



PARAGUAY

INFORME DE SEGUIMIENTO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Periodo:

Año 2020

Responsables del informe:

Comisión Permanente de la Mesa Técnica de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación (MT MSE)

Fecha del informe:

Julio 2021

Ficha Técnica

Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República

Carmen Ubaldi

Elías Ozuna

Sebastián Bruno

Luis Cabrera

Lilian Meza

Ministerio de Hacienda /Dirección General de Presupuesto

Teodora Recalde

Hilda Benítez

Wilson Caballero

Montserrat Diaz

Elvira Pereira

Karen Torres

Secretaría Técnica del Desarrollo Económico y Social

Nimia Torres

Mabel Cubilla

Índice

○ Resumen ejecutivo	6
1. Introducción	10
2. Proceso de alineación entre Actividades del SPS y Actividades presupuestarias (PpR).....	11
3. Medidas de protección social en el marco de la emergencia por la pandemia COVID-19	14
3.1 Afectación de la emergencia en las condiciones macroeconómicas y en el mercado de trabajo.....	14
3.2 Registro de medidas de emergencia y vinculación a la planificación del SPS .	17
3.3 La Ley de Estado de emergencia	24
3.4 Fortalecimiento del sector salud ante la pandemia	26
3.5 Medidas de protección de ingresos y seguridad alimentaria	27
3.6 Plan de Recuperación Económica Ñapu'ã Paraguay	30
4. Recomendaciones	33
○ Referencias	34

Siglas y Abreviaciones

AE	Acciones Estratégicas
ANDE	Administración Nacional de Electricidad
BNF	Banco Nacional de Fomento
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
COPACO	Compañía Paraguaya de Comunicaciones S.A.
COVID-19	Enfermedad por coronavirus 2019
EE	Equipo Ejecutivo del Gabinete Social
EPHC	Encuesta Permanente de Hogares Continua
ESSAP	Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A
ETI-SPS	Equipo Técnico Interinstitucional para el Seguimiento del SPS 2019
FG	Fondo Ganadero
GpR	Gestión por Resultados
IMAEP	Indicador Mensual de la Actividad Económica del Paraguay
INE	Instituto Nacional de Estadística
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo
MEC	Ministerio de Educación y Ciencias
MH	Ministerio de Hacienda
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
OEE	Organismos y Entidades del Estado
PGN	Presupuesto General de la Nación
PpR	Presupuesto por Resultados
RT	Régimen de Turismo
SEN	Secretaría de Emergencia Nacional
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIIS	Sistema Integrado de Información Social

SPR	Sistema de Planificación por Resultados
SPS	Sistema de Protección Social del Paraguay
STP	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
UTGS	Unidad Técnica del Gabinete Social

○ Resumen ejecutivo

La implementación del Sistema de Protección Social (SPS) estipula la instalación de procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación que procuren la generación de evidencia, a fin de ser considerada para la toma de decisiones en el marco de la Gestión por Resultados (GpR). Normativamente, esta tarea está incluida entre las funciones asignadas al Gabinete Social, mediante Decreto N° 376/2018, que establece que una de ellas es "El diseño y conducción del Sistema de Protección Social, así como la evaluación, seguimiento y monitoreo de su implementación" (Art 3°).

Ya con los antecedentes de seguimiento al punto de partida del SPS para el año 2019, a través del Equipo Técnico Interinstitucional (ETI-SPS), se identificaron tres desafíos a este respecto: la necesaria institucionalización de las funciones de monitoreo, seguimiento y evaluación (en el marco del Modelo de Gestión del SPS); la vinculación de las actividades y metas previstas en la planificación plurianual del SPS con la nueva estructura presupuestaria y con el Sistema de Planificación para Resultados; y la reorientación de las prioridades institucionales y operativas en las medidas de protección social en el marco de la emergencia por la pandemia COVID-19.

En una instancia previa a la instalación de la Mesa Técnica de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación del SPS (prevista en el Modelo de Gestión), el Ministerio de Hacienda y la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS) conformaron, en junio de 2020, una Mesa de Trabajo orientada a la generación de una matriz de vinculación entre las actividades del SPS y su correspondencia con las actividades presupuestarias en 2020, de acuerdo a la nueva estructura del Presupuesto por Resultados (PpR). El esfuerzo, aún en proceso es poder vincular las actividades presupuestarias con las categorías del SPS. En todo caso, el avance de este ejercicio de vinculación preliminar permite identificar tres desafíos de corto plazo: 1) la validación efectiva de las vinculaciones, que en algunos casos requerirá la ratificación del OEE implementador 2) la determinación/estimación de coeficientes de vinculación en actividades presupuestarias que tienen un alcance superior a actividades SPS asociadas; y 3) la determinación/estimación de coeficientes de asignación por categoría que deban desagregarse por categorías etarias del SPS.

Como resultado del Ejercicio Fiscal 2020, las instituciones contaban con una asignación de recursos al cierre del año fiscal 2020 de Gs. 34.819.554.987.566, de los cuales han ejecutado un total de Gs. 29.446.208.088.465, este monto representa el 85% de ejecución al cierre del año 2020.

En cuanto a la respuesta del Estado en términos de protección social en el marco de la situación de emergencia por la pandemia, este informe da cuenta de la afectación en las condiciones macroeconómicas y en el mercado de trabajo. A través de la serie histórica del Indicador Mensual de la Actividad Económica del Paraguay se dio cuenta de la reversión del ciclo de expansión económica, ya visible en marzo de 2020, y con una importante caída en los

meses de abril y mayo. En la segunda parte del año se observaron tendencias oscilantes. En cuanto al mercado laboral, fue ostensible la reducción de la población económicamente activa en el segundo y tercer trimestre. Para el último trimestre de 2020, la incidencia de la desocupación y la subocupación horaria se redujo; del mismo modo que el volumen de personas económicamente inactivas por circunstancias vinculadas a la pandemia.

El deterioro de las condiciones de vida y de las condiciones económicas imperantes han llevado al Estado nacional a disponer de medidas de emergencia. En ese marco, la UTGS registró 70 medidas de orden social tomadas en el marco de la emergencia sanitaria. Dichas medidas fueron vinculadas a las Acciones Estratégicas del SPS, siendo que se identifica un total de 46, con preponderancia de cuatro de ellas:

- Apoyo al emprendedurismo y al desarrollo de MIPYMES en los ámbitos urbano y rural
- Equipamiento y dotación de RRHH (equipos y RRHH administrativo y en salud), con pertinencia cultural
- Fortalecimiento de la gestión para la disminución de daños y pérdidas de familias afectadas por eventos de origen hidrometeorológicos severos, antrópicos, materiales peligrosos y exacerbación de vulnerabilidades, amenazas y riesgos
- Fortalecimiento de la cultura preventiva para garantizar la protección de los derechos laborales.

El principal instrumento normativo de respuesta a la emergencia fue la Ley N° 6524/2020 "Que declara Estado de Emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay ante la pandemia declarada por la organización mundial de la salud a causa del COVID-19 o Coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras". Dicha ley implicó un paquete fiscal, compuesto inicialmente por USD 1.990 millones, autorizado por esta ley, USD 1.600 millones corresponden a los nuevos créditos aprobados por esta normativa, y USD 390 millones provenientes de las deudas aprobadas con anterioridad y dirigidas para contener con mayor fuerza los efectos de la pandemia. Los recursos obtenidos se volcaron inicialmente a 5 grupos/sectores de intervención: salud el derivado de las funciones del Estado, que incluye a programas permanentes de transferencias monetarias orientada a la población en situación de vulnerabilidad y pobreza); y la protección económica a través de las transferencias monetarias coyunturales de emergencia. Así también se adoptaron medidas de subsidios a servicios públicos y orientadas a MIPYMES.

La respuesta temprana ante los desafíos en el control sanitario del COVID-19, permitió el fortalecimiento integral de los servicios de salud. El sector identificó las necesidades orientadas a la atención de la pandemia, fortaleciendo los servicios de salud en términos de infraestructura, adquisición de insumos y equipos e incorporación de profesionales de blanco distribuidos en todo el territorio nacional.

