

Marco conceptual y legal del sistema de transferencia del riesgo para el sector agrario en el Perú

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

Documento de trabajo

Lima, 2016

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.



MARCO CONCEPTUAL Y LEGAL DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIA DEL RIESGO PARA EL SECTOR AGRARIO EN EL PERÚ

DOCUMENTO DE TRABAJO

Indice

1. Presentación.....	5
2. Contexto político internacional y nacional	5
3. Marco legal del sistema de transferencia del riesgo	10
4. Exposición y vulnerabilidad del sector agropecuario frente a riesgos climáticos	11
5. Iniciativas en el pasado y lecciones aprendidas.....	15
6. Marco conceptual para el sistema de transferencia del riesgo	24
6.1. El sistema de transferencia del riesgo sostenible como instrumento importante de la política agraria nacional	24
6.2. Características del sistema de transferencia del riesgo sostenible (STRS).....	25
6.3. Beneficios que se derivan de los sistemas de transferencia del riesgo.....	25
6.4. La cooperación pública-privada como elemento clave.....	26
6.5. Roles y funciones.....	28
6.5.1. Estado.....	28
6.5.2. Sector asegurador	33
6.5.3. Sector financiero	33
6.5.4. Los productores agropecuarios	34
6.6. Grupo meta del sistema de transferencia del riesgo	36
6.6.1. Por el tamaño de la Unidad Agropecuaria	36
6.6.2. Por su orientación al mercado.....	37
6.6.3. Por su nivel organizacional	38
6.7. Monitoreo y Evaluación del Sistema de transferencia del riesgo	38
7. Concepto de una Unidad de Gestión del STRS	38
7.1. Concepto de la Unidad Gestora	39
7.2. Propuesta de Misión y Visión	39
7.3. Administración y Dirección	39
7.4. Propuesta de Organización de la Unidad Gestora	39
8. Opciones de arreglos institucionales para el sistema público privado del seguro agrario	41
8.1. Ruta corta: Creación de la Unidad Ejecutora FOGASA en la Dirección General de Negocios Agrarios del MINAGRI.....	42
8.2. Ruta larga 1: FOGASA como nueva dirección de línea de AGRO RURAL: Dirección de Seguro Agrario.....	45

8.3.	Ruta larga 2: El FOGASA como Programa Nacional	45
8.4.	Ruta larga 3: Creación del sistema funcional del Seguro Agropecuario.....	47
9.	Esquema de Seguros para la Transferencia del Riesgo	48
9.1.	El seguro agrícola tradicional o “comercial”	48
9.2.	Seguro paramétrico o por índices:	48
9.3.	Seguros Pecuarios	49
9.4.	Seguros Forestales.....	49
9.5.	Los seguros agrícolas en el Perú	49
10.	Cofinanciamiento estatal de la prima del Seguro Agrícola Comercial	51
10.1.	El problema a resolver.....	51
10.2.	Propuesta de Cofinanciamiento del Seguro Agrícola comercial	52
10.3.	Otros niveles de focalización geográfica.....	54
10.4.	¿Por dónde empezar con el Cofinanciamiento de Seguros Agrícolas Comerciales?	54
10.5.	Fundamentos para el cofinanciamiento de seguros agrícolas comerciales	55
10.6.	Marco legal para la aprobación de tabla de cofinanciamiento.....	55
11.	Acciones inmediatas y próximos pasos	58
12.	Glosario	59
14.	Bibliografía	60
15.	Participantes del documento de trabajo	61

Índice de Gráficos

Gráfico 1.	Superficie agrícola perdida y afectada por campaña agrícola	12
Gráfico 2.	Valor de pérdida por campaña agrícola	12
Gráfico 3.	Línea de Tiempo de la evolución de seguros agrícolas en el Perú.....	17
Gráfico 4.	Cooperación público-privada - Actores involucrados	26
Gráfico 5.	Instituciones dentro de los sectores del sistema de transferencia del riesgo en el sector agricultura.....	28
Gráfico 6.	Participación de las instituciones según sus funciones dentro de la cadena de valor del seguro agrícola.....	35
Gráfico 7.	Unidades Agropecuarias en el Sector Agricultura	36
Gráfico 8.	Penetración de seguros agrícolas en el Perú: actual y proyectado	51

Índice de Tablas

Tabla 1.	Número de Distritos por Nivel de Vulnerabilidad	13
----------	---	----



Tabla 2. Frecuencia, intensidad y consecuencias de los riesgos14

Tabla 3. Resultados del SAC (2009 – 2015) y proyección (2016 - 2017)50

Tabla 4. Resultados del Seguro Agrícola Comercial (2013- 2015).....50

1. Presentación

Este documento ha sido preparado con información de talleres y reuniones técnicas con organismos públicos y privados bajo el marco del Proyecto de Seguros para la Adaptación al Cambio Climático (2010-2013) y el Proyecto Clima, Agro y Transferencia del Riesgo - CAT (Desde el 2014), proyectos pertenecientes a la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, en el marco de la Iniciativa Internacional de Protección del Clima (IKI) del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear (BMUB) de Alemania.

Un “Sistema de Transferencia del Riesgo Agropecuario” abarca todos los tipos de riesgos que puedan afectar al sector agrícola y pecuario, el presente documento hace énfasis en el sector agrícola, sin embargo el concepto del sistema de transferencia del riesgo desarrollado en este documento es suficientemente amplio para permitir la inclusión de los seguros pecuarios, forestales, acuícolas y otros tipos de coberturas.

En este marco, la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) está liderando y organizando sesiones bi-mensuales de “Diálogo público-privado para el desarrollo de un mercado de seguros agrícolas”. El Diálogo Público Privado permite la coordinación entre los actores clave de los sectores públicos y privados y representa un espacio de trabajo permanente con el objetivo de desarrollar conjuntamente actividades y procesos para construir un sistema de transferencia del riesgo y esquemas de aseguramiento en el sector agropecuario.

2. Contexto político internacional y nacional

La Gestión Integral del Riesgo es un concepto que está siendo implementado a nivel nacional y global, respaldado por los siguientes acuerdos y políticas:

A nivel Global:

1992: United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 1997 Kyoto Protocol

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMUNCC) y el Protocolo de Kyoto establecen que las Partes estudiarán a fondo las medidas que sean necesarias de tomar en virtud de la Convención, para atender las necesidades y preocupaciones específicas de las Partes que son países en desarrollo, derivadas de los efectos adversos del cambio climático o del

impacto de la aplicación de medidas de respuesta, inclusive medidas relacionadas con la financiación, los seguros y la transferencia de tecnología.

1994 - 2004: Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World

La Estrategia de Yokohama y Plan de Acción para un Mundo más seguro presenta una guía de prevención, preparación y mitigación de los desastres naturales, con el objetivo de salvaguardar la vida y proteger la propiedad, con acciones locales, regionales e internacionales.

1990 - 1999: International Decade for Natural Disaster Reduction (IDNDR). 2000-2007 International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR)

La Década Internacional y la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres Naturales tiene entre sus acciones la integración de la gestión de riesgos en la planificación general del desarrollo y del medio ambiente. La rentabilidad de la acción propuesta es una consideración esencial. La recuperación posterior a los desastres y reconstrucción ofrecen la oportunidad y los recursos para poner en práctica la reducción de desastres naturales como un elemento esencial del desarrollo sostenible.

2005-2015: Hyogo Framework for Action (HFA). 2005-2015. UNISDR

El Marco de Acción de Hyogo (MAH) es el instrumento más importante para la implementación de la reducción del riesgo de desastres que adoptaron los Estados miembros de las Naciones Unidas. Su objetivo general es aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres al lograr, para el año 2015, una reducción considerable de las pérdidas que ocasionan los desastres, tanto en términos de vidas humanas como en cuanto a los bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países.

2015-2030 Sendai Framework for Disaster Risk Reduction.

El marco de reducción del riesgo de desastres de SENDAI establece 4 temas prioritarios para la gestión de riesgos de desastres, la tercera prioridad describe mecanismos de inversión pública y privada para mantener la resiliencia ante la ocurrencia de desastres, entre los puntos de gestión a nivel local y nacional está el promover mecanismos para la transferencia del riesgo de desastres y seguros, la distribución del riesgo y la retención y protección financiera, según corresponda, para la inversión pública y privada con el fin de reducir el impacto económico de los desastres en los gobiernos y las sociedades, en las zonas urbanas y rurales.

2015 Acuerdo de París

El Acuerdo de París es un acuerdo dentro del marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que establece medidas para la reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) través de la mitigación, adaptación y resiliencia de los ecosistemas a efectos del Calentamiento Global, su aplicabilidad será desde el año 2020, cuando finalice la vigencia del Protocolo de Kioto. El acuerdo fue negociado durante la XXI Conferencia sobre Cambio Climático (COP 21) por los 195 países miembros y adoptado el 12 de diciembre de 2015. El acuerdo en la sección sobre pérdidas y daños, pide al Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia que establezca un centro de coordinación de la transferencia del riesgo que sirva de repositorio de información sobre los seguros y la transferencia del riesgo para facilitar los esfuerzos de las Partes por elaborar y aplicar estrategias de gestión del riesgo integrales.

A nivel Nacional:

En políticas Intersectoriales:

Estrategia Nacional ante el Cambio climático – ENCC

Aprobada con Decreto Supremo DS 011-2015-MINAM, establece que *“El Perú se adapta a los efectos adversos y aprovecha las oportunidades que impone el cambio climático, sentando las bases para un desarrollo sostenible bajo en carbono”*.

La ENCC para el desarrollo de sus objetivos establece como uno de los mecanismos financieros el *“Fomentar el diseño e implementación de sistemas de seguros y transferencia de riesgos para evitar pérdidas significativas de las poblaciones y pueblos indígenas”*.

Estrategia Nacional de Inclusión Financiera – ENIF

Aprobada por Decreto Supremo DS N° 191-20145-EF, la ENIF tiene por objetivo general el *“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”*.

El Plan de Acción del ENIF contiene 13 acciones de transferencia de riesgos en el sector agropecuario; establece además la conformación de un Grupo Técnico de Trabajo en Seguros conformado por la SBS, MEF, MINAGRI, MIDIS y APESEG.

Intended Nationally Determined Contributions - INDC – Contribución prevista y determinada a nivel nacional Perú

Aprobada por RM 0146-2015- MINAM, la iNDC peruana contempla una reducción del 30% respecto a las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) proyectadas para el año 2030, como parte de un escenario Business as Usual (BaU).

Las contribuciones están divididas por los sectores agua, pesca, agricultura, salud y forestal; además establecen compromisos transversales a todos los sectores teniendo a la Gestión del Riesgo de Desastres como primer punto, con el siguiente detalle:

- Aumentar el número de distritos priorizados por fenómenos hidro-meteorológicos y climáticos, monitoreados.
- Aumentar el número de personas con formación y conocimientos en gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático.

Plan Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres – PLANAGERD 2014-21

Aprobado con DS 034-2014-PCM, tiene como objetivo reducir la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres. En el objetivo específico 4.2 establece el promover la transferencia del riesgo mediante seguros en entidades públicas.

Políticas sectoriales - Agricultura

Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021

Aprobada por Decreto Supremo DS N° 009-2015-MINAGRI, la *Estrategia Nacional de Agricultura Familiar* tiene por objetivo “Orientar y organizar la intervención integral del Estado a favor del logro de resultados en los agricultores y agricultoras familiares, sobre la base del uso sostenible de los recursos naturales y en el marco de los procesos de desarrollo e inclusión social en beneficio de la población rural”.

Una de sus acciones estratégicas al 2021 es la “Implementación del Plan de Gestión de Riesgos de Desastres y Adaptación al Cambio Climático y diseño de un sistema con participación pública y privada de transferencia de riesgos agropecuarios y pesqueros, que considere las características de agricultores y agricultoras familiares. (Enmarcado en el Lineamiento 5 de Manejo sostenible de los recursos naturales frente al cambio climático.)

Plan de Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agrario periodo 2012-2021 - PLANGRACC-A

Aprobado por Resolución Ministerial RM N°0265-2012-AG, el PLANGRACC-A, tiene por objetivo la “Reducción de los riesgos climáticos, vulnerabilidades y disminución de los efectos negativos del Cambio Climático en el Sector Agrario, a través de estrategias, lineamiento de políticas y acciones consensuadas con las regiones”.

Establece dentro del Eje Estratégico #2 de preparación y respuesta a emergencias por eventos climáticos, el fortalecimiento de los mecanismos de transferencia de riesgos climáticos, como los seguros catastróficos.

Política Nacional Agraria

Establecida por DS 002-2016-MINAGRI, tiene por objetivo *“Lograr el incremento sostenido de los ingresos y los 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”*. El eje de política número cinco *“Financiamiento y seguro agrario”* establece la implementación de un sistema público-privado de transferencia de riesgos agrarios, para el desarrollo de la mediana y pequeña agricultura. El eje de política número siete *“Prevención y atención de riesgos”*, establece el fortalecimiento de un sistema integrado de información sobre gestión del riesgo de desastres y Sistemas de Alerta Temprana en el sector agrario, enmarcado en un sistema de transferencia de riesgos en el sector agropecuario.

Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario - FOGASA

Establecido el año 2006 mediante Ley N° 28939, actualmente provee el financiamiento del Seguro Agrícola Catastrófico, y tiene los siguientes objetivos:

- 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.

3. Marco legal del sistema de transferencia del riesgo

El marco legal peruano contiene las reglas básicas para implementar un sistema de transferencia de riesgo en el sector agropecuario, asimismo, establece las funciones de las entidades públicas dentro de la organización del estado peruano en lo relativo a los seguros agrarios. Estas reglas de obligatorio cumplimiento están contenidas de manera dispersa en múltiples leyes, decretos supremos, políticas públicas, planes y estrategias nacionales, que se detallan en el cuadro que se acompaña.

El seguro agrario en la dimensión normativa peruana ha sido considerado como parte integrante de metas y estrategias estatales para lograr satisfacer diferentes intereses públicos protegidos, a saber: (i) la seguridad alimentaria, (ii) la inclusión social, (iii) la inclusión financiera, (iv) la promoción del desarrollo competitivo del sector agropecuario, (v) la información estadística agraria y de gestión de riesgo, (v) el manejo del cambio climático, (vi) el fomento de la agricultura familiar, (vii) la sostenibilidad de los recursos naturales, (viii) el sistema de gestión del riesgo de desastres. Por otra parte, la normativa dispone funciones de varias entidades respecto a esos intereses públicos, p.e., MINAGRI, PCM, MINAM, MEF, MIDIS, SBS, FOGASA, COFIDE, AGRORURAL, AGROBANCO, INDECI, CENEPRED, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, entre otros. Dicho en otras palabras, el seguro agrario se presenta normativamente de manera multidimensional, multisectorial y multinivel. (Ver Anexos 01, 02 y 03 y Sección 6.5)

Entonces, un problema que necesita de ayuda (intervención) para su solución, se ha manifestado en el hecho que las múltiples entidades competentes -con multiplicidad de normas que cumplir- no han logrado, una eficiente articulación de tareas en todos los niveles de gobierno, lo cual produce acciones dispersas y heterogéneas, sin un liderazgo claro. Por ejemplo, son seis (6) planes nacionales¹ y cinco (5) estrategias nacionales², que contienen “resultados”, “objetivos”, “objetivos específicos”, “metas” y “lineamientos” que mencionan explícitamente “seguro agrario” o lo hacen de manera indirecta al referirse a “gestión del riesgo ocasionado por cambio climático” o “desarrollo sostenible”, todos ellos medibles por indicadores específicos. En conclusión, la oportunidad que tiene el Estado peruano de implementar un sistema de transferencia de riesgo en el sector agropecuario se ve disminuida por la desarticulación de acciones, por lo cual, el desafío

¹ Plan Estratégico de Desarrollo Nacional -Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2011-PCM, Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - PLANAGERD 2014-2021, aprobado por Decreto Supremo N° 034-2014-PCM, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2015-PCM, Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2014-JUS, Plan Nacional de Acción Ambiental 2010 – 2021, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2011-MINAM, Plan de Acción de Adaptación y Mitigación Frente al Cambio Climático, aprobado por Resolución Ministerial N° 238-2010-MINAM, Plan de Gestión de Riesgo y Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agrario, aprobado por Resolución Ministerial N°0265-2012.

² Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, aprobada por Decreto Supremo N° 191-2015-EF, Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021, aprobada por Decreto Supremo N° 009-2015-MINAGRI, Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer, aprobada por Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS, Estrategia Nacional ante el Cambio Climático, aprobada por Decreto Supremo N° 011-2015-MINAM, Estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021, aprobada por Decreto Supremo N 021-2013-MINAGRI.

es hacer una gestión sistémica, intersectorial, multidimensional y articulada para homogeneizar las acciones relativas a dicho sistema.

4. Exposición y vulnerabilidad del sector agropecuario frente a riesgos climáticos

Según el estudio del Centro Tyndall para la Investigación del Cambio Climático³, el Perú es el tercer país más vulnerable del mundo frente a los cambios relacionados con el clima. Los eventos climáticos que afectan al Perú están relacionados a las variaciones de temperatura y precipitaciones en términos de intensidad y duración, exacerbadas por el derretimiento glacial en la Cordillera Blanca de los Andes y los fenómenos El Niño y La Niña. Bajo dichas condiciones meteorológicas, el Perú sufre una alta exposición física a riesgos climáticos que se ve representado por inundaciones, sequías, heladas y friajes, entre otros.

Mientras que los eventos climáticos adversos pueden afectar varios sectores económicos, el riesgo asociado es indiscutiblemente alto para la agricultura en particular. La alta dependencia de los parámetros climáticos (temperatura, precipitación, luminosidad, vientos) juega un papel primordial para el desarrollo de los cultivos. Los eventos climáticos anómalos durante períodos críticos en el ciclo de vida de las plantas pueden amenazar significativamente el rendimiento, e incluso ocasionar pérdidas totales de la producción.

Los efectos secundarios de los eventos climáticos adversos incluyen el desarrollo de plagas y especies invasoras, estimulados por los cambios de temperatura. La variabilidad de condiciones climáticas se manifiesta en duración y el tiempo cambiante de las campañas agrícolas, contribuyendo a más incertidumbre en el sector y resultando en la expansión y la intensificación de la agricultura. A largo plazo esto podría agravar la degradación de ecosistemas, la erosión de las tierras y la deforestación. Adicionalmente, las variaciones climáticas extremas impactan en las condiciones de almacenaje, el transporte y la conservación de los productos, trastocando el funcionamiento de los mercados rurales (FAO, 2007⁴).

El cambio climático ha causado pérdidas de 80,000 ha de papa y 60,000 ha de maíz blanco en el curso de 12 años (Hellin and Higman, 2005)⁵. El sector agrícola es el responsable de casi el 85% del consumo del agua a nivel nacional (Vergara, 2009)⁶, siendo considerado como el país con mayor

³ N. Brooks, N Adger. Centro Tyndall, 2003. Country Level Risk Levels Measures.

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

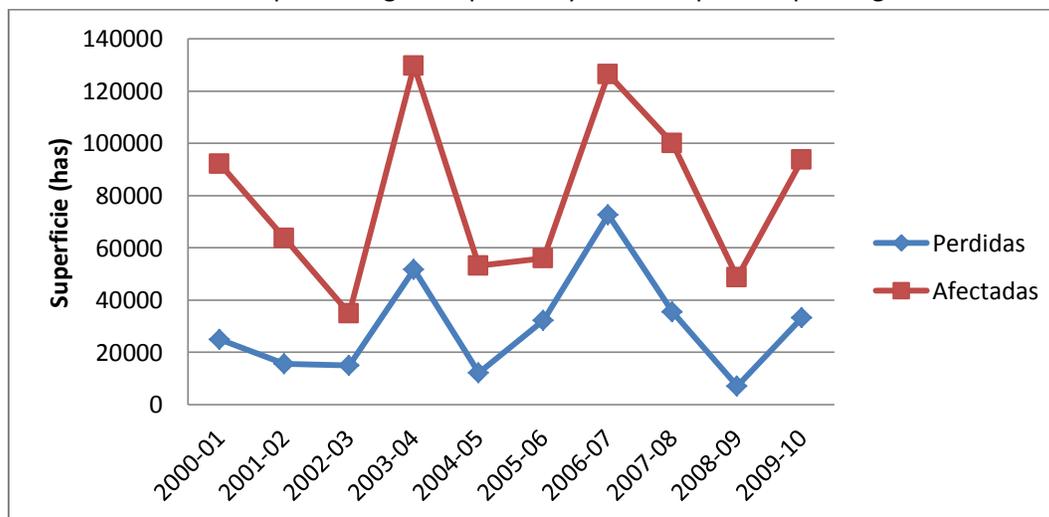
⁵ Hellin, Jon, and Sophie Higman (2005), "Crop Diversity and Livelihood Security in the Andes", *Development in Practice*, 15, n.2, p 165-174

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

estrés hídrico en América Latina (Triagoso, 2007)⁷, a pesar de que posee 5% del suministro global de agua dulce.

El promedio de superficie perdida es de 30 mil hectáreas por campaña entre el año 2000 al 2010, en años con eventos climáticos extremos (2006-2007) la superficie perdida ha superado las 70 mil hectáreas y la superficie afectada las 120 mil hectáreas (Gráfico 1).

Gráfico 1. Superficie agrícola perdida y afectada por campaña agrícola

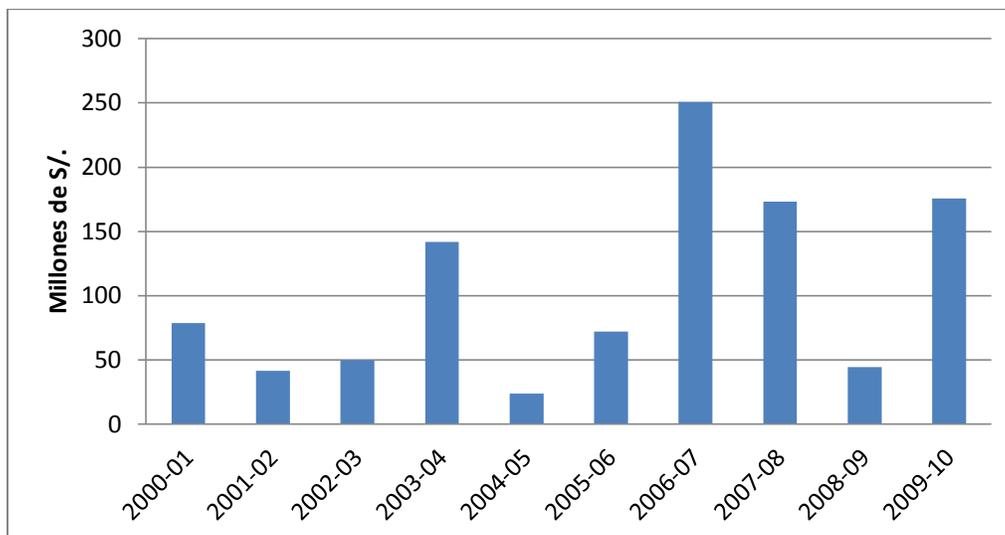


Fuente: Adaptado de Diagnostico Nacional PLAN GRACC-A - 2012

Las pérdidas en valor monetario entre el año 2000 y 2010 superan los mil millones de nuevos soles, con eventos severos como en la campaña 2006-07, el daño asciende a los S/. 250 millones de nuevos soles (Gráfico 2). Estos daños se podrán incrementar severamente cuando ocurren eventos de gran magnitud como el Fenómeno del Niño de intensidad fuerte o extraordinaria.

Gráfico 2. Valor de pérdida por campaña agrícola

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



Fuente: Adaptado de Diagnostico Nacional PLAN GRACC-A - 2012

El Plan GRACC -A incluye en el análisis de vulnerabilidad agropecuaria los siguientes peligros de origen climático: heladas, sequías, inundaciones y friajes. Estos peligros son relacionados con mapas temáticos de erosión de suelos y de capacidad de uso mayor para determinar las características de los procesos físicos que actúan directamente en el desarrollo agrícola. De esta manera han zonificado el país en distritos según su vulnerabilidad agrícola.

La tabla N° 1 presenta la vulnerabilidad agrícola por distrito, el 44% de los distritos del país tienen vulnerabilidad media, la cual puede ser manejada por los productores, mientras que el 28% de los distritos del país concentran un nivel alto y muy alto, donde los riesgos deben ser transferidos.

Tabla 1. Número de Distritos por Nivel de Vulnerabilidad

REGION	Vulnerabilidad Agrícola (Número de distritos)			
	Baja	Media	Alta	Muy Alta
AMAZONAS	36	31	14	3
ICA	55	86	23	
ANCASH	26	44	10	
JUNIN	69	24	1	
APURIMAC	38	57	15	1
LA LIBERTAD	5	55	53	14
AREQUIPA	10	65	28	3
LAMBAYEQUE	13	58	22	1
AYACUCHO	2	31	37	6
LIMA (1)	14	25	3	
CAJAMARCA	48	48	15	7
LORETO	4	32	38	4

CUSCO	3	19	12	
MADRE DE DIOS	93	28	5	
HUANCAVELICA	5	24	21	1
MOQUEGUA	2	2	5	2
HUANUCO	11	7		
PASCO	5	12	5	5
PIURA	12	25	16	3
PUNO	15	49	36	3
SAN MARTIN	1	22	45	9
TACNA	17	6	1	
TUMBES	5	8		
UCAYALI	1	3	8	3
TOTAL	490	761	413	65
%	28%	44%	24%	4%

*No incluye Lima Metropolitana, Callao, ni 54 distritos que no cuentan con VBP.

Fuente: Adaptado de cuadro de Vulnerabilidad Agrícola a Nivel Nacional por Distrito - PLAN GRACC-A 2012-2021

Gestión del Riesgo en la Agricultura

Los riesgos se clasifican en función de su intensidad (el daño que ocasionan) y su frecuencia, los eventos de intensidad leve y baja frecuencia son asumibles por el productor, los eventos con intensidad catastrófica y de frecuencia alta hacen inviable cualquier actividad productiva, en el resto de combinaciones el productor tiene la decisión de asumir, reducir o transferir los riesgos (Tabla 2).

Tabla 2. Frecuencia, intensidad y consecuencias de los riesgos

INTENSIDAD	FRECUENCIA		
	Baja	Media	Alta
Leve	Riesgo asumible	Riesgo asumible y transferible	Riesgo asumible y transferible
Grave	Riesgo transferible	Riesgo reducible y transferible	Riesgo asumible y transferible
Catastrófica	Riesgo transferible	Riesgo reducible y transferible	Actividad inviable

Fuente: Hatch, 2012.

Los problemas estructurales en zonas rurales están exacerbando la vulnerabilidad agrícola, tal como la infraestructura inadecuada. Así el 73.4% de cultivos se realiza por secano (IICA, 2014)⁸. Por otro lado, las tasas de pobreza en zonas rurales alcanzan el 48% (ENAHO, 2014)⁹, dificultando la su capacidad de recuperarse (resiliencia) frente a los eventos climáticos adversos. El limitado acceso a servicios financieros y la escasez de mecanismos de gestión de riesgo hace que un evento climático adverso se convierta en pérdida inminente, afectando la calidad de vida de los agricultores.

Una de las iniciativas del gobierno peruano para reducir las pérdidas económicas de los agricultores más vulnerables es el Seguro Agrícola Catastrófico, un seguro indexado diseñado para la protección de los pequeños productores de las regiones más pobres y con cultivos de autoconsumo principalmente. Se establece un valor asegurado por hectárea igual para todos los cultivos protegidos y un rendimiento medio regional que fungirá como disparador para determinar la ocurrencia de catástrofe en una comunidad agrícola determinada. Los productos elegibles, tipos de seguro y porcentajes de cofinanciamiento son aprobados mediante una resolución ministerial del MINAGRI, con opinión favorable del consejo directivo del FOGASA (El Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario)¹⁰.

5. Iniciativas en el pasado y lecciones aprendidas

Por su relación intrínseca con el clima, el sector agrícola presenta un alto grado de vulnerabilidad; más aún, ante el incremento en la frecuencia y la intensidad de los fenómenos climáticos adversos por causa del cambio climático, existe la necesidad de gestionar el riesgo y adaptarse a estos cambios. La iniciativa por parte del sector público de crear un sistema de Transferencia del Riesgo responde a esta exigencia, producto de una serie de acciones públicas y privadas para promover los seguros agrícolas en el Perú en beneficio de los agricultores afectados.

La iniciativa de contar con un mercado de seguros agrícolas parte de la búsqueda imperativa de la protección de la inversión y de la continuidad del negocio agrario. Los seguros agrícolas son una alternativa financiera que permite transferir los riesgos climáticos, reducir los riesgos de pérdidas económicas asociados a fenómenos climáticos adversos, mejorar la capacidad de pago de los agricultores con créditos agrícolas, evitando endeudamientos, y al endosar el seguro a una fuente de financiamiento, aumentan el acceso a fuentes crediticias al ser una garantía más para la institución financiera.

En los últimos 20 años, el sector público y privado, han venido fomentando la creación de un mercado de seguros agrícolas sostenible y rentable, ver línea de tiempo (Gráfico 3). Si bien la

⁸ IICA (2014), “Agua, Alimento para la Tierra”.

⁹ ENAHO (2014), “Evolución de Pobreza Monetaria 2009-2013”.

¹⁰http://www.minag.gob.pe/portal/download/pdf/programasespeciales/seguro_agropecuario/seguro_agropecuario.pdf

mayoría de las iniciativas no prosperaron, estas experiencias previas han contribuido a identificar lecciones aprendidas para una futura implementación del sistema de Transferencia del Riesgo.

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

Paralelamente a las acciones privadas, en la década del 2000, el Estado asumió un papel promotor de los seguros agrarios buscando reducir la vulnerabilidad de los productores agrícolas ante los fenómenos climáticos adversos. La creación de diversas instancias y oficinas dentro del gobierno encargadas de implementar una política de seguros agropecuarios llevaron a diseñar e instaurar el Seguro Agrícola Catastrófico (SAC) que entró en vigencia el año 2009. Si bien el SAC ha llegado a indemnizar, desde la campaña 2009-2010, a más de 220 500 agricultores en los departamentos beneficiarios, presenta diversos problemas técnicos¹¹ como la débil institucionalidad pública, la falta de cuadros técnicos y la alta rotación de personal, que dificulta la mejora continua y el fortalecimiento del SAC.

