

¿Qué **ER** forma?
pensando
el Estado
pospandemia



EL SEGURO DE DESEMPLEO (SD) Y EL FONDO DE CONTINGENCIA AGROCLIMÁTICA PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR (FOCAAF)

Víctor J. Imas R.

Paraguay presenta vacíos en la protección de riesgos y grupos poblacionales que la protección social debe considerar. Reducir esos riesgos ayudará a aumentar la productividad, garantizar ingresos mínimos, cumplir con los ODS 1, ODS 2 y ODS 13 y, mejorar la calidad del empleo, entre otros.

Esta breve Nota de Política plantea la implementación del seguro de desempleo, así como del aseguramiento de la producción de la agricultura familiar. Muchos países cuentan con este tipo de seguros desde hace tiempo, siendo Paraguay uno de los pocos de la región que ha quedado rezagado en la ejecución de estos instrumentos de protección social.

El seguro de desempleo sirve para proteger a trabajadores que perdieron su empleo y con ello su principal fuente de ingresos laborales. Contribuye con un funcionamiento más eficiente del mercado laboral (mejora la reinserción laboral y evita los efectos indeseados), tiene un rol de estabilizador automático, incentiva a la formalización y posee un efecto redistributivo.

El aseguramiento de la producción de la agricultura familiar sirve para reducir los efectos graves de fenómenos relacionados con el clima (pérdida de la producción, de ingresos y de activos de la finca, el aumento de la pobreza y el desabastecimiento de alimentos), garantiza la continuidad de la producción, reduce la incertidumbre que generan los riesgos y la inestabilidad del ingreso, evita el endeudamiento, es un estabilizador automático, y posee un efecto redistributivo.



Riesgos y vulnerabilidades ante la crisis y el cambio climático

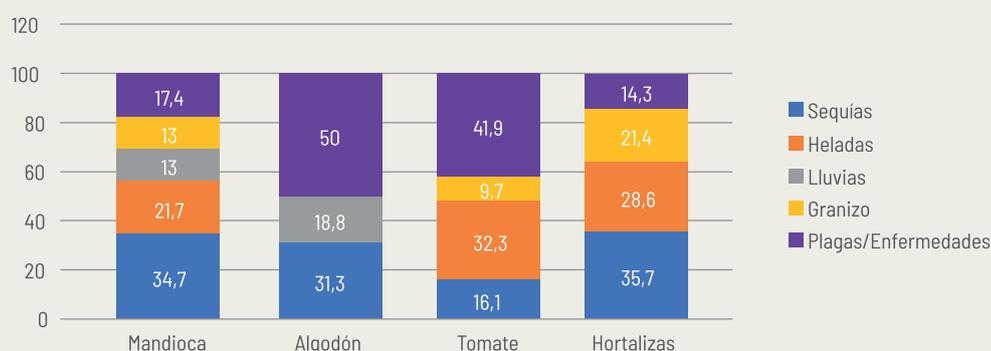
La pandemia ha afectado fuertemente el funcionamiento de la economía en el país con consecuencias en la caída del Producto Interno Bruto (PIB), los ingresos tributarios, cesantía laboral y disminución de los ingresos, entre otros. El Banco Central del Paraguay (BCP) ha estimado una caída de -3,4% del PIB en 2020 (que luego resultó en una caída del -1% para final del año), los ingresos tributarios disminuyeron -11,7%, acumulado a agosto 2020 (Ministerio de Hacienda), la pérdida del trabajo o fuentes de ingresos afectó al 37,8% de los hogares y el 68,5% de los hogares reportaron que algún miembro del hogar registró pérdidas de sus ingresos (DGEEC, EPHC, agosto 2020). Esta situación habría provocado además una caída del consumo, frente a una alta volatilidad de los precios de los alimentos que caracterizó a los meses iniciales de la pandemia.

La protección social en Paraguay es muy limitada, el 24,2% de la población accede a la seguridad social y 25,4% a programas mínimos de protección social como las transferencias condicionadas de Tekoporã y la Pensión de Adultos Mayores, con una cobertura del 23,9% para la población en condición de pobreza (DGEEC, EPH 2018).

Ante esta situación, el Gobierno tuvo que reforzar los programas antes mencionados e implementar otros como el de Ñangareko y Pytyvó, orientados a los trabajadores informales (65,2% de las personas ocupadas), así como el subsidio por cesantía laboral para los trabajadores formales.

