



# IMPULSANDO LA RECUPERACIÓN SOCIOECONÓMICA EN PARAGUAY

Estrategias de reactivación frente al COVID-19



## Ficha técnica

# Informe “Impulsando la recuperación socioeconómica en Paraguay” - Estrategias de reactivación frente al COVID-19

### Reseña:

El documento forma parte de las acciones de gestión de conocimiento del PNUD Paraguay, en el marco de la respuesta para la recuperación socioeconómica ante el COVID-19.

Abarca un análisis de contexto de América Latina y la situación de Paraguay, antes y después de la pandemia. El informe se detiene en el análisis sobre el empleo y las personas en situación de vulnerabilidad, para finalmente ofrecer propuestas que permitan avanzar con los compromisos de la Agenda 2030.

Busca motivar a los diferentes sectores a la reflexión y análisis colectivos dentro del área socioeconómica que permita transitar hacia una respuesta integral, participativa y sobre todo inclusiva, sin dejar a nadie atrás.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

Silvia Morimoto, Representante Residente

Alfonso Fernández de Castro, Representante Residente Adjunto

Rosmary Zanotti Cavazzoni, Oficial de Programa, Desarrollo Inclusivo

Roberto Céspedes, Especialista social

Ofelia Valdez, Economista social

Diana Zalazar, Comunicadora

### Equipo técnico redactor:

Manuel Ferreira

Dominica Zavala

Víctor Gamarra

Fabrizio Vázquez

Ingrid Herrera

Corrección de estilo: Ayelén Díaz

Diseño y diagramación: PNUD Paraguay

Copyright ©PNUD 2020

Todos los derechos reservados

Elaborado en Paraguay

Referencia bibliografía:

PNUD. Año de publicación. Nombre del documento. Asunción, Py. N.º Página.

Cita sugerida:

(PNUD, Año de publicación)



## Tabla de Contenidos

<b>Tabla de Contenidos</b> .....	3
<b>Introducción</b> .....	4
<b>I. Contexto del Paraguay preCOVID-19</b> .....	6
Incertidumbre sin crecimiento.....	6
Comportamiento económico sectorial.....	7
Contexto socioeconómico.....	9
<b>II. Diagnóstico socioeconómico del impacto COVID-19</b> .....	12
Impacto socioeconómico de medidas ante el COVID-19.....	12
Pérdidas económicas y su impacto en el empleo.....	15
<b>Impacto sobre sectores sociales vulnerables</b> .....	20
<b>Género</b> .....	22
<b>Agricultura familiar</b> .....	22
<b>Sostenibilidad ambiental</b> .....	22
<b>III. Marco de respuesta del Gobierno Nacional ante el COVID-19</b> .....	23
Medidas del gobierno paraguayo.....	24
Gestión de programas sociales.....	26
<b>IV. Contexto según actores sectoriales: identificando las brechas institucionales y oportunidades de acción</b> .....	33
<b>Propuestas de políticas planteadas por los encuestados</b> .....	42
<b>V. Ejes de política pública: impulsando la recuperación socioeconómica</b> .....	44
<b>Apoyo a la recuperación del empleo y las empresas</b> .....	45
<b>Apoyo al Sistema de Protección Social a las poblaciones en situación de vulnerabilidad</b> .....	48
<b>Bibliografía</b> .....	50
Anexo N°. 1: Metodología de cálculo de ganancias y/o pérdidas económicas.....	51
Anexo N°. 2: Cálculo de ganancias y/o pérdidas económicas.....	52
Anexo N°. 3: Gremios encuestados.....	53



## Introducción

El Programa de Naciones Unidas en Paraguay ha iniciado el Programa de País para el periodo 2020 – 2025, alineado a las Políticas, Planes y Programas Nacionales como el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030, programas sectoriales, todos ellos alineados, además, al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) propuestos dentro de la Agenda 2030.

Apenas iniciado el periodo, a inicios del mes de marzo, se confirmaron los primeros casos de COVID-19 en Paraguay, con lo cual el Gobierno Nacional tomó medidas inmediatas en términos de salud pública y, seguidamente, en términos económicos y financieros que permitan hacer frente a la inminente problemática.

Paraguay se ha destacado en los últimos años por un buen desempeño en el ámbito macroeconómico, logrando mantener indicadores favorables y estabilidad. Sin embargo, los niveles de desigualdad siguen siendo altos, de acuerdo con el coeficiente de Gini 4,8<sup>1</sup>. Personas en situación de pobreza, desempleo y trabajadores informales ya se encontraban en una situación de desventaja previa y es por ello el Programa País del PNUD Paraguay, contempla el trabajo con poblaciones vulnerables, y ahora, más aún ha concentrado los esfuerzos y el trabajo en ofrecer una respuesta al impacto socioeconómico causado por el COVID-19.

Antes del inicio de la pandemia, el PNUD en Paraguay se había puesto como objetivo dar prioridad a las medidas para mejorar la equidad, como impulsar de manera sostenida la erradicación de la pobreza y aumentar la igualdad de oportunidades. Esa meta se ha redoblado ante el nuevo contexto, los análisis preliminares en términos de los posibles impactos sociales, económicos y ambientales han dejado ver que los problemas preexistentes sobre desigualdad y acceso a oportunidades podrían empeorar y requieren de respuestas rápidas, coordinadas y fundamentalmente en asocio entre actores, sectores e instituciones.

El presente informe forma parte de las acciones de gestión de conocimiento y busca motivar a los diferentes sectores a la reflexión y análisis colectivos que permitan avanzar hacia una respuesta integral, participativa y sobre todo inclusiva, sin dejar a nadie atrás.

El material inicia con un análisis de contexto sobre la situación económica y social de América Latina, también sobre el contexto político que permite comprender el escenario en un sentido más amplio. En los siguientes capítulos, describe la situación del Paraguay antes de la pandemia, para luego avanzar sobre las perspectivas para el año 2020, donde se puede apreciar una primera reflexión referente a aquellos sectores que se han visto más afectados. Igualmente, se dedica una sección especial al impacto que la pandemia está dando en los empleos, la situación de riesgo por actividad económica, por sexo y otros datos que contribuyen al análisis.

Luego de conocer los datos y las perspectivas, el documento avanza hacia un análisis inicial sobre el impacto del COVID-19 en la clase media y los sectores vulnerables del país. La implicancia en la pérdida de empleos, la disminución de los ingresos para las familias y las empresas. A continuación, incluye un capítulo sobre el Marco de Respuesta del Gobierno Nacional ante el COVID-19, las medidas que ha tomado incluyen áreas como la fiscal, monetaria, medidas de apoyo a mipymes, medidas en el área de salud y en el área social.

<sup>1</sup> Documento Programa País PNUD – 2020 – 2025.



Además del trabajo bibliográfico, la construcción del presente documento incluye entrevistas a referentes de empresas de diferentes sectores: de comercio, emprendimiento, industria, creatividad, agricultura, automotor, entre otros, quienes comparten su percepción sobre las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional. Esta información contribuye al análisis y sobre todo a la búsqueda de soluciones sostenibles e inclusivas.

Este informe es el primero de varios documentos analíticos que la oficina del PNUD en Paraguay estará compartiendo. El contexto es aún más complejo que el previsto inicialmente dentro del Programa País PNUD 2020-2025, nos desafía y exige niveles de coordinación y alianzas estratégicas, nos convoca a construir de manera participativa soluciones innovadoras que busquen alcanzar el triple impacto, social, económico y ambiental.

Hoy más que nunca nos encontramos ante una oportunidad y la necesidad de construir un Paraguay más inclusivo y equitativo. Desde el año 2015, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se constituyen en la Agenda común para el desarrollo, el año 2020 llegó con mayores dificultades, pero el objetivo sigue siendo el mismo: “Sin dejar a nadie atrás”.

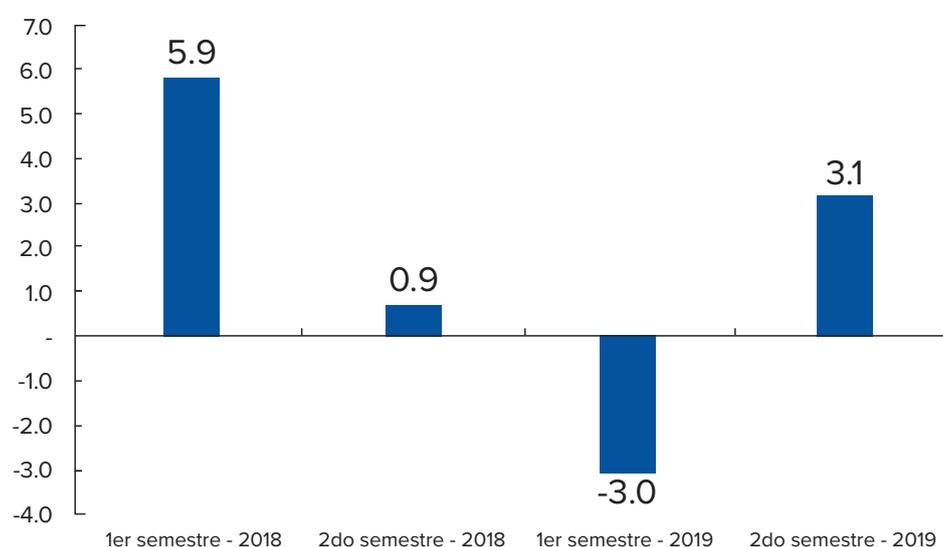
## I. Contexto del Paraguay pre-COVID-19

### Incertidumbre sin crecimiento

Durante 2019, Paraguay fue impactado por choques tanto internos como externos. Fue un año marcado por incertidumbre política frente a un posible impeachment (juicio político al Presidente de la República), una reforma tributaria en un entorno de debilidad política y desaceleración de la demanda agregada interna. En cuanto al contexto internacional, las tensiones comerciales entre China y Estados Unidos afectaron al precio de las materias primas a los flujos comerciales a nivel mundial y causaron depreciaciones cambiarias a nivel regional.

La conjunción de estos elementos llevó a que el Producto Interno Bruto (PIB), de acuerdo con cifras del Banco Central del Paraguay (BCP), se mantuviera en el mismo nivel registrado en el año 2018. Luego de un primer semestre recesivo, donde el PIB cayó 3,0%, el gobierno implementó un plan de obras públicas a partir del mes de agosto<sup>2</sup>, con lo cual buscaba apuntalar la actividad real. Para el segundo semestre el PIB creció 3,1%. Al cierre de 2019, el crecimiento fue de 0,0%.

**Gráfico N.º 1: Tasa de crecimiento semestral del Producto Interno Bruto (Porcentaje)**



Fuente: MF Economía con datos del BCP

Por su parte, la política monetaria tuvo un sesgo restrictivo en su accionar, pese a la reducción en la actividad económica, durante el primer semestre del año, y la inflación (2,8%) por debajo del valor central del rango meta establecido (4% ± 2 puntos porcentuales).

<sup>2</sup> El monto destinado a la inversión pública ascendió a USD 1.543 millones. Sin embargo, sólo se ejecutaron USD 1.305 millones, con lo cual el déficit fiscal se ubicó, al cierre de 2019, en 2,8% del PIB.



## Comportamiento económico sectorial

En cuanto a los sectores económicos, datos del Banco Central del Paraguay (BCP), destacan que los que exhibieron las mayores caídas interanuales en su producción fueron electricidad y agua (11,2%); agricultura (4,9%); manufactura (1,0%) y comercio (0,4%). Particularmente, en la generación de energía influyó la baja afluencia hídrica que se observó en el Río Paraná.

Por su parte, el área agrícola se vio afectada por la baja internacional en el precio de soja, asociada tanto a las tensiones comerciales entre China y EE.UU. como al brote de fiebre porcina africana en China, que es el mayor comprador del producto mencionado, en el mundo, que es destinado al forraje de sus animales.

Pero, además intervinieron factores climáticos (sequías leves e inundaciones) que impactaron en los niveles de productividad de varios cultivos, especialmente en los de verano. De hecho, la Cámara Paraguaya de Procesadores de Oleaginosas y Cereales (CAPPRO) señala que el rendimiento del área de siembra se redujo desde 2,90 toneladas/ha (2018) a 2,37 toneladas/ha (2019), de manera que se pasó de 9,81 millones de toneladas cosechadas en 2018 a 8,84 millones en 2019.

En relación con los rubros de la agricultura familiar campesina, la incertidumbre de los precios de sésamo y mandioca ha reducido los incentivos, razón por la cual no se ha observado una expansión de los cultivos ni un incremento en los niveles de productividad. Estas condiciones conspiraron contra el mejoramiento del ingreso en este sector.

En lo que respecta a la manufactura paraguaya, se concentra, en gran medida, en la agroindustria, frigoríficos, autopartes, textiles y productos farmacéuticos. Estos tres últimos rubros forman parte de la industria maquiladora y, algunos, además, reciben incentivos fiscales adicionales.

En lo que concierne a la agroindustria, durante 2019, datos provenientes de la Cámara Paraguaya de Proveedores de Bienes, Servicios y Afines (CAPPRO), dan cuenta de un retroceso interanual de 7,7% en el procesamiento de oleaginosas, donde la capacidad de molienda utilizada retrocedió hasta el 80%. Por su parte, la industria cárnica registró una disminución de 5,9% en la faena.

La industria bajo el régimen de maquila, de acuerdo con estadísticas del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), para 2019, registró una aprobación de 33 proyectos, con una inversión de USD 54,7 millones, y la creación estimada de 1.723 plazas laborales, lo que se encuentra por debajo de lo observado el año anterior. El número de proyectos aprobado fue menor (31), la inversión estimada (USD 86,0 millones) y la generación puestos de trabajo (1.940), superior.

Bajo la Ley de incentivos fiscales se aprobó en el área industrial 76 proyectos, que prevén generar 3.871 empleos, con una inversión de aproximadamente USD 318,6 millones. En 2018, la aprobación fue de 71 emprendimientos, que, a partir de USD 163,3 millones originarían 2.052 puestos de trabajo.

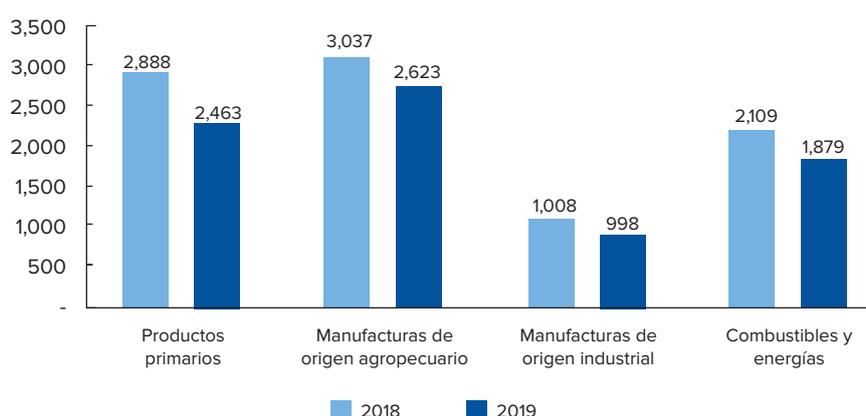
En este punto hay que señalar que, la mayor parte de estos planes de inversión correspondió a ampliaciones del proyecto original, en otras palabras, no significó el establecimiento de una nueva empresa. Además, cabe mencionar que hay proyectos del régimen de maquila que también reciben incentivos fiscales por esta vía.

El sector comercial experimentó los embates de la corrida cambiaria que se gesta en Argentina desde el año 2018. Así, el número de turistas provenientes de ese país retrocedió desde 1,6 millones de personas por año a 1,2 millones, lo cual impactó en el volumen de ventas comerciales, sobre todo en el rubro de grandes tiendas y prendas de vestir.

Asimismo, la mencionada disminución en el ingreso de las personas redujo las ventas en rubros como automóviles, que cayó, en promedio, 10,2%, así como la de combustible (3,6%). Por su parte, la comercialización de materiales de construcción hubiese seguido una trayectoria similar, de no ser por el plan de obras públicas, que cambió el comportamiento descendente durante el segundo semestre del año.

En términos de comercio exterior, durante 2019, las exportaciones totales se redujeron 11,9%, para alcanzar USD 7.962 millones. Cabe destacar que la principal fuente de ingreso del país, que proviene de remesas de energía y productos agrícolas, se vio afectada. De hecho, las que respectan a la soja, que representaron el 64,0% de los productos primarios, disminuyeron 28,5%. Similar comportamiento, se registró con el aceite y la harina de soja, tras reducirse 17,2% y 27,0%, respectivamente. En lo que confiere a la energía, su exportación retrocedió en 10,9%, debido, principalmente a la sequía.

