CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00751-2026-2031-CD
RU 58351-CD
04 NOVIEMBRE 2026 03:07 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

HÉCTOR GUILLEN VALENCIA

PROYECTO DE LEY DEL SEGURO AGRÍCOLA CATASTRÓFICO

El diputado **HÉCTOR GUILLEN VALENCIA**, integrante del **Grupo Parlamentario Juntos por el Perú**, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 98 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta la siguiente proposición legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY DEL SEGURO AGRÍCOLA CATASTRÓFICO

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto institucionalizar el Seguro Agrícola Catastrófico como régimen permanente de protección al pequeño productor agrario frente a siniestros de origen climático, biológico o geológico, y establecer criterios objetivos para la determinación del monto de la indemnización, de modo que este guarde relación razonable con el costo real de producción de los cultivos afectados.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente ley es dotar de estabilidad normativa y de un criterio técnico de suficiencia económica al Seguro Agrícola Catastrófico, actualmente sujeto a renovación discrecional por resolución ministerial cada campaña agrícola, en resguardo del derecho a la seguridad alimentaria y del deber del Estado de promover el desarrollo agrario reconocido en el artículo 88 de la Constitución Política del Perú.

Artículo 3. Creación del régimen permanente del Seguro Agrícola Catastrófico

Créase, con carácter permanente, el Seguro Agrícola Catastrófico, financiado por el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario (FOGASA), destinado a resarcir a los pequeños productores agrarios, con prioridad en la agricultura familiar de subsistencia, por las pérdidas ocasionadas por siniestros de origen climático, biológico o geológico que afecten sus cultivos.

El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego aprueba anualmente, mediante resolución ministerial, las condiciones operativas de la campaña agrícola correspondiente, los cultivos elegibles y el procedimiento de activación, sin que dicha aprobación constituya condición para la vigencia del régimen establecido en el presente artículo.

Artículo 4. Criterio técnico para la determinación del monto de indemnización

El monto de indemnización del Seguro Agrícola Catastrófico se determina anualmente por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, y no puede ser inferior al treinta por ciento (30%) del costo promedio de producción por hectárea del cultivo afectado, conforme a los estudios de costos de producción que el propio Ministerio elabora y publica anualmente.

Artículo 5. Alcance de la cobertura

El Seguro Agrícola Catastrófico cubre hasta un máximo de diez (10) hectáreas por productor agrario, conforme a los criterios de elegibilidad y priorización que establece el Reglamento de la presente ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, reglamenta la presente ley dentro de los noventa días calendario siguientes a su entrada en vigor.

Segunda. Implementación progresiva

El Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, evalúa la viabilidad fiscal de la aplicación progresiva del criterio establecido en el artículo 4, e informa al Congreso de la República el cronograma correspondiente, dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la entrada en vigor de la presente ley.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PEREZ MALLQUI Julian Luis FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/11/2026 12:03:09-0500

Tercera. Financiamiento

La aplicación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y a los recursos del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario (FOGASA), conforme a las leyes anuales de presupuesto del sector público, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: POMA HUAMANI Haydee Celinda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/11/2026 11:29:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUILLEN VALENCIA Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/11/2026 10:40:35-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AMBROSIO DOMINGUEZ Yuli Liliana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/11/2026 11:01:21-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZUNINI YERREN Ernesto Alonzo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/11/2026 09:31:05-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZUNINI YERREN Ernesto Alonzo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/11/2026 09:31:22-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUEVARA RAMIREZ Jessica Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/11/2026 10:06:36-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VARAS SEGUIN Daniel Jefferson FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/11/2026 10:11:23-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA PÚBLICO

El pequeño productor agrario peruano enfrenta, campaña tras campaña, un riesgo que ningún otro agente económico del país asume en condiciones comparables, la posibilidad de perder la totalidad de su inversión y de su sustento familiar a causa de un evento climático, biológico o geológico que escapa por completo a su control.

Frente a este riesgo, el Estado peruano ha desarrollado, desde hace casi dos décadas, un mecanismo de protección denominado Seguro Agrícola Catastrófico (SAC), que indemniza a los agricultores afectados por siniestros catastróficos.

Sin embargo, este mecanismo arrastra problemas estructurales que la presente iniciativa busca resolver, carece de estabilidad normativa, al depender de una resolución ministerial renovada discrecionalmente cada campaña, y su monto de indemnización resulta manifiestamente insuficiente frente al costo real de producción de los principales cultivos del país.

Para la campaña agrícola 2025-2026, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego incrementó el monto de indemnización del SAC de S/ 800 a S/ 1,000 por hectárea afectada, destinando aproximadamente S/ 2,000 millones para atender siniestros en más de dos millones de hectáreas a nivel nacional, distribuidas en las veinticuatro regiones del país[1] [2].

