

El papel de los registros sociales en las estrategias de erradicación de la pobreza y reducción de la desigualdad para superar los impactos de la pandemia de COVID-19

La experiencia del Paraguay

Luis Díaz
Tamara Van Hemelryck



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Ministerio de
**DESARROLLO
SOCIAL**



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

El papel de los registros sociales en las estrategias de erradicación de la pobreza y reducción de la desigualdad para superar los impactos de la pandemia de COVID-19

La experiencia del Paraguay

Luis Díaz
Tamara Van Hemelryck



Ministerio de
**DESARROLLO
SOCIAL**



Este documento fue elaborado por Luis Díaz y Tamara Van Hemelryck, Consultores de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto “Reactivación transformadora: superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe”, que forma parte del programa de cooperación CEPAL-BMZ/GIZ y es ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania. La elaboración del documento fue supervisada por Raúl Holz y Claudia Robles, funcionarios de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y se nutrió de los aportes de las personas participantes en el taller Registro Social de Hogares del Paraguay: Recomendaciones para Fortalecer su Implementación, que se realizó el 26 de mayo de 2022, organizado por la CEPAL y la cooperación alemana, en colaboración con el Ministerio de Desarrollo Social del Paraguay. Tamara Van Hemelryck estuvo a cargo de la elaboración del capítulo III del documento. Los autores agradecen las valiosas contribuciones a la información contenida en este documento y comentarios a esta de Laura Barrios, anterior Directora de Diseño y Planificación, Daisy Riveros, Jefa de Monitoreo y Evaluación, y Rosana Duarte, Jefa de Registros del Programa *Tekoporã* del Ministerio de Desarrollo Social del Paraguay. Agradecen, igualmente, los comentarios de Ernesto Espíndola y Daniela Huneeus, funcionarios de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Heidi Berner, Consultora de la misma División, y Zulma Sosa, funcionaria del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL. Finalmente, los autores agradecen la colaboración y el acompañamiento brindado por el equipo de la GIZ.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos, enlaces o marcadores a sitios externos incluidos en esta publicación, ni por las menciones de sociedades mercantiles o nombres comerciales de productos y servicios, y no deberá entenderse que existe adhesión a sitios, su contenido, sus responsables ni a los productos o servicios que se mencionen u ofrezcan.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2023/98
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2023
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.23-00506

Esta publicación debe citarse como: L. Díaz y T. Van Hemelryck, “El papel de los registros sociales en las estrategias de erradicación de la pobreza y reducción de la desigualdad para superar los impactos de la pandemia de COVID-19: la experiencia del Paraguay”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/98), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	7
I. Contexto de las políticas sociales en el Paraguay	13
A. Panorama social del Paraguay	13
B. Estructura institucional de la política social paraguaya	23
C. Plan Nacional de Reducción de la Pobreza (PNRP) <i>Jajapo</i> Paraguay	25
1. Antecedentes generales	25
2. Principios, ejes estratégicos y alcances	26
3. Aspectos programáticos del PNRP- <i>Jajapo</i> Paraguay	27
4. Avances y desafíos en la implementación	28
D. El sistema de protección social del Paraguay-Vamos!	29
1. Principios, ejes estratégicos y alcances	29
2. Gestión del diseño e implementación	30
3. Oferta programática	31
4. Avances y desafíos en la implementación	31
E. Articulación entre el PNRP- <i>Jajapo</i> y el Sistema de Protección Social-Vamos	32
II. Sistemas de información para apoyar el sistema de protección social y el plan nacional de reducción de la pobreza: el rol del Registro Social de Hogares	33
A. Los sistemas de información en construcción para apoyar el Plan Nacional de Reducción de la Pobreza- <i>Jajapo</i> Paraguay y el fortalecimiento del Sistema de Protección Social	33
B. El Registro Social de Hogares	34
1. Diseño y aspectos metodológicos	35
C. Desafíos de implementación del Registro Social de Hogares (RSH)	38
III. Buenas prácticas y aprendizajes para la ampliación de registros de usuarios	41
A. Registros y sistemas de información para la protección social	41
B. Hacia la universalización de las prestaciones sociales	46

IV. Recomendaciones estratégicas para el fortalecimiento del Registro Social de Hogares en el Paraguay	51
A. Ampliación de la cobertura y actualización de la información del RSH	51
1. Recomendaciones estratégicas para elevar la cobertura del RSH	51
2. Recomendaciones para mantener actualizada la información del RSH	57
B. Monitoreo del comportamiento de datos del RSH	60
C. Avanzar gradualmente hacia la incorporación de registros administrativos	60
D. Utilización de los registros sociales en la priorización de destinatarios de programas sociales	60
E. Condiciones políticas y técnicas para la articulación y coordinación interinstitucional en el poblamiento de datos y uso de datos	61
F. Legitimidad, transparencia y simplicidad de los registros de datos y su uso	62
G. Recomendaciones para la implementación con resguardo de la protección de datos, seguridad de la información y avances hacia la digitalización	62
Bibliografía	65
Cuadros	
Cuadro 1	Paraguay: población en situación de pobreza multidimensional y/o pobreza monetaria, 2020
	14
Cuadro 2	Ejes estratégicos principales y objetivos del PNRP- <i>Jajapo</i>
	27
Cuadro 3	Rangos de clasificación socioeconómica del RSH
	37
Cuadro 4	Programas sociales que utilizan la clasificación socioeconómica
	37
Cuadro 5	América Latina (4 países): características de los registros y sistemas de información social
	42
Cuadro 6	América Latina (4 países): acciones clave hacia la universalización
	47
Gráficos	
Gráfico 1	América Latina (18 países) y el Paraguay: personas en situación de pobreza y pobreza extrema
	14
Gráfico 2	América Latina (18 países) y el Paraguay: índice de desigualdad de Gini, 2001-2020
	15
Gráfico 3	América Latina (18 países) y el Paraguay: distribución del ingreso de las personas por deciles de ingreso, 2020
	15
Gráfico 4	Paraguay: tasas de pobreza y pobreza extrema según área de residencia y distintas características sociodemográficas, 2020
	16
Gráfico 5	Paraguay: evolución del PIB y PIB per cápita, 1990-2021
	17
Gráfico 6	Paraguay: PIB por rama de actividad económica, 2021
	18
Gráfico 7	América Latina (17 países) y el Paraguay: distribución de la población ocupada de 15 años y más por grandes sectores de la actividad económica según sexo, 2020
	18
Gráfico 8	América Latina (18 países) y el Paraguay: tasa de actividad por sexo, 2020
	19
Gráfico 9	América Latina (18 países) y el Paraguay: ocupados urbanos en sectores de baja productividad del mercado del trabajo según sexo, 2020
	20
Gráfico 10	América Latina (18 países) y el Paraguay: porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa según sexo por área geográfica, 2019 y 2020
	20
Gráfico 11	América Latina (15 países) y el Paraguay: población sin seguro médico, según quintiles de ingresos per cápita extremos, 2019 y 2020
	21

Gráfico 12	América Latina (15 países) y el Paraguay: ocupados que aportan a un sistema previsional, 2020 y último año disponible 22
Gráfico 13	América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, total y subregiones, 2020..... 22
Gráfico 14	América Latina y el Caribe (23 países): distribución del gasto social del gobierno central, por funciones 2020 23
Diagrama	
Diagrama 1	Pilares del sistema de protección social del Paraguay 30

Introducción

Los altos niveles de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad que caracterizan a la mayor parte de los países de América Latina han impulsado la necesidad de fortalecer los sistemas de protección social desde un enfoque de derechos e intervenciones integrales y pertinentes de acuerdo con las particularidades de las poblaciones, familias y territorios. Avanzar hacia la universalidad, integralidad, sostenibilidad y resiliencia de la protección social (CEPAL, 2022a) y la implementación del enfoque de derechos en la política social requiere construir y operar sistemas de información sólidos, flexibles, completos y con sentido de oportunidad al servicio de las prestaciones sociales. Ello permitirá responder de manera adecuada mediante la oferta pública requerida a los riesgos que experimentan las personas a lo largo de su ciclo de vida y ante eventos críticos coyunturales, tal y como ocurrió frente a los impactos de la pandemia de COVID-19. Disponer de robustos sistemas de información e instrumentos de caracterización socioeconómica que provean al conjunto de la oferta de programas sociales de la información necesaria y actualizada para seleccionar a los destinatarios de los diferentes programas sociales, así como identificar las brechas de la oferta social y efectuar labores de monitoreo y evaluación de la política, se ha tornado central.

En este marco, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, instrumento técnico-político aprobado en el marco de la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe para apoyar la implementación de la dimensión social de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la región, indica que es fundamental “[...] avanzar en la creación de sistemas de información, administrativa y estadísticamente pertinentes, con las desagregaciones adecuadas para dar cuenta de las brechas y discriminaciones basadas en los ingresos, el sexo, la edad, la condición étnico-racial, el territorio, el estatus migratorio y la situación de discapacidad, entre otros” (CEPAL, 2020 pág. 28). Al respecto, la línea de acción 1.8 llama a: “Incorporar en el diseño de las políticas de protección social el principio de búsqueda activa para llegar a toda la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, con sistemas integrados de información social que permitan avanzar en la identificación de los requerimientos de las diversas poblaciones, facilitar su acceso a la protección social y cerrar las brechas existentes en su cobertura” (CEPAL, 2020).