En virtud de la afectación de la pandemia en los ingresos de los hogares, se destacó la importancia particular de las medidas de protección de ingresos y seguridad alimentaria. Respecto de los programas de transferencias ya existentes (Abrazo, Pensión alimentaria y Tekoporã), el Gobierno Nacional aseguró las partidas presupuestarias para el pago de la población beneficiaria, adelantando incluso fechas de pago en los primeros meses de afectación por la pandemia. En cuanto a los programas coyunturales, la primera respuesta fue Ñangareko (de pago único), concebido inicialmente como un bono alimenticio para reformularse en una modalidad de transferencia monetaria por medios de pagos electrónicos. El Programa Pytyvõ aprovechó la experiencia ganada en el Programa Ñangareko y optimizó los instrumentos de captura de información a través de formularios electrónicos y los mecanismos de pago mediante el uso de billeteras electrónicas y sistemas innovadoras como el sistema de cobro por cédula de identidad (Tarjeta Cédula). Todo esto implicó una reducción en la posibilidad de aglomeraciones y agilizó el proceso mediante el cual los beneficiarios recibían el subsidio de forma directa sin intermediarios ni costo adicional. Del mismo modo, en Pytyvõ se ajustaron los criterios de selección, procurando optimizar las transferencias en cantidad de hogares y cobertura geográfica. La segunda etapa del Programa (Pytyvõ 2.0) priorizó a sectores económicos y zonas geográficas más afectadas por la pandemia y las medidas adoptadas. A los programas mencionados, se agregan otros de alcance delimitado, como el subsidio a artistas; y el de pobladores de Alto Paraná. Por último, el subsidio de IPS permitió cubrir a la población asalariada formal, expuesta a ceses temporales y afectación de ingresos. Complementariamente al despliegue de programas de transferencias, el Gobierno Nacional desarrolló acciones articuladas de entrega de alimentos, financiamiento de ollas populares y albergues.

Por último, en el apartado vinculado a la respuesta ante la pandemia, se describe sintéticamente el Plan de Recuperación Económica Ñapu'ã Paraguay. El plan proyecta la movilización de 327,6 millones de USD para sustentar las intervenciones del pilar social. Este pilar concibe a la protección social en su sentido amplio, más allá de las medidas de corte selectivo, añadiendo también en su espectro a decisiones del campo económico y tributario que estimulen la generación de puestos de trabajo e ingresos. Su espectro de intervención se desagrega en medidas orientadas a: Facilitar la formalización de empresas y creación de empleos; Formalización del Empleo; Apoyo a la reconversión empresarial y de trabajadores; Mantener una ayuda directa a los sectores vulnerables afectados; Adultos Mayores; Tekoporã; Abrazo; Seguridad Alimentaria; Conectividad; Programas de Desarrollo para el sector Agrícola; Inserción a los Mercados Agrarios (PIMA); Apoyo a la Gobernaciones; Fortalecimiento del Sistema de Protección Social del Paraguay “¡Vamos!. Terminan de conformar el pilar social del programa otras medidas orientadas a facilitar el comercio y otras de corte tributaria y fiscal.

El informe concluye con un conjunto de recomendaciones orientadas a la consolidación de la función de seguimiento del SPS, así como componentes vinculados:

- Consolidar la vinculación de actividades del Sistema de Protección Social con las actividades presupuestarias, incluyendo los coeficientes de ajuste requeridos, ya que se trata del insumo principal para el seguimiento de metas financieras desde la vigencia de la estructura presupuestaria por PpR (2020 en adelante).
- Identificar la manera de avanzar en forma conjunta en los sistemas del SIAF, SPR y el SIIS para poder facilitar el monitoreo y seguimiento de las acciones previstas en el marco del SPS.
- A fin de obtener la mayor precisión de la información y la identificación de factores claves en los procedimientos analíticos, se recomienda la instalación de talleres con las instituciones participantes del SPS, con lo que se contribuirá en el conocimiento sectorial de las actividades del SPS y sus elementos para su seguimiento.
- Una vez finalizada la tarea de vinculación de actividades y establecidos los mecanismos operativos de recolección de insumos para el seguimiento; resulta fundamental la fijación de cronogramas de etapas de producción de los informes de seguimiento, que aseguren su entrega con criterio de oportunidad.
- Además de los Informes regulares de seguimiento, resulta de interés la identificación de las necesidades de reportes ad-hoc, como los establecidos en el reciente convenio entre el Gobierno Nacional y la Unión Europea.
- En cuanto a las medidas de emergencia, resulta notable las lecciones aprendidas en el marco de la experiencia en el diseño (conceptual y normativo) e implementación, especialmente en los programas de transferencias monetarias y entrega de alimentos. Es de interés la potencial instalación de una evaluación ad-hoc con eje dichas acciones en su aplicación durante el contexto de emergencia y recuperación.

1. Introducción

La implementación del Sistema de Protección Social (SPS) estipula la instalación de procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación que procuren la generación de evidencia, a fin de ser considerada para la toma de decisiones en el marco de la Gestión por Resultados (GpR). Normativamente, esta instancia está incluida entre las atribuciones del Gabinete Social, donde en Art.3° del Decreto N° 376/2018 establece entre sus funciones "El diseño y conducción del Sistema de Protección Social, así como la evaluación, seguimiento y monitoreo de su implementación".

En el año 2019 la función de seguimiento se desarrolló a través de la conformación del Equipo Técnico Interinstitucional (ETI-SPS) –coordinado por el Ministerio de Hacienda (MH), la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS)–, que desarrolló tres informes trimestrales. Dichos informes tuvieron como eje en las metas físicas y presupuestarias de 91 productos presupuestarios identificados como punto de partida en la fase de planificación estratégica en la cual se encuentra el Sistema.

El contexto del año 2020 planteó como desafíos la institucionalización de las funciones de monitoreo, seguimiento y evaluación (en el marco del Modelo de Gestión del SPS); el ejercicio de vinculación de las actividades previstas en la planificación estratégica plurianual del SPS con la nueva estructura presupuestaria; y la reorientación de las prioridades institucionales y operativas en las medidas de protección social, bajo la emergencia por la pandemia COVID-19.

Como avance en el seguimiento a la implementación del SPS, en el contexto ya descrito, el presente Informe tiene dos objetivos centrales. En primera instancia, dar cuenta de los resultados presupuestarios en actividades vinculadas al SPS. En segunda instancia, informar sobre las medidas de protección social tomadas en el marco de la emergencia por la pandemia COVID-19 y su fase posterior, de recuperación económica.

En el segundo apartado se detallan los alcances y el avance del proceso de vinculación entre Actividades del SPS y Actividades presupuestarias PpR. Como producto de la vinculación, se detalla sobre la ejecución del plan financiero al cierre 2020 de las actividades del SPS, vinculadas a las actividades presupuestarias.

El tercer apartado está centrado en las medidas de protección social en el marco de la emergencia por la pandemia COVID-19. Allí primeramente se da cuenta de la afectación de la emergencia en las condiciones macroeconómicas y en el mercado de trabajo. Las secciones posteriores se centran en el registro y sistematización de las medidas de emergencia en su vinculación con la planificación del SPS; los alcances de la Ley de Estado de emergencia (N°6524/2020); el fortalecimiento del sector salud ante la

pandemia; las especificaciones de las medidas de protección de ingresos y seguridad alimentaria; y, por último, los lineamientos de protección social del Plan de Recuperación Económica Ñapu'a Paraguay.

En tanto que, en el último apartado se puntualizan una serie de recomendaciones en torno al cierre del seguimiento del SPS en 2020 y la consolidación de la función en adelante.

2. Proceso de alineación entre Actividades del SPS y Actividades presupuestarias (PpR)

Los primeros informes de seguimiento a la implementación del SPS, desarrollados durante el año 2019, estuvieron ceñidos por 91 productos presupuestarios del Presupuesto General de la Nación (PGN) de dicho año, los cuales estaban alineados a las acciones estratégicas propuestas en el SPS. Este universo de seguimiento fue denominado Plan de Acción o Punto de Partida 2019 del SPS.

En el marco del proceso de implementación del enfoque de Gestión por Resultados, el Ministerio de Hacienda desarrolló una reformulación de la estructura presupuestaria, el cual se plasmó en el PGN 2020. En tal sentido, el Presupuesto por Resultados se erige como un pilar de la Gestión para Resultados en el Desarrollo, que orienta la asignación de recursos para la generación de valor público (Ministerio de Hacienda, 2018:6).

En el contexto del despliegue de la planificación estratégica plurianual 2018-2023 del SPS, se planteó la necesidad de establecer la vinculación entre las Actividades del SPS y las Actividades presupuestarias, ya basadas en la nomenclatura del PpR. La tarea de vinculación entre ambos tipos de actividades es la que permite la aplicación de las funciones de monitoreo y seguimiento de las metas presupuestarias asociadas a las actividades del SPS, dicho ejercicio se ha tomado como desafío a seguir realizando durante los siguientes periodos de seguimiento del SPS, dado que no se ha podido concluir la vinculación hasta nivel de categorías sino sólo hasta el nivel de pilares del SPS.