El seguro es enteramente gratuito para el productor, no requiere empadronamiento previo ni pago alguno, y se activa con la sola comunicación del siniestro a la agencia agraria más cercana[3].

---

[1] Infobae (2026), *Productores agrarios acceden a cobertura de S/1,000 por hectárea con el Seguro Agrícola Catastrófico*. Obtenido de https://www.infobae.com/peru/2026/06/09/productores-agrarios-acceden-a-cobertura-de-s-1000-por-hectarea-con-el-seguro-agricola-catastrofico/

[2] La Cámara (2026). *Seguro Agrícola Catastrófico: cobertura de hasta S/1000 por hectárea*. Obtenido de https://lacamara.pe/seguro-agricola-catastrofico-cobertura-de-hasta-s-1000-por-hectarea/

[3] Inforegión (2026). *Huánuco: Agricultores pueden activar Seguro Agrícola Catastrófico solo reportando daños*. Obtenido de https://inforegion.pe/huanuco-agricultores-pueden-activar-seguro-agricola-catastrofico-solo-reportando-danos/

Según cifras del propio Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, entre el inicio de la campaña 2025 y enero de 2026 se indemnizó un total de S/ 45,103,242.09 en beneficio de 116,774 agricultores a nivel nacional, cifra que confirma que el SAC es un instrumento efectivamente operativo y con capacidad real de llegada a los productores más vulnerables del país[4].

Sin embargo, el incremento de S/ 800 a S/ 1,000 por hectárea, presentado por el Midagri como la principal mejora del nuevo esquema, representa apenas un aumento de 25% frente a un contexto en el que los costos de producción de los cultivos más sembrados del país se han incrementado, en el mismo periodo, muy por encima de dicho porcentaje.

El monto de indemnización, en consecuencia, no solo resulta insuficiente en términos absolutos, sino que pierde capacidad de cobertura real año tras año frente al encarecimiento sostenido de los insumos agrícolas.

La crisis del arroz en Piura, documentada extensamente durante el año 2026, ilustra con crudeza esta brecha. Según el director regional de Agricultura del Gobierno Regional de Piura, los costos de producción agrícola en dicha región se incrementaron entre 30% y 50% en el último año, impulsados por el encarecimiento de fertilizantes, combustibles y mano de obra, de modo que el costo de producción del arroz, que anteriormente oscilaba entre S/ 8,500 y S/ 9,500 por hectárea, superó ampliamente dicho rango[5].

En la localidad de Tambogrande, Piura, los propios agricultores señalan que producir una hectárea de arroz cuesta en promedio S/ 12,000, mientras que en la selva peruana

---

[4] Farmex (2026). S*eguro Agrícola 2025-2026: Midagri incrementa indemnizaciones ante riesgos climáticos en Perú*. Obtenido de https://www.farmex.com.pe/blog/seguro-agricola-2025-2026-midagri-incrementa-indemnizaciones-ante-riesgos-climaticos-en-peru/

[5] Infomercado (2026). *Fertilizantes y combustibles disparan hasta un 50% los costos del agro en Piura y amenaza campaña arrocera*. Obtenido de https://infomercado.pe/fertilizantes-y-combustibles-disparan-hasta-un-50-los-costos-del-agro-en-piura/

el costo asciende a S/ 8,000 por hectárea[6]. En ambos casos, la indemnización de S/ 1,000 por hectárea que ofrece el SAC equivale a menos de la décima parte del costo real de producción.

Este problema no se limita al arroz. El mismo patrón se repite en la papa, el segundo cultivo transitorio más importante del país por su valor de producción, y se extiende, con variaciones propias de cada cultivo, a la generalidad de los productos que la agricultura familiar de subsistencia siembra en las distintas regiones del Perú, como se documenta con detalle en el acápite II de la presente exposición de motivos.

A esta insuficiencia del monto se suma un segundo problema, de naturaleza institucional, que el SAC no existe como un derecho estable reconocido en una norma con rango de ley, sino que su vigencia, sus condiciones operativas, sus cultivos elegibles y su propio monto de indemnización dependen, campaña tras campaña, de una resolución ministerial que el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego puede renovar, modificar o, eventualmente, no renovar, sin que exista actualmente ningún piso legal que garantice su continuidad frente a cambios de gestión, restricciones presupuestales o variaciones en las prioridades de política pública del sector.