Los sistemas de información social son herramientas de apoyo para la gestión del sistema de protección social que recogen, organizan, guardan, procesan, crean y distribuyen datos e información, incluyendo datos administrativos de distintas fuentes que maneja el Estado e información autorreportada por las personas. Por su parte, los registros sociales de destinatarios potenciales (o registros sociales) integran información de las personas y hogares que potencialmente pueden acceder a prestaciones sociales e incluye su caracterización socioeconómica. Esto permite evaluar las necesidades y condiciones de las personas y facilita la eventual priorización de la oferta pública para lo cual se requiere de la incorporación de diversas fuentes de información (variables/indicadores) (Berner y Van Hemelryck, 2020).

La importancia de contar con registros sociales y de los registros de beneficiarios (o receptores) de las prestaciones o programas sociales actualizados, con altos niveles de cobertura e interoperabilidad, adecuados instrumentos de priorización de la oferta pública, tecnologías de información y comunicación al día y una institucionalidad fortalecida, se hizo aún más urgente con la pandemia del COVID-19 (Berner y Van Hemelryck, 2020). En el marco de la pandemia, los programas se han visto exigidos, a propósito de las necesarias medidas que han debido implementar los países con carácter urgente a hacer frente a las consecuencias económicas y sociales derivadas de la crisis sanitaria que todavía afecta al mundo. La crisis sanitaria ha puesto en relieve las debilidades tanto de los sistemas de protección social en general como de los registros sociales en particular, y ha expuesto la limitación de los registros existentes por su baja cobertura para identificar rápidamente a las personas que requieren apoyo, así como la necesidad de su creación en países donde aún no se han implementado (CEPAL, 2022b). En particular, la pandemia llevó a enfrentar desafíos importantes en la identificación de las poblaciones previamente excluidas de cobertura en protección social, como era el caso de las y los trabajadores informales y las personas pertenecientes a estratos medios vulnerables, planteando grandes retos a los sistemas de información social vigentes (Atuesta y Van Hemelryck, 2022; Robles y Rossel, 2021).

En este marco, los sistemas de información social e instrumentos como los registros sociales de destinatarios potenciales de la oferta social han cobrado creciente interés y protagonismo en los debates vinculados a la institucionalidad de los sistemas de protección social. Durante la pandemia se identificaron una serie de innovaciones en estos registros (Berner y Van Hemelryck, 2020), los cuales facilitaron la rápida implementación de las medidas de protección social de emergencia y la pronta identificación de la población potencialmente destinataria. No obstante, su cobertura es todavía limitada en gran parte de los países de la región, enfrentándose desafíos de ampliación, institucionalización, digitalización de la protección social y protección de la información de los destinatarios, los cuales se vinculan estrechamente al diseño de las políticas sociales (Atuesta y Van Hemelryck, 2022).

Paraguay no ha estado al margen de estos desafíos. El país cuenta con una larga trayectoria en el diseño de programas de protección social para la población en situación de mayor vulnerabilidad y pobreza. En los últimos años ha implementado reformas y diseñados planes para fortalecer la institucionalidad de la política social, especialmente aquella vinculada a políticas sociales transversales orientadas a la protección social y a la reducción de la pobreza y vulnerabilidad social. Dentro de las reformas se pueden identificar la creación en 2018, mediante la Ley N° 6.137, del Ministerio de Desarrollo Social en reemplazo de la Secretaría de Acción Social (creada por Decreto en 1995). Esto implicó, también en 2018, elevar el rango del servicio encargado del desarrollo social al tiempo de ampliar sus funciones, atribuciones y competencia, así como actualizar y reorganizar el Gabinete Social de la Presidencia.

En relación con los planes, se observa la actualización de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Social (PND2030), la elaboración del Sistema de Protección Social-Vamos! desde 2019¹ y la construcción participativa del Plan Nacional de Reducción de Pobreza–PNRP *Jajapo* en 2020. Asimismo, durante la pandemia se pusieron en marcha diversos programas y medidas de protección social frente al COVID-19, lo que ha reforzado la necesidad de contar con un Registro Social de Hogares para la oportuna identificación de personas potencialmente destinatarias.

La construcción del PNRP *Jajapo* Paraguay, parte de la base de la necesidad de avanzar hacia la identificación y caracterización de las condiciones de vida complejas de la población potencialmente destinataria de las políticas y programas sociales, donde la definición conceptual de la pobreza no sólo contempla la falta de ingresos, sino que también reconoce las múltiples dimensiones de esta. De allí que en el Paraguay se está implementando un nuevo instrumento de caracterización socioeconómica denominado Registro Social de Hogares (RSH). Este se plantea en una perspectiva de construcción gradual, donde su diseño y rol, en el marco de las políticas sociales en particular aquellas orientadas a superar la pobreza, están en línea con lo que se ha ido avanzando en diferentes países de la región. Es decir, se ha conformado como un sistema de información más amplio que trasciende a la caracterización socioeconómica, integrando diferentes bases de datos y fuentes de información, incluyendo registros administrativos y formando parte de un sistema más extendido de información que en conjunto permitiría no sólo apoyar la selección de usuarios de un conjunto importante de prestaciones sociales, sino también apoyar el diseño de programas nuevos o la reformulación de programas sociales existentes. Además, permitirá visualizar, evaluar y hacer gestión del conjunto de programas sociales vigentes, realizar evaluaciones de resultados de los programas individuales o en su conjunto y disponibilizar información de una riqueza enorme para potenciar la investigación social. El objetivo es que se transforme en un sistema único de información que apoye al conjunto de la oferta social en el marco de la protección social y del propio plan *Jajapo Paraguay*.

Para que ello sea viable se requiere que cumpla con un conjunto de requisitos, que a su vez constituyen muchos de los principales desafíos que deben ser abordados. Entre estos se encuentran: i) disponer de la información relevante que requieren las distintas prestaciones sociales para la identificación de sus usuarios, donde el cálculo de un indicador de caracterización socioeconómica es una más de las variables que deberían ser parte del sistema integrado de información social; ii) transitar de manera gradual hacia la universalidad, ya que los registros de información deben incluir no solo a la población y hogares usuarios de las prestaciones sociales, sino también a la población y hogares potencialmente destinataria de ellos; iii) poner especial cuidado en la calidad y actualidad de la información contenida en el RSH, al ser este un elemento central de la legitimidad social del RSH y la eficacia que pueda alcanzar en los procesos de selección y/o prelación de usuarios para los distintos programas y prestaciones sociales.

Entre los desafíos relevantes para el RSH se pueden mencionar la transparencia y simplicidad en tanto factores que contribuyen sustantivamente a la legitimidad del sistema y viabilizan su vigencia en el tiempo y la articulación y coordinación entre instituciones públicas, centralizadas y territoriales que se vinculen al RSH, ya sea aportando información administrativa y/o colaborando en el levantamiento de información autorreportada o como usuarias de información del RSH para la selección de destinatarios de sus programas o prestaciones sociales. La legitimidad del RSH se juega también en la capacidad de apoyar eficazmente los procesos de selección de destinatarios de programas y prestaciones sociales y en que sea percibido como un sistema y/o instrumento justo por parte de la ciudadanía. Afrontar estos desafíos requiere también de la voluntad política del gobierno para generar las condiciones políticas, financieras y de coordinación interinstitucional que posibiliten el que sea una política exitosa.

¹ Véase [en línea] <https://www.gabinetesocial.gov.py/articulo/664-vamos-sistema-de-proteccion-social-documentos.html>.

Para hacer frente a los desafíos indicados y avanzar gradualmente en el fortalecimiento del RSH, se debe implementar un conjunto de acciones estratégicas en distintos ámbitos. En materia de ampliación de la cobertura, la recomendación es implementar una estrategia que implique múltiples medidas que se refuercen y complementen entre sí. Entre estas se puede mencionar i) realización de encuestas masivas focalizadas en hogares más vulnerables y territorios en donde se concentran hogares que se requiere que prioritariamente se encuentren el RSH; ii) coordinación con los distintos servicios públicos, centralizados o descentralizados, que ejecutan programas sociales, para que puedan colaborar, ya sea induciendo o incorporando como requerimiento a los hogares que completen el formulario de ingreso al RSH cuando requieran acceder a los programas sociales que desarrollan; iii) desarrollo de un aplicativo o plataforma web que permita completar el formulario de ingreso al RSH en línea, y iv) evaluación de la factibilidad de que las bases de datos disponibles en anteriores instrumentos de selección de beneficiarios, como es el caso de la base de datos de la Ficha Hogar del programa *Tekoporã*, puedan ser integradas en el RSH.