La cuarentena restrictiva de los primeros meses de la pandemia afectó también la venta de los productos nacionales de la agricultura familiar (AF), con la disminución del acopio y la comercialización; aunque en contrapartida, se dio un aumento de la importación y el contrabando de estos productos. La importación de hortalizas y frutos frescos entre los meses de marzo a junio de 2020 aumentó 103%, en comparación al año 2019 en el mismo período (SENAVE). A esto se sumó una sequía severa que afectó al conjunto de la producción, exacerbando los problemas típicos que normalmente padece el sector, como las dificultades de acceso a mercados, bajos precios, etc., y la histórica situación de pobreza en la que se mantienen muchas de las familias. Las sequías, las heladas, las lluvias excesivas, el granizo y las plagas y enfermedades, son algunos de los factores de riesgo que afectan a la AF.

Factores de riesgo en la producción de cuatro rubros (%)



Fuente: Tomado de [Imas \(2020\)](#)

En efecto, las pérdidas por afectaciones del clima, las plagas y enfermedades y otros factores del contexto productivo son frecuentes en el sector. Por ejemplo, en 2011, por efecto de la sequía severa, la AF perdió USD 94 millones de la producción de mandioca y USD 13 millones en la producción de sésamo (BM 2015). En 2017, la sequía, seguida de severas heladas, produjeron daños en 116.700 hectáreas de cultivos frutihortícolas, tales como: melón, sandía, piña, banana, tomate, locote, zapallo, repollo, lechuga y otros, [según el Ministerio de Agricultura y Ganadería \(MAG\)](#), estimando pérdidas por USD 25 millones. Esta situación, aunado a la falta de una política de prevención y gestión del riesgo agroclimático,¹ aumenta el endeudamiento de los productores, dificulta el restablecimiento del ciclo productivo, limita las posibilidades de capitalización y mantiene la pobreza en el sector.



Características de los sectores afectados

Hasta el segundo trimestre de 2020, la fuerza de trabajo en Paraguay estaba compuesta por 3.390.555 personas (66,7% de la población), con una cantidad de ocupados de 3.133.000 personas (61,6%). La subutilización de la fuerza de

¹ Este es un concepto tomado de la experiencia chilena (CAS 2010).

trabajo era de alrededor de 243.000 personas (7,7% de la población ocupada), mientras que los desocupados oscilaban en 257.000 personas (7,6%) y los inactivos circunstanciales por la pandemia llegaron a 217.904. Los asalariados conformaban 1.475.253 personas (47,1% de los ocupados), repartidos entre empleados del sector público (23,7%) y del sector privado (76,3%), de los cuales, 1.118.056 personas se encontraban en el área urbana (75,8%) y 357.197 en el área rural (24,2%). Siendo el empleo doméstico realizado por 210.289 personas, localizadas mayoritariamente en el área urbana (75,5%) (DGEEC, EPHC 2020).

Ante la importante cesantía laboral por el cierre temporal o definitivo de muchas empresas, como consecuencia de las restricciones tomadas por la pandemia, el gobierno comenzó a implementar, a través del Instituto de Previsión Social (IPS), el subsidio por cesantía laboral para los trabajadores formales (Decreto 3.456/2020) con el pago de 50% (G. 1.096.000) del salario mínimo vigente prorrateados por los días cesados, previa aprobación del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). Hasta fines de julio, se realizaron 175.000 pagos a unas 120 mil personas; la diferencia es porque hay personas que repiten (1° y 2° pago). El tercer pago sería a otras 80.000 personas aproximadamente, que son las personas que siguen suspendidas y las que se sumarían como primer pago. Asimismo, también se implementa el subsidio por reposo debido al Covid-19 (Decreto N° 3868/2020) que el IPS paga al trabajador conforme al 50% de su jornal diario por el plazo de 14 días. Esas medidas fueron tomadas ante la falta de un Seguro de Desempleo (SD) de los trabajadores formales.

