



Proyecto de ley Aportes Gobiernos Regionales FOGASA

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

Lima, 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.

Proyecto de Ley N° XXXXXXXX

Sumilla: Proyecto de Ley que modifica el Artículo 7° de la Ley N° 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario, creado mediante Literal b) del Artículo 4 de la Ley N° 28939 y modificado por la Ley N° 28995.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES Y SUSTENTO DEL PROYECTO DE LEY

Antecedentes

En los últimos años, el cambio climático y el calentamiento global se han sumado como elementos de los riesgos habituales de los eventos del clima, lo cual ha traído consigo diversos efectos adversos para la economía de países con alta vulnerabilidad a los efectos de dicho fenómeno, como lo es el Perú. Ello es así, puesto que las actividades productivas, en particular las agrícolas, sufren fuertes impactos debido a las inundaciones, huaycos, friaje, heladas, entre otros, que conllevan la muerte del ganado, la pérdida de cultivos y, en ocasiones, también la pérdida de vidas humanas.

En ese contexto en el año 2005 y con la finalidad de reducir la exposición de los agricultores a las pérdidas de sus cosechas ocasionadas por los riesgos climáticos agudizados, hoy por hoy, por los embates del cambio climático, mediante el Literal b) del Artículo 4° de la Ley N° 28939, Ley que aprueba el Crédito Suplementario y Transferencias de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006, se creó el Fondo de Garantía para el Campo (FOGASA), teniendo por objetivo garantizar los créditos otorgados por las instituciones financieras a los medianos y pequeños productores rurales organizados que orienten su actividad hacia mercados nacionales y/o internacionales dinámicos.

Posteriormente, con la Ley N° 28995, Ley que amplía la finalidad del Fondo de Garantía antes citado y cambia su denominación a Fondo de Garantía para el Campo y Seguro Agropecuario (FOGASA), se extiende la finalidad del fondo también para financiar mecanismos de aseguramiento agropecuario, ofrecidos a través del Sistema de Seguros, destinados a reducir la exposición de los productores agropecuarios, tales como comunidades campesinas, nativas, pequeños y medianos agricultores, a riesgos climáticos y presencia de plagas, que afecten negativamente su producción o rentabilidad.

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

Sobre el particular, de conformidad con el Artículo 3° de la ley mencionada en el párrafo precedente, los recursos del FOGASA tienen carácter intangible, permanente e inembargable y se destinan, única y exclusivamente, a los fines previstos y a cubrir los gastos que demande la administración de los fideicomisos, la realización de estudios

preliminares relacionados con el seguro agropecuario y la implementación de sistemas informáticos necesarios para la evaluación de los riesgos.

En cuanto a los recursos que constituyen el FOGASA, el Artículo 7° de la Ley N° 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario, establece los siguientes:

- Los recursos autorizados por la Ley N° 28939 y sus modificatorias;
- *Los aportes que realicen los gobiernos regionales y locales de acuerdo a su normatividad;*
- Las donaciones y aportes privados;
- Los recursos de cooperación técnica no reembolsable;
- Los intereses que generen los recursos del Fondo desde la aprobación de la Ley N° 28939;
- Los créditos presupuestales que se aprueben en las Leyes Anuales de Presupuesto;
- Otros dispuestos por norma expresa.

En el caso del FOGASA, existen ocho (8) gobiernos regionales en los que viene operando el seguro agrario catastrófico, los cuales son: Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, Pasco, Puno y San Martín.

No obstante ello, el financiamiento de las primas del seguro que beneficia a los agricultores ubicados en la jurisdicción de dichos gobiernos regionales, se realiza en un 100% a través del Pliego del Ministerio de Agricultura, sin que se haya concretado ningún aporte al FOGASA por parte de los Gobiernos Regionales beneficiados, siendo necesario viabilizar el marco legal para que ello ocurra.

Promoción agraria como mandato del Artículo 88° de la Constitución

La Constitución Política del Perú en su Artículo 88° establece que el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario, ello es concordante con el Artículo 3° del Decreto Legislativo N° 997, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura, modificado por la Ley N° 30048, el cual establece que el Ministerio de Agricultura y Riego, diseña, establece, ejecuta y supervisa las políticas nacionales y sectoriales en materia agraria, ejerce la rectoría en relación con ella y vigila su obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno.

Dentro del marco de la Carta Fundamental, los Gobiernos Regionales, de conformidad con el Artículo 192°, tienen como una de sus funciones constitucionales, promover el desarrollo y la economía regional bajo su jurisdicción y fomentar las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo, en materia de agricultura, agroindustria, entre otras, conforme a ley.

