 29158, se crean cuando

se requiera: i) Una entidad con administración propia, debido a que la magnitud de sus operaciones es significativa; o ii) Una entidad dedicada a la prestación de servicios específicos.

Los Organismos Públicos Ejecutores están sujetos a los lineamientos técnicos del Sector del que dependen y la formulación de sus objetivos y estrategias es coordinada con éstos. Su política de gasto es aprobada por la entidad de la que dependen, en el marco de la política general de gobierno; y no tienen funciones normativas, salvo que estén previstas en su norma de creación o le fueran delegadas expresamente.

Se encuentran dirigidos por un Jefe, cuyo cargo es de confianza; y -por excepción- podrán contar con un Consejo Directivo, cuando atiendan asuntos de carácter multisectorial. En estos casos, su Consejo Directivo estará integrado sólo por los Ministros o los representantes de los sectores correspondientes.

Por su parte, los Organismos Públicos Especializados -que también están adscritos a un Ministerio- pueden ser de dos tipos: Organismos Reguladores y Organismos Técnicos Especializados.

Los Organismos Reguladores se crean para actuar en ámbitos especializados de regulación de mercados o para garantizar el adecuado funcionamiento de mercados no regulados, asegurando cobertura de atención en todo el territorio nacional, encontrándose adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros (Ley N° 29158, artículo 30).

En el caso de los Organismos Técnicos Especializados, éstos se crean por excepción, cuando existe la necesidad de: i) Planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter

multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional; o ii) Establecer instancias funcionalmente independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas; que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores Público o Privado.

Los Organismos Técnicos Especializados están dirigidos por un Consejo Directivo y se sujetan a los lineamientos técnicos del Sector correspondiente con quien coordinan sus objetivos y estrategias (Ley N° 29158, artículo 33).

En cuanto a las Comisiones del Poder Ejecutivo, éstas “son órganos que se crean para cumplir con las funciones de seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes, que deben servir de base para las decisiones de otras entidades. Sus conclusiones carecen de efectos jurídicos frente a terceros. No tienen personería jurídica ni administración propia y están integradas a una entidad pública. Para otras funciones que no sean las indicadas el Poder Ejecutivo puede encargarlas a grupos de trabajo (Ley N° 29158, artículo 35)<sup>17</sup>.

Las comisiones pueden ser de tres tipos: Comisiones Sectoriales (de naturaleza temporal, creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos), Comisiones Multisectoriales de naturaleza temporal (creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos) y Comisiones Multisectoriales de naturaleza

---

<sup>17</sup> Las normas de creación de las Comisiones deben contener necesariamente disposiciones referidas a: i) su ubicación dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, precisando la entidad pública preexistente de la cual dependen; ii) su conformación; iii) el mecanismo para la designación de su presidente y miembros, así como la precisión del carácter oneroso por el ejercicio de sus funciones (en los casos permitidos); y iv) su objeto y las funciones que se les asignan; v) la dotación de recursos para su funcionamiento, los cuales provendrán de la entidad pública de la cual dependen; y vi) el período de su existencia,

permanente (creadas con fines específicos para cumplir funciones de seguimiento, fiscalización, o emisión de informes técnicos).

Igualmente, existen las Comisiones Consultivas, integradas “por profesionales, especialistas o representantes de la sociedad civil, de reconocida capacidad o experiencia, designados por Resolución Suprema. El cargo de miembro de la Comisión Consultiva es honorario y de confianza. No inhabilita para el desempeño de ninguna función pública o actividad privada (Ley N° 29158, artículo 37)”.

Finalmente, luego de desarrollar los temas recién presentados, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo trata en su Título V acerca del concepto de “sistemas” en el Sector Público. Al respecto, en el artículo 43 define a los sistemas como **“los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno”**.

Existen dos tipos de sistemas en el Poder Ejecutivo nacional: Los Sistemas Funcionales y los Sistemas Administrativos. De acuerdo a la Ley N° 29158 (artículo 45), los Sistemas Funcionales “tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado”. El Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Funcionales y las normas del Sistema establecen las atribuciones del Ente Rector del mismo.

Por su parte, los Sistemas Administrativos “tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración

pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso (Ley N° 29158, artículo 46)”.

Los Sistemas Administrativos de aplicación nacional están referidos a las siguientes once materias: Gestión de Recursos Humanos, Abastecimiento, Presupuesto Público, Tesorería, Endeudamiento Público, Contabilidad, Inversión Pública, Planeamiento Estratégico, Defensa Judicial del Estado, Control y Modernización de la Gestión Pública.

El Poder Ejecutivo tiene la rectoría de los Sistemas Administrativos, con excepción del Sistema Nacional de Control; en tanto el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico se rige por la ley de la materia. En ejercicio de la rectoría, el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Administrativos, aplicables a todas las entidades de la Administración Pública, independientemente de su nivel de gobierno y con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo General.

Solo por ley se crea un Sistema, para su creación se debe contar con la opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Poder Ejecutivo adecúa el funcionamiento de los Sistemas Administrativos al proceso de descentralización.

Una vez explicado el concepto de “Sistemas” en la legislación peruana, cabe preguntarse si el seguro agrario podría ser un Sistema Funcional. Formalmente, sí podría; para lo cual debe cumplir varios requisitos. Un buen ejemplo de ello es el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).

Mediante la Ley N° 29664 se creó el SINAGERD como un sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo,

cuya finalidad es identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos; evitar la generación de nuevos riesgos; y encargarse de la preparación y atención ante situaciones de desastre, mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres.

El artículo 8 de la Ley N° 29664 señala que el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) es un Organismo Público Ejecutor que conforma el SINAGERD; siendo el responsable técnico de coordinar, facilitar y supervisar la formulación e implementación de la Política Nacional y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación.

Como Misión, de manera acorde a la estructuración del Sistema, el INDECI se ha planteado lo siguiente: “Somos un Organismo Público Ejecutor que asesora, coordina y articula en los tres niveles del gobierno los procesos de Preparación, Respuesta y Rehabilitación de la Gestión de Riesgo de Desastres, formulando y proponiendo las políticas, normas, planes y programas, y su implementación; a fin de proteger la vida e integridad física de la población y el patrimonio de las personas y del Estado, ante la ocurrencia de emergencias y desastres”<sup>18</sup>.

Como se indicó, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se creó por Ley con esa mención especial, estableciéndose claramente las relaciones entre el organismo rector y los organismos que ejecutan la política en el Estado, a fin de que se articule el SINAGERD y sus acciones, como un sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo.

---

<sup>18</sup> Fuente: [www.indeci.gob.pe](http://www.indeci.gob.pe)

Ahora bien, no toda política pública requiere ser un Sistema Funcional. Por ejemplo, en saneamiento articulan esfuerzos -sin la estructura de un Sistema Funcional- el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) y el Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS).

Igualmente, en Salud se produce una constante articulación de esfuerzos para la provisión de servicios a la población por parte del Ministerio de Salud (MINSA), el Seguro Social de Salud (EsSalud), los Gobiernos Regionales, Municipalidades y el Sector Privado.

Para efectos del Seguro Agrario y, tomando en cuenta los casos señalados, más que un Sistema Funcional, debe, como se ha recomendado desde la GIZ, establecerse las prioridades de política pública, articulando éstas con el tema de la prevención de desastres o mas precisamente, en la medida que se trata de un tema de seguros, con la atención de la población en caso de desastres.

Desde el punto de vista organizativo también conviene tomar decisiones para determina si los temas son objeto de tratamiento únicamente desde el MINAGRI, si participan las regiones o las municipalidades y cómo establecer un conjunto de incentivos a éstas para que su participación y, de ser el caso, el financiamiento pueda ser activo.

Igualmente, será importante establecer un conjunto ordenado lo que debería haber es un conjunto de reglas y definiciones que ordenen el funcionamiento del seguro agrario y lo sistematicen, en el concepto general del término, para agilizar procesos y despertar mayor interés por parte de los beneficiados y de las empresas llamadas a operarlo.

### 3.2. Sobre el concepto de “Transferencia del Riesgo”

En febrero de 2012, “ante ciertas debilidades identificadas en el esquema de aseguramiento agrícola”, se autorizó al MEF y al MINAG a la revisión y reformulación de los mecanismos de aseguramiento agropecuarios ofrecidos a través del sistema asegurador (DU N° 004-2012).

Posteriormente, en setiembre de 2012, el MEF difunde los resultados de dicho análisis y las alternativas de solución, en el documento *Revisión y Reformulación de los mecanismos de aseguramiento agropecuario a través del Sistema de Seguros*. En este documento se cita un estudio del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), en el que se plantea la siguiente problemática:

#### Diagnóstico de la situación del Seguro Catastrófico (a setiembre de 2012)

Tema	Problemática
Plazo de aprobación de tabla de cofinanciamiento.	Luego de iniciada la campaña.
Plazo de presentación de propuestas.	Breve.
Proceso de selección de aseguradoras.	Poco transparente.
Selección de beneficiarios.	Problemas para identificación de regiones, cultivos y agricultores beneficiarios.
Selección de regiones.	No responde a criterio técnico.
Distribución de recursos entre regiones.	No responde a criterio técnico.
Identificación de beneficiarios “pequeño productor”.	No hay definición ad-hoc.
Selección de cultivos.	No responde a criterio de política.
Comunicación de siniestros.	No sigue un mecanismo estándar ni establecido normativamente.
Proceso de ajuste.	No responde a un criterio general establecido por MINAG.
Mecanismo de ajuste.	Técnicamente inapropiado.
Determinación de primas.	Arbitraria. No responde a criterio técnico.

Identificación de afectados.	El empadronamiento se realiza luego de ocurrido el siniestro.
Institucionalidad.	Limitada.
Sistema de información.	No existe.

Fuente: IEP, GIZ, Reuniones de Grupo Técnico de Trabajo (citadas por el MEF, 2012).

Para subsanar esta situación, se plantearon “Propuestas Inmediatas” (para la campaña 2012-2013), “Propuestas a Corto Plazo para la Siguiete Campaña” (2013-2014) y “Propuestas de Largo Plazo”: así como Consideraciones Finales que debían ser tomadas en cuenta.

