



**PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE AL
FOGASA Y ESTABLECE LA
GRADUALIDAD Y DIFERENCIACIÓN DE
LA COBERTURA COMPLEMENTARIA DEL
SEGURO AGRARIO CATASTRÓFICO**

Los congresistas del grupo parlamentario Acción Popular, a iniciativa del Congresista de la República que suscribe, **ELVIS HERNÁN VERGARA MENDOZA**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa y de las facultades conferidas por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente Ley:

**LEY QUE FORTALECE AL FOGASA Y ESTABLECE LA GRADUALIDAD Y
DIFERENCIACIÓN DE LA COBERTURA COMPLEMENTARIA DEL
SEGURO AGRARIO CATASTRÓFICO**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley modifica la Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario, para precisar las finalidades del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario – FOGASA y establecer criterios de gradualidad y diferenciación técnica aplicables a la cobertura complementaria por pérdida total de los seguros agrarios catastróficos, así como un límite máximo de superficie indemnizable por productor.

Artículo 2. Modificación del artículo 2 de la Ley 29148

Se incorpora el literal d) al artículo 2 de la Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario, con el texto siguiente:

"d) Promover la adecuada focalización de la cobertura complementaria de los seguros agrarios catastróficos financiados por

el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario – FOGASA, mediante criterios de gradualidad y diferenciación, conforme al reglamento.”

Artículo 3. Incorporación del artículo 6-A a la Ley 29148

Se incorpora el artículo 6-A a la Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario, con el texto siguiente:

"Artículo 6-A. Cobertura complementaria de los seguros agrarios catastróficos: gradualidad, diferenciación y límite de superficie

6-A.1 La cobertura complementaria aplicable a la pérdida total se determina bajo un esquema de gradualidad por tipo de cultivo y por clases de severidad del evento natural.

6-A.2 El límite máximo de superficie indemnizable por productor es de quince (15) hectáreas por campaña agrícola.

6-A.3 La Secretaría Técnica del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario – FOGASA elabora anualmente la metodología y la matriz de coeficientes por cultivo y por severidad, y las somete a consideración del Consejo Directivo del FOGASA, el cual las aprueba mediante acuerdo, disponiendo su incorporación en las bases y en la póliza de la contratación anual.

6-A.4 La metodología y la matriz a que se refiere el párrafo precedente se publican previamente en los portales institucionales del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario – FOGASA, antes del inicio de la contratación anual correspondiente.

6-A.5 Los montos nominales de indemnización y demás condiciones de la cobertura se determinan en la contratación anual; no son materia de regulación por la presente Ley.”

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA.- El Poder Ejecutivo adecuará el Reglamento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario – FOGASA a lo dispuesto en la presente Ley en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contados desde su entrada en vigencia.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- La implementación de la presente Ley se financia con cargo a los recursos del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario – FOGASA y a los presupuestos institucionales de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales del Tesoro Público.



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/09/2025 12:40:23-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Elvis
Hernan FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/09/2025 12:32:39-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/09/2025 12:40:32-0500



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/09/2025 14:37:33-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/09/2025 15:03:39-0500



Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBAJO Raul
Felipe FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/09/2025 16:32:59-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/09/2025 15:27:08-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Fundamentos de la propuesta

1. Afectación de la agricultura familiar y brecha de protección posdesastre

La agricultura familiar de subsistencia en el Perú opera, en su gran mayoría, en contextos de alta exposición a amenazas climáticas y biológicas que no son excepcionales sino recurrentes: heladas, sequías, lluvias extemporáneas, granizo, plagas y enfermedades afectan cíclicamente los rendimientos y la continuidad de las campañas. Frente a ese entorno de riesgo, el Seguro Agrícola Catastrófico (SAC) cumple una función de protección social: es un instrumento financiado con recursos públicos del FOGASA que otorga una compensación básica para que el productor vulnerable pueda resembrar y reinsertarse en su actividad agrícola después de un evento catastrófico. Por diseño, el SAC no busca “indemnizar” el valor pleno del capital invertido, sino mantener la continuidad mínima del proceso productivo en territorios priorizados, y su activación se apoya en las Direcciones o Gerencias Regionales Agrarias y sus agencias en campo. Esta naturaleza de política de protección social específica para el agro —no un seguro comercial— define el tipo de brecha que es necesario cerrar: no basta con que exista una cobertura; debe ser proporcional al daño y pertinente al cultivo para que la reinserción productiva sea efectiva.

La población objetivo del SAC está constituida por agricultores de escasos recursos, priorizando a quienes integran la agricultura familiar de subsistencia. La lógica territorial del producto es crucial: se “aseguran superficies y cultivos” definidos por cada DRA/GRA; por consiguiente, los pequeños productores que siembran en esas superficies quedan automáticamente cubiertos, sin tener que contratar nada ni tramitar afiliaciones individuales, bastando que avisen el siniestro cuando ocurra. Esta automatización de la cobertura garantiza alcance, pero a la vez plantea el primer nudo problemático: los territorios y los cultivos priorizados son heterogéneos, y la magnitud de los daños varía brutalmente entre zonas y campañas. La compensación básica uniforme, pensada para dar una señal rápida de continuidad, termina siendo demasiado exigua donde los costos de reposición son altos o los eventos son más severos, y relativamente generosa donde los daños son menores. El resultado es una brecha de protección posdesastre, entendida como la diferencia entre lo que la unidad productiva necesita para restablecerse y lo que efectivamente recibe.

La evidencia reciente confirma tanto la escala del programa como la diversidad de impactos. En la campaña 2023–2024, el SAC desembolsó indemnizaciones por S/ 37,19 millones y atendió 47 704,83 hectáreas a nivel nacional, lo que expresa simultáneamente capacidad de respuesta y la dimensión del problema agrario ante choques sistémicos. La distribución por cultivos revela que papa, maíz amiláceo, maíz amarillo duro, olivo, café y arroz concentraron buena parte de la superficie y del monto indemnizado. Esta composición no es casual: combina cultivos transitorios de alta presencia

territorial con cultivos permanentes o semipermanentes con costos de reposición e intervalos de recuperación muy distintos. En un mismo programa, por lo tanto, confluyen perfiles de daño y ciclos de reactivación productiva disímiles, frente a los que una compensación plana por hectárea tiende a alinearse peor con el “costo de volver a producir” de cada sistema agrícola.

La introducción de la cobertura complementaria por pérdida total a nivel de parcela en 2023–2024 fue un avance relevante, porque reconoció explícitamente que existen pérdidas totales localizadas dentro de una unidad de riesgo mayor. En su primer año, esta cobertura complementaria representó S/ 8,87 millones, equivalentes al 23,85% del total indemnizado por el SAC, señal clara de su pertinencia y del peso que puede llegar a tener en campañas con choques más severos o más erráticos. Sin embargo, incluso con la cobertura complementaria, la regla de pago por hectárea asegurada continúa siendo homogénea y no recoge la diferencia entre cultivos de reposición rápida y cultivos con ventanas fenológicas estrechas o con mayores costos de reinstalación. En la práctica, coexisten dos realidades: un esquema de acceso amplio y simple —virtuoso por su alcance— y un patrón de compensación que no distingue suficientemente la severidad ni el tipo de cultivo, con lo cual la brecha posdesastre persiste para los productores cuya canasta técnica exige más recursos para recomponerse.

El salto de escala registrado para la campaña 2024–2025 refuerza el argumento. La reducción del costo del SAC permitió asegurar alrededor de 2,4 millones de hectáreas, ampliando decisivamente el alcance territorial del instrumento. Esa expansión es un logro desde la perspectiva de protección social y cobertura macro, pero hace todavía más visible el desafío microeconómico de pertinencia: a mayor superficie protegida y mayor diversidad agroecológica, más importante es que la compensación básica responda a señales de severidad y especificidades de cultivo. La ampliación de la frontera asegurada no neutraliza, por sí sola, la brecha posdesastre; si el pago con el que el productor financiará su reentrada no guarda relación con el costo real de volver a sembrar y producir en su cultivo específico, la cobertura se agota en la estadística de alcance y no se traduce en resiliencia efectiva.

La lista de riesgos cubiertos también da pistas de esta heterogeneidad. El SAC contempla, entre otros, sequía, granizo, nieve, lluvias excesivas o extemporáneas, altas temperaturas, huaicos, deslizamientos, vientos fuertes, incendios, plagas, depredadores, inundaciones, enfermedades, falta de piso para cosechar, erupciones volcánicas, sismos, heladas y hasta taponamiento o no nascencia. Cada una de esas contingencias tiene patrones diferentes de ocurrencia, extensión espacial, velocidad de propagación y, sobre todo, de costo de reposición para el productor: resembrar tras granizo no es lo mismo que recomponer tras una inundación con pérdida de suelo; enfrentar una helada en un cultivo transitorio no equivale a rehabilitar un cultivo permanente dañado. La brecha de protección no surge solo de cuánto se paga, sino de cuán alineado está ese pago con la naturaleza del daño sufrido.

El modo de operación del SAC explica parte de su fuerza y de sus límites. Al ser un seguro territorial contratado por departamentos y ejecutado en campo por agentes públicos regionales, la cadena de atención —aviso de siniestro, ajuste, actas, padrones y pago— descansa en capacidades locales y coordinación con las aseguradoras. Este engranaje permite llegar a miles de productores que, de otro modo, quedarían fuera del sistema de seguros, pero impone una uniformidad en las reglas de pago que no siempre conversan con la diversidad productiva. Dicho de otro modo: la homogeneidad operativa favorece escala y trazabilidad, pero si no se asocia a una diferenciación de la compensación por cultivo y severidad, es probable que el esfuerzo público no alcance el impacto posdesastre esperado en los eslabones más frágiles de la producción.

Una mirada por regiones durante 2023–2024 revela diferencias notables en superficie y montos indemnizados: Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Pasco, Huancavelica y Puno se ubican en la parte alta del ranking, seguidos por Junín, Arequipa y Cusco, entre otros. Estas variaciones tienen que ver con exposición diferencial a riesgos climáticos, estructura de cultivos y ventanas de siembra y cosecha. Sin embargo, bajo una regla de pago plana, la proporción entre el “daño económico real” y la “compensación recibida” puede diferir significativamente entre regiones y cultivos, profundizando desigualdades territoriales a pesar de que todos estén cubiertos formalmente por el mismo seguro público. La brecha, entonces, no es el acceso sino la correspondencia entre pérdida y apoyo.