Con el objetivo de mantener actualizada la información de los hogares, aspecto fundamental para mantener en el tiempo la legitimidad del RSH tanto desde la perspectiva de que, en un contexto de recursos escasos, sea un instrumento eficaz y justo para seleccionar los destinatarios de las prestaciones sociales que utilizan dicho instrumento, como para que los hogares se reflejen en la caracterización socioeconómica que el Estado les realiza se proponen varias recomendaciones estratégicas. Entre ellas se encuentran i) desarrollar campañas informativas respecto de la importancia de mantener la información actualizada; ii) diseñar e implementar mecanismos para que los hogares conozcan su información en el RSH y puedan reconocer cuando su información no se encuentra actualizada; y, iii) implementar mecanismos que faciliten la actualización de la información del RSH por parte de los hogares (por ejemplo, multiplicar los canales presenciales de actualización de información del RSH, involucrando a distintos servicios públicos para la actualización presencial; posibilitar la actualización de datos vía la plataforma web del RSH o por escritorio y supervisar en terreno y de manera aleatoria la actualización de los hogares en base a perfiles de riesgo).

Además, se recomienda la implementación de acciones estratégicas que impliquen el monitoreo del comportamiento de datos del RSH, para ir evaluando la calidad de los datos contenidos y de la metodología adoptada para caracterizar socioeconómicamente a los hogares; avanzar de manera gradual hacia la incorporación de registros administrativos; supervisar la forma y pertinencia en que los servicios responsables de la oferta social utilizan los registros sociales en la selección de usuarios de prestaciones y programas sociales.

Por último, y no menos importante, la construcción, implementación y operación del Registro Social de Hogares implica que el Ministerio de Desarrollo Social del Paraguay accederá a un volumen muy importante y creciente de datos personales, algunos de ellos sensibles. Ello significa que las responsabilidades del Ministerio van más allá de disponer de una base de datos de amplia cobertura y con información de alta calidad, sino que también incluye la responsabilidad de protección de datos personales de los hogares que formen parte del Registro. En este sentido, resulta relevante la revisión de los aspectos normativos vigentes y su necesidad de fortalecerlos, si es que no garantizaran la adecuada protección de datos, el levantamiento de procesos y la incorporación de tecnologías que permitan la seguridad de la información en las fases de levantamiento, almacenamiento, tratamiento e intercambio de datos personales.

Este documento busca contribuir al proceso de fortalecimiento del Registro Social de Hogares del Paraguay². Para ello, a lo largo del documento, además de describir las características del PNRP *Jajapo* Paraguay y del Sistema de Protección Social-Vamos! que se encuentra implementando el país,

² Este documento fue elaborado en el marco de la asistencia técnica brindada por la CEPAL al Ministerio de Desarrollo Social del Paraguay, como parte de las actividades del Proyecto CEPAL-BMZ/GIZ "Reactivación transformadora: superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe". El documento incorpora reflexiones generadas en el marco de notas técnicas producidas durante la asistencia técnica (Berner, 2022; Díaz y Berner, 2022 y Díaz, 2022).

se describe el RSH en construcción y se identifican los principales desafíos que este debe enfrentar en su proceso de implementación para asegurar su solidez técnica y legitimidad ciudadana, y pueda de esta manera responder a las expectativas que busca cumplir.

Por último, se presenta un conjunto de propuestas estratégicas orientadas a contribuir a fortalecer el RSH. Estas propuestas incluyen distintos ámbitos que se consideran fundamentales y que incluyen desde elevar la cobertura del RSH a mantener la información actualizada y tener particular preocupación por la protección de datos y seguridad de la información.

El documento está organizado en cuatro capítulos. En el primero se presenta el contexto de las políticas sociales en el Paraguay. Luego, se introduce el rol del Registro Social de Hogares (RSH) en el marco de sistemas de información para apoyar el desarrollo inclusivo en este país. El capítulo III examina buenas prácticas regionales en cuatro países de América Latina (Argentina, Chile, Colombia y Perú) en el diseño, implementación y fortalecimiento de los registros sociales. Finalmente, el capítulo IV cierra con recomendaciones estratégicas para el fortalecimiento del Registro Social de Hogares en el Paraguay.

I. Contexto de las políticas sociales en el Paraguay

A. Panorama social del Paraguay

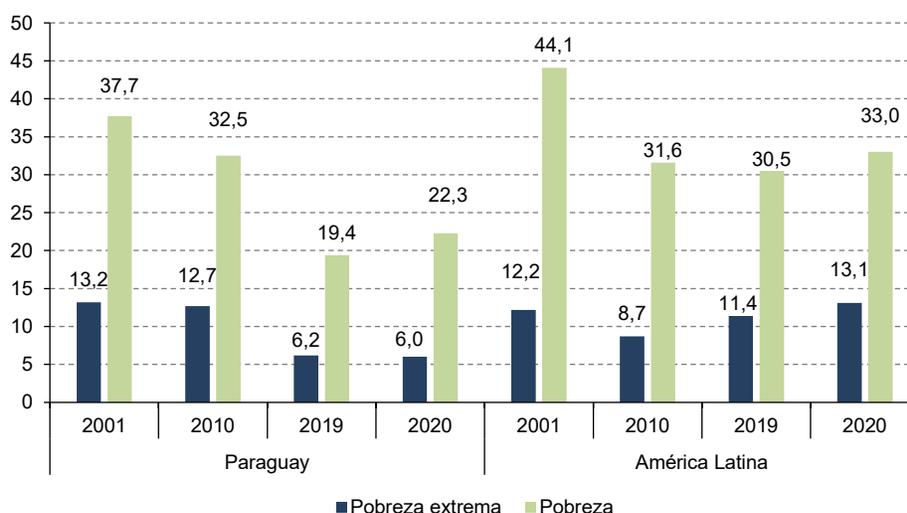
Para comprender los desafíos a los que el Registro Social de Hogares puede contribuir a hacer frente, es útil desarrollar una breve caracterización socioeconómica de este país en el contexto de América Latina.

La reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, la erradicación de la pobreza y la búsqueda de sociedades más justas e inclusivas y con mayores niveles de bienestar se encuentran en el centro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en la Agenda Regional de Desarrollo Inclusivo (CEPAL, 2020). Tanto en América Latina y el Caribe como en el Paraguay, los desafíos asociados a estos objetivos continúan siendo centrales para los países y uno de los principales nudos críticos que enfrenta la región para avanzar hacia el desarrollo sostenible.

En términos de la pobreza extrema, y comparado con el promedio (ponderado) de América Latina entre 2019 y 2020, el Paraguay muestra niveles de pobreza y pobreza extrema consistentemente inferiores al promedio regional mostrando, además, una reducción permanente de sus niveles de pobreza extrema. Entre 2019 y 2020, en el contexto de la pandemia, los niveles de pobreza registran un aumento llegando a 22,3% en 2020, lo que si bien implica un aumento en la tasa respecto de 2019 (19,4%), al considerarse el período comprendido entre 2001 y 2020, muestra una reducción significativa del porcentaje de población en situación de pobreza (véase el gráfico 1).

Considerando los datos oficiales de pobreza del Gobierno del Paraguay, en 2020 se registraron 1.782.840 personas en pobreza multidimensional. De ellas, un 54,1%, correspondientes a 965.270 personas, también estarían en situación de pobreza monetaria, y 45,9%, equivalente a 817.570 personas, no se encontrarían en situación de pobreza monetaria (véase el cuadro 1).

Gráfico 1
América Latina (18 países)^a y el Paraguay: personas en situación de pobreza y pobreza extrema
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)/CEPALSTAT.

^a Promedio ponderado de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Cuadro 1
Paraguay: población en situación de pobreza multidimensional y/o pobreza monetaria, 2020

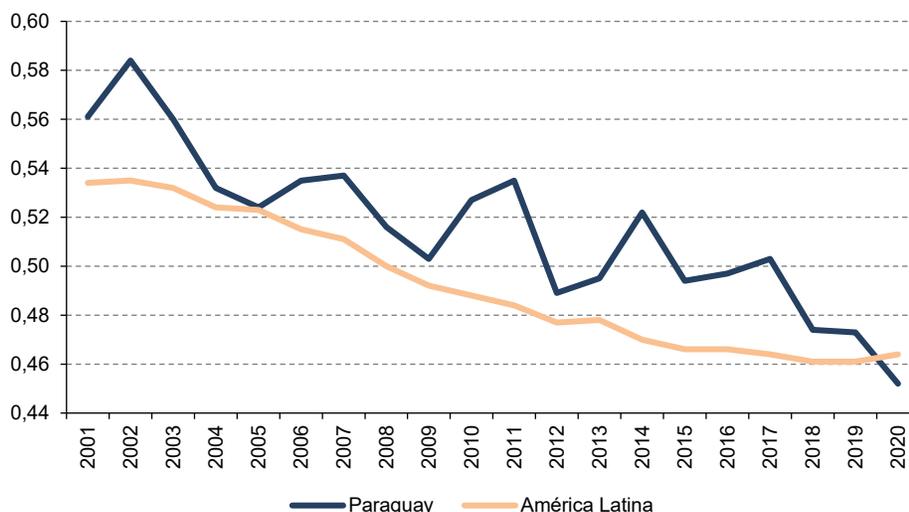
Categorías		Pobreza monetaria		
		No pobre	Pobre	Total
Pobreza multidimensional	No pobre	4 412 325	956 451	5 368 776
		82,2%	17,8%	100%
	Pobre	817 570	965 270	1 782 840
		45,9%	54,1%	100%
Total		5 229 895	1 921 721	7 151 616
		73,1%	26,9%	100%

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas del Paraguay, "Boletín Técnico Índice de Pobreza Multidimensional", junio de 2021.

La desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas y se ha reproducido incluso en períodos de crecimiento económico, dificultando la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible y la garantía de los derechos de las personas. La desigualdad está asentada en una matriz productiva altamente heterogénea y poco diversificada. La matriz de la desigualdad social en América Latina se caracteriza por desigualdades de origen socioeconómico que se entrecruzan con las desigualdades de género, territoriales, étnico-raciales y generacionales, entre otras (CEPAL, 2016).

Al considerar la evolución entre 2001 y 2020, se observa que el nivel de desigualdad, medido por el coeficiente Gini, disminuyó en América Latina —promedio simple— y en el Paraguay (véase el gráfico 2). Una mirada complementaria que dimensiona la magnitud de la desigualdad se obtiene a través de la distribución del ingreso de las personas por deciles. La brecha de ingresos entre los deciles extremos ilustra la magnitud de la desigualdad. La relación entre la proporción del ingreso total acumulado por el 10% más rico de los hogares (decil 10) y el monto del ingreso acumulado por el 10% más pobre de los hogares (decil 1) es 19 y 22 veces en el caso del Paraguay y América Latina, respectivamente (véase el gráfico 3).

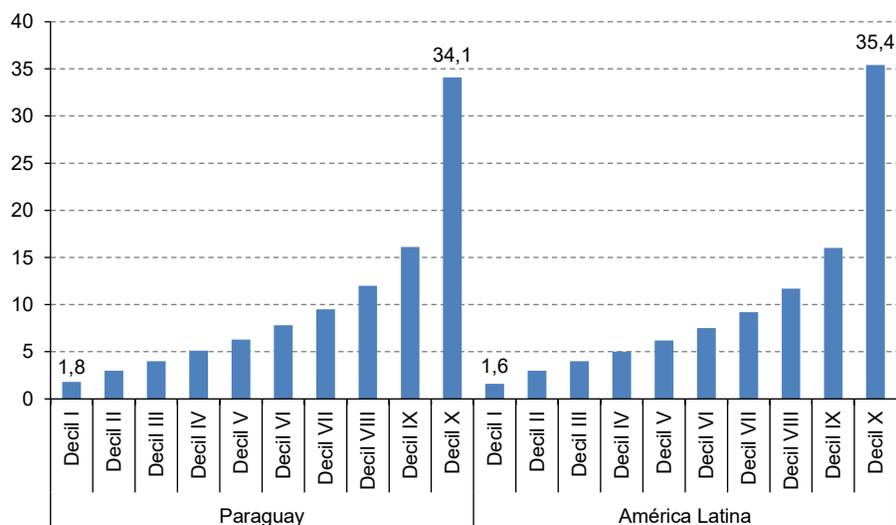
Gráfico 2
América Latina (18 países)^a y el Paraguay: índice de desigualdad de Gini, 2001-2020
(Valores de 0 a 1, donde 0 = no hay desigualdad y 1 = máxima desigualdad)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)/CEPALSTAT.

^a El promedio simple de América Latina comprende las encuestas de hogares realizadas por los países en el año correspondiente; cuando no hay información para ese año, se toma el año previo más reciente.

Gráfico 3
América Latina (18 países)^a y el Paraguay: distribución del ingreso de las personas por deciles de ingreso, 2020
(En porcentajes)



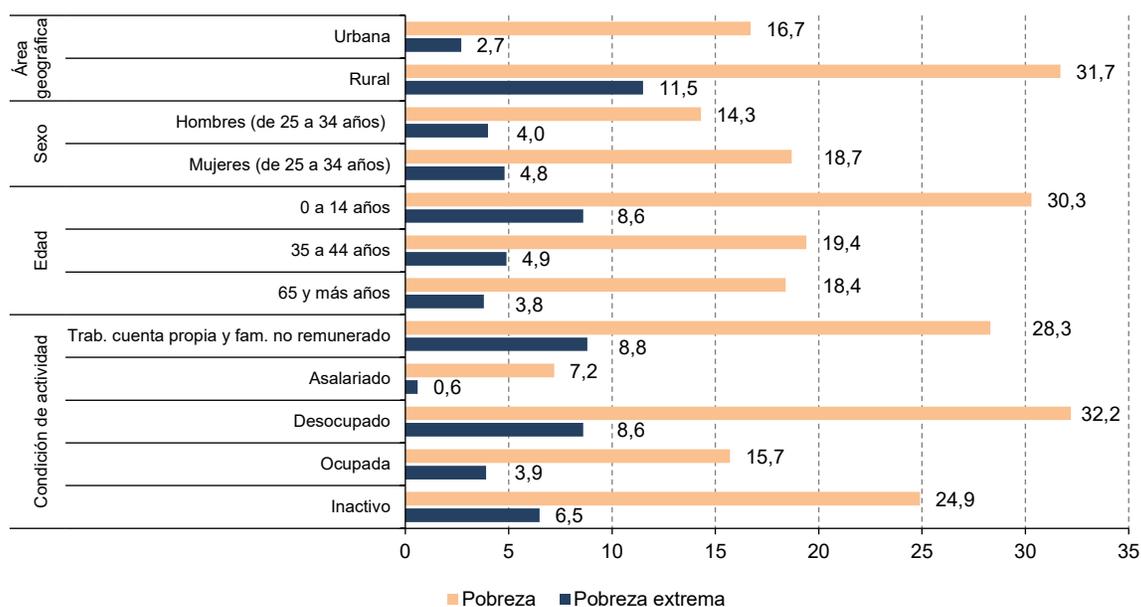
Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)/CEPALSTAT.

^a El promedio simple de América Latina comprende las encuestas de hogares realizadas por los países en el año correspondiente; cuando no hay información para ese año, se toma el año previo más reciente.

Una mirada sobre la pobreza desde la desigualdad también permite destacar que esta no afecta a toda la población por igual. Las tasas de pobreza y pobreza extrema son mayores en las áreas rurales, para las mujeres y para el caso de niñas, niños y adolescentes. Pero la situación de pobreza extrema y

pobreza también varía con la manera en que las personas acceden al mercado laboral. Incluso las personas ocupadas y asalariadas no pueden asegurar un ingreso por encima de la línea de pobreza e indigencia, mostrando que el trabajo decente para todos aún es una meta lejana (extrema pobreza) (véase el gráfico 4).

Gráfico 4
Paraguay: tasas de pobreza y pobreza extrema según área de residencia
y distintas características sociodemográficas, 2020
(En porcentajes)



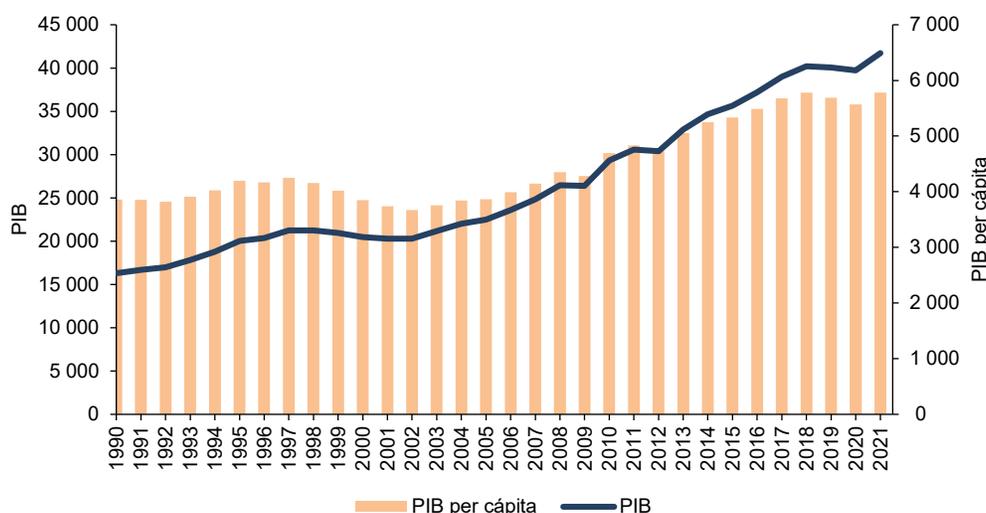
Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares Paraguay. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)/CEPALSTAT.

Los altos niveles de pobreza y de desigualdad en la región están directamente vinculados con la heterogeneidad estructural que caracteriza a los países de la región y que se asienta en una matriz productiva altamente heterogénea y poco diversificada. Por este motivo, antes de examinar las brechas de protección social, es necesario revisar de manera sucinta la estructura productiva.

La economía paraguaya tiene un Producto Interno Bruto (PIB) estimado para el año 2021 de 45.458 millones de dólares corrientes, una población de 7.132.530 personas al año 2020 y un PIB per cápita, en paridad de poder de adquisición (PPA), equivalente a 13.722 dólares, superando sólo al de las economías del Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela en América del Sur (CEPAL, 2022a; IMF, 2022).

Desde una mirada de más largo plazo se observa que el Paraguay ha tenido una tendencia de crecimiento sostenido de su economía durante los últimos 32 años, aumentando su PIB y PIB per cápita en 2,6 y 1,5 veces, respectivamente (véase el gráfico 5).