La estructura de costos de la actividad agrícola peruana, compuesta en su mayor parte por insumos directos como semillas, fertilizantes, agroquímicos y por mano de obra, se encuentra expuesta de manera generalizada a los mismos factores de encarecimiento que afectaron al sector arrocero durante el año 2026, el alza internacional del precio de los fertilizantes, derivada de tensiones geopolíticas que afectaron las cadenas de suministro globales, y el incremento sostenido del costo de los combustibles utilizados en la maquinaria agrícola y el transporte rural.

En este contexto, cualquier cultivo cuyo costo de producción dependa significativamente de insumos importados o de combustibles fósiles enfrenta, en mayor o menor medida, el mismo fenómeno de encarecimiento que el arroz, lo que confirma que la insuficiencia del monto de indemnización del SAC no es un problema

---

6 Gestión (2026). *Productores de arroz quieren ir a paro: las exigencias en medio del precio en el suelo*. Obtenido de https://gestion.pe/economia/productores-de-arroz-de-9-regiones-del-pais-quieren-ir-a-paro-las-exigencias-en-medio-del-precio-en-el-suelo-noticia/

aislado de un cultivo o una región en particular, sino una debilidad estructural del propio diseño del mecanismo, que fija un monto nominal fijo en soles sin ningún mecanismo de actualización vinculado a la evolución real de los costos agrícolas.

La ausencia de un criterio de actualización automática resulta particularmente gravosa si se considera que el productor damnificado por un siniestro catastrófico no solo pierde la cosecha de la campaña en curso, sino que enfrenta la necesidad inmediata de adquirir nuevos insumos para la siguiente campaña, en un contexto de precios crecientes, precisamente cuando su capacidad económica se encuentra más debilitada por la pérdida sufrida.

Debe considerarse, además, que el pequeño productor agrario damnificado por un siniestro catastrófico no cuenta, en la mayoría de los casos, con acceso a crédito formal que le permita financiar la diferencia entre la indemnización recibida y el costo real de reposición de sus insumos.

A diferencia de un productor agroindustrial de mayor escala, que puede recurrir al sistema financiero formal, acceder a líneas de crédito agrario o diversificar su riesgo mediante seguros comerciales complementarios, el pequeño productor de agricultura familiar de subsistencia depende, en la práctica, casi exclusivamente del SAC como único mecanismo de protección financiera frente a la pérdida de su cosecha.

Esta dependencia estructural del SAC como único instrumento de protección disponible para el segmento más vulnerable del sector agrario intensifica la urgencia de corregir su principal defecto de diseño: si el monto de indemnización no guarda relación razonable con el costo real de producción, el productor afectado queda, sin alternativa real para recuperar su capacidad productiva antes del inicio de la siguiente campaña agrícola, viéndose obligado a recurrir a mecanismos informales de financiamiento, frecuentemente onerosos, o a reducir drásticamente la superficie sembrada en la campaña siguiente.

El problema público que la presente iniciativa busca resolver no se limita, en consecuencia, a una cuestión de suficiencia económica de una prestación estatal puntual, tiene efectos directos sobre la continuidad productiva de la agricultura familiar

de subsistencia a lo largo del tiempo, en la medida en que una indemnización insuficiente tras un primer siniestro puede comprometer la capacidad del productor para afrontar adecuadamente campañas agrícolas futuras, generando un círculo de vulnerabilidad creciente frente a cada nuevo evento climático, biológico o geológico que lo afecte.

En suma, el problema público que la presente iniciativa busca resolver combina dos dimensiones que se refuerzan mutuamente: una dimensión de suficiencia económica, caracterizada por una brecha creciente entre el monto de indemnización y el costo real de producción; y una dimensión de estabilidad normativa, expresada en la dependencia total del mecanismo respecto de resoluciones ministeriales renovables discrecionalmente campaña tras campaña.

Ambas dimensiones, justifican una intervención legislativa que transforme al SAC de una concesión administrativa revisable en un derecho legal estable, con criterios objetivos para la determinación de su suficiencia económica.

II. EVIDENCIA QUE SUSTENTA EL PROBLEMA

La evidencia cuantitativa disponible confirma, con cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística e Informática y con reportes periodísticos recientes sobre la crisis agrícola de 2026, que el monto de indemnización del SAC resulta estructuralmente insuficiente frente al costo real de producción de los principales cultivos del país.

La última estadística oficial del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) que mide los costos de producción por hectárea proviene de la Encuesta Nacional Agraria (ENA) 2018, las ediciones posteriores no incorporan un módulo equivalente.

Es decir, la referencia estatal vigente tiene ya ocho años. Por ello, se presenta a continuación el costo promedio por hectárea de los principales cultivos según dicha encuesta, como punto de partida para advertir cuánto han aumentado los costos desde entonces.

