



## La pandemia en Paraguay. Entre aciertos y desaciertos

Dania Pilz, Decidamos

### 1. De país “ejemplo” en medidas sanitarias, a explosión de casos y alerta roja

En Paraguay, el 7 de marzo se confirma el primer caso de Covid-19, y el segundo, que lleva a sospechar de circulación comunitaria, el día 10. A partir de este día, entre el 10 y 20 de marzo, Paraguay pasa de la suspensión de eventos masivos al aislamiento total.

El 10 de marzo, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) determina suspender eventos y espectáculos públicos o privados de concurrencia masiva; actividades en lugares cerrados como cines, teatros, clubes, bares y otros y, actividades educativas en todos los niveles de enseñanza. Seis días después, con apenas 9 casos confirmados, el Ejecutivo declara estado de emergencia sanitaria y el 19 de marzo, ante la confirmación de circulación comunitaria del virus, dispone aislamiento total hasta el 28 de marzo<sup>1</sup>, aislamiento que terminó extendiéndose hasta el 3 de mayo.

El estado de emergencia supuso suspender las actividades laborales y reuniones sociales y establecer circulación mínima en la calle, limitada a emergencias o situaciones de necesidad como: comprar alimento, farmacia o concurrir a hospitales.

En el período que va entre el 7 de marzo –primer caso- hasta el 4 de mayo –fin del aislamiento total-, Paraguay llega a los 415 casos y 10 fallecidos. En este contexto, el 27 de mayo, el economista de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Juan Ramón de Laiglesia, señalaba que “si se considera a la crisis como una oportunidad, Paraguay es el mejor posicionado como referente para compartir experiencias sobre las medidas trascendentales tomadas por sus autoridades para enfrentar la pandemia con miras a la formulación de propuesta multidimensional que sirva al mundo y enfrentar el futuro”<sup>2</sup>.

A partir del 5 de mayo, el número de casos fue aumentando, junto con el número de muestras procesadas. Para el 7 de junio, a tres meses del primer caso de Covid-19, en el país se tenían 1.135 casos confirmados, con 8 internados y 11 fallecidos. Estos números no tuvieron variaciones muy significativas hasta el 18 de junio, cuando empiezan a aumentar los casos sin nexo y los casos en cárceles y en algunas zonas del país. Al respecto, cabe señalar que los brotes más significativos antes de la explosión comunitaria de casos se dieron bajo

---

<sup>1</sup> <https://www.ip.gov.py/ip/covid-19/>

<sup>2</sup> <https://www.stp.gov.py/v1/paraguay-elegido-modelo-de-exito-para-elaborar-propuesta-de-desarrollo-sostenible-post-covid-19/>

custodia del Estado, en los albergues que no reunían condiciones mínimas de distanciamiento e higiene y posteriormente en las penitenciarías en las que el hacinamiento y precarias condiciones hacen de esta población una altamente vulnerable.

Para el 10 de agosto los casos confirmados alcanzaban 7.234 y el número de fallecidos ascendía a 82. Es decir, en menos de dos meses, Paraguay sextuplicó el número de casos confirmados y el número de fallecidos aumentó 7 veces.

## 2. Políticas y estrategias del Gobierno para enfrentar la emergencia sanitaria

Para hacer frente a la situación, el 26 de marzo se promulgó la Ley N° 6524/20 que declara estado de emergencia en el país a causa del Covid-19 y establece medidas administrativas, fiscales y financieras “(...) a fin de mitigar o disminuir las consecuencias de la pandemia del Covid-19 o Coronavirus, fortalecer el sistema de salud, proteger el empleo y evitar el corte de la cadena de pagos (...)” (Art. 2° . Ley N° 6524/20).