A fin de implementar la tarea de vinculación, se instauró una Mesa de trabajo bilateral MH-UTGS. En ese marco, se desarrolló una identificación preliminar de vinculaciones entre ambos tipos de actividades, plasmada en una matriz. Finalizada una primera etapa interna de la Mesa de trabajo, se remitieron extractos de la matriz de vinculación de actividades a los Organismos y

Entidades del Estado (OEE) con responsabilidad de implementación, a fin de validar o rectificar la información.

Como resultado de avance del proceso en el ejercicio de vinculación del SPS con el PGN, se puede destacar que, puesto que las actividades presupuestarias no se encuentran desagregadas por rango etario, se consultó a los OEE, componentes del SPS la correspondiente desagregación, obteniendo una validación parcial del ejercicio de vinculación, por tanto, es un desafío para la mesa técnica y todos los OEE que componen el SPS seguir avanzando en dicha tarea para el seguimiento en el SPS.

Como producto de la vinculación, la figura 1 detalla sobre la composición de los pilares del SPS, la distribución presupuestaria y el nivel de ejecución.

Figura N° 1. Composición por Pilares del SPS vinculadas con las actividades del Presupuesto General de la Nación (PGN). Año 2020.

Cierre del Ejercicio Fiscal 2020				
Composición de Pilares	OEE componentes por pilares	Plan Financiero en millones G.	Ejecución del Plan Financiero en millones G.	% Ejecución
I	Integración Social	22.876.752	20.056.182	88
II	Inserción Laboral y Productiva	5.863.547	4.378.714	75
III	Previsión Social	6.079.256	5.011.312	82
Sumatoria Total en G.		34.819.555	29.446.208	85
En U\$S.		5.014	4.241	

En la figura 2 se presenta el análisis de manera general sobre la ejecución del plan financiero anual de las actividades presupuestarias del PGN, al cierre del año 2020 vinculadas al SPS.

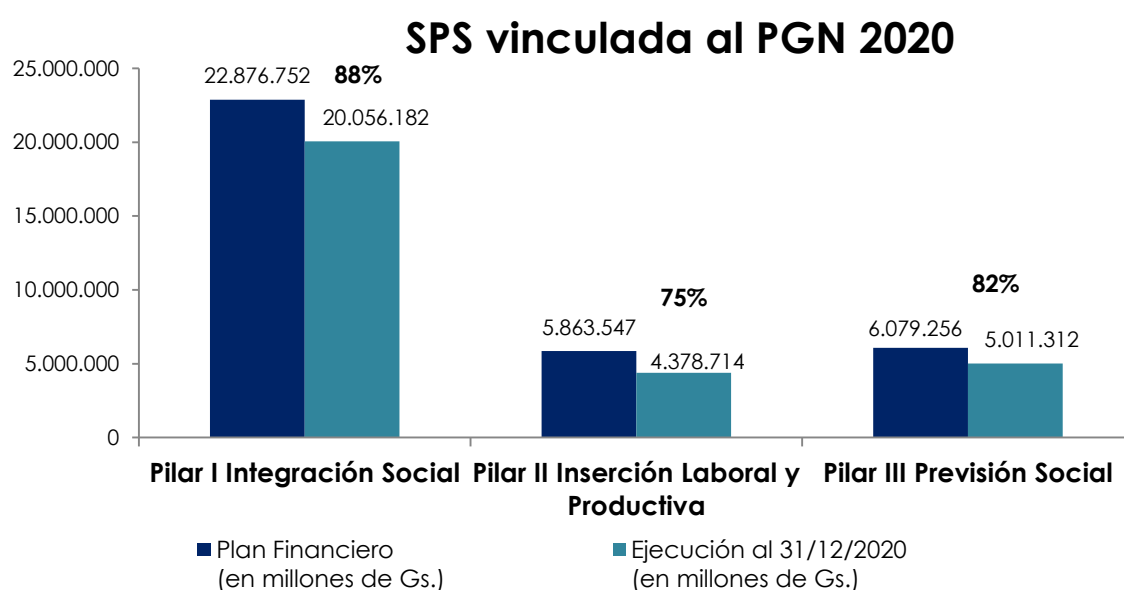
Como resultado al cierre del año 2020, las instituciones han ejecutado un total de Gs. 29.446.208.088.465

Resulta fundamental destacar que la tarea de vinculación es un proceso aún abierto, por tanto, sus resultados de avance tienen un carácter preliminar, en todo este proceso con los OEE se han identificado algunos desafíos importantes a resolver:

- La validación efectiva de las vinculaciones del SPS con el PGN, que requerirá la revisión exhaustiva de cada OEE implementador.
- El esfuerzo de realizar la desagregación de la información presupuestaria por categorías del SPS, ya que actualmente en su mayoría no están desagregadas.

Mediante el ejercicio de vinculación del SPS al PGN 2020, se ha podido extraer datos de ejecución al cierre del año 2020, respecto al Plan financiero anual, vinculadas al SPS, y por pilares tal como se observa en la figura 3.

Figura N° 3: Ejecución del Plan financiero al cierre del año 2020, de los pilares componentes de las Actividades del SPS, vinculadas al PGN.

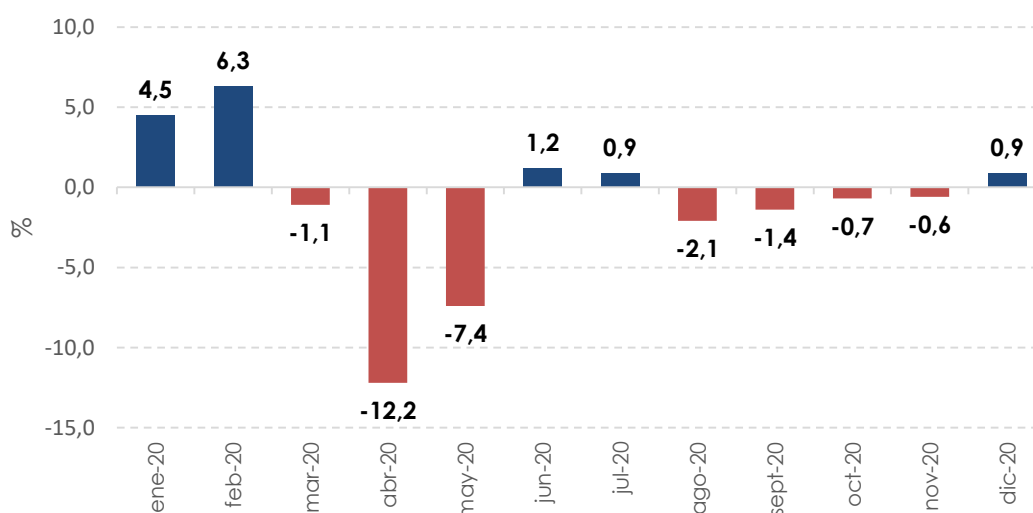


3. Medidas de protección social en el marco de la emergencia por la pandemia COVID-19

3.1 Impacto de la emergencia en las condiciones económicas y en el mercado de trabajo en el 2020.

En la contextualización de la afectación de la pandemia COVID-19 en las condiciones económicas de Paraguay, con incidencia en las condiciones de vida y de protección social de la población, el Ministerio de Hacienda (2020) describe un escenario inicial a principios de 2020 donde se proyectaba una expansión del PIB en 4,1%. Como antecedente, durante la primera parte de 2019 se observó una retracción económica; en tanto que la segunda mitad del año evidenció una sostenida mejora. La tendencia se mantuvo robusta en los meses de enero y febrero de 2020; en tanto que ya en marzo, con medio mes de vigencia de las medidas de confinamiento, se observó una retracción interanual¹ de 1,1% (Figura 4).

Figura N° 4. Variación interanual del Indicador Mensual de la Actividad Económica del Paraguay (IMAEP). Enero a diciembre de 2020.



¹ El valor consignado corresponde a la variación relativa del mes analizado respecto del mismo mes en el año anterior -por ejemplo, para marzo de 2020 = $[(\text{IMAEP marzo 2020} - \text{IMAEP marzo 2019}) / \text{IMAEP marzo 2019} * 100]$ -. Como medida, entregar señales en el corto plazo sobre la evolución de la economía.