#### Propuestas de Corto Plazo planteadas por el MEF para la Campaña 2013-2014

Propuesta	Detalle
Mejorar el proceso de selección de las aseguradoras, haciéndolo más transparente y sobre la base de criterios que promuevan la competencia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fecha única definida para la recepción de propuestas,</li> <li>▪ Definición de mecanismos de presentación de propuestas (formatos, etc.).</li> <li>▪ Comité evaluador mixto (GR, DRA, líderes de comunidades, etc.) y capacitado por FOGASA.</li> <li>▪ Presencia de notario público.</li> </ul>
Establecer criterios para la identificación de beneficiarios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Definir pequeño y mediano productor (que según la información del FOGASA serían los beneficiarios).</li> <li>▪ Establecer luego algún criterio: (i) ningún agricultor con más de cinco hectáreas puede ser beneficiario del SAC; ó (ii) monto a indemnizar decreciente con el número de hectáreas.</li> </ul>
Establecer un conjunto de responsabilidades que deben seguir los GR para recibir el cofinanciamiento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Empadronamiento de beneficiarios.</li> <li>▪ Sistema de monitoreo, seguimiento y reporte.</li> </ul>
Empadronamiento de beneficiarios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Enviar representantes de DRA y AA para validar los padrones.</li> <li>▪ Padrón firmado por representantes comunales y autoridades.</li> <li>▪ Cotejar el padrón con información secundaria.</li> <li>▪ Formato de padrón de beneficiarios (ubicación geográfica, nombre, DNI, teléfono, dirección, número de parcelas, número de hectáreas que trabaja y que posee, cultivos sembrados y número de hectáreas por cultivo).</li> </ul>
Sistema de monitoreo, seguimiento y reporte.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Registro de zonas y cultivos asegurados, especificando el rendimiento asegurado por cada cultivo.</li> <li>▪ Padrón de beneficiarios.</li> <li>▪ Zonas, cultivos, evento climático por el cual solicitaron un ajuste de daños.</li> <li>▪ Personal que verificó el daño y que acompañó al</li> </ul>

	<p>ajustador.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zonas donde se aprobó o no la indemnización indicando el rendimiento asegurado y el identificado.</li> <li>▪ Monto asignado a cada beneficiario.</li> <li>▪ Tiempo de demora.</li> <li>▪ Quejas, otros, etc.</li> </ul>
Establecer obligaciones a las compañías de seguros.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Provisión de información periódica a GR, FOGASA y SBS (similar al de los GR).</li> <li>▪ Exigir al ajustador la presencia de profesionales de campo para realizar el proceso de ajuste.</li> </ul>

Fuente: IEP, GIZ, Reuniones de Grupo Técnico de Trabajo (citadas por el MEF, 2

Por su parte, el MEF realizó una serie de Propuestas a Largo Plazo, las mismas que se presentan a continuación:

- Definir una política de gestión de riesgos agropecuarios nacional.
- Incorporar el componente Institucionalidad al esquema de aseguramiento.
- Generar sistemas de información que retroalimenten el proceso.
- Asegurar la disponibilidad presupuestaria a tiempo para que se firmen los convenios de aseguramiento antes del inicio de la campaña agrícola.
- Aprobar la tabla de cofinanciamiento de manera oportuna.
- Establecer obligaciones a las compañías de seguros.
- Implementar labores de monitoreo, seguimiento y documentación de los procesos de aseguramiento, desde la selección de la aseguradora hasta el pago de las verificaciones.

Por último, en sus Consideraciones Finales, el MEF plantea que el SAC puede constituirse como:

- **Instrumento de información:** Instrumento de mejora y una oportunidad para implementar un sistema de información agrícola confiable y potente que permita tomar decisiones de política.
- **Herramienta de inclusión financiera:** Si todos los beneficiarios del SAC recibieran sus indemnizaciones a través del sistema financiero, hay un amplio potencial para desarrollar esquemas de intervención o enlazarlos con programas de educación financiera que permitan bancarizar el sector rural (ofrecer más opciones).
- **Instrumento de Gestión de Riesgos del Estado:** Se espera que minimizaría la varianza del presupuesto dado que hay un monto fijo por primas que no requeriría una mayor intervención (y no prevista) del Estado para atender a los pequeños agricultores.

En los dos años posteriores a la difusión del documento del MEF, la situación descrita ha mejorado en algunos aspectos, pero continúa mostrando debilidades y dificultades en otros. Así, por ejemplo, tal como se menciona en el *Anexo al Primer Informe. Marco legal para los concursos multianuales para el seguro catastrófico* (GIZ, 2015): “De las reuniones que, en el marco de la presente consultoría, se han llevado a cabo con representantes del Sector Privado y de la Superintendencia de Banca y Seguros, se ha recogido la percepción que los concursos que se han llevado a cabo han sido muy complejos, con exigencias documentales excesivas y con algunas inestabilidades en las decisiones que a la larga perjudicaron la posibilidad que algún postor adicional pueda presentar su propuesta”.

Al respecto, “de parte del MINAGRI la posición sobre los concursos es que la temporalidad anual obliga a esfuerzos complejos para la elaboración adecuada de bases y de términos de referencia, hecho que ocasiona eventuales retrasos en los procesos. Igualmente, los representantes del Sector Privado han explicado que los seguros agrarios concursados tienen un mantenimiento operativo oneroso, exige la presencia de funcionarios en la zona y los gastos propios de la estadía, los traslados y otros” (GIZ, 2015).

Por ello, sobre la base de los problemas reseñados, el Consultor considera que la solución consiste en llevar adelante concursos multianuales. Tal como se indica en el Anexo al Primer Informe, el número de años “debiera extraerse de un estudio económico y técnico que determine un periodo adecuado sobre la base histórica de las indemnizaciones abonadas, de los riesgos, los costos del reaseguro en el tiempo, entre otros factores de importancia”, aunque -sin perjuicio de ello- el Consultor propone un mínimo de tres años.

Un lapso como el planteado permitiría (GIZ, 2015):

- Diluir los esfuerzos para la obtención de la información técnica y económica en un periodo de tiempo razonable que proteja también de los cambios en el mercado agrario.
- Reducir los costos administrativos propios de la conducción de un concurso.
- Concentrar la promoción del concurso para que se obtenga la mayor cantidad de postores.

- Brindar estabilidad para que los futuros contratantes puedan asumir los costos de instalación y gestión del seguro de forma adecuada.
- Estructurar una supervisión adecuada del cumplimiento del contrato.
- La dilución de costos en el tiempo podría permitir exigir algunos compromisos de inversión a las empresas ganadoras, por ejemplo: instalaciones en algunas localidades, capacitación a agricultores, inversión en el mejoramiento de los procesos de obtención de la información agraria, entre otros.

Tal como se concluye en el Primer Informe de Consultoría (GIZ, 2014), si bien no se trata de una política pública que haya fracasado, el Seguro Agrario no ha logrado convencer masivamente a empresarios y agricultores; a los primeros, por los riesgos de un mercado que no ha generado los incentivos necesarios para su expansión; en tanto para los agricultores es aún percibido como un sobre costo cuando éste debe ser financiado por el productor agrario.

Hasta que esta percepción no se supere o hasta que el mercado agrario en su conjunto esté dispuesto a asumir el seguro como una línea de costo adicional imprescindible, va a ser complicado que se logre una fuerte expansión del aseguramiento. Por lo tanto, continúa siendo la prioridad el brindarle una institucionalidad que le otorgue sostenibilidad económica, social y política al Seguro Agrario.

En esta dirección es necesario tener en cuenta que una de las principales dificultades para el aseguramiento agrario -a nivel nacional e internacional- es la complejidad y vastedad de información que debe ser

manejada para establecer el riesgo del financiamiento y del aseguramiento. En ese sentido, “todo planteamiento para la organización de un sistema deberá privilegiar la información como eje estratégico que facilitará la gestión de los riesgos y el fortalecimiento de la posición de cada uno de los actores” (GIZ, 2014).

Dicha información debe ser proveída por el Estado, en atención a su rol de promotor de la producción agrícola y como insumos necesarios para implementar las políticas públicas en la materia. Por su parte, la operación de la transferencia del riesgo debe ser privada, con financiamiento estatal, para cumplir con un carácter inclusivo, pero sin interferir en una tarea reservada para el Sector Privado.

Igualmente, se aguarda que el Estado cumpla un rol en la regulación del sistema de aseguramiento, el mismo que obedecerá a las diversas políticas agrarias que se vayan implementando en el tiempo.

Como se plantea en el Primer Informe de Consultoría (GIZ, 2014), el aseguramiento agrario “se trata de un área donde el Estado Peruano debe participar de manera promotora, articuladora, gestora, pero nunca directamente generando empresas o instituciones que actúen en el mercado; ello, porque -de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 60° de la Constitución Política<sup>19</sup> - el Estado sólo puede ejercer actividad empresarial de manera subsidiaria y porque las empresas aseguradoras ya tienen productos colocados en el mercado”.

Más bien, lo que sí podría impulsarse -en virtud del fomento que se le viene dando desde el Estado- es la constitución de Asociaciones Público

---

<sup>19</sup> **Artículo 60.-** El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa. Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal.

Privadas, siempre que se guarden las condiciones de plazo y montos establecidos por la normativa. Con ello y -en resumen- la participación del Sector Público en el aseguramiento agrario se orientaría a i) la regulación, ii) la producción y el manejo de información, iii) cofinanciamiento o financiamiento tanto de la producción agraria como del aseguramiento, iv) la articulación de los actores privados y iv) la obtención de la legitimidad del sistema.

### **3.3. Funcionamiento del mercado: Unidad de Gestión y la asociación o consorcio de empresas de seguros**

Otra de las alternativas ha sido analizada en diversos eventos y reuniones de evaluación del funcionamiento del aseguramiento agrícola en el Perú, es la creación de una Unidad de Gestión sobre la base de una asociación o consorcio de empresas de seguros (tal como se realiza en España); la misma que, en conjunto podrían prestar el servicio, asumiendo -en forma conjunta- los riesgos y costos operativos del mismo.

Tal como se presentó en el Anexo al Primer Informe. Marco legal para los concursos multianuales para el seguro catastrófico (GIZ, 2015), es necesario tomar en cuenta lo siguiente (GIZ, 2015: 6):

- a) “La experiencia española agrupa un conjunto grande de empresas, mientras que el mercado nacional, oficialmente, sólo cuenta con 3 empresas que tienen inscrita alguna póliza relacionada al mercado agrario”. Esta afirmación se confirma con la expresión técnica que ha realizado la SBS al consultor y se agrava con la realidad legal que restringe la participación de empresas extranjeras en el mercado asegurador.

- b) “Si bien es cierto que existen experiencias importantes de coaseguros y de consorcios que participan constantemente en concursos convocados por el Estado, no es menos veraz indicar que los consorcios son temporales, por el periodo contractual que - en la generalidad de los casos- es de un año; normalmente se estructuran sobre una empresa que lidera y conduce la prestación del servicio y las demás empresas -más bien- acuden al consorcio prestando su experiencia o facturación para efectos del concurso”.

Corresponde tener presente que el coaseguro implica acuerdos comerciales complejos ya que finalmente se trata de empresas que en otros aspectos se encuentran en plena competencia.

- c) “El establecimiento de una Unidad de Gestión afectaría la competencia en la prestación de los servicios de seguros agrarios, restringiendo la contratación de estos servicios a un solo conjunto empresarial, hecho que puede resultar cuestionable si es que la iniciativa proviene del Estado”. Conviene recordar lo escueto del mercado y cómo una asociación promovida por el Estado podría poner en posición dominante al conjunto de empresas asociadas complicando el ingreso de nuevas aseguradoras al mercado.
- d) “Si la iniciativa para constituirla proviene del Sector Privado, una posibilidad es que se tramite como iniciativa privada”. En ese caso el escenario institucional es distinto, ya que es el Sector Privado organizado el que propone prestar el servicio público por un tiempo extendido. Corresponde indicar que, en ese caso, el Estado y específicamente el FOGASA se encontrarán en la circunstancia de convertirse en supervisores de un contrato de largo plazo lo que exige condiciones técnicas especializadas.