En el ámbito de la AF, los datos que se tienen son de 269.559 fincas hasta 50 hectáreas² (CAN 2008) y la de 205.994 productores inscriptos en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF, 2016). Procesando los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de 2018, los ocupados en el área rural eran 1.148.829 trabajadores; de los cuales estaban ocupados en la agricultura, ganadería, caza y pesca 550.821 trabajadores (47,9%) y más específicamente trabajando en la agricultura familiar 467.704 personas (40,7%), casi la mitad en situación de pobreza (47,2%) (DGEEC, EPH 2018).

A la baja inversión pública en el sector,³ la falta de mecanismos de prevención del riesgo y las frecuentes crisis experimentadas por las pérdidas de los cultivos y el consecuente endeudamiento de los pequeños productores, los gobiernos sucesivos vienen reaccionando con medidas coyunturales, puntua-

2 Que constituye la superficie máxima para la región Oriental en la definición de la AF. Ver Resolución del GMC 25/2007 y Ley No 6286/2019 de Defensa, restauración y promoción de la agricultura familiar campesina.

3 Entre 0,75% y 0,87% del PIB durante los años 2014 y 2018 (Imas 2020).

les y aisladas frente a las demandas, tales como: la condonación de deudas, el congelamiento de los intereses y el refinanciamiento de las deudas, subsidios por pérdidas de la producción, financiamiento de proyectos a organizaciones campesinas, entre otros. Todo ello ha costado al Estado muchos millones de dólares y, en términos de resultados no han aportado nada sustentable al desarrollo de la AF; por el contrario, ha generado y consolidado prácticas clientelistas y prebendarias con algunas organizaciones del sector.



Instrumentos de protección social existentes, en la región y el mundo, para atender a los mencionados sectores vulnerables

El Seguro de Desempleo (SD) es un mecanismo de protección social utilizado en muchos países del mundo para atender la cesantía laboral. Entre los países del Mercosur, solo Paraguay y Bolivia no lo implementan hasta hoy.⁴ Por lo general, el SD consiste en pagos mensuales decrecientes por un periodo determinado, con asignaciones familiares y cobertura médica a trabajadores asalariados con aportes mínimos a la seguridad social, que han sido cesados o despedidos sin causa justa. Los pagos suelen ser, en promedio, hasta seis meses, con el justificativo mensual de la búsqueda de trabajo. Esta cobertura, al igual que las condiciones y restricciones varían conforme a las normativas de los países.

Con relación a instrumentos para enfrentar los riesgos de la AF y en específico los riesgos agroclimáticos, a partir del 2008, más de 20 esquemas de seguros basados en índices climáticos fueron puestos a prueba en diferentes países en desarrollo. Ejemplo de ellos son los casos de Malawi, Mongolia, Perú, México, Argentina, entre otros (Salvo, 2015). Por ejemplo, en Chile, el éxito del programa de seguros radica en la existencia de un subsidio del Estado que se complementa con los programas de fomento productivo y financiero del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) (CEPAL, FAO, IICA 2015). En México, se encuentran los fondos de aseguramiento, de carácter no lucrativo y mutual que, mediante la recolección de primas, cubren sus gastos de operación y crean reservas para el pago de indemnizaciones aplicadas de manera

4 Uruguay lo utiliza desde 1958, Brasil desde 1986, Argentina desde 1995 y Chile desde 2002.

indexadas (Celaya et al. 2014). En Uruguay, operan mutuales contra pérdidas como consecuencia del granizo en cultivos de integración vertical (arroz y cebada principalmente), que son pagados por el productor con un descuento realizado por los molinos a la hora del pago por el producto entregado (Boletín CEPAL, FAO, IICA). En Brasil, se utilizan dos mecanismos: el de “Garantía Zafra” de carácter paramétrico o indexado para el rango pobre de la AF y, el Seguro a la Agricultura Familiar (SEAF) de funcionamiento tradicional para sectores consolidados de la AF, ambos mecanismos con subsidios a la prima.

Aunque las soluciones de aseguramiento de la producción en la AF son específicas para cada país, tienen en común que la mayoría son apoyadas por los Estados, debido a las preocupaciones por la seguridad alimentaria, el alto costo de las primas para los agricultores y porque las “fallas de mercado” muchas veces impiden que las empresas privadas de seguros ofrezcan mecanismos para manejar adecuadamente los riesgos de la AF. Las modalidades de apoyo de los gobiernos en el aseguramiento agrícola son muy variadas. Entre ellas está la de promover la legislación de seguros, subsidiar las primas, los costos administrativos u operación y la evaluación de pérdidas, actuar como reasegurador, realizar inversiones en investigación y desarrollo y brindar capacitación, así como las de garantizar los créditos o la constitución de fondos de contingencias (CEPAL, FAO, IICA 2015).