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

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



Gráfico 3. Línea de Tiempo de la evolución de seguros agrícolas en el Perú

LÍNEA DE TIEMPO DE LA EVOLUCIÓN DE SEGUROS AGRÍCOLAS



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

EN EL PERÚ

Instauración de oficinas dentro del MINAGRI				
Se crea Udesa.	DCSA reemplaza a Udesa.	DGESEP reemplaza a DCSA y es asignada como la Secretaría Técnica del Consejo Directivo del FOGASA.	DIGNA es asignada para la secretaría técnica del FOGASA.	
Fortalecimiento del marco regulatorio		Seguro Agrícola Catastrófico (SAC)	Seguro Agrícola Comercial	
El Gobierno peruano destina un fondo anual para seguros agrarios (FOGASA).	Se aprueban las condiciones generales y el reglamento operativo del fideicomiso del seguro agropecuario.	Se comercializa el SAC en ocho departamentos de extrema pobreza.	La Positiva y Agrobanco comercializan el Seguro Agrícola Comercial a nivel nacional para cultivos anuales.	
2007	2008	2009-2012	2013	2014

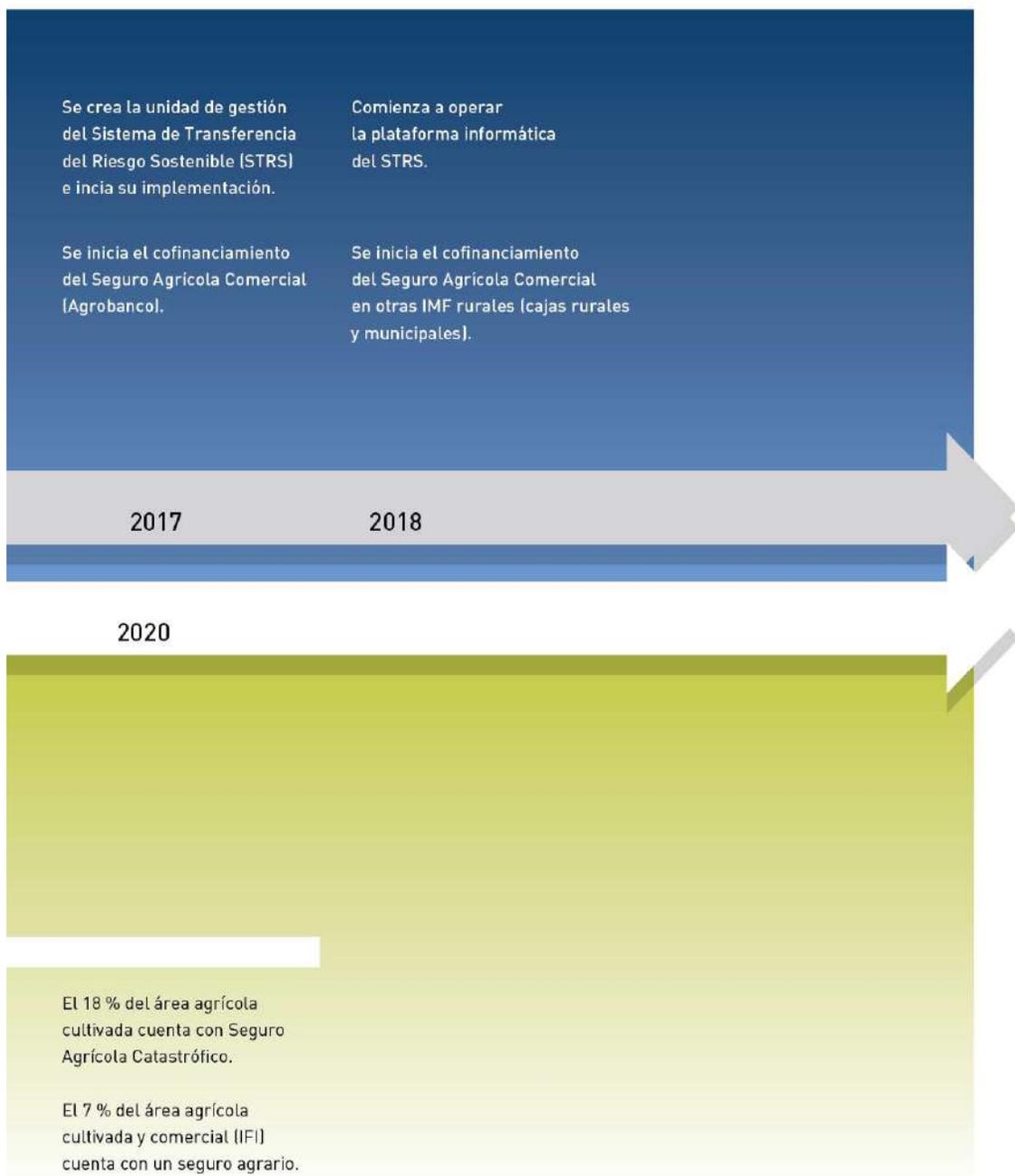
2005-2007	2009	2010-2013	2015
Estudios para el desarrollo de seguros			
BASIS-AMA de la Universidad de Wisconsin desarrolla un seguro por índice de rendimientos.	Promoción y venta del Seguro indexado contra el Fenómeno El Niño para proteger el portafolio de IMF.		Clasificador Nacional de Productos Agropecuarios. Descripción técnica de 40 productos agropecuarios mediante fichas técnicas.

Lanzamiento de productos de seguros al mercado	
Seguro indexado por rendimiento promedio para la protección de créditos agrícolas en el valle de Pisco.	El 13% del área agrícola cultivada cuenta con seguro agrícola catastrófico. Sólo el 0,7% del área agrícola cultivada y comercial (clientes IFI) cuenta con un seguro agrario.



Políticas y Estrategias			
Se aprueba la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera que contempla un grupo técnico de seguros agrícolas.	Se aprueba la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar que contempla el desarrollo de seguros agrícolas.	Se aprueba la Política Nacional Agraria que contempla el desarrollo de un sistema público privado de seguros agrícolas.	
Plataforma de Diálogo Público Privado (DPP)		SAC 2015-2017	Tabla de cofinanciamiento
SBS convoca a reuniones bimensuales a actores del seguro agropecuario: SBS, MINAGRI, MEF, PCM, AGROBANCO, APESEG, empresas de seguros.		Licitación bianual del SAC.	Tabla que establece el monto de cofinanciamiento público a los seguros agrícolas comerciales.
		2015	2016
2016	2017	2018	2019
Se realiza el Seminario Internacional Seguros Agrícolas para la inclusión financiera Retos y Avances al 2021 en Lima.	Se realiza en el Perú la 13. Conferencia Internacional de Microseguros	Se realiza en el Perú la XI Conferencia Internacional de la Asociación Latinoamericana de Seguros Agropecuarios (ALASA).	
Se aprueban los condicionados uniformes del Seguro Agrícola Comercial, de Planta Viva y del Seguro Agrícola Catastrófico (actualizado).	Se aprueban los condicionados uniformes del Seguro Forestal y Ganadero.	Comienza a operar el seguro para ALPACAS (frijaje).	Se aprueba el condicionado para el Seguro indexado contra el FEN (actualizado). Se crea el contrato de cobertura de precios de commodities (algodón, trigo, arroz, maíz, cacao, café, azúcar, etc.).





6. Marco conceptual para el sistema de transferencia del riesgo

Un sistema de transferencia del riesgo es un instrumento de gestión para la protección de una población específica ante riesgos determinados. El objetivo de este sistema es gestionar la transferencia de riesgo de los diferentes segmentos de productores agropecuarios ante fenómenos climáticos adversos, permitiendo así contribuir a la estabilidad de los ingresos, patrimonio y producción agrícola, continuidad del negocio agrario, mejores condiciones de acceso al mercado financiero y mejorar las inversiones en el sector.

La diferencia entre los mecanismos de transferencia dispersos y un sistema integral es que este último permite equilibrar los distintos mecanismos colocando de manera más eficiente los recursos. El sistema de transferencia del riesgo buscará configurar un esquema de aseguramiento público – privada, para ello la cooperación público – privada juega un papel vital en su creación y operación. La interacción entre los actores públicos y privados deberá ser fijada previamente especificando claramente los roles y funciones de cada actor, las cuales irán acorde a la especialización de las partes involucradas.

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

Es importante resaltar que la diversidad de producción y riesgos climáticos asociados, junto con la diferencia de exposición en cada zona agrícola, dificulta el desarrollo de seguros agrícolas de manera independiente, este sistema permitirá equilibrar esta variabilidad y sus diferentes grados de subvención¹².

Por esa razón se recomienda que su aplicación se realice de forma progresiva, para conseguir desarrollo sostenible es necesario adoptar medidas que faciliten la dispersión del riesgo, evitar la selección adversa y adoptar medidas adecuadas para limitar la incidencia del riesgo moral.

Para lograr un amplio desarrollo del sistema (en cuanto a rubros y riesgos garantizados) es necesaria la participación financiera del sector público, dado que la aplicación individualizada del seguro implica mayores gastos de gestión que en otros sistemas.¹³

6.1. El sistema de transferencia del riesgo sostenible como instrumento importante de la política agraria nacional

¹² Un sitio de producción de alto riesgo asume una tasa de riesgo alta. Con una subvención a la prima que normalmente es porcentual los sitios de producción de alto riesgo también reciben más subvenciones de prima. De esta manera la desventaja producida por la naturaleza es equilibrada.

¹³ Agroseguros Chile, Camilo Navarro Ceardi, Presentación sobre Seguros Agropecuarios en Chile, 16 al 18.11.15
http://www.agroyriesgo.pe/wp-content/uploads/2015/11/Seguros-Agropecuarios-en-Chile_Agroseguros_CamiloNavarro.pdf

Mediante la Resolución Ministerial 0709-2014 del MINAGRI, se aprobaron los lineamientos de política agraria, los cuales incluyen fortalecer y expandir los mercados de crédito y aseguramiento agrario para pequeños y medianos agricultores a nivel nacional. Siendo una de las estrategias la implementación de un sistema público-privado de transferencia de riesgos agropecuarios sobre la base de un marco normativo específico, un sistema confiable de información de riesgos asegurables, e incentivos fiscales para el desarrollo de un mercado de seguros agropecuarios para la agricultura comercial de pequeña y mediana escala.

6.2. Características del sistema de transferencia del riesgo sostenible (STRS)

1. Sistema es integral, coherente con los esfuerzos de reducción del riesgo de desastres, alineado al Marco de Sendai 2015-30 y al SINAGERD (que incluye componente financiero y regional).
2. Atiende a la diversidad de segmentos de productores agrícolas.
3. Tiene una estructura de conducción definida (una Unidad Gestora).
4. Cuenta con un sistema de monitoreo y auditoría.
5. Genera productos concretos y a medida del grupo meta.
6. Está anclado en el marco normativo nacional.
7. Cuenta con recursos financieros permanentes del Estado.
8. El sector privado participa activamente.
9. Cuenta con recursos humanos especializados.
10. Cuenta con Información confiable, accesible y oportuna.

6.3. Beneficios que se derivan de los sistemas de transferencia del riesgo

- a. Beneficios financieros y presupuestarios para el Estado¹⁴:
 - No es necesario recurrir a créditos extraordinarios tras un desastre natural.
 - Posibilidad de presupuestar anualmente las necesidades financieras
 - Reducción de las cargas financieras para el Estado en caso de desastres agrícolas. Es el sistema con la mayor relación beneficio/costo.
 - Aumento del desarrollo de las zonas rurales.
- b. Función social del seguro:
 - Estabilización de rentas
 - Permanencia de la población en el medio rural.
 - Cohesión y estabilidad social en zonas rurales
 - Sistema equitativo de compensación de daños.
 - Transparencia en el pago de indemnizaciones

¹⁴ Agroseguros Chile,, Camilo Navarro Ceardi, Presentación sobre Seguros Agropecuarios en Chile, 16 al 18.11.15
http://www.agroyriesgo.pe/wp-content/uploads/2015/11/Seguros-Agropecuarios-en-Chile_Agroseguros_CamiloNavarro.pdf

c. Beneficios para el agricultor

- Elimina caídas fuertes en el flujo de ingresos en el tiempo
- Mejora la continuidad del negocio agrícola
- Protección de su patrimonio
- Es una garantía más para acceder a créditos agrícolas

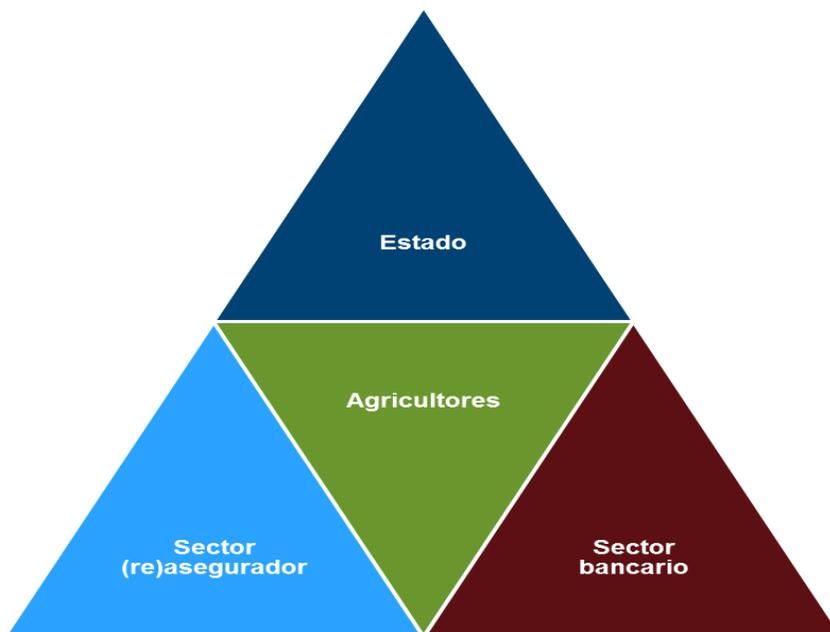
6.4. La cooperación pública-privada como elemento clave

Los sistemas organizados desde el sector privado sin ninguna intervención pública no han sido sostenibles ofrecidos bajo un régimen puramente privado, estos tipos de seguros han requerido la cooperación pública, específicamente para el subsidio a la prima de los seguro y por la generación de información agraria por parte del estado.

Estos modelos privados por sus baja efectividad (baja penetración y altos costos de las primas) han incorporado al sector público y evolucionado hacia un sistema público-privado. En este proceso se ha incrementado la eficiencia, accesibilidad y la penetración del mercado y los sistemas se volvieron un instrumento importante de la política agraria nacional.

En síntesis, en el diseño de la cooperación público-privada es esencial determinar el grado de la participación pública y el grado de la participación privada así como definir sus alcances y limitaciones en el contexto nacional. En la cooperación público-privada en países en vías de desarrollo hay cuatro actores clave: el estado en sus tres niveles de gobierno, agricultores, sector (re)asegurador y sector bancario, tal como muestra el gráfico 4:

Gráfico 4. Cooperación público-privada - Actores involucrados



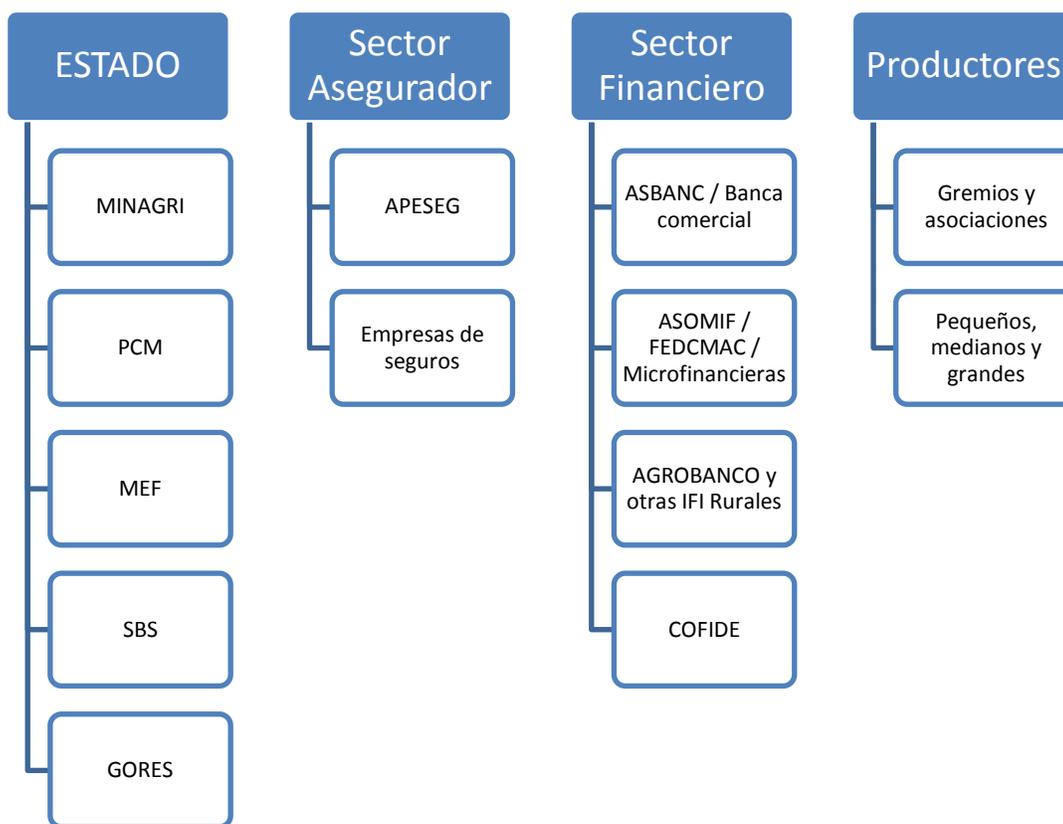
Fuente: Joachim Herbold, Munich Re

Las ventajas de una cooperación público-privada son:

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

Cada sector incluido en la cooperación público privada requiere de la participación activa de sus instituciones vinculadas a la cadena de valor del seguro agrícola, los principales actores son (Gráfico 5):

Gráfico 5. Instituciones dentro de los sectores del sistema de transferencia del riesgo en el sector agricultura



Fuente: Proyecto CAT – BMUB/GIZ, 2016

6.5. Roles y funciones

6.5.1. Estado

El Estado es el conductor y el responsable principal del sistema de transferencia del riesgo. Está integrado por varias entidades públicas (MINAGRI, MEF, PCM, SBS, FOGASA, AGRORURAL, CENEPRED, COFIDE, Gobiernos Regionales y AGROBANCO).