Sin perjuicio de lo dicho no debe descartarse el punto que, quizás, la Unidad de Gestión, por tener un trabajo en conjunto, con prestaciones garantizadas desde el Estado pueda lograr rebajar el costo del reaseguro, que según acusan los funcionarios públicos y privados es uno de los componentes mas onerosos en la contratación del seguro agrario.

Teniendo presente lo expuesto y en comparación con experiencias extranjeras corresponde recomendar se tenga presente que el mercado no ha alcanzado un nivel de madurez y diversidad para constituir una Unidad de Gestión.

## **CAPÍTULO IV:** **ANÁLISIS Y PROPUESTAS PARA LA INSTITUCIONALIDAD**

### **4.1. Análisis de posibles escenarios de institucionalidad**

Durante las distintas reuniones sostenidas por el Consultor con los actores claves para la articulación de un Sistema de Transferencia de Riesgo en el Sector Agricultura en el Perú; así como en los diversos esfuerzos previos realizados los últimos años -plasmados en múltiples Informes, talleres y reuniones de discusión y análisis de la situación actual del Seguro Agrario en el Perú- se han planteado diversas alternativas para el logro de una institucionalidad mayor para el FOGASA y para el aseguramiento agrario.

En este sentido, hay quienes consideran que lo ideal sería la creación de una institución, de un organismo público que se ocupe específicamente del Seguro Agrario; otros consideran que bastaría con una nueva Unidad Técnica al interior del MINAG; hay quienes plantean que la Unidad de Gestión se configure como una asociación o consorcio de empresas de seguros; y finalmente, hay quienes se inclinan por mantener la situación actual, introduciendo algunas modificaciones al marco legal. A continuación, se analizan las alternativas planteadas bajo un criterio de política pública y gestión pública.

#### **4.1. Creación de un Organismo Público**

Esta posición considera que la entidad pública eje del sistema debe permitir una participación mixta, pública y privada. Tal como se presentó en el Primer Informe de Consultoría (GIZ, 2014: 56), en la parte administrativa, este modelo “se reduce a determinar el nivel que debería tener el órgano u organismo encargado de la regulación, articulación y

promoción del Seguro Agrario; es decir, si debiera ser un órgano en el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) o un organismo descentralizado de éste”.

De acuerdo al artículo 6 de la Ley N° 27658, Ley de Modernización de la Gestión del Estado, el diseño y estructura de la Administración Pública de sus dependencias, entidades y organismos, debe tener en cuenta los siguientes criterios:

- a. Las funciones y actividades que realice la Administración Pública, a través de sus dependencias, entidades y organismos, debe estar plenamente justificada y amparada en sus normas.
- b. Las dependencias, entidades, organismos e instancias de la Administración Pública no deben duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes.
- c. En el diseño de la estructura orgánica pública prevalece el principio de especialidad, debiéndose integrar las funciones y competencias afines.

Igualmente, el artículo 6 señala que “toda dependencia, entidad u organismo de la Administración Pública debe tener claramente asignadas sus competencias de modo tal que pueda determinarse la calidad de su desempeño y el grado de cumplimiento de sus funciones, en base a una pluralidad de criterios de medición”.

Igualmente, los organismos públicos deben realizar sus funciones de acuerdo a las normas generales de organización contempladas en el artículo 3 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el mismo que señala que -en su organización interna- toda entidad del Poder

Ejecutivo cuenta con normas de organización y funciones, en las que se “distinguen aquellas que son sustantivas de cada entidad de aquellas que son de administración interna; y establecen la relación jerárquica de autoridad, responsabilidad y subordinación que existe entre las unidades u órganos de trabajo”.

El Sector Agricultura y Riego está integrado por el MINAGRI, el Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA), el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) y la Autoridad Nacional del Agua (ANA); contando con Agrobanco como empresa financiera de propiedad estatal. Una de las razones que se argumenta para la creación de un organismo público que vele por el tema del Seguro Agrario, es que ninguna de las instituciones mencionadas adscritas al MINAGRI trata -en el nivel político- el aseguramiento agrario.

En el caso del MINAGRI, su Ley de Organización y Funciones, contempla dos funciones directamente vinculadas al tema y que indican lo siguiente: i) Promover el financiamiento del sector agrario, facilitando la articulación del circuito productivo y comercial agrario con los sistemas financieros y de seguros, en coordinación con los sectores e instituciones que corresponda; y ii) Establecer los mecanismos que permitan a los productores agrarios acceder a información relevante para el desarrollo competitivo de la actividad agraria.

Entre los argumentos que se presentaba en el Primer Informe de Consultoría (GIZ, 2014: 57) en favor de la creación de un organismo público, se señalaba que “sin perjuicio que estas funciones deben ser cumplidas por el Ministerio” las complejidades y especialidades existentes sustentan la existencia de un organismo especializado que se dedique específicamente a la materia; en principio, “porque en el nivel

de dirección, tercer nivel en el organigrama, se diluye la participación del sector privado” y porque “entre las numerosas funciones regulatorias y rectoras que se deben cumplir, las funciones operativas y de articulación del mercado pueden disolverse o, peor aún, no cumplirse”.

Igualmente, el planteamiento que abona en favor de la creación de un organismo público que vele y supervise el aseguramiento agrario, argumenta que se trata de una labor especializada que no debe ser ejecutada desde el Ministerio al que le corresponde, de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo una función rectora, de dictado de políticas públicas. Así, por ejemplo, se indica que a una función rectora no le corresponde promover la firma de pólizas ni el aseguramiento de los productores agrícolas; y que para ello estaría el nuevo Organismo.

En este sentido, se planteaba que el nuevo organismo para el aseguramiento agrario podría cumplir las siguientes funciones:

- a) Promover el aseguramiento agrario como una herramienta fundamental para reducir el impacto de eventos negativos en el productor agrario.
- b) Promover el funcionamiento adecuado del mercado de aseguramiento agrario, articulando de manera ordenada y eficiente la oferta y demanda, procurando -respecto de la primera la generación de productos- que incluyan a todos los productores agrarios y -para la demanda- impulsando mecanismos de integración, cooperación, asociación y en general de organización.

- c) **Asegurar información adecuada para el mercado del aseguramiento agrario, recogiéndola y procesándola de las fuentes existentes en el MINAGRI y en el INEI además del Sector Privado.**
- d) **Establecer líneas de financiamiento y cofinanciamiento (de fuente estatal, de la cooperación, banca multilateral o el sector privado) para promover el aseguramiento agrario y especializarlo, según el nivel económico y vulnerabilidad del productor agrario.**
- e) **Establecer relaciones de coordinación permanente con la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP (SBS); así como con los Gobiernos Regionales y Locales.**
- f) **Supervisar el cumplimiento de los contratos de seguros agrarios, apoyando -de ser necesario, a los productores- más vulnerables.**

Igualmente, se sugería que el nuevo organismo pueda tener una organización que incluya a un Consejo Directivo integrado por el Sector Privado, desempeñando labores fundamentalmente de carácter político y técnico; es decir, estableciendo las líneas conceptuales necesarias para la ejecución de las funciones del organismo para una adecuada gestión del aseguramiento agrario.

Corresponde tener presente varias cuestiones fácticas imprescindibles para la creación de una entidad u organismo público:

- a) **Se trata de una organización de carácter permanente, o de plazos muy extendidos, que implementará políticas públicas con ese mismo carácter; en ese sentido, se debe determinar si en el contexto nacional el aseguramiento agrario responderá a esa característica en un contexto de prevención de desastres, fomento**

del mercado agrario e inclusión de los agricultores de menores recursos.

- b) Un organismo público trae como consecuencia una organización administrativa que es compleja y onerosa en su funcionamiento, supone albergar personal, costos, equipos para la operación de los sistemas administrativos, por ello el Estado reserva opiniones a la Secretaría de Gestión Pública y la Dirección Nacional de Presupuesto para determinar si el gasto permanente que ello supondrá se condice con la política pública, su implementación, los fines y funciones de la organización que se plantea, por ello, es fácil deducir que la fortaleza técnica y conceptual es fundamental para emprender el camino de la creación de una nueva institución pública.
  
- c) Existe una suerte de competencia interna no declarada de diversas políticas públicas que pretenden institucionalizarse a partir de la creación de un organismo público. Por otro lado, como se ha señalado, la creación de una institución pública incluyendo el Pliego Presupuestario correspondiente requieren de Ley, ello supone dos posibilidades o una discusión en el Congreso de la República para lograrla, previo debate al interior del Poder Ejecutivo o incluir , excepcionalmente, la materia en una Ley Formal de delegación de facultades legislativas.

Corresponde recordar que el Congreso de la República es un ente absolutamente político, responde a categorías, conceptos, fundamentos, ofrecimientos y resultados igualmente políticos, por ello la caracterización técnica del sistema debe estar estructurado con mucha solidez para soportar desde cuestionamientos hasta intentos de alteración con fundamento político.

#### **4.3. Creación de una Unidad Técnica al interior del MINAGRI**

Una segunda alternativa planteada en diversas reuniones para fortalecer el Seguro Agrario -en lugar de crear un organismo público- es generar una Unidad Técnica al interior del MINAGRI que asuma las funciones señaladas en el punto 4.1. Para este efecto, formalmente, se debería modificar el Reglamento de Organización y Funciones del MINAGRI.

Como argumento, se señala que actualmente el tema de los seguros agrarios se trata, formalmente, en el nivel de la Dirección de Negocios Agrarios del MINAGRI, como una línea más de acción y sin dedicación exclusiva de los funcionarios. Con la creación de una nueva unidad en el Ministerio de Agricultura y Riego que se dedique específicamente -y en forma exclusiva- a la regulación, producción y manejo de información para el mercado de aseguramiento agrario, aspectos vinculados al cofinanciamiento o financiamiento del aseguramiento, articulación de los actores privados y obtención de la legitimidad del sistema, se podría avanzar con mucho mayor rapidez, eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos del Seguro Agrario.

Otro de los argumentos que se utiliza en favor de esta alternativa (en lugar de la que plantea la creación de un organismo especializado), es que un nuevo organismo público implicaría duplicidad de gastos con relación a la situación actual, al tener que desarrollarse funciones de administración interna en la nueva institución, vinculadas al planeamiento, presupuesto, contabilidad, organización, recursos humanos, tecnologías y sistemas de información y comunicación, asesoría jurídica, gestión financiera, gestión de medios materiales y servicios auxiliares, entre otras.

En cambio, de crearse una Unidad Técnica en el propio MINAGRI que se haga cargo de los temas del aseguramiento agrario, el soporte administrativo sería brindado -al igual que se otorga a las otras Unidades hoy existentes- por la actual estructura administrativa del MINAGRI. Esta alternativa se sustenta en la búsqueda de una utilización altamente eficiente de los medios y recursos materiales, económicos y humanos con que cuenta el MINAGRI.