Lo mismo ocurre si se observa la composición por cultivo. En 2023–2024, la papa concentró más de S/ 10,6 millones en indemnizaciones; el maíz amiláceo, casi S/ 6,93 millones; el maíz amarillo duro, S/ 2,29 millones; el olivo, S/ 1,97 millones; el café, S/ 1,61 millones; y el arroz, S/ 1,42 millones, entre otros. Más allá de la superficie atendida, la combinación de cultivos transitorios y permanentes en un mismo esquema exige que la señal económica del pago posdesastre sea adecuada a los costos de reposición y al tiempo de maduración productiva. Una compensación plana puede permitir resembrar un cultivo anual de ciclo corto, pero resultar insuficiente para rehabilitar un cultivo permanente con manejo especializado, lo que se traduce en una recuperación más lenta o incompleta y, por tanto, en mayor riesgo de abandono de la actividad o endeudamiento en condiciones desventajosas.

El sustento legal del FOGASA refuerza que la finalidad del instrumento público no es meramente contratar pólizas, sino reducir la exposición de productores agrarios a riesgos naturales, climáticos y biológicos, y, desde 2023, inclusive, brindar subvenciones económicas con cargo a saldos disponibles para pequeños productores afectados con pérdida total. Este marco faculta no solo la compra del seguro, sino también la gestión de estudios, sistemas para la gestión de riesgos y gastos operativos vinculados al funcionamiento de los seguros agrarios financiados por el Fondo. Por ello, cuando la evidencia revela una desalineación entre daño y compensación en la etapa posdesastre, es plenamente consistente con la ley ajustar el diseño de la cobertura de forma que el apoyo público cumpla mejor su razón de ser: sostener la continuidad productiva y la capacidad de los hogares rurales de reponerse.

Ahora bien, ¿cómo se traduce la brecha de protección posdesastre en la vida económica de un hogar rural? Tras un evento severo, la familia debe reponer semilla, fertilización mínima, labores de preparación de suelo y manejo inicial, además de sostener el consumo básico mientras llega la próxima cosecha. Cuando la compensación es insuficiente frente al daño y al costo de reposición, las estrategias de ajuste suelen incluir reducción de área sembrada, postergación de labores críticas, venta de activos productivos, endeudamiento a tasas más altas o salida temporal de miembros del hogar a empleos no agrícolas. Estas decisiones, racionales bajo restricción, prolongan la recuperación y deterioran el capital productivo de la unidad agrícola, generando una trampa de vulnerabilidad: cada choque futuro pega más fuerte y cada reingreso es más costoso. La existencia del SAC corta parcialmente esa trampa; sin embargo, la experiencia muestra que la “potencia de corte” depende de que el monto recibido guarde mínima proporción con la severidad y el cultivo afectados.

La incorporación de cultivos no priorizados y de la cobertura complementaria mejoró la inclusividad del SAC, pero también expuso que, al crecer la diversidad de situaciones cubiertas, la regla homogénea de pago por hectárea se vuelve un cuello de botella para la efectividad posdesastre. La prueba es que casi una cuarta parte de lo indemnizado ya corresponde a la cobertura complementaria; si este componente sigue creciendo —lo cual es esperable si se acumulan campañas complejas con choques extremos—, la pregunta no es si se paga, sino si se paga de manera inteligente, empujando la reactivación donde más cuesta recomponerla. Esa es la esencia de la focalización y de la gradualidad: no significa excluir, sino ordenar las prioridades del esfuerzo público basado en daño observable y costos de reposición diferenciados.

La experiencia operativa también aporta ángulos de brecha. El proceso de atención requiere avisos oportunos, ajuste en campo, validación de padrones y programación de pagos. En regiones con mayores cuellos de infraestructura o con menor densidad de agencias agrarias, se acumulan demoras que —si el monto esperado no compensa de manera suficiente— amplifican el costo de oportunidad de esperar. En ese sentido, una matriz anual que gradúe la compensación por severidad y cultivo no solo mejora la justicia distributiva; también actúa como un incentivo de gestión: refuerza la relación entre la calidad del ajuste (pruebas, verificaciones, timing) y la cuantía del apoyo, lo que alinea a aseguradoras, autoridades locales y productores hacia procedimientos más rigurosos y oportunos.

La ampliación de superficie asegurada en 2024–2025 confirma que el instrumento se masifica y que la prima pagada por el Estado compra coberturas agregadas muy superiores. En 2023–2024, por ejemplo, con un desembolso del FOGASA de S/ 96,1 millones se aseguraron 1,85 millones de hectáreas y, de ocurrir una catástrofe generalizada, las empresas podrían indemnizar hasta S/ 1 480 millones, según la información oficial. Este ratio de “cobertura potencial por sol de prima” demuestra que el SAC es un buen uso de recursos públicos en términos de transferencia de riesgo; sin embargo, esa eficiencia financiera a nivel macro no garantiza, por sí sola, que el

productor reponga su cultivo a tiempo. Para cerrar la brecha posdesastre, la señal de pago debe moverse hacia donde más cuesta levantarse, y ello requiere que la ley fije un marco que habilite una matriz anual por cultivo y severidad, con un límite razonable de superficie indemnizable por productor que evite concentración y proteja la sostenibilidad del Fondo.

Un dato específico ilustra la tensión entre eventos y respuesta: al 3 de enero de 2025 se registraron 628 avisos de siniestro por riesgo de incendio en la campaña 2024-2025, con 595 evaluados, 833,8 hectáreas indemnizadas y S/ 549 606 pagados. La dinámica de incendios —más frecuentes en determinadas estaciones y zonas— exige, por ejemplo, reposiciones rápidas de semilla o plántones según cultivo, y labores inmediatas de suelo. Una compensación midiéndose con la misma vara para un incendio que para una helada o una plaga cuyo control exige otras prácticas agronómicas vuelve a poner de relieve la necesidad de que la señal de pago sea específica: incendios parciales, heladas en altura o sequías prolongadas no son equivalentes. En todos los casos, el objetivo es el mismo: que el productor vuelva al campo; el camino para lograrlo, en cambio, depende del cultivo y de la ferocidad del shock.

Desde la visión de derechos y acceso, el SAC resuelve un problema clave: incluye a quienes, por recursos, geografía o escala, no contratarían un seguro comercial. Aun así, la equidad horizontal —productores con daño similar deberían recibir apoyos similares— y la equidad vertical —productores con daño más severo o con costos de reposición mayores deberían recibir apoyos mayores— no están plenamente garantizadas bajo una regla plana. La brecha de protección posdesastre surge en el punto en que esa equidad se fractura. Por eso, en la Exposición de Motivos, conviene enfatizar que la reforma no “complica” el SAC: lo hace más justo, al introducir un mecanismo sencillo pero poderoso —una matriz anual de coeficientes por cultivo y severidad— que permite acercar la compensación básica al esfuerzo real de recuperación de cada productor.

El anclaje institucional para cerrar la brecha existe en la Ley 29148. El Fondo tiene recursos de carácter intangible, permanente e inembargable, que se destinan a los fines de la ley, incluyendo estudios, sistemas para gestión de riesgos, difusión de mecanismos de aseguramiento y gastos operativos vinculados al funcionamiento, capacitación, mejoras e innovaciones de los seguros agrarios financiados por el FOGASA. La ley también prevé un Consejo Directivo con una Secretaría Técnica que proporciona información para la toma de decisiones, elabora informes técnicos, ejecuta acuerdos y monitorea la administración del Fondo. Esta arquitectura permite que el Congreso fije, en la norma, la finalidad de focalización y las reglas base de gradualidad, a la vez que encarga a la Secretaría Técnica la propuesta anual de metodología y matriz y al Consejo Directivo su aprobación. El resultado es una gobernanza que combina dirección política (ley) con pericia técnica (matriz anual).

En términos de política pública, la brecha posdesastre es, ante todo, un problema de eficacia del gasto. El mismo sol de recursos puede generar más “toneladas recuperadas”, más “hectáreas sembradas a tiempo” y más

“ingresos restablecidos” si se dirige con criterios de daño y cultivo. El pago plano facilita la administración y reduce costos de transacción, pero sacrifica precisión en la llegada. Con gradualidad y diferenciación, el Estado no promete pagar más, sino pagar mejor: el apoyo viaja a los productores que más lo necesitan para reponerse, y se evita dispersarlo donde el daño es menor o el costo de reingreso es bajo. A escala de hogar, esto puede significar la diferencia entre sembrar en la ventana óptima o perder la campaña; a escala local, entre mantener la tracción de la demanda rural o prolongar la caída de ingresos con efectos multiplicadores adversos.

La inclusión de un límite de superficie indemnizable por productor atiende otro ángulo de la brecha: la concentración. En ausencia de límites, un choque que afecta superficies muy grandes podría absorber una porción sustantiva de los recursos de cobertura complementaria, desplazando a productores pequeños que, aunque con menos hectáreas, enfrentan costos de reposición relativamente altos respecto a su capacidad financiera. El tope por productor actúa como una salvaguarda de equidad y como un mecanismo de sostenibilidad del Fondo, reforzando el carácter de política de protección social del SAC. En el diseño propuesto, el límite convive con la matriz de gradualidad, de forma que, dentro de ese techo, la señal de pago siga siendo sensible al daño y al cultivo.

La transparencia que deriva de la publicación previa de la metodología y de la matriz anual suma a cerrar la brecha. Para los productores y sus organizaciones, conocer de antemano cómo se graduará la compensación ayuda a planificar decisiones críticas de campaña, a organizar el reporte oportuno de siniestros y a alinear expectativas con la realidad del producto. Para las DRAs/GRAs y las aseguradoras, la matriz es un mapa operativo para diseñar patrones de ajuste y para construir capacidades locales donde más se requieren. Y para el propio FOGASA, la publicación y la incorporación en bases y pólizas ayudan a mantener disciplina en la ejecución y a facilitar la evaluación ex post, permitiendo correcciones anuales que sostengan la pertinencia del esquema.

