

## ► Alianzas público-privadas para fortalecer la resiliencia de los pequeños productores agrícolas

Nota técnica

Octubre 2026

Los pequeños productores agrícolas se encuentran entre las poblaciones más vulnerables del mundo; sin embargo, menos de uno de cada cinco cuenta con un seguro agrícola. A medida que los impactos climáticos se vuelven más frecuentes y severos, sus consecuencias van más allá de las pérdidas económicas: la inseguridad alimentaria, la pérdida de activos y los ciclos de endeudamiento pueden persistir durante varias temporadas e incluso generaciones. Los enfoques basados exclusivamente en el mercado no han logrado llegar a los pequeños productores a gran escala, mientras que los sistemas completamente públicos suelen ser fiscalmente costosos y débiles desde el punto de vista operativo. Las alianzas público-privadas (APP), entendidas como acuerdos mediante los cuales los gobiernos y las aseguradoras privadas diseñan, financian y ofrecen conjuntamente seguros agrícolas, se han consolidado como el modelo predominante en muchos de los mayores mercados de seguros agrícolas del mundo. La evidencia procedente tanto de mercados consolidados como de emergentes demuestra que las APP constituyen un mecanismo fiable para proteger a los pequeños productores agrícolas.

Esta nota (extraída de un documento de trabajo más amplio<sup>1</sup>) se basa en entrevistas estructuradas con 14 organizaciones y en un análisis detallado de siete esquemas de APP de seguros agrícolas en Colombia, India, Kenia, Ruanda, Senegal, Uganda y Zambia, con el fin de identificar qué hace que una APP sea eficaz, escalable e inclusiva.

<sup>1</sup> Esta nota técnica es un extracto del documento *Public-private partnerships to strengthen smallholder resilience*, elaborado por Rishi Raithatha, director de Vark Consulting, y Tara James, especialista en riesgos climáticos y seguros agrícolas del FIDA. El documento está disponible en la siguiente dirección: <https://www.ilo.org/publications/public-private-partnerships-strengthen-smallholder-resilience>

## 1. Modelos de APP y distribución de funciones

El documento describe tres modelos principales de APP utilizados actualmente en los seguros agrícolas. Estos reflejan diferentes formas de distribuir los riesgos, las responsabilidades y el financiamiento entre los actores públicos y privados. En la práctica, la mayoría de los programas combinan elementos de más de un modelo.

### Esquemas de subsidio a las primas con prestación privada

Este es el tipo de APP más extendido a nivel mundial. Los gobiernos cofinancian una parte de las primas de seguro de los agricultores. También son responsables de establecer los criterios de elegibilidad, las tasas de subsidio y de proporcionar una base financiera estable. Las aseguradoras privadas diseñan, suscriben y distribuyen los productos de seguro dentro del esquema. Los proveedores de insumos, las empresas de semillas y los compradores de la producción actúan como agregadores y socios de distribución.

### Aseguradoras públicas<sup>2</sup> y fondos mancomunados de coaseguro

Se trata de estructuras de APP en las que una aseguradora respaldada por el gobierno y varias aseguradoras privadas comparten los riesgos agrícolas a través de un fondo común, en lugar de que cada aseguradora opere su propio esquema por separado. Los gobiernos crean o respaldan una aseguradora agrícola especializada o un fondo de coaseguro encargado de establecer condiciones comunes, gestionar el riesgo compartido y atraer la participación del sector privado. Las aseguradoras privadas participan como coaseguradoras o reaseguradoras junto con la aseguradora pública, colaborando en la suscripción, la fijación de precios y la distribución de las pólizas. Los bancos y las instituciones de microfinanzas (IMF) integran los productos del fondo en sus operaciones de crédito y financiación de insumos, mientras que los corredores actúan como intermediarios estratégicos y gestores de estas estructuras, diseñando la arquitectura del fondo y colocando los riesgos. Los gobiernos o los socios para el desarrollo pueden cofinanciar una parte de las primas de los agricultores, aunque esto no ocurre en todos los casos.

## Integración con programas públicos (insumos, crédito o protección social)

El seguro se integra en los canales públicos de prestación de servicios ya existentes, como los programas de distribución de insumos, los esquemas de crédito respaldados por el Estado, los programas de protección social o los servicios de extensión agrícola. Los gobiernos establecen los objetivos de política pública y las normas de focalización. Pueden financiar total o parcialmente las primas y proporcionar datos y canales de distribución. Sus funciones también pueden incluir la supervisión regulatoria y la protección del consumidor. Las aseguradoras privadas diseñan y fijan el precio de productos adaptados al programa, suscriben las pólizas, comparten las capas de riesgo acordadas y gestionan las operaciones. Los actores del sector privado (por ejemplo, las IMF) distribuyen la cobertura, mientras que las empresas insurtech aportan plataformas digitales, datos de teledetección y mecanismos automatizados de activación de índices.