Fuente: UTGS, con base en BCP, Reportes mensuales del Indicador Mensual de la Actividad Económica del Paraguay.

En este sentido, cabe señalar que el Paraguay se encuentra entre los países menos afectados, las estadísticas nos muestran claramente que nuestro país fue el que menos cayó económicamente en la región en el 2020, con una caída de apenas 0.6%, mientras que el resto cayó en un 7%.

La afectación macroeconómica tuvo un claro correlato en el mercado de trabajo. En el segundo trimestre de 2020 la afectación de la pandemia en la fuerza de trabajo prácticamente no impactó en las tasas de desocupación y de subocupación horaria, sino que se expresó en la reducción de la población económicamente activa (PEA). Un importante contingente de población habitualmente ocupada pasó a encontrarse como “inactiva circunstancial”².

A partir de estimaciones basadas en la serie histórica de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC), en el segundo trimestre prácticamente 2 de cada 10 personas que conforman la fuerza de trabajo habitual se encontraba en situación de desocupación, o subocupación horaria, o inactividad circunstancial (INE, 2021a:12). Este nivel agregado de problemáticas de vinculación con el mercado de trabajo se elevó en 8,3 puntos porcentuales si se lo compara el segundo trimestre de 2020 con el último trimestre del año 2019 y de 6,2 puntos porcentuales respecto del primer trimestre (figura N° 5). Ya en el tercer trimestre se observó un valor superior en el indicador de subocupación horaria, en tanto que bajó casi a la mitad el volumen de población inactiva circunstancial. Para finales del 2020 la suma de las 3 situaciones problemáticas constituía el equivalente a 14,9% de la fuerza de trabajo; ya solo 3,3 puntos por encima de la suma de la desocupación y la subocupación horaria observada en el mismo trimestre de 2019.

Figura N° 5. Desocupación, Subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo e inactivos circunstanciales por trimestre y año. Años 2019 y 2020

Desocupación, Subocupación e Inactivos Circunstanciales	4° Trim. 2019	1° Trim. 2020	2° Trim. 2020*	3er Trim. 2020	4° Trim. 2020
Población Desocupada	209.538	285.904	256.882	294.697	266.902
Población Subocupada por Insuficiencia de tiempo de trabajo (*)	216.064	209.273	243.324	301.488	233.905
Población clasificada como inactivos circunstanciales	-	-	217.904	111.162	61.083
Total de las tres situaciones	425.602	495.177	718.110	707.347	561.890

² Se trata de personas que se encontraban disponibles para trabajar, pero no buscaron trabajo debido a las medidas restrictivas sobre la movilidad y la actividad de la población.

Desocupación, Subocupación e Inactivos Circunstanciales	4° Trim. 2019	1° Trim. 2020	2° Trim. 2020*	3er Trim. 2020	4° Trim. 2020
Población en la Fuerza de Trabajo incluyendo inactivos circunstanciales	3.676.299	3.606.972	3.608.459	3.724.780	561.890
% de las 3 situaciones respecto a la FT + Inactivos circunstanciales	11,6	13,7	19,9	19,0	14,9

Fuente: INE. Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2019-2020.

Nota: (*) Calculado sólo sobre la ocupación principal por recortes en el cuestionario de la EPHC 2° Trimestre - 2020

En cuanto a los efectos diferenciales, cabe destacar que, si bien la reducción anual (cuarto trimestre 2020-2019) de la población ocupada fue de 0,4% términos generales, el impacto específico se centró en la fuerza de trabajo del sector terciario de la economía. Considerando la información del último trimestre de 2020, se observó una reducción absoluta de más de 54 mil personas respecto de la población ocupada en el sector terciario en el mismo período de 2019; que en términos relativos supuso una variación de -2,5% (INE, 2021a).

La incidencia de la pobreza monetaria previo a la pandemia (último trimestre de 2019) alcanzaba al 23,5% de la población; con una pobreza extrema que abarcaba al 4%. Para el último trimestre de 2020, la incidencia de la pobreza alcanzaba el 26,9%; en tanto que la pobreza extrema se situó en 3,9, muy similar a 2019 (INE, 2021b).

Cabe destacar que el impacto de la pandemia derivó en una serie de medidas de emergencia. Entre ellas, se destaca el fortalecimiento de los programas permanentes de transferencias monetarias; a los cuales se sumaron otros de carácter excepcional. En conjunto, las transferencias evitaron la adición de 3,2 puntos porcentuales en el nivel de pobreza total y de 2,5 puntos porcentuales en el nivel de pobreza extrema. (INE, 2021b:14-15).

En los próximos apartados se detallan las principales medidas aplicadas en el marco de la emergencia.

3.2 Registro de medidas de emergencia y vinculación a la planificación del SPS

Ante la irrupción de los primeros casos en la región sudamericana, el Gobierno Nacional implementó acciones preventivas basadas en los criterios de control epidemiológico bajo las directrices del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social³. Con la confirmación del primer caso de COVID-19 en el territorio nacional y en atención a las limitaciones del sistema de salud pública y la falta de observancia de las medidas preventivas en varios sectores de la ciudadanía, el 16 de marzo se decretó el estado de emergencia sanitaria⁴, instaurando de manera temprana un aislamiento preventivo general de la población. Ya con la vigencia del estado de emergencia sanitaria, se desplegaron progresivamente un conjunto de medidas económicas y de protección social, a fin de responder a los desafíos e implicancias de la pandemia en el contexto nacional.

En este apartado se presenta el registro –realizado por la UTGS– sobre las principales medidas socioeconómicas y sanitarias tomadas a nivel gubernamental para enfrentar la emergencia sanitaria nacional decretada por la pandemia de la enfermedad por coronavirus COVID-19 y posterior declaración de aislamiento social desde el 11 de marzo de 2020⁵.

La matriz de registro de medidas se generó en paralelo a las primeras disposiciones tomadas por el Gobierno nacional en respuesta a los desafíos sociales de la pandemia; en tanto que también fue utilizada como insumo para la toma de decisiones, con foco en niveles de cobertura respecto de poblaciones de referencia e identificación de segmentos sociales con necesidades de protección social. La actualización de la matriz ha tenido de carácter permanente⁶.

Las medidas registradas provienen de las normativas dispuestas por el Gobierno, las cuales han sido vinculadas con la matriz de planificación del Sistema de Protección Social (SPS), además de incorporar otros elementos de análisis como el tipo de medida, la población potencial y objetivo, asignación presupuestaria y las instituciones a cargo.

A la fecha de corte de este informe se tienen identificadas 70 medidas vinculadas directa o indirectamente a protección social. El primer insumo para el llenado de la matriz ha sido la Ley N° 6524/2020 “Que declara Estado de

³ Que tiene su expresión normativa en el Decreto N°3442/2020 (9/3/2020) “POR EL CUAL SE DISPONE LA IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES PREVENTIVAS ANTE EL RIESGO DE EXPANSIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) AL TERRITORIO NACIONAL”.

⁴ Decreto N°3456/2020 “POR EL CUAL SE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL PARA EL CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS SANITARIAS DISPUESTAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ACCIONES PREVENTIVAS ANTE EL RIESGO DE EXPANSIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19)”

⁵ Resolución No. 90/2020 del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en fecha 10 de marzo.

⁶ La matriz se encuentra disponible en <https://www.gabinetesocial.gov.py/seccion/165-.html>

Emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay ante la pandemia declarada por la organización mundial de la salud a causa del COVID-19 o Coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras”, con un total de 16 medidas identificadas a partir de los 55 artículos de la misma⁷(en el próximo apartado se detallan especificidades en torno a la mencionada normativa). De ellas, dos fueron desagregadas en más de una categoría debido a que iban destinadas a diferentes grupos poblacionales, por lo que la matriz de registro reporta 24 acciones provenientes de la Ley. Las restantes 46 medidas fueron dispuestas por fuera de la Ley N° 6524/2020; mediante otros decretos, resoluciones o comunicados de los ministerios.

La figura N° 6 da cuenta de la diversidad de medidas tanto en grupos poblacionales de especial atención en la coyuntura actual como a los establecidos en la matriz de planificación plurianual del SPS, que como puede verse, tiene mayor incidencia en los dos primeros pilares (Integración Social; e Inserción laboral y productiva) y en los grupos de edades de población en edad de trabajar y en situación de pobreza o vulnerabilidad.