**Gráfico N.º 2: Exportaciones por niveles de procesamiento (Millones de USD)**



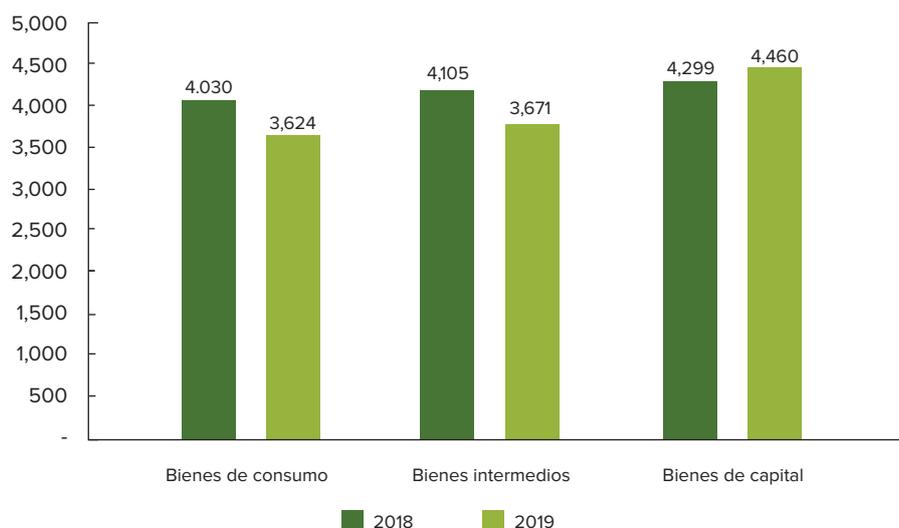
Fuente: MF Economía con datos del BCP.

La dinámica exportadora del país también se vio afectada por la pérdida de competitividad, si se compara con los países vecinos. En efecto, en 2019, mientras el tipo de cambio real se apreció en Brasil 1,9%, en Paraguay lo hizo en 3,0%. Si bien no se tiene cifras de Argentina, por la multiplicidad de tasas de cambio, en términos nominales su paridad cambiaria oficial se depreció 71,4%, con respecto a 2018, que, lo que combinado con la inflación registrada en 2019 (53,8%), apunta a una depreciación real de su moneda, lo que le permitió ganar competitividad relativa.

El abaratamiento de Argentina relativo a Paraguay planteó una problemática adicional para el país, que fue el contrabando de mercancías, dada la porosidad de las fronteras. Este fenómeno, en un entorno donde el sector comercial había experimentado una caída en sus ventas, generó mayores desafíos para superar la coyuntura económica.

Esta menor fuente de ingresos externos aunado a la baja en la actividad productiva, generaron una caída en las importaciones de 5,5%, para finalizar el año en USD 11.755 millones. Las compras de bienes intermedios fueron las que más retrocedieron (10,6%), seguidas por las de consumo (10,1%), mientras que las de capital aumentaron 3,8%.

**Gráfico N.º 3: Importaciones por tipo de bienes  
(Millones de USD)**



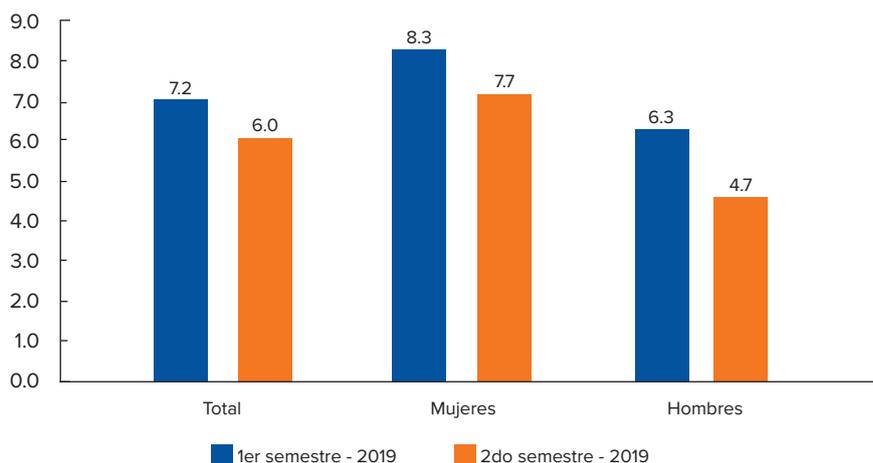
Fuente: MF Economía con datos del BCP.

En resumen, el año económico 2019 puede ser considerado como regular, internamente, pero agravado por las condiciones de contexto regional, que terminaron por limitar el crecimiento de la economía en su conjunto.

### Contexto socioeconómico

Estos resultados también se vieron reflejados en el mercado laboral, con una tasa de desempleo promedio para el primer semestre de 2019, de 7,2%, mientras que la del segundo semestre fue de 6,0%. Cabe destacar que la tasa de desempleo de las mujeres superó la registrada por los hombres.

**Gráfico N.º 4: Tasa de desempleo (Porcentaje)**



Fuente: MF economía con datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

Como era de esperar en un entorno recesivo, se observó una reducción en el ingreso de las personas. De hecho, se pasó de un nivel promedio de 2.495 miles de G (2018) a 2.462 miles de Gs. (2019), lo que implicó una reducción en el salario real del 4,0%.

No obstante, el segmento de la población que resultó mayormente afectado fue el de los trabajadores independientes, quienes registraron una caída de 7,0% en su ingreso, para ubicarlo en un promedio de G. 2.179 millones, para el año que se reseña. En términos reales, el salario disminuyó para este grupo 9,5%.

A pesar de las caídas de los ingresos, el comportamiento de la pobreza monetaria siguió su tendencia decreciente, pasando del 24.2%, en 2018, al 23.8% en 2019, lo que representa a 1,6 millones de personas por debajo del umbral de pobreza.

En términos de distribución geográfica, la pobreza rural afecta al 33,4% de la población, mientras que, en las zonas urbanas, al 17,5%. Dos fenómenos se aprecian en esta última delimitación, que se irá describiendo a continuación. El primero es que tradicionalmente las ciudades representaban mejores condiciones de vida, así como una diversa gama de oportunidades de empleo, que han sido poderosos factores de atracción y de diferenciación social y, consecuentemente, la puerta de salida de la pobreza.

Sin embargo, las ciudades parecen no poder sacar de la pobreza como antes, o al menos con la magnitud de las décadas anteriores. El segundo aspecto, muy asociado al ya descrito, es que por primera vez en mucho tiempo la pobreza extrema disminuye a escala nacional, especialmente en las zonas rurales, pero se incrementa, aunque muy levemente, en las urbanas.



La pobreza rural presenta un núcleo duro y estable, con características sociodemográficas particulares y con una estructura económica cada vez menos dependiente de las actividades agropecuarias. Alrededor de 820.000 personas se encuentran en situación de pobreza en las zonas rurales. Los ingresos provenientes de los programas sociales y de remesas del interior sostienen cada vez más a una población rural en franco e inexorable proceso de envejecimiento y, en algunas regiones, de vaciamiento.

Las inversiones físicas, especialmente las infraestructuras de comunicación, han representado un mejoramiento de las condiciones de acceso a servicios y, sobre todo, a empleo en los distintos centros urbanos, aprovechando la emergencia de numerosas ciudades, denominadas actualmente intermedias, que finalmente traccionaron el dinamismo desde las zonas urbanas a las rurales, pero sin que estas últimas optimicen sus esquemas productivos agrícolas tradicionales. La crisis productiva y demográfica del segmento de la agricultura familiar campesina, que se traduce en altos niveles de pobreza, creándose así un contexto de expulsión de la población, no pudo contenerse de forma satisfactoria a pesar de la implementación de una gama muy diversa de programas y proyectos.

Estos resultados revelan la fragilidad, precariedad e informalidad de la estructura de empleo urbano, así como de la coyuntura regional en las ciudades fronterizas y de clara vocación comercial. El escaso impulso económico y el bajo nivel de eficiencia de las políticas públicas orientadas a contener y reducir la pobreza no fueron suficientes para lograr reducir las desigualdades sociales.

Durante las últimas dos décadas, el crecimiento, la expansión y la diversificación de la economía se tradujeron en una reducción significativa de la pobreza y en una disminución a la mitad de la pobreza extrema. En cuanto a la informalidad, se mantuvo en niveles elevados, incluso cuando surgieron un conjunto de empleos formales como resultado de un despegue económico. En efecto, el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas no fue acompañado con una mayor formalidad del empleo, sobre todo en los segmentos de menores ingresos: jóvenes y mujeres.

El análisis de la pobreza por la vía de los ingresos debe complementarse con enfoques que trasciendan la mirada económica y capturen los demás campos sociales que permiten visibilizar carencias que afectan a las personas y a los hogares, más allá de los ingresos percibidos y de esta forma, incorporar el enfoque de derechos. Por lo tanto, las mediciones de pobreza multidimensional pueden convertirse en fuentes de información<sup>3</sup> más precisas y ajustadas para la elaboración de políticas públicas.

Al observar el Índice de Pobreza Multidimensional, una herramienta complementaria al indicador de pobreza monetaria elaborado por la DGEEC para el año 2017, se aprecia la situación de carencia de los hogares, especialmente en acceso a seguridad social.

---

<sup>3</sup> La Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos se encuentra ajustado una metodología de medición de la pobreza multidimensional a través de la Encuesta Permanente de Hogares, para complementar a la de pobreza monetaria. Las dimensiones estudiadas son: educación, salud y ambiente, vivienda y servicios y trabajo y seguridad social.

## II. Diagnóstico socioeconómico del impacto COVID-19

### Impacto socioeconómico de medidas ante el COVID-19

Se esperaba una recuperación de la actividad económica para 2020, luego de un año de estancamiento económico sin crecimiento. El BCP estimaba, para el año 2020, un crecimiento económico de aproximadamente 4,1%, explicado, en gran medida, por el desempeño del sector agrícola. De hecho, se observó una cosecha de soja récord de alrededor de 11,5 millones de toneladas, que generaría un efecto de arrastre a los demás sectores de la economía.

Sin embargo, la irrupción de la pandemia del COVID-19 afectó este pronóstico preliminar. La vulnerabilidad del sistema de salud paraguayo, el cual al inicio del brote en el país sólo contaba con cerca de 700 camas de terapia intensiva, de las cuales un importante porcentaje se encontraba ocupado, llevó al Gobierno Nacional a implementar, inicialmente, el aislamiento preventivo y, posteriormente, decretar la cuarentena y el cierre de fronteras.

Paraguay fue uno de los pocos países reconocidos internacionalmente por su buen desempeño combatiendo la curva de contagios durante la pandemia.<sup>4</sup> Una vez decretada la cuarentena obligatoria y posteriormente el cierre de fronteras, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) puso énfasis en la vigilancia de la salud en puestos migratorios, siendo mucho más exhaustivo el control en la entrada de connacionales. Los casos sospechosos fueron notificados obligatoriamente y los viajeros se autoreportaban ante las autoridades sanitarias. A su vez, se establecieron albergues para aislamiento en los predios de las fuerzas militares.

Desde el MSPyBS, se preparó una web app con geolocalización, control y monitoreo de pacientes, notificaciones y actualización de protocolos.

Para el caso de los tests, a inicios de la cuarentena<sup>5</sup>, Paraguay tenía una capacidad diaria de realizar 30 muestras, y actualmente, se llevan a cabo unas 1.800<sup>6</sup>. Este aumento se debió a la inclusión de más laboratorios tanto públicos como privados incluyendo nuevos puestos de toma de muestras.

Con relación a los puestos de salud, como el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias y del Ambiente (INERAM), el Hospital Distrital de Alberdi, Hospital Nacional de Itauguá, Instituto de Medicina Tropical, entre otros, fueron reacondicionados a efectos de la pandemia. Con esta readecuación, la capacidad de internación para COVID-19 aumentó a 1.200 camas. Además, se construyeron dos hospitales de contingencia con 100 y 102 camas para pacientes respectivamente y 36 para personal de blanco. De acuerdo con datos del MSPyBS, en dos meses sumaron 73 Unidades de Terapia Intensiva, así como también fueron incorporados unos 2.389 personales de blanco a 72 servicios de salud.

<sup>4</sup> <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/07/01/na070120-paraguay-beats-the-pandemic-and-seeks-new-growth>

<sup>5</sup> La cuarentena por la pandemia de coronavirus en Paraguay, cuya denominación oficial es Aislamiento Preventivo General, se declaró a nivel nacional por decisión del Gobierno Nacional, en una conferencia de prensa por el presidente Mario Abdo Benítez el martes 10 de marzo de 2020 a las 18 horas aproximadamente, —tres días luego de informarse el primer caso por coronavirus—. El Gobierno Nacional estableció medidas sanitarias (cuarentena parcial) por Resolución S.G.N°99/2020<sup>9</sup>, con el fin de evitar la propagación del virus -asumiendo una posible circulación comunitaria por el segundo paciente que provino de la Argentina vía terrestre-. Esta medida, que en principio rigió por 15 días, incluyó suspensión de las clases en todos los niveles, suspensión y restricción de toda actividad que impliquen aglomeración de personas, como eventos públicos y privados

<sup>6</sup> Última fecha 14/07/2020



Por su parte, además de las donaciones realizadas por iniciativa privada, fueron adquiridos medicamentos, insumos y equipamientos biomédicos. En total se distribuyeron más de USD 7.000.000 en equipamiento de protección individual. En detalle el gasto correspondió a:

- 4.545.050 mascarillas quirúrgicas
- 666.710 gorros quirúrgicos
- 286.755 batas quirúrgicas
- 455.750 cubrecalzados
- 14.915.287 guantes de reconocimiento
- 1.665.431 guantes quirúrgicos
- 10.308 protectores oculares
- 15.537 protectores faciales
- 358.945 tapabocas N95 o similares
- 19.663 trajes de protección

El Instituto de Previsión Social (IPS) también tomó acciones ante un eventual aumento de casos de COVID-19 y dispuso que el Hospital Ingavi sea el centro de atención para pacientes de Coronavirus. También adquirió 2.500 kits de bioprotección para el personal de blanco.

Paraguay lleva 2.980 casos confirmados hasta el 14 de julio 2020, siendo 1.662 los activos y 1.293 los recuperados. Los decesos por la enfermedad ascienden a 25 personas.

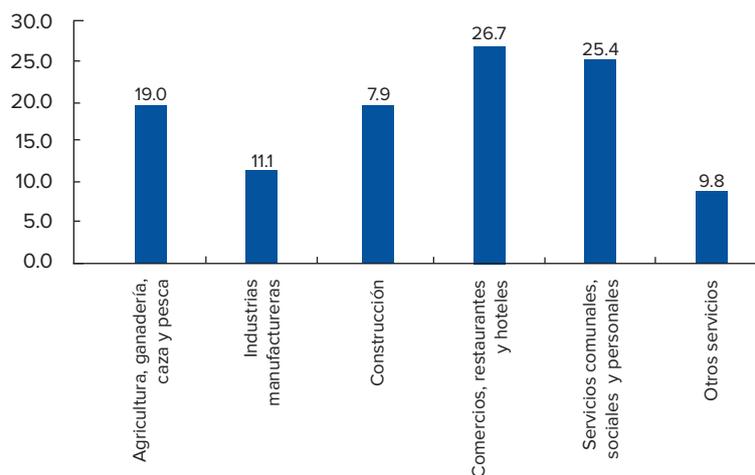
Cabe señalar que el distanciamiento social tiene un alto costo económico, que viene dado por las pérdidas que experimentan las empresas por el cierre parcial o definitivo; las personas, a través de la merma en sus ingresos o pérdida del empleo y el gobierno por la disminución en la recaudación fiscal.

El impacto económico se observa en los diferentes sectores, subsectores y ramas de la economía. Varias cadenas de valor se han detenido totalmente, mientras que otras han logrado mantener niveles mínimos de actividad. Por ejemplo, los restaurantes, bares y otros a fines, no han podido funcionar regularmente, por lo que los ingresos de las empresas y de las personas se han visto sustancialmente disminuidos.

A la fecha, el BCP pronostica que el PIB se contraerá 2,5%<sup>7</sup> en el año, con el sector de servicios como el más afectado, por las medidas de distanciamiento social implementadas. En efecto, proyecta fuertes caídas en la actividad de restaurantes y hoteles (80,0%); servicios a los hogares (8,0%), transporte (7,0%) y servicios a las empresas (6,1%). Particularmente, este sector es el mayor empleador en el país, al concentrar el 61,9% de la población ocupada, durante el cuarto trimestre de 2019.