Cuadro 1. Costos promedio de producción de los primeros 70 productos agrícolas, según valor bruto de producción agrícola, 2018

Ord.	Producto	Costo (S/. / Kg)	Precio Productor (S/. / Kg)	Costo (S/. / Ha)	Desviación (S/. / Ha)	Máx (S/. / Ha)	Min (S/. / Ha)	No. UA	Met. 1/
1	Arroz	0,67	1,00	4 723,98	2 355,36	18 535,25	380,01	476	M1
2	Papa	0,48	0,82	10 405,50	4 148,18	25 061,21	1 302,29	257	M2
3	Café	2,53	5,51	2 130,11	1 611,51	12 155,00	137,13	336	M1
4	Esparrago	1,48	3,34	11 017,50	5 613,06	38 527,78	601,85	93	M1
5	Uva	2,65	2,45	52 802,21	25 420,04	204 921,51	1 887,21	129	M1
6	Maíz Amarillo Duro	0,66	0,91	3 067,23	2 145,28	16 450,00	88,00	846	M1
7	Alfalfa	0,07	0,21	3 608,69	3 401,12	36 466,67	393,23	230	M2
8	Arándano	6,27	7,02	40 754,53	27 360,75	142 590,00	12 110,00	21	M1
9	Plátano	0,61	0,60	13 352,18	6 699,29	50 806,35	259,66	165	M1
10	Cacao	3,81	6,06	5 671,21	3 427,92	21 325,26	240,00	299	M2
11	Caña Para Azúcar	0,05	0,07	6 396,39	4 890,69	38 480,00	1 674,85	72	M1
12	Palta	0,99	3,32	13 373,28	8 035,49	73 095,11	554,95	144	M1
13	Yuca	0,30	0,66	3 713,15	2 654,36	22 299,33	59,11	155	M2
14	Aceituna	1,53	0,77	6 925,09	3 585,51	26 831,14	531,20	146	M1
15	Braquearia	0,01	0,06	388,47	293,75	1 506,05	1,26	123	M1
16	Maíz Amiláceo	1,04	2,67	1 421,24	965,34	5 640,96	215,94	122	M2
17	Cebolla	0,27	0,73	14 925,22	3 972,68	22 399,92	469,11	49	M1
18	Mandarina	0,27	0,94	10 452,56	3 850,27	18 713,96	550,00	71	M1
19	Avena Forrajera	0,01	0,31	1 504,38	829,30	4 955,29	371,65	183	M2
20	Maíz Choclo	0,28	1,08	2 772,51	1 641,75	6 060,54	239,23	53	M2
21	Alcachofa	0,78	2,64	12 835,39	8 195,46	39 064,60	9 590,30	21	M2
22	Naranja	0,24	0,58	2 243,87	1 632,00	5 299,57	165,89	56	M1
23	Mango	0,42	0,60	8 244,10	4 316,26	17 577,50	1 221,34	59	M1
24	Piña	0,30	0,70	5 067,99	2 328,56	8 114,78	450,82	26	M2
25	Frijol Grano Seco	0,94	3,44	1 281,60	964,99	7 967,14	154,79	79	M2
26	Tomate	0,16	1,14	20 077,75	5 205,33	22 566,71	1 796,55	19	M1
27	Maíz Chala	0,10	0,15	4 673,50	3 415,59	22 180,36	830,17	179	M1
28	Paprika	1,92	7,36	15 096,87	7 687,13	37 113,21	3 987,62	18	M3
29	Trigo	0,96	1,60	1 290,94	868,52	5 167,50	283,33	65	M2
30	Cebada	1,03	1,30	1 548,18	1 494,67	6 030,00	225,00	47	M2

Fuente: *Costos de producción para actividad: Agricultura, ganadería, caza y silvicultura en base a la Encuesta Nacional Agraria (ENA 2018).Obtenido de* https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/investigaciones/costos-de-produccion-v7.pdf.

El cuadro precedente evidencia que, incluso tomando como referencia el costo promedio nacional calculado por el INEI en el año 2018, la indemnización de S/ 1,000 por hectárea cubre apenas entre el 9.6% y el 21.2% del costo de producción de los cultivos transitorios más relevantes del país. La situación se agrava considerablemente cuando se analiza el costo real reportado en 2026 por los propios

productores de las zonas arroceras más afectadas por el incremento de insumos, donde la cobertura del SAC desciende hasta apenas el 8.3% del costo efectivo de producción.