El vínculo con objetivos de desarrollo es directo. El SAC, al reducir caídas bruscas de ingreso en hogares rurales vulnerables, contribuye a la estabilidad de trayectorias de consumo y a la preservación de activos productivos. Pero ese aporte se maximiza cuando lo indemnizado se acerca al costo de recomponer la actividad concreta que da sustento a la familia. Si el productor de papa en altura o el caficultor con plantas afectadas por heladas o enfermedades recibe la misma señal económica que un productor con un cultivo de reposición menos costosa, la recuperación efectiva de los primeros queda truncada; de ahí que la focalización sea no solo un principio de justicia, sino una palanca de eficiencia productiva y, por extensión, de competitividad agraria a escala territorial.

El carácter incremental de la reforma propuesta también es importante para entender la brecha. No se pretende sustituir el SAC por un seguro paramétrico

complejo ni trasladar la lógica comercial a un público objetivo que, por definición, no podría sostenerla. Se busca, más bien, mantener la simpleza operativa y la cobertura territorial, e introducir un “ajuste fino” que oriente mejor los recursos. La experiencia de 2023–2024 con la cobertura complementaria sugiere que, si se le dota de reglas de gradualidad y diferenciación y de un límite por productor, este componente puede convertirse en el principal vector de cierre de brecha posdesastre, sin perder la esencia social del instrumento.

La discusión no es abstracta. El propio MIDAGRI recomienda y reporta mejoras, confirma el rol central de las DRAs/GRAs en la trazabilidad del proceso y subraya que el seguro agrario contribuye a mejorar la asignación de subsidios económicos por parte del Estado al gestionar riesgo en el sector. La disminución del costo del SAC en 2024–2025 y la atención que se viene dando a avisos de siniestro en campo prueban que el esquema es dinámico y capaz de adaptarse. La reforma legal alinea ese dinamismo con un mandato explícito de focalización y con una caja de herramientas mínima —matriz anual, tope por productor, publicación previa— que hace más certero el golpe de la compensación cuando la catástrofe ya sucedió y el reloj de la próxima campaña ya está corriendo.

A nivel programático, conviene recordar que el SAC no cubre plantaciones forestales, bosques y pastos naturales, y que la contratación por departamentos y la distribución entre aseguradoras permite diversificar la exposición. Estas reglas de alcance, sumadas a las exclusiones, ya son una forma de focalización ex ante. La propuesta legal, en cambio, actúa ex post, sobre la compensación efectiva después del shock. No hay superposición sino complementariedad: una delimita qué se asegura y cómo se organiza la operación; la otra regula cómo se paga de manera más justa y eficiente cuando la pérdida ocurre. Juntas, pueden reducir la brecha posdesastre que aún separa a miles de hogares rurales del retorno oportuno a su ciclo productivo.

En suma, la afectación de la agricultura familiar y la brecha de protección posdesastre no son fenómenos marginales ni excepcionales: son el corazón del problema que la reforma atiende. La evidencia oficial muestra un SAC que alcanza grandes superficies, moviliza coberturas importantes por cada sol de prima pública, incorpora mejoras como la cobertura complementaria y, aun así, convive con desequilibrios entre la naturaleza del daño y la señal de pago. El diagnóstico es claro: la compensación plana por hectárea, útil para administrar y expandir la cobertura, queda corta para catalizar la recuperación donde el costo de reingreso es mayor o el daño es más severo. El remedio propuesto —elevar a finalidad legal la focalización y establecer reglas base de gradualidad y diferenciación, con un límite de superficie por productor y con publicación previa de la matriz— es proporcional, viable y alineado con el marco legal del FOGASA. Convertirá al SAC en lo que ya es en su intención, pero aún no plenamente en sus efectos: un seguro público que no solo llega, sino que levanta.

2. Inequidad del pago plano por hectárea y desalineación con severidad y tipo de cultivo

La regla del “pago plano por hectárea” en la cobertura complementaria del Seguro Agrario Catastrófico nació para hacer la gestión más simple: una misma fórmula, un mismo valor, menos trámites y pagos más rápidos. Esa ventaja operativa existe, pero trae un problema de fondo cuando aterriza en el territorio: no todos los daños son iguales, no todos los cultivos se recuperan de la misma manera y no todas las regiones enfrentan el mismo costo para volver a producir. Pagar lo mismo por cada hectárea perdida termina igualando realidades distintas. En la práctica, se deja de lado la severidad del evento y el costo de reposición propio de cada cultivo, y se genera una brecha entre el apoyo que entrega el Estado y lo que cuesta efectivamente ponerse de pie después del siniestro. Esa desalineación reduce la capacidad del componente complementario para cerrar la brecha posdesastre en los hogares de la agricultura familiar.

Conviene recordar qué es el SAC y a quién protege. Es un instrumento de protección social para la agricultura familiar, financiado con recursos del FOGASA y contratado por el Estado a nivel territorial. Las DRA/GRA priorizan superficies y cultivos; quienes siembran allí quedan cubiertos de manera automática, sin afiliaciones individuales. El objetivo no es reponer todo el capital perdido, sino asegurar una compensación básica que permita reingresar al ciclo productivo tras un choque catastrófico. Con ese diseño, la pregunta clave no es si habrá pago, sino si el pago que llega ayuda de verdad a recomponer la actividad específica del hogar, dados el tipo de daño y el cultivo afectado. La evidencia muestra que, con una regla uniforme por hectárea, esa pertinencia se pierde con frecuencia.

Los datos recientes ayudan a dimensionarlo. En la campaña 2023–2024 se atendieron 47 704,83 hectáreas y se pagaron S/ 37,19 millones en indemnizaciones. La distribución por cultivo confirma la heterogeneidad que el esquema plano pasa por alto: la papa concentró más de S/ 10,6 millones; el maíz amiláceo, S/ 6,93 millones; el maíz amarillo duro, S/ 2,29 millones; el olivo, S/ 1,97 millones; el café, S/ 1,61 millones; y el arroz, S/ 1,42 millones. No es lo mismo resembrar un transitorio con ventana corta que rehabilitar un permanente con labores de poda, replante y manejo post-estrés. Tratar ambos con la misma señal por hectárea ignora costos y tiempos de recuperación, y reparte a ciegas un esfuerzo público que debería ser más fino.

El reconocimiento de la pérdida total a nivel de parcela en 2023–2024 fue un avance porque hizo visible un tipo de daño que el esquema general no terminaba de captar. Solo ese componente representó S/ 8,87 millones, el 23,85% del total indemnizado, lo que prueba que las pérdidas extremas localizadas no son excepcionales. Sin embargo, si la cuantía sigue calculándose con un valor plano por hectárea, la mejora queda a medias: dos productores con pérdida total pueden recibir lo mismo por hectárea aunque uno deba resembrar un cultivo anual y el otro rehabilitar un permanente

mucho más costoso. No es que falte pago; falta que el pago reconozca las variables que determinan cuánto cuesta realmente volver a producir.

También importa el abanico de riesgos cubiertos: sequías, granizos, nevadas, lluvias extemporáneas o excesivas, altas temperaturas, huaicos, deslizamientos, vientos fuertes, incendios, plagas, depredadores, inundaciones, enfermedades, falta de piso para cosecha, erupciones volcánicas, sismos, heladas, taponamiento y no nascencia, entre otros. Cada uno deja un tipo de huella distinta: una helada quema tejido y retrasa la fenología; una inundación arrastra suelo y puede exigir reconstruir terrazas o drenajes; una plaga demanda control y reposiciones; un incendio obliga a reponer plántones y hacer labores intensivas de suelo. Medir todo con una única "unidad de valor por hectárea" no refleja esos paquetes de recuperación y, por tanto, no orienta bien la señal de apoyo.

En el plano territorial, el pago plano también genera brechas. En 2023–2024, regiones como Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Pasco, Huancavelica y Puno concentraron mayores montos y superficies indemnizadas, seguidas por Junín, Arequipa y Cusco. Son territorios con alta variabilidad climática, altitud marcada y agricultura familiar más expuesta. Un mismo monto por hectárea no vale lo mismo donde la ventana de siembra es estrecha o los costos logísticos son altos. Así, el pago plano produce "tasas de reposición" implícitas muy dispares entre regiones y cultivos, justo al revés de lo que busca un seguro público.

Si miramos el "paquete mínimo" para reactivar cadenas concretas, las diferencias son evidentes. En papa, el productor debe reponer semilla, preparar suelo, aplicar fertilización de arranque y realizar controles sanitarios. En café u olivo, la recuperación tras un evento severo implica resiembras, podas de rehabilitación, reposición de plántones y labores de manejo que van mucho más allá del valor plano. Al no distinguir entre permanentes y transitorios, la regla uniforme termina penalizando a quienes enfrentan costos más altos para retornar a su nivel productivo.

La evolución del programa en 2024–2025 redobla el argumento. Con la reducción del costo y la contratación por departamentos, se aseguraron alrededor de 2,4 millones de hectáreas, y la prima promedio cayó hacia 2,92%. Es una gran noticia en términos de cobertura y eficiencia financiera, pero hace más evidente la urgencia de corregir la inequidad "micro": mientras más grande y diverso es el universo asegurado, más injusto resulta pagar lo mismo donde los costos y los tiempos de recuperación no se parecen.

Además, la forma en que se atienden los siniestros influye en el impacto final. El SAC descansa en las DRA/GRA y en las aseguradoras para levantar avisos, ajustar, verificar y pagar. En zonas con cuellos de botella operativos se acumulan demoras. Si el monto esperado es plano y, para ciertos cultivos, insuficiente, el valor presente del pago baja y la capacidad de reactivación se debilita. Pasar a una matriz anual que gradúe por severidad y diferencie por cultivo —preparada por la Secretaría Técnica y aprobada por el Consejo Directivo del FOGASA— corrige esa desalineación y, además, alinea

incentivos: la cuantía deja de ser invariante y pasa a depender de lo que el ajuste documenta.

Los datos de la campaña 2024–2025 sobre incendios son ilustrativos: al 3 de enero de 2025 había 628 avisos, 595 ya evaluados, 833,8 hectáreas indemnizadas y S/ 549 606 pagados. Un incendio en plantaciones permanentes no se recupera igual que un granizo en un transitorio. Pagar lo mismo por hectárea a ambos no es neutral; invisibiliza realidades desiguales y, con ello, reparte mal una ayuda que debería ser más inteligente.