En cuanto a la vinculación a nivel de las Acciones Estratégicas del SPS, se han registrado incidencia en 46 de ellas, con preponderancia en cuatro de ellas relativas a:

- Apoyo al emprendedurismo y al desarrollo de MIPYMES en los ámbitos urbano y rural
- Equipamiento y dotación de RRHH (equipos y RRHH administrativo y en salud), con pertinencia cultural
- Fortalecimiento de la gestión para la disminución de daños y pérdidas de familias afectadas por eventos de origen hidrometeorológicos severos, antrópicos, materiales peligrosos y exacerbación de vulnerabilidades, amenazas y riesgos
- Fortalecimiento de la cultura preventiva para garantizar la protección de los derechos laborales.

Figura N° 6. Distribución de las medidas de emergencia registradas según grupos de especial atención, pilares de protección social, categorías y acciones estratégicas del SPS.

Categoría	Característica	Número de medidas registradas*
Identificación de selectividad de	Población con COVID19	4
	Participantes en programas sociales selectivos TM (por pobreza/vulnerabilidad)	10

⁷ 5 son medidas de protección social y 11 de carácter indirecto que implica que la medida es de corte más bien económico, administrativo, fiscal o financiero pero que indirectamente incide en protección social.

Categoría	Característica	Número de medidas registradas*
poblaciones de especial atención de las medidas Vinculación por pilares de la matriz de planificación del SPS	En situación de pobreza-vulnerabilidad no participante en programas sociales selectivos	9
	Trabajadores en informalidad laboral	5
	Pueblos indígenas	2
	Migrantes retornados	4
	Otros (mayormente empresas y otros trabajadores)	42
	I - Integración Social	33
	II - Inserción Laboral y Productiva	37
	III - Previsión Social	2
Categoría del SPS a la que impacta la medida	0-4	2
	5-13	6
	14-17	8
	18-29	33
	30-59	33
	60+	2
	Todas las edades	15
	Hogares	16
Acciones estratégicas del SPS		
0-A-I-5	Fortalecimiento de los servicios de salud a través de los protocolos para la detección, derivación y atención diferenciada de niñas y niños en riesgo y situación de violencia y abuso	1

Categoría	Característica	Número de medidas registradas*
0-C-I-2	Prevención y atención oportuna e integral de niñas y niños con exposición al trabajo infantil, con énfasis en sus peores formas.	1
0-C-I-4	Atención multidisciplinaria, interinstitucional, oportuna e integral de niñas y niños afectados por todo tipo de violencia y con especial énfasis en abuso sexual infantil, y trata de personas	1
14-B-I-1	Establecimiento de estrategias para la permanencia de las personas adolescentes en el sistema educativo hasta la conclusión de sus estudios, en especial para quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad tales como: pobreza, en riesgo y víctimas de violencia, mujeres adolescentes en situación de riesgo (embarazadas y madres) y adolescentes en conflicto con la ley	1
14-C-II-3	Protección de los derechos laborales de las personas adolescentes que trabajan	3
18-A-I-2	Desarrollo de un programa de culminación de la Educación Media con metodología flexible	2
18-A-I-3	Promoción del acceso, uso y apropiación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para cerrar brecha digital de las personas jóvenes	4
18-B-II-1	Promoción de la educación y formación técnica profesional para la inserción laboral y la generación de ingresos que permitan a las personas jóvenes mejorar su calidad de vida	1
18-B-II-3	Apoyo al emprendedurismo impulsado por personas jóvenes para la generación de ingresos y desarrollo productivo y económico	2
18-B-II-4	Asistencia a las personas jóvenes para una inserción innovadora en la producción agropecuaria, con especial atención en quienes están en situación de pobreza	3
30-B-I-4	Promoción del acceso, uso y apropiación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para cerrar brecha digital de las personas adultas	4
30-C-II-1	Promoción de la educación y formación técnica profesional para la inserción laboral y la generación de ingresos que permitan a las personas adultas a mejorar su calidad de vida	1

Categoría	Característica	Número de medidas registradas*
30-C-II-2	Apoyo al emprendedurismo y al desarrollo de MIPYMES en los ámbitos urbano y rural	8
30-C-II-3	Fortalecimiento y ampliación del apoyo a pequeños productores agropecuarios para seguridad alimentaria y mejora de los ingresos	4
5-A-I-2	Atención multidisciplinaria, interinstitucional, oportuna e integral de niñas y niños afectados por todo tipo de violencia y con especial énfasis en abuso sexual infantil y trata de personas, con la participación de los gobiernos locales y departamentales	1
5-B-I-3	Gestión de Dispositivos de respuesta inmediata ante situaciones de riesgo, de violencia, abuso de niñas y niños.	1
5-C-I-1	Promoción de la asistencia y permanencia de los estudiantes de 5 a 13 años en instituciones educativas oficiales y privadas subvencionadas del sistema educativo.	2
5-C-I-3	Prevención de la deserción escolar de estudiantes del 3er ciclo del sistema educativo nacional	2
5-C-I-5	Implementación de innovaciones pedagógicas en instituciones educativas oficiales que ofrecen 1er y 2do ciclo de la educación escolar básica a estudiantes de 6 a 11 años, del Sistema Educativo Nacional, que contribuyan a la retención y culminación de los estudios	2
60-B-III-1	Fortalecimiento de gestión y ampliación de la cobertura de pensiones contributivas y no contributivas	1
E-A-I-2	Construcción, rehabilitación y mejoramiento de los establecimientos de salud	2
E-A-I-3	Equipamiento y dotación de RRHH (equipos y RRHH administrativo y en salud), con pertinencia cultural	10
E-A-I-7	Ampliación del acceso de la conectividad digital	3
E-A-II-5	Fortalecimiento de la cobertura del acceso a energía eléctrica adecuada, asequible y sostenible a las comunidades	7
E-B-I-1	Fortalecimiento de la gestión para la disminución de daños y pérdidas de familias afectadas por eventos de origen	8

Categoría	Característica	Número de medidas registradas*
	hidrometeorológicos severos, antrópicos, materiales peligrosos y exacerbación de vulnerabilidades, amenazas y riesgos	
H-A-I-1	Ampliación de la cobertura de las transferencias monetarias que permitan a familias en situación de pobreza, solventar los gastos para el ejercicio de los derechos, con articulación virtuosa interinstitucional, con especial atención en territorios con alta incidencia de pobreza en zonas rurales y urbanas.	2
H-A-I-2	Ampliación de la cobertura de las transferencias monetarias que permitan a familias en situación de pobreza, solventar los gastos para el ejercicio de los derechos, con articulación virtuosa interinstitucional, con especial atención en territorios con alta incidencia de pobreza en zonas rurales y urbanas	2
H-A-II-4	Fomento y promoción de la seguridad alimentaria y/o generación de renta para la agricultura familiar y para las comunidades indígenas	3
H-B-I-3	Fortalecimiento y ampliación de la oferta de soluciones habitacionales	2
H-B-I-4	Fortalecimiento del acceso a energía eléctrica adecuada, asequible y sostenible a los hogares	7
T-B-I-4	Prevención, detección y atención de la violencia de género contra las mujeres incluida la trata	1
T-E-I-2	Ampliación de las estrategias para la prevención, detección y atención del delito de tráfico de migrantes.	1
T-E-I-3	Desarrollo de estrategias para la atención integral de personas que retornan al país y se encuentran en situación de pobreza	1
T-E-I-4	Apoyo de la protección consular para emigrantes paraguayos y a aquellas con procesos judiciales en el exterior	1
T-G-I-1	Promoción de la salud preventiva tanto en la cultura ciudadana como en los servicios públicos	4
T-G-I-3	Ampliación de la cobertura y fortalecimiento del primer nivel de atención en salud, a través de las USF	3
T-G-I-4	Fortalecimiento de la red de servicios con el segundo nivel de atención en salud	5

Categoría	Característica	Número de medidas registradas*
T-G-I-7	Fortalecimiento del sistema de información, conectividad y vigilancia de la salud en general y que permita tomar decisiones prontas y oportunas	3
T-H-I-1	Incremento sustantivo del nivel de calidad del proceso educativo, tanto en recursos (materiales y conectividad), contenidos y en las condiciones laborales y formativas del personal docente, con especial atención al acceso a los avances tecnológicos que facilitan el aprendizaje	1
T-H-I-3	Diseño e implementación de reformas en la educación inclusivas, participativas y actualizadas que tengan en cuenta la realidad nacional y de las comunidades	3
T-I-II-1	Fortalecimiento de la vigilancia de la legislación laboral y de la inspección a esos efectos	4
T-I-II-2	Fortalecimiento de la cultura preventiva para garantizar la protección de los derechos laborales	8
T-K-III-3	Promoción de la cultura de la cotización para la seguridad social	1
T-K-III-4	Implementación de mecanismos para velar por el otorgamiento de las prestaciones de corto y largo plazo de la seguridad social a las personas trabajadoras del sector asalariado contributivo	1
T-K-III-5	Mejoramiento de los servicios de la seguridad social para las personas afiliadas titulares, beneficiarias, jubiladas y pensionadas	1
T-K-III-6	Mejoramiento de la gestión (simplificación y facilitación de los trámites) de los servicios para la prestación de pensiones de carácter contributivo	1

Fuente: elaboración a partir de Matriz de planificación que relaciona las medidas en el marco del Plan de Emergencia ante la COVID-19 y las Acciones Estratégicas del SPS 2019-2023.

