



Las Administraciones Públicas en época de pandemia: la experiencia de Paraguay

Contexto Internacional

El 30 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud declara que la situación en relación al Coronavirus (COVID-19), constituye una emergencia de salud pública de importancia internacional.

Ante los alarmantes niveles de propagación y la gravedad que representa esta enfermedad, el 11 de marzo, la OMS decretó estado de pandemia por Coronavirus Covid-19.

Paraguay ante el COVID-19

Al igual que muchos países, a nivel mundial, Paraguay se encontró ante una situación desconocida y con un sistema de salud altamente fragmentado y con capacidad insuficiente para atender la doble carga de enfermedades de la población, en cuanto a la propia infraestructura, tanto como la de profesionales de blanco (médicos, enfermeras), considerando además que el país estuvo enfrentando altos desafíos por la emergencia sanitaria declarada con anterioridad a consecuencia de las altas cifras de enfermos por dengue.

El 7 de marzo, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social anunció el primer caso confirmado de Coronavirus Covid-19, instando a la población a mantener las medidas sanitarias para evitar la propagación del virus en la población.

El 10 de marzo, el Gobierno Nacional, ante la Alerta emitida sobre el Coronavirus (COVID-19), a través de la Dirección General de Vigilancia de la Salud, dependiente de dicha Cartera de Estado, y el informe de situación en la región de las Américas, dispuso la implementación de acciones preventivas ante el riesgo de propagación, como la prohibición de eventos públicos o privados para evitar la aglomeración, dispuso además suspender las actividades escolares en todos los niveles por el término de 15 días.

A esta decisión se sumaron las autoridades del Poder Judicial y del Poder Legislativo, así como el Sector Privado.

La Secretaría de la Función Pública, como responsable de las políticas en materia de recursos humanos del Sector Público, así como del desarrollo organizacional, conteste con las disposiciones por el Gobierno Nacional emite Protocolos de carácter administrativo, atendiendo los objetivos principales en cuanto a garantizar la prestación efectiva de los servicios brindados por cada uno de los Organismos y Entidades del Estado, precautelando y velando en:

- la integridad y seguridad de los funcionarios públicos y de la ciudadanía;
- la protección de los derechos y el bienestar de los mismos.

En consecuencia, el 11 de marzo, la SFP emite el primer Protocolo de aplicación de medidas preventivas ante el riesgo de expansión del CORONOVIRUS (COVID-19), por Resolución N° 146, a ser implementado por los Organismos y Entidades del Estado, previendo los siguientes puntos:



Acciones de prevención y control a ser aplicados por las instituciones:

- ✓ Establecer que los servidores públicos con funciones imprescindibles conforme a la naturaleza de la institución deberán asistir a su lugar de trabajo.
- ✓ Implementar la recepción y tramitación de documentos, utilizando los medios tecnológicos - mesa de entrada electrónica.
- ✓ Disponer la realización de trabajos a distancia conforme a la necesidad y funcionalidad de cada institución, evaluando las funciones que cumple el funcionario/a, garantizando la prestación de los servicios esenciales por parte del Organismo
- ✓ Autorizar la exoneración de asistencia al lugar de trabajo
- ✓ Suspensión temporal de atención al público en carácter de excepción a fin de evitar la concurrencia masiva y aglomeración de personas que incrementan el riesgo de exposición, dentro de la Institución
- ✓ Establecer horario diferenciado
- ✓ Suspender la marcación de asistencia (entrada y/o salida) de los servidores públicos a través del reloj
- ✓ Disponer la reasignación de las tareas
- ✓ Evitar la concurrencia de menores de edad, adultos mayores y personas en situación de vulnerabilidad a los Organismos y Entidades del Estado.
- ✓ Ampliar o suspender los plazos de procesos administrativos
- ✓ Acciones ante posibles casos o diagnóstico de coronavirus

Consideraciones especiales respecto a servidores públicos, en situación vulnerable o que tengan comprometido su sistema inmunológico, tales como:

- ✓ Estado de gravidez o en periodo de lactancia
- ✓ con enfermedades preexistentes
- ✓ mayores de sesenta (60) años en adelante
- ✓ Régimen de cuidado: servidores públicos que cuenten con algún familiar que necesite cuidados especiales o con menores, como consecuencia de la suspensión de toda actividad educativa
- ✓ Medidas de prevención respecto a las normas y a las medidas de bioseguridad personal y de limpieza y desinfección de las instituciones

Además, se previó y se estableció el procedimiento para la presentación de denuncias ante la Secretaría de la Función Pública, en casos de incumplimiento de los Protocolos por parte funcionarios y autoridades.

Otras medidas relevantes adoptadas desde el Poder Ejecutivo, son el cierre temporal y parcial de puestos de control migratorio en fronteras, la cancelación de vuelos, prohibición del ingreso de extranjeros no residentes en el país; horario escalonado del sector público de manera a descongestionar el transporte público, entre otras medidas.

En cuanto a la asistencia de los connacionales en situación especial en el extranjero, se continúa con las gestiones para su retorno al país mediante los vuelos humanitarios y como medida preventiva se habilitan albergues para la cuarentena obligatoria.

El 26 de marzo de 2020, se promulga la Ley 6.524, por la cual se declara estado de emergencia en todo el territorio de la República de Paraguay, ante la pandemia del Covid-19 (coronavirus), declarada por la OMS y se establecen medidas



administrativas, fiscales y financieras. Estas medidas son reglamentadas por el Poder Ejecutivo a través del Decreto N° 3.506 el 31 de marzo.

En consecuencia se distinguen en el sector público las entidades directamente afectadas a la atención de la emergencia sanitaria:

Los Ministerios de Salud Pública y Bienestar Social, Desarrollo Social, Defensa Nacional, Hacienda, Justicia, Agricultura y Ganadería, y del Interior. Las Secretarías Ejecutivas de Emergencia Nacional, de Planificación y Anticorrupción. Además, el Instituto de Previsión Social, los Hospitales de Clínicas, Policial y Militar; también el Instituto Paraguayo del Indígena, Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental, Petróleos Paraguayos y la Administración Nacional de Electricidad.

Así mismo, se adoptan medidas **en materia laboral y de seguridad social**: Formalización de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES); Otorgamiento de un subsidio del 25% del salario mínimo legal vigente a los trabajadores por cuenta propia; Se mantiene la cobertura del seguro a trabajadores independientemente a los pagos de los aportes obrero-patronales.

En materia tributaria se resalta la adopción de la prórroga de plazos de vencimiento de pago de impuestos y por distribución de dividendos.

En cuanto al **sistema financiero**, se faculta al Estado Paraguayo a contraer préstamos y emitir bonos hasta USD 1.600.000.000. Por otro lado, faculta al Poder Ejecutivo a aceptar, extraordinariamente, recursos financieros no reembolsables otorgados por otros países, así como por organismos internacionales, destinados al financiamiento de las medidas para mitigar la emergencia nacional.

En lo que respecta al **sector salud**, entre otras medidas, se regula la gratificación al personal de la salud, directamente afectado al tratamiento del Covid-19 y se otorga autorización a hospitales públicos a contratar personal sanitario por la vía de la excepción gestionado directamente ante el Ministerio Hacienda. También se adoptan medidas, simplificadas y expeditivas de contratación por la vía de las excepciones a la Ley 2051 de Contrataciones Públicas, para bienes y servicios requeridos por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), el Instituto de Previsión Social (IPS), el Hospital de Clínicas y las demás instituciones afectadas por la emergencia.

Se prohíbe los llamados y adjudicaciones de servicios como catering y adquisición de equipos de transporte, salvo aquellos requeridos por las instituciones afectadas por la emergencia tales como el MSPBS y otras instituciones de salud.