<sup>7</sup> Este trabajo fue realizado con la revisión del PIB del Banco Central del Paraguay (BCP) del 28 de Abril de 2020. El 28 de Julio del 2020, el BCP volvió a ajustar hacia la baja su proyección a un -3,5%.

**Gráfico N.º 5 Población ocupada por sector económico, 4to trimestre de 2019 (Porcentaje)**



Fuente: MF economía con datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

Es importante mencionar que, de acuerdo con datos de la matriz de insumo producto del BCP, el sector servicios tiene un multiplicador del producto de 1,61, esto es, por cada guaraní de aumento en la demanda de servicios el efecto total sobre el producto es de G 1,61.

En este contexto, las empresas y las personas observaron que los costos de endeudamiento se incrementaron y que se endurecieron las condiciones financieras, ya que los bancos estiman que aquellas no podrán pagar sus préstamos de manera oportuna. Pero, como es sabido, una reducción en el crédito magnificaría la desaceleración, derivada de los choques de oferta (interrupción en la cadena de valor; cierre de empresas) y demanda (caída de ingresos). Además, tampoco se observan incentivos directos por parte de las empresas y las personas para obtener créditos debido a la incertidumbre sobre la fecha de relativa normalización de las actividades económicas.

Por tanto, para aminorar la caída de la actividad económica y, con ella, la pérdida de empleos, se necesita estímulo monetario, financiero y fiscal. Los dos primeros son determinantes para que no se interrumpa el crédito en la economía. En tanto que el estímulo fiscal proporciona, inicialmente, un alivio impositivo a las empresas y personas. Pero, también se utiliza para realizar transferencias a los sectores más vulnerables de la población, que trabajan, principalmente, de manera informal; postergan el pago de servicios públicos; proporcionan alimentación, entre otras.

No obstante, el escenario actual se puede complejizar aún más, ya que las empresas podrían reducir sus gastos e inversiones a mediano plazo, lo cual exacerbaría el cierre de los negocios, la pérdida de empleos y comprometería el crecimiento potencial del producto.

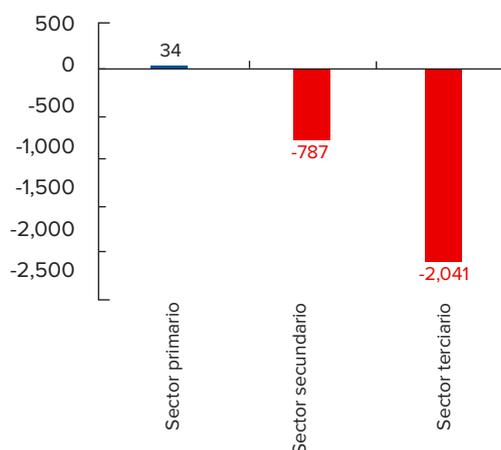
## Pérdidas económicas y su impacto en el empleo

A partir de las premisas de crecimiento del BCP, para ambos escenarios (prepandemia y pandemia), se proyectó el valor monetario que el país dejará de percibir por la producción de bienes y servicios, como resultado de la pandemia del COVID-19<sup>8</sup>. En este punto hay que destacar que las estimaciones deben tomarse con precaución, ya que, en la medida en que estas premisas varíen, lo harán también los resultados.

En total se estima que el país perderá USD 3.087 millones. El único sector ganador sería el de agricultura, que, como se mencionó arriba, tuvo una cosecha récord este año<sup>9</sup>. Las mayores pérdidas se darán en el rubro de restaurantes y hoteles (USD 838 millones); manufactura (USD 468 millones); servicios a los hogares (USD 313 millones) y comercio (USD 298 millones), todos, con excepción de la manufactura, pertenecientes al sector servicios.

Por su parte, entre las actividades productivas con menores pérdidas proyectadas se encuentran, explotación forestal, pesca y minería (USD 5 millones); telecomunicaciones (USD 7 millones) y ganadería (USD 11 millones). Este último rubro ha enfrentado problemas climáticos este año, ya que la sequía ha generado que los productores destinen una mayor cantidad de animales a la faena, dada la falta de pastos adecuados para su alimentación<sup>10</sup>.

**Gráfico N.º 6: Ganancia y/o pérdida económica derivada de la pandemia del COVID-19 (USD nominales)**



Fuente: MF Economía a partir de datos del Banco Central del Paraguay.  
 (\*) El signo positivo denota ganancia, mientras el negativo pérdida.

Adicionalmente, en materia impositiva se dejaría de percibir alrededor de USD 292 millones, provenientes de la actividad productiva.

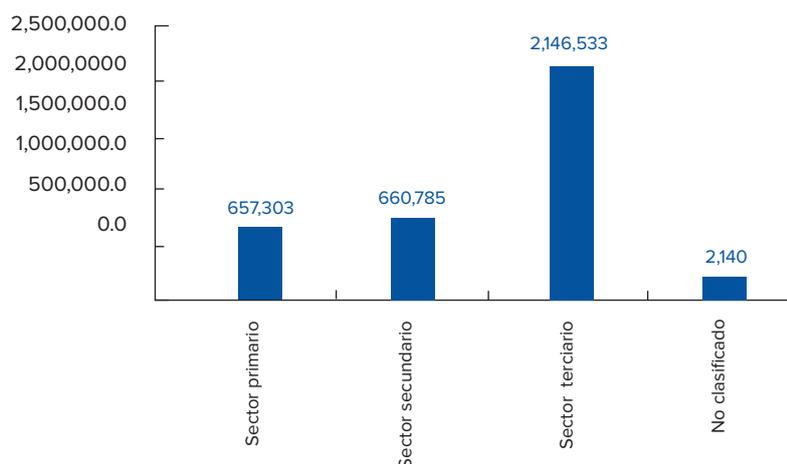
<sup>8</sup> Para detalle de la metodología, ver el Anexo N.º 1.

<sup>9</sup> Si bien el precio internacional de la soja ha mostrado gran variabilidad, debido, en gran medida, a las tensiones comerciales entre China y EE. UU. y al brote de fiebre porcina en China, la caída de su demanda por el cierre de las economías tras la pandemia, genera presiones adicionales a la baja.

<sup>10</sup> En el Anexo N.º 2 se presenta la estimación para todos los sectores económicos.

Cabe recordar que, para el cuarto trimestre de 2019, el sector terciario de la economía empleaba a 2.146.533 personas, seguido por el secundario que ocupa a 660.785 personas.

**Gráfico N.º 7: Número de personas ocupadas por sector económico**



Fuente: MF economía con datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

En lo que concierne a la recaudación fiscal, si se toma como referencia la estructura impositiva con respecto al PIB, se estima que la caída en los ingresos podría oscilar entre 1,4% y 3,3%. Particularmente, el Ministerio de Hacienda pronostica que la reducción será del 2,3%, la cual se encuentra dentro del intervalo definido anteriormente.

La pérdida expresada en términos del producto, también se observa en el mercado laboral. Como se evidenció previamente, los empleados de los sectores secundarios y terciarios son los que presentan mayor vulnerabilidad.

En ese sentido, cifras del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) dan cuenta que aproximadamente 2,2 millones de trabajadores están en alto riesgo de ser afectados (63% de los empleados)<sup>11</sup>. Los sectores que presentan altos riesgos de pérdida de empleo o enfrentar reducciones en la jornada laboral son: industrias manufactureras, comercios, restaurantes y hoteles; y servicios comunales, sociales y personales.

Por género se observan diferencias importantes. En efecto, alrededor del 78% de las mujeres en la fuerza laboral están en alto riesgo de perder su empleo o sufrir cualquier otra modificación; en tanto que, para los hombres la proporción es del 52%. Esta situación se explica, en gran medida, por la alta participación de las mujeres en el sector terciario. De hecho, las mujeres tienen limitada participación en sectores como construcción; transporte, almacenamiento y telecomunicaciones; e industrias manufactureras.

<sup>11</sup> Específicamente, el riesgo hace referencia a situaciones en que los trabajadores enfrentan una reducción de las horas de trabajo, recortes salariales y despidos. Estas situaciones se dan como consecuencia de las medidas de confinamiento tomadas por los gobiernos para reducir la expansión de los contagios. Para realizar las evaluaciones, se toman datos económicos y financieros en tiempo real. Posteriormente, se seleccionan tres tipos de índices que permiten examinar los datos de las fuentes económicas y financieras. Para más información, visitar el Anexo Técnico <sup>3</sup> del documento "Observatorio de la OIT: el COVID-19 y el mundo del trabajo. Segunda edición"

**Cuadro N.º 1: Trabajadores en situación de riesgo por rama económica y sexo. 2019**

Rama de actividad económica	Nivel de Riesgo	Total		Sexo			
		Cantidad	%	Hombres		Mujeres	
				Cantidad	%	Cantidad	%
Electricidad, gas y agua	Bajo	14.346	0,4%	12.146	0,6%	2.200	0,2%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	Medio Bajo	657.303	19,0%	463.188	22,9%	194.115	13,5%
Construcción	Medio	275.065	7,9%	271.580	13,4%	3.485	0,2%
Finanzas, seguros, inmuebles	Medio	218.327	6,3%	121.062	6,0%	97.265	6,8%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Medio Alto	108.698	3,1%	95.908	4,7%	12.790	0,9%
Industrias manufactureras	Alto	385.720	11,1%	265.506	13,1%	120.214	8,4%
Comercio, restaurantes y hoteles	Alto	926.133	26,7%	484.278	23,9%	441.855	30,7%
Servicios comunales, sociales y personales	Alto	879.029	25,4%	312.818	15,4%	566.211	39,4%
<b>Total</b>		<b>3.464.621</b>	<b>100%</b>	<b>2.026.486</b>	<b>100%</b>	<b>1.438.135</b>	<b>100%</b>

Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2020

Particularmente, los trabajadores del sector privado se enfrentan a una situación similar. El mayor riesgo se encuentra en el sector terciario e industria manufacturera. Del total de trabajadores privados, el 61% tiene un riesgo alto de resultar afectado por alguna medida que impacte su relación laboral (suspensión o despidos), aproximadamente, 900 mil empleados. Para los trabajadores formales este porcentaje es del 69%.

**Cuadro N.º 2: Trabajadores del sector privado en situación de riesgo por rama económica, según formalidad, 2019**

Rama de Actividad Económica	Nivel de Riesgo	Privados			
		Privados (Total)		Privados (Formales)	
		Cantidad	%	Cantidad	%
Electricidad, gas y agua	Bajo	3.013	0,2%	1.009	0,2%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	Medio Bajo	114.932	7,6%	28.273	5,6%
Construcción	Medio	222.464	14,8%	17.207	3,4%
Finanzas, seguros, inmuebles	Medio	159.052	10,6%	76.109	15,0%
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	Medio Alto	83.963	5,6%	33.162	6,5%
Industrias manufactureras	Alto	264.452	17,6%	120.045	23,7%
Comercio, restaurantes y hoteles	Alto	512.912	34,1%	186.555	36,8%
Servicios comunales, sociales y personales	Alto	145.266	9,6%	44.917	8,9%
<b>Total</b>		<b>1.506.054</b>	<b>100%</b>	<b>507.277</b>	<b>100%</b>

Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2020

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social permitió con la Ley de Emergencia la suspensión temporal de hasta 6 meses de los contratos laborales. Si bien Paraguay no tiene seguro de desempleo, el Instituto de Previsión Social (IPS) apoyó con el pago de parte del salario de los trabajadores de algunas empresas.

Destaca que las empresas pertenecientes a los sectores que mayormente fueron afectados por la pandemia, suspendieron sus contratos laborales. De hecho, el 87,6% de las suspensiones corresponden a las compañías pertenecientes a los sectores impactados.

**Cuadro N.º 3: Porcentaje de empresas que incurrieron en suspensión de contrato durante pandemia COVID-19 por actividad económica, según tamaño, 2020**

Actividad económica	Grande	Mediana	Pequeña	Sin categorizar	Total
Agricultura, ganadería, caza y pesca	0,4	0,7	1,5	1,6	1,4
Construcción	1,1	2,3	3,0	3,5	2,8
Finanzas, seguros, inmuebles	6,7	2,9	3,6	4,6	3,7
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1,8	5,0	4,5	3,8	4,4
Industrias manufactureras	31,4	13,1	8,6	14,9	10,7
Comercio, restaurantes y hoteles	56,2	61,8	54,4	54,3	55,5
Servicios comunales, sociales y personales	2,1	14,2	24,3	16,8	21,4
S/D	0,4	0,0	0,1	0,3	0,1
<b>Total</b>	<b>283</b>	<b>824</b>	<b>4.477</b>	<b>368</b>	<b>5.952</b>

Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2020

**Cuadro N.º 4: Porcentaje de trabajadores que incurrieron en suspensión de contrato durante pandemia COVID-19 por actividad económica, según tamaño, 2020**

Actividad económica	Grande	Mediana	Pequeña	Sin categorizar	Total
Agricultura, ganadería, caza y pesca	0,0	0,1	1,5	0,4	0,7
Construcción	1,3	2,6	5,9	0,2	3,3
Finanzas, seguros, inmuebles	1,7	1,5	2,3	1,2	1,8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0,7	7,5	5,9	2,2	4,8
Industrias manufactureras	49,5	22,1	11,5	8,3	20,1
Comercio, restaurantes y hoteles	46,3	56,3	51,9	17,2	46,2
Servicios comunales, sociales y personales	0,5	9,8	21,0	3,1	11,7
S/D	0,0	0,0	0,1	67,4	11,3
<b>Total</b>	<b>14.989</b>	<b>21.427</b>	<b>36.462</b>	<b>14.582</b>	<b>87.460</b>

Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2020



El cierre de la actividad económica, con la consecuente pérdida de empleos y reducción de los ingresos de las personas, llevará a que estas concentren su gasto en bienes de primera necesidad, afectando con diferentes intensidades en los demás grupos de productos y servicios. Por su parte, las empresas deberán hacer planes de contingencia para operar en un entorno de pandemia, lo cual pasa por mantener estrictos protocolos de seguridad, como trabajar con una cantidad mínima de empleados, que les permita su funcionamiento. También, deberán evaluar su viabilidad, para lo cual hay que determinar la cantidad óptima de empleados; sucursales y demás dependencias.

Así, la pandemia del COVID-19 que inició como un choque externo transitorio, podría generar efectos sociales, a través de la pérdida de ingreso y de fuentes de trabajo, que se pueden convertir en un choque con efectos internos y de mediano o largo plazo, según se clasifique uno u otro. En este contexto es muy probable que tanto la pobreza extrema y la pobreza total crezcan, así como la disminución de la clase media. La movilidad social más dinámica será la que se genere entre los estratos medio, vulnerable y pobre, con una tendencia que se estima será descendente. De esta forma, la incertidumbre sobre las condiciones económicas, principalmente el empleo y las medidas de protección social que encaren las políticas públicas, serán los ejes de la recuperación.

Por tanto, las políticas públicas tienen como finalidad sostener el consumo de las personas, preservar los empleos, disminuir el quiebre de las empresas, de forma de que se mantenga el potencial de crecimiento de la economía en el largo plazo. También se hacen indispensables políticas que mejoren la productividad de la economía paraguaya, con particular énfasis en la acumulación de capital humano.

## Impacto sobre sectores sociales vulnerables

El crecimiento económico experimentado en la última década y media generó los mecanismos de ascensión social para un segmento vulnerable de la población paraguaya. En el informe de Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso (PNUD 2016), se observa este progreso en la clase media<sup>12</sup>, incrementando de 18,7% de la población en 2004 al 38,1% en 2013. Al mismo tiempo, las métricas de desigualdad han mejorado de manera limitada en Paraguay con un cambio anual promedio del Gini en Paraguay circa 2003-2013 fue de -1,31%, mientras que circa 2003-2015 fue de -1,13%. Los niveles aún elevados de desigualdad no han logrado modificarse, en gran parte porque las bases de esta son muy profundas y las medidas para revertirlas no han sido muy eficientes.