Roles:

- Fomenta la ampliación del seguro agropecuario para que llegue a la pequeña y mediana agricultura y a más cultivos, a través de incentivos económicos, como el financiamiento total o parcial de las primas de seguros dentro del marco de las políticas de equilibrio macro fiscal.
- El financiamiento es inversión en reducción del riesgo (a través del presupuesto por resultados) y el financiamiento total o parcial de las primas es focalizado.
- Provee el marco legal y regulatorio, a través de leyes y reglamentos.
- Promueve la cooperación público privada.
- Registro y evaluación de las condiciones de los contratos de seguros basado en estudios técnicos y actuariales.

- Facilita información confiable, geoespacial y de estimación del riesgo.
- Realiza el monitoreo, la supervisión y la evaluación del sistema de seguros.
- Realiza campañas de difusión y educación en cultura del seguro.

Dentro del marco de un sistema integral de transferencia de riesgo agropecuario (STRA), los actores tienen los siguientes roles y responsabilidades:

a. Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI)

- Es el encargado de ejercer la rectoría del sector agropecuario a nivel nacional.
- Establece, dirige y ejecuta las políticas públicas en materia agropecuaria y realiza el monitoreo, supervisión y evaluación de las mismas, entre las cuales se encuentra el STRA.
- En concordancia con el Lineamiento de Política Agraria N° 5, busca fortalecer y expandir los mercados de crédito y aseguramiento agrario para pequeños y medianos agricultores a nivel nacional, mediante la consolidación y expansión de la cartera de colocaciones en el sector agrario de AGROBANCO, 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.
- Promueve el desarrollo de la producción agraria nacional, así como también el desarrollo productivo y sostenible de los agentes agrarios de las zonas rurales, busca la participación de la inversión privada en el Sector Agrario y 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.

(Arts. 3, 4 5 y 6 del DL N° 997, en concordancia con la LEY N° 30048; Art. 88 de la Constitución Política del Perú; Arts. 3 y 4 del Decreto Supremo N° 008-2014-MINAGRI; y, el Lineamiento N° 5 de la Resolución Ministerial N° 0709-2014-MINAGRI).

b. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

- Es el encargado de ejercer la rectoría del presupuesto público a nivel nacional.
- Brinda apoyo técnico para la programación, ejecución y evaluación de recursos presupuestales para financiar primas de seguros agropecuarios.
- Diseña las estrategias y políticas para la gestión de riesgos financieros, operativos, y contingentes fiscales de naturaleza jurídica y contractual, o derivados de desastres naturales que afecten o puedan afectar a las finanzas públicas.
- En el marco del SINAGERD, evalúa e identifica los mecanismos adecuados y costo-eficientes que permitan al Estado contar con la capacidad financiera para el manejo de desastres de gran magnitud y su respectiva reconstrucción, así como los mecanismos pertinentes de gestión financiera del riesgo de desastres. (agregado por MEF).

(Art. 5 del DL N° 183, en concordancia con el DL N° 325; Art. 16 de la Ley N° 29664; Art. 3 de la Ley N° 28411; Arts. 2, 3, 8, 9, 95, 96 (Lit. x) y 104 Lits. b y c) del DS N° N° 117-2014-EF).

c. Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

- Ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) a través de la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres; en su calidad de ente rector conduce, supervisa y fiscaliza su adecuado funcionamiento.
- Dirige Política Nacional de la Gestión de Riesgo de Desastres.
- Desarrolla, coordina y facilita la formulación y ejecución del Plan Nacional de la Gestión de Riesgo de Desastres (PLANAGERD) y supervisa su adecuada implementación.
- El objetivo específico del PLANAGERD relacionado al STRA es el siguiente:
Objetivo Específico: 4.2 Promover la transferencia del riesgo
 - Acción 4.2.1.- Implementar el acceso a seguros ante el riesgo de desastres por parte de las entidades públicas, mediante el aseguramiento de los principales bienes del Estado incluyendo las empresas públicas y las concesiones, que permita una adecuada protección financiera ante daños y pérdidas.
 - Acción 4.2.2.- Fomentar los mecanismos de acceso a los seguros de bienes y servicios privados ante 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.

(Arts. 2 y 17 de la Ley N° 29158; Arts. 9 y 10 de la Ley N° 29664; Art. 4 del DS 048-2011-PCM; Arts. 3 y 4 del DS N° 055-2013-PCM; DS N° 034-2014-PCM).

d. Banco Agropecuario (AGROBANCO) y otras IFI Rurales

- Financia la producción en el agro, la ganadería, la acuicultura, la forestación y además, las actividades de transformación y comercialización de los productos del sector agropecuario.
- Puede vincular la concesión de un crédito con la contratación de un seguro por parte del sector agropecuario interesado.
- Financia al productor la prima del seguro.
- Realiza la preselección de clientes.
- Monitorea los avisos y las inspecciones de siniestros de sus clientes.

(Arts. 1, 2 y 18 de la Ley N° 29064, DL N° 995 y la Ley N° 27603; el Lineamiento N° 5 de la RM N° 0709-2014-MINAGRI; Art. 11 del ROF con Código N° 039_17 – OM – 10 – 2002).

e. Fondo de Garantía y Seguro Agropecuario (FOGASA) – MINAGRI

- Se encarga de:
 - (i) Garantizar los créditos otorgados por las instituciones financieras a los pequeños y medianos productores agropecuarios que orienten su actividad hacia mercados nacionales y/o internacionales y que presenten proyectos rentables;
 - (ii) Financiar mecanismos de aseguramiento agropecuario, ofrecidos a través del sistema de seguros, destinados a reducir la exposición de los productores agropecuarios (comunidades campesinas, nativas, pequeños y medianos

agricultores) a riesgos climáticos y a presencia de plagas que afecten su producción y rentabilidad.

- Ejecuta recursos públicos del fondo en fideicomiso.
- Financia el costo de las primas del llamado Seguro Agropecuario Catastrófico.
- Financia en su totalidad o en parte otros seguros de pequeña agricultura que así lo necesite y/o a otros subsectores del sector agrario.
- Fomenta la participación de los sectores público y privado para financiar Seguros Agropecuarios y diversificar su oferta.
- Impulsa el desarrollo y consolidación de los mecanismos de prevención y protección ante los riesgos que enfrenta la actividad agropecuaria, en coordinación con el SINAGERD.

(Arts. 4 de la Ley N° 28995, en concordancia con la Ley N° 28939 y Ley N° 29125; Art. 2 de la Ley N° 29148; Disposición Sexagésima Sexta de la Ley N° 30114; Art. 4 del DS N° 002-2014-MINAGRI).

f. Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRORURAL)

- Promueve el desarrollo agrario rural a través del financiamiento de proyectos de inversión pública en zonas rurales y en territorios de menor grado de desarrollo económico.
- Articula las acciones relacionadas con la promoción del desarrollo agrario rural en el marco de los lineamientos de política agraria establecidos por el Sector Agricultura (Lineamiento 5).
- Promueve y fortalece la cultura financiera de los pequeños y medianos productores agrarios en los ámbitos de su competencia, así como los mecanismos e instrumentos financieros y de transferencia de riesgos a favor de los pequeños y medianos productores agrícolas, ofertados por las instituciones financieras reguladas.

(Segunda Disposición Complementaria Final del DL N° 997; Arts. 5, 8 y 22 de la RM N° 0015-2015-MINAGRI).

g. Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)

- Organismo constitucionalmente autónomo, regulador y supervisor del sistema financiero, sistema de seguros y sistema privado de pensiones.
- Aprueba las condiciones mínimas de los seguros masivos, obligatorios y personales, y autoriza el registro y comercialización de las pólizas de seguros de las demás modalidades de seguros, entre otros, los seguros agropecuarios, de acuerdo a la normatividad vigente.
- Autoriza y registra las empresas de seguros y los productos que ofrecen.
- Propone y dicta la regulación necesaria para el adecuado funcionamiento de los actores del sistema financiero, sistema de seguros y sistema privado de pensiones.
- Supervisa las operaciones de las personas y empresas sujetas a su ámbito de control, cautelando la estabilidad, solidez y transparencia de los sistemas supervisados.
- Diseña y propone estrategias para incrementar la inclusión financiera.
- Participa en el análisis de los fundamentos económicos y financieros sobre nuevos marcos regulatorios y/o instrumentos de política económica relacionados a los sistemas supervisados, como el sistema financiero y de seguros, así como realizar los ejercicios de impacto necesarios previos a su implementación.

(Art. 87 de la Constitución, Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros; Arts. 28-29, 32-33, 39, 51, 6-64, 107, 110, 115-121 de la Resolución SBS N°6617-2015 del 3 de noviembre de 2015, que aprueba la estructura orgánica; el Reglamento de Organización y Funciones de la SBS N° SBS-ROF-SBS-010-15 y Ley N° 29946, Ley del Contrato de Seguros).

h. Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED)

- Organismo público ejecutor con calidad de Pliego Presupuestal, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Desarrolla, coordina y facilita la formulación y ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en lo que corresponde a los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo de desastres promoviendo su implementación.
- Elabora lineamientos para el desarrollo de instrumentos técnicos para la planificación, organización, ejecución y seguimiento de las acciones de estimación, prevención y reducción del riesgo de desastres.
- Brinda asistencia técnica a los tres niveles de gobierno en la planificación para el desarrollo con la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en lo referente a la gestión prospectiva y correctiva, en los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo, así como la reconstrucción.
- Promueve el desarrollo de capacidades para la estimación, prevención y reducción del riesgo en las entidades públicas, sector privado y la ciudadanía en general; así como emite opinión técnica en los aspectos de estimación, prevención y reducción del riesgo y reconstrucción, para la elaboración de la estrategia de gestión financiera, a cargo del MEF.
- Emite opinión técnica sobre proyectos normativos, convenios, acuerdos, tratados y otros instrumentos nacionales o internacionales, así como proyectos cuya materia esté vinculada a los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo, así como de reconstrucción.

(Art. 12 de la Ley N° 29664, Art. 4 del DS N° 104-2012-PCM, Objetivo Específico 4.2 del DS N° 034-2014-PCM).

i. Gobiernos Regionales (GORE)

- 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.
- Promocionan, gestionan y regulan las 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.
- En alianza con el gobierno nacional, participan en búsqueda del desarrollo y la difusión de esquemas de seguros contra riesgos climáticos a fin de promover la transferencia del riesgo.

- Impulsa los seguros agropecuarios, entre otros, destinando recursos presupuestales para los esquemas de seguros contra riesgos climáticos.

(Arts. 191 y 192 de la Constitución Política del Perú; Art. 36 de la Ley N° 27783; Arts. 15 y 51 de la Ley N° 27867; Art 4 de la Ley N° 28059; Arts. 5 y 14 de la Ley N° 29664 Objetivo Específico 4.2 del DS N° 034-2014-PCM).

j. Corporación Financiera de Desarrollo S.A.-Banco de Desarrollo del Perú (COFIDE)

- Es el encargado de administrar los recursos del Fogasa, según las instrucciones impartidas por su Consejo Directivo.
- El Cofide actúa como fiduciaria, mientras que el Ministerio de Agricultura actúa como fideicomitente.
- Apoyar al ente rector del STRA y a los gobiernos regionales en el marco de convenios, planes nacionales y regionales o en caso de emergencias y desastres oficialmente declarados (Art. 18 Ley N° 29664).

(Arts. 4 y 6 de la Ley N° 29148; Art. 5 del DS N° 002-2014-MINAGRI; Art.18 de la Ley N°29664).

6.5.2. Sector asegurador

Está compuesto por las compañías de seguros de ramos generales. Existe un Comité de Seguros Agrícolas en APESEG y las compañías de seguros pueden integrarlo.

Roles:

- Es portador del riesgo (aseguradoras y reaseguradoras).
- Es innovador en temas de seguro agrícola.
- Desarrolla y provee al mercado diversos productos de seguros.
- Realiza las operaciones del seguro: i) Marketing, ii) Administración de las pólizas de seguro, iii) Gestión de cartera, iv) Ajuste de siniestros.
- Maneja base de datos de clientes, pólizas, siniestros, ajustes, indemnizaciones, entre otros.

Cabe indicar que también tienen la responsabilidad de brindar asesoramiento y apoyo al ente rector del STRA y a los gobiernos regionales en el marco de convenios, planes nacionales y regionales o en caso de emergencias y desastres oficialmente declarados. *(Art.18 de la Ley N°29664).*

6.5.3. Sector financiero

Las instituciones financieras y micro-financieras privadas, así como el Banco Agropecuario – AGROBANCO, banco estatal de promoción y desarrollo especializado en el sector agropecuario.

Roles:

- Captar buenos negocios en el mercado financiero.
- Realizar una gestión transparente de los créditos.
- Reducir la mora crediticia, por ejemplo vía seguros agrícolas.
- Provee a sus clientes, los productores agrarios, créditos y también seguros.
- Vincular la concesión de un crédito con la contratación de un seguro.
- Preselección de clientes.
- Provee a sus clientes, los productores agrarios, créditos y también seguros.
- Vincular la concesión de un crédito con la contratación de un seguro

- Preselección de clientes.

Cabe indicar que también tienen la responsabilidad de brindar asesoramiento y apoyo al ente rector del STRA y a los gobiernos regionales en el marco de convenios, planes nacionales y regionales o en caso de emergencias y desastres oficialmente declarados. *(Art.18 de la Ley N°29664)*.

6.5.4. Los productores agropecuarios

En cuanto a los beneficiarios, estos se encuentran integrados por los productores agrarios, pequeños y medianos principalmente, los cuales pueden o no estar agrupados y representados en sus intereses en diversos gremios, como CONVEAGRO, Juntas de usuarios de riego, asociaciones de productores, etc. El productor también es financiador del sistema de transferencia del riesgo a través del pago de las primas, por su cuenta y costo, de manera total o parcial, dependiendo si se trata de un producto cuya prima es pagada en parte por el Estado.