Gráfico 5
Paraguay: evolución del PIB y PIB per cápita, 1990-2021
 (En dólares de 2018)



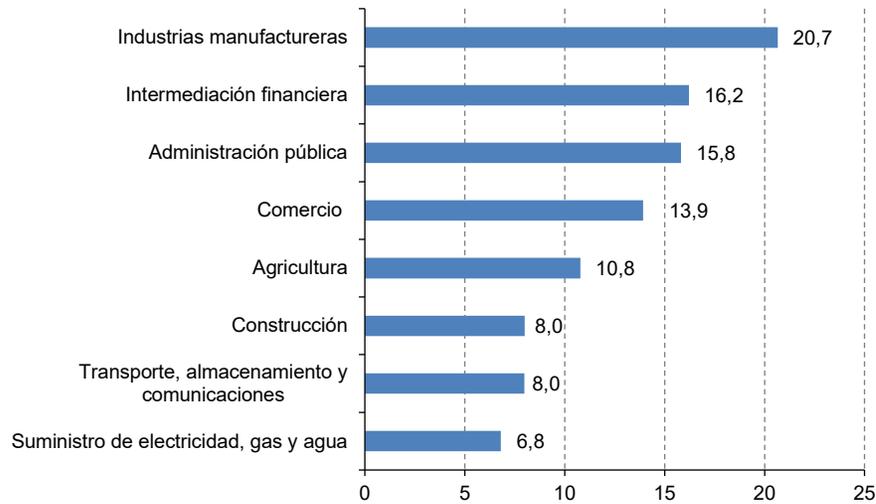
Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)/CEPALSTAT.

Si bien la economía del país venía exhibiendo un buen comportamiento en la última década, alcanzando una tasa de crecimiento promedio anual de 3,5% en el periodo 2010-2020, la que se compara favorablemente con el 0,5% de crecimiento promedio anual para igual periodo alcanzado por América Latina, en los años 2019 y 2020 perdió dinamismo, creciendo en -0,4% y -0,8%. En el caso del resultado del año 2020, se explica por los efectos económicos que enfrentaron los distintos países como consecuencia de la pandemia de COVID-19, los que, de todas maneras, parecen haber afectado menos al Paraguay que a otros países de la región. Para el año 2021, su crecimiento económico habría alcanzado al 5,0% (CEPAL, 2022a).

Esta trayectoria de crecimiento económico esconde una gran heterogeneidad entre sectores productivos. Cinco sectores económicos aportan aproximadamente el 77% del PIB del Paraguay: i) industria manufacturera; ii) intermediación financiera, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler; iii) administración pública; iv) comercio; y v) agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (véase el gráfico 6).

La estructura productiva está vinculada al empleo y éste a la protección social. El empleo "es un espacio bisagra, hacia donde se trasladan los efectos de la desigualdad estructural, donde se distribuyen los logros en productividad, donde se estratifican empleos e ingresos, desde donde se accede, también en forma estratificada, a la protección social" (CEPAL, 2012, pág. 19). El mercado de trabajo presenta, además, marcadas diferencias de género que se replican tanto a nivel regional como en el Paraguay. El sector de servicios es el que concentra la mayoría de las ocupaciones, tanto para hombres, aproximadamente un 50%, como para mujeres, por sobre el 75%. Los hombres se encuentran sobrerrepresentados en ocupaciones agrícolas y en la industria (véase el gráfico 7).

Gráfico 6
Paraguay: PIB por rama de actividad económica, 2021^a
(En porcentaje del PIB)

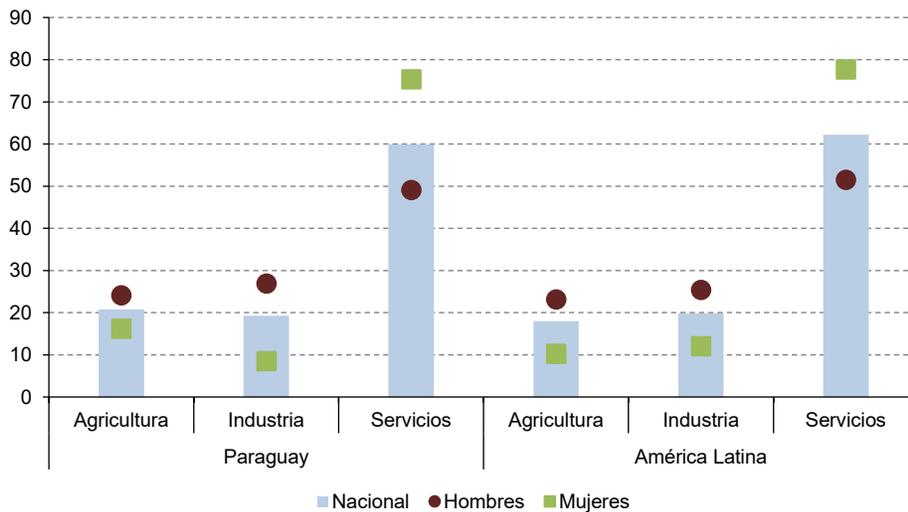


Fuente: Elaboración propia sobre la base de fuentes oficiales, CEPALSTAT.

Nota: El sector de intermediación financiera incluye a actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler; la administración pública incluye a defensa, seguridad social obligatoria, enseñanza, servicios sociales y de salud, y otros servicios comunitarios, sociales y personales; el comercio al comercio al por mayor y al por menor, reparación de bienes, y hoteles y restaurantes; el sector de la agricultura incluye a la ganadería, caza, silvicultura y pesca.

^aEl porcentaje residual que no calza con el 100% corresponde a discrepancias estadísticas.

Gráfico 7
América Latina (17 países)^a y el Paraguay: distribución de la población ocupada de 15 años y más por grandes sectores de la actividad económica según sexo, 2020
(En porcentajes)

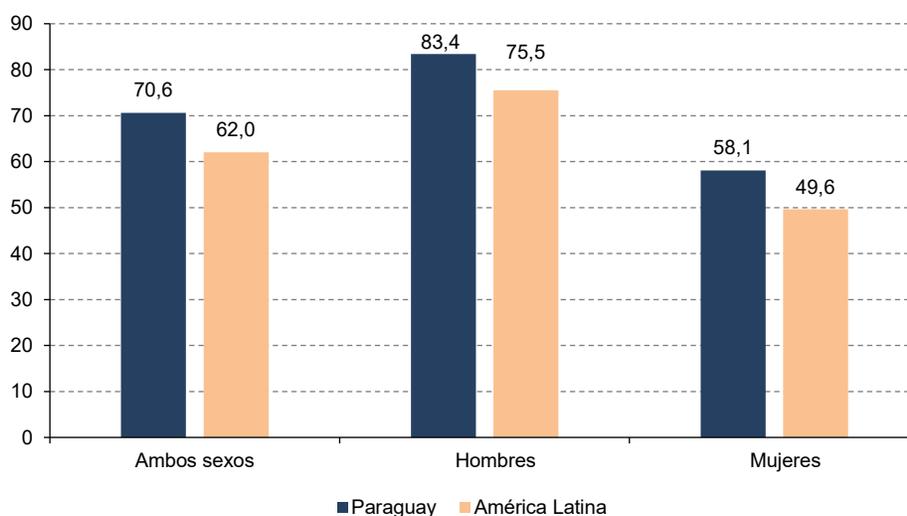


Fuente: Elaboración propia sobre la base de fuentes oficiales, CEPALSTAT.

^a El promedio simple de América Latina comprende las encuestas de hogares realizadas por los países en el año correspondiente; cuando no hay información para ese año, se toma el año previo más reciente.

Pero la brecha de género se expresa también en la participación en el mercado de trabajo. La tasa de participación masculina es sustancialmente superior que la femenina. Tanto en el Paraguay como para el promedio de América Latina existe una brecha que supera los 25 puntos porcentuales. Sin embargo, en su conjunto, la participación en la fuerza de trabajo es mayor en el Paraguay que en América Latina (véase el gráfico 8). Esta menor participación de las mujeres se explica, en gran parte, por el trabajo no remunerado que se realiza al interior de los hogares y que opera como barrera a la plena inserción laboral femenina. Esta proporción aumentó levemente entre 2019 y 2020.

Gráfico 8
América Latina (18 países)^a y el Paraguay: tasa de actividad por sexo, 2020
(En porcentajes)



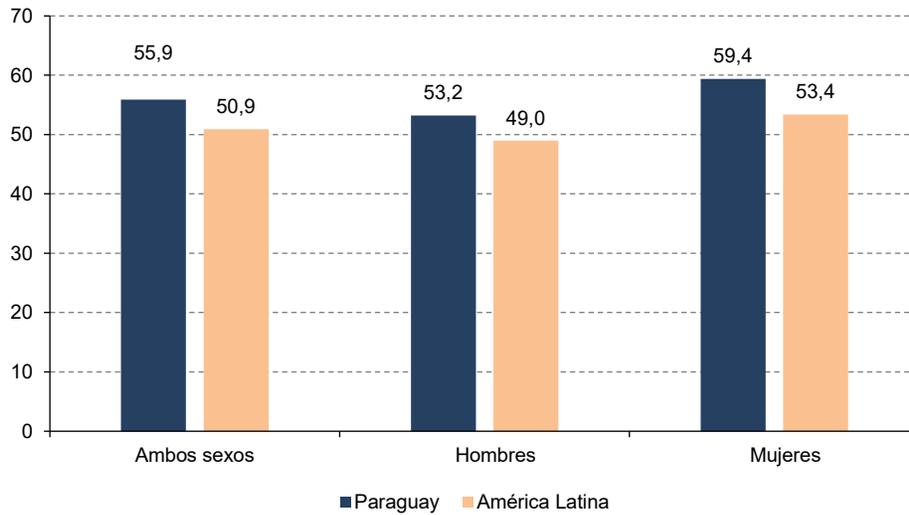
Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares de los países, CEPALSTAT.