La pandemia del COVID-19 ha afectado con distintas intensidades a la población en situación de pobreza y a grupos vulnerables, por sus efectos económicos, específicamente por la disminución de los ingresos y la pérdida de seguridad social. Las iniciativas públicas hacia los sistemas de cuidados y la protección social habían mostrado tímidos avances y por lo tanto aún no se habían constituido como herramientas eficientes para contener la pobreza y reducir la vulnerabilidad. Los programas sociales recientemente creados (Ñangareko y Pytyvõ) han comenzado a incorporar abordajes que incluyen esta mirada y se focalizan mayormente en la población vulnerable, pero todavía son insuficientes para reducir de forma continua las brechas preexistentes y las que se intensificaron en los últimos meses.

<sup>12</sup> Entendida como aquella de ingresos diarios per cápita de entre 10 y 50 dólares americanos según parámetros establecidos por el Banco Mundial.

El distanciamiento social y la circunscripción de la vida social y económica de las familias en el entorno del hogar influyen en múltiples dimensiones.

Más allá de la caída de los ingresos, las desigualdades sociales preexistentes, específicamente las del hogar, se han exacerbado durante la pandemia. La vivienda, el hogar se ha convertido, además del espacio de familiar, en un espacio laboral y educativo. En los estratos más bajos, el funcionamiento del hogar se ha modificado, con nuevas actividades y funciones y, por lo tanto, con una complejidad renovada sobre sus dimensiones, condiciones, equipamiento y, sobre todo, la cantidad de usuarios. Por ejemplo, en términos educativos, la escuela ha ido a la casa y conquistado la mesa y los dispositivos informáticos.

Las familias de mayores ingresos disponen de variados ambientes de trabajo en el hogar (escritorio, mesa de la sala, mesa del quincho, entre otros) así como una gama de dispositivos tecnológicos (teléfonos, tablets, computadoras de oficina, laptops), mientras los hogares de menores ingresos y, especialmente menores acceso a estos activos, tendrían posiblemente un desempeño desigual. Los siguientes datos de la Encuesta Permanente de Hogares, reflejan porcentaje de la población que ha utilizado internet en los últimos tres meses de acuerdo con los niveles de ingreso.

**Personas que en los últimos tres meses usaron internet**

Quintil	Urbana	Rural	Total
1	13%	11%	12%
2	18%	16%	17%
3	21%	19%	20%
4	23%	23%	23%
5	26%	31%	27%

**Personas que en los últimos tres meses no usaron internet**

Quintil	Urbana	Rural	Total
1	31%	23%	26%
2	22%	22%	22%
3	21%	20%	21%
4	17%	20%	19%
5	9%	14%	12%

Las consecuencias económicas y sociales del COVID-19 han afectado de forma significativa los avances observados. De esta forma, los principales efectos sociales, analizados desde una perspectiva de clases socioeconómicas, pueden ser resumidos esquemáticamente en:

- **Disminución de la clase media:** caída de los ingresos, disminución del consumo, transición a productos y marcas más baratas.
- **Fragilización y aumento de la clase vulnerable:** proveniente de la clase media, generada por la reducción de los ingresos y del consumo.
- **Incremento de la pobreza:** por caída de vulnerables y profundización de la pobreza ya existente.
- **Profundización de la pobreza extrema:** interrupción del proceso de ascensión social.
- **Incremento de la desigualdad social:** por caída de ingresos y de acceso a servicios.
- **Profundización de brechas educativas:** por diferencia de acceso a internet y a bienes tecnológicos disponibles en el hogar.
- **Incremento de brecha de ingresos:** entre los diferentes grupos sociales, por pérdida de empleo y disminución de ingresos en casi todas las categorías.
- **Escaso abordaje en las políticas públicas:** referente a enfoques de género, niñez y población de adultos mayores.



Se asume que uno de los impactos sociales del COVID-19 será una nueva estratificación social caracterizada por la movilidad social descendente, tanto por la caída de los ingresos, así como por un menor desempeño de los indicadores multidimensionales de la pobreza.

Los impactos sociales también se han observado en otros campos como:

## **Género**

Los efectos de la pandemia sobre los distintos miembros de la familia son particularmente significativos. El funcionamiento de la dinámica interna de las mismas supuso una mayor participación y actividad de las mujeres en el hogar.

La multiplicación de las tareas domésticas reproductivas y productivas, a lo que no pocas veces debe agregarse el teletrabajo, ha aumentado el tiempo de trabajo de las mujeres. El incremento de llamadas al centro de atención de violencia doméstica (un 78% más entre 2019 y 2020) puede leerse como un indicador del estrés de las familias, generado por una serie compleja de incertidumbres de distinta índole: económica, social, de proyecto personal, de salud individual y familiar.

## **Agricultura familiar**

Los agricultores familiares han sido impactados por el COVID-19 con una intensidad relativamente menor que las zonas urbanas, debido a que los ciclos productivos no han sido afectados, aunque sí los comerciales, pero en niveles poco significativos. Sin embargo, la reducción de las actividades laborales urbanas pudo haber reducido los ingresos de los miembros de las familias rurales que trabajan en las ciudades, lo que podría traducirse en una menor frecuencia de envío de remesas internas.

Por el lado de los precios de los productos y de la participación en cadenas de valor, no se ha observado modificaciones sustantivas en los últimos años, por lo que los ingresos provenientes de esta fuente no han aumentado. No obstante, la difusión de ferias hortícolas, casi siempre lideradas e impulsadas por mujeres, puede considerarse como un aspecto promisorio, que permite diversificar los ingresos monetarios, así como una mayor carga de trabajo para ellas.

En este contexto, la reducción de la pobreza rural, especialmente en los departamentos de San Pedro, Caaguazú y Caazapá, no ha logrado acelerarse. Este segmento sigue representando un grupo de alta vulnerabilidad social, además de arrastrar una larga lista de reivindicaciones históricas.

## **Sostenibilidad ambiental**

El distanciamiento social, manifestado en una fuerte disminución de la movilidad y la reducción de las actividades económicas, ha reducido la presión hacia los sistemas naturales, especialmente sobre el aire, por la disminución de la utilización de automóviles. Por el lado de las emisiones industriales, estas no son significativas en periodos normales, por lo que se estima que durante la pandemia este sector incluso redujo su participación.



Sin embargo, un aspecto de mayor relevancia es la mayor generación de residuos sólidos y líquidos domiciliarios, sin que muchas ciudades dispongan de sistemas de recolección y gestión de residuos sólidos ni de tratamiento de aguas residuales, afectando los recursos naturales. La aun escasa inversión en sistemas y plantas de tratamiento de aguas residuales domiciliarias tiene un efecto regional de envergadura, comprometiendo tanto los recursos hídricos superficiales como subterráneos.

Los últimos datos correspondientes al empleo, a marzo de 2020, indican una caída de un punto porcentual en el empleo, siendo ligeramente mayor en las zonas urbanas que en las rurales. Se estima que el próximo corte trimestral, con datos al mes de junio de 2020 arrojen cifras mayores de desempleo, con números más elevados en las zonas urbanas, especialmente en aquellas fronteras que dependen de comercio internacional como Ciudad del Este y Pedro Juan Caballero.

### **III. Marco de respuesta del Gobierno Nacional ante el COVID-19**

El primer caso de COVID-19 en Paraguay fue anunciado el 7 de marzo. Las limitaciones para el procesamiento de muestras y la baja capacidad hospitalaria del sistema sanitario llevaron a que el Gobierno Nacional prohibiera los eventos de aglomeración masiva y suspendiera las actividades escolares. Posteriormente, se avanzó hacia la cuarenta con aislamiento total.

En este contexto, se sancionó la Ley que Declara el Estado de Emergencia (Ley N° 6524), en la que el Congreso de la Nación autorizó al Poder Ejecutivo para que implementara medidas excepcionales en el ámbito presupuestario, fiscal y administrativo, de protección del empleo y de política económica y financiera. Lo anterior, con el fin de mitigar los efectos de la pandemia del COVID-19, fortalecer el sistema de salud y garantizar el funcionamiento del sistema de pagos. Para ello, se aprobó la contratación de empréstitos por USD 1.600 millones (aproximadamente 4,0% del PIB).

Para paliar los efectos del COVID-19, se realizaron reasignaciones presupuestarias y se tomó una nueva deuda. En primer lugar, la reasignación presupuestaria del Congreso Nacional y la Cámara de Senadores fue redireccionada al Ministerio de Salud, por un valor de G 10.545 millones (USD 1,65 millones). Además, se realizaron recortes a funcionarios con salarios superiores a los cinco salarios mínimos. Los ajustes se dieron de la siguiente manera:

- Recorte del 10% a funcionarios permanentes y contratados con salarios entre 5 y 10 salarios mínimos.
- Reducción del 20% a funcionarios con sueldos superiores a 10 salarios mínimos.
- Periodo de reducción de tres meses.

Así, se estima un ahorro mensual de USD 1,6 millones. Por un periodo de tres meses, el ahorro sería de USD 4,7 millones.

Por otro lado, de acuerdo con el Art. 33 de la Ley de Emergencia, se proyecta tomar deuda por USD 1.600 millones. Actualmente, se cuenta con USD 1.230 millones. El resto está en etapa de gestión. De los cuales, USD 1.000 millones corresponden a Bonos Soberanos en el Mercado Internacional y 600, a préstamos con organismos multilaterales.

**Cuadro N.º 5: Composición del endeudamiento relacionado al Art. 33 de la Ley de Emergencia**

Detalle	Estado	Monto (en millones de USD)
Bonos Soberanos en Mercado Internacional	Emitido	1000
Organismos Multilaterales	Aprobado	230
Organismos Multilaterales	En gestión	370
<b>Total</b>		<b>1.600</b>

Fuente: Informe Paraguay en Pandemia y Asignación de los recursos de la Ley de Emergencia N.º 6524/2020 – Ministerio de Hacienda.

En otro sentido, el Art. 35 de la misma ley establece que la deuda que ya está en trámite constitucional sea sumada al financiamiento relacionado a la situación del COVID-19. El monto suma USD 390 millones.

**Cuadro N.º 6: Composición del endeudamiento relacionado al Art. 35 de la Ley de Emergencia**

Acreedor	Estado	Monto (en millones de USD)
BIRF	Aprobado	300
BID	Aprobado	90
<b>TOTAL</b>		<b>390</b>

Fuente: Informe Paraguay en Pandemia – Ministerio de Hacienda

## Medidas del gobierno paraguayo

En el área fiscal, las medidas estuvieron dirigidas, principalmente, a proporcionar un alivio tributario tanto para las personas como las empresas. A continuación, se detallan algunas disposiciones:

	Medida tomada
<b>Área fiscal</b>	Prórroga en las fechas de vencimiento para la presentación y liquidación de los impuestos.
	Racionalización del gasto público.
	Exoneración y/o prórroga en el pago de servicios públicos.
	Reasignación de recursos o saldos no comprometidos de créditos para la atención de la emergencia sanitaria.

Fuente: Ley N.º 6524 que declara el Estado de Emergencia.

En el área monetaria, el Banco Central se focalizó en inyectar liquidez al mercado monetario, con miras a facilitar el crédito en la economía. Otras medidas se señalan en el siguiente cuadro:

Área monetaria	Medida tomada
	Reducción de la tasa de política monetaria.
	Reducción en las tasas de encaje legal en moneda nacional y extranjera.
	No se computarán como mora, las renovaciones, refinanciamientos o reestructuraciones de préstamos otorgados a personas y empresas, con ingresos afectados por el COVID-19.
	Se extendieron los plazos para la venta de bienes muebles e inmuebles recibidos por las instituciones financieras como dación en pago.
	La formalización de renovaciones, refinanciamientos o reestructuraciones del capital de aquellos préstamos otorgados a personas físicas y/o jurídicas, que al 29 de febrero de 2020 no presenten un atraso superior a 30 días, no se computaran como mora.
	Para las operaciones en cuotas, no regirá la obligación de cancelar la totalidad de la operación, pudiendo acordarse renovaciones, refinanciamientos o reestructuraciones parciales de cuotas y períodos de gracia de hasta un año, aplicando al nuevo acuerdo las garantías originalmente constituidas si las hubiere.
	Implementación de una ventanilla adicional de liquidez, para realizar operaciones de descuento de cartera de alta calidad crediticia, con retroventa (REPO).

Fuente: Banco Central del Paraguay.

Si bien la provisión de liquidez del BCP es una condición necesaria para que fluya el crédito en la economía, no es suficiente, ya que se debe reducir el riesgo que representa la operación para el sistema financiero. Para ello, se operativizó el Fondo de Garantía para las micro, pequeñas y medianas empresas, que son generadoras de empleo. Además, se establecieron las siguientes medidas:

Mipymes	Medida tomada
	Se dispuso del 20% de las utilidades netas no capitalizadas del Banco Nacional de Fomento (BNF), correspondientes al ejercicio de 2019, para la constitución de un fideicomiso, con el fin de apoyar a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Mipymes), el cual será administrado por la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), en carácter de fiduciaria. Adicionalmente, se incorporaron al fideicomiso G 650.000 millones.
	El Ministerio de Hacienda realizó un aporte de capital a la AFD, por G 120.000 millones, para mitigar los efectos económicos del COVID-19, con énfasis en las mipymes.
	Se realizó un aporte de G 30.000 millones al Fondo de Garantía para las mipymes, para cubrir la garantía y/o reafianzamientos de eventuales renegociaciones de operaciones crediticias. Posteriormente, se complementó con G 654.752 millones.
	Se implementaron líneas de crédito a través de Crédito Agrícola de Habilitación, al cual se transfirió G. 120.000 millones.

Fuente: Ley N° 6524 que declara el Estado de Emergencia y Ministerio de Hacienda.

Para el sector salud, el objetivo fue la dotación del sistema médico, dadas las importantes vulnerabilidades en el mismo, que no solo abarcan la infraestructura y los insumos médicos, sino también la escasez de personal. A continuación, se mencionan algunas medidas:

Área de salud	Medida tomada
	Contrataciones públicas expeditas para bienes y servicios.
	Gratificación especial y excepcional para el personal de salud.
	Creación de un fondo de emergencia sanitaria.
	Adquisición de medicamentos, equipamiento biomédico, reactivos, servicios de desinfección y gases medicinales.
	Construcción de hospitales de contingencia.
	Habilitación de camas para la internación de pacientes.

Fuente: Ley N° 6524 que declara el Estado de Emergencia.

Finalmente, en el área social se buscó salvaguardar el ingreso de los trabajadores, independientemente de su grado de formalización, para suavizar el consumo de las familias. Para mayor detalle, ver el cuadro que sigue:

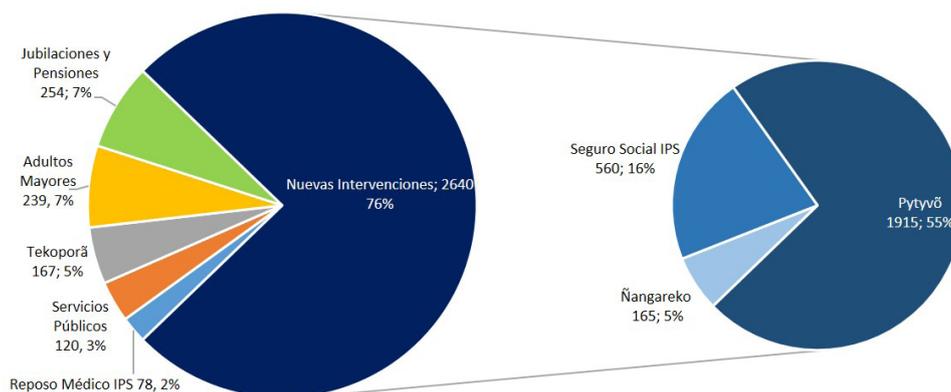
Área social	Medida tomada
	Implementación del programa Pytyvõ de ayuda económica temporal.
	Implementación del programa Ñangareko de seguridad alimentaria.
	Pago por cese y suspensión laboral a través del Instituto de Previsión Social (IPS).
	Fortalecimiento de los programas de asistencia a familias vulnerables (Tekoporã) y adultos mayores.
	Pago de reposos médicos por enfermedad a trabajadores activos, por parte del IPS.
	El pago de los alquileres no será causal de desalojo hasta el mes de junio de 2020, siempre que se realice el pago de al menos el 40% del valor del alquiler mensual. Las sumas que queden pendientes deberán ser prorrateadas y sumadas al valor del alquiler mensual a ser pagado en su totalidad a partir del mes de julio. Las deudas prorrateadas podrán ser canceladas en un plazo máximo de 6 meses.

Fuente: Ley N.º 6524 que declara el Estado de Emergencia y Ministerio de Hacienda.