Una de las principales medidas financieras fue suspender los artículos de la ley de responsabilidad fiscal que establecen el tope de déficit fiscal al 1,5% del PIB (es decir, se permite tener un déficit más alto de lo normal) y establecer una línea de crédito de 1.600 millones de dólares (De Iturbe y Blanco, 2020), de los cuales US\$ 514 millones irían al sistema de salud; unos US\$ 300 millones a un Fondo Social para asistir a trabajadores informales, cuentapropistas y asalariados que fueron cesados durante la cuarentena; y, también contemplaba gratificación especial para personal de blanco, exoneración del pago del consumo mensual a clientes de servicios públicos y prórrogas para el pago de impuestos<sup>3</sup>.

Para la ejecución y transferencia de los fondos a los distintos sectores, se crearon programas nuevos, a través de los cuales se buscaba dar respuestas rápidas a la población afectada. Uno de ellos, **Ñangareko**, consiste en una transferencia monetaria en bonos a grupos vulnerables para la compra de alimentos y productos de higiene, entregados en un único pago.

Sin embargo, a pesar de la emergencia, no se logra una ejecución inmediata del programa, debido a cuestionamientos al planteamiento inicial, que consistía en la entrega de un kit de alimentos, pero sin tener claridad sobre el procedimiento para la entrega y adquisición de los productos, lo que llevó a un cambio de estrategia. En vez del kit de alimentos, se propone el pago de 230.000 guaraníes para la compra de los alimentos –unos 33 dólares- lo que generó una nueva avalancha de cuestionamientos, hasta que finalmente el monto pasa a ser de 500.000 guaraníes (aprox. 72 dólares). Las primeras transferencias, que alcanzan a 522 personas, se realizan el 31 de marzo. El número de inscriptos al programa a esa fecha superaba el millón de personas.

Es importante señalar que antes de la pandemia, el 23,5% de la población total estaba en situación de pobreza, es decir, alrededor de 1 millón 657 mil personas residían en hogares

---

<sup>3</sup> <https://www.ip.gov.py/ip/covid-19/>

cuyos ingresos per cápita eran inferiores al costo de una canasta básica de consumo (EPHC, 2019).

Otro programa nuevo es **Pytyvo**, que busca hacer frente al problema del desempleo, dirigido fundamentalmente a trabajadores informales afectados por la pandemia, otorgando un pago de G. 548.000 (aprox. 79 dólares) -25% del salario mínimo-. Para acceder al beneficio, los requisitos son ser trabajador que no cotice en ninguna entidad de jubilaciones y no cuente con seguridad social (IPS) y tampoco ser sujeto del Impuesto a la Renta Personal (IRP). Este programa se propone llegar a 1.500.000 trabajadores/as del sector informal y cuentapropistas, que se vieron afectados por las medidas de aislamiento impuestas para mitigar la expansión del Covid-19.

También, dentro de la Ley de emergencia, para los trabajadores asegurados se realizó una transferencia de US\$ 100 millones al IPS para el pago a trabajadores formales desvinculados o cesados por medidas sanitarias. Al 24 de julio, el ente había realizado dos pagos en concepto de compensación económica, en el primero fueron liquidados 95.952 beneficiarios por valor de G. 97.904.735.241, en el segundo pago la liquidación llegó a 93.311 beneficiarios por valor de G. 82.478.143.137 (UH, 24/07/2020)<sup>4</sup>.

En este punto también cabe destacar que antes de la crisis generada por la pandemia, a nivel nacional el 14,2% de la población, unas 510.630 personas, estaban desocupadas o subocupadas (EPHC, 2020). En tanto que, según datos de la EPHC, en el 2018, sólo el 26,9% de la población contaba con cobertura de seguro médico -1.889.133 personas; y solo el 19% aportaban a la seguridad social.

Ya en el marco de una reactivación económica, a fines de junio, se propone el programa **Ñapu'ã Paraguay**, que contempla tres ejes: inversión para el aumento de empleos; financiamiento para el desarrollo y la protección social para más ingresos e integración inteligente. Para llevar adelante el plan, el Gobierno requerirá de una inversión de USD 2.500 millones, que una vez más, se propone cubrir con reasignaciones y una nueva deuda de USD 350 millones<sup>5</sup>.