Ello, en atención al artículo 3 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el mismo que señala que “los órganos de línea ejercen las funciones sustantivas y su estructura no incluye unidades de administración interna. Realizan sus funciones coordinando con los respectivos niveles de gobierno”.

Conviene recordar que la decisión para la creación de la Unidad debe guardar las formas y exigencias dispuestas en las normas sobre la estructura de los Ministerios contenidas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y en los Lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones - ROF por parte de las entidades de la Administración Pública aprobados mediante el Decreto Supremo N° 043-2006-PCM.

#### **4.3. Fortalecimiento del FOGASA**

En la actualidad, parte de las preocupaciones con relación al FOGASA es que no tiene un respaldo técnico y operativo directo y depende de la buena voluntad y compromiso de los funcionarios del MINAGRI, quienes deben impulsar el aseguramiento agrario junto con otras múltiples tareas y funciones.

Si bien es cierto la designación como Secretaría Técnica del FOGASA se encuentra formalizada administrativamente no es menos indicado afirmar o, mejor, reiterar que tal encargo es adicional a las tareas propias de los servidores en el MINAGRI.

Antes de pensar en la creación de un nuevo organismo público, esta posición prioriza que se arribe primero a un conjunto de definiciones políticas sobre el aseguramiento agrario. Por ejemplo, es necesario que se determine -con absoluta claridad y entre otros temas- ¿qué seguros se ofrecerán?, ¿abarcará todo el Perú o continuará solo en algunos departamentos de la sierra?; y ¿qué se protege: la producción, el terreno, la semilla? ¿Se podrían aplicar esquemas de cofinanciamiento?

De las entrevistas realizadas por el Consultor, se identifica que hay varias definiciones de política de aseguramiento agrario que deben plasmarse. Por ejemplo, el año pasado, se incluyeron a los camélidos para el aseguramiento. Temas como éste -que han ido adicionando o ampliando progresivamente- deben estar normados y delimitados indubitablemente a priori, para promover el aseguramiento en forma coherente y transparente a los operadores privados. Si aún existen temas que requieren delimitarse, definirse o estructurarse, es mejor abocarse a definirlos y luego pensar en modificar la estructura organizativa actual.

Es importante tomar en cuenta lo señalado, pues una organización mayor (como la creación de un organismo público) debe someterse al Congreso para su aprobación y a los exámenes que ejecutarán la Dirección Nacional de Presupuesto Público y la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Sin una previa definición de todas las políticas vinculadas, de sus costos, de la magnitud de inversión requerida y los mecanismos y procesos para su

operación, es muy arriesgado y no recomendable iniciar un trámite como el mencionado.

Otro punto donde se nota claramente la indefinición aún existente, es en la estructura actual. Se tiene al FOGASA y su Consejo Directivo con funciones reducidas, limitadas a los procesos de contrataciones, sin posibilidad de diseñar o implementar políticas públicas para ampliar y profundizar el mercado entre otros temas de importancia y, como ejecutores de sus decisiones, a la Secretaría Técnica. Esta Secretaría está compuesta por funcionarios del MINAGRI que tienen a su cargo un cúmulo de responsabilidades principales y, adicionalmente, la de impulsar el seguro agrícola.

La reciente difusión de los *Lineamientos de Política Agraria* (dados a conocer por el MINAGRI en diciembre de 2014), constituye un excelente punto de partida para terminar de dotar de contenidos a la estructura, funciones, procesos y principales actividades relacionadas al aseguramiento agrícola en el Perú.

En lo sucesivo, toda decisión sobre el aseguramiento agrario deberá tener como marco orientador lo estipulado por el **Lineamiento Nro. 5 (Financiamiento y Seguro Agrario)**, que apunta a “fortalecer y expandir los mercados de crédito y aseguramiento agrario para pequeños y medianos agricultores a nivel nacional”, en base a la ejecución de las siguientes Estrategias:

- Consolidar y expandir la cartera de colocaciones en el Sector Agrario de Agrobanco y AgroPerú, con preferencia hacia la agricultura de pequeña y mediana escala y a los agricultores en cadenas de valor agrícola de alto potencial económico y de empleo.

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

Igualmente, se deberá tomar en cuenta el ***Lineamiento Nro. 7 (Prevención y Atención de Riesgos/Atención de riesgos sistémicos)***, para “mejorar y ampliar la prevención y atención a agricultores y localidades sujetos a alto riesgo de eventos, como sequías, inundaciones o heladas, en el contexto del cambio climático”.

Desde la perspectiva del Seguro Agrícola, la Estrategia planteada por los ***Lineamientos de Política Agraria*** son “generar una red de actores con capacidades para la prevención de eventos adversos de origen climático en las zonas vulnerables, con campañas preventivas

permanentes y calendarizadas”; así como “activar y ampliar una red de atención a los agricultores que sufran eventos adversos de origen climático, con énfasis en las zonas de mayor vulnerabilidad frente al cambio climático”.

#### **4.4. Alternativa propuesta: Fortalecimiento del FOGASA y Concursos Multianuales**

En virtud de las razones expuestas en el sub-capítulo previo, sugerimos actuar de manera gradual.

El primer paso es la definición política. Hay que fortalecer la decisión política y operativa en el MINAGRI. Estudiar la demanda, determinar sus alcances, organización, necesidades y expectativas entre otros varios elementos. Debe recordarse que hoy, tal demanda es muy exigua y que, sobre todo, se aprecia como una acción preventiva del Estado lo que implica que el productor agrario como tal no la tiene, el que plantea la exigencia es el Estado.

Los resultados de estos estudios no sólo permitirán establecer la base para determinar y dimensionar las necesidades, una línea de base adecuada y completa, sino que permitirá construir la identidad de la política pública para alinearla con los beneficiarios y construir legitimidad para transformar el requerimiento preventivo del Estado en una demanda de la población, lo que sumado a una adecuada estructuración financiera y organizativa le brindará la permanencia o estabilidad que le sea asignada.

Esta legitimidad, también debe obtenerse del mercado asegurador, en ese caso brindando las condiciones para el desarrollo de la actividad económica, para ello los reglamentos deben ser estudiados y dictados

con carácter estable de manera que las empresas puedan realizar estudios comerciales y financieros que les permita tanto cumplir con los contratos y, de ser posible, asumir compromisos mas allá de la ejecución de un contrato de seguros en favor de los productores agrarios o de I fortalecimiento del sistema.

Obtenido esto será posible exhibir a los *stakeholders* políticos indicadores de resultados y de impacto, para -con ellos- poder plantear naturalmente el establecimiento de un organismo público.

Así el paso intermedio del fortalecimiento del FOGASA, teniendo como marco orientador los *Lineamientos de Política Agraria* y las Estrategias planteadas para el aseguramiento agrario es fundamental para lograr el establecimiento del sistema con todos los elementos que éste supone.

En el Primer Informe de Consultoría se había esbozado la posibilidad que la nueva institución tuviera un Directorio compuesto por el sector público y privado. No obstante, luego de las conversaciones con especialistas de los actores clave en el aseguramiento agrario; y ante la realidad de un mercado aún en etapa inicial, resultaría más prudente aguardar al crecimiento del mercado asegurador para incluirlo.

Actualmente, nuestro mercado de aseguradores con capacidades para prestar estos seguros es de apenas cuatro empresas. En la medida que, por disposición de la legislación nacional -afirma la SBS-, no pueden entrar a ofrecer sus servicios aseguradoras extranjeras, entonces quedan solo como alternativas las compañías Rímac, Pacífico, Positiva y MAPFRE (a las que se ha sumado Protecta que sólo participó en el concurso del año pasado). En virtud de lo señalado, cabe preguntarse si como podría lograrse un asiento realmente representativo de las empresas aseguradoras en el Consejo Directivo.

Entonces, el Consejo Directivo debería estar compuesto por MINAGRI, SBS, MEF, PCM y, en una segunda etapa, los representantes de los agricultores, como “ciudadanía beneficiaria” del proceso. No obstante, es necesario tener en cuenta que la representatividad de los agricultores es una cuestión compleja, pues existen pequeños y medianos agricultores junto a la gran agricultura exportadora, en torno a representaciones gremiales muy diversas.

En el corto plazo, quizás la forma más efectiva de fortalecer el FOGASA es la que se planteó en el *Anexo al Primer Informe. Marco legal para los concursos multianuales para el seguro catastrófico* (GIZ, 2015), en cuanto a tener concursos para contratos de largo plazo donde las empresas postulen para obtener el financiamiento o cofinanciamiento del aseguramiento agrario (como una forma contractual que permita simplificar el mercado y le permita al MINAGRI ocuparse de manera más profunda en la promoción y expansión del mercado de aseguramiento agrario).

Se trataría de un concurso que debería tener como objeto seleccionar a dos empresas aseguradoras para que éstas, por espacio de tres años (tal como se presenta en el Capítulo 3 del presente Informe), sean las únicas proveedoras de seguros agrarios.

Las empresas aseguradoras contratadas deben ser más de una para garantizar competencia entre ellas y, por otro lado, el contrato de largo plazo -al incluir cláusulas especiales de estabilidad- permitirá ampliar el mercado, ya que los costos operativos pueden calcularse en términos de mediano plazo y, en el mejor de los casos reducirse, permitiendo mayores utilidades empresariales.

El o los factores de competencia y el plazo de contrato dependerán de los estudios técnicos y económicos, pero el proceso puede incluir varios compromisos, los cuales debieran derivar en indicadores objetivos, como los siguientes:

- a) Número o porcentaje de micro y pequeños productores agrarios asegurados.
- b) Presencia a nivel nacional.
- c) Relación mínima de productos ofrecidos.
- d) Número de micro y pequeños productores agrarios capacitados.

Contratos de esta naturaleza, además de las ventajas antes mencionadas, evitarán -por ejemplo- el registro de empresas aseguradoras que se establece en el artículo 8° del Decreto Supremo N° 002-2014-MINAGRI, que claramente duplica, generando sobrecostos, el registro de productos de seguros de la SBS.

En cuanto a la factibilidad de la propuesta de concursos multianuales, es importante recordar la naturaleza del Fondo, analizada con mayor detalle en el *Anexo al Primer Informe. Marco legal para los concursos multianuales para el seguro catastrófico* (GIZ, 2015).

En este sentido, mediante Ley 28939, modificada por la Ley 28995, se creó el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario (FOGASA). Dicha norma dispuso que los recursos de los Fondos, así como los intereses que devenguen, tienen carácter intangible, permanente, concursable e inembargable, y se destinan única y exclusivamente para los fines para los cuales fueron creados.

Posteriormente, considerando que la Ley 29148 estableció que la administración del Fondo se realiza a través de fideicomisos, corresponde definir el contrato multianual según lo dispuesto en la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (Ley SF), que regula esta figura jurídica.

En el caso del FOGASA, “la Ley ha dispuesto una figura particular; esto es, que se transfieran los fondos desde el Tesoro Público hacia el fondo fiduciario, cambiando por ese acto -ordenado por la Ley 29148- su naturaleza, transformándose de un fondo público a un patrimonio fideicometido y, por ello, sometiéndose a las reglas de dicho contrato y las establecidas en la Ley SF” (GIZ, 2015: 3).