La evidencia disponible confirma que el problema de insuficiencia del monto no es estático, sino que se agrava progresivamente, mientras el SAC incrementó su indemnización de S/ 800 a S/ 1,000 por hectárea entre las campañas 2024-2025 y 2025-2026, un alza de 25%, el costo de producción del arroz en Piura se incrementó entre 30% y 50% en el mismo periodo, de modo que la brecha entre lo que el SAC indemniza y lo que efectivamente cuesta producir una hectárea se amplía cada año, en lugar de reducirse.

Finalmente, la propia operatividad del SAC confirma que se trata de un mecanismo con alcance efectivo y demanda real, miles de agricultores recibieron indemnizaciones por un total de S/ 45,103,242.09 solo entre el inicio de la campaña 2025 y enero de 2026[7], lo que equivale a una indemnización promedio de aproximadamente S/ 386 por agricultor beneficiado en dicho periodo, cifra que, lejos de resultar excesiva, confirma más bien la magnitud de la insuficiencia del mecanismo frente a las pérdidas reales que buscan compensar.

Un indicador adicional de la magnitud del problema lo constituye la dispersión geográfica de los costos de producción, en el caso de la papa, el rango de costos por hectárea oscila actualmente entre S/ 1,302.3 y S/ 25,061.2 según la región y el nivel tecnológico empleado, mientras que en el arroz dicho rango va de S/ 380.0 a S/ 18,535.3. Esta amplia dispersión confirma que un monto único de indemnización a nivel nacional, como el que aplica actualmente el SAC, resulta inevitablemente inadecuado para una parte significativa de los productores del país, ya sea por exceso en las zonas de menor costo relativo, ya sea, con mucha mayor frecuencia, por defecto en las zonas de mayor costo relativo.

---

7 Farmex (2026). *Seguro Agrícola 2025-2026: Midagri incrementa indemnizaciones ante riesgos climáticos en Perú*. Obtenido de https://www.farmex.com.pe/blog/seguro-agricola-2025-2026-midagri-incrementa-indemnizaciones-ante-riesgos-climaticos-en-peru/

La evolución del financiamiento ejecutado por el FOGASA en las últimas campañas agrícolas confirma, además, una tendencia de crecimiento sostenido del gasto destinado al SAC, lo que permite proyectar que el Estado peruano cuenta con capacidad institucional creciente para absorber el incremento progresivo del criterio técnico que la presente iniciativa propone.

Finalmente, corresponde precisar que el beneficio promedio recibido por cada agricultor dentro del universo de beneficiarios del SAC, resulta significativamente menor a las transferencias promedio de otros programas sociales del Estado peruano orientados a poblaciones vulnerables, lo que confirma, desde una perspectiva comparada dentro del propio gasto social estatal, que el SAC se encuentra subdimensionado frente a la magnitud del riesgo que busca cubrir.

Esta comparación no pretende sugerir que el SAC deba igualar en magnitud a programas de transferencia monetaria directa de distinta naturaleza y finalidad, sino ilustrar que, dentro del conjunto de instrumentos de protección social que administra el Estado peruano, el Seguro Agrícola Catastrófico se encuentra entre los de menor cuantía relativa frente al riesgo específico que busca cubrir, pese a dirigirse a uno de los segmentos poblacionales de mayor vulnerabilidad económica del país, la agricultura familiar de subsistencia.

III. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

El objetivo general de la presente iniciativa es institucionalizar el Seguro Agrícola Catastrófico como régimen permanente de protección al pequeño productor agrario, dotándolo de estabilidad normativa y de un criterio técnico objetivo que garantice que el monto de indemnización guarde relación razonable con el costo real de producción de los cultivos afectados.

Constituyen objetivos específicos de la presente iniciativa:

(i) Elevar a rango de ley el régimen del Seguro Agrícola Catastrófico, actualmente sujeto a renovación discrecional por resolución ministerial, de

modo que su vigencia no dependa de la voluntad de cada gestión ministerial ni pueda ser suprimido sin que medie un proceso legislativo;

(ii) Establecer un criterio técnico y objetivo, no inferior al treinta por ciento del costo promedio de producción, para la determinación anual del monto de indemnización, sustituyendo la fijación puramente discrecional que ha caracterizado al mecanismo desde su creación.

(iii) Preservar la prioridad del mecanismo a favor de la agricultura familiar de subsistencia.

IV. FUNDAMENTACIÓN DE LA INICIATIVA

El artículo 88 de la Constitución Política del Perú establece, que el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario, mandato que la jurisprudencia y la doctrina constitucional han interpretado como una obligación positiva de intervención estatal a favor del sector agrario, dada su especial vulnerabilidad frente a factores climáticos, biológicos y geológicos que no afectan en la misma magnitud a otras actividades económicas.