Entre otras medidas económicas anunciadas en los primeros días de cuarentena están<sup>6</sup>: Guaraníes 100.000 millones del Banco Nacional de Fomento (BNF) para capital de trabajo para empresas y Mipymes con tasa de 7%; Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) flexibiliza el pago de deudas; la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) dispone fondo de G. 400.000 millones para la reconversión de Operaciones del Sector Productivo, comercial y de Servicios; reasignación del 50% del PGN 2020 para la cartera sanitaria.

También, el 19 de marzo, la SET anuncia financiamiento sin intereses para el Iragro - Impuesto a las Rentas de las Actividades Agropecuarias- e Iracis -Impuesto a las Rentas de las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios-; postergación para el mes de julio del

---

<sup>4</sup> <https://www.ultimahora.com/repudian-atraso-del-ips-el-tercer-pago-trabajadores-suspendidos-n2896630.html>

<sup>5</sup> <https://www.ultimahora.com/plan-apunta-una-transformacion-economica-pero-muchos-cambios-pgn-2021-n2892716.html>

<sup>6</sup> <https://www.ip.gov.py>, 13/03/2020; 18/03/2020; 19/03/2020

pago del Impuesto a la Renta Empresarial; reducción del IVA del 10% al 5% para todos los bienes de necesidad sanitaria. Todas estas medidas impactan en la recaudación, en tanto que no se contemplan ajustes tributarios genuinos que permitan financiar un sistema de salud y de protección del empleo adecuado. Desde las organizaciones sociales hace tiempo se viene señalando que el país requiere con urgencia un sistema tributario que recaude más con impuestos directos y progresivos, que contribuya a disminuir las desigualdades.

Sin embargo, con todas las medidas implementadas, en cuatro meses sólo se ejecutó el 54,8% de los fondos provenientes de los préstamos y emisión de bonos autorizados por la Ley de Emergencia Sanitaria para enfrentar el covid-19, fortalecer el sistema de salud y mitigar sus efectos en la economía, de acuerdo con la segunda rendición de cuentas presentada por el Gobierno el día 11 de agosto<sup>7</sup>.

Entre las instituciones más cuestionadas está precisamente el Ministerio de Salud, que a 156 días de iniciada la cuarentena ante la pandemia del Covid-19, solo había utilizado el 7,5% de los recursos destinados para equipar el sistema sanitario con el fondo especial de endeudamiento de USD 1.600 millones autorizado por el Congreso, y además viene siendo cuestionado por escándalos de corrupción en la compra de insumos y equipamientos para enfrentar la pandemia.

En cuanto a las Mipymes, tras más de 70 días de la cuarentena impuesta por el Gobierno, no habían tenido acceso a los préstamos para reactivar sus emprendimientos, solo se ejecutó el 8% de los fondos del Fogapy (LN, 27/05/2020<sup>8</sup>) y muchas de estas empresas se vieron obligadas a cerrar y a despedir a los/as trabajadores/as.

En el eje de protección social, que contempla las acreditaciones de los programas Pytyvõ, Ñangareko y las subvenciones del IPS a trabajadores formales, hubo una ejecución del 60% (UH, 13/08/2020), no obstante, con varias denuncias de irregularidades y corrupción.

Otra institución con serios cuestionamientos es el Ministerio de Educación y Ciencias. El confinamiento por la pandemia evidenció aún más la debilidad institucional de la educación paraguaya, junto con la falta de acceso a internet y preparación de docentes para sobrellevar el proceso educativo. Desde el cierre de las escuelas en el mes de marzo, el MEC ha estado improvisando e incluso recurriendo a amedrentamientos para obligar a niños y niñas a realizar tareas bajo condiciones totalmente adversas.