## Gestión de programas sociales

Desde el gobierno, se han diseñado e implementado una serie de medidas de salud, fiscales, sociales y monetarias para las mipymes. En términos sociales, se diseñaron e implementaron dos nuevos programas sociales: Ñangareko y Pytyvõ, que se agregaron a los ya existentes de Tekoporã y Adultos Mayores. Tal como se observa en el gráfico, los nuevos programas sociales fueron los que más recursos demandaron. Los nuevos programas iban destinados a la población afectada directamente por la pandemia de COVID-19, al ser un público bastante amplio, se crearon dos más, ya que no solamente las personas en situación de pobreza y las personas adultas fueron afectadas por esta crisis en materia económica. La población objetivo de ambos programas se detalla a continuación.

**Gráfico N.º 8: Distribución de Recursos para medidas sociales, Datos a mayo 2020**  
(En miles de millones de guaraníes)



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2020.

El subsidio para bonos alimenticios a familias, conocido como Ñangareko, comenzó como un programa de seguridad alimentaria que entregaba kits de alimentos. Para incrementar la celeridad de la asistencia social, evitar aglomeraciones y reducir la complejidad logística, el programa fue modificado rápidamente, transformándose en transferencias monetarias a familias de ingresos provenientes de actividades de subsistencia y actividades fuertemente afectadas por el distanciamiento social. Las transferencias se realizaron a través de empresas de medio de pagos electrónicos (EMPES). Cada beneficiario recibió una transferencia única en un solo mes de G 500.000 destinados principalmente a la adquisición de alimentos. Este monto equivale al 23% del salario mínimo vigente en el país.

Hasta el 16 de junio se habían otorgado subsidios de Ñangareko a 285.340 personas por un valor total de G. 165.000 millones. Este subsidio llegó a 14 departamentos de los 17 que tiene el país. Los tres departamentos con mayor participación fueron:

- Central: 102.210 beneficiarios y G. 51.105 millones transferidos.
- Itapúa: 28.344 beneficiarios y G. 14.172 millones transferidos.
- Alto Paraná: 27.491 subsidiarios y G. 13.746 millones transferidos.

El programa de subsidios a trabajadores informales, Pytyvõ, implementado por el Ministerio de Hacienda, complementa al anterior y se diferencia porque se orienta a trabajadores informales que realizan actividades por cuenta propia o que están en dependencia de alguna micro, pequeña y mediana empresa. El programa consiste en una ayuda económica temporal por dos meses de aproximadamente G. 548.000, correspondientes al 25% del salario mínimo legal vigente. Estos pagos se realizaron en dos oportunidades, en los meses de abril y junio. Los beneficiarios suman un poco más 1.150.000 personas. El costo total de este programa es de USD 300 millones.



Hasta el 16 de junio, se otorgaron 1.155.037 subsidios de Pytyvõ, para un valor total de G. 1.914.600 millones. Pytyvõ llegó a los 17 departamentos del país, siendo el programa con mayor alcance y capilaridad hasta la fecha. Los tres departamentos con mayor participación fueron:

- Central: 238.634 beneficiarios y G. 130.822 millones transferidos.
- Alto Paraná: 128.660 beneficiarios y G. 70.533 millones transferidos.
- Itapúa: 78.692 beneficiarios y G. 43.140 millones transferidos

Para Ñangareko y Pytyvõ, se llevó a cabo una inscripción a través de un formulario disponible en las páginas web de las instituciones encargadas para tal efecto. El objetivo de esta modalidad era evitar que estos programas vayan a parar a personas que no sean finalmente las que necesiten estos apoyos. A su vez, con el registro de los beneficiarios se logró una trazabilidad y mayor transparencia para conocer aún más las realidades del público afectado a raíz de la pandemia. Y, como es sabido, de esta manera se evitaron encuentros masivos de personas en el caso de que se hubiese optado por un registro presencial.

Para ser beneficiario de alguno de estos dos programas, los solicitantes debían reunir ciertos requisitos establecidos previamente. Una de estas exigencias era la de no ser un beneficiario activo de los programas sociales ya existentes: Tekoporã y Adultos Mayores.

Sin embargo, una persona podía ser beneficiaria de ambos programas nuevos con la salvedad de que en el caso de Pytyvõ, recibiría solamente el segundo pago ya que el primero fue a través de Ñangareko. La sumatoria total de los montos destinados a estos dos programas de subsidios asciende a valores cercanos al 1% del PIB del país. Es relevante destacar que para el Programa Pytyvõ aún queda un remanente a utilizarse por un valor de USD 114 millones de los USD 300 millones planificados para ejecutarse.

### Cuadro N° 7: Programas sociales destinados a población vulnerable frente a COVID-19

Programas Sociales	Beneficiarios	Periodicidad	Monto (en millones de USD)	Monto (% PIB)
Tekoporã	165.229 familias	Pagos mensuales	63	0,2
Adultos Mayores	205.000 personas	Pagos mensuales		
Ñangareko	285.340 personas	Pago único	26	0,1
Pytyvõ	1.155.037 personas	Pago doble	300	0,8

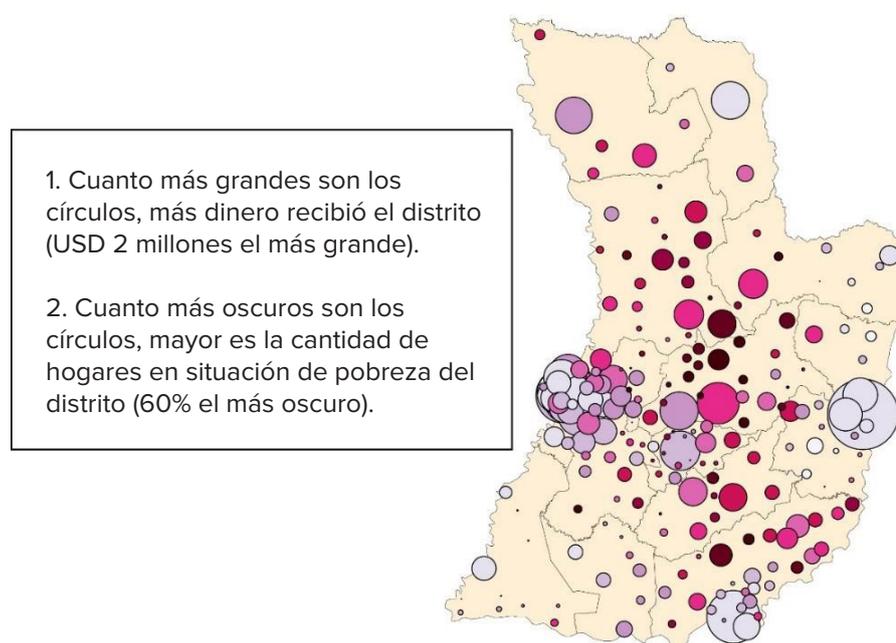
Fuente: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Desarrollo Social y Secretaría de Emergencia Nacional, 2020

Ambos programas han sido concebidos de forma muy rápida y ante la contingencia del COVID-19. Por esta razón, y para incrementar transparencia, además de practicidad y seguridad, estos programas se implementaron utilizando una densa red de medios de pago electrónicos. Estos instrumentos tuvieron dos aportes muy significativos. El primero es que los beneficiarios lograron acceder de forma práctica y segura, en segundo lugar, los recursos financieros fueron utilizados en las respectivas comunidades de residencia, con lo cual se dinamizó el comercio.

La focalización de estos programas ha sido una particularidad innovadora en este tipo de medida. Si se observa la cantidad de beneficiarios por distritos y los niveles de pobreza de estos, se aprecia una correlación positiva, lo que indica que los distritos con mayor proporción de familias en situación de pobreza (según el Censo Nacional de Población y Viviendas del 2012) accedieron a los programas. Además, se observan dos hechos resaltantes. Las políticas han respondido a una demanda urbana, impactada en los sectores de servicios, comercio y en menor medida industrial, y también en las zonas rurales, especialmente en aquellos departamentos y distritos donde se sitúa la agricultura familiar.

Se observan igualmente dos ejes diferenciados, el horizontal, de Asunción a Ciudad del Este, que concentra una mayor población urbana y con empleos mayoritarios en el comercio y los servicios. Por su parte, el eje vertical es mucho más rural, con actividades agrícolas y ganaderas, donde se observan los núcleos de pobreza. Estos detalles geográficos primarios, junto con otros de mayor complejidad, serán muy útiles al momento de optimizar la focalización, así como para generar programas de relanzamiento económico y social.

### Distribución de recursos financieros por Programas Sociales Ñangareko y Pytyvo, por distrito



Fuente: MF Economía a partir de datos estadísticos del Ministerio de Hacienda y de la Dirección General, Estadística, Encuestas y Censos.

Además de estos programas nuevos, se han realizado pagos adelantados y pagos adicionales a los beneficiarios de Tekoporã y Adultos Mayores, totalizando más de 165.000 familias del primero y 205.000 personas del segundo.

En el Plan de Recuperación impulsado por el gobierno estipula una inyección desde el segundo semestre del año para programas sociales, con montos que totalizan unos USD 455,3 millones. Los mismos se detallan a continuación;

**Cuadro N.º 8: Programas para la protección social estipulados en el Plan de Recuperación**

Programa	Monto (millones USD)	Detalle
<b>Pytyvõ</b>	<b>250</b>	Cobertura a 770.000 personas.
<b>IPS</b>	<b>100</b>	Fortalecimiento del sistema de salud.
<b>Adultos mayores</b>	<b>48,3</b>	Mantenimiento del programa y sumar a 10.800 beneficiarios.
<b>Tekoporã</b>	<b>28,3</b>	Mantenimiento del programa y sumar a 24.920 familias.
<b>Seguridad alimentaria</b>	<b>26,5</b>	Entrega de kits alimenticios a través del MEC, SEN, INDI y gobernaciones.
<b>Comedores transitorios</b>	<b>1,8</b>	Cobertura a 89.703 personas.
<b>Abrazo</b>	<b>0,4</b>	Cobertura a 1.931 familias.

Fuente: Rendición de Ley de Emergencia - Ministerio de Hacienda, 2020.

Los programas sociales, especialmente los diseñados e implementados durante la pandemia, han sido eficientes para contener la caída de los ingresos y la vulnerabilidad de los empleos. Asimismo, su operatividad fue rápida y efectiva, sobre todo en las zonas rurales más aisladas. Sin embargo, además del alto esfuerzo financiero que conllevan, se precisan herramientas de focalización, por sectores específicos y en regiones geográficas con mayores demandas.

Para las pequeñas y medianas empresas formales se pusieron a disposición créditos a bajas tasas, a través del Banco Nacional de Fomento, la Agencia Financiera de Desarrollo y del Crédito Agrícola de Habilitación. De todas formas, estas medidas no han sido suficientes para atender las necesidades de los diferentes sectores sociales, especialmente aquellos empleados en el sector de comercio y servicios, sobre todo, los cuentapropistas, incluidos los empresarios micro y pequeños, estos últimos de carácter informal. Sin embargo, una cantidad limitada de empresas utilizaron estos créditos debido a que las condiciones de operación y facturación, de las mismas aún estaban restringidas, por lo tanto, no siempre encontraban incentivos para tomar los créditos.

Los emprendedores informales fueron atendidos por el programa Pytyvõ, con transferencias alimentarias, pero requieren de estrategias alternativas orientadas a redirigir la producción y, sobre todo, el esquema de comercialización. Este segmento incluye a varias ramas de actividad, por lo que precisa de una mayor atención para que una vez que salgan de la situación de vulnerabilidad e incertidumbre, logren formalizarse, de forma tal que puedan acceder a otras prestaciones sociales.

Las microempresas y emprendedores informales requieren paquetes de ayuda que incluyan capacitaciones sobre el nuevo contexto y la inclusión de conceptos de adaptación y reconversión creativa. Estas y otras acciones pueden desarrollarse a través de módulos a distancia, sobre, por ejemplo, innovación de productos, segmentación de mercados y sistemas de comercialización, liderados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

**Cuadro N.º 9: Población ocupada formal e informal no agrícola, según categoría ocupacional en la ocupación principal**

Categoría ocupacional	Año 2020 1er Trimestre				
	Total ocupados	Ocupados formales		Ocupados informales	
		Valor absoluto	%	Valor absoluto	%
<b>Total</b>	<b>2.642.590</b>	<b>985.282</b>	<b>37,3</b>	<b>1.657.308</b>	<b>62,7</b>
Empleado / obrero público	341.792	271.178	79,3	70.614	20,7
Empleado / obrero privado	1.210.340	458.912	37,9	751.428	62,1
Empleador o patrón	172.334	113.464	65,8	58.870	34,2
Trabajador por cuenta propia	617.496	119.175	19,3	498.321	80,7
Trabajador familiar no remunerado	73.610	-	-	73.610	100,0
Empleado doméstico	223.741	22.553	10,1	201.188	89,9
No disponible	3.277	-	-	3.277	100,0

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, 2020

**Cuadro N.º 10: Empresas formales e informales por tipo de tamaño**

Tipo	Total	Micro	Pequeña	Mediana	Grande
Formales (con RUC*)	263.106	236.989	18.640	4.293	3.184
Informales (sin RUC*)	607.492	607.492			
Total	870.598	844.481	18.640	4.293	3.184

\*RUC: Registro Único del Contribuyente

Fuente: Rendición de Ley de Emergencia - Ministerio de Hacienda, 2020.

La reducción del empleo, provocado por las medidas restrictivas de distanciamiento social, exigió respuestas rápidas y focalizadas sobre el sector informal y de independientes, que carecía de registros, lo que durante mucho tiempo impidió un seguimiento y mayor atención a este segmento. En este contexto se diseñan e implementan los programas de contención y ayuda a los trabajadores informales, emprendedores y cuentapropistas.

La contingencia de la pandemia ha terminado por generar dos programas sociales nuevos que, además de responder a las necesidades sociales, constituyen nuevas herramientas de conocimiento, análisis y seguimiento a varios subsectores que durante décadas se habían mantenido difusos y por ende, sin la merecida atención de las políticas públicas.

Los nuevos programas destinados no ya a los segmentos en situación de pobreza y pobreza extrema como Tekoporã y Adultos Mayores, se complementan muy bien, puesto que atienden a los sectores sociales vulnerables y de ingresos medios. No obstante, Ñangareko y Pytyvõ están llamados a mutar de la entrega de dinero temporal a la creación de capacidades laborales



alternativas e innovadoras que resulten de una nueva demanda de bienes y servicios. En este sentido, deben explorarse las nuevas oportunidades que surgen en el mercado para atenderlas de forma eficaz. Por ejemplo, al observar la matriz de importaciones, se pueden identificar los productos susceptibles de ser elaborados, cultivados, industrializados en el país de forma a crear valor agregado internamente, así como crear y mantener los empleos.

Los nuevos datos y registros de estos trabajadores permitirán hacerles un seguimiento y representan una nueva oportunidad para generar nuevas políticas públicas, así como adaptar y focalizar las actuales, de forma a integrar y formalizar a los subsectores más vulnerables a los shocks económicos y sociales.

Así, la nueva oferta social del país se halla estructurada de la siguiente forma:

- Población en situación de pobreza: programas Tekoporã y Adultos Mayores.
- Población en situación de vulnerabilidad social: Ñangareko.
- Población cuentapropista y dependiente de micro, pequeñas y medianas empresas: Pytyvõ.
- Población trabajando en empresas formalizadas: protección social (IPS).

Los últimos datos de empleo (Encuesta Permanente de Hogares Continua), que comparan marzo de 2019 con marzo de 2020, y por lo tanto reflejan solo los primeros 15 días del distanciamiento social, muestran un avance a nivel nacional del desempleo del 6,9% al 7,9%, es decir 33.000 personas desempleadas adicionales. En las zonas urbanas, el desempleo se sintió con mayor fuerza, pasando del 7,6% al 8,8%.