Esta exclusión del Tesoro Público no hace que el patrimonio fideicometido -que es administrado por COFIDE, una empresa financiera que actúa como banca de segundo piso y cuyos capitales provienen del Estado Peruano y la CAF- se encuentre fuera del ámbito del Sistema Nacional de Control (Ley 27785). Los fondos fideicometidos y las operaciones que se lleven adelante en virtud de éstos, se encuentran sometidos al Sistema Nacional de Control.

Respecto de las contrataciones de los seguros que se realizan con el patrimonio fideicometido, el numeral 3.3. de la Ley de Contrataciones del Estado indica que los contratos bancarios y financieros celebrados por las Entidades, el contrato de fideicomiso es uno de ellos, se encuentran fuera del ámbito de regulación de dicha norma. “Teniendo presente que el fideicomiso es un contrato regulado por la Ley SF, es entonces un contrato excluido de la Ley de Contrataciones del Estado, más aún si se tiene presente que, por decisión de la Ley 29148, la administración del Fondo debe realizarse según las reglas del fideicomiso” (GIZ, 2015: 4).

Como conclusión, conforme a lo dispuesto en la Ley 29148, corresponde al MINAGRI, en su calidad de fideicomitente, dictar las instrucciones necesarias para la ejecución de la contratación multianual de los seguros propuesta. “Tales instrucciones no tienen más limitaciones que la razonabilidad en la utilización de los recursos públicos que se impone a los funcionarios públicos. En ese sentido, es perfectamente posible que se lleven adelante concursos multianuales, bajo las condiciones técnicas, económicas y legales que hagan posible obtener el mayor público como resultado del proceso” (GIZ, 2015: 4).

## **CAPÍTULO V:** **HACIA LA INSTITUCIONALIZACIÓN: ACCIONES Y REQUERIMIENTOS** **LEGALES**

Tal como se ha presentado en los capítulos previos, la labor de fortalecimiento del aseguramiento agrario y su organización como un Sistema de Transferencia de Riesgo en el Sector Agricultura en el Perú conviene que se realice en forma gradual, con acciones programadas para el corto y mediano plazo (entendiéndose este último como un periodo de tres años).

La presente propuesta se basa en iniciar las reformas desde el status actual (pero fortaleciendo la posición en el mercado asegurador y frente a los beneficiarios del Seguro Agrario a través de la convocatoria a Concursos Multianuales) y culminar este proceso de cambio con una nueva organización, una donde el proceso de fortalecimiento del FOGASA haya culminado.

En este sentido, el tema de la de información es fundamental. Es importante para fijar los precios de las primas y de las indemnizaciones, para realizar acciones de prevención allí donde la siniestralidad haya sido mas alta, en general, para estructurar todo el mercado<sup>20</sup>.

Un FOGASA fortalecido que se encargue del análisis de la información necesaria para el mercado de seguros –obtenida por el MINAGRI o el INEI, será fundamental para el crecimiento del seguro agrario y propiciar la orientación del mercado agrario hacia el aseguramiento.

Un elemento fundamental es comprender qué caracteriza una institucionalidad sistematizada. Y la respuesta es organización, metas y

---

<sup>20</sup> En la conversación con el representante de la empresa de seguros La Positiva afirma que se han pagado varias indemnizaciones en una misma ubicación geográfica lo que supone que un hecho que prevenir.

estructura legal adecuada<sup>21</sup>; en este caso, orientada al mercado en todos sus componentes. Al respecto, los pasos que se sugiere seguir para el fortalecimiento del FOGASA y el inicio de la articulación de un Sistema de Aseguramiento Agrario en el país son los siguientes:

- i) Sobre la base de lo estipulado por los *Lineamientos de Política Agrícola* con relación al Financiamiento y Seguro Agrario, y a la Prevención y Atención de Riesgos, se debe culminar el proceso político de definiciones, establecimientos de metas e indicadores y determinación de acciones, para la implementación de las estrategias de los indicados Lineamientos.

En el *Lineamiento Nro. 5 (Financiamiento y Seguro Agrario)*, que dispone “fortalecer y expandir los mercados de crédito y aseguramiento agrario para pequeños y medianos agricultores a nivel nacional”, se requiere prestar particular atención a las estrategias que se encuentran orientadas a “consolidar y expandir la cartera de colocaciones en el Sector Agrario de Agrobanco y AgroPerú” ” (Resolución Ministerial 0709-2014-MINAGRI), definiendo un Plan Estratégico concreto que permita dicho crecimiento.

Igualmente, queda por plasmar en dicho Plan cómo se llevará a cabo -y en base a qué criterios- la “preferencia hacia la agricultura de pequeña y mediana escala y a los agricultores en cadenas de valor agrícola de alto potencial económico y de empleo” (Resolución Ministerial 0709-2014-MINAGRI),

---

<sup>21</sup> Fue muy clara la manifestación del funcionario del MEF, Vladimir Ferro, en el sentido que la correcta estructuración de la política pública haría que se evaluada favorablemente para efectos de obtener financiamientos desde el Presupuesto Público.

El Plan mencionado también debe establecer acciones para la implementación de las Estrategias que disponen “perfeccionar y ampliar la cobertura del Seguro Agropecuario Catastrófico (SAC) para gestionar el alto riesgo climático de los agricultores y zonas más vulnerables al cambio climático y a fenómenos recurrentes como El Niño”: así como “implementar un sistema público-privado de transferencia de riesgos agropecuarios sobre la base de un marco normativo específico, un sistema confiable de información de riesgos asegurables, e incentivos fiscales para el desarrollo de un mercado de seguros agropecuarios para la agricultura comercial de pequeña y mediana escala”.

En este último caso, toda la articulación de pautas y procedimientos para que se pueda motivar la presentación de iniciativas públicas privadas resulta clave y, tal como ya viene ocurriendo en otros sectores, podría motivar al sector privado a participar en forma más activa en el aseguramiento agrario.

Finalmente, el Lineamiento bajo análisis también dispone como Estrategias que se debe “financiar procesos de renovación de plantaciones de café y de otros cultivos permanentes de importancia socio-económica a nivel nacional y/o regional”; y “extender fondos e instrumentos de financiamiento público y privado para la capitalización agraria (tierras, ganado y equipamiento), tanto a nivel predial como de organizaciones, asociaciones y cooperativas de productores”, lo cual constituye una excelente oportunidad de vincular el financiamiento a la necesidad de contratar los seguros por parte de quienes accedan al mismo.

Igualmente, un Plan de Acción para el corto plazo, también deberá tomar en cuenta el ***Lineamiento Nro. 7 (Prevención y Atención de Riesgos/Atención de riesgos sistémicos)***, para “mejorar y ampliar la prevención y atención a agricultores y localidades sujetos a alto riesgo de eventos, como sequías, inundaciones o heladas, en el contexto del cambio climático”.

Para ello, las Estrategias planteadas por los ***Lineamientos de Política Agraria*** son “generar una red de actores con capacidades para la prevención de eventos adversos de origen climático en las zonas vulnerables, con campañas preventivas permanentes y calendarizadas”; así como “activar y ampliar una red de atención a los agricultores que sufran eventos adversos de origen climático, con énfasis en las zonas de mayor vulnerabilidad frente al cambio climático” (Resolución Ministerial 0709-2014-MINAGRI). Así como se requiere planeamiento para el corto plazo para la ampliación de la cobertura y el financiamiento de nuevos usuarios; la intención de establecer redes de prevención, campañas preventivas y redes de atención ante la emergencia, son temas que también demandan esfuerzos de programación y planeación en el más breve plazo.

Conviene precisar que los procesos de definición política de política no se encuentran definidos más allá de lo que dispone el Decreto Supremo N° 027 – 2007 – PCM que define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional. Este Decreto Supremo indica:

***Artículo 1.- Definición de Políticas Nacionales***

*Se entiende por política nacional, toda norma que con ese nombre emite el Poder Ejecutivo en su calidad de ente rector, con el propósito de definir objetivos prioritarios, lineamientos y contenidos principales de política pública así como los estándares nacionales de cumplimiento y provisión que deben ser alcanzados*

*para asegurar una adecuada prestación de los servicios y el normal desarrollo de las actividades privadas.*

Corresponde indicar que el Decreto Supremo no cita ninguna política específica sobre agricultura aunque si agrega una remisión a la norma sobre la materia sobre Gestión del Riesgo de Desastres.

Antes de entrar a dicha materia, conviene concluir, la definición de políticas públicas no tiene una metodología aprobada formalmente para la administración pública nacional pero esta ausencia no puede suplirse con la aplicación de los métodos de planificación que pudieran adoptarse, éstos responden o, mejor dicho, tienen como objetivo dar un marco a la utilización de los recursos públicos, por ello se encuentra como parte del listado de sistemas administrativos al sistema de planificación, y para llegar a ese punto las definiciones de política pública deben estar esclarecidas.

Mediante Decreto Supremo N° 111 – 2012 – PCM, se aprobó la incorporación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en el texto del Decreto Supremo N° 027 – 2007 – PCM, como una política nacional de obligatorio cumplimiento.

El Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres, fue creado por Ley 29664, como un sistema con las siguientes características centrales:

- a) Es un sistema funcional cuyas políticas involucran a todo el Estado e inclusive al Sector Privado. El ente rector es la Presidencia del Consejo de Ministros.
- b) *“La Gestión del Riesgo de Desastres es un proceso social cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control*

*permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, (...)*”

*“La Gestión del Riesgo de Desastres está basada en la investigación científica y de registro de informaciones, y orienta las políticas, estrategias y acciones en todos los niveles de gobierno y de la sociedad con la finalidad de proteger la vida de la población y el patrimonio de las personas y del Estado.”* (Artículo 3°)

- c) ***“La Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres es el conjunto de orientaciones dirigidas a impedir o reducir los riesgos de desastres, evitar la generación de nuevos riesgos y efectuar una adecuada preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción ante situaciones de desastres, así como a minimizar sus efectos adversos sobre la población, la economía y el ambiente.”*** (Numeral 5.1.)
  
- d) **El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, integra los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo de desastres, preparación, respuesta y rehabilitación, y reconstrucción; tiene por objeto establecer las líneas estratégicas, los objetivos, las acciones, procesos y protocolos de carácter plurianual necesarios para concretar la gestión del riesgo de desastres.**
  
- e) **El Reglamento, dictado mediante el Decreto Supremo N° 048 – 2011 – PCM establece los siguientes procesos de gestión del riesgo de desastres:**

- **Prevención del riesgo.-** Acciones orientadas a evitar la generación de nuevos riesgos en la sociedad en el contexto de la gestión del desarrollo sostenible.
- **Reducción del riesgo.-** Acciones que se realizan para reducir las vulnerabilidades y riesgos existentes en el contexto de la gestión del desarrollo sostenible.
  