Instrumentos que ayudarán a enfrentar la pérdida del ingreso, la gestión del riesgo y la pérdida de la producción

Para atender las dos problemáticas: la cesantía laboral por causas injustificadas y los riesgos agroclimáticos de la AF, se plantean las propuestas del Seguro de Desempleo (SD) y el Fondo de Contingencia Agroclimática para la AF (FOCAAF).

La propuesta del Seguro de Desempleo (SD),⁵ tiene por objetivo otorgar un apoyo económico de carácter temporal (por el tiempo de seis meses, con pagos mensuales de montos regresivos) a los trabajadores que, pudiendo y que-

5 Actualmente, existen propuestas presentadas al Congreso por la diputada Royá Torres en 2018 (archivada); por el diputado Carlos Enrique Silva en 2019 (en trámite) y, los senadores Juan Bartolomé González, Abel González y Víctor Ríos en 2020 (en trámite).

riendo trabajar, pierden su empleo formal de manera forzosa (despido injustificado, quiebra de la empresa, otras causas ajenas al trabajador), de manera a garantizar su sobrevivencia y la de su familia, así como la cobertura sanitaria en caso de enfermedad. El seguro (contributivo entre el Estado, el empleador y el empleado) contemplará el pago por desempleo, asignaciones familiares y cobertura médica, pudiendo incorporar periodos cortos de formación y capacitación laboral.

La propuesta del Fondo de Contingencia Agroclimática para la Agricultura Familiar (FOCAAF)⁶, tiene por objetivo reparar las pérdidas, evitar la caída del ingreso, la merma de los activos e impulsar el reinicio del ciclo productivo. La propuesta de FOCAAF no es propiamente un seguro, ni un subsidio a la prima. Es un Fondo de contingencia cuyo funcionamiento no está normado en el ámbito de la Ley No. 827/96 de Seguros, por lo que será necesario una nueva normativa. Esta propuesta es un instrumento público en corresponsabilidad entre el productor y el Estado para atender contingencias agroclimáticas de la agricultura familiar campesina, que tienen dificultades de acceder a los seguros privados, debido a la escala económica de los cultivos y las mínimas capacidades naturales, físicas, financieras y humanas en la que se desarrolla; así como, por el poco interés de las aseguradoras privadas por este eslabón agrícola debido al bajo retorno que en general representa, tal como ha quedado demostrado en iniciativas anteriores.⁷ El Fondo es acumulativo, evitándose de este modo un subsidio a la prima por parte del Estado, que va a fondo perdido de no utilizarse el seguro. Asimismo, el funcionamiento es a través de índices paramétricos o indexados, con lo cual se disminuye el costo de implementación.

La propuesta del FOCAAF debería ir acompañado de un Fondo de Garantías de Riesgos de la Agricultura Familiar (FOGAR), con el objetivo de disponer de fondos para el financiamiento de las actividades productivas, reactivar el acceso a créditos de los productores y como alternativa para gestionar los diferentes tipos de riesgo a los que se enfrentan los agricultores familiares (productivos, climáticos, sanitarios, de mercados, económicos, financieros, infraestructura, etc.). Este es un instrumento financiero de garantía crediticia en el marco de una Política de Prevención y Gestión del Riesgo y del cual el FOCAAF debería ser parte.

6 En el Congreso Nacional existen propuestas presentadas: en 2018, por el Partido Liberal; por el Frente Guasú y; otra, presentada más recientemente (19/08/2020) por senadores de diferentes bancadas (Lilian Samaniego, Blanca Ovelar, Juan Afara, Amado Florentín, Gilberto Apuril y Pedro Santacruz).

7 Moriya, E., M. Ramírez y N. Delgado (2019) Evaluación final del Proyecto “Micro Seguro Paramétrico Agrícola para Pequeños Productores en Paraguay” ATN/ME-14428-PR / ATN/ME-14427-PR, Tajy, BID, FOMIN, Australian AID, Asunción Paraguay



Desarrollo de los programas

El Seguro de Desempleo (SD)

El SD es aplicado por el MTESS y el IPS. El MTESS tendrá la función de analizar las solicitudes de los trabajadores, aceptar o rechazarlas y el IPS la de realizar los pagos conforme estén establecidos en una normativa al efecto.