Nota: * La sumatoria no reproduce el total de medidas debido a la posibilidad de seleccionar opciones múltiples.

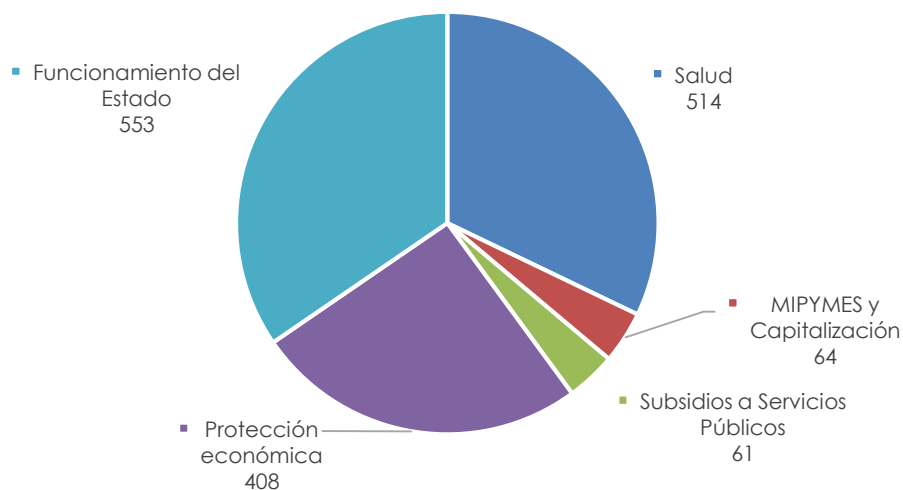
3.3 La Ley de Estado de emergencia

Tal como se mencionó anteriormente, la Ley N° 6524/2020 “Que declara Estado de Emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay ante la pandemia declarada por la organización mundial de la salud a causa del COVID-19 o Coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras” y su normativa asociada se erigieron como las principales herramientas que estructuraron la respuesta del Estado ante la pandemia. Con la Ley de emergencia se aprobó una línea de créditos de USD 1.600 millones, por la vía de endeudamiento del Estado, distribuido en cinco grupos:

- Salud: Transferencia de recursos para cubrir las necesidades sanitarias en cuanto a infraestructura, Recursos Humanos, Insumos, Medicamentos, Equipamientos y otros.
- Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) y Capitalización: Transferencias a instituciones como Crédito Agrícola de Habilitación, Agencia Financiera de Desarrollo y el Fondo de Garantía para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, para asegurar el financiamiento a los productores y pequeñas y medianas empresas.
- Subsidios a Servicios Públicos: Transferencias a Administración Nacional de Electricidad (ANDE), Compañía Paraguaya de Comunicaciones S.A. (COPACO) y Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. (ESSAP) para el otorgamiento de exoneraciones y diferimiento de pago a los usuarios.
- Protección económica: Para el pago de subsidios a la población vulnerable y a trabajadores informales a través de los programas Ñangareko y Pytyvõ, respectivamente; y pagos por ceses y suspensiones laborales a empleados formales realizados a través del Instituto de Previsión Social.
- Funcionamiento del Estado: Para asegurar los pagos a sectores como personal de blanco, Fuerzas Públicas, así como de las jubilaciones y pensiones, y de programas sociales como Tekoporã y Pensión alimentaria para adultos mayores, entre otros.

En cuanto a la distribución del paquete fiscal de Paraguay para mitigación del COVID-19, compuesto inicialmente por USD 1.990 millones, autorizado por la Ley de Emergencia, USD 1.600 millones corresponden a créditos aprobados por esta normativa, prepondera la cobertura de los requerimientos del sector salud (USD 514 millones); el derivado de las funciones del Estado (USD 553 millones, que incluye a programas permanentes de transferencias monetarias orientada a la población en situación de vulnerabilidad y pobreza); y la cobertura de las transferencias monetarias coyunturales de emergencia (USD 408 millones). En tanto que las medidas de subsidios a servicios públicos (USD 61 millones) y las orientadas a MIPYMES y capitalización se ubican en torno a más de 64 millones de USD (figura N° 7).

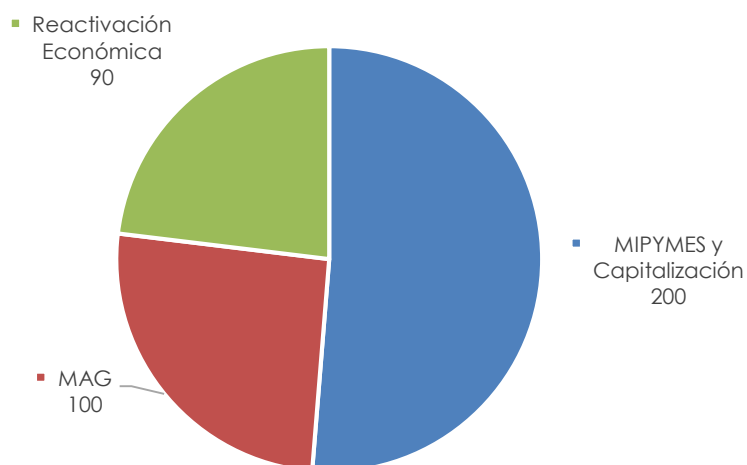
Figura N° 7. Distribución del Paquete Fiscal de Paraguay para mitigación del COVID-19 (en millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda (2021:21).

Ahora bien, los USD 390 millones restantes proviene de las deudas aprobadas con anterioridad y dirigidas para contener con mayor fuerza los efectos de la pandemia; cuya distribución se presenta en la figura N° 8. Tal como se observa, en este grupo predomina la cobertura en las medidas orientadas a MIPYMES y capacitación que incluye al Fondo de Garantías del Paraguay (FOGAPY)/Fideicomiso; y la cobertura de los requerimientos del MAG que incluye la inserción al mercado de la región oriental (USD 100 millones). En tanto que las orientadas a la reactivación económica que implican un conjunto de medidas (compromisos del Estado, subsidio para trabajadores vulnerables del Alto Paraná, Transferencia monetaria temporal a adultos mayores, restauración de los sistemas de producción del MAG y proyectos de infraestructura del MOPC) alcanzan los USD 90 millones.

Figura N° 8. Distribución del Paquete Fiscal de Paraguay para mitigación del COVID-19 (en millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda (2021:22).

3.4 Fortalecimiento del sector salud ante la pandemia

La respuesta temprana ante los desafíos en el control sanitario del COVID-19, materializada a través de la reorientación de recursos y la línea de crédito establecida en la Ley N°6524/2020, permitió el fortalecimiento integral de los servicios de salud y la adquisición de insumos.

En cuanto al fortalecimiento integral de los servicios de salud, al cierre del año 2020, se alcanzaron las siguientes acciones y estrategias (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2020):

- Habilitación de 280 camas nuevas para pacientes críticos.
- Construcción de 9 pabellones de contingencia en 8 hospitales de referencia de 5 regiones sanitarias, mediante convenio con el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.
- La atención a la pandemia requirió la contratación de recursos humanos destinados a la atención en la primera línea de servicios de salud. En este sentido, se han contratado 5.899 profesionales de blanco a servicios de salud del territorio nacional.

Con relación a los insumos adquiridos, se distribuyeron a lo largo del territorio nacional equipos de protección individual para el personal de blanco consistentes en: Más de 17.000.000 de mascarillas quirúrgicas, más de 1.240.000 tapabocas N95, 2.369.000 batas quirúrgicas, 191.000 trajes de protección, 2.460.000 cubrecalzados, 2.455.000 gorros quirúrgicos, 33.000.000 guantes, 173.600 protectores faciales y 38.000 protectores oculares.