- **Preparación.-** Conjunto de acciones de planeamiento, de desarrollo de capacidades, organización de la sociedad, operación eficiente de las instituciones regionales y locales encargadas de la atención y socorro, establecimiento y operación de la red nacional de alerta temprana y de gestión de recursos, entre otros, para anticiparse y responder en forma eficiente y eficaz, en caso de desastre o situación de peligro inminente, a fin de procurar una óptima respuesta en todos los niveles de gobierno y de la sociedad. Un subproceso importante en éste es la *Información sobre escenarios de riesgo de desastres: Desarrollar un proceso sistemático, estandarizado y continuo para recopilar información existente sobre la tendencia de los riesgos, así como las estadísticas de daños producidos por emergencias pasadas, a fin de actuar oportunamente en caso de desastre o situación de peligro inminente.* (Numeral 30.1)
  
- **Respuesta.-** Es el conjunto de acciones y actividades, que se ejecutan ante una emergencia o desastre, inmediatamente de ocurrido éste, así como ante la inminencia del mismo.

- **Rehabilitación.-** Es el conjunto de acciones conducentes al restablecimiento de los servicios públicos básicos indispensables e inicio de la reparación del daño físico, ambiental, social y económico en la zona afectada por una emergencia o desastre. Se constituye en el puente entre el proceso de respuesta y el proceso de reconstrucción.
  - **Reconstrucción.-** Comprende las acciones que se realizan para establecer condiciones sostenibles de desarrollo en las áreas afectadas, reduciendo el riesgo anterior al desastre y asegurando la recuperación física y social, así como la reactivación económica de las comunidades afectadas.
- f) **Mediante Decreto Supremo N° 034 – 2014 – PCM se aprobó el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - PLANAGERD 2014-2021; dicho documento contiene los siguientes puntos de interés a la materia del seguro agrario:**
- **Se ha zonificado los desastres y su ocurrencia en el Perú, el cuadro se encuentra en la página 18 del Plan, ello pone en cuestión un tema: ¿por qué se atiende a las poblaciones de menores recursos si por esa causa no necesariamente se encuentran en zonas de mayor siniestralidad?**
  - **El Plan ha elaborado un cuadro que incluye el escenario de riesgo a nivel agrícola (página 34), el mismo que copiamos para mejor ilustración:**

***Escenario a nivel de riesgo agrícola:***

- *El riesgo medio por heladas se localiza en los departamentos de Cajamarca, Piura y Puno. Los demás departamentos tienen nivel bajos, a excepción de Amazonas, Lambayeque, Loreto, Madre de Dios, San Martín, Tumbes y Ucayali que no tienen tal riesgo.*
- *El riesgo alto por sequía se localiza en los departamentos de Ica, Lambayeque y Tacna, los demás departamentos tienen un nivel medio a excepción de los departamentos de Amazonas, Cusco, Lima y Pasco que registran un nivel bajo.*
- *El riesgo alto por friajes se localiza en los departamentos de Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Pasco y Piura, los departamentos de Amazonas, Ayacucho, La Libertad, Loreto, Madre de Dios, Puno, San Martín y Ucayali muestran un nivel medio y los demás departamentos no son afectados al friaje.*
- *El riesgo alto por inundaciones se localiza en los departamentos. Huánuco, La Libertad, y Pasco. Los demás departamentos muestran un nivel medio a excepción de Junín y Moquegua que tienen un nivel bajo.*
- **Mas adelante la Tabla 10 del Plan se muestran los Niveles de Riesgo por evento climatológico en las regiones del Perú:**

PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES 2014-2021

**Tabla N° 10**  
**Nivel de riesgo agrícola por evento climatológico en las regiones del Perú**

REGION	NIVEL DE RIESGO A:			
	HELADA	SEQUIA	FRIAJES	INUNDACION
AMAZONAS		BAJO	MEDIO	MEDIO
ANCASH	BAJO	MEDIO		ALTO
APURIMAC	BAJO	MEDIO		MEDIO
AREQUIPA	BAJO	MEDIO		MEDIO
AYACUCHO	BAJO	MEDIO	MEDIO	MEDIO
CAJAMARCA	MEDIO	MEDIO	ALTO	MEDIO
CUSCO	BAJO	BAJO	ALTO	MEDIO
HUANCAVELICA	BAJO	MEDIO		MEDIO
HUÁNUCO	BAJO	BAJO	ALTO	ALTO
ICA	BAJO	ALTO		MEDIO
JUNIN	BAJO	MEDIO	ALTO	BAJO
LA LIBERTAD	BAJO	MEDIO	MEDIO	ALTO
LAMBAYEQUE		ALTO	MEDIO	ALTO
LIMA	BAJO	BAJO		MEDIO
LORETO			BAJO	MEDIO
MADRE DE DIOS			MEDIO	MEDIO
MOQUEGUA	BAJO	MEDIO		BAJO
PASCO	BAJO	BAJO	ALTO	ALTO
PIURA	MEDIO	MEDIO	ALTO	MEDIO
PUNO	MEDIO	MEDIO	MEDIO	MEDIO
SAN MARTÍN			MEDIO	MEDIO
TACNA	BAJO	ALTO		MEDIO
TUMBES		MEDIO		MEDIO
UCAYALI			MEDIO	MEDIO

Fuente: PLANGRACC-MINAG 2012

PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES 2014-2021

		VULNERABILIDAD DEL SISTEMA PRODUCTIVO					
		BAJO	MEDIO	ALTO	MUY ALTO		
VULNERABILIDAD DEL SISTEMA SOCIAL	MUY ALTO	VULNERABILIDAD AGRICOLA ALTO	VULNERABILIDAD AGRICOLA ALTO	VULNERABILIDAD AGRICOLA MUY ALTO	VULNERABILIDAD AGRICOLA MUY ALTO	MUY ALTO	VULNERABILIDAD DEL SISTEMA SOCIAL
	ALTO	VULNERABILIDAD AGRICOLA MEDIO	VULNERABILIDAD AGRICOLA MEDIO	VULNERABILIDAD AGRICOLA ALTO	VULNERABILIDAD AGRICOLA MUY ALTO	ALTO	
	MEDIO	VULNERABILIDAD AGRICOLA BAJO	VULNERABILIDAD AGRICOLA MEDIO	VULNERABILIDAD AGRICOLA MEDIO	VULNERABILIDAD AGRICOLA ALTO	MEDIO	
	BAJO	VULNERABILIDAD AGRICOLA BAJO	VULNERABILIDAD AGRICOLA ALTO	VULNERABILIDAD AGRICOLA ALTO	VULNERABILIDAD AGRICOLA ALTO	BAJO	

Fuente: PLANGRACC-MINAG 2012

Como conclusión de su análisis, adicionalmente a objetivos y metas propios del Plan, se han incluido líneas de acción específicas para la transferencia del riesgo:

Objetivo Específico: 4.2 Promover la transferencia del riesgo					
ACCIONES	INDICADOR (*)	DESCRIPCIÓN	PLAZO	ACTORES	RESPONSABLES DE MONITOREO
Acción 4.2.1 Implementar el acceso a seguros ante el riesgo de desastres por parte de las entidades públicas	BIEN ASEGURADO	Aseguramiento de los principales bienes del Estado incluyendo las empresas públicas y las concesiones, que permita una adecuada protección financiera ante daños y pérdidas.	LARGO	SBS/PCM/ PROINVERSION/O SCE/MVCS/ORG. REGULADORES/ GOBIERNOS REGIONALES/ GOBIERNOS LOCALES/ APESEG	PCM/MEF
Acción 4.2.2 Fomentar los mecanismos de acceso a los seguros de bienes y servicios privados ante riesgo de desastres.	INFORME DE COORDINACIÓN TÉCNICA	Promoción del desarrollo y uso de pólizas de seguros para la población, las empresas y la sociedad en general en lo referente al riesgo de desastres.	LARGO	SBS/PCM/ORG. REGULADORES/ APESEG	PCM/MEF

51

**Debe notarse que no se hace ninguna mención especial a la agricultura y en realidad a ninguna actividad económica específica.**

**A manera de conclusión preliminar tenemos que claramente las definiciones políticas al interior del Estado no se encuentran definidas, así mientras los lineamientos de política agraria incluyen el seguro como una herramienta viable para la transferencia del riesgo, el sistema de gestión de riesgo de desastres no ha incluido a ninguna actividad económica en su planificación aún cuando, su propia información de base determina que la agricultura, la ganadería, además, seguramente de la pesca u otras actividades tienen una relación muy cercana con el comportamiento de la naturaleza.**

**Esta deficiencia se complejiza si se tiene presente que la PCM es, además del ente rector del sistema de gestión de desastres, el organismo del Estado encargado de la coordinación de las políticas públicas tal como está dispuesto en el numeral 1. del artículo 16 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158.**

Finalmente, en este punto, respecto a los postulados para la transferencia del riesgo preocupa la loable intención de profundizar y expandir los seguros como mecanismo de transferencia del riesgo, no porque ello sea negativo, de ninguna manera; sino porque, no se tiene presente que según cifras APESEG el nivel de aseguramiento nacional es uno de los más bajos de Latinoamérica, en promedios que difícilmente llegan al 1.9% del PBI nacional, hecho que se condice con los enormes niveles de informalidad de nuestra economía. En otras palabras, el seguro será un buen mecanismo cuando se haya reducido sustancialmente el 65% o más de economía informal que hoy existe en nuestro país, más aun teniendo presente que, en nuestro caso, la agricultura tiene los mayores niveles de informalidad.

- ii) En paralelo al proceso de definición política, la creación de una Comisión, temporal y sectorial, que recoja aportes de invitados de otras instituciones y sectores, como el MEF, la SBS y la PCM, podría funcionar como mecanismo de legitimación y discusión, a fin de que vaya logrando consensos y difusión en torno a las decisiones que adopte y la planificación que realice, bajo el liderazgo del MINAGRI.

La Comisión tendría que postular una línea de política pública, luego instrumentalizar tales propuestas definiendo qué leyes plantea modificar, para lo cual se sugiere tener en mente que, cuánto menos normas se alteren, será mejor, pues la exposición política del tema del aseguramiento agrario podría complicar y desnaturalizar aspectos eminentemente técnicos.