## 2. Cómo funcionan las APP en la práctica

### Diseño y gobernanza

#### Los esquemas de APP pueden iniciarse de dos maneras

El diseño de una APP puede estar liderado por el sector privado o por el gobierno. Cada enfoque refleja prioridades diferentes. Las APP impulsadas por el gobierno suelen surgir de objetivos fiscales o de política pública. Generalmente cuentan con partidas presupuestarias específicas, reglas claras de subsidio y metas nacionales definidas. Sin embargo, cuando la participación del sector privado es limitada, pueden volverse excesivamente dependientes de intereses políticos o resultar ineficientes. Por el contrario, las APP lideradas por el sector privado suelen comenzar como proyectos piloto de carácter comercial o respaldados por donantes, centrados en la viabilidad operativa y la innovación. Sin un apoyo posterior en términos de políticas públicas y financiación gubernamental, estas iniciativas pueden tener dificultades para ampliarse o acabar dependiendo excesivamente de los fondos de cooperación.

<sup>2</sup> Las aseguradoras públicas son entidades aseguradoras de propiedad estatal o respaldadas por el Estado que participan en la provisión de seguros junto con las aseguradoras privadas.

### **La forma de inicio del programa puede determinar el modelo de gobernanza**

Cada modalidad de inicio conlleva desafíos de gobernanza específicos e influye en el enfoque adoptado. Las iniciativas impulsadas por el sector privado requieren, con el tiempo, un compromiso político duradero por parte del gobierno. Sin él, los flujos de subsidios pueden volverse inestables y afectar la continuidad del programa. Las iniciativas lideradas por el Estado enfrentan retos diferentes: deben fortalecer las capacidades técnicas de las aseguradoras y garantizar que la selección de los actores privados que participan en la alianza se realice mediante procesos competitivos.

### **Los esquemas de APP suelen contar con un coordinador central, aunque esto varía según el mercado**

Varios programas se han beneficiado de la existencia de una autoridad única de coordinación o de una unidad técnica especializada, normalmente dentro de una institución gubernamental. Entre los ejemplos se encuentran Ruanda, donde el Ministerio de Agricultura coordina el NAIS, y Colombia, donde Finagro cuenta con una función específica para la gestión de fondos de riesgo agrícola. Cuando no

existe una entidad central, la coordinación puede fragmentarse entre distintos ministerios, cada uno de los cuales tiende a defender sus propios intereses en lugar de priorizar los resultados del programa.

### **Las APP utilizan diversos enfoques para la estratificación del riesgo**

Muchas APP consideran la estratificación del riesgo una decisión estructural fundamental y emplean distintos instrumentos financieros según la frecuencia y la gravedad de los desastres. Esta estrategia constituye una alternativa a intentar resolver todas las necesidades mediante un único producto de gestión de riesgos o una sola partida presupuestaria. El objetivo de la mayoría de las APP de seguros agrícolas es distribuir las pérdidas de manera equitativa entre agricultores, aseguradoras, reaseguradoras y gobiernos. Los agricultores asumen las pérdidas menores y más frecuentes, mientras que las aseguradoras gestionan las pérdidas de magnitud intermedia dentro de los parámetros definidos por los productos de seguro. Las capas de riesgo catastrófico o sistémico se transfieren a los mercados de reaseguro o son asumidas por el gobierno como asegurador de última instancia.



## Operación de las APP

### La focalización y afiliación de los agricultores son actividades fundamentales desde el inicio

Las APP analizadas utilizan una combinación de normas de política pública (por ejemplo, relacionadas con los subsidios), registros de productores y agregadores de cadenas de valor para focalizar geográficamente a los pequeños productores agrícolas. La mayoría de los agricultores se incorporan al programa a través de cooperativas, instituciones financieras, programas de insumos y plataformas digitales. En la mayoría de los casos, se trata de una elección deliberada. Al aprovechar los canales de distribución existentes, las APP pueden reducir los costos de adquisición, mejorar la verificación de la elegibilidad y alinear los seguros con objetivos de política pública más amplios.