3.5 Medidas de protección de ingresos y seguridad alimentaria

El impacto directo de la pandemia, así como los derivados de las medidas de control de la movilidad de la población, afectó a la capacidad económica de los hogares. En ese marco, el Gobierno Nacional utilizó programas de transferencias monetarias que permitan garantizar una seguridad de ingresos a los sectores más desfavorecidos de la sociedad (en situación de pobreza y vulnerabilidad). A tal fin, se fortalecieron programas de transferencias monetarias selectivos ya existentes (Abrazo, Pensión alimentaria y Tekoporã) y se diseñaron e implementaron otros beneficios coyunturales (Figura N° 9).

Figura N° 9. Programas de transferencias monetarias desplegados en el contexto de Estado de emergencia y cobertura (a diciembre de 2020)

Beneficio	Carácter	Población objetivo*	Cobertura	Universo de referencia
Abrazo	Permanente	Hogares con niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo infantil peligroso	2.060 hogares (diciembre)	3.275 hogares identificados por el MINNA con NNA en situación de trabajo infantil peligroso
Pensión alimentaria	Permanente	Personas de 65 años y más en situación de vulnerabilidad social, sin ingresos del pilar contributivo o del trabajo formal	219.780 personas (diciembre)	395.387 personas de 65 años y más no cubiertas por el pilar contributivo (EPH 2019)
Tekoporã	Permanente	Hogares en situación de pobreza	164.270 hogares	349.199 hogares en situación de pobreza (EPH 2019)

Beneficio	Carácter	Población objetivo*	Cobertura	Universo de referencia
Ñangareko	Coyuntural	Hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad	302.977 hogares (pago único)	444.440 hogares potenciales beneficiarios**
Pytyvõ	Coyuntural	Población trabajadora informal	1.092.909 personas (segundo pago)	1.197.546***
Pytyvõ 2.0	Coyuntural	Población trabajadora informal	299.282 personas (primer pago)	1.197.546***
Subsidio a artistas	Coyuntural	Población habitualmente ocupada en actividades artísticas y de gestión cultural	3.095 personas (primer pago)	S/D
Subsidio por cese y suspensión laboral a través del IPS	Coyuntural	Población asalariada formal afectada por COVID-19	101.902 personas (al menos un pago)	Más de 613 mil personas cotizantes al Fondo Gestión de Jubilados y Pensionados

Fuente: Elaboración propia de la UTGS sobre la base de información de registros administrativos y procesamientos propios de la EPHC 2019.

Notas: * Se describen las condiciones principales de acceso. Cada programa tiene condiciones específicas de restricción de acceso a los beneficios.

** Hogares en situación de pobreza o de vulnerabilidad (con ingreso per cápita menor a 1,5 líneas de pobreza) sin integrantes perceptores de transferencias monetarias ni factores de exclusión previstos en el beneficio Ñangareko (estimación elaborada por la UTGS con base en EPH 2019)

*** Población de 18 años y más que reviste como (1) trabajadores por cuenta propia, domésticos y de la agricultura familiar que no coticen a la Seguridad Social, que estén o no inscriptos en el RUC de la SET, y que no estén alcanzados por el Impuesto a la Renta Personal (IRP); o (2) Trabajadores dependientes de alguna Micro, Pequeña o Mediana Empresa (MIPYME) u otras empresas, que no coticen a la Seguridad Social, que estén o no inscriptos en el RUC de la SET, y que no estén alcanzados por el IRP. Asimismo, se regula la cantidad de beneficiarios por hogar de acuerdo a la condición de cobertura de la seguridad social y de beneficios sociales de los hogares. (estimación elaborada por la UTGS con base en EPH 2019)

Respecto de los programas de transferencias ya existentes, el Gobierno Nacional aseguró las partidas presupuestarias para el pago a la población beneficiaria, adelantando incluso fechas de pago en los primeros meses de afectación por la pandemia.

En cuanto a los programas coyunturales, la primera respuesta fue Ñangareko, concebido inicialmente como un bono alimenticio (una sola entrega por hogar, por única vez) para reformularse en una modalidad de transferencia monetaria por medio de pagos electrónicos. Ñangareko también implicó la utilización de formularios digitales de solicitud con información clave para la aplicación de reglas de selección.

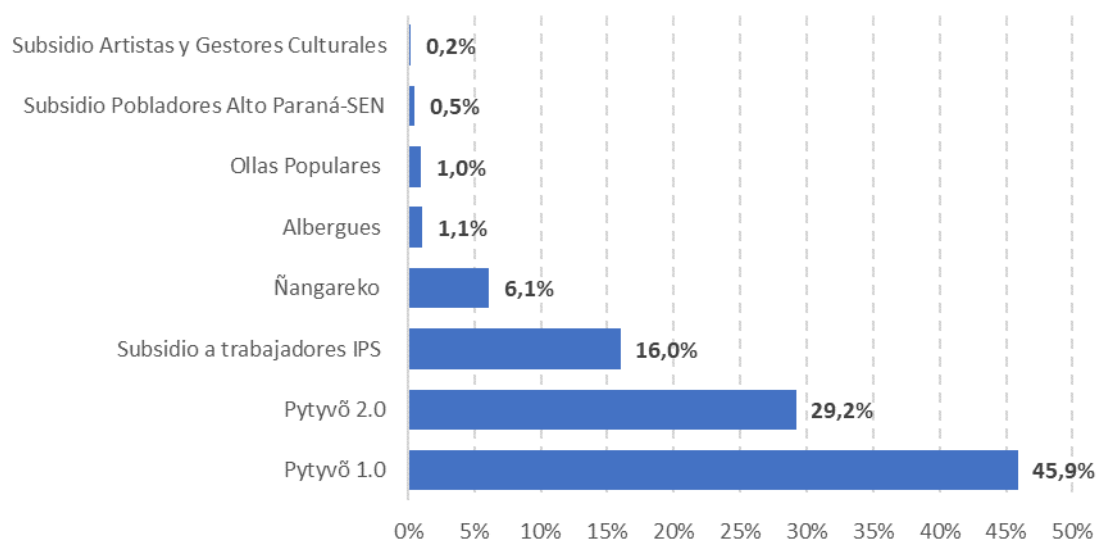
El Programa Pytyvõ (correspondiente a dos pagos) aprovechó la experiencia ganada en el Programa Ñangareko y optimizó los instrumentos de captura de información (a través de aplicaciones y web); así como mecanismos de pago electrónico que redujeron la posibilidad de aglomeraciones. Del mismo modo, en Pytyvõ se ajustaron los criterios de selección, procurando optimizar las transferencias en cantidad de hogares y cobertura geográfica. En el segundo semestre del año se implementó una versión más selectiva del beneficio (Pytyvõ 2.0), el cual procuró cubrir a trabajadora/es de sectores económicos y territorios específicos, donde los efectos de la pandemia y las medidas adoptadas eran más persistentes.

En tanto que el subsidio de IPS permitió cubrir a la población asalariada privada formal, expuesta a ceses temporales y afectación de ingresos.

Complementariamente al despliegue de los mencionados programas de transferencias, el Gobierno Nacional desarrolló acciones articuladas de entrega de alimentos, instalación de albergues y líneas específicas de subsidios (Artistas y gestores culturales; Pobladores Alto Paraná).

La inversión social en medidas de carácter coyuntura alcanzó los Gs. 2,7 billones; cuya distribución se presenta en la figura 10. Tal como se observa, el uso de los fondos se orientó mayoritariamente en el sostenimiento de los programas de transferencias temporales de alto alcance, como las dos ediciones de Pyytvõ; subsidio a trabajadora/es formales y Ñangareko.

Figura 10. Distribución de la inversión sobre medidas coyunturales. Paraguay (actualizado al 31/12/2020)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2021)

3.6 Plan de Recuperación Económica Ñapu'ã Paraguay

Después de gestionar la primera etapa crítica de la pandemia, el Gobierno Nacional formuló un conjunto de medidas con un horizonte temporal para el segundo semestre de 2020 y la primera parte del año 2021. El Plan de Recuperación Económica Ñapu'ã Paraguay (Ministerio de Hacienda, 2020) se fundamenta en una evaluación del efecto de la pandemia en la economía, las experiencias en las medidas de protección social y un diagnóstico que confluye en la necesidad de aplicar reformas estructurales en el Estado.