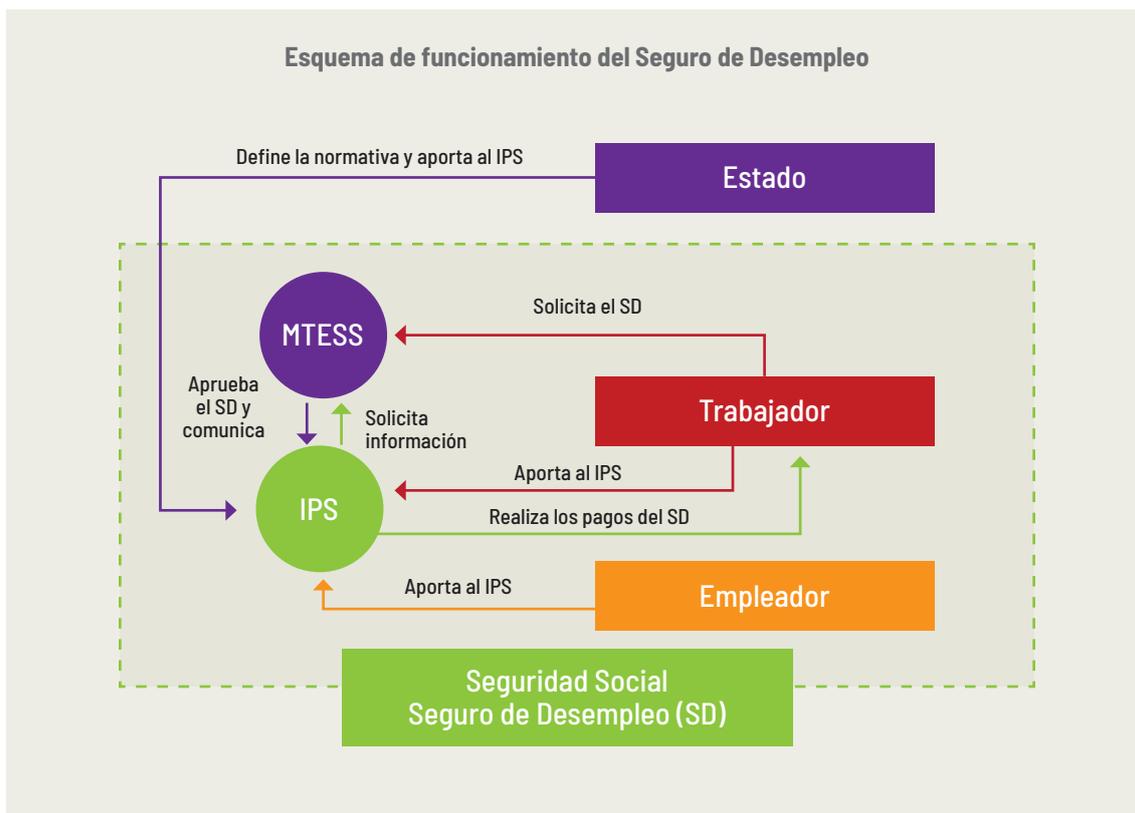
El seguro se puede otorgar cada 2 o 3 años por el tiempo de 6 meses (renovable por una vez si es que así se dispone en la normativa) con pagos mensuales de montos regresivos (por ejemplo 90%, 80%, 70%, 60%, 50% y 40%), fijados en concordancia al salario mínimo legal y en caso de prórroga con el porcentaje del último pago (40%).

Los recursos del SD se obtendrán de X% del aporte obrero patronal y del X% del aporte del Estado, definidos por estudios actuariales. Asimismo, se debería también aplicar una retención de X% de los pagos mensuales del SD que deben distribuirse: X% para el Fondo del Seguro de Desempleo (y asignaciones familiares), X% para jubilación y X% para salud.

Los criterios para ser beneficiarios del SD son: despido injustificado, quiebra de la empresa, otras causas ajenas al trabajador, con dependientes económicos,⁸ no ser beneficiario de otro programa público o pensión o jubilación, entre los más importantes. La amplitud en cuanto a distintos tipos de beneficiarios debe ser definida en la normativa (por ejemplo, la inclusión del empleo doméstico).