En principio y tal como ha sido mencionado en el *Anexo al Primer Informe. Marco legal para los concursos multianuales para el seguro catastrófico* (GIZ, 2015), se debería modificar la Ley del

**FOGASA y la Ley Orgánica del MINAGRI; así como el Reglamento de Organización y Funciones del MINAGRI, dictándose un ROF para el nuevo FOGASA.**

**La Comisión Multisectorial podría estar conformada por:**

- a) Un representante del Ministerio de Agricultura y Riego, quien la presidiría.**
- b) Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas.**
- c) Un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros.**
- d) Un representante de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.**

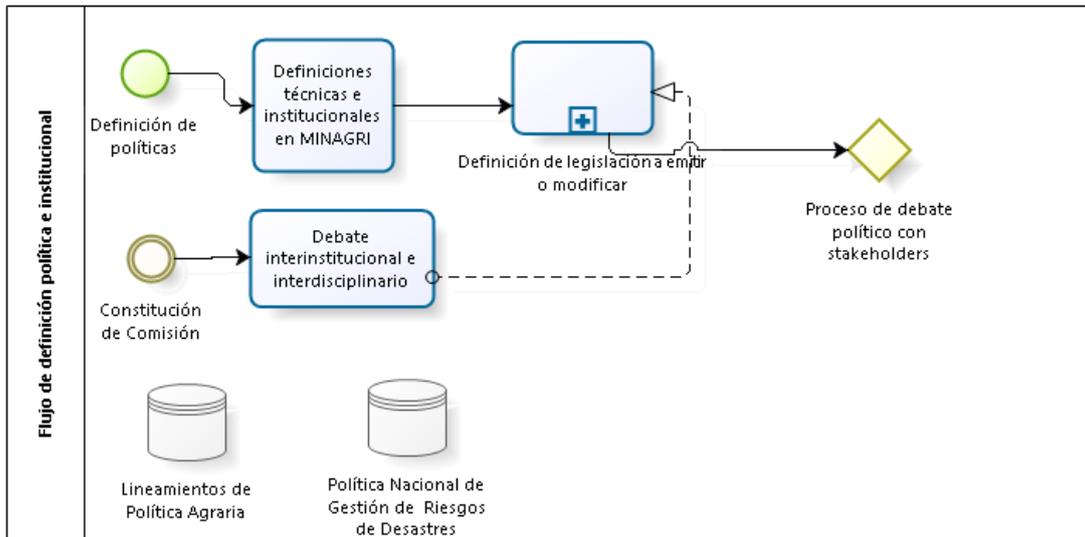
**La Comisión Multisectorial estaría adscrita al Ministerio de Agricultura y Riego y sería de carácter temporal, sin irrogar gastos al Estado.**

**Como hemos mencionado y reiteramos, la Comisión puede ser un interesante espacio de debate y definiciones generales de política, teniendo presente que el tema del seguro agrario requiere de varias especialidades y compromisos de largo plazo.**

**En este punto conviene mencionar que es saludable una intersección con las políticas de gestión del riesgo de desastres mas allá de la mención en la planificación ya que permitirá compartir información, encaminar acciones de prevención y de mitigación de los daños de forma sistematizada. Un punto importante que sólo lo pueden responder las autoridades del MINAGRI es si los seguros agrarios son parte de una política de cautela sobre el productor agrario y su mercado o son parte de las**

acciones de mitigación que conduce el Estado como parte de la gestión del riesgo de desastres.

En el diagrama siguiente se muestra el flujo para la toma de decisiones en materia de definición de política.



## **CAPITULO VI**

### **FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA**

#### **6.1. Aportes de los Gobiernos Regionales al FOGASA**

En marzo de 2013, el Estudio Muñiz, Ramírez, Pérez-Taiman & Olaya elaboró el Informe “Aporte de los Gobiernos Regionales al Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario (FOGASA)”. En el mismo, realiza un repaso del marco legal vinculado a la creación y funcionamiento del FOGASA. Así, recuerda que el 22 de diciembre de 2006 se promulgó la Ley N° 28939 (Ley que aprueba crédito suplementario y transferencia de partidas en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2006, y dispone la creación de fondos y dicta otras medidas).

En su artículo 4º, como ya hemos reseñado, esta norma crea el Fondo de Garantía para el Campo, en su artículo 4º (numeral 2) señala que los recursos del Fondo, así como los intereses que devengue, “tienen carácter intangible, permanente, concursable e inembargable, y se destinan única y exclusivamente para los fines para los cuales fueron creados”.

Posteriormente, mediante la Ley N° 28995 (promulgada el 31 de marzo de 2007) se amplió la finalidad del Fondo de Garantía para el Campo y modificó su denominación a “Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario” (FOGASA), estableciéndose que tiene por finalidad “garantizar los créditos otorgados por las instituciones financieras a los medianos y pequeños productores rurales organizados que orienten sus actividades 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 y rentabilidad”.

El Fondo es administrado, a través de fideicomisos, por COFIDE, que actúa como fiduciaria; en tanto el MINAG asume el rol de fideicomitente (Ley N° 29148, art. 6°), contando con los siguientes recursos (Ley N° 29148, art. 7°):

- a) Recursos autorizados por la Ley N° 28939 y sus modificatorias.
- b) Los aportes que realicen los gobiernos regionales y locales de acuerdo con su normativa.
- c) Donaciones y aportes privados,
- d) Recursos de cooperación técnica no reembolsables.
- e) Intereses que generen los recursos del Fondo desde la creación de la Ley N° 28939.
- f) Créditos presupuestales que se generen en las Leyes Anuales de Presupuesto.
- g) Otros dispuestos por norma expresa.

Luego de la promulgación de la Ley N° 29148, el 20 de agosto de 2008 se promulgó la Resolución Ministerial N° 0720-2008-AG (*Aprueban diversas disposiciones referentes al Seguro Agrícola y el Seguro Pecuario*); con el propósito de establecer los criterios de elegibilidad, derechos y obligaciones de los productores agropecuarios, así como los mecanismos de seguimiento, control y evaluación que garanticen la aplicación transparente de los recursos del Fideicomiso del Seguro Agropecuario creado a partir del FOGASA<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Posteriormente, el 20 de setiembre de 2008 se promulgó el D.S. N° 019-2008-AG (que *Aprueba el Reglamento Operativo del Fideicomiso para el Seguro Agropecuario*) y que luego fuera derogado por el Decreto Supremo N° 002-2014-MINAGRI, del 4 de febrero de 2014 (*Decreto Supremo que aprueba el nuevo*

Entre los principales objetivos del Fondo en Fideicomiso del Seguro Agropecuario, el Informe del Estudio Muñiz, Ramírez, Pérez-Taiman & Olaya destaca que se encuentra el “fomentar la participación de los sectores público y privado en el aseguramiento de seguros agropecuarios”.

Ello se ratifica en el Decreto Supremo N° 002-2014-MINAGRI, del 4 de febrero de 2014 (*Decreto Supremo que aprueba el nuevo Reglamento Operativo del Fideicomiso para el Seguro Agropecuario*), cuyo artículo 4° establece los siguientes objetivos del Fondo:

- Financiar el costo de las primas de los Seguros Agropecuarios que otorguen cobertura a los Asegurados.
- Fomentar la participación de los sectores público y privado para financiar Seguros Agropecuarios.
- Impulsar el desarrollo y consolidación de los mecanismos de prevención y protección ante los riesgos que enfrenta la actividad agropecuaria.

Igualmente, el Informe del Estudio Muñiz, Ramírez, Pérez-Taiman & Olaya destaca la promulgación, en mayo de 2011, de la Ley 29664, *Ley de Gestión del Riesgo de Desastres*, la misma que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) y que estableció como rol primordial del gobierno nacional y los gobiernos regionales la responsabilidad de hacerse cargo de la prevención, la preparación y la

---

*Reglamento Operativo del Fideicomiso para el Seguro Agropecuario*; siendo también una norma de importancia para su funcionamiento el Decreto Supremo N° 008-2009-AG (*Decreto Supremo que aprueba el Contrato de Fideicomiso para la Administración del Fondo de Seguro Agropecuario*).

respuesta a la emergencia frente a eventos climáticos catastróficos, tales como el Fenómeno El Niño extremo.

La ley señala que los gobiernos regionales tienen la mayor responsabilidad en la prevención y la respuesta ante la emergencia y destaca la necesidad de contar con mecanismos financieros que los ayuden a transferir o retener los riesgos de los eventos extremos.

En este contexto, la Ley 29664 dispone que los gobiernos regionales y locales, como integrantes del Sinagerd, formulan, aprueban normas y planes, evalúan, dirigen, organizan, supervisan, fiscalizan y ejecutan los procesos de la GRD en el ámbito de su competencia, en el marco de la Política Nacional de GRD y de los lineamientos del ente rector, siendo los principales actores de la ejecución de dicha labor.

Al respecto, el Informe del Estudio Muñiz, Ramírez, Pérez-Taiman & Olaya realiza un repaso de las principales normas vinculadas al accionar de los Gobiernos Regionales, los mismo que -de acuerdo al artículo 192° de la Constitución Política del Perú- “promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo”; siendo competentes para “promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, viabilidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley”.

Por ello, en la Ley 27783, Ley de Bases de Descentralización, los Gobiernos Regionales cuentan con competencias compartidas para la “promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía,

hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente” (artículo 36°).

En materia agraria, de acuerdo a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, éstos tienen como funciones “formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas de la región”, en concordancia con las políticas sectoriales, los planes nacionales y las propuestas promocionales de desarrollo rural de parte de las municipalidades rurales.

Por su parte, Ley 28059, la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, en aplicación del **Principio de Competitividad**, estipula que los Gobiernos Regionales -entre otras- desarrollan las siguientes funciones para promover la inversión privada: “Formular y promover proyectos de ámbito regional para la participación de la inversión privada” (artículo 4°, numeral 6); y “promover el desarrollo empresarial de los pequeños y medianos productores organizados en comunidades campesinas y nativas” (artículo 4°, numeral 7).

El **Principio de Competitividad** es un principio rector de la política y gestión regional. En virtud del mismo -tal como señala el Informe del Estudio Muñiz, Ramírez, Pérez-Taiman & Olaya, 2003, pag. 14-, el Gobierno Regional tiene como “objetivo la gestión estratégica de la competitividad regional. Para ello, promueve un entorno de innovación, impulsa alianzas y acuerdos entre los sectores público y privado, el fortalecimiento de las redes de colaboración entre empresas, instituciones y organizaciones sociales, junto con el crecimiento de eslabonamientos productivos; y facilita el aprovechamiento de oportunidades para la formación de ejes de desarrollo y corredores económicos, la ampliación de mercados y la exportación”.

Los Gobiernos Regionales pueden realizar acciones en el marco de este Principio, siguiendo lo establecido en el artículo 191° de la Constitución Política del Perú, que señala que cuentan con “autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia”.

La autonomía política les permite la posibilidad de legislar o normar a través de sus Consejos Regionales, la autonomía administrativa les confiere la posibilidad de organizarse internamente de acuerdo a lo que consideren más pertinente (siguiendo las políticas, pautas y orientaciones aplicables a toda la administración pública); en tanto la autonomía económica les permite aprobar su presupuesto, que puedan poseer rentas propias (adicionalmente a las transferencias del Gobierno Central) y que ejerzan la administración de las mismas; al ser competentes para “administrar sus bienes y rentas” (Constitución Política del Perú, artículo 193°, numeral 3).

El Informe concluye este punto señalando que, “considerando que los Gobiernos Regionales tienen autonomía económica, la cual implica la facultad de administrar sus bienes y rentas y aprobar su presupuesto, en atención a sus competencias y funciones de promoción del desarrollo y economía regional, así como el fomento de las actividades particulares, mediante las cuales se satisfacen intereses generales, en los diferentes sectores, como lo es el agrario, éstos tienen la responsabilidad de destinar cierta parte de sus ingresos a la concreción de las referidas funciones” (2003: 17).