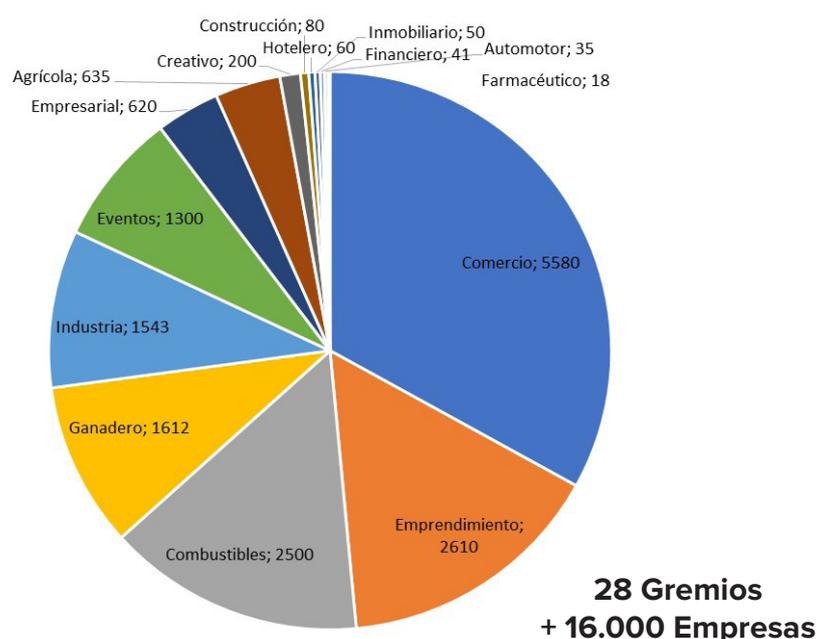
Las medidas sociales fueron muy útiles para responder a la contingencia social y económica, pero no alteraron las condiciones de desigualdad preexistentes. Se estima además que la situación de los grupos poblacionales más vulnerables se fragilizaron en los tres últimos meses. De igual forma, puede asumirse que las condiciones de pobreza monetaria y sobre todo aquellas asociadas a la multidimensionalidad de la pobreza se han incrementado y profundizado.

## IV. Contexto según actores sectoriales – identificando las brechas institucionales y oportunidades de acción

Ante la pandemia del Covid-19, se consideró de gran utilidad aplicar una encuesta a los principales gremios<sup>13</sup> del país, con la finalidad de tener su visión de los problemas que han enfrentado, así como sus expectativas y desafíos para el cierre del año. En ese sentido, completaron el formulario 28 gremios que cubren 11 sectores económicos y agrupan aproximadamente 16.700 empresas.

En cuanto a la conformación de la muestra por tamaño de empresa, el 50% está conformado por grandes empresas (51 o más empleados); el 25% por micro (1 a 10 empleados); el 14% por medianas (31 a 50 empleados) y el 11% por pequeñas (11 a 30 empleados).

**Gráfico N.º 9: Distribución de gremios por rubro y cantidad de empresas que han contestado la Encuesta de Medición de Impacto COVID-19**



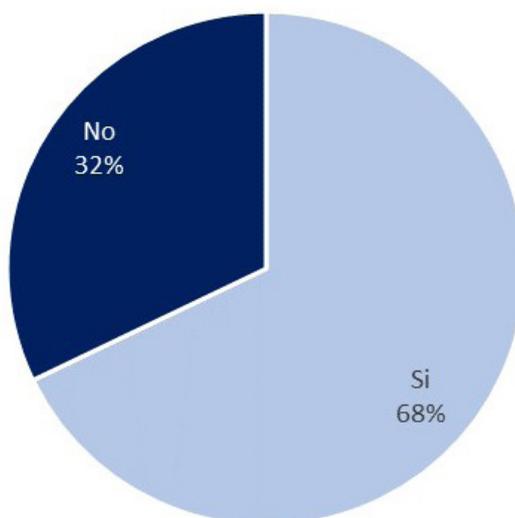
Fuente: MF Economía a partir de encuesta a los gremios.

Una vez caracterizados los gremios, se procedió a analizar el impacto de la pandemia del COVID-19 sobre sus actividades productivas.

Para enfrentar la crisis sanitaria, se requirió la aplicación de medidas como el distanciamiento social y la cuarentena, por parte del Estado, que afectaron la actividad productiva de las empresas que integran los gremios. Esto llevó a que el 68% de los encuestados dejara de operar, momentáneamente. Por su parte, los gremios que no se vieron forzados a parar sus actividades están concentrados en el sector ganadero; agrícola; farmacéutico; financiero y de consumo masivo.

<sup>13</sup> El Anexo N.º 3 se presenta el detalle de los gremios encuestados.

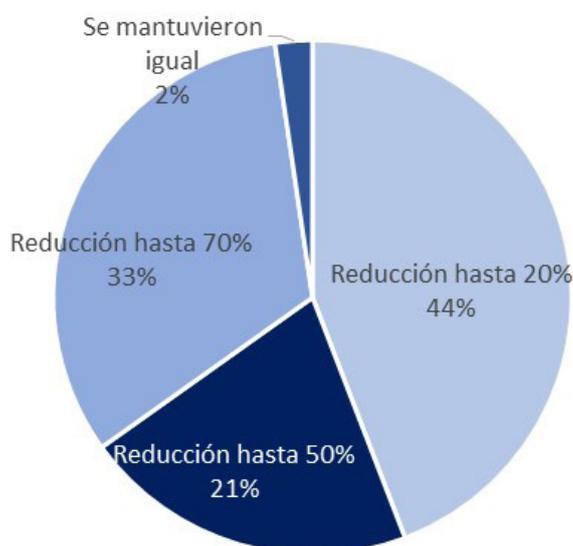
**Gráfico N.º 10: Necesidad de parar en algún momento las actividades**



Fuente: MF Economía a partir de encuesta a los gremios.

Esa paralización generó que el 98% de los encuestados afirmaran que sus ventas disminuyeron, sin embargo, estas reducciones no fueron uniformes. El 44% de los encuestados experimentó una reducción de hasta un 20% de sus ventas; el 21%, una caída de hasta un 50% y para el 33% fue de hasta un 70%. Solo el 2% de los gremios encuestados no registró variaciones en sus ventas.

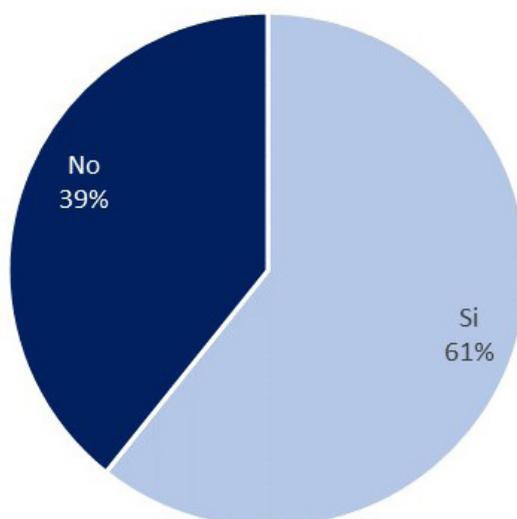
**Gráfico N.º 11: Variación de las ventas durante la pandemia**



Fuente: MF Economía a partir de encuesta a los gremios.

En lo que respecta al trabajo, el 61% de los encuestados afirmaron que ofrecieron a sus empleados la posibilidad de trabajo a distancia, para afrontar la coyuntura. Por el contrario, gremios cuyas empresas pertenecen a sectores como ganadería; industria; comercio y eventos no pudieron implementar esta modalidad de trabajo.

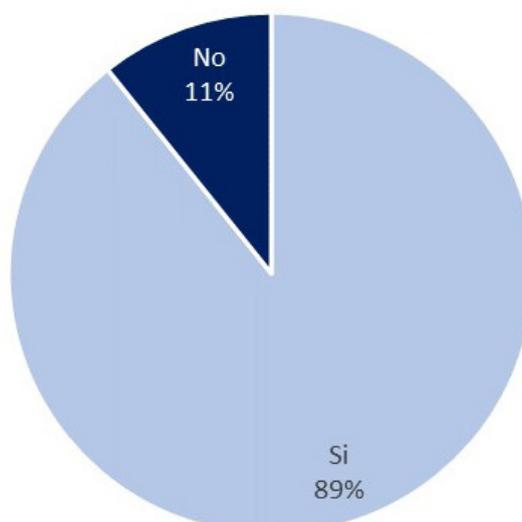
**Gráfico N.º 12: Posibilidad de realizar trabajo remoto**



Fuente: MF Economía a partir de encuesta a los gremios.

En lo que respecta a las horas de trabajo durante la jornada laboral, estas disminuyeron en el 89% de los gremios. Cabe destacar que, solo los sectores farmacéutico y agrícola mantuvieron la carga horaria normal de trabajo.

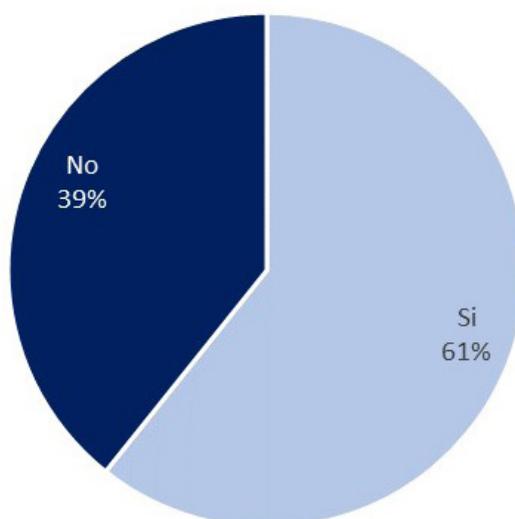
**Gráfico N.º 13: Necesidad de reducir horas de trabajo**



Fuente: MF Economía a partir de encuesta a los gremios.

Además, el 61% de los gremios encuestados redujo los salarios a sus empleados impactando de manera significativa al ingreso familiar. Si se considera el tamaño de las empresas, destaca que el 57% de los gremios que utilizaron esta medida corresponde a empresas grandes, el 19% a micro, 14% a medianas y el 10% restante a pequeñas empresas.

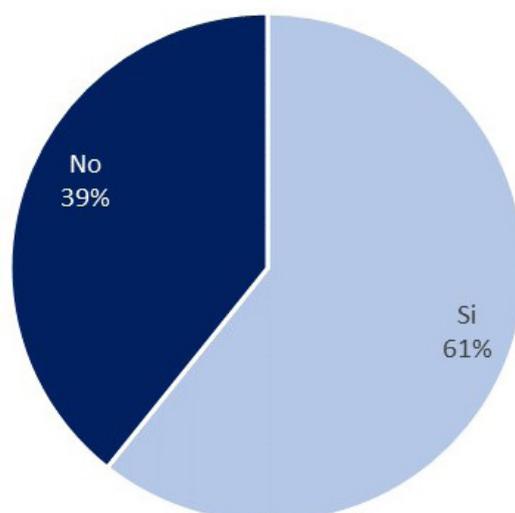
**Gráfico N.º 14: Necesidad de reducir salarios**



Fuente: MF Economía a partir de encuesta a los gremios.

Similar comportamiento se evidencia cuando se consulta acerca de la suspensión de contratos laborales, bajo la modalidad del Instituto de Previsión Social (IPS). Este mecanismo se dispuso, dentro del marco de la Ley que declara el Estado de Emergencia, como medida para afrontar la crisis sanitaria.

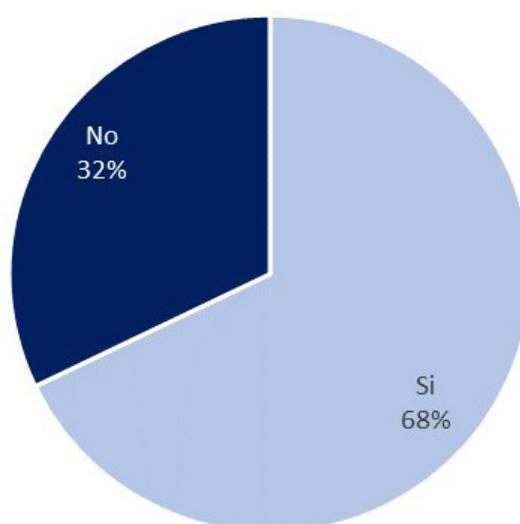
**Gráfico N.º 15: Necesidad de suspender contratos laborales**



Fuente: MF Economía a partir de encuesta a los gremios.

Un escenario más complejo se observa cuando se plantea la necesidad de terminar los contratos laborales. Ante esta pregunta, el 68% de los gremios encuestados señala que rescindió el vínculo con sus empleados. No se tiene información adicional que permita inferir si esta medida será permanente o si se contratará nuevamente los trabajadores cuando se supere la pandemia. El 32% restante que mantuvo la relación laboral, corresponde a gremios cuyas empresas son del rubro inmobiliario, farmacéutico, consumo masivo, ganadero y agrícola.

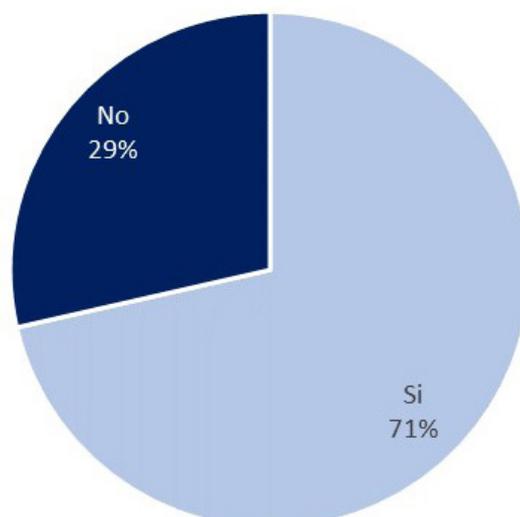
**Gráfico N.º 16: Necesidad de terminar contratos laborales**



Fuente: MF Economía a partir de encuesta a los gremios.

Ante la reducción de las ventas y el alivio parcial obtenido por las medidas salariales implementadas, el 71% de las empresas pertenecientes a los gremios encuestados optó por tomar al menos un préstamo.

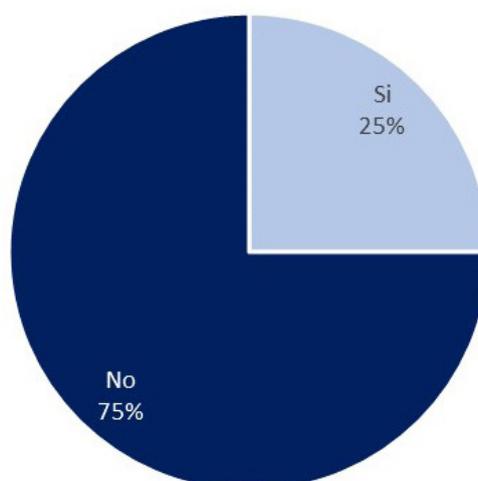
**Gráfico N.º 17: Necesidad de tomar créditos durante la pandemia**



Fuente: MF Economía a partir de encuesta a los gremios.

Finalmente, el 75% de los gremios mencionó que no se sintió un alivio con las medidas financieras, fiscales y económicas aplicadas por el Gobierno. Dentro de este porcentaje se encuentran empresas del sector industrial, comercial, ganadero, automotor, inmobiliario, hotelero y de eventos.

**Gráfico N.º 18: Alivio de empresas del gremio por las medidas financieras, fiscales y económicas tomadas por el Gobierno**



Fuente: MF Economía a partir de encuesta a los gremios.

Sobre la base de la caracterización presentada previamente, hay que resaltar varios puntos, ante la fuerte reducción en el ingreso de las empresas mientras que sus costos operativos permanecieron casi inalterables<sup>14</sup>, estas se enfrentaron a la decisión de continuar operando o cerrar. Gran parte de las que continuaron con sus actividades implementaron medidas de ajuste en su contratación laboral, de forma de reducir sus costos operativos y cumplir con parte de sus responsabilidades salariales.

En otras palabras, se preservaba el empleo, pero las medidas aplicadas afectaban, en alguna medida, el ingreso de las personas ya sea porque tuvieron una merma en su remuneración o en su jornada laboral. Obviamente, en el caso de las empresas que cerraron, muchos perdieron su empleo y, por tanto, su fuente de sustento.

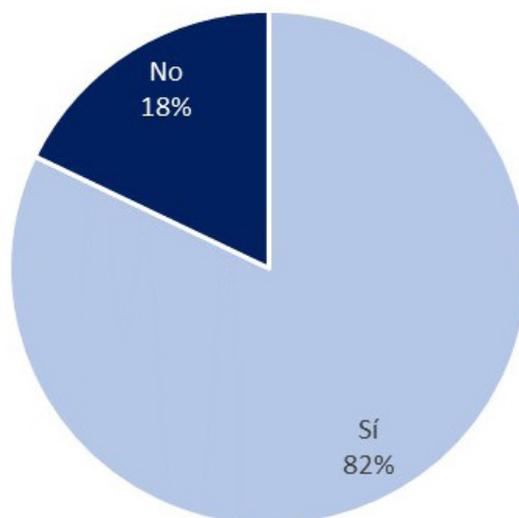
Además, algunos gremios pudieron acceder a una herramienta a través de la cual el Instituto de Previsión Social se encargaba de cubrir una parte del salario del trabajador.