### El acceso y el intercambio de datos son componentes clave de todas las APP

Las experiencias de los mercados analizados en este estudio apuntan a un conjunto común de principios de intercambio de información que hacen viables las APP. Entre ellos se incluyen: considerar los datos climáticos y de rendimiento como un bien público; crear y mantener registros digitales de agricultores; garantizar la interoperabilidad entre las bases de datos públicas; definir reglas claras y recíprocas de intercambio de datos dentro de la APP; equilibrar el acceso a la información con la privacidad y el consentimiento; e invertir en capacidades locales para la recopilación y el análisis de datos.

### El uso de subsidios varía entre las APP

Los subsidios constituyen el principal motor operativo de las APP. Los flujos de subsidios conectan los presupuestos públicos con los balances de las aseguradoras y la protección de los agricultores, permitiendo que las APP funcionen de manera efectiva. A través de leyes o políticas públicas, los gobiernos pueden definir qué agricultores, cultivos y regiones son elegibles para recibir subsidios, así como la proporción de la prima cubierta por el Estado. Por lo general, se requieren subsidios a las primas de entre el 50 % y el 80 % desde el inicio para lograr una adopción significativa de los seguros entre los pequeños productores. Contar con reglas de subsidio previsibles y estables a lo largo del tiempo contribuye a una mayor estabilidad del programa. Esto puede traducirse en una mayor capacidad de reaseguro y en mayores inversiones por parte de las aseguradoras en sistemas y en la mejora de productos. Por el contrario, los subsidios inestables o desembolsados con retrasos pueden demorar la activación de las coberturas, exponer a los agricultores a periodos sin seguro y generar problemas de

liquidez para las aseguradoras. Esto constituye un importante cuello de botella operativo en muchos países, donde las limitaciones en la ejecución presupuestaria son comunes en los ciclos de contratación pública.

### Una sólida coordinación es fundamental

Desde la perspectiva del sector público, los seguros agrícolas se sitúan en la intersección de los ministerios de Agricultura y de Finanzas. Sin embargo, los incentivos institucionales de cada uno pueden ser diferentes. Por ello, la coordinación dentro del gobierno puede verse afectada por vínculos interministeriales fragmentados, incluso cuando existe una entidad coordinadora central. Los mecanismos formales de coordinación pueden incluir un comité directivo, un grupo de trabajo interministerial o una unidad específica de gestión del programa. En ausencia de estos mecanismos, las disputas relacionadas con la asignación de subsidios, las obligaciones de intercambio de datos o los calendarios de contratación suelen resolverse de forma ad hoc, a menudo con resultados deficientes.

## 3. Lecciones para mejorar las APP

El análisis presentado en este informe muestra que las APP no tienen éxito simplemente porque los sectores público y privado colaboren entre sí. Su éxito depende de la forma en que las partes interesadas diseñan, financian y apoyan estas alianzas.

### La claridad de la gobernanza y la existencia de una autoridad única de coordinación son más importantes que el tipo de modelo

Un modelo de APP bien diseñado debe contar con funciones claramente definidas, formalizadas, aplicadas y sujetas a la supervisión de una única entidad coordinadora. Esta entidad debe tener la autoridad necesaria para resolver disputas. Para garantizar una buena gobernanza, es necesario establecer un memorando de entendimiento formal o un acuerdo de nivel de servicio, además de una función específica de coordinación.

### La infraestructura digital es un factor multiplicador clave

Los registros de agricultores, los sistemas de vales electrónicos y las plataformas de pago digital hacen mucho más que reducir los costos de transacción: permiten que determinados diseños de programas sean operativamente viables cuando, de otro modo, resultarían imposibles de implementar. La inversión en infraestructura pública digital es

un requisito previo para desarrollar APP ambiciosas en materia de seguros para pequeños productores agrícolas.

## **Fortalecer las capacidades nacionales de seguros y reaseguros será fundamental para seguir impulsando las APP**

Los reaseguradores internacionales dominan la fijación de precios, las condiciones de los productos y la transferencia de riesgos debido al elevado porcentaje de riesgo que se les cede. Esto significa que las aseguradoras nacionales y los gobiernos suelen tener menos control sobre los parámetros de los programas de lo que sus funciones de gobernanza podrían sugerir. Existe la necesidad de fortalecer las capacidades nacionales en seguros y reaseguros y de establecer acuerdos directos de intercambio de datos con los reaseguradores. Esto podría contribuir a una mejor alineación entre los objetivos de los programas y los incentivos de los reaseguradores.