El marco legal permite el ajuste sin cambiar la esencia del SAC. La Ley 29148 faculta al FOGASA a financiar mecanismos de aseguramiento y a otorgar subvenciones con cargo a saldos disponibles cuando hay pérdida total; además, autoriza financiar estudios, sistemas de gestión de riesgos, difusión y mejoras operativas de los seguros agrarios que respalda. Es decir, la ley reconoce que la calidad del apoyo posdesastre no se agota en comprar la póliza: exige herramientas para que el dinero llegue mejor. Una matriz anual por cultivo y severidad es, precisamente, una de esas herramientas.

El impacto de mantener el pago plano se nota en las decisiones del hogar. Cuando el apoyo no alcanza, aparecen respuestas que son racionales pero costosas: recortar área, postergar labores clave, vender activos, endeudarse caro o mandar a alguien a buscar ingresos fuera del campo. Si el cultivo es permanente, la pérdida no cubierta arrastra varios ciclos; si es transitorio, perder la ventana de siembra puede equivaler a perder el año. Una señal plana no guía bien el uso de recursos escasos; una señal graduada por severidad y cultivo, sí.

Desde el punto de vista del Estado, la inequidad del pago plano también es ineficiencia del gasto. En 2023–2024, con S/ 96,1 millones de prima pública se aseguraron 1,85 millones de hectáreas, y en un escenario extremo se podrían haber pagado hasta S/ 1 480 millones en indemnizaciones. Ese “multiplicador” es valioso, pero su poder real se juega en el margen: en que el productor vulnerable decida resembrar hoy y no postergar. Diferenciar por severidad y cultivo no implica gastar más, sino gastar mejor: orientar el mismo esfuerzo hacia donde genera mayor retorno social en resiliencia y continuidad productiva.

Los principios de equidad ayudan a ordenar la corrección. Equidad horizontal significa que pérdidas similares en cultivos comparables reciban apoyos semejantes; equidad vertical, que casos más severos o cultivos más costosos de reponer reciban montos mayores. El pago plano falla en ambas: equipara lo que es distinto y desoye la severidad. Incorporar en la ley la focalización como finalidad y fijar reglas base de graduación por severidad y diferenciación por cultivo devuelve equilibrio horizontal y, al mismo tiempo, asegura trato proporcional en lo vertical.

Aquí encaja el límite de superficie indemnizable por productor. Sin tope, eventos extensos pueden concentrar una porción desproporcionada del componente complementario en pocas unidades de gran tamaño. Con un

límite razonable, el esfuerzo público se reparte entre muchos productores de agricultura familiar, que son quienes más barreras financieras enfrentan para volver a sembrar. Si ese tope convive con una matriz de gradualidad, se protege la cobertura amplia del SAC y se evita que la igualdad formal de acceso esconda una desigualdad material en la recuperación.

Otro problema del pago plano es su opacidad frente a lo que realmente importa. La simplicidad es útil cuando no oculta la información relevante; cuando la borra, se vuelve un obstáculo. Al productor le da lo mismo la ingeniería actuarial si el monto final no conversa con su daño y su cultivo. Publicar, antes de cada campaña, la metodología y la matriz anual devuelve transparencia: permite ajustar expectativas, ordenar procesos de notificación y ajuste, y planificar el despliegue pericial donde más valor social tiene cada verificación. Un pago homogéneo, en cambio, erosiona credibilidad en zonas donde “no alcanza” de manera recurrente.

Mirando hacia adelante, el SAC está en expansión, el costo unitario ha bajado y la contratación por departamentos distribuye el riesgo entre varias aseguradoras. Esa base es sólida. Justamente por eso, el reto ya no es solo llegar, sino llegar bien. Con incendios, heladas, sequías, plagas y otros eventos presentes, y con una cobertura complementaria que ya representa cerca de una cuarta parte de lo pagado, sostener el pago plano deja valor social sobre la mesa. Elevar la focalización a finalidad legal y graduar por severidad y cultivo no complica el sistema; lo hace más justo y más eficaz.

En síntesis, el pago plano por hectárea es inequitativo porque ignora dos piezas esenciales del daño: su intensidad y el tipo de cultivo que debe reponerse. Esa ceguera reduce la eficacia del gasto, debilita la resiliencia de los hogares y genera percepciones de injusticia. Los resultados de 2023–2024 y 2024–2025 —montos indemnizados, distribución por cultivo, expansión de superficie asegurada, reducción de prima y diversidad de riesgos— apuntan a la misma conclusión: hay que ajustar el diseño. Convertir la focalización en finalidad legal y fijar reglas base de gradualidad y diferenciación por cultivo y severidad, junto con un límite por productor y la publicación previa de la matriz anual, corrige la desalineación sin pedir más presupuesto, mantiene la simpleza operativa y aumenta el impacto social del FOGASA. Se trata de que un seguro público que ya llega, también llegue con justicia.

3. Finalidad legal de focalización y reglas base para una compensación más justa

La focalización de la cobertura complementaria del seguro agrario catastrófico no es un asunto meramente operativo; es, ante todo, una finalidad pública que debe quedar expresamente recogida en la ley que rige el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario (FOGASA). Convertir la focalización en finalidad legal y, a partir de ello, fijar reglas base para su aplicación —gradualidad por severidad del evento, diferenciación por tipo de cultivo y un límite de superficie por productor— permite alinear la señal económica del apoyo público con el daño real y con los costos efectivos de reposición, sin desnaturalizar el carácter territorial y social del instrumento.

La evidencia oficial disponible y el propio marco legal vigente muestran que este es el camino correcto para hacer más justa y costo-efectiva la compensación posdesastre.

En el plano jurídico, la Ley 29148 ya faculta al FOGASA a financiar seguros agrarios y, desde su última actualización, a brindar subvenciones económicas con cargo a saldos disponibles a favor de pequeños productores que sufran pérdida total. Además, la ley no limita al Fondo a la simple compra de pólizas: explícitamente le permite financiar estudios, sistemas para la gestión de riesgos, difusión de mecanismos de aseguramiento y gastos operativos vinculados al funcionamiento, capacitación, mejora e innovación de los seguros agrarios que financia. Esa habilitación expresa enlaza finalidades con herramientas técnicas y administrativas para cumplirlas; la propuesta de elevar la focalización a una finalidad legal y de establecer reglas base es coherente con ese diseño normativo, pues orienta “el para qué” y deja que la ingeniería de detalle se ajuste anualmente y se reglamente por decreto supremo.

El mismo marco normativo define una arquitectura de gobernanza que resulta idónea para sostener la focalización como política de Estado. El FOGASA cuenta con un Consejo Directivo y con una Secretaría Técnica que proporciona información para la toma de decisiones, elabora informes técnicos, ejecuta acuerdos y monitorea la administración del Fondo. Asignar, por ley, a la Secretaría Técnica la elaboración anual de la metodología y de la matriz de coeficientes por cultivo y severidad, y al Consejo Directivo su aprobación e incorporación a bases y pólizas, respeta las competencias actuales y conecta la directriz política con la capacidad técnica y el control institucional. Se trata de usar lo que la propia ley ya prevé: órganos con funciones claras y recursos dedicados, al servicio de una finalidad que requiere criterio, datos y revisión periódica.

Desde el punto de vista de política pública, anclar la focalización en la ley tiene tres virtudes esenciales. Primero, otorga estabilidad y previsibilidad a productores, gobiernos regionales y aseguradoras, al declarar que la compensación complementaria debe reflejar la severidad del evento y la naturaleza del cultivo, y no ser plana por hectárea. Segundo, mejora la asignación del subsidio implícito que el Estado canaliza a través del seguro público, orientándolo hacia donde genera mayor retorno social en términos de reactivación productiva y reducción de vulnerabilidad. Tercero, protege la sostenibilidad del Fondo al introducir límites razonables de concentración por productor, evitando que choques extensos absorban desproporcionadamente recursos que deberían priorizar a la agricultura familiar de subsistencia.

La necesidad de esta finalidad legal se aprecia con nitidez en las cifras recientes. En la campaña 2023–2024, el seguro agrario catastrófico atendió 47 704,83 hectáreas y desembolsó S/ 37,19 millones en indemnizaciones, en un contexto de multiplicidad de riesgos que incluye sequías, heladas, granizadas, inundaciones, plagas, enfermedades e incendios. Ese año se introdujo la cobertura complementaria por pérdida total a nivel de parcela, que por sí sola representó S/ 8,87 millones, equivalentes al 23,85% del total

indemnizado; es decir, casi una cuarta parte de los pagos se concentró en casos de daño extremo. Que este componente sea tan significativo evidencia cuán importante es graduar la compensación según severidad y cultivo, pues una regla uniforme por hectárea no distingue entre resembrar un cultivo transitorio y rehabilitar un cultivo permanente dañado.

La composición por cultivos en 2023–2024 refuerza el argumento. Papa, maíz amiláceo, maíz amarillo duro, olivo, café y arroz concentraron una porción significativa de la superficie atendida y de los montos pagados. Se trata de una canasta que mezcla sistemas transitorios y permanentes, con costos de reposición y tiempos de recuperación muy dispares. La focalización como finalidad legal obliga a que el diseño del pago posdesastre reconozca esa diversidad: no puede tratarse de igual manera la pérdida de una hectárea de papa en altura con ventana de resiembra estrecha, que la afectación de una hectárea de olivo o café, donde la rehabilitación puede extenderse por varias campañas y requerir plantones, podas de recuperación y labores especializadas. A falta de una finalidad legal de focalización y de reglas base que la aterricen, el pago plano por hectárea invisibiliza esas diferencias y reparte el esfuerzo público a ciegas.

En 2024–2025 el programa dio un salto en escala: la prima promedio cayó y la superficie asegurada se expandió aproximadamente a 2,4 millones de hectáreas. Ese resultado habla de eficiencia financiera y de cobertura territorial; pero a mayor masificación, mayor es también el riesgo de que una compensación plana no logre cerrar las brechas posdesastre que más importan. Por ello, la finalidad legal de focalización actúa como principio rector permanente, y las reglas base como mecanismo para que, cada año, la Secretaría Técnica traduzca ese principio en una matriz de coeficientes por cultivo y severidad, acorde con la evidencia de siniestralidad y con las realidades agroecológicas de las zonas priorizadas por las direcciones regionales agrarias.