Se estableció el descuento del 10% para los funcionarios permanentes y contratados, empleados y máximas autoridades de todos los Organismos y Entidades del Estado con más de cinco salarios mínimos y del 20% para aquellos que perciben más de 10 salarios mínimos, por los meses de abril, mayo, junio, para destinar al servicio de salud. Además se establece la suspensión del pago de horas extraordinarias y



adicionales desde abril, así como los pagos de subsidio familiar, entre otras medidas de racionalización del gasto.

Con la promulgación de la ley que declara estado de emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay, la Secretaría de la Función Pública dispuso las siguientes acciones:

- ✓ Se estableció el proceso simplificado de excepción a la doble remuneración para la contratación temporal del personal de blanco, de conformidad a lo establecido en el artículo 6° de la ley N° 6.524/2020. Esta medida permite que personal de blanco y jubilado, puedan ser incorporados por el MSPBS, así como las demás instituciones de salud afectadas por la pandemia, mediante un contrato.
- ✓ Suspendió todo proceso para nuevas contrataciones del personal en todas las instituciones. Es decir, ninguna institución podrá incorporar nuevo personal hasta tanto se mantengan las medidas de restricción y de austeridad.
- ✓ Emitió el protocolo de aplicación de la modalidad del Teletrabajo en el sector público, por Resolución 181/2020. Debiendo las Instituciones Públicas, por medio de las Unidades de Gestión de las Personas, realizar un relevamiento de datos acerca de las funciones de carácter imprescindibles, como así también de las prescindibles, conforme a los fines institucionales, con el objeto de indicar aquellos servicios que son susceptibles de prestarse por medio del Teletrabajo y determinar la nómina de los funcionarios públicos afectados para dicha función.

Así mismo, se dispuso que en caso de que las funciones que desempeñan sean incompatibles con el Teletrabajo, los mismos deberán ser reasignados a cumplir otras funciones que puedan efectuar satisfactoriamente a través de dicha modalidad.

Durante el aislamiento preventivo general en toda la República del Paraguay, la Secretaría de la Función Pública apoyó el trabajo de la Secretaría de Emergencia Nacional para dar cumplimiento a la asistencia mediante el Programa Ñangareko (cuidado – protección) proveyendo datos de funcionarios públicos en la finalidad de contrastar con la de potenciales receptores de la transferencia monetaria. Mismo procedimiento se aplicó para el Programa Pytyvo (apoyo – ayuda) a cargo del Ministerio de Hacienda.

El Gobierno Nacional implementa el Plan de cuarentena inteligente que contempla 4 fases para el levantamiento gradual de la misma. En este orden, la Secretaría de la Función Pública, emite la Resolución N° 187, unificando los Protocolos de medidas preventivas y de control para evitar la propagación del coronavirus (COVID-19) en el sector público, y se establece un procedimiento para el traslado temporal de funcionarios entre una y otra institución pública, que se encuentre con una mayor demanda de sus servicios.



Cuarentena inteligente

Fase 1

- ✓ Industrias
- ✓ Fábricas en general
 - talleres mecánicos
 - construcción: obras públicas; obras civiles en primera etapa de cimiento y estructura
- ✓ Prestadores de servicios en el local del cliente
- ✓ Hasta 3 personas
- ✓ Por ejemplo: masajistas
- ✓ Peluqueros/as, manicuro, pedicura, servicio doméstico, jardinero, plomero, carpintero, pintor, electricista, abogados, contadores, asesores, etc.
- ✓ Delivery y servicios de cobranzas
- ✓ Todo tipo de bien/producto que pueda ser entregado al consumidor
- ✓ Actividad física individual

Fase 2

- ✓ Tiendas comerciales hasta 800m²
- ✓ Todo tipo de comercio excepto aquellos que estén aglomerados en centros comerciales y compartan espacios comunes

(no podrán abrir aún los paseos comerciales, centros comerciales tipo shopping o galerías)

- ✓ Deportes sin espectadores
- ✓ Oficinas corporativas
- ✓ Construcción: obras civiles en general
- ✓ Eventos culturales sin espectadores