## **Los socios para el desarrollo son poderosos catalizadores, pero requieren estrategias de salida incorporadas desde el inicio**

Los programas diseñados en torno a una asistencia técnica permanente o a una dependencia prolongada de subvenciones tienden sistemáticamente a obtener peores resultados, especialmente cuando se comparan con programas concebidos desde el principio para transitar hacia una financiación respaldada por los gobiernos y el sector privado. El modelo FISP de Zambia ofrece un buen ejemplo de cómo dicha transición puede planificarse y ejecutarse eficazmente.

## **Los compromisos plurianuales son importantes<sup>3</sup>**

Un indicador clave del éxito es la adopción sostenida del seguro por parte de la población agrícola objetivo. Los programas de subsidio a las primas tienen más probabilidades de fracasar debido a interrupciones políticas que por problemas actuariales. Las APP que operan bajo ciclos presupuestarios anuales pueden enfrentar mayores riesgos de interrupción que aquellas respaldadas por marcos plurianuales. En Colombia, por ejemplo, los cambios en el presupuesto destinado a subsidios para seguros agrícolas, como los ocurridos en 2018 y 2026, han dado lugar a una

menor cobertura de agricultores o a retrasos en la implementación de los programas.

## **La evidencia y los datos son fundamentales para la sostenibilidad**

Lograr un sistema de seguros agrícolas sostenible requiere algo más que monitorear el crecimiento del volumen de primas. También requiere datos sobre los índices de siniestralidad, la activación de los mercados de crédito y evidencia documentada de los resultados en materia de resiliencia de los agricultores. Los programas que invierten en seguimiento, evaluación, documentación y comunicación pueden generar la base de evidencia necesaria para justificar un compromiso gubernamental a largo plazo. Esta evidencia también puede utilizarse para atraer inversión privada en condiciones comerciales.

## **4. Recomendaciones y conclusión**

Los gobiernos y sus socios deben fortalecer las bases fundamentales de las APP, priorizando compromisos plurianuales, una autoridad única de coordinación, reglas acordadas de intercambio de datos e inversiones en infraestructura digital básica. Una vez establecidas estas bases, los gobiernos y las aseguradoras deberían revisar conjuntamente las condiciones de los productos, las estructuras de subsidios y la participación de los reaseguradores para asegurar que los niveles de riesgo, la fijación de precios y la cobertura respondan tanto a los objetivos de inclusión de los pequeños productores como a la sostenibilidad fiscal.

Las APP sostenibles dependen de la recopilación y utilización sistemática de evidencia. Los programas deberían monitorear un conjunto mínimo de indicadores, entre ellos la cobertura, los índices de siniestralidad, el costo fiscal por agricultor, el volumen de crédito movilizado y variables indirectas de los resultados en materia de resiliencia. Estos datos deben emplearse para ajustar el diseño y la ejecución de los programas a lo largo del tiempo. La infraestructura digital debe considerarse un componente central del diseño de las APP: los registros de agricultores, las plataformas de vales electrónicos y los sistemas de pago digitales son bienes públicos que permiten que las APP funcionen a gran escala.

Ningún actor puede garantizar por sí solo el éxito de los seguros agrícolas. Los gobiernos deben proporcionar la orientación de políticas públicas, la inversión pública y el

<sup>3</sup> Entrevistas con informantes clave.

## ► Nota técnica

### Alianzas público-privadas para fortalecer la resiliencia de los pequeños productores agrícolas

compromiso a largo plazo necesarios para llegar a los agricultores más vulnerables. Las aseguradoras privadas deben aportar la experiencia técnica, la eficiencia operativa y la capacidad de gestión de riesgos necesarias para una prestación sostenible. Los socios para el desarrollo desempeñan un papel catalizador, aunque temporal, que resulta

más eficaz cuando existen planes para transitar hacia mecanismos de financiación nacional desde el inicio. Cuando estos roles se combinan de manera efectiva y existe claridad sobre la distribución de riesgos, responsabilidades e incentivos, las APP pueden ampliar la protección a millones de pequeños productores agrícolas y, al mismo tiempo, hacer que el gasto público sea más predecible y eficiente.

#### Organización Internacional del Trabajo

4 route des Morillons  
CH-1211 Ginebra 22  
Suiza  
T. 41 22 799 6111  
E. [socialfinance@ilo.org](mailto:socialfinance@ilo.org)

► [ilo.org](http://ilo.org)

Financiado por **generation** —  
foundation