Específicamente en materia agraria, los Gobiernos Regionales, de conformidad con lo establecido por el Artículo 51° de su Ley Orgánica, Ley N° 27867, formulan, aprueban, ejecutan, evalúan, dirigen, controlan y administran los planes y políticas de la región en materia agraria en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales y las propuestas promocionales de desarrollo rural de parte de las municipalidades rurales (Lit. a); administran y supervisan la gestión de actividades y servicios agropecuarios, en armonía con la política y normas de los sectores correspondientes y las potencialidades regionales (Lit. b); promueven la provisión de recursos financieros privados a las empresas y organizaciones de la región, con énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas y las unidades productivas

orientadas a la exportación, y, entre otras, promueven políticas para generar una cultura de seguridad alimentaria.

Respecto a los planes nacionales y lineamientos de política agraria nacional, a los cuales están sujetos los Gobiernos Regionales, tenemos:

- El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional -Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2011-PCM, en el objetivo 10 de los Lineamientos de Política en Recursos Naturales y Ambiente, fomenta 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.
- La Décimo Quinta Política de Estado del Acuerdo Nacional referida a la seguridad alimentaria y nutrición, establece el compromiso del Estado para establecer una política de seguridad alimentaria que permita la disponibilidad y el acceso de la población a alimentos suficientes y de calidad, para garantizar una vida activa y saludable dentro de una concepción de desarrollo humano integral.
- El PLANGRACC-A, su eje estratégico 2. “Preparación y respuesta a emergencias por eventos climáticos”, objetivo 2: “Preparación adecuada de la población rural para afrontar las emergencias en la agricultura y reducir el impacto negativo de los eventos climáticos extremos”, lineamiento de política: “Fortalecer los mecanismos de transferencias de riesgos climáticos como los seguros catastróficos”, se orientan a disminuir la vulnerabilidad del sector agrario paulatinamente hasta el 2021 y reforzar la resiliencia de los productores agrarios con una gestión del riesgo de desastres mejorada, a la par de la ejecución de medidas de adaptación al cambio climático a lo largo del territorio nacional.
- El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - PLANAGERD 2014-2021, aprobado por Decreto Supremo N° 034-2014-PCM, obligatorio para todas las entidades públicas a nivel nacional, tiene como Objetivo Específico 4.2 – Promover la transferencia del riesgo.¹
- El Lineamiento de Política N° 5 de los Lineamientos de Política Agraria, aprobados por la Resolución Ministerial N° 0709-2014-MINAGRI del 31 de diciembre de 2014, está dirigido a fortalecer y expandir los mercados de crédito y aseguramiento agrario para pequeños y medianos agricultores a escala nacional.
- La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), aprobada por Decreto Supremo N° 191-2015-EF, instrumento de política de Estado para promover la inclusión financiera a través de la ejecución de acciones multisectoriales con la participación de los sectores público y privado en el marco de la preservación de la estabilidad financiera, tiene como objetivo general *promover el acceso y uso responsable de servicios financieros integrales, que sean confiables, eficientes, innovadores y adecuados a las necesidades de los diversos segmentos de la población*. Cabe resaltar que la ENIF se estructura en tres ejes *acceso, uso y calidad* que reflejan cada uno las dimensiones de la inclusión financiera. En materia de seguros los objetivos 35, 36 y 63 están orientados a *promover la creación de un marco institucional y legal que*

¹ Implementar el acceso a seguros ante el riesgo por desastres por parte de las entidades públicas, a través del aseguramiento de los principales bienes del Estado ante daños y pérdidas; y,

Fomentar los mecanismos de acceso a los seguros de bienes y servicios privados ante el riesgo de desastres, mediante la 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.

favorezca el desarrollo de seguros para el sector agrícola y otras actividades en donde las MIPYME se desarrolla (Obj. 35), evaluar la viabilidad de un sistema eficiente de transferencia del riesgo para el sector agrícola (Obj. 36) y evaluar y monitorear la calidad y pertinencia de las intervenciones, relacionadas a la educación financiera.

En conclusión, los Gobiernos Regionales dentro del marco constitucional y legal, de acuerdo a las políticas, planes y estrategias nacionales, tienen la obligación de promover el desarrollo de la agricultura dentro del ámbito de sus jurisdicciones territoriales. No obstante ello, desde la creación del FOGASA, no se han priorizado ni concretado aportes por parte de los Gobiernos Regionales, resulta necesario crear el marco legal para facilitar sus aportes.

Priorización en la programación presupuestal

Según el IV CENAGRO del año 2012 los trabajadores, permanentes y eventuales, llegaban a la cifra de 14 021 905, siendo que el Sector Agricultura y Riego es de considerable importancia para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza rural en el Perú, al coadyuvar con singular presencia en el empleo directo y la generación de ingresos de por lo menos un tercio de la población peruana; asimismo, la participación productiva de la agricultura puede ser significativa para un conjunto importante de departamentos del país.

Como se mencionó anteriormente, los efectos secundarios de los eventos climáticos extremos incluyen el desarrollo de plagas y especies invasoras que son estimulados por el cambio brusco de temperatura; siendo que la variabilidad de condiciones climáticas se manifiesta en duración y el tiempo cambiante de las campañas agrícolas, contribuyendo a más incertidumbre en el sector agropecuario, adicionalmente al impacto que tienen en las condiciones de almacenaje, el transporte y la conservación de los productos, trastocando el funcionamiento de los mercados rurales.