Dicho mandato constitucional se articula, además, con el reconocimiento del derecho social fundamental a la alimentación efectuado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 01470-2016-PHC/TC, en la que el máximo intérprete de la Constitución precisó que las políticas públicas en materia alimentaria deben orientarse a lograr la seguridad alimentaria de la sociedad, y que el primer umbral de realización de dicho derecho social lo constituye el derecho a una alimentación de subsistencia[8]. El Seguro Agrícola Catastrófico constituye, precisamente, uno de los instrumentos de política pública mediante los cuales el Estado peruano busca garantizar dicha seguridad alimentaria, en tanto protege la continuidad productiva de la agricultura familiar de subsistencia, responsable de una proporción significativa de los alimentos que se consumen en el país.

---

[8] Tribunal Constitucional del Perú, *Sentencia recaída en el Expediente 01470-2016-PHC/TC*. Obtenido de https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/01470-2016-HC.pdf

El FOGASA fue creado como fondo precursor mediante la Ley 28939, e implementado formalmente mediante la Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario. Estas normas constituyen el sustento legal del fondo que financia el SAC, pero ninguna de ellas crea el propio Seguro Agrícola Catastrófico como programa permanente, ni establece criterio alguno para la determinación de su monto de indemnización, vacío que la presente iniciativa busca cerrar.

La Ley 30355, Ley de promoción y desarrollo de la agricultura familiar, define a la agricultura familiar como el modo de vida y de producción que practican hombres y mujeres de un mismo núcleo familiar en un territorio rural, y establece las responsabilidades del Estado en su promoción y desarrollo. La presente iniciativa recoge expresamente esta definición al priorizar a la agricultura familiar de subsistencia como beneficiaria principal del régimen permanente que crea, en coherencia sistemática con el marco normativo ya vigente sobre la materia.

El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, como organismo rector del sector agrario conforme a su Ley de Organización y Funciones, activa actualmente el SAC mediante resoluciones ministeriales específicas para cada campaña agrícola, que aprueban las condiciones operativas, los cultivos elegibles y el monto de indemnización correspondiente. Esta técnica normativa, adecuada para regular aspectos operativos variables de cada campaña, resulta insuficiente para garantizar la existencia misma del programa y la suficiencia de su monto de indemnización, materias que, por su trascendencia para el ejercicio de derechos fundamentales, requieren el respaldo de una norma con rango de ley.

La intervención mediante una norma con rango de ley resulta idónea porque el problema identificado no deriva de una deficiente gestión administrativa coyuntural, sino de un defecto estructural de diseño normativo, el SAC, pese a movilizar miles de millones de soles del presupuesto público y beneficiar a cientos de miles de agricultores cada campaña, carece de todo piso legal que garantice su continuidad y defina criterios objetivos para la determinación de su monto de indemnización,

quedando dicho monto sujeto enteramente a la discrecionalidad de cada gestión ministerial.

La elevación a rango de ley de un mecanismo de seguro agrícola catastrófico, con criterios objetivos para su funcionamiento, no constituye una innovación aislada en el derecho comparado. Colombia reguló desde 1993 su seguro agropecuario mediante la Ley 69, y en el año 2023 incorporó expresamente, a través del artículo 241 de la Ley 2294, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, la autorización legal para que las entidades aseguradoras ofrezcan seguros paramétricos o por índice, fijando en la propia ley las condiciones mínimas de dicha modalidad[9]. Esta experiencia confirma que la determinación de criterios técnicos objetivos para los seguros agrícolas catastróficos, lejos de ser una materia reservada exclusivamente a la regulación administrativa, ha sido objeto de regulación expresa mediante normas con rango de ley en otros países de la región.

México, por su parte, introdujo desde el año 2003 un esquema de seguro catastrófico basado en índices climáticos, operado por la aseguradora estatal AGROASEMEX, orientado a proteger específicamente a los productores de menores recursos frente a contingencias climatológicas. Un estudio del Banco Mundial sobre dicho esquema encontró que la presencia del seguro a nivel municipal incrementó en aproximadamente 6% los rendimientos de maíz en los municipios estudiados, evidencia que respalda la hipótesis de que un mecanismo de seguro catastrófico adecuadamente diseñado y financiado puede generar efectos productivos positivos y no limitarse a una función puramente compensatoria[10].

La presente iniciativa no propone transformar el SAC en un seguro paramétrico, sino fortalecer su diseño actual, basado en verificación directa de campo, dotándolo de un criterio técnico objetivo para la determinación de su monto, de modo que el país conserve las ventajas de precisión del modelo de verificación directa, corrigiendo al

---

9 Centro de Estudios Regulatorios (CERLAC). *Seguros paramétricos o basados en índices*. Obtenido de https://www.cerlatam.com/publicaciones/seguros-parametricos-o-basados-en-indices/

10 El País (2016). *Una póliza que protege a los campesinos del cambio climático*. Obtenido de https://elpais.com/internacional/2016/04/04/mexico/1459803142_621495.html

mismo tiempo su principal debilidad, la insuficiencia del monto indemnizatorio frente al costo real de producción.