^a Promedio simple.

Aunque el empleo ha sido reconocido como la llave maestra para reducir la pobreza y desigualdad (CEPAL, 2010), tanto en América Latina como en el Paraguay contar con un trabajo no es sinónimo de un empleo protegido. Más de la mitad de la población urbana ocupada trabaja en empleos que, se asume, presentan características de precariedad desde el punto de vista de los salarios, duración en el tiempo y seguridad social, por ejemplo. El Paraguay supera en 5 puntos porcentuales el promedio regional. Además, muestra una inserción laboral de las mujeres más precaria que para los hombres, brecha de género que es casi 2 puntos porcentuales superior al promedio regional (véase el gráfico 9).

Las desigualdades que existen en el mercado laboral se traducen en un acceso estratificado y desigual a servicios sociales, como la educación y la salud, y a la protección social. Estas brechas se pueden observar por ejemplo entre las áreas urbanas y rurales. El porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa es, por ejemplo, sustancialmente mayor en las áreas urbanas. En las áreas rurales no llega a la mitad de la población, mientras que en las áreas urbanas alcanza sobre el 75% en el Paraguay y sobre el 69% en América Latina. La brecha rural-urbana es mayor en el Paraguay que para el promedio de América Latina. La brecha aumenta desde 27,7 a 29,3 puntos porcentuales entre 2019 y 2020 en el Paraguay, y se reduce en el mismo período desde 22,8 a 20,0 puntos en América Latina (véase el gráfico 10).

Gráfico 9
América Latina (18 países)^a y el Paraguay: ocupados urbanos en sectores de baja productividad^b del mercado del trabajo según sexo, 2020
(En porcentajes)

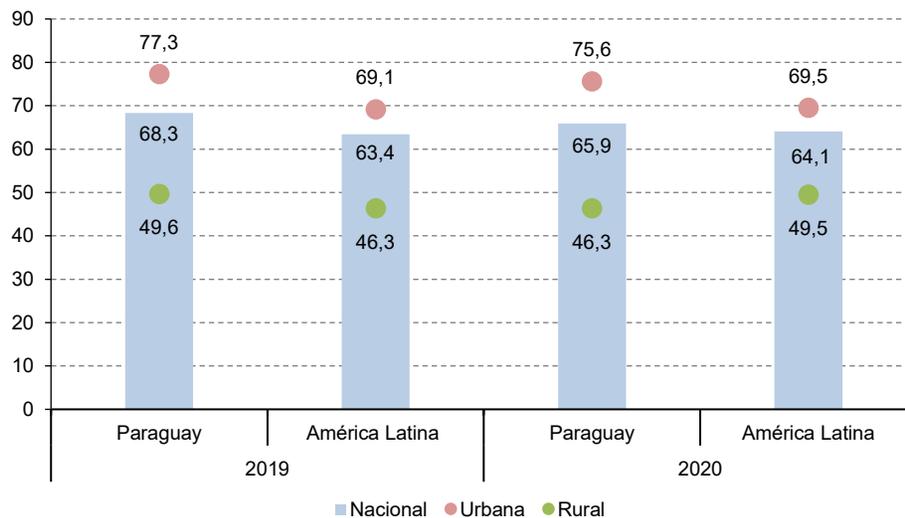


Fuente: Elaboración propia sobre la base de fuentes oficiales, CEPALSTAT.

^a Promedio simple.

^b Se entiende como ocupada en el sector de baja productividad (informal) aquella persona que es empleador o asalariado (profesional y técnico o no) que trabaja en empresas con hasta 5 empleados (microempresas), que trabaja en el empleo doméstico o que es trabajador independiente no calificado (cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica).

Gráfico 10
América Latina (18 países) y el Paraguay: porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa según sexo por área geográfica, 2019 y 2020
(En porcentajes)

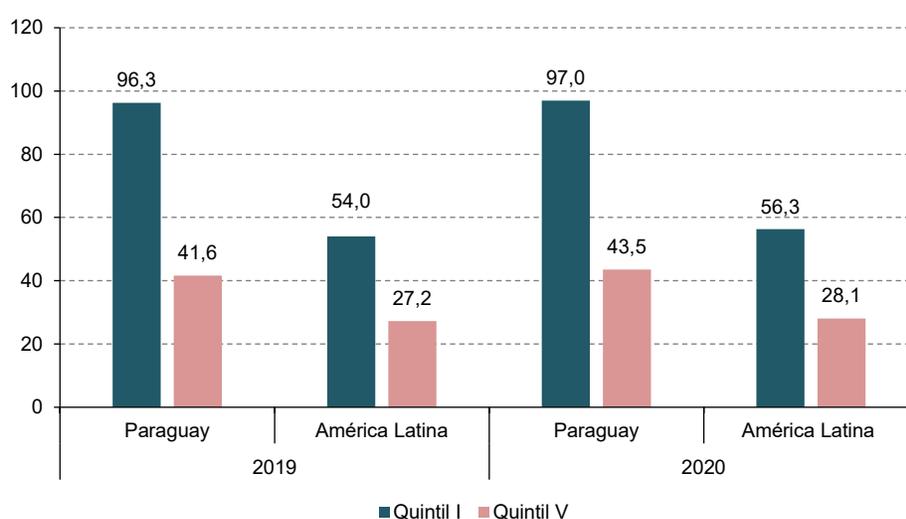


Fuente: Elaboración propia sobre la base de fuentes oficiales, CEPALSTAT.

^a Promedio simple.

Las múltiples dimensiones en que se expresa la desigualdad se observan también en el acceso estratificado a salud. Una mirada sobre los quintiles extremos evidencia las ventajas asociadas a pertenecer al quintil alto. Para el caso de la población sin seguro médico es notoria la desviación con respecto al promedio de América Latina que existe en el Paraguay. Mientras que en América Latina la población sin seguro médico es aproximadamente 56% para el quintil 5 y 28% para el quintil 1, en el año 2020, en el Paraguay estas cifras alcanzan un 97% y 42,5%, respectivamente, para el mismo período (véase el gráfico 11).

Gráfico 11
América Latina (15 países)^a y el Paraguay: población sin seguro médico, según quintiles de ingresos per cápita extremos, 2019 y 2020
(En porcentajes)



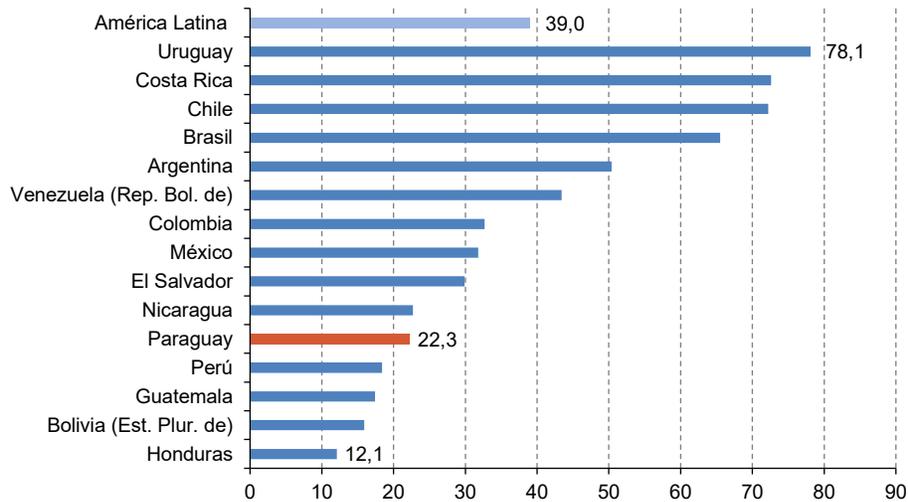
Fuente: Elaboración propia sobre la base de fuentes oficiales, CEPALSTAT.

^a Promedio simple.

El acceso a la protección social a través del trabajo tampoco está garantizado en la región. Mientras que a nivel regional un 39% de los ocupados aportan a un sistema previsional, en el Paraguay llega a un 22,3% (véase el gráfico 12).

Ante los impactos de la pandemia, la fragilidad del proceso de recuperación y la necesidad de lograr una transformación económica y social inclusiva, el papel propulsor que el sector público puede desempeñar en la región se hace aún más crítico. No obstante, la capacidad fiscal del Estado presenta retos importantes. El Paraguay muestra el menor gasto social de América del Sur (véase el gráfico 13).