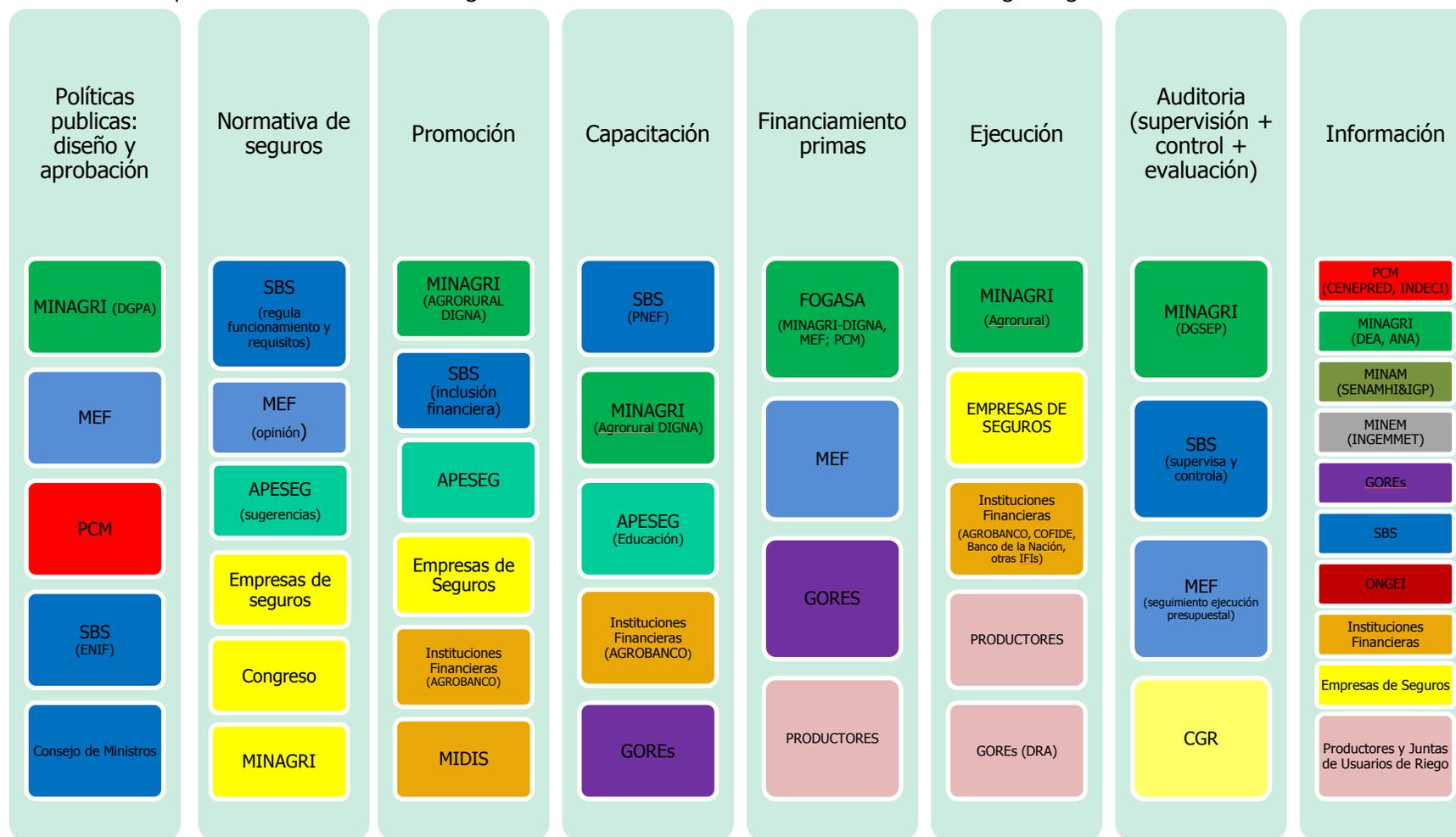
Roles:

- Asumir totalmente o parte del costo de las primas.
- Retener una parte del riesgo (franquicia, riesgo básico).
- Aplicar técnicas de producción sostenible y estandarizada.
- Aplicar medidas de prevención de riesgos en la medida de lo posible.

Cabe indicar que también tienen la responsabilidad de brindar asesoramiento y apoyo al ente rector del STRA y a los gobiernos regionales en el marco de convenios, planes nacionales y regionales o en caso de emergencias y desastres oficialmente declarados. *(Art.18 de la Ley N°29664)*.

En el Diálogo Público Privado N° 4 del 23 de octubre del 2015 se revisaron y validaron los roles y de las instituciones arriba mencionadas y se describen con su referencia al marco legal (Anexo 2). Adicionalmente se hizo un ejercicio de reconocimiento de roles de los actores públicos y privados según su participación y funciones dentro de la cadena de valor del seguro agrícola (Gráfico 6).

Gráfico 6. Participación de las instituciones según sus funciones dentro de la cadena de valor del seguro agrícola



Fuente: Diálogo Público-Privado N° 4 del 23.10.15 - Proyecto CAT – BMUB/GIZ, 2016

6.6. Grupo meta del sistema de transferencia del riesgo

Si bien el Estado busca el desarrollo del sector agropecuario en su totalidad, existen diversas formas de segmentar a los productores, las cuales pueden servir para una toma de decisiones o priorización de objetivos y recursos, según la política agraria nacional y los intereses del sector privado.

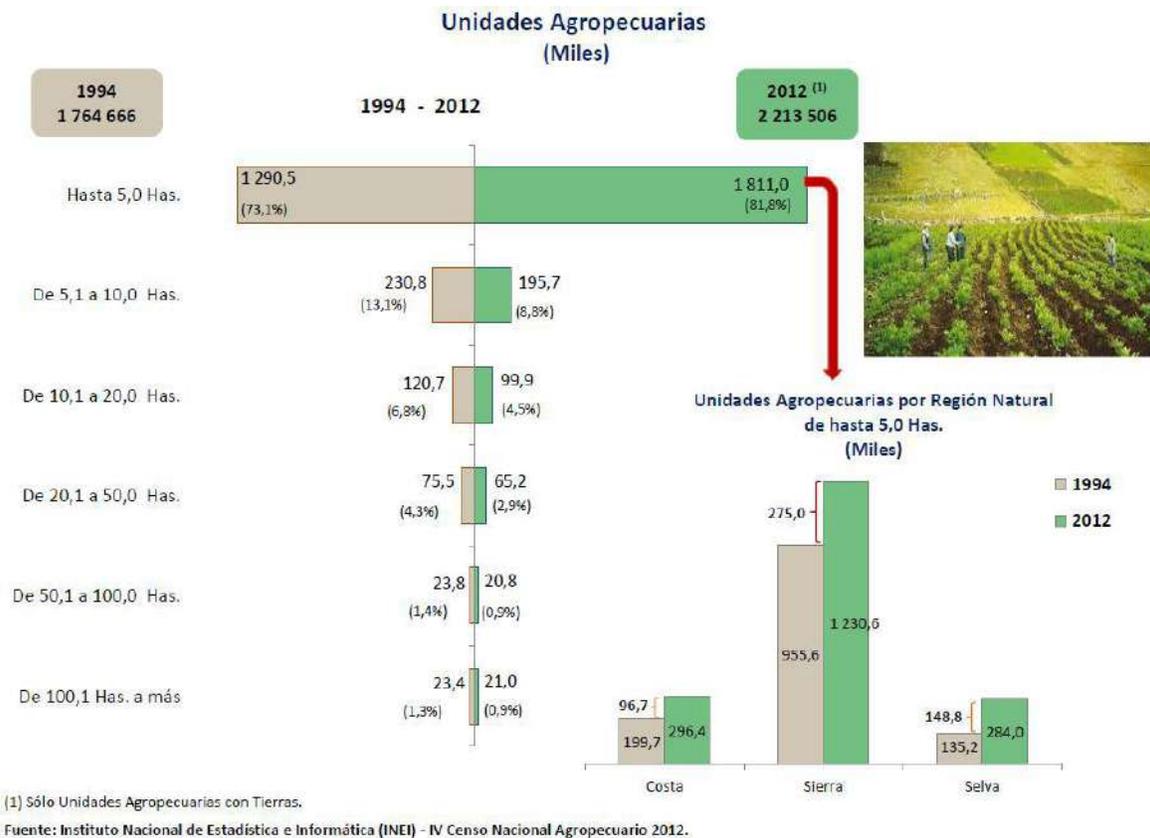
6.6.1. Por el tamaño de la Unidad Agropecuaria

En el Perú existen 1.8 millones de pequeños productores que tienen hasta 5 hectáreas, lo que equivale al 81,8% de los productores totales. Aquí están incluidos los micro productores que tienen hasta 1.0 hectárea de producción agrícola.

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

Los grandes productores suman 41,800 y mantienen desde 50,1 hectáreas representan 1,8% del total de los productores (Gráfico 7).

Gráfico 7. Unidades Agropecuarias en el Sector Agricultura



6.6.2. Por su orientación al mercado

Adicionalmente los productores agrícolas se pueden dividir en productores de subsistencia y/o autoconsumo y productores orientados al mercado:

Productores de subsistencia

Generalmente son los micro productores con cultivos anuales y de pan llevar que manejan para su propio autoconsumo. Por su bajo nivel tecnológico e inversión en sus parcelas raras veces tienen excedentes para comercializarlo en los mercados. Comúnmente no acceden a créditos formales y pertenecen al quintil de pobreza extrema.

Productores orientados al mercado local y/o regional

Son pequeños y medianos productores que tienen un nivel tecnológico medio a medio alto y que producen con fines de comercializar su producción a nivel local o regional y obtener un beneficio de esta labor. Algunos acceden al crédito formal, y otros al crédito informal o trabajan con capital propio. Pueden producir tanto cultivos anuales como perennes.

Productores orientados al mercado externo

Son comúnmente medianos y grandes productores que tienen un nivel tecnológico medio-alto y alto y que producen con fines de comercializar su producción en los mercados internacionales. Generalmente están ubicados en la costa y realizan grandes inversiones en su producción.

Mayoritariamente acceden a líneas de crédito formal tanto nacional como extranjero. Generalmente producen cultivos perennes.

6.6.3. Por su nivel organizacional

Productores organizados

Están organizados o vinculados a algún agente aglutinador como una Institución Financiera Rural o Cooperativa de Productores o algún gremio de productores.

Gobierno nacional y sub-nacional

El estado es el ente más interesado en el desarrollo del sector agropecuario y en la mitigación de los riesgos climáticos que lo afectan. Otro grupo meta son los gobiernos sub-nacionales (regionales y locales), al estar en contacto directo con los agricultores, ante un fenómeno natural inminente son ellos lo que deben enfrentar la catástrofe (pérdidas de cultivos, pérdidas de vidas, enfermedades, escasez, etc.). Dado que los gobiernos sub-nacionales comparten la responsabilidad de prevención, gestión del riesgo y atención en emergencias es necesario contemplar este sector como un grupo meta más.

6.7. Monitoreo y Evaluación del Sistema de transferencia del riesgo

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

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

7. Concepto de una Unidad de Gestión del STRS

7.1. Concepto de la Unidad Gestora

Es una entidad cuya finalidad debe ser desarrollar y promover los seguros para el Agro, y administrar los recursos financieros (subsidio) del Estado para el copago de las primas de los seguros agropecuarios.

Específicamente tendría por funciones difundir y promover el seguro agrícola; fiscalizar las operaciones del subsidio; establecer las políticas para el otorgamiento del subsidio, tales como la determinación de los cultivos, plantaciones o zonas elegibles para el subsidio y cobertura del programa; autorizar las condiciones generales de las pólizas y compañías de seguro con las que los agricultores pueden acceder al subsidio a las primas de seguro, entre otros.

7.2. Propuesta de Misión y Visión

Misión: Desarrollar, promover y administrar instrumentos de transferencia del riesgo para el sector agrícola, pecuario y forestal con Subsidio Estatal que permitan gestionar los daños económicos derivados de los riesgos climáticos, tales como clima adverso, muerte del ganado y otros riesgos a los que se enfrentan los productores agropecuarios, dentro de los lineamientos del Ministerio de Agricultura y Riego.

Visión: Ser reconocido como el organismo líder en la transferencia de los riesgos propios del sector agropecuario en el Perú.

7.3. Administración y Dirección

La Unidad Gestora es administrada y dirigida por un **Consejo Directivo** de cinco miembros designados por el Ministro de Agricultura y Riego, el Ministro de Economía y Finanzas – MEF, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, y la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM.

Sus integrantes podrían estar conformados por:

- Un miembro designado por el Ministro de Agricultura y Riego, el cual será Presidente del Consejo Directivo.
- Un miembro designado por el Ministro del MEF
- Un miembro designado por el Ministro de Economía y Finanzas.
- Un miembro designado por el Superintendente de la SBS
- Un miembro designado por el Premier

7.4. Propuesta de Organización de la Unidad Gestora

La Unidad Gestora contaría con un **Director Ejecutivo** elegido por el Consejo Directivo, a quién le corresponde la ejecución, mediante resoluciones, de los acuerdos adoptados por el Consejo Directivo y ejercer las demás funciones y cumplir con otros deberes que se estime conveniente asignarle. También corresponderá al Director Ejecutivo representar judicial y extrajudicialmente al MINAGRI en todos los asuntos que competen a la Unidad.

- **Jefatura de Administración y Finanzas:** Administra y revisa las solicitudes de los Subsidios del copago de las primas en la contratación de los Seguros para el Agro que otorga el Estado, emitiendo informes con el resultado de la revisión dirigido al Director Ejecutivo, quien lo somete a la consideración del Consejo Directivo. La Gerencia está compuesta por dos Departamentos:

I. Unidad de Administración y Finanzas: Encargado del presupuesto, tesorería, contabilidad, mercado público, subsidios, informes, licitaciones, administración y celebración de contratos y convenios.

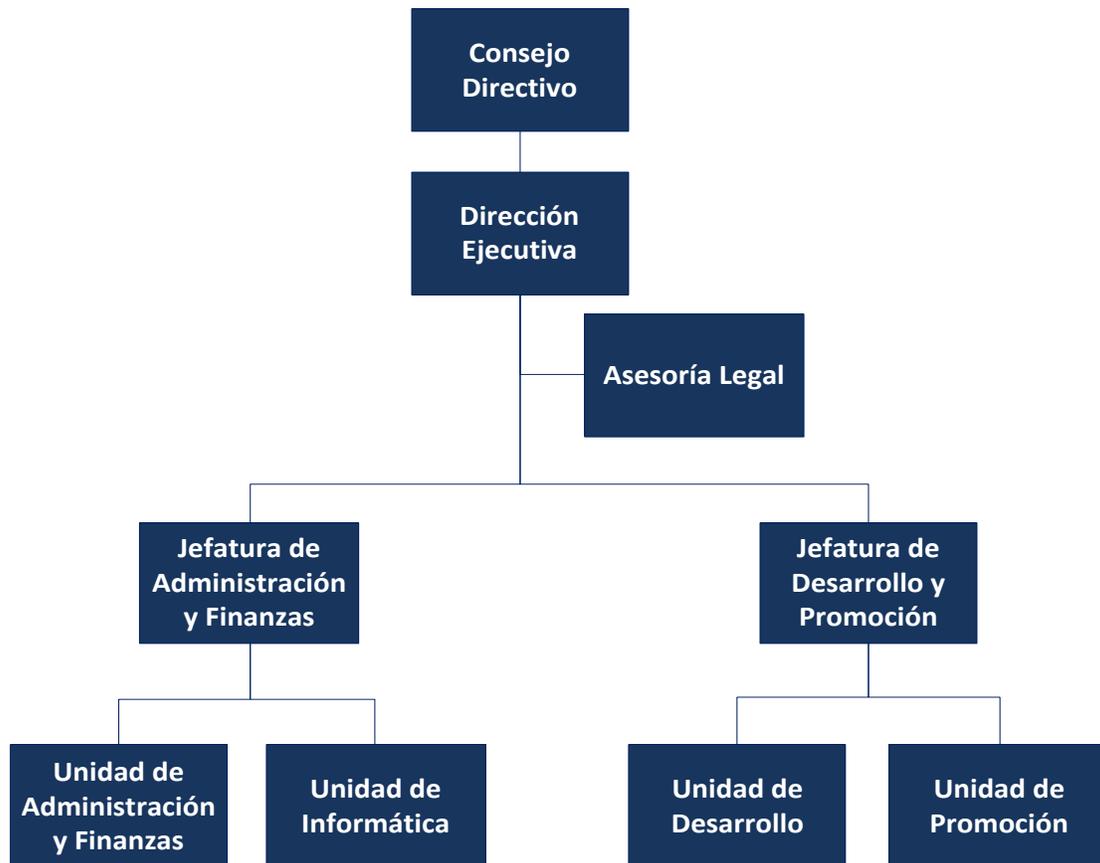
II. Unidad de Informática: Procesa la información pertinente al Subsidio (cantidad de contratos, monto entregado, siniestros u otros), desarrolla nuevos sistemas y tecnologías orientados a la entrega de información a público relacionada con datos de contratación, subsidios y siniestros a través del sistema S.I.S.A (Sistema de Información del Seguro Agrícola) y administra servidores y página web desde punto de vista informático.