Fase 3

- ✓ Tiendas comerciales con más de 800m² sin patio de comidas, sin salas de juegos u otras áreas de esparcimiento habilitado al público, solo modalidad delivery
- ✓ Complejos deportivos sin espectadores.
 - gimnasios
 - academias
 - polideportivos

Fase 4

- ✓ Bares
- ✓ Restaurantes
- ✓ Eventos
- ✓ Hospedaje en general
- ✓ Otros sectores

Aplicación de los protocolos por parte de la Secretaría Función Pública:

A partir la implementación de acciones preventivas ante el riesgo de expansión del coronavirus (COVID-19) al territorio nacional, dispuesto por el Poder Ejecutivo, a fin de garantizar la prestación de servicios imprescindibles la SFP adopta las siguientes acciones de aplicación interna:

- Protocolo para la recepción y tramitación digital de los servicios que presta la Secretaría de la Función Pública. Esta acción contribuye a minimizar la concurrencia masiva a la institución manteniendo la prestación de los servicios ofrecidos tanto a las instituciones públicas como a la ciudadanía
- Suspensión de la gestión de designación de jueces instructores estableciendo horario excepcional de trabajo para la administración pública y disposición de medidas especiales para las Personas con Discapacidad en el Sector Público



- Aplicación de la modalidad de trabajo externo, manteniendo los servicios institucionales activos.
 - De un total de 86 funcionarios en la SFP, entre permanentes, contratados y comisionados, un 80% cumple sus actividades laborales de teletrabajo
 - 10% con suspensión de asistencia, por encontrarse en situación de vulnerabilidad: personas mayores de 60 años, personas con discapacidad, mujeres en gestación y en etapa de lactancia
 - 10% con prestación de servicio presencial
- Conformación de equipo de trabajo manteniendo la mínima presencia de funcionarios en las oficinas

Capacitaciones en la modalidad virtual

La Secretaría de la Función Pública, afectada por la emergencia sanitaria y las restricciones de movilidad para la realización de los cursos de capacitaciones bajo la modalidad presencial, dispuso a través del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAPP), la realización en la modalidad virtual de los siguientes cursos:

- ✓ Liderazgo Organizacional
- ✓ Técnicas de Negociación y Mediación de Conflictos
- ✓ Guaraní Comunicativo en la Función Pública
- ✓ Diplomado de tecnicatura: Gestión Administrativa con énfasis en Función Pública
- ✓ Actualización en Gestión Pública

Estos cursos han contado con la participación de 8.973 personas, de los cuales 6.040 son mujeres y 2.933 hombres. Un dato muy importante, por primera vez, los cursos de capacitación ofrecidos por la SFP a través del INAPP, contaron con la participación de la ciudadanía.

A modo de ir cerrando, antes las denuncias de posibles hechos de corrupción, el Poder Ejecutivo constituyó la Comisión especial de supervisión y control de compras COVID-19, de manera a acompañar al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y a los Organismos y Entidades del Estado, en los procesos de adquisiciones de bienes e insumos necesarios para la atención del estado de emergencia declarado por la ley N° 6.524/2020 y se establecen medidas de transparencia complementarias. Se habilitó un portal de transparencia y rendición de cuentas para los procesos licitatorios, gestión del presupuesto y otros.

Desafíos

- Implementar un procedimiento de control del cumplimiento de las medidas preventivas en las instituciones públicas. Atendiendo que de 419 instituciones públicas, que incluyen a los tres Poderes del Estado, de los tres niveles de gobierno; 318 han implementado los Protocolos emitidos por la Secretaría de la Función Pública



- Replantear la modalidad de servicios que ofrecen las instituciones públicas a partir de los requerimientos ciudadanos, con la reglamentación del teletrabajo como una modalidad que trascienda este periodo de pandemia.
- Prever la adquisición de equipos y herramientas informáticas para facilitar los servicios ofrecidos al público.
- Diseñar un sistema para recolección y sistematización de datos referente a la aplicación de los protocolos.
- Una revisión de la herramienta de evaluación del desempeño, que no contempla situaciones de esta naturaleza en su aplicación.