Ciertamente, el sector agropecuario está expuesto cada año a situaciones de peligro ocasionados por el cambio climático, los que en los últimos años se han agudizado, lo cual hace necesario y de primordial importancia que se administren los riesgos, siendo una manera eficiente el traslado de los mismos al sector privado, mediante los seguros agropecuarios, siendo necesario ampliar el número de beneficiarios del seguro agrario, lo cual sería posible con los aportes de los gobiernos regionales.

En tal sentido, es importante dotar de un marco legal que permita a los Gobiernos Regionales priorizar en la programación de sus presupuestos institucionales los recursos necesarios que vayan a ser aportados al FOGASA, en concordancia con la finalidad para la cual fue establecido el referido fondo conforme el Artículo 2° de la presente Ley N° 29148.

Por lo tanto, mediante el presente proyecto de ley se propone incorporar al Artículo 7° de la Ley N° 29148, disposiciones que establezcan que deben priorizar en su programación anual de presupuesto institucional, los recursos necesarios que vayan a ser aportados al FOGASA.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La presente propuesta legislativa modifica el Artículo 7° de la Ley N° 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del FOGASA, agregando un párrafo que insta a los gobiernos regionales a considerar como gasto prioritario, en su

programación anual de presupuesto, los recursos necesarios que vayan a ser aportados al FOGASA.

III. EFEECTO DE LA NORMA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO NACIONAL

El presente proyecto de ley modifica el Artículo 7° de la Ley N° 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del FOGASA, de tal manera que la norma quede redactada de la siguiente manera:

Texto Vigente	Texto Propuesto
<p>Artículo 7°.- Recursos del Fondo El Fondo está constituido por los siguientes recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Los recursos autorizados por la Ley N° 28939 y sus modificatorias; b) los aportes que realicen los gobiernos regionales y locales de acuerdo a su normatividad; c) donaciones y aportes privados; d) recursos de cooperación técnica no reembolsable; e) intereses que generen los recursos del Fondo desde la aprobación de la Ley N° 28939; f) créditos presupuestales que se aprueben en las Leyes Anuales de Presupuesto; g) otros dispuestos por norma expresa. 	<p>Artículo 7°.- Recursos del Fondo El Fondo está constituido por los siguientes recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Los recursos autorizados por la Ley N° 28939 y sus modificatorias; b) los aportes que realicen los gobiernos regionales y locales de acuerdo a su normatividad; c) donaciones y aportes privados; d) recursos de cooperación técnica no reembolsable; e) intereses que generen los recursos del Fondo desde la aprobación de la Ley N° 28939; f) créditos presupuestales que se aprueben en las Leyes Anuales de Presupuesto; g) otros dispuestos por norma expresa. <p>Los gobiernos regionales deben priorizar la programación de recursos para realizar aportes al FOGASA con cargo a su presupuesto institucional. Dichos recursos no podrán destinarse para fines distintos a los establecidos en la presente ley. Mediante Decreto Supremo del Ministerio de Agricultura con refrendo del Ministerio de Economía y Finanzas, se establecen las disposiciones necesarias para su aplicación.</p> <p>Asimismo, las leyes anuales de presupuesto consideran como gasto prioritario, el presupuesto para el financiamiento de primas de seguro agrícola dentro del marco de lo dispuesto por el Artículo 2° de la presente Ley.”</p>

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La implementación de lo establecido en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de cada uno de los pliegos e instituciones involucradas, sin demandar recursos adicionales al tesoro público y conforme a las disposiciones legales vigentes.

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 7° DE LA LEY N° 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGROPECUARIO – FOGASA

Artículo 1°.- Modificación del Artículo 7° de la Ley N° 29148

Modifíquese el Artículo 7° de la Ley N° 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario, con el siguiente texto:

“Artículo 7°.- Recursos del Fondo

El Fondo está constituido por los siguientes recursos:

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

Los gobiernos regionales deben priorizar la programación de recursos para realizar aportes al FOGASA con cargo a su presupuesto institucional. Dichos recursos no podrán destinarse para fines distintos a los establecidos en la presente ley. Mediante Decreto Supremo del Ministerio de Agricultura con refrendo del Ministerio de Economía y Finanzas, se establecen las disposiciones necesarias para su aplicación.

Asimismo, las leyes anuales de presupuesto consideran como gasto prioritario, el presupuesto para el financiamiento de primas de seguro agrícola dentro del marco de lo dispuesto por el Artículo 2° de la presente Ley.”

Artículo 2°.- Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los xx días del mes de xxx del año xxxx.

XXXXXXXXXXXXXX

Presidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los xx días del mes de xxx del año xxxx.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
Presidente Constitucional de la República

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
Presidente del Consejo de Ministros