En términos de contenido, la finalidad se materializa con tres reglas base: gradualidad por severidad del evento, diferenciación por tipo de cultivo y límite de superficie indemnizable por productor. La gradualidad reconoce que la intensidad del daño no es binaria; por ello, la compensación debe moverse en escalones razonables que reflejen desde pérdidas severas pero no absolutas, hasta la pérdida total. La diferenciación por cultivo reconoce que el costo de reposición y los ciclos de recuperación difieren significativamente entre sistemas productivos; segmentar por cultivo permite acercar la señal monetaria al esfuerzo real de reactivación. El límite por productor protege la cobertura amplia y la equidad, evitando que un conjunto pequeño de casos absorba gran parte del componente complementario en detrimento de miles de unidades familiares con menores superficies pero con barreras financieras mayores para volver a sembrar.

La ley provee instrumentos adicionales para hacer operativas estas reglas, sin caer en sobre-regulación legal. Los recursos del FOGASA tienen carácter intangible y están afectos a sus fines; el Fondo puede destinar recursos a estudios, sistemas de gestión de riesgos y mejoras de los seguros que

financia, y la administración del esquema se realiza con soporte técnico permanente. Con base en esa plataforma, la propia norma puede ordenar que la metodología y la matriz anual de coeficientes se publiquen previamente al inicio de la contratación, y que el Consejo Directivo apruebe su incorporación a bases y pólizas. De ese modo, la finalidad de focalización cuenta con un procedimiento estable de actualización anual, anclado en órganos con atribuciones vigentes y bajo reglas de transparencia que facilitan el control social y la evaluación ex post.

La focalización legalmente declarada no debilita el carácter territorial del seguro; lo perfecciona. El seguro agrario catastrófico se contrata por departamentos y canaliza la atención a través de las direcciones o gerencias regionales agrarias y sus agencias, siguiendo un flujo de aviso, ajuste, empadronamiento y pago. En esa cadena participan aseguradoras que, en la campaña 2024–2025, se distribuyeron el territorio en lotes, diversificando la exposición y mejorando la capacidad de respuesta. Nada de ello cambia con la finalidad legal; lo que cambia es que el resultado final para el productor deja de depender de una regla plana y pasa a obedecer a una señal económica graduada y diferenciada que refleja el daño y el cultivo. La articulación es virtuosa: la operación territorial asegura alcance y trazabilidad; la focalización legal y sus reglas base aseguran pertinencia y justicia distributiva.

Una finalidad legal también facilita el diálogo interinstitucional y la coordinación presupuestal. Al declarar que la cobertura complementaria debe focalizarse, la ley da un mandato claro al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego para priorizar información, capacidades y convenios de cooperación que fortalezcan la medición de severidad y la identificación de cultivos y paquetes de reposición. Asimismo, permite que los gobiernos regionales y las agencias agrarias planifiquen sus labores de extensión y asistencia técnica con base en la matriz anual, priorizando ventanas críticas de siembra y prácticas de rehabilitación post-evento. Al mismo tiempo, la finalidad encuadra el uso de recursos del Fondo y evita riesgos de captura o de discrecionalidad, porque la regla anual aprobada por el Consejo Directivo se torna el referente único para la contratación y para el pago.

La publicación previa de la metodología y de la matriz, que deriva lógicamente de la finalidad legal de focalización, agrega transparencia y previsibilidad. Para productores y organizaciones, conocer con antelación la lógica de graduación por severidad y cultivo les permite ajustar expectativas y planificar decisiones críticas en caso de siniestro. Para las direcciones regionales agrarias, provee un estándar para organizar el reporte oportuno y mejorar la calidad del ajuste en campo. Para las aseguradoras, se convierte en un insumo para dimensionar franquicias, peritajes y logística de atención. Y para el propio Fondo, la publicación es la base de la evaluación ex post y de la mejora continua anual, que el marco legal ya admite al permitir financiar estudios y sistemas de gestión de riesgos.

La finalidad de focalización y sus reglas base también operan como una salvaguarda de sostenibilidad financiera. La experiencia de 2023–2024

mostró que, por cada sol de prima pública, el Estado adquiere coberturas potenciales muy superiores, y que la expansión de superficie asegurada en 2024–2025 ha sido notable gracias a la reducción del costo. Ese rendimiento macro, sin embargo, puede erosionarse si la compensación se distribuye de forma indiferenciada y, por tanto, menos eficaz. Una matriz graduada concentra la mayor intensidad del apoyo allí donde la reposición es más costosa o donde la severidad destruye por completo la capacidad de reingreso del hogar; en paralelo, un límite de superficie por productor evita concentraciones ineficientes y preserva el foco de política de protección social del seguro público. El resultado es un uso más inteligente del mismo esfuerzo financiero, sin crear demandas adicionales al Tesoro.

También es relevante la dimensión de equidad. La finalidad legal de focalización traduce en norma dos principios distributivos: la equidad horizontal y la equidad vertical. La horizontal implica que productores con pérdidas comparables en cultivos similares reciban apoyos de magnitud semejante; la vertical, que productores con pérdidas más severas o en cultivos de mayor costo de reposición reciban apoyos mayores. La regla plana por hectárea falla en ambos frentes: equipara realidades distintas y desatiende la severidad. La finalidad de focalización corrige el sesgo al ordenar que la cobertura complementaria sea sensible a esas diferencias, y las reglas base ofrecen el mecanismo para instrumentarla de manera clara, auditable y replicable.

La heterogeneidad de riesgos cubiertos por el seguro agrario catastrófico confirma que una finalidad de focalización es indispensable. No es lo mismo recuperar después de un granizo que destruye tejido vegetal, que reponer suelo y estructura tras una inundación, o replantar después de un incendio. La lista oficial de riesgos —sequías, granizos, heladas, inundaciones, plagas, enfermedades, incendios, deslizamientos, entre otros— describe mecanismos de daño distintos que exigen paquetes técnicos de reposición diferentes. La finalidad legal reconoce este hecho y obliga al Estado a responder en consecuencia, con una matriz que traduzca la severidad y el tipo de cultivo en una cuantía de apoyo proporcional al esfuerzo de reingreso productivo.

En términos de resultados esperados, la focalización como finalidad legal y sus reglas base tienen impacto directo en tiempos y calidad de la recuperación. Para el productor de agricultura familiar, la diferencia entre una compensación plana y una compensación graduada puede ser la diferencia entre sembrar a tiempo o perder la campaña; entre rehabilitar un cultivo permanente con estándares mínimos o resignarse a un rezago de varias temporadas; entre mantener el capital productivo o vender activos bajo presión. Para los territorios, una focalización bien diseñada reduce la dispersión ineficiente del subsidio y concentra el apoyo donde logra mayor efecto multiplicador en ingresos y empleo rural. Para el Estado, la finalidad y las reglas base crean un marco estable que reduce la discrecionalidad, mejora la transparencia y facilita la rendición de cuentas.

La coherencia de la finalidad legal propuesta con el resto del ordenamiento es alta. La ley matriz del Fondo establece la naturaleza de sus recursos y sus

fines específicos; define órganos y funciones; y admite que los detalles se regulen por norma reglamentaria. Al declarar como finalidad la focalización de la cobertura complementaria y, a la vez, reservar a un artículo operativo las reglas base de graduación, diferenciación y límites, el legislador cumple con la reserva de ley en aquello que requiere deliberación política y control parlamentario, sin invadir el espacio técnico de la reglamentación que cada año deberá actualizarse con base en la información de siniestralidad y en la experiencia de campo. El encaje institucional con la Secretaría Técnica y el Consejo Directivo es claro, y la disposición de publicación previa añade el componente de transparencia que la política pública exige hoy.

Hay, finalmente, un argumento de oportunidad. En 2024–2025, el programa ha crecido y el costo de la prima se ha reducido; las aseguradoras están distribuidas por lotes y los gobiernos regionales han fortalecido su participación. Al mismo tiempo, las contingencias reportadas —como los incendios analizados al 3 de enero de 2025— ponen de relieve diferencias de daño que un esquema plano no capta. La finalidad legal de focalización y las reglas base aprovecharán esta ventana: sobre una plataforma robusta y conocida, introducirán una mejora institucional que hará más pertinente cada sol destinado a la cobertura complementaria, y más legítimo el seguro ante los ojos de quienes lo necesitan.

En conclusión, la focalización de la cobertura complementaria debe reconocerse como finalidad legal del FOGASA porque es la única manera de asegurar, en el tiempo, que la compensación posdesastre se distribuya con justicia y eficacia en un país agrario diverso, con riesgos diferenciados y con sistemas de cultivo de costos y ritmos de recuperación desiguales. Las reglas base de gradualidad por severidad, diferenciación por cultivo y límite de superficie por productor otorgan el andamiaje mínimo para que esa finalidad se traduzca en decisiones concretas, previsibles y auditables cada campaña, mediante una matriz anual propuesta por la Secretaría Técnica y aprobada por el Consejo Directivo, incorporada en las bases y pólizas, y publicada de manera oportuna. Todo ello se sostiene en la ley vigente, que ya faculta al Fondo para financiar estudios, gestión del riesgo y mejoras del propio seguro, y se alinea con la experiencia reciente que ha mostrado la importancia creciente de la cobertura complementaria, la diversidad de cultivos y riesgos atendidos, y la expansión de la cobertura territorial. Con esta reforma, el seguro público no solo llegará a más productores; llegará mejor, con una compensación que, por fin, mire de frente a la severidad del daño y al cultivo que la familia necesita volver a levantar.

4. Beneficios para productores y territorios: recuperación más rápida, equidad y resiliencia

Los beneficios de la reforma propuesta —que eleva la focalización de la cobertura complementaria a finalidad legal y fija reglas base de gradualidad por severidad, diferenciación por cultivo y límite de superficie por productor— pueden leerse en tres planos interrelacionados: el bienestar del hogar agrícola y su velocidad de recuperación, la equidad territorial y distributiva en el uso del subsidio implícito que canaliza el Estado a través del seguro

público, y la resiliencia sistémica del sector agrario, medida por la capacidad de absorber choques recurrentes sin pérdidas permanentes de capital productivo ni exclusiones. Cada plano se apoya, además, en un conjunto de mejoras de gobernanza que refuerzan la previsibilidad y la transparencia de la política: publicación anual de la metodología y la matriz, incorporación en bases y pólizas, asignación clara de funciones a la Secretaría Técnica y al Consejo Directivo del FOGASA, y operación territorial a cargo de las direcciones y agencias agrarias.