- **Jefatura de Desarrollo y Promoción:** Encargada de los aspectos técnicos y de promoción y difusión de la Institución. Esta a su vez se compone de dos Unidades:

I. Unidad de Desarrollo: Gestiona y coordina el desarrollo de nuevos productos y mejoras a los ya existentes, mantener alianzas estratégicas a nivel nacional e internacional, realizar y/o coordinar estudios técnicos para la revisión y actualización de las normas de suscripción, sobre zonas, cultivos, producciones de fruta y otros rubros, y parámetros técnicos y económicos.

II. Unidad de Promoción: Difunde el programa de Seguros para el Agro, por medio de capacitaciones y talleres, elabora el material informativo y gestiona el desarrollo de campañas comunicacionales entre otros.

Propuesta de organigrama de la Unidad Gestora



Elaboración: Proyecto CAT

8. Opciones de arreglos institucionales para el sistema público privado del seguro agrario

Importa destacar que el Eje 5 de la de la Política Nacional Agraria, aprobada por Decreto Supremo N° 002-2016-MINAGRI, denominado Financiamiento y Seguro Agrario, busca fortalecer y ampliar los mercados de crédito y aseguramiento agrario, cuyo énfasis está puesto en los pequeños y medianos productores a nivel nacional.

Uno de los lineamientos estratégicos para alcanzar los objetivos del Eje 5 consiste en “5. Implementar un sistema público-privado de transferencia de riesgos agrarios sobre la base de un

marco normativo específico, un sistema confiable de información de riesgos asegurables para el desarrollo de un mercado de seguros agrarios, priorizando la pequeña y mediana agricultura”¹⁵.

En ese sentido, a continuación se presentan cuatro opciones para la conformación de una Unidad Gestora para la gestión y dirección del esquema de transferencia del riesgo agropecuario que permita desarrollar y promocionar el esquema de la transferencia del riesgo y así agilizar los objetivos y metas de los actores públicos y privados involucrados.

Estas propuestas deben entenderse como un aporte de las posibles alternativas de arreglos institucionales para adecuar la organización administrativa estatal con la finalidad de crear instituciones que funcionen eficientemente para alcanzar los objetivos del Eje 5 de la Política Nacional Agraria. Se indica antes del nombre de cada propuesta si se trata de “ruta corta” o “ruta larga”, para indicar si el camino de aprobación de la propuesta es breve o largo.

8.1. Ruta corta: Creación de la Unidad Ejecutora FOGASA en la Dirección General de Negocios Agrarios del MINAGRI

El FOGASA es un fondo con una asignación de recursos dirigida a una finalidad determinada. En el caso del FOGASA los recursos están salvaguardados y administrados bajo la forma de un fideicomiso.

Desde el punto de vista presupuestario, los fondos pueden tomar la forma de asignación financiera como actividad o recursos asignados dentro de un Pliego Presupuestal, en este caso el Pliego: Ministerio de Agricultura. Esto significa que el fondo en fideicomiso funciona como si fuera una “cuenta”, no forma parte de la estructura orgánica de la entidad y no tiene ningún tipo de autonomía administrativa ni presupuestaria. En el caso del FOGASA ni siquiera aparece en el organigrama del MINAGRI y como su secretaría técnica recae en la DIGNA, esta es la única vinculación orgánica que tiene con MINAGRI.

¹⁵ Política Nacional Agraria

Eje de Política 5: Financiamiento y seguro agrario

Objetivo Lineamientos Estratégicos

Fortalecer y expandir los mercados de crédito y aseguramiento agrario para pequeños y medianos agricultores a nivel nacional

1. Consolidar y expandir el otorgamiento de créditos de AGROBANCO en el sector agrario, con preferencia hacia la pequeña y mediana agricultura, considerando las barreras de género, fortaleciendo la inclusión y la cultura financiera, con énfasis en el desarrollo de las microfinanzas.
2. Promover el desarrollo de instrumentos de financiamiento para procesos de renovación y mejoramiento de cultivos y crianzas, de importancia socio-económica a nivel nacional y/o regional.
3. Promover el desarrollo de instrumentos de financiamiento público y privado para la capitalización agraria (tierras, ganado, equipamiento) tanto en los predios individuales, como en las organizaciones, las asociaciones y las cooperativas de productores.
4. Perfeccionar y ampliar la cobertura del Seguro Agrícola Catastrófico (SAC) para gestionar el alto riesgo climático de los agricultores y zonas más vulnerables al cambio climático y a fenómenos naturales recurrentes.
5. Implementar un sistema público-privado de transferencia de riesgos agrarios sobre la base de un marco normativo específico, un sistema confiable de información de riesgos asegurables para el desarrollo de un mercado de seguros agrarios, priorizando la pequeña y mediana agricultura.

El FOGASA para los asuntos que están fuera del fideicomiso, como la contratación de personal, de bienes y de servicios necesarios para su funcionamiento, dependen de la Unidad Ejecutora del Pliego: Ministerio de Agricultura. La preocupación generada es que ello afecta el control, la administración, la dinámica de funcionamiento del fondo y que el personal y demás elementos para su funcionamiento, porque lo hacen dependiente de otras instancias del Pliego.

En este contexto, se plantea como solución que el FOGASA se constituya como “unidad ejecutora” al interior del Pliego Presupuestal: Ministerio Agricultura. Siendo unidad ejecutora pueden contratar, contraer compromisos, asumir obligaciones y realizar pagos, sin depender de otras oficinas o instancia de la entidad. Además en el contexto de fortalecimiento y ampliación del SAC y el paso hacia un sistema público-privado de seguros, en el marco, de la Política Nacional Agraria, ser unidad ejecutora permite fijarse metas propias y establecer responsables respecto de su cumplimiento.

Al respecto, conforme al numeral 6.1 del Artículo 6 de la N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público la Unidad Ejecutora constituye el nivel descentralizado u operativo en las entidades y organismos del Sector Público, con el cual se vinculan e interactúan los órganos rectores de la Administración Financiera del Sector Público.

Una unidad ejecutora dependencia orgánica que cuenta con un nivel de desconcentración administrativa y puede determinar recursos y recaudarlos, contraer compromisos, devengar gastos y ordenar pagos con arreglo a la legislación aplicable, registrar la información generada por las acciones y operaciones realizadas, informar sobre el avance y/o cumplimiento de metas, recibir y ejecutar desembolsos de operaciones de endeudamiento, y emitir y/o colocar obligaciones de deuda¹⁶, el Titular de cada entidad propone al Ministerio de Economía y Finanzas, para su autorización, las Unidades Ejecutoras que considere necesarias para el logro de sus objetivos institucionales.

Cabe precisar que conforme al artículo 58 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, los titulares de los pliegos presupuestarios proponen a la Dirección Nacional del Presupuesto Público la creación de unidades ejecutoras, debiendo contar para dicha creación con un presupuesto anual por toda fuente de financiamiento no inferior a DIEZ MILLONES Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 10 000 000,00)¹⁷.

¹⁶ **Ley N° 28112, Ley Marco de Administración Financiera del Sector Público**

“Artículo 6.- Organización en el nivel descentralizado u operativo 6.1 La Unidad Ejecutora constituye el nivel descentralizado u operativo en las entidades y organismos del Sector Público, con el cual se vinculan e interactúan los órganos rectores de la Administración Financiera del Sector Público. 6.2 Para efectos de la presente Ley, se entenderá como Unidad Ejecutora, aquella dependencia orgánica que cuenta con un nivel de desconcentración administrativa que: a. Determine y recaude ingresos; b. Contrae compromisos, devenga gastos y ordena pagos con arreglo a la legislación aplicable; c. Registra la información generada por las acciones y operaciones realizadas; d. Informa sobre el avance y/o cumplimiento de metas; e. Recibe y ejecuta desembolsos de operaciones de endeudamiento; y/o f. Se encarga de emitir y/o colocar obligaciones de deuda. 6.3 El Titular de cada entidad propone al Ministerio de Economía y Finanzas, para su autorización, las Unidades Ejecutoras que considere necesarias para el logro de sus objetivos institucionales”.

¹⁷ **Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto**

Al respecto, el FOGASA cuenta con un presupuesto anual mayor a TREINTA MILLONES DE SOLES, además cuenta con operaciones a nivel nacional, actualmente en ocho regiones y plantea ampliarlo a todas las restantes, cuenta con metas ya actividades propias, por lo que puede constituirse como Unidad Ejecutora.

Se plantea, entonces, la creación de la Unidad Ejecutora denominada FOGASA dentro de la DIGNA del Viceministerio de Desarrollo e Infraestructura Agraria y Riego del Ministerio de Agricultura y Riego, y que esta Dirección sea la responsable de la referida Unidad Ejecutora para el establecimiento de metas y actividades, y para contraer compromisos respecto al Seguro Agrario.

Esta opción dotará de una mayor institucionalidad del FOGASA en términos de la organización interna del MINAGRI, porque su personal podrá asumir la responsabilidad del cumplimiento de metas y actividades, ello de cara a su fortalecimiento y ampliación con miras a un sistema, es importante para que gradualmente puedan desarrollar orgánicamente las funciones y acciones necesarias para su establecimiento.

No modifica normas legales, por lo que ley, fideicomiso, resoluciones ministeriales, organización interna MINAGRI siguen vigentes.

La ruta para la creación de la Unidad Ejecutora FOGASA es la siguiente:

1. El Titular del Pliego del MINAGRI (Ministro) dispone a la Oficina General de Planificación y Presupuesto del Ministerio la creación de una Unidad Ejecutora denominada FOGASA en la DIGNA.
2. La Oficina General de Planeamiento y Presupuesto (OGPP) elabora un informe técnico sustentando el cumplimiento de los requisitos para la constitución de la Unidad Ejecutora.
3. La OGPP remite un oficio acompañando el informe de sustenta a la Dirección General del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, proponiendo la creación de la Unidad Ejecutora denominada FOGASA.

"Artículo 58.- Unidades ejecutoras

Los titulares de los pliegos presupuestarios proponen a la Dirección Nacional del Presupuesto Público la creación de unidades ejecutoras, debiendo contar para dicha creación con un presupuesto anual por toda fuente de financiamiento no inferior a DIEZ MILLONES Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 10 000 000,00).

Las unidades ejecutoras se crean para el logro de objetivos y la contribución de la mejora de la calidad del servicio público, y con sujeción a los siguientes criterios:

a) Especialización funcional, cuando la entidad cuenta con una función relevante, cuya administración requiere independencia a fin de garantizar su operatividad.

b) Cobertura del servicio, cuando se constituye por la magnitud de la cobertura del servicio público que presta la entidad.

Excepcionalmente, se podrá tomar en cuenta como criterio los factores geográficos cuando la ubicación geográfica limita la adecuada prestación y administración del servicio público.

Asimismo, para la creación de unidades ejecutoras, la entidad debe contar con los recursos necesarios humanos y materiales para su implementación, no pudiendo demandar recursos adicionales a nivel de pliego presupuestario y cumplir con los demás criterios y requisitos que establezca la Dirección Nacional del Presupuesto Público."

4. La DGPP del MEF crea la Unidad Ejecutora FOGASA y remite el Oficio correspondiente a la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, señalando que la Unidad Ejecutora ha sido creada.

8.2. Ruta larga 1: FOGASA como nueva dirección de línea de AGRO RURAL: Dirección de Seguro Agrario

Otra opción es que, sobre la base del FOGASA, se cree la Dirección de Seguro Agrario como órgano de línea del Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural – AGRO RURAL, adscrito al Viceministerio de Desarrollo e Infraestructura Agraria y Riego. Las funciones de la Dirección de Seguro Agrario, serían las que realiza el FOGASA y además la de promocionar a nivel nacional el uso del seguro para ejecutar lo dispuesto por la Política Nacional Agraria (Eje 5).

El FOGASA se trasladaría a la Dirección de Seguro Agrario, y sería deseable que esta nueva dirección sea designada como su Secretaría Técnica.

Al respecto, el procedimiento para la creación de la Dirección de Seguro Agrario dentro del Programa AGRO RURAL es el siguiente:

1. La DIGNA propone al Despacho Ministerial la creación de la Dirección de Seguro Agrario dentro del Programa AGRO RURAL.
2. El Despacho Ministerial solicita opiniones a la OGAJ y OGPP, así como a las direcciones de línea competentes tales como la DIGNA, y a AGRORURAL.
3. Con las opiniones favorables, se emite la Resolución Ministerial que modifica el MOF de AGRORURAL, creando la Dirección de Seguro Agrario.

Cabe precisar, que las autoridades pueden decidir que el FOGASA se convierta una nueva Unidad Ejecutora, cuyo responsable será la Dirección de Seguro Agrario, en cuyo caso se repite procedimiento de creación de Unidad Ejecutora.

8.3. Ruta larga 2: El FOGASA como Programa Nacional

El FOGASA como fondo no está integrado a la estructura orgánica del MINAGRI. En ese sentido, es deseable dotar de identidad orgánica al FOGASA dentro del MINAGRI.

Según la Ley N° 29158, Ley del Poder Ejecutivo, los Programas son estructuras funcionales creadas para atender un problema o situación crítica, **o implementar una política pública específica**, en el ámbito de competencia de la entidad a la que pertenecen (un Ministerio o un Organismo Público). La creación de un Programa puede conllevar a la formación de un órgano

o unidad orgánica en una entidad. En esa medida, al establecerse el Programa, se deben establecer también sus funciones, potestades y atribuciones¹⁸.

Entonces, con la finalidad de implementar todo lo relativo al Eje 5 de la Política Nacional Agraria, de conformidad con lo establecido por el Art. 38 de la LOPE, es posible crear un Programa Nacional sobre la base del FOGASA, adscrito al MINAGRI.

Al respecto, vale la pena mencionar que dichos programas también son unidades ejecutoras. Como consecuencia, tendría un mayor grado de autonomía administrativa y presupuestaria.

Sobre el particular, el procedimiento para la constitución del Programa Nacional FOGASA es el siguiente:

1. El Consejo Directivo del FOGASA, mediante acuerdo, o la DIGNA, mediante informe, propone al Despacho Ministerial del MINAGRI la creación del Programa Nacional de Seguro Agrario, que se constituye a base del FOGASA.
2. El Despacho Ministerial, el cual solicita opiniones a la OGAJ y la OGPP, así como a las direcciones de línea competentes tales como la DIGNA y la DGSEP. Hay que destacar que la creación de un Programa implica la creación de órganos de asesoramiento y de apoyo, además de órganos de línea, los que probablemente generarían mayores recursos presupuestales a los que forman parte del fideicomiso y deben contar con la dotación presupuestal del Pliego MINAGRI para solventarlo.
3. Las Direcciones emiten opiniones, de ser estas favorables se pasa al siguiente numeral.
4. El Titular del Pliego remite la propuesta a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, la cual, con informe favorable, devuelve el expediente al Ministerio de Agricultura y Riego.
5. El MINAGRI remite al Consejo de Ministros el proyecto de Decreto Supremo que crea el Programa Nacional.
6. Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se crea por Decreto Supremo el Programa Nacional FOGASA.