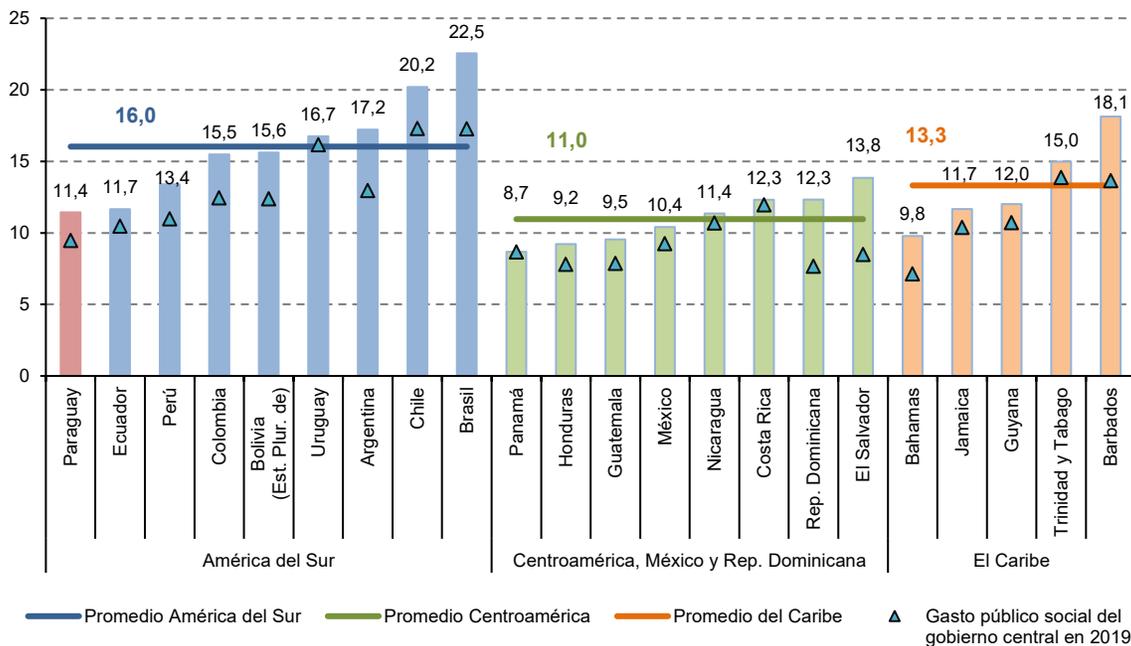
Gráfico 12
América Latina (15 países)^a y el Paraguay: ocupados que aportan a un sistema previsional,
2020 y último año disponible
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de fuentes oficiales, CEPALSTAT.

^a Promedio simple.

Gráfico 13
América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, total y subregiones, 2020^a
(En porcentajes del PIB)

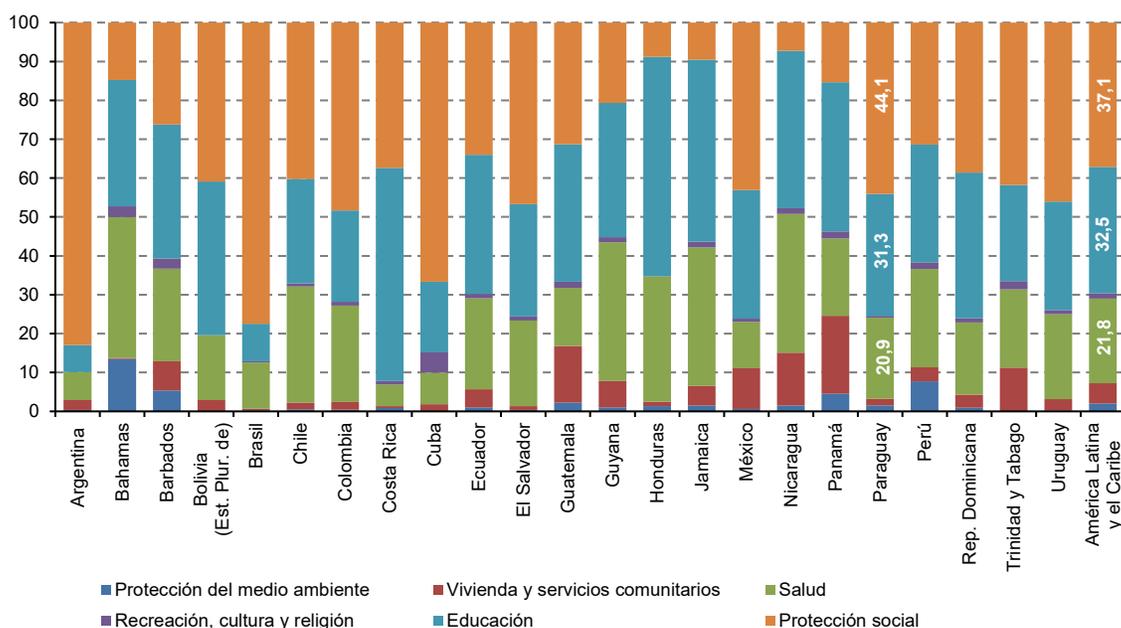


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2022), Panorama Social de América Latina, 2021 (LC/PUB.2021/17-P), Santiago, 2022.

^a La cobertura de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponde a administración central y el Perú corresponde a gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen el Banco de Previsión Social y para Panamá se proyecta la cifra de 2017.

El gasto del gobierno central por funciones sociales en 2020 muestra una distribución similar a la de años anteriores. En el contexto de la pandemia, la protección social y la salud alcanzan máximos históricos, tanto en sus montos en dólares como en porcentajes del PIB (CEPAL, 2022b). El Paraguay sigue la estructura del gasto social predominante en la región y asigna mayores recursos a la protección social, seguido por educación y salud (véase el gráfico 14).

Gráfico 14
América Latina y el Caribe (23 países): distribución del gasto social del gobierno central, por funciones 2020^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2022), Panorama Social de América Latina, 2021 (LC/PUB.2021/17-P), Santiago, 2022.

^a Los datos de Cuba corresponden a 2019 y los de Panamá, a 2017. La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a administración central y la del Perú, a gobierno general.

Los datos mostrados en esta sección confirman que no es suficiente tener un sistema de información social que sólo registra a la población en pobreza. Es necesario avanzar hacia un sistema que registre a la población vulnerable y a los trabajadores informales y por cuenta propia, así como a grupos que pueden estar expuestos a mayores riesgos y presentar vulnerabilidades socioeconómicas específicas como las mujeres, niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, pueblos originarios, migrantes y personas que requieren de cuidados especiales.

Otro factor crítico para enfrentar los desafíos de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad son las capacidades institucionales que condicionan y moldean el margen de los países para desarrollar e implementar políticas exitosas. A continuación, se examinará brevemente la estructura institucional de la política social en el Paraguay.

B. Estructura institucional de la política social paraguaya

La institucionalidad que existe en los países para el diseño e implementación de las políticas sociales es un factor determinante para enfrentar los problemas de la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad, lo cual se ha vuelto crítico en un contexto en el que no se puede esperar que el solo crecimiento

económico los resuelva de manera automática. Por el contrario, se requiere de políticas sociales activas y de una institucionalidad que permita incrementar y hacer más duradero el impacto de dichas políticas sociales sobre las condiciones de vida de la población.

Las políticas sociales de educación, salud y vivienda, en general, han tenido a través del tiempo políticas más institucionalizadas. Por su parte, las políticas sociales orientadas explícitamente a los sectores de la población que se encuentran en situación de pobreza, marginación, vulnerabilidad, exclusión o desventaja por motivos económicos están menos institucionalizadas o gozan de una institucionalidad más reciente. La institucionalidad permite que la política social cuente con tres atribuciones altamente deseables, y complementarias entre sí como son la continuidad, eficiencia y eficacia (Székely, 2015).

En el Paraguay se aprecian esfuerzos por ir fortaleciendo la institucionalidad responsable del desarrollo y protección social desde diferentes perspectivas. En primer lugar, mediante la creación del Ministerio de Desarrollo Social³ en 2018, en reemplazo de la Secretaría de Acción Social, que implicó elevar el rango institucional del servicio encargado del desarrollo social y ampliar sus funciones y atribuciones. En segundo lugar, mediante la continuidad del Gabinete Social de la Presidencia⁴ en 2018, por la cual se reorganiza el Gabinete Social y se redefinen sus funciones y atribuciones.

En el caso del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) se le asigna la responsabilidad sobre el “diseño e implementación de políticas, planes, programas y proyectos en materia de desarrollo y equidad social, mediante la coordinación interinstitucional de acciones tendientes a reducir las desigualdades y a mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, con un enfoque a lo largo del ciclo de vida, fundado en los principios constitucionales y valores del respeto a los derechos humanos, justicia social, equidad, inclusión, solidaridad, sostenibilidad, igualdad de oportunidades y participación social”. Por otra parte, entre sus funciones se destaca planificar, formular, dirigir, implementar, monitorear y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos en materia de desarrollo e inclusión social y económica; diseñar, organizar y operar, en coordinación con otras instituciones, un sistema de información social con indicadores relevantes sobre los grupos poblacionales, que permita la adecuación, focalización y localización del conjunto de políticas y programas sociales nacionales, incluyendo un Registro Único de Beneficiarios de los participantes de los programas sociales; y generar conocimiento y buenas prácticas de gestión, en coordinación con otras instituciones, entre otras⁵.