Desde la perspectiva del productor de agricultura familiar, el primer beneficio es la aceleración de la recuperación posdesastre. El objetivo social explícito del Seguro Agrícola Catastrófico (SAC) no es restituir el capital completo, sino proveer una compensación básica que permita resembrar y reconstruir el potencial productivo para reinsertarse en la actividad agrícola. Así está definido por el propio Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego: se trata de una medida de protección social, dirigida a agricultores de escasos recursos, priorizando la agricultura familiar de subsistencia, con una lógica de cobertura territorial y acceso automático para quienes siembran en las superficies aseguradas, sin trámites de afiliación individual más allá de avisar el siniestro cuando ocurra. Esta definición importa porque ancla la función pública a un resultado concreto: que el hogar vuelva a producir a tiempo. La focalización, convertida en finalidad legal, alinea la cuantía del apoyo con el esfuerzo real de reingreso productivo, en vez de conformarse con una suma plana por hectárea que ignora la severidad del daño y las necesidades específicas del cultivo. De ese modo, lo que hoy es una intención —“compensación básica para reinsertarse”— pasa a ser una promesa verosímil en el calendario crítico de siembra y manejo, particularmente en zonas de ventanas cortas o de acceso más caro a insumos y mano de obra.

La evidencia de las campañas recientes muestra por qué esta alineación es decisiva. En 2023–2024, el SAC desembolsó S/ 37,19 millones e indemnizó 47 704,83 hectáreas a nivel nacional, con una canasta de cultivos que mezcló transitorios y permanentes: papa, maíz amiláceo, maíz amarillo duro, olivo, café, arroz, quinua, trigo duro y otros. Cada uno encierra costos de reposición y ciclos de recuperación distintos. Dar el mismo pago por hectárea a todos los cultivos y a todo nivel de severidad tiende a infracompensar allí donde más cuesta recomponer, y a diluir el impacto de la política en los hogares que más barreras enfrentan para reingresar al ciclo productivo. La diferenciación por cultivo y severidad, aprobada anualmente, corrige ese sesgo: donde el costo técnico y financiero de reactivar es mayor —por ejemplo, en permanentes con labores de rehabilitación—, la señal monetaria sube en proporción; donde la recuperación es más sencilla o el daño es menos severo, baja en proporción. El resultado es una mejora directa en la tasa de re-siembra o rehabilitación efectiva, que se traduce en ingresos restablecidos con menor rezago y en menor necesidad de estrategias de ajuste erosivas como vender activos o endeudarse en malas condiciones.

Un segundo beneficio para el productor es la previsibilidad operativa. El flujo de atención del SAC —aviso del productor, reporte de la DRA a la aseguradora dentro de siete días, designación de ajustador en quince días, acta de ajuste,

empadronamiento y pago— ya otorga un carril estándar que, sin embargo, pierde potencia cuando la cuantía es plana y no conversa con lo que el peritaje verifica en campo. La matriz anual, propuesta por la Secretaría Técnica y aprobada por el Consejo Directivo, hará que el resultado del ajuste se traduzca en una cuantía congruente con lo observado, e incorporada en las bases y pólizas antes del inicio de campaña. La publicación previa no es un formalismo: permite a los hogares y a sus organizaciones anticipar decisiones críticas, ajustar expectativas y ordenar trámites de notificación cuando el reloj de la siembra corre. En términos de economía del comportamiento, reduce la incertidumbre y aumenta la percepción de justicia, ingredientes que favorecen la aceptación de reglas y la colaboración en la verificación.

La focalización legal y sus reglas base también corrigen el problema central de equidad horizontal y vertical. Horizontalmente, productores con pérdidas similares en cultivos comparables deben recibir apoyos semejantes; verticalmente, quienes sufren pérdidas más severas o cultivos con mayor costo de reposición deben recibir apoyos mayores. La regla plana por hectárea falla en ambos frentes. Con una matriz anual que gradúa por severidad y diferencia por cultivo, se restituye la equivalencia horizontal y se garantiza trato proporcional en lo vertical, sin renunciar a la sencillez del esquema territorial. El límite de superficie indemnizable por productor añade una salvaguarda adicional: evita concentraciones de apoyo que podrían desplazar a la agricultura familiar de subsistencia, y protege la función social del componente complementario, de modo que más hogares crucen la línea crítica de reingreso productivo. Este límite opera como un “cinturón de seguridad” que asegura que el esfuerzo público llegue a donde su utilidad marginal es mayor. Aunque el límite no figure en los oficios como cifra concreta —porque es materia de la reforma—, su justificación emerge de la propia naturaleza del SAC y de su propósito redistributivo.

En el plano territorial, los beneficios de la focalización son tanto distributivos como macroeconómicos. El SAC se contrata por departamentos, y las empresas de seguro asignadas a cada lote atienden avisos y ajustan siniestros en campo. Para 2024–2025, la tasa promedio de prima fue 2,92%, el costo por hectárea S/ 23,37 y la superficie asegurada 2,46 millones de hectáreas, con la cartera repartida entre La Positiva, Pacífico y Rímac según regiones. La escala de cobertura territorial es ya una realidad, pero el reparto final del apoyo posdesastre depende de la norma de pago. Bajo una señal plana, regiones de alta altitud, alta dispersión o con ventanas de siembra más estrechas sufren más para convertir el pago en re-siembra efectiva, sobre todo en permanentes o sistemas con mayores costos de recuperación. Con la focalización y la matriz anual, la distribución interregional del apoyo deja de ser ciega y se vuelve sensible al daño y a la estructura de cultivos de cada territorio, mejorando la equidad vertical entre regiones sin perder la lógica de contratación por departamentos. El efecto agregado es una recuperación más sincrónica entre territorios, que amortigua caídas de ingreso local y reduce el riesgo de que shocks climáticos se traduzcan en rezagos prolongados de empleo y demanda rural.

Los beneficios territoriales se potencian, además, por el diseño de gobernanza. El FOGASA cuenta con recursos de carácter intangible, permanente e inembargable, destinados a los fines de la ley; y su Consejo Directivo tiene expresamente la función de aprobar estudios relacionados con seguros agrarios, implementar sistemas informáticos para gestión de riesgos, plan de difusión y gastos operativos vinculados al funcionamiento, capacitación, mejoras e innovaciones de los seguros financiados por el Fondo. Ese marco permite que, para cada campaña, la Secretaría Técnica arme una propuesta de metodología y de matriz de coeficientes por cultivo y severidad, y que el Consejo las apruebe e incorpore en bases y pólizas. El territorio se beneficia porque las direcciones y agencias agrarias pasan a operar con reglas más informadas, que canalizan su trabajo de peritaje y empadronamiento hacia un resultado con mayor valor social por sol público invertido.

Un beneficio evidente en términos de resiliencia sectorial es la mayor pertinencia de la respuesta frente a una diversidad amplia de riesgos. El SAC ya cubre sequía, granizo, nieve, lluvia excesiva o extemporánea, altas temperaturas, huaicos, deslizamientos, vientos fuertes, incendio, plagas y depredadores, inundación, enfermedades, falta de piso para cosechar, erupción volcánica, sismo, helada, sequía para cultivos de riego y taponamiento o no nascencia. En 2023–2024 se reportaron 11 438 avisos de siniestro, con 3 409 dictámenes indemnizables tras evaluación y ajuste en campo. Esta heterogeneidad implica que los mecanismos de daño son distintos y que los paquetes de reposición no son intercambiables. Una matriz que gradúa por severidad y diferencia por cultivo traduce esa diversidad en señales de pago más precisas, mejorando la probabilidad de que el productor ejecute el paquete técnico correcto a tiempo. En términos de resiliencia, significa que el sistema no solo absorbe el shock, sino que aprende y ajusta anualmente su respuesta, reduciendo la probabilidad de pérdidas persistentes de capital productivo.

La cobertura complementaria por pérdida total, introducida en 2023–2024, ilustra cómo la focalización puede multiplicar su eficacia. Ese año, la cobertura complementaria representó S/ 8,87 millones, el 23,85% del total indemnizado. Se trata de casos donde la destrucción es extrema y el riesgo de exclusión productiva del hogar es mayor si la señal de apoyo resulta insuficiente. Con reglas planas, este componente gana relevancia pero pierde puntería; con focalización, se convierte en la principal palanca de cierre de brecha posdesastre. El beneficio para los territorios es doble: más hogares que sufrían pérdidas severas logran reinsertarse, y el riesgo de que comunidades enteras acumulen rezagos productivos se reduce. Para el sistema, además, una respuesta más ajustada a severidad disminuye los incentivos perversos y mejora la calidad del peritaje, porque el monto a pagar depende de lo que el ajuste documenta, no de un valor fijo ajeno a la realidad observada.

En el frente de eficiencia del gasto público, los beneficios son igualmente nítidos. El SAC ya potencia recursos: en 2023–2024 el FOGASA desembolsó S/ 96,1 millones para asegurar 1,85 millones de hectáreas, y, de ocurrir una catástrofe, las pólizas podrían cubrir indemnizaciones hasta por S/ 1 480

millones. En 2024–2025 esa capacidad de compra mejoró con la caída de la prima promedio y el salto a 2,46 millones de hectáreas aseguradas. La focalización no exige más presupuesto: redistribuye el esfuerzo para obtener más recuperación efectiva por sol público. Del lado del Tesoro, la disposición final de la ley mantiene la neutralidad fiscal de la reforma; del lado del Fondo, las reglas base y la matriz anual protegen su sostenibilidad al orientar el componente complementario hacia casos de mayor valor social marginal, y al introducir un límite por productor que evita concentraciones ineficientes. El resultado sistémico es un seguro público que no solo cubre más territorio a menor costo unitario, sino que también convierte mejor esa cobertura en resiembra efectiva y continuidad productiva.