La Dirección de Formación y Capacitación Laboral del MTESS, el Sistema Nacional de Promoción Profesional (SNPP), y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL), se encargarán de la capacitación o formación laboral si fuera necesario para mejorar la reinserción laboral del trabajador.

8 Existen casos de países en que el hecho de no tener familia o dependientes económicos no le da derecho a acceder a un seguro de desempleo.



El Fondo de Contingencia Agroclimática para la Agricultura Familiar (FOCAAF)

El FOCAAF, debe ser creado por el Estado paraguayo para atender las emergencias agrícolas de los pequeños productores, buscando reparar las pérdidas para evitar la caída del ingreso y la merma de los activos, así como procurar el reinicio del ciclo productivo para precautelar el abastecimiento alimentario.

El FOCAAF plantea la participación del productor y del Estado en un esquema de corresponsabilidad, donde el primero con su adhesión asuma la responsabilidad del manejo eficiente de los recursos, atienda los cuidados culturales que correspondan y multiplique las previsiones que estén a su alcance para la consecución del proceso productivo. El Estado por su parte tendrá la responsabilidad de realizar los arreglos institucionales y aportar los recursos correspondientes para garantizar básicamente que el proceso productivo no devenga en la pérdida de los activos y la caída de los ingresos, protegiendo a las familias de productores agrícolas para que estos no empeoren su situación o caigan en la pobreza, e incentivando de este modo las oportunidades de superación de la misma.

La operación técnica del FOCAAF debe estar vinculada con índices agroclimáticos, generados del monitoreo del clima a través de estaciones meteorológicas convenientemente instaladas e información agroecológica y estadísticas agrícolas trabajadas para el efecto.⁹



*Dirección de Extensión Agraria (DEAg),

**Banco Nacional de Fomento (BNF),

*** Unidad de Gestión de Riesgos (UGR) del MAG.

9 El FOCAAF se vincula así a índices agroclimáticos relacionados a los rendimientos locales de los cultivos, implementados mediante el monitoreo del clima (precipitación, temperatura, humedad, vientos) a través de estaciones meteorológicas, zonificación de la producción según suelo y clima, valor de los rendimientos por zona y por rubros, etc. El pago de las compensaciones se realiza mediante índices paramétricos definidos previamente, eliminando o disminuyendo la necesidad de una *evaluación en terreno* de la finca (FIDA, 2010; IRI, 2010). El funcionamiento es esencialmente técnico y automático, lo que disminuye su costo administrativo y operativo. Generalmente no hace falta una *evaluación en terreno* y una vez instalado el sistema es menos costoso. Sin embargo, inicialmente necesitará una importante inversión en infraestructura (Estaciones Meteorológicas de monitoreo del clima por distritos o zonas predeterminadas). Se requiere además un conocimiento previo e importantes estudios para su funcionamiento: tales como un historial del clima, zonificaciones agrícolas por rubros y rendimientos agrícolas.

CONCLUSIÓN

El SD y el FOCAAF son dos instrumentos que enfrentan el riesgo de la pérdida de los ingresos y posibilitan la reincorporación al trabajo, sin que se afecte gravemente las condiciones de bienestar y el funcionamiento de los mercados laboral y alimentario. El SD es un instrumento que incentiva la formalización del mercado laboral y el FOCAAF fortalece la seguridad alimentaria. De este modo se estará cubriendo vacíos existentes en la protección social nacional, poniendo a Paraguay en consonancia con los avances en política social de países más desarrollados de larga data en su aplicación.

Tanto el SD como el FOCAAF tienen como universo a dos sectores importantes de la población: los trabajadores formalizados y los pequeños agricultores generalmente productores de alimentos frescos. Las propuestas planteadas son en corresponsabilidad con los trabajadores y de bajo costo para el Estado.

¿Qué **ER** forma?
pensando
el Estado
pospandemia

CADEP Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

Apoyan:

NED National Endowment
for Democracy
Supporting freedom around the world

py paraguay
debate

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP
Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay
Teléfonos: 452 520 / 454 140 / 496 813
Asunción, marzo 2021

www.cadep.org.py