El diseño de implementación progresiva que la presente iniciativa establece en su Segunda Disposición Complementaria Final resulta coherente con el principio de progresividad, en este sentido, la presente iniciativa no exige al Estado peruano alcanzar de manera inmediata el criterio del 30% del costo de producción, reconociendo que dicho salto podría resultar fiscalmente inviable en el corto plazo, sino que establece dicho criterio como meta normativa vinculante, cuya aplicación progresiva debe sustentarse en un cronograma técnico elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

La fijación de un criterio porcentual, antes que un monto nominal fijo en soles, presenta además una ventaja técnica adicional, a diferencia del esquema actual, en el que el monto de indemnización debe renegociarse y renovarse administrativamente cada vez que los costos de producción se incrementan, un criterio porcentual se actualiza automáticamente conforme varíen los costos de producción documentados en los estudios anuales del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, sin necesidad de un nuevo pronunciamiento normativo específico para cada ajuste.

V. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y FUENTES UTILIZADAS

El fondo que hoy financia el Seguro Agrícola Catastrófico tiene su origen en la Ley 28939, que aprobó un crédito suplementario y transferencia de partidas en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2006, siendo posteriormente formalizado como Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario mediante la Ley 29148, publicada el 20 de diciembre de 2007.

El Reglamento Operativo del Fideicomiso para el Seguro Agropecuario, aprobado por Decreto Supremo 002-2014-MINAGRI, estableció las reglas generales de administración del fideicomiso, sin que, hasta la fecha, se haya aprobado una norma con rango de ley que cree el Seguro Agrícola Catastrófico como programa permanente ni que fije criterios objetivos para la determinación de su monto de indemnización.

Cada campaña agrícola, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego ha aprobado una resolución ministerial específica que activa el SAC, aprueba sus condiciones operativas y fija el monto de indemnización correspondiente.

Este mecanismo de activación anual ha permitido que el monto de indemnización se incremente progresivamente de S/ 800 a S/ 1,000 por hectárea entre las últimas dos campañas, pero dicho incremento ha quedado, en cada oportunidad, sujeto enteramente a la discrecionalidad administrativa, sin ningún criterio técnico vinculante que lo sustente.

No existen antecedentes legislativos directos de proyectos orientados específicamente a elevar el Seguro Agrícola Catastrófico a rango de ley permanente o a establecer un criterio técnico objetivo para la determinación de su monto de indemnización en el presente periodo legislativo.

VI. SECTORES COMPRENDIDOS

Comprende, en primer lugar, al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, como ente rector del sector agrario encargado de aprobar anualmente las condiciones operativas del SAC, elaborar los estudios de costos de producción que sirven de base al criterio técnico establecido en la presente iniciativa, y determinar el monto de indemnización correspondiente a cada campaña agrícola.

Comprende, asimismo, al Ministerio de Economía y Finanzas, en su calidad de administrador del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario y responsable de evaluar la viabilidad fiscal de la aplicación progresiva del criterio técnico que la presente iniciativa establece; y al Congreso de la República, conforme a la comisión destinataria del informe sobre el cronograma de implementación progresiva.

Comprende también a los pequeños productores agrarios de las veinticuatro regiones del país, con prioridad en aquellos dedicados a la agricultura familiar de subsistencia, quienes constituyen los beneficiarios directos del régimen permanente que la presente

iniciativa crea; y a las entidades aseguradoras y a los gobiernos regionales que participan en la verificación de campo y en la articulación operativa del SAC.

Comprende, igualmente, a las compañías aseguradoras que, en el marco de los contratos de fideicomiso administrados con cargo al FOGASA, participan en la verificación técnica de los siniestros reportados y en la determinación de la procedencia de la indemnización correspondiente a cada caso.

Comprende, asimismo, a los gobiernos regionales y a las agencias agrarias descentralizadas del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, responsables de recibir los reportes de siniestros de los productores y de articular, en el ámbito territorial, la atención oportuna de los casos reportados; y a la Contraloría General de la República, en el ejercicio de su función de control sobre la correcta ejecución de los recursos del FOGASA destinados al pago de indemnizaciones.

Comprende, finalmente, al conjunto de la población peruana, en tanto consumidora de los alimentos que la agricultura familiar de subsistencia produce, y beneficiaria indirecta de un sistema alimentario nacional más resiliente frente a los efectos del cambio climático y a la creciente frecuencia de eventos catastróficos que afectan la producción agrícola del país.