La reducción de riesgos de discrecionalidad constituye otro beneficio. La finalidad legal de focalización, la asignación de funciones a órganos definidos por la ley y la publicación previa de metodología y matriz proveen un marco de gobernanza que limita la variabilidad injustificada entre campañas y territorios. Para 2024–2025, además, el MIDAGRI implementó mejoras como el aumento de sublímites de la cobertura complementaria y de cultivos no priorizados, y precisó la distribución de aseguradoras por departamentos. Sobre esa base, la focalización otorga estabilidad a la regla de decisión que determina cuánto se paga y a quién, con criterios replicables y auditables que reducen el riesgo de arbitraje y refuerzan la legitimidad del programa ante productores y autoridades locales. Donde antes la cuantía plana generaba percepciones de injusticia, ahora la gradación por severidad y cultivo, conocida de antemano, puede legitimar la dispersión final del apoyo.

Los beneficios alcanzan también al ecosistema asegurador. Las aseguradoras operan con una regla de atención que incluye plazos de reporte, designación de ajustadores y emisión de actas, y que culmina en el pago proporcional al área sembrada. Cuando el monto a pagar incorpora variables verificadas en campo —severidad y cultivo—, la calidad del ajuste se valoriza y la logística pericial se orienta hacia lo que más importa desde el interés público. Esto fortalece el vínculo entre evidencia técnica y resultado económico, reduce la litigiosidad potencial y mejora la coordinación con las direcciones regionales agrarias, responsables de canalizar avisos, acompañar la evaluación y validar padrones. La focalización, en suma, profesionaliza la cadena de valor del seguro público al hacer que el peritaje cuente en la magnitud de la respuesta, no solo en la constatación del siniestro.

Un beneficio adicional, a menudo subestimado, es el aprendizaje institucional continuo. La finalidad legal obliga al Fondo a sostener, con sus propios recursos, estudios y sistemas para la gestión de riesgos, y a mejorar e innovar en los seguros agrarios que financia. Cada matriz anual puede incorporar lecciones de la campaña anterior: cultivos con mayores desalineaciones entre daño y pago, riesgos cuya severidad se expresó de modo distinto por altitud o época, procedimientos de verificación que reducen tiempos o mejoran la precisión del peritaje. Esta retroalimentación, financiada y regida por los órganos del FOGASA, incrementa la resiliencia del sistema porque lo hace adaptable y basado en datos, lo que es coherente con el mandato legal vigente. En el largo plazo, un seguro público que aprende y ajusta su

focalización cada año es, por diseño, más robusto frente a la variabilidad climática creciente.

Finalmente, hay beneficios que operan como externalidades positivas para el desarrollo rural. Una recuperación más rápida y una asignación más equitativa del apoyo posdesastre estabilizan las trayectorias de ingreso de los hogares y sostienen la demanda local por insumos, transporte y servicios agrarios. Al reducir la necesidad de ventas forzadas de activos y de endeudamiento de alto costo, la focalización disminuye los ciclos de descapitalización y fortalece la capacidad de los productores de afrontar la siguiente campaña en condiciones mínimas. A escala territorial, los flujos de indemnización más ajustados a la severidad y al cultivo evitan la formación de “bolsones” de rezago productivo y contribuyen a que las cadenas locales mantengan su tracción. En términos de política social, esto se traduce en menos desplazamientos por pérdida de medios de vida y en mayor continuidad de proyectos comunitarios vinculados a la agricultura.

En síntesis, centrar la reforma en la finalidad legal de focalización y en reglas base sencillas pero poderosas genera beneficios tangibles y medibles para productores y territorios. Para los hogares, significa una señal de apoyo que conversa con su realidad: más recursos donde la severidad es mayor o donde el cultivo exige más para reponerse; menos donde no hace falta tanto, con el resultado de más re-siembra a tiempo, menos endeudamiento oneroso y menos descapitalización. Para los territorios, significa una distribución del esfuerzo público que reconoce diferencias agroecológicas y productivas, y que, al operar sobre una plataforma de cobertura masiva y costos de prima reducidos, convierte más póliza en producción efectiva recuperada. Para el sistema, significa una gobernanza robusta que combina dirección política, capacidad técnica y transparencia, reforzando la sostenibilidad del Fondo y la legitimidad del seguro público. El SAC ya es un instrumento que potencia recursos y llega a millones de hectáreas; con la focalización como finalidad legal y con una matriz anual por severidad y cultivo, puede convertirse, además, en un verdadero acelerador de recuperación, equidad y resiliencia en el campo peruano.

Sustento del límite máximo de superficie indemnizable: quince (15) hectáreas por productor y por campaña

Con el fin de asegurar que la focalización se traduzca en una asignación efectiva y equitativa del componente complementario, se eleva el límite máximo de superficie indemnizable por productor de 10 a quince (15) hectáreas por campaña agrícola. Esta medida se justifica por su contribución a la reinserción productiva de la agricultura familiar, a la eficiencia en el uso de los recursos del Fondo y a la sostenibilidad del esquema, de acuerdo con los criterios de gradualidad por severidad y diferenciación por cultivo ya desarrollados.

Elevar el límite máximo de superficie indemnizable por productor de 10 a 15 hectáreas responde a la finalidad social del Seguro Agrario Catastrófico: garantizar la reinserción productiva de la agricultura familiar tras eventos

catastróficos. Con 10 hectáreas, una fracción relevante de productores familiares que operan en parcelas dispersas o combinan cultivos transitorios y permanentes queda parcialmente descubierta cuando el daño es severo, precisamente en el tramo donde la liquidez posdesastre es más crítica. Ampliar el techo a 15 hectáreas no transforma el carácter del esquema ni lo abre a grandes explotaciones; lo ajusta para cubrir, de manera suficiente, a la agricultura familiar de subsistencia y de transición, que en muchas zonas suma superficies efectivas superiores a 10 hectáreas por la atomización predial y la rotación de cultivos.

Desde el ángulo de eficiencia asignativa, el techo de 15 hectáreas maximiza la utilidad social del mismo presupuesto. La cobertura complementaria por pérdida total se activa cuando el productor enfrenta costos de reposición altos y ventanas de siembra estrechas. Con un límite de 10 hectáreas, la indemnización deja tramos relevantes del daño sin respaldo, obligando a recortar área, vender activos o endeudarse caro; con 15 hectáreas, la señal económica se acerca más al umbral necesario para resembrar o rehabilitar, especialmente en cultivos permanentes donde la recuperación exige labores y materiales adicionales. No se trata de pagar más en promedio, sino de evitar que la regla corte demasiado pronto y haga ineficiente el gasto por no lograr el reingreso productivo completo.

La ampliación del techo convive con las demás salvaguardas que protegen la sostenibilidad del Fondo. El nuevo límite opera dentro de un marco que incorpora gradualidad por severidad y diferenciación por cultivo, así como la publicación anual de una matriz de coeficientes aprobada por el Consejo Directivo. Esto significa que el riesgo de concentración no depende solo del número de hectáreas, sino de cómo se dosifica la compensación según daño y cultivo. En la práctica, el tope de 15 hectáreas reparte mejor el esfuerzo entre muchos productores cuando la siniestralidad es alta, y la matriz mantiene la prudencia financiera al dirigir los mayores coeficientes a pérdidas más intensas y cultivos de reposición costosa.

En términos de equidad, el ajuste corrige una asimetría que el límite de 10 hectáreas no alcanzaba a resolver. La equidad horizontal exige tratar de modo similar pérdidas comparables; la equidad vertical, asignar más apoyo donde el daño o el costo de reposición es mayor. Con 10 hectáreas como techo, productores familiares con varias parcelas pequeñas o con mosaicos de cultivos terminan recibiendo una cobertura incompleta frente a pérdidas equivalentes a las de hogares algo menores en superficie, lo que les resta capacidad de recuperación y amplifica brechas territoriales. Con 15 hectáreas, la regla se acerca más a la realidad operativa de la agricultura familiar en regiones donde la diversificación y la dispersión de predios son la norma.

La sostenibilidad del FOGASA no se ve comprometida si el aumento del techo se inscribe, como propone el proyecto, en un esquema de neutralidad fiscal y gestión prudencial. El límite superior de 15 hectáreas suaviza los picos de desembolso al mismo tiempo que reduce el riesgo de "falsas economías": casos en los que, por cortar a 10 hectáreas, el productor no logra reingresar

y el gasto realizado no se traduce en producción recuperada. La estabilidad financiera se refuerza, además, porque el límite se aplica por campaña agrícola y por productor, con verificación sencilla a partir de padrones, actas de ajuste e identificación única; esto impide el fraccionamiento artificial de superficies o la acumulación por múltiples predios, y mantiene controlada la exposición del Fondo.

El criterio de razonabilidad también favorece el cambio. Un umbral significativamente más bajo tiende a dejar sin cobertura efectiva a productores familiares con costos de reposición elevados, especialmente en permanentes; uno demasiado alto diluye el carácter social del componente complementario y abre espacio a concentraciones ineficientes. El valor de 15 hectáreas equilibra estos extremos: es lo bastante amplio para sostener la reactivación de unidades familiares típicas con predios dispersos, y lo suficientemente acotado para preservar el foco del seguro público y evitar capturas.

La verificación y aplicación del nuevo tope se integran sin fricciones a la cadena vigente de aviso, ajuste, empadronamiento y pago. No requiere crear órganos ni procesos paralelos. Basta con incorporarlo de forma expresa en bases y pólizas de contratación, reflejarlo en los formatos de ajuste y consolidar por productor la superficie indemnizable en los sistemas de información. Al ser una regla clara y ex ante, los actores conocen cómo opera y pueden planificar en consecuencia; este grado de previsibilidad reduce controversias y tiempos muertos, y mejora la trazabilidad de decisiones.

Finalmente, elevar el límite a 15 hectáreas no desincentiva la corresponsabilidad ni sustituye a seguros privados. Delimita, con mayor precisión, el perímetro del apoyo estatal en la capa complementaria del SAC, y deja abierta la puerta para que productores con superficies superiores completen su gestión de riesgos con coberturas comerciales u otros instrumentos. En conjunto con la gradualidad por severidad, la diferenciación por cultivo y la publicación anual de la matriz, el nuevo tope transforma una regla que cortaba demasiado pronto en una herramienta que maximiza reingresos productivos por cada sol del Fondo, sin perder el enfoque en la agricultura familiar y sin poner en riesgo la sostenibilidad del esquema.