En todo caso, sea cual fuere la medida aplicada sobre el trabajador, su ingreso mensual registró una disminución, lo cual lo situó en un escenario altamente vulnerable, más aún, si se trataba de un jefe de familia.

Cuando se les solicitó a los gremios entrevistados una perspectiva hacia adelante, destacan sus expectativas favorables. En ese sentido, el 82% de los encuestados considera que la situación económica mejorará en los próximos meses del año.

<sup>14</sup> Las empresas accedieron a una prórroga en la liquidación de sus impuestos, al igual que en el pago de los servicios públicos. Salvo casos puntuales que recibieron exoneración en el pago de algunos servicios públicos.

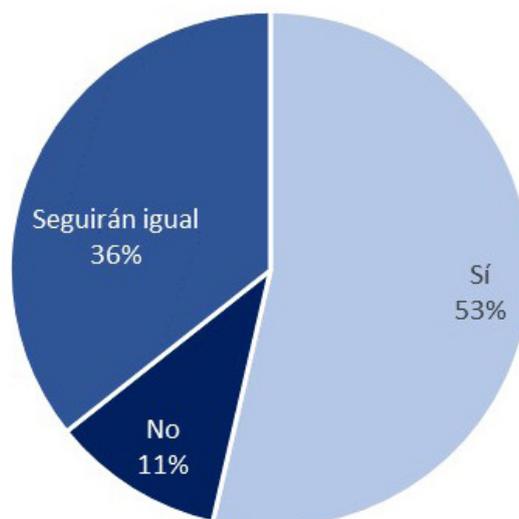
**Gráfico N.º 19: Expectativa de mejora en los siguientes meses del año**



Fuente: MF Economía a partir de encuesta a los gremios.

Más aún, el 53% espera que sus ventas repunten durante el año, en tanto que 36% estima que permanecerán iguales y solo un 11% considera que empeorarán.

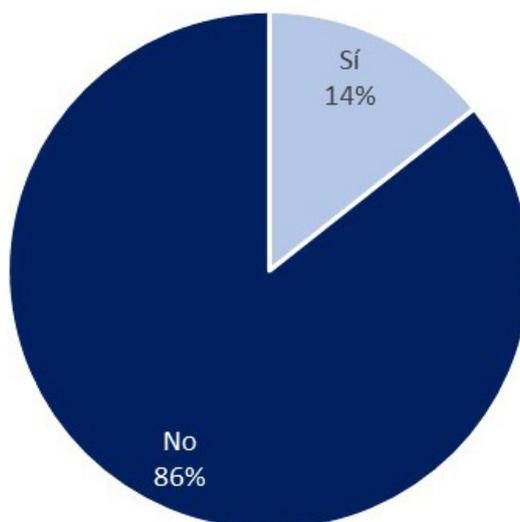
**Gráfico N.º 20: Expectativa de mejora en las ventas para los siguientes meses del año**



Fuente: MF Economía a partir de encuesta a los gremios.

Pese a la recuperación estimada por la mayoría de los agremiados, el 86% de los encuestados no contratará personal adicional durante el año, mientras que un 14% espera hacerlo.

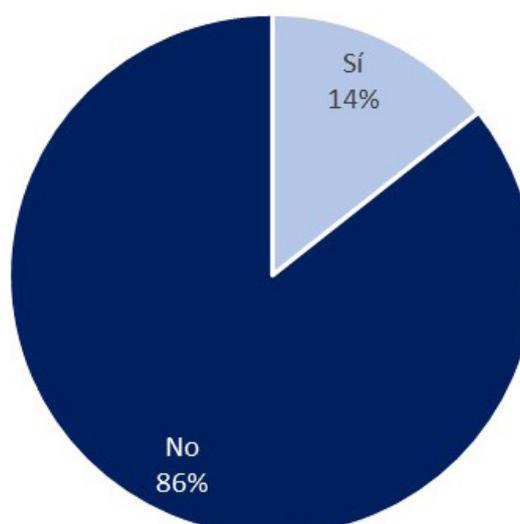
**Gráfico N.º 21: Previsión de contratar más personal durante el año**



Fuente: MF Economía a partir de encuesta a los gremios.

En lo que respecta al financiamiento, el 86% de los gremios prevé que obtendrá un crédito para paliar la situación actual de su empresa, mientras que el 14% no lo hará. Cabe resaltar que, los encuestados que esperan acceder a financiamiento, consideran determinante la extensión de los plazos, así como una baja en las tasas de interés. También existen señalamientos para la simplificación de los trámites para el uso del Fondo de Garantía (FOGAPY).

**Gráfico N.º 22: Previsión de tomar créditos durante el año para paliar la situación**



Fuente: MF Economía a partir de encuesta a los gremios.



Finalmente, de este instrumento se pueden extraer numerosas reflexiones, una de ellas es la importancia de la formalización de la empresa, lo cual proporcionó que algunos trabajadores recibieran parte de su remuneración a través del Instituto de Previsión Social.

Otro elemento es la necesidad de contar con seguro de desempleo, que garantice que las personas que perdieron su puesto de trabajo puedan acceder a una remuneración, que les permita satisfacer las necesidades básicas de su grupo familiar.

Asimismo, es importante recordar las contribuciones que ha realizado Carmen Reinhart al estudio de las crisis económicas, donde muestra el papel fundamental que desempeña el crédito como soporte del gasto, ya sea para los hogares o para las empresas. En otras palabras, una interrupción en la actividad de intermediación financiera de la banca prolonga y profundiza la recesión económica.

Las personas necesitan el acceso a créditos para sostener su consumo, de lo contrario enfrentarán problemas para satisfacer sus necesidades. Para algunas, ello puede implicar la reducción en la compra de bienes de consumo durable, como vehículos, pero, para otras, puede representar problemas para cubrir la alimentación, lo que implica pérdida de calorías que afectará su rendimiento futuro.

En el caso de las empresas, el de financiamiento se dirige, principalmente, para cubrir la nómina laboral y los gastos fijos, necesarios para mantener operativa la empresa. Esto, a su vez, mantiene el empleo, el ingreso de las personas y favorece la recuperación económica.

Si bien las medidas tomadas por el Banco Central del Paraguay (BCP) se dirigieron, inicialmente, a incrementar la liquidez en el mercado financiero, a través de la reducción en los requerimientos de reservas legales, así como la provisión de facilidades de liquidez. La caída en las ventas de las empresas e ingresos de las personas incrementó el riesgo crediticio de las mismas.

Además, el BCP redujo su tasa de política monetaria a un mínimo histórico, como señal de que las tasas de interés de la economía debían reducirse. Sin embargo, para el sistema financiero el aumento en la probabilidad de impago del posible receptor del crédito llevó a la aplicación de medidas de contracción crediticia.

Por tanto, herramientas como los créditos garantizados por el Estado, permiten la fluidez de los recursos en el sistema financiero, al reducir el riesgo que representa para la institución el solicitante. Actualmente, están dirigidos, principalmente, a la cobertura del capital operativo de las empresas. No obstante, se espera que, en un futuro cercano, esté disponible para las personas.

La pandemia del Covid-19 genera enormes desafíos para el país, de no tomarse las medidas necesarias para suavizar el consumo de los hogares y soportar la operatividad de las empresas, se incrementarán los niveles de pobreza, desempleo e informalidad, lo cual representa un fuerte retroceso en el país. Más aún, recuperar las posiciones perdidas toma años de políticas públicas. En línea con esto los gremios presentaron unos planteamientos de política.

## Propuestas de políticas planteadas por los encuestados

### En materia tributaria persiste la solicitud de incentivos fiscales

Tributos	
<b>Medida propuesta</b>	Establecer incentivos fiscales para las empresas formalizadas.
	Ajuste en los impuestos para el sector comercial de Ciudad del Este.
	Exoneración de impuestos y tasas.
	Simplificación e incentivos fiscales para las mipymes.

### En lo que respecta al financiamiento, plantean la simplificación en los trámites, lo cual abarca a los créditos con el aval del gobierno

Financiamiento	
<b>Medida propuesta</b>	Acceso a financiamiento de largo plazo y a tasas de interés bajas.
	Conservar la calificación crediticia de los clientes.
	Agilización en el otorgamiento de créditos.
	Impulso del financiamiento a través del Banco Nacional de Fomento.
	Fortalecimiento de líneas de crédito para pymes.
	Refinanciamiento de créditos a mayores plazos.
	Simplificación de trámites para acceder a créditos garantizados por el Estado (Fondo de Garantía FOGAPY).
	Coordinación entre objetivos de reactivación económica y las herramientas regulatorias para la gestión del riesgo de crédito.
	Créditos dirigidos a capital operativo.
	Implementación de períodos de gracia mayores.

**En cuanto al área institucional, se destaca la implementación de trámites electrónicos en los entes públicos, lo cual ayudó a superar problemas de corrupción en otros países de la región**

Instituciones	
<b>Medida propuesta</b>	Facilidad para la formalización y creación de nuevas empresas.
	Independencia, fortalecimiento institucional y mejora en la gestión de la Dirección Nacional de Vigilancia Sanitaria.
	Fortalecimiento de la gestión de la Comisión Nacional de Competencia.
	Implementación de trámites electrónicos en los entes públicos.
	Agilización y simplificación de trámites ante instituciones públicas.
	Control de la informalidad.
	Seguridad jurídica.
	Trabajar en la renovación del régimen de maquila en el seno del Mercosur.
Formalización de las empresas sin costo.	

Para el comercio, la mayor preocupación se concentra en la frontera. También se busca mejorar la logística de importación y exportación. De hecho, cabe recordar que, en el año 2018, datos del Banco Mundial dan cuenta que Paraguay ocupó el puesto 74, de 160 países en materia de Índice de Competitividad de Logística, con países como Ecuador en una posición más favorecida, pese a que el grado de apertura de esa economía es considerablemente inferior.

Comercio	
<b>Medida propuesta</b>	Fortalecimiento de la demanda.
	Mejorar la logística de importación y exportación.
	Cambio en el horario para el comercio fronterizo.
	Apertura de la frontera con medidas sanitarias.
	Actualización del régimen de turismo o modificación hacia un régimen de comercio fronterizo.
	Establecimiento de controles minuciosos de inspección para importaciones.

**En lo que concierne a la industria, destaca el fenómeno de la desglobalización, ya que existe preocupación por el suministro de materia prima, pero también se piensa en la construcción de industrias regionales, en otras palabras, se mira hacia la región y no hacia el mundo**

Industria	
Medida propuesta	Control de estructuras anticompetitivas.
	Establecer alianzas con países productores de materia prima, para garantizar su abastecimiento.
	Asesoramiento y acompañamiento para mipymes.
	Realizar alianzas con países latinoamericanos para el desarrollo de la industria farmoquímica de la región.

**Para la gestión del Estado, los temas centrales son ampliamente conocidos, como, por ejemplo, la racionalización del gasto público, por lo cual también fue establecida en la Ley que declara el Estado de Emergencia**

Gestión del Estado	
Medida propuesta	Eficiencia en el gasto público.
	Plan de reactivación.
	Reforma del sistema de jubilación y salud.
	Permitir la participación del capital privado en obras públicas y energéticas.
	Mayor participación de mipymes en las compras del sector público.
	Exoneración del aporte patronal al Instituto de Previsión Social.
	Ajuste en las tarifas de los servicios públicos.
	Compra de productos nacionales en las licitaciones públicas.

## V. Ejes de política pública: impulsando la recuperación socioeconómica

Al momento de la irrupción de la pandemia, las cuentas fiscales evidenciaban un déficit de 2,8% del PIB, por encima de lo establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal (1,5% del PIB), debido, principalmente, al plan de inversión pública implementado durante el segundo semestre de 2019, con miras a reactivar la actividad económica. Por tanto, la autoridad fiscal carecía de recursos propios para enfrentar los efectos de la pandemia, más allá de ciertas reasignaciones de gastos. Lo anterior llevó al uso del endeudamiento externo, que el Congreso autorizó hasta un máximo de USD 1.600 millones.



La pandemia de COVID-19 ha llevado a las sociedades de los distintos continentes y países a una situación de profundo estrés social, económico e institucional. Los países, independientemente de su nivel de desarrollo, no disponen de herramientas ni instrumentos suficientes para afrontar la magnitud del desafío sanitario y contener el impacto económico.

El primer desafío consiste en contener la pandemia, que permitiría volver lo antes posible a un estado de actividad social que puede ser denominado como nueva normalidad, con una carga de incertidumbre muy significativa.

La economía y la sociedad paraguaya se encuentran en una situación de alta demanda de políticas públicas, pero al mismo tiempo con recursos sumamente limitados. Los principales desafíos giran en torno al mantenimiento y recuperación del empleo y, por otro lado, al mejoramiento, ampliación y profundización del sistema de protección social.

A continuación, se presentan los ejes centrales para una recuperación económica.

## Apoyo a la recuperación del empleo y las empresas

El enfoque de apoyo a las empresas y al empleo debe estar dirigido a los más vulnerables a fin de mitigar las consecuencias sociales y económicas del período de confinamiento. Dada la vulnerabilidad de las pequeñas empresas y de los trabajadores en la economía informal, los gobiernos deberían explorar todas las opciones que permitan financiar medidas de apoyo a las empresas y a sus trabajadores, y proporcionar una protección social adecuada. A pesar de los grandes desafíos, existe un margen de maniobra para que las políticas públicas calibradas a ciertos ejes claves.

**a. Apoyos para el financiamiento.** Optimizar los sistemas de crédito y garantías para reducir los niveles de riesgo y fortalecer la capacidad de generación de empleo a todo tipo de empresa. La percepción del riesgo debería ser reducida a través de las garantías generadas por el Estado, reactivando los diferentes sectores económicos, especialmente los servicios y el comercio. El Fondo de Garantía del Paraguay (FOGAPY) debería ser ampliado para constituir un mejor instrumento financiero ideado para mejorar el acceso al crédito. La ampliación debería tener las siguientes características:

- a. Dotar de más recursos de FOGAPY para lograr un mayor alcance.
- b. Ampliar el alcance de FOGAPY a empresas de todo tipo de tamaño, incluso a personas físicas.
- c. Aumentar el nivel de cobertura del Fondo a un 90% para que las entidades financieras incurran en un menor riesgo.
- d. Generar condiciones para la competencia entre entidades financieras a la hora de utilizar los fondos y otorgar créditos para garantizar mejores tasas.
- e. Que los fondos cubiertos otorgados por garantía estén bajo una tasa que se encuentre dentro de las normativas de FOGAPY (menor a 10%). Mientras que el fondo que no se halla cubierto por la garantía esté de acuerdo con tasas de mercado.
- f. Mediante esta premisa, se genera competencia entre entidades por tasas de captación y costos de eficiencia para que la tasa final de los créditos sea atractiva para ambas partes (entidad financiera y clientes).



Estos instrumentos financieros serán claves para sostener a las empresas durante el periodo de reducción de actividad productiva y comercial. Además, es clave favorecer la supervivencia de las unidades económicas en el corto plazo. El apoyo debe ser bien calibrado y dirigido a mipymes, incrementado los créditos disponibles y focalizando los apoyos por etapas y sectores de la economía según el grado de afectación e incidencia en el empleo.

**b. Apoyos a las empresas afectadas por la crisis.** Se recomienda contemplar la posibilidad de apoyos monetarios a las microempresas más afectadas. Estas líneas de contingencia pueden ayudarlas a sobrevivir el impacto, evitando la pérdida de activos y manteniendo las fuentes de empleo. Se deben generar mecanismos y herramientas legales e institucionales para evitar la muerte y la desaparición de las empresas generadoras de empleo. Cabe resaltar, que, con la interrupción de las actividades, se reduce la capacidad de pago para cumplir con los compromisos financieros, destruyendo la calidad y capacidad crediticia de estas empresas. Las políticas deben buscar aliviar los altos costos impuestos por las medidas de aislamiento, evitando la pérdida de Registro Único del Contribuyente, postergando la entrada a Inforcomf (sistema de reporte de deudores).