Comprende, finalmente, a las organizaciones representativas de productores agrarios, gremios y asociaciones de agricultores de las distintas regiones del país, cuya participación en el debate legislativo de la presente iniciativa resulta especialmente relevante, en tanto representan directamente a la población beneficiaria del régimen permanente que la ley crea y pueden aportar información de campo relevante para la reglamentación posterior de la presente ley.

VII. NORMAS QUE SE MODIFICAN O INCORPORAN

La presente iniciativa no modifica ninguna Ley preexistente, sino que crea un régimen normativo propio y autónomo para el Seguro Agrícola Catastrófico, que hasta la fecha carecía de sustento en una norma con rango de ley.

VIII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Actores	Beneficios / Costos
Pequeños productores agrarios y agricultura familiar de subsistencia	- Indemnización más cercana al costo real de producción, que permite una recuperación efectiva tras un siniestro catastrófico. - Estabilidad y predictibilidad del mecanismo de protección frente a futuras campañas.
Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	- Marco legal estable para la gestión del SAC, sin necesidad de renovar su sustento normativo cada campaña. - Criterio técnico objetivo que facilita la determinación del monto de indemnización.
Ministerio de Economía y Finanzas	- Mayor previsibilidad presupuestal al contar con un criterio técnico estable para proyectar el gasto del FOGASA en los años subsiguientes.
Agricultores	- Mayor resiliencia de la agricultura familiar de subsistencia frente a siniestros catastróficos, con efectos positivos sobre la continuidad de la producción nacional de alimentos.

Fuente: *Elaboración propia*

A diferencia de otras iniciativas legislativas que no generan gasto público adicional, la presente propuesta reconoce expresamente, a través de su Segunda Disposición

Complementaria Final, que la aplicación del criterio técnico del artículo 4 puede implicar un incremento progresivo del gasto público destinado al SAC, motivo por el cual remite su implementación a una evaluación de viabilidad fiscal a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, en lugar de imponer de manera inmediata y sin sustento presupuestal un incremento automático del monto de indemnización.

Esta técnica normativa resulta coherente con el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que reserva al Poder Ejecutivo la iniciativa exclusiva en materia de gasto público, la presente ley no fija un monto exacto en soles, sino un criterio porcentual mínimo cuya aplicación progresiva y cronograma de implementación quedan sujetos a la evaluación fiscal que la propia ley exige, evitando así cualquier vicio de inconstitucionalidad por la forma.

Resulta pertinente comparar el costo fiscal potencial de la presente iniciativa con el beneficio social que de ella se deriva, si se considera que, bajo el criterio técnico propuesto, el monto de indemnización podría incrementarse y dicho incremento debe valorarse frente a la función del SAC como mecanismo de protección social del Estado, cada sol adicional de indemnización que efectivamente llega a un pequeño productor de agricultura familiar de subsistencia constituye, en los hechos, uno de los mecanismos más directos y focalizados de transferencia social hacia la población rural de menores recursos del país, en tanto su activación depende exclusivamente de haber sufrido un siniestro catastrófico verificado en campo, sin intermediación ni margen de filtración hacia beneficiarios no elegibles.

Debe considerarse, adicionalmente, que el costo de no legislar también debe incorporarse al análisis costo-beneficio de la presente iniciativa, en ausencia de un criterio técnico vinculante, el riesgo de que el monto de indemnización se mantenga estancado, se reduzca, o incluso de que el propio programa SAC no sea renovado en alguna campaña futura por restricciones presupuestales o cambios de prioridad política, permanece latente de manera indefinida. Dicho escenario, de materializarse, generaría un costo social significativamente mayor al costo fiscal de implementar el criterio técnico de manera progresiva, en tanto dejaría a cientos de miles de pequeños

productores agrarios sin ningún mecanismo de protección frente a siniestros catastróficos.

IX. IMPACTO AMBIENTAL

La presente iniciativa no genera impacto ambiental negativo, en la medida en que su objeto y contenido se circunscriben a la institucionalización de un mecanismo de protección financiera para los pequeños productores agrarios, materia ajena a la gestión de recursos naturales, la biodiversidad o la calidad ambiental.

Por el contrario, en la medida en que la iniciativa fortalece la resiliencia económica de la agricultura familiar de subsistencia frente a siniestros climáticos, puede generar beneficios ambientales indirectos, al reducir la presión hacia prácticas agrícolas no sostenibles que los productores podrían adoptar como respuesta de emergencia frente a pérdidas catastróficas insuficientemente indemnizadas.