5. Eficiencia y sostenibilidad del FOGASA mediante transparencia y previsibilidad

La eficiencia y la sostenibilidad del FOGASA se refuerzan cuando la regla de asignación del apoyo es transparente y previsible. En 2024–2025, el SAC aseguró aproximadamente 2,46 millones de hectáreas con una prima promedio cercana al 2,92% ($\approx$ S/ 23,37 por hectárea), lo que evidencia eficiencia ex ante en la compra de cobertura; para traducirla en recuperación efectiva se requiere publicar, antes de cada campaña, la metodología y la matriz de coeficientes por cultivo y severidad, e incorporarlas en bases y pólizas, de modo que todos sepan cómo se graduará la compensación complementaria.

La previsibilidad también ordena la cadena operativa ya estandarizada: aviso del productor, reporte de la DRA/GRA a la aseguradora en siete días, designación de ajustador a quince días, acta de ajuste, padrón y pago. Vincular ese flujo a una matriz publicada vuelve auditable el resultado y reduce controversias y demoras, acortando el tiempo entre siniestro y re-siembra.

La transparencia sostiene la legitimidad cuando hay alta siniestralidad. En 2023–2024 se indemnizaron S/ 37,19 millones en 47 704,83 hectáreas; la cobertura complementaria por pérdida total representó S/ 8,87 millones (23,85% del total). Con reglas claras de gradación por severidad y diferenciación por cultivo, esas diferencias de pago dejan de parecer arbitrarias y responden a criterios públicos, facilitando la aceptación social y la continuidad presupuestaria del Fondo.

La previsibilidad mejora la asignación del subsidio implícito: el mismo sol público se dirige a pérdidas más severas y cultivos de mayor costo de reposición, preservando el foco en la agricultura familiar. Para eventos específicos, la regla importa: al 3 de enero de 2025 se registraron 628 avisos por incendio, 595 evaluaciones, 833,8 hectáreas indemnizadas y S/ 549 606 pagados; una matriz conocida permite a productores, DRAs y aseguradoras anticipar peritajes, logística y decisiones de re-siembra según cultivo y severidad.

El marco legal vigente habilita esta gobernanza. La Secretaría Técnica elabora información y propuestas técnicas, y el Consejo Directivo aprueba lineamientos y mejoras de los seguros agrarios financiados por el Fondo; la ley autoriza financiar estudios, sistemas de gestión de riesgos, difusión y gastos operativos para mejorar e innovar el esquema. Establecer por ley la publicación anual de la metodología y la matriz, y su incorporación en contratos, usa –sin crear burocracia– las competencias ya existentes.

Finalmente, la sostenibilidad fiscal queda resguardada al ejecutarse con cargo a recursos del FOGASA y presupuestos institucionales, sin demandar fondos adicionales del Tesoro; un límite de superficie por productor evita concentraciones ineficientes y protege el balance del Fondo. El resultado es un círculo virtuoso: más producción recuperada por sol público, más hogares reinsertados a tiempo y un FOGASA estable campaña tras campaña.

II. Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional

La propuesta normativa incide directamente en la Ley 29148 al introducir una modificación de finalidad y una regla operativa de alcance general. En primer término, la incorporación del literal d) en el artículo 2 precisa como finalidad del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario (FOGASA) la focalización y gradualidad indemnizatoria de la cobertura complementaria de los seguros agrarios catastróficos, coherente con la habilitación legal vigente para financiar mecanismos de aseguramiento que reduzcan la exposición de

los productores agrarios a riesgos naturales, climáticos y biológicos y para otorgar subvenciones económicas con cargo a saldos disponibles cuando se configure pérdida total no cubierta por las pólizas financiadas por el Fondo. Con ello no se crea una competencia nueva, sino que se ordena y explicita un objetivo ya implícito en la ley matriz y sus modificaciones recientes, las cuales ampliaron el campo de acción del FOGASA hacia riesgos naturales y biológicos y autorizaron subvenciones económicas a pequeños productores con pérdida total.

En segundo término, la incorporación del artículo 6-A establece reglas base para la cobertura complementaria por pérdida total (gradualidad por severidad y diferenciación por tipo de cultivo, con un límite de superficie por productor), y atribuye a los órganos ya existentes del FOGASA —Secretaría Técnica y Consejo Directivo— la elaboración, aprobación e incorporación anual de la metodología y de la matriz de coeficientes en las bases de contratación y condiciones de póliza. Estas funciones son congruentes con las competencias del Consejo Directivo de aprobar estudios, sistemas de gestión de riesgos, planes de difusión y gastos operativos de mejora e innovación de los seguros, así como con las funciones de soporte técnico de la Secretaría Técnica; por tanto, la norma no altera la estructura orgánica ni crea órganos nuevos, sino que utiliza los existentes para una finalidad específica.

En cuanto a efectos reglamentarios, la Disposición Complementaria Modificatoria prevé la adecuación del Reglamento del FOGASA aprobado por el D.S. N.º 004-2024-MIDAGRI, con un plazo expreso, a fin de incorporar la metodología de coeficientes, los criterios de severidad y el límite de superficie en la cobertura complementaria. Este mandato se enmarca en la potestad del Poder Ejecutivo de dictar reglamentos necesarios para la mejor ejecución de la Ley 29148 y de los fideicomisos que administra COFIDE como fiduciaria, sin desbordar la reserva de ley. Se refuerza así la conexión entre la norma legal y los instrumentos sublegales de contratación anual del seguro (bases y pólizas), que seguirán definiendo los montos nominales y condiciones operativas, tal como ocurre actualmente bajo la Ley 29148 y su reglamentación.

No se advierten colisiones con el marco financiero y de transparencia del FOGASA. La disposición final de neutralidad fiscal mantiene que la implementación se financia con cargo a los recursos del Fondo, cuyos caracteres de intangibilidad, permanencia e inembargabilidad permanecen incólumes, y que están legalmente afectados a los fines del artículo 2 y a actividades conexas como estudios, sistemas de gestión de riesgos, difusión, capacitación y mejoras e innovaciones de los seguros. La gestión y rendición de cuentas prevista en los artículos 7 a 9 —sobre fuentes de recursos, procedimientos de transferencia y obligaciones de transparencia activas y ante el Congreso— no se modifica, antes bien se ve fortalecida por la

obligación legal de publicar con antelación la metodología y la matriz anual, lo cual es consistente con el mandato de brindar acceso a información en tiempo real y de remitir informes semestrales sobre financiamiento de seguros.

La vigencia de la norma no deroga ni modifica otros regímenes sectoriales o financieros; se limita a introducir una finalidad específica y reglas base dentro del propio sistema de la Ley 29148. Tampoco altera el encaje del FOGASA en el Sistema de Seguros regido por la Ley 26702, ya reconocido por la Ley 29148 para la contratación de mecanismos de aseguramiento; por el contrario, al precisar la focalización y la gradualidad en el componente complementario, la ley mejora la coherencia entre el objetivo público de protección posdesastre y la técnica aseguradora que se incorpora en las bases y pólizas anuales. Además, consolida la trazabilidad normativa con las disposiciones históricas de reglamentación operativa del seguro agrario y de los fideicomisos vinculados al Fondo, sin afectar competencias de otros pliegos ni crear obligaciones directas para el Tesoro.

Desde la perspectiva de técnica legislativa, el efecto esperado es de orden y coherencia del sistema jurídico: el objeto se mantiene acotado, la finalidad se hace expresa, y las materias reglamentarias se remiten al Ejecutivo con pautas claras y verificables, en línea con el principio de unificación de criterios y mejora de calidad normativa que recomienda el Manual de Técnica Legislativa. La reforma propicia un encaje armónico: la ley fija dirección de política y reglas base; el reglamento adecua procedimientos y parámetros de gestión; y la contratación anual incorpora las matrices y criterios en documentos operativos. En suma, la vigencia de la norma fortalece la eficacia de la Ley 29148 sin reordenar jerarquías normativas ni generar duplicidades, y agrega obligaciones de transparencia y previsibilidad que favorecen el control social y parlamentario del uso de los recursos del Fondo.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La iniciativa legislativa no genera gasto público adicional ni crea nuevas obligaciones presupuestarias; su implementación se financia íntegramente con recursos del FOGASA y con los presupuestos institucionales vigentes, respetando que el Congreso carece de competencia para originar gasto público.

Los beneficios esperados son sustantivos. Primero, mejora la eficiencia asignativa: al convertir la focalización en finalidad legal y fijar reglas base de gradualidad por severidad y diferenciación por cultivo, el mismo esfuerzo financiero llega donde el daño es más profundo o la reposición es más costosa, incrementando la re-siembra efectiva y la rehabilitación de cultivos permanentes. Segundo, acelera la recuperación de los hogares de agricultura

familiar: publicar previamente la metodología y la matriz anual e incorporarlas en bases y pólizas reduce incertidumbre y tiempos de decisión, de modo que el productor reingresa a su ciclo productivo con menor rezago y menos necesidad de vender activos o endeudarse en malas condiciones. Tercero, incrementa la equidad territorial y distributiva: la compensación deja de ser plana por hectárea y pasa a reflejar realidades agroecológicas, ventanas de siembra y costos logísticos distintos entre regiones; el límite de superficie por productor evita concentraciones y protege a la agricultura familiar de subsistencia.

Asimismo, fortalece la transparencia y la previsibilidad del sistema: la cadena de aviso, ajuste, padrón y pago se vuelve más auditable, disminuyen controversias y mejora la legitimidad del programa ante productores y gobiernos regionales. Finalmente, refuerza la sostenibilidad del FOGASA: con reglas claras, roles definidos para la Secretaría Técnica y el Consejo Directivo, y aprendizaje anual basado en datos, se estabiliza el desempeño del seguro público campaña tras campaña, convirtiendo mejor la prima pagada en producción efectivamente recuperada y en resiliencia frente a choques climáticos y biológicos.

IV. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda relación con los siguientes temas de la Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2024 – 2025, aprobada por la Resolución del Congreso N° 006-2024-2025-CR: 91. IMPULSO, MODERNIZACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LA AGRICULTURA Y ACUICULTURA.

Asimismo, con las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional: 23. POLÍTICA DE DESARROLLO AGRARIO Y RURAL.