Aun así, ya se está hablando de nuevos préstamo y más endeudamiento. En el mes de junio, el ministro de Hacienda, Benigno López, señala la necesidad de que el Gobierno desarrolle un plan de contención social similar al programa Pytyvõ para el resto del año, para asistir a sectores que demorarán más en recuperarse de la crisis económica generada por la pandemia, y propone recurrir a más préstamos, es decir, a más endeudamiento<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/08/12/al-548-asciende-la-ejecucion-de-los-fondos-de-emergencia-sanitaria/>

<sup>8</sup> <https://www.lanacion.com.py/pais/2020/05/27/prestamos-para-mipymes-no-llegaron-y-6-de-cada-10-cerraron-durante-cuarentena/>

<sup>9</sup> <https://www.ultimahora.com/plan-apunta-una-transformacion-economica-pero-muchos-cambios-pgn-2021-n2892716.html>

### **3. Impacto en lo económico, político y social de la pandemia**

Con la “deuda COVID” se cuadruplica la emisión de bonos prevista para el 2020 y la deuda en esta modalidad trepó un 23% en apenas 3 meses (de 4.360 millones de dólares en enero a 5.360 millones en abril) (De Iturbe, 2020).

#### **a) Aumento del desempleo, pérdidas de ingresos y lenta reactivación económica**

El 23 de abril el Ministerio del Trabajo remitió al IPS una lista de más de 65.000 empleados suspendidos para cobro de subsidio. Al 10 de mayo, se tenían registrados unos 1.500 despidos injustificados y al menos 96.000 suspensiones de actividades laborales (Hoy, 9/05/20), que trajeron consigo la pérdida de ingresos de decenas de miles de familias.

Según datos de la EPHC, del segundo trimestre del 2020, que recoge percepción sobre diferentes situaciones adversas que pudieron experimentar los hogares en dicho periodo (efectos del Covid-19), a nivel nacional, de un total de 1.873.122 hogares, el 68,5% de los mismos reportó que algún miembro del hogar registró pérdida de sus ingresos. La pérdida de trabajo o fuente de ingresos afectó al 37,8% de los hogares y 35,8% de los hogares, refiere que tiene inconvenientes para conseguir trabajo o iniciar un nuevo negocio. Además, la suspensión de trabajo sin pago afectó a algún miembro del 27,7% de los hogares.

En las poblaciones vulnerables y en situación de pobreza, el impacto es sentido con mayor intensidad. En Paraguay, en el primer trimestre del 2020, la tasa de desempleo abierto afectaba al 7,9% de la población, y del total, el 6,4% se encuentra en áreas rurales (EPHC, 2020).

La situación de bajo consumo, a raíz de la crisis en Paraguay, se refleja en el nivel de precios del mercado, que por tres meses consecutivos –abril, mayo, junio- registra una deflación mensual, según los informes de Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Banco Central del Paraguay (BCP). En el mes de junio se registró una deflación del 0,4%, con este resultado, la inflación acumulada en el año asciende al -0,8%, por debajo del 1,6% verificado en el mismo periodo del 2019 (LN, 3/07/2020). En el mes de julio, se da un repunte del consumo y el IPC registró una variación del 0,5%.

El coronavirus dejó en evidencia la grave precariedad del sistema de salud y de la educación y la desprotección social, que se agravó aún más. Entre las demandas que se refuerzan están la necesidad de avanzar en seguros de desempleo y agroclimáticos.

#### **b) Desempeño y legitimidad del Gobierno**

Con los 1.600 millones de dólares en recursos disponibles para la gestión de la crisis ha sorprendido la baja ejecución de instituciones claves como el MSPBS. Los desaciertos, que fueron varios y en varios frentes, no se dieron precisamente por falta de recursos. Por solo citar algunos: una vez suspendidas las clases, el MEC tardó semanas en definir una estrategia educativa, semanas más para entregar los kits de alimentos que correspondían a cada

estudiante y al ver la dificultad de las familias con las TICs, intentó condicionar esos alimentos a la entrega de tareas (De Iturbe, 2020<sup>10</sup>).