Los subsidios del Estado han logrado de manera limitada mantener los ingresos de las familias, pero a un costo muy elevado. Las escasas ayudas han ofrecido algo de alivio, focalizando la asistencia en recursos para alimentos, aunque desprovisto de alguna otra herramienta, método o estrategia de reinserción y vinculación con el mercado de trabajo. La disminución progresiva del distanciamiento social no puede ser la respuesta tácita para el relanzamiento de la economía. Se requieren de intervenciones transversales para mantener y generar nuevos empleos, como por ejemplo la reconversión hacia sectores que tendrán mayor demanda (preparación de comidas o venta de productos para el mejoramiento y mantenimiento del hogar, entre muchos otros recursos creativos que pueden pensarse para cada subsector) así como para integrar a más personas y trabajadores al Sistema de Protección Social, mediante un incremento de la formalización de la actividad económica.

Finalmente, las empresas familiares han sido el refugio para muchos de los empleos perdidos. Por tanto, sus realidades deben ser contempladas en el diseño de medidas de asistencia, por lo tanto, deben extremarse las medidas flexibles para que las empresas, sin distinción de tamaños, logren mantener los empleos.

**c. Priorizar el gasto público en salud y protección social.** El gasto del Estado debe priorizar el fortalecimiento de los sistemas sanitarios y focalizar sus escasos recursos en programas sociales innovadores que asistan a la población afectada.

**d. Incentivar la obra pública con alta demanda de empleo y un mayor efecto multiplicador en la economía: rutas de conectividad urbana, empedrados, veredas, viviendas sociales entre otros.** Por otro lado, también deben ejecutarse programas de reinserción laboral, modificación del patrón de comercialización, privilegiando el comercio directo al consumidor final, utilizando las herramientas digitales de venta y canalizar comercios de proximidad, entre otros.



Con la caída de la recaudación, el Estado contará con menor espacio fiscal para realizar inversiones públicas en ciertos sectores claves. Más aún en un contexto donde las condiciones políticas son limitadas para aumentar el nivel de endeudamiento, es clave fortalecer el esquema de incentivos para atraer del sector privado inversiones en infraestructura a través de proyectos participación público-privada.

**e. Simplificar y agilizar la normativa para garantizar una mayor participación del sector privado en las inversiones públicas.** Ante la disminución del margen de maniobra en las finanzas públicas, el Estado debe dotar de mayor agilidad a inversiones con alto impacto social. Por ejemplo, las iniciativas de proyectos de infraestructura en viviendas pueden ser realizadas mediante la participación del sector privado, a través de las herramientas existentes, como la Ley de Alianza Público-Privada. Dichas normativas deberían ser adaptadas para que logren mayores niveles de implementación, por ejemplo, la modificación de decretos para reducir los niveles de burocracia y de esta forma canalizar las inversiones privadas hacia áreas de interés del sector público. En el mismo sentido, probablemente si algunos procedimientos y procesos son llevados por ministerios con mayor agilidad, se pueden facilitar y acelerar el análisis de factibilidad de los proyectos.

**f. Mejorar la eficiencia en el gasto público, priorizando el ahorro en gastos superfluos y vinculado una gestión por resultados.** De igual forma, la generación y tratamiento de la información sobre los programas sociales y de los demás servicios públicos puede convertirse en una herramienta muy valiosa para incrementar la focalización de las inversiones públicas. Las iniciativas del Gabinete Social tendientes a caracterizar los distintos territorios subnacionales y en función a las características, problemáticas, desafíos y vocaciones de estos, implementar las respectivas políticas públicas con mayor precisión y eficacia, sobre todo en los aspectos sociales de las políticas y programas.

**g. Incrementar la formalización de los diferentes sectores mediante la utilización de inversiones en tecnología que automaticen procedimientos optimizando los datos y expandiendo la base impositiva.** Por ejemplo, un porcentaje importante de los comercios que participaron de las operaciones de Ñangareko y Pytyvõ podrían formalizar si existiesen los instrumentos tecnológicos que posibilitarían además un incremento de las recaudaciones de IVA. Son necesarias operaciones que logren reducir los obstáculos para la formalización, así como utilizar los programas sociales para disponer de datos consolidados sobre los patrones de consumo, mediante sistemas tecnológicos interoperables que permitan una retroalimentación de datos que coadyuve a una mejor focalización de dichos programas.

En un escenario menos positivo, con recrudescimiento de las medidas de confinamiento social por incremento de número de casos y rebrote, el margen financiero del Estado para seguir asistiendo no será suficiente para seguir asistiendo y manteniendo el consumo mediante transferencias monetarias.

Se requerirá de medidas estructurales de ajuste que permitan generar ahorros y una utilización más eficiente de los recursos. El ajuste a la baja de los salarios públicos, la eliminación de gastos superfluos, el redireccionamiento de programas y proyectos hacia las nuevas necesidades, necesitarán de grandes esfuerzos administrativos, así como de coraje en la gestión de estos. El Estado tradicional, con sus instituciones históricas, está llamado a convertirse en más ágil, eficiente, pequeño, barato y útil.



Ante un escenario de prolongación de la cuarentena hasta incluso 2021, se requerirá repensar las funciones, responsabilidades y actuaciones de varios ministerios y oficinas públicas. Estas tendrán que modificarse y adaptarse a un nuevo modo de vida que asegure el cumplimiento de sus objetivos de forma diferente. Si la gestión estatal tradicional arrastra décadas de desafíos en términos de calidad del gasto, la pandemia puede ser el factor de inflexión para lograr reformar, adaptar y construir una estructura de gobierno con políticas públicas claras, focalizadas, prácticas y que aseguren la atención a los distintos estratos de la población.

### **Apoyo al Sistema de Protección Social a las poblaciones en situación de vulnerabilidad**

La pandemia de COVID-19 ha exigido elevados niveles de distanciamiento social, lo que se ha traducido en una fragilización de las condiciones de vida de colectivos sociales que ya experimentaban situaciones de vulnerabilidad y exclusión. La protección social, históricamente limitada al salario mínimo y al seguro social, debe ser complementada con el acceso a servicios públicos de calidad, a la salud y a protecciones a las familias y a las personas.

La precarización económica de los grupos de menores ingresos, por menor disponibilidad de activos, profundizó las desigualdades preexistentes. En un contexto como el del COVID-19, la política de protección social debe hacer frente a la contingencia, de forma a limitar los efectos de la exclusión social mientras se recompone el tejido productivo que genera empleos. Los componentes de este eje son:

- **Mantenimiento, monitoreo y focalización exhaustiva de programas sociales:** Tekoporã, Adultos Mayores, Ñangareko y Pytyvõ, de forma tal a asegurar que las transferencias satisfagan las necesidades de las familias y al mismo tiempo generen un impacto en los comercios locales y regionales.

- **Estrategias de intervención por tipo de riesgo y vulnerabilidad social según grupos de edades:** infancia y adolescencia, juventud, adultez y adultos mayores. La infancia y la adolescencia requieren de una atención diferenciada atendiendo los efectos de la suspensión de las actividades académicas. Además, especialmente para la infancia, la escuela ha dejado de ser una plataforma de acceso a la merienda escolar. Se requieren entonces prácticas reformuladas y adaptadas de cuidado. Para asegurar el acceso de niños y adolescentes al sistema escolar, se precisa incrementar el nivel de conectividad a internet, mediante la participación de los prestadores privados. De igual forma, se deben reorganizar los contenidos mediante la grabación de clases, para que sean replicadas en todas las escuelas y colegios públicos, de forma a reducir las asimetrías de infraestructura y equipamiento entre los docentes y entre las regiones del país. La brecha digital existente podría incrementarse aún más entre la diferentes regiones y segmentos sociales, especialmente en aquellos hogares con niños en edad escolar que no dispongan de algún dispositivo tecnológico y de internet. En el caso de que la pandemia extienda sus efectos hasta el 2021, por continuidad o rebrote, deberán identificarse los mecanismos de acceso a la educación de forma anticipada. La innovación y la utilización de los diferentes canales de comunicación (radio, televisión, internet) deberán movilizarse para satisfacer la demanda educativa. La creación de una plataforma con videos específicos para cada uno de los niveles educativos, que puedan ser grabados una vez y reproducidos muchas veces, y con los mejores docentes, puede ser una solución alternativa.



- **Seguridad social renovada que permita ajustes en la ingeniería y funcionamiento de aportes, y programas de contención ante la pérdida de empleo.** Las estrategias no pueden ser uniformes, sino que tienen que responder a problemáticas y situaciones específicas en términos geográficos, de ciclo de vida y por tipo de servicio. La situación actual debe ser aprovechada para repensar los distintos esquemas de seguridad social y de jubilación, para lograr una mejor distribución de la carga social, más aún atendiendo el envejecimiento de la población. Una alternativa posterior a la pandemia podría incluir al sector privado en los modelos de aportes laborales, generando incentivos hacia la formalización de los trabajadores, las empresas de distinto tamaño y los emprendedores.

- **La oferta pública de servicios debe mejorar, extenderse y especializarse, de forma a adaptarse no solo a la nueva estructura demográfica (envejecimiento) sino también a las prácticas sociales resultantes del aislamiento social.** Se deben reducir y eliminar los obstáculos que limitan el acceso y la permanencia al sistema educativo. Deben generarse opciones de capacitación y formación de capital humano por canales de televisión abierta y pública, así como a través de redes sociales y sitios específicos. La creación y puesta en funcionamiento de una plataforma educativa formal y otra no formal, pueden ser herramientas valiosas para reducir el impacto educativo en escuelas y colegios, de forma a aprovechar el tiempo disponible en los hogares.

- **Reforzar la perspectiva de género en todas las intervenciones,** atendiendo que las mujeres son las principales encargadas de las actividades de cuidado y sobre todo porque en las zonas urbanas se asiste a una mayor cantidad de tareas productivas y reproductivas femeninas en los hogares, especialmente cuando son jefas de hogar.

- **Reducir las brechas geográficas, de género y de grupo etario en la oferta de servicios públicos y en la instalación de infraestructuras sociales e inversiones.** Los asentamientos urbanos precarios de Asunción, Central, Caaguazú y Alto Paraná deben recibir una atención focalizada y apropiada a cada contexto territorial.

- **Repensar las estrategias de contención, apoyo y fortalecimiento de la agricultura familiar campesina,** atendiendo los ritmos productivos, las estructuras demográficas, la vinculación comercial y la presencia de cadenas de valor en cada una de las regiones. Atacar los núcleos duros de concentración de la pobreza y pobreza extrema. El retorno de población urbana hacia las rurales representa una oportunidad para relanzar procesos productivos y de agregación de valor. La reducción de las movibilidades podría suponer una limitación de acceso de los productores a los mercados, así como una disminución de la demanda de productos agrícolas que, en varias zonas, podría compensarse con una mayor oferta y proximidad a las ciudades, que podría incrementar su demanda de alimentos.



## Bibliografía

FMI (Fondo Monetario Internacional). Abril, 2020. «Perspectivas de la Economía Mundial (WEO).»

SEAF (Dirección General de Presupuesto) y Ministerio de Hacienda. 2020. «Paraguay ante la Pandemia. ¿Qué se está haciendo?»

Corporación Latinobarómetro. 2018. «Informe 2018.» Santiago de Chile.

MTESS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social). Mayo, 2020. «Plan de reactivación del empleo en Paraguay.»

OIT (Organización de Internacional de Trabajo). Abril, 2020. «Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Tercera edición. Estimaciones actualizadas y análisis.»

Ortiz-Juárez, Eduardo, María José Abud, George Gray Molina, y Alejandro Pacheco. 2017. «Aplicación de la herramienta 'transiciones de pobreza' para 15 países en América Latina.» Editado por Mariana Enghel. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe: Cuaderno de actualización (PNUD).

Reinhart, Carmen M., y Kenneth S. Rogoff. 2009. «The Aftermath of Financial Crises.» (National Bureau of Economic Research).

Reinhart, Carmen M., y Vincent R. Reinhart. 2011. «Después del Colapso.» EL TRIMESTRE ECONÓMICO vol. LXXVIII (1), núm. 309: pp. 5-45.

Serafini Geoghegan, Verónica. 2018. «Protección social, cuidado y desigualdades. Hipótesis para la discusión.» Fiscalidad para la Equidad Social.

Serafini Geoghegan, Verónica, y Lila Molinier. 2018. «Las desigualdades departamentales, el gasto y el financiamiento del desarrollo territorial. Problemas y desafíos de los recursos departamentales.» Fiscalidad para la Equidad Social.

Serafini Geoghegan, Verónica, y Clara de Iturbe. 2018. «Equidad social e igualdad de género.» Fiscalidad para la Equidad Social.

## Anexo N.º 1: Metodología de cálculo de ganancias y/o pérdidas económicas

Las ganancias y/o pérdidas para las distintas actividades económicas que conforman el Producto Interno Bruto (PIB) fueron construidas a partir de la relación macroeconómica que existe entre el PIB nominal y real. Las premisas utilizadas provienen de las estimaciones realizadas por el Banco Central del Paraguay (BCP), que consideraba, para el escenario prepandemia, un crecimiento económico real del 4,1% y una inflación de 4,0%. Para el escenario de pandemia, el BCP pronostica una caída de 2,5% en la actividad económica y una inflación de 2,4%.

El PIB real y nominal se vinculan mediante la siguiente relación:

$$PIB \text{ real} = \frac{(PIB \text{ nominal})}{(\text{Deflactor del PIB}/100)}$$

En términos de tasas de crecimiento, la relación sería:

$$(1+g) = \frac{(1+v)}{(1+\rho)}$$

Donde:

g = Tasa de crecimiento del PIB real

v = Tasa de crecimiento del PIB nominal

ρ = Inflación medida a través del deflactor del PIB

Se trabajó con la ecuación de tasas de crecimiento, para lo cual se utilizaron las premisas mencionadas previamente. La inflación se aproximó a través de la variación interanual del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Las ganancias y/o pérdidas se obtienen por diferencia entre ambos escenarios (pandemia y pre pandemia).

## Anexo N.º 2: Cálculo de ganancias y/o pérdidas económicas

**Cuadro N.º 11: Ganancia y/o pérdida económica derivada de la pandemia del COVID-19 (USD nominales)**

Sector productivo	Ganancia y/o pérdida (*) (Millones de USD)
Agricultura	50
Ganadería	-11
Explotación forestal, pesca y minería	-5
Sector primario	34
Manufactura	-468
Construcción	-122
Electricidad y agua	-197
Sector secundario	-787
Comercio	-298
Transporte	-178
Telecomunicaciones	-7
Intermediación financiera	-116
Servicios inmobiliarios	-155
Servicios a las empresas	-114
Restaurantes y hoteles	-838
Servicios a los hogares	-313
Servicios gubernamentales	-22
Sector terciario	-2.041
Impuestos	-292
Producto Interno Bruto	-3.087

Fuente: MF Economía a partir de datos del Banco Central del Paraguay.  
(\*) El signo positivo denota ganancia, mientras el negativo pérdida.

## Anexo N.º 3: Gremios encuestados

**Cuadro N.º 12: Listado de gremios consultados**

Nº	Gremio
1	Asociación de Avicultores del Paraguay (AVIPAR)
2	Asociación de Bancos del Paraguay (ASOBAN)
3	Asociación de Emprendedores del Paraguay (ASEPY)
4	Asociación de Empresas Paraguayas Proveedoras para Eventos (ASSEPE)
5	Asociación de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ASOMIPYMES)
6	Asociación de Propietarios y Operarios de Estaciones de Servicios y Afines (APESA)
7	Asociación Industrial Hotelera del Paraguay (AIHPY)
8	Asociación Paraguaya de Productores y Exportadores de Carne (APPEC)
9	Cámara de Alimentos y Bebidas de Paraguay (CABE)
10	Cámara de Anunciantes del Paraguay (CAP)
11	Cámara de Centros Comerciales del Paraguay
12	Cámara de Comercio y Servicios de Ciudad del Este
13	Cámara de Comercio y Servicios de Pedro Juan Caballero
14	Cámara de Distribuidores de Automotores y Maquinarias (CADAM)
15	Cámara de Empresas Crediticias
16	Cámara de Empresas Maquiladoras del Paraguay (CEMAP)
17	Cámara de la Industria Química Farmacéutica del Paraguay (CIFARMA)
18	Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Paraguay (CNCySPy)
19	Cámara Paraguaya de Carne (CPC)
20	Cámara Paraguaya de Empresas Loteadoras e Inmobiliarias (CAPELI)
21	Cámara Paraguaya de Exportadores (CAPEX)
22	Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO)
23	Cámara Paraguaya de la Construcción (CAPACO)
24	Cámara Paraguaya de Supermercados (CAPASU)
25	Club de Ejecutivos
26	Federación de Industrias Creativas del Paraguay (FIC)
27	Unión de Gremios de la Producción (UGP)
28	Unión Industrial Paraguaya (UIP)