Ello se debe realizar en el marco de las políticas y planes nacionales existentes para el sector productivo determinado, tal como establece el **Principio de Concordancia** consagrado en el artículo 8° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (y en un contexto de coordinación y complementariedad respecto a las competencias compartidas).

Igualmente, requiere que se implemente teniendo en cuenta los **Principios de Eficacia, Eficiencia e Integración**, estipulados en el artículo 8° de la mencionada norma.

El **Principio de Eficacia** refiere que los “Gobiernos Regionales orientan su gestión en torno a los planes y proyectos de desarrollo nacional concertados, al cumplimiento de objetivos y metas explícitos y de público conocimiento” (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, artículo 8°, numeral 5).

Por su parte, el **Principio de Eficiencia** detalla que “la política y la gestión regional se rigen con criterios de eficiencia, desarrollando las estrategias necesarias para la consecución de los objetivos trazados, con la utilización óptima de los recursos” (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, artículo 8°, numeral 6).

Finalmente, el **Principio de Integración** implica que “la gestión regional promueve la integración intrarregional e interregional, fortaleciendo el carácter unitario de la República”, buscando que se concrete “la formación de acuerdos macrorregionales que permitan el uso más eficiente de los recursos, con la finalidad de alcanzar una economía más competitiva” (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, artículo 8°, numeral 14).

En suma, las competencias y funciones de promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en el ámbito regional, correspondientes al Sector Agricultura, deben ser ejecutadas de manera coordinada y complementaria a la gestión pública del Estado y conforme a las políticas y planes nacionales que existan en el Sector.

De acuerdo al Informe del Estudio Muñiz, Ramírez, Pérez-Taiman & Olaya (2003: 19), “los Gobiernos Regionales deben observar el marco legal y las políticas nacionales en el Sector Agrario, y en concreto, con relación al FOGASA, la Ley N° 29148 (artículo 7°, literal b y el numeral 8.2 del artículo 8°) y el Plan de Gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agrario, Periodo 2012-2021 (PLANGRACC-A), aprobado mediante Resolución Ministerial N° 0265-2012-AG del 6 de agosto de 2012”.

En este sentido, los Gobiernos Regionales pueden introducir en sus Planes Regionales objetivos, metas y actividades institucionales relativas a realizar aportes al FOGASA.

Sin perjuicio de la profundidad en el análisis jurídico realizada en el Informe reseñado corresponde hacer evidente y recordar parte de las conclusiones de las reuniones que se han tenido con funcionarios del MEF y de la empresa La Positiva; ambos han hecho evidente lo complejo que resulta propiciar el gasto de los gobiernos regionales.

En principio por la alta carga política de las decisiones, es de conocimiento común que mediante el contrato de seguro se adquiere un intangible que solo se activará en caso ocurra el evento respecto del cual se busca prever el daño, en nuestro caso, el hecho climático que perjudique la producción agraria. Si no hay evento, no hay indemnizaciones y no hay una constancia evidente de la ventaja obtenida por el gasto efectuado. Esta configuración resulta compleja de ser sostenida a una autoridad que busca resultados inmediatos al gasto que realiza, mas aún si tiene una población que le reclama resultados efectivos y tangibles.

No se han diseñado a la fecha mecanismos que incentiven el gasto en seguros de los gobiernos regionales mas allá de la obligación administrativa en el caso de los seguros patrimoniales.

Adicionalmente a lo dicho corresponde señalar que el gasto en seguros se califica, valga la redundancia, como gasto y no como inversión y que la mayor parte de los indicadores de gestión se encuentran orientados a la eficiencia y eficacia de la inversión pública y que adicionalmente un indicador de eficiencia busca que el porcentaje de inversión crezca progresivamente en relación con el gasto.

El escenario real, manifestado por nuestros entrevistados, nos muestra que aquellas regiones que han aportado al seguro agrario han buscado una relación 1:1 entre el pago al seguro y las indemnizaciones, una relación menor implicaría que la región le ha donado dinero a las empresas de seguros.

Frente a esa situación la solución, ciertamente, no se encuentra en evitar el aporte del presupuesto regional, por el contrario, se deben ejecutar acciones de diversa índole, desde capacitación, establecimiento claro de políticas, directivas y otros que obliguen, además de lograr que las autoridades regionales entiendan la naturaleza del seguro de manera que puedan transmitir a su población las ventajas de estar asegurado.

## **6.2. Otras formas de financiamiento**

Adicionalmente al aporte del Tesoro Público el aseguramiento agrario puede y debe, para generar estabilidad y continuidad en la política pública, contar con otras fuentes de financiamiento, tanto del Sector Público como del Privado.

Con relación al Sector Público se ha investigado la posibilidad de incluir al seguro agrario en el PPR 068, los resultados de esta indagación se encuentran en la reseña de la reunión sostenida con Vladimir Ferro del MEF donde se advierte que la estructura y funcionamiento del presupuesto para resultados si bien garantiza financiamiento en el tiempo, exige políticas definidas y el establecimiento de metas estructuradas, nada de lo cual se cuenta en el seguro agrario y que el funcionario percibe que en el escenario actual es preferible mantener una línea de gasto flexible antes de encasillarse a rigideces que posteriormente pueden ocasionar problemas de gestión.

Respecto del Sector Privado se esbozó la idea que el seguro pueda ser objeto de aplicación de la norma de obras por impuestos, debe rechazarse tal idea, ya que la ley de la materia, la Ley 29230, circunscribe la posibilidad de inversión a infraestructura y proyectos que puedan ser calificados bajo las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública.

En segundo lugar, se encuentra la posibilidad que las empresas puedan financiar el seguro mediante sus programas de responsabilidad social, es posible, siempre que cuenten con los incentivos adecuados y en todo caso, al tratarse de un aporte circunstancial y voluntario es eventual.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Boyd, C. (2013). *Vínculos entre la adopción de microseguros formales y esquemas de protección informal. Un estudio de caso en la Costa Peruana PB17 – 2012 Informe Final*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos y Consorcio de Investigación Económica y Social.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2011). *Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021*. Lima: CEPLAN.

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit-GIZ. GmbH-Proyecto Seguros para la Adaptación al Cambio Climático (2013). *Memoria del Proyecto. Seguros para la Adaptación del Cambio Climático* (Lima: GIZ).

GIZ (2014). *Primer Informe: Propuestas de actualización del marco legal existente y organización de un Sistema de Transferencia del Riesgo en el Sector Agricultura en el Perú* (GIZ: Diciembre de 2014).

GIZ (2015). *Anexo al Primer Informe. Marco legal para los concursos multianuales para el seguro catastrófico* (GIZ, 2015).

Janz, A. (2011, octubre 12-14). *Iniciativa Internacional para la Protección del Clima. Un innovador mecanismo de financiación para la protección del clima*. Ponencia presentada al Taller Internacional Seguros para la adaptación al cambio climático en el sector público, productivo y financiero, Lima.

Matul, M. A. Dalal, O. De Bock y W. Gelade (2013). *Why people do not buy microinsurance and what can we do about it*. Microinsurance Paper No. 20. Geneva: ILO.

Ministerio de Agricultura (2012). *Plan de Gestión de Riesgo y Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agrario 2012-2021* (Lima: Ministerio de Agricultura).

Ministerio de Agricultura y Riego (2014). *Taller “Diálogo de estrategias hacia un desarrollo del mercado de seguros agrícolas. Sistematización.* Lima: MINAGRI.

Ministerio de Economía y Finanzas (2012). *Revisión y Reformulación de los mecanismos de aseguramiento agropecuario a través del Sistema de Seguros.* Lima: MEF.

Mobarak, A. y M. Rosenzweig (2012). *Selling Formal Insurance to the Informally Insured.* Yale Economics Department, Documento de Trabajo No. 97. EconomicGrowth Center, Documento de Discusión No. 1007.

Muñiz, Ramírez, Pérez-Taiman & Olaya (2013). *Aporte de los Gobiernos Regionales al Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario (FOGASA).* Lima: Muñiz, Ramírez, Pérez-Taiman & Olaya.

Naciones Unidas (2013). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2013.* Nueva York: ONU.

Perú. Congreso de la República (1993). Constitución Política del Perú.

Perú. Congreso de la República (1996). Ley N° 26702. Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Ley Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

Perú. Congreso de la República (2002). Ley N° 27658. Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

Perú. Congreso de la República (2002). Ley N° 27783. Ley de Bases de la Descentralización.

Perú. Congreso de la República (2002). Ley N° 27785. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República

Perú. Congreso de la República (2002). Ley N° 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Perú. Congreso de la República (2003). Ley N° 28059. Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada.

Perú. Congreso de la República (2006). Ley N° 28939. Ley que aprueba crédito suplementario y transferencia de partidas en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2006, dispone la creación de fondos y dicta otras medidas.

Perú. Congreso de la República (2007). Ley N° 28995. Ley que amplía la finalidad del Fondo de Garantía para el Campo, creado por Ley N° 28939, Ley que aprueba crédito suplementario y transferencia de partidas en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2006, dispone la creación de fondos y dicta otras medidas, y modifica su denominación.

Perú. Congreso de la República (2007). Ley N° 29148. Ley que establece la implementación y funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario.

Perú. Congreso de la República (2007). Ley N° 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Perú. Congreso de la República (2011). Ley N° 29664. Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).

Perú. Congreso de la República (2014). Ley N° 30225. Ley de Contrataciones del Estado.

Perú. Ministerio de Agricultura (2008). D.S. N° 019-2008-AG, Aprueba el Reglamento Operativo del Fideicomiso para el Seguro Agropecuario.

Perú. Ministerio de Agricultura (2008). Resolución Ministerial N° 0720-2008-AG, que Aprueban diversas disposiciones referentes al Seguro Agrícola y al Seguro Pecuario.

Perú. Ministerio de Agricultura (2009). Decreto Supremo N° 008-2009-AG, Decreto Supremo que aprueba el Contrato de Fideicomiso para la Administración del Fondo de Seguro Agropecuario.

Perú. Ministerio de Agricultura (2014). Decreto Supremo N° 002-2014-MINAGRI, Decreto Supremo que aprueba el nuevo Reglamento Operativo del Fideicomiso para el Seguro Agropecuario.

Perú. Ministerio de Agricultura (2014). Decreto Supremo. N° 008-2014-MINAGRI que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI).

Perú. Ministerio de Agricultura (2014). Resolución Ministerial N° 0595-2014-MINAGRI.

Perú. Ministerio de Agricultura (2014). Resolución Ministerial N° 0709-2014-MINAGRI.

**Perú. Ministerio de Economía y Finanzas (2014). Decreto Supremo N° 127-2014-EF que aprueba el nuevo Reglamento de la Ley Marco de Asociaciones Público Privadas (APP)-Decreto Legislativo 1012.**

**Perú. Presidencia de la República, Presidencia del Consejo de Ministros y Ministerio de Agricultura (2008). Decreto Legislativo N° 997. Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura.**

<http://www.alasa-web.org/alasa.swf>

<http://www.indeci.gob.pe/>

<http://www.mercadoasegurador.com.ar/adetail.asp?id=568>