Por otro lado, la indecisión y lentitud de la SEN entre entregar kits alimentarios o realizar transferencias monetarias; insumos médicos que llegan tarde y son de baja calidad; transferencias monetarias que tardaron semanas en llegar (los pagos llegaron ya durante la cuarentena inteligente y no en el momento en que eran más necesarios) con un call center que nunca atendió el teléfono; personas no alcanzadas por las políticas sociales; albergues sin presupuesto que inicialmente propiciaban el contagio entre repatriados/as; préstamos que hasta ahora no llegan a las pymes, entre otros (De Iturbe, 2020)

En ese sentido, como señalan Borda y Masi (UH, 5/07/2020), la pandemia puso en evidencia la poca transparencia del manejo de los escasos recursos públicos disponibles. En definitivas, para hacer frente a la pandemia y sus consecuencias, los planes del Gobierno implican claramente el acelerado endeudamiento público de un Estado pequeño, débil, con escasa capacidad de gestión y poco transparente. No se visualizan los resultados de ahorro fiscal de las medidas de racionalización del gasto público, como tampoco se contemplan los ajustes tributarios necesarios para el pago de los compromisos de la deuda, y para cumplir con la responsabilidad social del Estado.

### **c) Sociales: nivel de incidencia de las organizaciones sociales, protestas, ollas populares**

Desde el inicio de la cuarentena, fueron organizaciones sociales y grupos solidarios quienes pusieron en marcha las ollas populares y pasado un tiempo, realizaron acciones para exigir al Estado la asistencia alimenticia y denunciar la falta de ayuda en el marco del aislamiento a causa de la pandemia, aun cuando ya se contaba con los recursos del préstamo (UH, 19/04/2020)<sup>11</sup>.

La población más afectada es aquella que se encuentra en asentamientos de áreas urbanas y periurbanas, ante las dificultades de acceso y falta de disponibilidad de alimentos, situación que se complejiza aún más con la agudización del empobrecimiento. “En este contexto de pandemia lo campesino ha demostrado ser un sistema un tanto sostenible y casi autónomo, pese al estancamiento económico que ocasionó el aislamiento de la cuarentena, las evidencias muestran que la vida campesina ha resentido el menor impacto negativo de esta crisis, comparándola con la vida urbana. Cuanto más diversa y agroecológica la finca campesina, más resiliencia demuestra” (Cardozo, 2020<sup>12</sup>).

Pronto el hartazgo ciudadano cobra fuerza a través de las movilizaciones<sup>13</sup>, y empiezan las “caravanas contra la corrupción y la impunidad”, sobre todo a raíz de las denuncias de

---

<sup>10</sup> <https://www.decidamos.org.py/2020/articulos/el-cielo-es-el-limite-en-contra-de-mas-deuda-covid-19/>

<sup>11</sup> <https://www.ultimahora.com/un-segundo-amparo-colectivo-exige-la-asistencia-estatal-n2880817.html>

<sup>12</sup> <https://www.decidamos.org.py/2020/noticia/el-teko-campesino/>

<sup>13</sup> <https://www.lanacion.com.py/pais/2020/06/22/el-hartazgo-ciudadano-se-reflejo-en-la-masiva-caravana/>;  
<https://vivapy.wordpress.com/2020/06/05/una-alentadora-movilizacion-ciudadana-ante-la-corrupcion/>;  
<https://www.ultimahora.com/realizan-nueva-caravana-contra-la-corrupcion-el-desempleo-y-reforma-del-estado-n2891455.html>

corrupción en los procesos de adquisición de insumos para salud. Ciudadanos/as autoconvocados, gremios de la salud y de la educación, centrales obreras, organizaciones campesinas, van tomando las calles en reclamo de respuestas urgentes ante la profundización de la crisis socioeconómica que está afectando cada vez a más personas.

Entre las principales demandas de la ciudadanía se encuentran políticas económicas para sostener a las pequeñas y medianas empresas, a los profesionales independientes y a todos los trabajadores del sector privado, con énfasis en los de la zona de la frontera; el acceso a créditos blandos, así como una reforma del Estado con la activa participación del sector privado en la mesa de diálogo, el rechazo a un plan de reactivación económica que implique mayor endeudamiento.

---