¹⁸ Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

"Artículo 38.- Programas y Proyectos Especiales

38.1 Los Programas y Proyectos Especiales son creados, en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, en un Ministerio o en un Organismo Público, mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

38.2 Los Programas son estructuras funcionales creadas para atender un problema o situación crítica, o implementar una política pública específica, en el ámbito de competencia de la entidad a la que pertenecen. Sólo por excepción, la creación de un Programa conlleva a la formación de un órgano o unidad orgánica en una entidad.

38.3 Los Proyectos Especiales son un conjunto articulado y coherente de actividades orientadas a alcanzar uno o varios objetivos en un período limitado de tiempo, siguiendo una metodología definida. Sólo se crean para atender actividades de carácter temporal. Una vez cumplidos los objetivos, sus actividades, en caso de ser necesario, se integran en órganos de línea de una entidad nacional o, por transferencia, a una entidad regional o local, según corresponda.

38.4 Excepcionalmente, la creación de un Programa o un Proyecto Especial implicará la creación de una categoría presupuestal específica.

38.5 En el marco de los procesos de modernización y de descentralización del Estado, la Presidencia del Consejo de Ministros evalúa a los Programas y Proyectos Especiales a fin de determinar la necesidad de su continuidad. El procedimiento de evaluación se establece por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros".

8.4. Ruta larga 3: Creación del sistema funcional del Seguro Agropecuario.

Tal como se ha señalado anteriormente, en general, el Eje 5 de la de la Política Nacional Agraria busca fortalecer y ampliar los mercados de crédito y aseguramiento agrario, cuyo énfasis está puesto en los pequeños y medianos productores a nivel nacional. En particular, el lineamiento estratégico de dicha política consiste en *“5. Implementar un sistema público-privado de transferencia de riesgos agrarios sobre la base de un marco normativo específico, un sistema confiable de información de riesgos asegurables para el desarrollo de un mercado de seguros agrarios, priorizando la pequeña y mediana agricultura”*.

Sobre el particular, según el Art. 43 de la LOPE, los Sistemas son 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. Son de dos tipos: funcionales y Administrativos.

Los Sistemas Funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado, siendo el Poder Ejecutivo el responsable de reglamentar y operar los Sistemas Funcionales. Las normas del Sistema establecen las atribuciones del Ente Rector del Sistema (Artículo 45 de la LOPE).

En ese sentido, se propone la creación del Sistema Funcional del Seguro Agrario conforme al Lineamiento Estratégico 5 del Eje 5 de la Política Nacional Agraria, siendo el procedimiento para su creación el siguiente:

- a. El Ministerio de Agricultura y Riego elabora una propuesta legislativa que aprueba la creación del Sistema Funcional del Seguro Agrario, la cual es remitida a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- b. La Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, con informe favorable, devuelve la propuesta legislativa al Ministerio de Agricultura y Riego.
- c. Posteriormente, el MINAGRI remite al Consejo de Ministros el proyecto de creación del Sistema Funcional del Seguro Agrario, para que emita la opinión favorable.
- d. Finalmente, con la opinión favorable del Consejo de Ministros, se presenta al Congreso de la República la propuesta legislativa de creación del Sistema Funcional.
- e. El Congreso aprueba la Ley que crea el Sistema Funcional del Seguro Agropecuario.
- f. El Poder Ejecutivo promulga la Ley que crea el Sistema Funcional del Seguro Agropecuario.

Como todos los sistemas funcionales, deben tener un organismo rector, que puede ser en este caso un Organismo Técnico Especializado (nuevo)¹⁹, o, una dirección e línea del Ministerio.

¹⁹ Artículo 33.- Organismos Técnicos Especializados

Los Organismos Técnicos Especializados se crean, por excepción, cuando existe la necesidad de:

9. Esquema de Seguros para la Transferencia del Riesgo

Los Seguros Agropecuarios son herramientas financieras que sirven para proteger la inversión y/o ingresos del productor ante riesgos climáticos suavizando su flujo de ingresos en el tiempo. Pueden ser de producción (tradicionales), de vida de planta, pecuarias, acuícolas o forestales, instrumentos de coberturas de precios (commodities). A continuación se describe brevemente algunos de estos tipos de seguros:

9.1. El seguro agrícola tradicional o “comercial”

Seguro agrícola con cobertura de rendimiento: Esta modalidad de seguro se utiliza principalmente para asegurar cultivos anuales y permanentes. Es tomado por lo general por productores agrícolas con producción comercial sin importar su tamaño, en donde se cubren los costos de producción y/o el valor de su producción y se indemniza la pérdida del rendimiento según el nivel de cobertura contratada. A nivel mundial la cobertura de rendimiento estándar para pequeños productores fluctúa entre 65% a 75%, pudiendo en algunos casos ser más alta con aplicación de deducibles.

El Seguro de muerte de planta. Esta modalidad de seguro se utiliza principalmente para asegurar cultivos permanentes como frutales. Se asegura la inversión realizada en la instalación e implantación del activo biológico, e indemniza cuando este muere o tiene “muerte comercial” y por lo tanto requiere ser reemplazado.

Estos seguros se pueden dividir en seguros con cobertura multirriesgo y con cobertura de riesgo nombrado. Y en ambos casos la inspección de siniestros se hace de forma individual al ser un seguro nominado.

9.2. Seguro paramétrico o por índices:

Aquí pueden existir 2 sub tipos de seguros:

Seguro Agrícola por Índice de Rendimiento.

Este tipo de seguro, el más conocido en Perú, busca compensar a los productores luego de la ocurrencia de eventos climáticos que afectan el rendimiento promedio de una zona determinada y cuya afectación requiere la inspección de puntos aleatorios en campo. En estos casos, el índice o porcentaje de rendimiento que determina la ocurrencia de una afectación se define previamente a la contratación de la póliza con base en información

1. 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.

2. 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:

1. Están dirigidos por un Consejo Directivo.

2. Se sujetan a los lineamientos técnicos del Sector correspondiente con quien coordinan sus objetivos y estrategias.

3. Su política de gasto es aprobada por el Sector al que están adscritos, en el marco de la política general de Gobierno.

histórica del mismo y el comportamiento de los fenómenos climáticos y su afectación en las plantaciones

En el Perú, el Seguro Agrícola Catastrófico es un ejemplo tipo de estos seguros.

Seguro Agrícola por Índice Climático.

Este tipo de seguro, busca compensar a los productores luego de la ocurrencia de eventos climáticos que afectan la plantación o el rendimiento y cuya afectación se observa con base en información hidroclimática sin que se requiera la inspección en campo. En estos casos, el índice que determina la ocurrencia de una afectación se define previamente a la contratación de la póliza con base en información histórica del comportamiento de los fenómenos climáticos y su afectación en las plantaciones. El índice puede ser mm de precipitación, temperatura mínima, etc.

En el Perú, el Seguro contra El Fenómeno del Niño fue un ejemplo tipo de estos seguros.

9.3. Seguros Pecuarios

En este tipo de seguros, se cobertura la vida de la población de animales por accidentes, algunas enfermedades y otros fenómenos excepcionales como:

- Muerte de ganado por falta de pastos debido a la sequía
- Temperaturas bajas extremas que ocasionen muerte de ganado
- Otros riesgos específicos como Fiebre Aftosa, etc.

Indemniza el valor de la pérdida de animales originados por los fenómenos cubiertos aplicando un deducible.

9.4. Seguros Forestales

Este tipo de seguro, busca compensar a los productores forestales luego de la ocurrencia de eventos climáticos e incendios que afectan la población de plantas o el rendimiento en madera. La evaluación de las pérdidas requiere la inspección en campo. La suma asegurada puede variar según la edad de la plantación en costos de instalación o valor de la madera en pie y se aplican deducibles pactados.

9.5. Los seguros agrícolas en el Perú

Actualmente funcionan dos productos de seguros: **el Seguro Agrícola Catastrófico (SAC) y el Seguro Agrícola “comercial”**. El Perú tiene 7,125,007 hectáreas de tierras agrícolas²⁰, de las cuales 4,155,678 hectáreas están cultivadas y corresponden al 58% de sus tierras agrícolas. El SAC cubre el 13.2% de esta área y el seguro agrícola comercial llega al 0.7%, existiendo aún una brecha grande de superficie por asegurar ante eventos climáticos.

²⁰ Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO), 2012.

El SAC fue promovido por el Estado y adoptado por las empresas aseguradoras. Ha indemnizado a más de 350,000 agricultores entre los años 2009 y 2015 (Tabla 3). Actualmente el MINAGRI, con el apoyo técnico del proyecto CAT, desarrolla mejoras en el condicionado, la focalización, la cobertura y el incremento de regiones beneficiarias.

Tabla 3. Resultados del SAC (2009 – 2015) y proyección (2016 - 2017)

Campaña agrícola	Prima total ¹ S/.	Área asegurada (ha)	Índice siniestralidad	Productores indemnizados	Disparador (% rendimiento)
2009-2010	39,447,693	490,069	29.14%	31,788	40%
2010-2011	39,970,678	442,210	71.40%	111,856	40%
2011-2012	39,982,850	450,108	28.85%	44,231	40%
2012-2013	39,589,760	414,149	35.52%	57,937	40%
2013-2014	30,000,000	329,943	47.99%	64,775	40%
2014-2015	24,117,855	343,441	46.08%	48,238	40%
2015-2016	39,000,001	547,296	S/d	S/d	45%
2016-2017²	39,000,001	547,296	S/d	S/d	45%

1. Cofinanciado al 100% por el Estado

Fuente: MINAGRI

2. Proyectado (contrato bianual)

El Seguro Agrícola Comercial fue generado por iniciativa privada y está dirigido principalmente a agricultores clientes de instituciones financieras. Este seguro se comercializa desde el año 2013 y ha asegurado a 70,000 productores hasta el año 2015 (Tabla 4). Actualmente se están desarrollando mejoras en la penetración del seguro y en las condiciones del producto y se está evaluando el cofinanciamiento del pago de la prima por parte del Estado.

Tabla 4. Resultados del Seguro Agrícola Comercial (2013- 2015)

Campaña agrícola	Prima total ¹ S/.	Área asegurada (ha)	Índice siniestralidad	Productores indemnizados
2013	4,430,839	21,966	0.98%	12
2014	5,020,144	22,684	48.86%	227
2015	5,697,995	27,494	33.62%	230 ²

1. Cofinanciado al 0.0% por el Estado

Fuente: AGROBANCO

2. Pendientes 182 casos por evaluar (a dic 2015)

Estos dos productos de seguros sólo cubren parte de las necesidades de aseguramiento del sistema de transferencia del riesgo (Gráfico 8), aún están por desarrollarse el seguro ganadero, forestal y acuícola, la cobertura de precios, los seguros indexados a variables climáticas para agroexportadores, entre otros. Para ello los actores del sistema de transferencia del riesgo trabajan mejoras en las condiciones institucionales, en el sistema de información de estadística agrícola y en el desarrollo del mercado privado que mejore las actuales condiciones de penetración del seguro agrícola.

Gráfico 8. Penetración de seguros agrícolas en el Perú: actual y proyectado

2015: Área cultivada con seguro (ha)

2020: Área cultivada con seguro (ha)



Al 2015 la penetración del seguro agrícola en el Perú llega a menos del 14% del área cultiva (área agrícola con cultivo), representada mayoritariamente por el SAC. En un escenario optimista, considerando un fortalecimiento del sistema de transferencia del riesgo, se proyecta cubrir por lo menos el 25% del área cultivada. Esta proyección obedecería al crecimiento de los seguros agrícolas comerciales gracias a subsidios del Estado beneficiando principalmente a pequeños productores, tanto clientes de instituciones financieras como productores organizados en cooperativas o gremios.

10. Cofinanciamiento estatal de la prima del Seguro Agrícola Comercial

10.1. El problema a resolver

Se ha definido el problema principal como: **"existen productores agrícolas con producción comercial con limitado acceso a seguros agrícolas"**.

Si bien el problema de baja accesibilidad a los seguros no sólo es de naturaleza financiera (primas altas), es tal vez el principal factor para que esto sea así. Haciendo más accesibles el pago de las primas no sólo se impulsa la demanda sino por inercia la oferta de productos. Al respecto un análisis simple de la Matriz de Marco Lógico (MML) considerando el componente "subsidio" sería el siguiente:





En diferentes países donde opera el Seguro Agrícola y existe una buena o regular penetración de mercado, se han ejecutado y ejecutan aún, estrategias de subsidio de la prima del seguro agrícola. Toda vez que este producto por su naturaleza es costoso (primas altas), los pequeños productores difícilmente podrían acceder a un intangible como este, más aun con la escasa información, cultura financiera y oferta de productos de seguros que existe actualmente.

Entonces, subsidiar o cofinanciar la prima del seguro agrícola “comercial” impulsará la oferta y demanda de los seguros agrícolas, protegiendo a los agricultores e instituciones financieras rurales y reduciendo el gasto del estado en “ayuda social” al transferir el riesgo a compañías aseguradoras especializadas. En resumen existen varias razones de peso para cofinanciar o subsidiar el seguro agrícola en el Perú:

1. En la normativa peruana existen lineamientos estratégicos para el desarrollo del mercado de seguros agrícolas.
2. Con el subsidio a la prima del seguro se logra un precio más razonable y accesible a las mayorías.
3. Con el subsidio a la prima se puede acceder a coberturas de rendimiento más efectivas (65% - 75%) que las actualmente comercializadas
4. El seguro agrícola impulsa la oferta de crédito agrícola (mayor inclusión financiera). Incluso se podrían bajar la TCEA.
5. Una adecuada penetración del seguro agrícola libera al estado de gastos extraordinarios por pérdidas ocasionadas por fenómenos climáticos.

Definir con claridad la población potencial y definir la población objetivo del programa del subsidio a la prima del seguro agrícola comercial, con criterios de focalización adecuados que contribuyan a resolver el problema de los seguros agrícolas comerciales: "existen productores agrícolas con producción comercial con limitado acceso a seguros agrícolas comerciales".

10.2. Propuesta de Cofinanciamiento del Seguro Agrícola comercial

La siguiente propuesta de Tabla ha sido elaborada considerando otorgar los mayores subsidios a las regiones más pobres del país y a las más vulnerables a los Fenómenos Naturales Tipo 1 (Heladas, Granizos, Sequías, etc.) que son los que más aquejan a los productores peruanos.

Tabla 5. Tabla de Cofinanciamiento de la Prima del Seguro Agrícola Comercial

Grupo	Regiones	Subsidio base
Grupo A	Amazonas, Cajamarca, Huancavelica, Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Loreto, Pasco, Puno y Cusco	60%
Grupo B	Ancash, La Libertad, Piura, San Martín, Junín, Lambayeque, Lima (Región)	50%
Grupo C	Callao, Lima (Provincia), Tacna, Tumbes, Ucayali, Arequipa, Madre de Dios, Moquegua e Ica	40%

El subsidio base se aplica a la prima total (prima neta + IGV) por cada póliza de seguro o contrato de cobertura. A su vez, se recibirá un subsidio adicional, expresado como porcentaje la prima total, para los siguientes casos, que son acumulativos:

- **10% de subsidio adicional** por **pólizas contratadas colectivamente** a través de un aglutinador financiero o cooperativa de productores reconocida.
- **10% de subsidio adicional** para aquellas pólizas o contratos de cobertura cuyo asegurado haya tomado, durante la temporada agrícola inmediatamente anterior. Es decir para agricultores que **renueven la contratación del seguro** en la campaña siguiente.