El Plan de Recuperación consta de tres pilares: i) más protección social; ii) más inversión y empleo; y iii) más financiamiento para crecer. Cada uno de los componentes fue alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El primer eje considera a la protección social en su sentido amplio, más allá de las medidas de corte selectivo, añadiendo también en su espectro a decisiones del campo económico y tributario que estimulen la generación de puestos de trabajo e ingresos. El pilar se compone de las siguientes medidas:

- *Facilitar la formalización de empresas y creación de empleos.* A través de la simplificación de mecanismos de inscripción de MIPYMES y Empresas por Acciones Simplificadas (EAS).
- *Formalización del Empleo.* A través de la simplificación de regímenes de inscripción.
- *Apoyo a la reconversión empresarial y de trabajadores.* Acciones enfocadas a las MIPYMES y su fuerza de trabajo, que apuntan a la reorientación de la capacidad laboral y generación de emprendimientos con énfasis en la innovación.
- *Mantener una ayuda directa a los sectores vulnerables afectados.* A través de la extensión selectiva del Programa de transferencias Pytyvõ 2.0; orientado a trabajadores/as de sectores económicos especialmente afectados por la pandemia y las medidas de emergencia.
- *Adultos Mayores.* Fortalecimiento del programa del pilar no contributivo de la seguridad social.
- *Tekoporã.* Ampliación de la cobertura de la transferencia monetaria a familias en situación de pobreza.
- *Abrazo.* Extensión de su cobertura a más familias con niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo infantil peligroso.
- *Seguridad Alimentaria.* Implementación de líneas de distribución y adquisición de kits de alimentos orientados a familias afectadas por la pandemia (a través de la Secretaría de Emergencia Nacional SEN); complementada por la distribución de kits de víveres del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) a estudiantes que cursan a distancia.
- *Conectividad.* Orientado a la provisión de módems de acceso a internet a universidades públicas y privadas para su distribución a estudiantes.

- *Programas de Desarrollo para el sector Agrícola.* Orientados a la transformación productiva, la inclusión, la equidad y la competitividad de los productores de la agricultura familiar.
- *Inserción a los Mercados Agrarios (PIMA).* Proyectos de acceso a mercados aplicados con Organizaciones de Productores Agrícolas y Comunidades indígenas del país.
- *Apoyo a la Gobernaciones.* A través de transferencias de fondos que permitan financiar acciones subnacionales de atención a los efectos de la pandemia.
- *Sistema de Protección Social del Paraguay “¡Vamos!”.* Fortalecimiento de la instalación del SPS y sus componentes; con mención especial en la mejora de la oferta de servicios y la captación de las demandas de protección a través de la implementación de la Ficha Integrada de Protección Social (FIPS).

El pilar de protección social del Plan se completa con un conjunto de medidas para facilitar el comercio (Comercio electrónico, Courier fronterizo, Reducción de costos a la importación, Reducción de los costos de exportación); y otras de corte tributaria y fiscal (Impuesto Selectivo al Consumo (ISC); Régimen excepcional y transitorio para regularización de deudas impositivas; Reducción de la base imponible para el IVA; Diferimiento del pago de la tarifa de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE); Régimen de Turismo (RT); Régimen de Depósito Aduanero para Turismo; y Apoyo a las MIPYMES). El segundo pilar está orientado a la priorización de la inversión pública y la generación de empleos. Se trata del financiamiento de obras de infraestructura, de alto impacto económico y laboral; así como se una línea de adquisiciones de bienes tecnológicos en áreas estatales estratégicas (salud, educación y tecnologías de la información y comunicación).

Por último, el tercer pilar estructura un fondo de financiamiento para la inversión privada, que será canalizado a través de la banca pública de primer y segundo piso. A tal fin, se desarrollarán líneas de financiamiento a través del Banco Nacional de Fomento (BNF); el Fondo Ganadero (FG); y el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH). El Plan de Recuperación Económica implica un aporte adicional y complementario a los recursos del paquete inicial de medidas de emergencia. El monto global alcanza los 2.314,9 millones de USD, cuya distribución por pilar y componentes se presenta en la figura N° 11.

Figura N° 11. Monto del Plan de Recuperación en 2020.

Plan de Reactivación	Monto en millones USD
Pilar Social	327,6
Pytyvo 2.0	175,0
Tekoporã	2,7
Abrazo	0,3

Plan de Reactivación	Monto en millones USD
Funcionamiento del Sistema de Salud	50,0
Plan Social - Gobernaciones	17,0
MAG - Desarrollo Económico y Social	27,6
SEN - Conectividad (Juventud)	3,0
Seguridad Alimentaria y otros	4,0
Continuidad Programas Sociales	48,0
Pilar Inversión Pública	1.306,3
MOPC	795,4
ANDE	263,8
MEC	52,9
MUVH	61,5
Inversión en Infraestructura	92,0
Otros	40,7
Pilar Financiamiento	681,0
Obtención de recursos por parte del BNF	361,0
Bonos del Tesoro - Multilaterales (FOGAPY)	100,0
Bonos del Tesoro - Multilaterales (CAH-FG)	20,0
Emisión Bono AFD (*)	200,0
Total Plan	2.314,9

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020:33).

Nota: * Sujeto a la aprobación legislativa de la modificación de su carta orgánica.

4. Recomendaciones

En el marco de la consolidación del SPS y la institucionalización de las funciones de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación se ha identificado una serie de elementos sobre los cuales enfatizar, en virtud del Informe de avance de seguimiento 2020:

- Consolidar la vinculación de actividades del Sistema de Protección Social con las actividades presupuestarias, incluyendo los coeficientes de ajuste, ya que se trata del insumo principal para el seguimiento de metas financieras desde la vigencia de la estructura presupuestaria por PpR (2020 en adelante).
- Identificar la manera de avanzar en forma conjunta en los sistemas del SIAF, SPR y el SIIS para poder facilitar el monitoreo y seguimiento de las acciones previstas en el marco del SPS.
- A fin de obtener la mayor precisión de la información y la identificación de factores claves en los procedimientos analíticos, se recomienda la instalación de talleres con las instituciones participantes del SPS, con lo que se contribuirá en el conocimiento sectorial de las actividades del SPS y sus elementos para su seguimiento.
- Una vez finalizada la tarea de vinculación de actividades y establecidos los mecanismos operativos de recolección de insumos para el seguimiento; resulta fundamental la fijación de cronogramas de etapas de producción de los informes de Seguimiento, que aseguren su entrega con criterio de oportunidad. En el mismo sentido, es fundamental la automatización del registro y generación de datos para la preparación de los informes de seguimiento.
- Además de los Informes regulares de seguimiento, resulta de interés la identificación de las necesidades de reportes ad-hoc, como los establecidos en el Convenio entre el Gobierno Nacional y la Unión Europea.
- En cuanto a las medidas de emergencia, resulta notable las lecciones aprendidas en el marco de la experiencia en el diseño (conceptual y normativo) e implementación, especialmente en los programas de transferencias monetarias y entrega de alimentos. Es de interés la potencial instalación de una evaluación ad-hoc con eje en dichas acciones en su aplicación durante el contexto de emergencia y recuperación.

○ Referencias

Banco Central del Paraguay (2021) *Indicador Mensual de Actividad Económica del Paraguay - IMAEP*. [Disponible en: <https://www.bcp.gov.py/indicador-mensual-de-actividad-economica-del-paraguay-imaep-i471>]

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2021a) *Boletín trimestral de empleo*. EPHC. Cuarto trimestre de 2020. Fernando de la Mora: INE

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2021b) *Principales resultados de pobreza monetaria y distribución del ingreso*. EPHC 2020. Fernando de la Mora: INE

Ministerio de Hacienda (2018) *Guía metodológica. Diseño y formulación de programas presupuestarios*. Asunción: Unión Europea, Banco Interamericano de Desarrollo y Ministerio de Hacienda

Ministerio de Hacienda (2020) *Plan de Recuperación Económica. Ñapu'ã Paraguay*. Asunción: Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://www.set.gov.py/portal/napuaPy/detail?content-id=/repository/collaboration/sites/napuaPy/documents/Informe%20del%20Plan%20de%20Recuperacion%20Economica%202020.pdf>

Ministerio de Hacienda (2021) Paraguay ante la Pandemia ¿Qué se está haciendo? Volumen 3. [Disponible en: <https://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/archivo.php?a=2323262c3730363135f02531382b26f0322334232937233be123303627e12e23e132233026272f2b232138312ee1f4e1e138f8ef322628230c1&x=29290c7&y=11110af>]

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2020). *Informe anual MSPBS 2020*. Disponible en: <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/ad4363-informedefindeao311220.pdf>