Sin perjuicio de lo anterior, el subsidio total por póliza de seguro o contrato de cobertura no podrá superar el 80% de la prima total cobrada en el respectivo instrumento. Y el monto total del subsidio general que cada beneficiario reciba, **no podrá ser superior a 1.0 UIT** (S/. 3,950) por la contratación de cada póliza de seguro agrícola recomendada por el MINAGRI y registrada en la SBS.

Respecto a los criterios de focalización, consideramos que las regiones o áreas geográficas seleccionadas en esta Tabla de Focalización del Subsidio es pertinente para iniciar las actividades de apoyo estatal al desarrollo del mercado de seguros agrícolas, ya que los criterios de pobreza monetaria y afectación del clima es relevante y además las regiones más beneficiadas con el subsidio corresponden a regiones con una población agrícola relevante. En años siguientes se puede evaluar mejorar la focalización considerando provincias y hasta distritos.

En el caso de los cultivos, podrán acceder en forma inmediata estos subsidios los principales cultivos anuales o transitorios y algunos cultivos permanentes según se especifiquen en los Condicionados Uniformes (pólizas) aprobados por el MINAGRI y registrados en la SBS. De tal forma se espera atender en el mediano plazo a todos los cultivos anuales y a los principales cultivos permanentes.

Respecto al tamaño de los productores, si bien el diseño de esta Tabla está orientado a beneficiar relativamente más a los pequeños agricultores, ya que el monto máximo de subsidio de 1.0 UIT (S/ 3,950) por agricultor por temporada agrícola, no existe un criterio explícito de focalización por

tamaño y todos los agricultores que postulan, independiente de su tamaño, pueden acceder al mismo monto máximo de subsidio.

10.3. Otros niveles de focalización geográfica

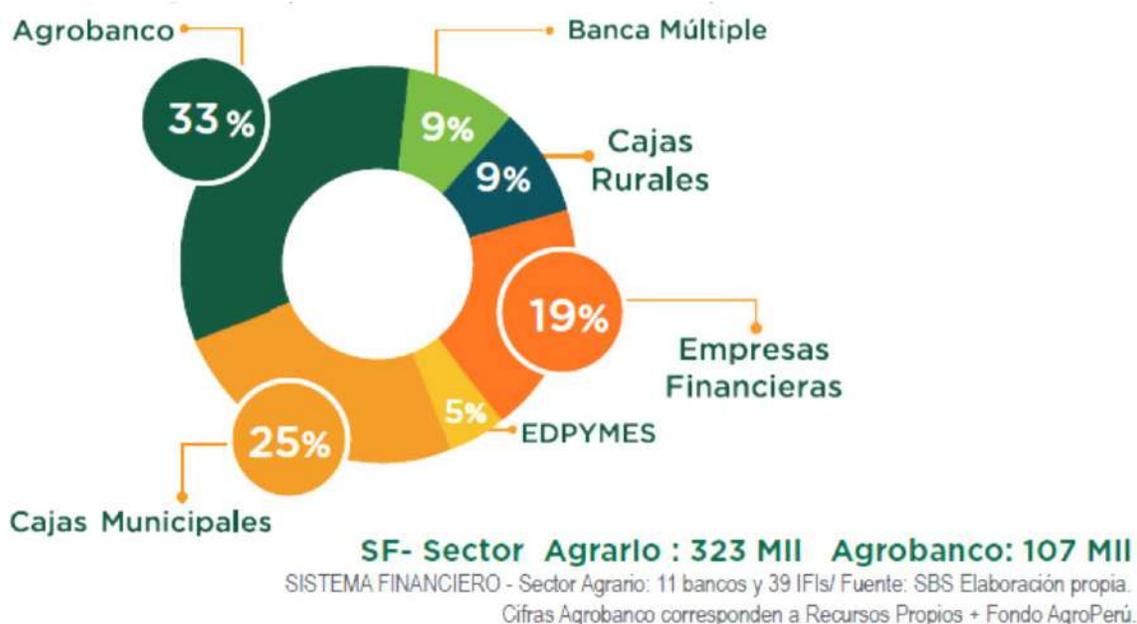
¿Focalización Provincial? ¿Distrital? Usando el mismo criterio descrito en párrafos precedentes se puede construir una Tabla de Cofinanciamiento a nivel provincial e inclusive distrital, pero es tal vez más complejo de manejar y no necesariamente genera un impacto diferencial importante. Toda vez que el Seguro Agrícola “comercial” ya cuenta con otros filtros comerciales “naturales” y no es subsidiado al 100%, así los valores asegurados (costos de producción) difieren según cultivo y en una primera etapa básicamente está focalizado en agricultores con crédito agrícola.

Comúnmente las IFI Rurales, específicamente sus oficinas o sucursales, tienen ámbitos de acción a nivel regional e incluso algunas oficinas abarcan más de una región, por lo cual una focalización regional o provincial podría tendría una mejor percepción entre estas por criterios comerciales.

10.4. ¿Por dónde empezar con el Cofinanciamiento de Seguros Agrícolas Comerciales?

Uno de los principales problemas es la **comercialización individual** de las pólizas de seguros. Siempre es más conveniente contar con un agente “aglutinador” que haga las veces de agente de comercialización intermedio entre la empresa de seguros y el productor. Las Instituciones financieras “rurales” son el principal **agente aglutinador**, al vincular el crédito agrícola con el seguro. En el Perú existen más de 330 mil agricultores con crédito agropecuario en instituciones formales supervisados por la SBS, un tercio de ellos es financiado por Agrobanco.

Grafico9. Clientes agropecuarios de las Instituciones Financieras Rurales – 2015



Otros agentes aglutinadores pueden ser las Organizaciones No Gubernamentales ONG, Cooperativas Agrarias de Productores, Gremios de Productores, empresas de servicios no financieros, entre otros.

10.5. Fundamentos para el cofinanciamiento de seguros agrícolas comerciales

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

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

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

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

10.6. Marco legal para la aprobación de tabla de cofinanciamiento

De conformidad con lo dispuesto por el literal b) del artículo 4 de la Ley N° 28939, modificado por la Ley N° 28995, el FOGASA tiene como uno de sus objetivos financiar mecanismos de aseguramiento agropecuario, ofrecidos a través del sistema de seguros, destinados a reducir la exposición de los productores agropecuarios, tales como comunidades campesinas, nativas,

pequeños y medianos agricultores, a riesgos climáticos y presencia de plagas, que afecten negativamente su producción y rentabilidad.

En esa misma línea, el literal b) del artículo 2 de la Ley N° 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario, establece que el FOGASA tiene por finalidad financiar mecanismos de aseguramiento agropecuario, ofrecidos a través del Sistema de Seguros, regulados por la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, destinados a reducir la exposición de los productores agropecuarios, tales como comunidades campesinas, nativas, pequeños y medianos agricultores, a riesgos climáticos y a presencia de plagas que afecten su producción y rentabilidad. Asimismo, en virtud del artículo 6 de la Ley mencionada se estableció que el Fondo sería administrado, a través de fideicomisos, por la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. - COFIDE, que actuaría como fiduciaria.

De lo señalado, podemos observar que el FOGASA tiene como finalidad financiar mecanismos de aseguramiento agropecuario. Entonces, considerando que la baja penetración a los seguros agrícola se debe, entre otras razones, que a la fecha no existe un subsidio o cofinanciamiento de la prima de seguros agrícolas comerciales que haga más atractiva la adquisición del seguro (principalmente por los pequeños productores comerciales), si el FOGASA tiene competencia para financiar es posible concluir que también tiene competencia para cofinanciar el seguro agrícola, en este caso para agricultores con posibilidad de pago (dedicados a la producción comercial o con crédito), ello se sustenta también porque se trata de un cofinanciamiento de un mecanismo de aseguramiento agropecuario destinado a reducir la exposición de los productores agropecuarios, que es la finalidad del Fondo²¹.

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

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

²¹ El numeral 2.19 del artículo 2 del Reglamento Operativo del Fideicomiso para el Seguro Agropecuario, aprobado por Decreto Supremo Decreto Supremo N° 002-2014-MINAGRI, cuando respecto a los seguros agrarios establece que son pólizas de seguros ofrecidas por las Compañías de Seguros que coberturan riesgos de la producción agrícola y/o pecuaria de los beneficiarios y/o asegurados, cuyas primas serán financiadas con los recursos del Fondo.

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

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

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

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

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

En atención al artículo citado, claramente mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Agricultura y Riego, con opinión favorable del Consejo Directivo²², cada campaña se deben aprobar las zonas o territorios geográficos de cobertura; los criterios de población objetivo y los porcentajes de financiamiento que se aplicarán con relación al importe de la prima, que precisamente se refieren al tipo de seguro comercial cofinanciado, que se basa en una Tabla de Cofinanciamiento de la Prima del seguro agrícola comercial.

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

²² Al respecto, cabe precisar que el Consejo Directivo del FOGASA aprueba los actos de gestión necesarios para cumplir los objetivos del Fondo, ello conforme al artículo 4 de la Ley N° 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario²². En ese sentido, es necesario que emita opinión favorable para la aprobación de la Tabla de Cofinanciamiento.

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

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

11. Acciones inmediatas y próximos pasos

A continuación se proponen las siguientes actividades y próximos pasos:

1. Anclaje legal del STRS en el contexto institucional peruano (MINAGRI)
2. Definir, crear e implementar la Unidad Gestora que administrará el STRS
3. Definir asignación de recursos del Gobierno nacional (en el corto plazo) y del Gobierno Sub-nacional en el mediano plazo.
4. Proponer normativas para el eficiente desarrollo del STRS. Mejorar y/o reglamentar la Ley FOGASA. Mejorar y uniformizar los condicionados de seguros agrícolas de interés público y privado.
5. Definir metas a corto, mediano y largo plazo (Plan de acciones) de la Unidad Gestora
6. Consenso de la hoja de ruta a seguir por los actores clave del sector público encabezados por el MINAGRI y del sector privado representados por APESEG.
7. Diagnóstico de la segmentación de productores agropecuarios por cultivo, ubicación y riesgos.
8. Mejorar los productos de seguros agrícolas según segmentación de productores y/o de riesgos climáticos.
9. Promoción público-privada de los seguros agrícolas “comerciales” y su cofinanciamiento.
10. Mejorar la calidad de la información agraria y climática con el fin de análisis y toma de decisiones, tanto del sector público como del privado.
11. Mejorar las capacidades de los RRHH del sector público y privado con el fin de alcanzar niveles eficientes de gestión.

12. Glosario

AGROBANCO	Banco Agropecuario – Perú
AGRORURAL	Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural
CENEPRED	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres
CNPA	Clasificador Nacional de Productos Agropecuarios
COFIDE	Banco de Desarrollo del Perú (Ex Corporación Financiera de Desarrollo)
ENAF	Estrategia Nacional de Agricultura Familiar
ENCC	Estrategia Nacional ante el Cambio climático
ENESA	Entidad Estatal de Seguros Agrarios – España
ENIF	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera
FOGASA	Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario
INDC	Intended Nationally Determined Contributions
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio del Desarrollo e Inclusión Social
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PIADER	Proyecto de Información Estadística Agraria para el Desarrollo Rural
PLANAGERD	Plan Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres –2014-21
PLANGRACC-A	Plan de Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agrario periodo 2012-2021
PNA	Política Agraria Nacional
Proyecto CAT	Proyecto Clima, Agro y Transferencia del Riesgo – GIZ
SAC	Seguro Agrícola Catastrófico
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
STRS	Sistema de Transferencia del Riesgo

14. Bibliografía

- Cardona, O.D., 2009. "La Gestión Financiera del Riesgo de Desastres – Instrumentos Financieros de retención y Transferencia para la Comunidad Andina".
- CMIF – Perú. 2015. Estrategia Nacional de Inclusión Financiera.
- De los Ríos, C. & Azañedo, A. (2012). Análisis y evaluación de mecanismos de aseguramiento agropecuario: el Seguro Agrario Catastrófico. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- ENAHO (2014), "Evolución de Pobreza Monetaria 2009-2013"
- FAO (2007), Cambio Climático y Seguridad Alimentaria: Un Documento Marco.
- Hellin, Jon, and Sophie Higman (2005), "Crop Diversity and Livelihood Security in the Andes"
- IDNRD. 1995. "Estrategia Internacional de Reducción de Desastres Naturales".
- IICA (2014), "Agua, Alimento para la Tierra".
- MINAGRI - Perú. 2015. Estrategia Nacional de Agricultura Familiar.
- MINAM - Perú. 2015. Estrategia Nacional ante el Cambio Climático.
- MINAM - Perú. 2015. Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (INDC) de la República del Perú.
- Plan GRACC-A, 2012. "Diagnostico Nacional".
- Rojas, Verónica. 2016. Propuesta de arreglos institucionales y estructura organizacional para el esquema del Sistema de Transferencia del Riesgo.
- Triagoso Rubio, Erika (2007), Climate Change Impacts and Adaptation in Peru: The Case of Puno and Piura. UNDP Human Development Report.
- Trivelli, C.; Escobal, J. y Revesz, B., 2006 "Pequeña agricultura comercial: dinámica y retos en el Perú.
- UN. 2015. "Sendai Framework for Disaster Risk Reduction".
- UNISDR. 2005. "Marco de Acción de Hyogo".
- UNFCCC. 1998. "Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático".
- Vergara, Walter (2009), Assessing the Potential Consequences of Climate Destabilization in Latin America. Latin America and Caribbean Region Sustainable Development Working Paper 32, The World Bank.
- WCNDR. 1994. "Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World".
- Agroseguros Chile,, Camilo Navarro Ceardi, Presentación sobre Seguros Agropecuarios en Chile, 16 al 18.11.15 http://www.agroyriesgo.pe/wp-content/uploads/2015/11/Seguros-Agropecuarios-en-Chile_Agroseguros_CamiloNavarro.pdf
- http://www.minag.gob.pe/portal/download/pdf/programasespeciales/seguro_agropecuario/seguro_agropecuario.pdf

15.Participantes del documento de trabajo

El presente documento ha sido revisado en sesiones de los Diálogos Públicos Privados convocados por la SBS, las siguientes instituciones han participado representadas por sus funcionarios encargados del tema:

Institución	Representante de Dirección
MINAGRI	<p>César Sotomayor Vice-Ministro de Políticas Agrarias csotomayor@minagri.gob.pe</p> <p>Guillermo Rebosio Asesor del VMPA grebosio@minagri.gob.pe</p> <p>Luis Tejada Especialista en la Dirección de Capitalización y Seguro Agrario ltejada@minagri.gob.pe</p>
PCM-SGRD	<p>Julio Pflucker Secretario Gestión del Riesgo de Desastres jpflucker@pcm.gob.pe</p> <p>Marco Tantaleán Especialista en GRD mtantalean@pcm.gob.pe</p>
MEF	<p>Gregorio Belaunde Director de Gestión del Riesgo gbelaunde@mef.gob.pe</p> <p>Andrés Zacarías Dirección de Mercados Financieros Dirección General de Mercados Financieros y Previsional Privado azacarias@mef.gob.pe</p>
SBS	<p>Luis Fernando González-Prada Superintendente Adjunto de Seguros lgonzales@sbs.gob.pe</p> <p>Carla Chiappe Intendente de Reaseguros cchiappe@sbs.gob.pe</p>
APESEG	<p>Eduardo Morón Pastor Presidente emoron@apeseq.org.pe</p> <p>Juan Carlos Odar Gerente Técnico de Estudios jcodar@apeseq.org.pe</p>
AGROBANCO	<p>Carlos Ginocchio Gerente de Desarrollo cginocchio@agrobanco.com.pe</p> <p>Lidia Palomino Analista de Desarrollo rpalomino@agrobanco.com.pe</p>

GIZ Proyecto CAT	Alberto Aquino - Director – Proyecto CAT alberto.aquino@giz.de Philine Oft - Asesora Técnica Sénior – Proyecto CAT philine.oft@giz.de
-----------------------------------	---