Particularmente relevante es que, con la creación del MDS, esta institución tiene el mandato de mejorar la calidad de vida de la población a través de políticas de desarrollo e inclusión económica y social fundadas en los principios y valores ya enunciados.

Por otro lado, el Gabinete Social, creado en 2009 y reformado en 2018, se define como “el órgano encargado de promover, coordinar y dirigir la gestión de los Programas y las Políticas Públicas del Gobierno Nacional en el área social⁶”. Además, “es la instancia rectora, normativa y articuladora de las políticas sociales del Gobierno Central, mediante la adecuada correspondencia entre los programas de Política Social y de los que apuntan a reducir la pobreza; la estrecha cooperación y convergencia entre las instituciones de ejecución; la elaboración de una agenda estratégica, que pueda ser compartida entre las instituciones públicas (centrales y locales) y las Organizaciones No Gubernamentales u otros agentes

³ Ley N°6137/2018, “Que eleva al Rango de Ministerio a la Secretaría de Acción Social y pasa a denominarse Ministerio de Desarrollo Social”.

⁴ Decreto N°376/2018 por el cual “Se reorganiza el Gabinete Social de la Presidencia de la República” y se modifica el Decreto 751/2013 que “Reestructura el Gabinete Social de la presidencia de la República y se establece sus funciones, atribuciones y autoridades”.

⁵ Decreto N°367/2018, por el cual “Se reglamenta la Ley N° 6137/2018, «Que eleva al rango de ministerio a la secretaria de acción social y pasa a denominarse ministerio de desarrollo social”, se establecen las funciones, atribuciones y la estructura del Ministerio de Desarrollo Social.

⁶ Decreto N°376/2018.

de la sociedad civil; la identificación de las líneas prioritarias de apoyo de la Cooperación Internacional en materia de desarrollo social; la obtención de la mayor coherencia posible entre los ámbitos de la Política Social y la Económica; el diseño y conducción del Sistema de Protección Social, así como la evaluación, seguimiento y monitoreo de su implementación”⁷.

Junto con el fortalecimiento propiamente tal de la institucionalidad responsable del desarrollo social desde una perspectiva transversal, tanto respecto de temas de esta índole como de la responsabilidad de coordinar y articular la institucionalidad social sectorial, el Paraguay viene desarrollando Planes y/o Programas Nacionales en los cuales se establecen objetivos concretos, principios orientadores de la política, definición y adopción de indicadores de evaluación del cumplimiento de objetivos, el establecimiento de responsabilidades, facultades y atribuciones por institución y mecanismos de seguimiento y monitoreo. Estos Planes y/o Programas, en los términos definidos, contribuyen también de manera significativa a la institucionalización de la política social. Entre estos planes y/o programas se encuentran el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030⁸, el Plan Nacional de Reducción de la Pobreza-*Jajapo*, y el Sistema de Protección Social-Vamos!

Estos tres Planes, que se encuentran alineados y articulados entre sí, apuntan fundamentalmente a la búsqueda de un desarrollo inclusivo en la perspectiva de los desafíos que plantea la agenda de Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) 2030.

A continuación, se describirán los principales aspectos que caracterizan a dos de estos Planes: El Plan Nacional de Reducción de la Pobreza-*Jajapo* 2030 y el Sistema de Protección Social-Vamos!

C. Plan Nacional de Reducción de la Pobreza (PNRP) *Jajapo* Paraguay

1. Antecedentes generales

En el marco de la creación del MDS, a finales del año 2018, el Poder Ejecutivo encomienda al MDS (Decreto 1020/2018), “instrumentar planes sobre la reducción de la pobreza, de manera de lograr la superación de la pobreza en todas sus dimensiones y acortar brechas de desigualdad, promoviendo el ejercicio de derechos y coordinar, en el ámbito de su competencia, acciones interinstitucionales, tendientes a reducir las desigualdades y mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad con enfoque al ciclo de vida”. En el mismo Decreto se indica que, “los demás Organismos y Entidades del Estado (OEE) deben colaborar con el MDS en el proceso, sin perjuicio de las funciones que les atribuyen las leyes y decretos respectivos para determinar las prioridades estratégicas y los lineamientos generales de políticas a fin de optimizar la gestión del Gobierno”. En este contexto, el MDS asume la tarea de elaborar el Plan Nacional de Reducción de Pobreza (PNRP)-*Jajapo Paraguay*, bajo un esquema participativo con organizaciones campesinas indígenas y populares (diálogo horizontal), con instituciones del sector público integrantes del gabinete social (diálogo sectorial) y con especialistas temáticos (diálogo especializado en género, personas con discapacidad, desarrollo territorial y comunidades indígenas, entre otros).

La puesta en marcha del PNRP-*Jajapo Paraguay*, con horizonte temporal al año 2030, propone la coordinación y articulación intersectorial e intergubernamental de las acciones, a fin de promover sinergias a partir de las intervenciones sociales en territorio y así dar cumplimiento a las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), de manera de lograr el objetivo superior del PNRP-*Jajapo* Paraguay de “reducir la pobreza en todas sus formas, sin que dejemos a nadie atrás” (MDS, 2020).

⁷ Decreto N°376/2018.

⁸ El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 fue elaborado por la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) el año 2014 y actualizado el año 2021.

El plan ha sido concebido como un instrumento de planificación y gestión que plantea la llegada integral, ordenada y priorizada de las intervenciones sociales, proyectando el camino a recorrer en el corto, mediano y largo plazo, para transformar la realidad socioeconómica local y alcanzar los objetivos superiores de reducir la pobreza en todas sus formas” (MDS, 2020).

En materia normativa e institucional, el principal marco para el PNRP *Jajapo* Paraguay se encuentra en la Constitución Nacional de la República del Paraguay de 1992, que establece que el país se constituye en Estado social de derecho, fundado en el reconocimiento de la dignidad humana, lo que sienta las bases para la garantía de la promoción del bienestar social a través de derechos cívicos, sociales, económicos y culturales. Asimismo, en diferentes artículos de la Constitución se resalta la importancia de los derechos fundamentales como componentes indispensables de un orden democrático y reconoce una amplia gama de derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales para todos los paraguayos. La Constitución es además explícita en garantizar la igualdad entre hombres y mujeres.

2. Principios, ejes estratégicos y alcances

En la construcción del PNRP-*Jajapo* se incluyen como principios dos elementos centrales. El primero, es que se asume la concepción multicausal y multidimensional de la pobreza. Esto significa que se reconoce la presencia de un conjunto de causas y consecuencias que se traducen en carencias y limitaciones sobre las oportunidades y condiciones de vida de las personas y que se expresan a través de la insuficiencia de ingresos y privaciones materiales y no materiales. En segundo lugar, y como una forma de hacerse cargo de las distintas realidades que permitirían garantizar niveles mínimos de bienestar para las personas y familias, se incorporan cuatro enfoques o principios transversales. Estos son el enfoque *Territorial*, de *Género*, *Intercultural* y de *Discapacidad*.

El **enfoque territorial** busca que se reconozcan las diferencias que las características del territorio que se habita generan sobre el desarrollo de la vida económica, política, social y cultural de las sociedades.

Mediante el **enfoque de género**, el programa busca reconocer que el modo en que una sociedad ha atribuido valores, funciones y espacios diferenciados a hombres y mujeres ha generado asimetrías en las oportunidades para acceder al bienestar y participar en los procesos de desarrollo, aspectos de los que las acciones programáticas deben hacerse cargo.

El **enfoque de interculturalidad** se define orientado a asumir que la existencia de diferentes comunidades indígenas y otros grupos poblacionales minoritarios exige el abordaje respetuoso y participativo, y que las acciones concretas a ser diseñadas y ejecutadas deben reconocer la importancia del consenso, de la apropiación por parte de las comunidades indígenas y otros grupos poblacionales, y el respeto a la autonomía de las comunidades, a los líderes comunitarios y a su organización social y cultural.

En relación con el **enfoque de discapacidad**, se busca que se reconozcan, por una parte, los mayores gastos y demandas de atención y cuidado que la condición implica y, por otra, el trabajo de cuidado que estas personas requieren y que son fundamentalmente realizadas por familiares y mujeres, lo que les limita sus oportunidades y trayectorias de vida.

El PNRP-*Jajapo* identifica **tres ejes estratégicos** principales de líneas de acción, cuyo objetivo general y específicos se presentan en el cuadro 2.

El **eje de protección social**, que se orienta principalmente a familias en situación de pobreza, y que tiene como eje el enfoque de derechos, considera fundamentalmente el acceso a servicios y prestaciones sociales básicas para las familias que requieren del apoyo para enfrentar los riesgos sociales. Incluye lograr un piso de protección y reducir el hambre, y fortalecer las competencias básicas para la vida.

Cuadro 2
Ejes estratégicos principales y objetivos del PNRP-*Jajapo*

Reducir la pobreza en el Paraguay, en todas sus formas, con énfasis en la población más afectada, según zonas geográficas					
Protección social Mejorar la calidad de vida		Inclusión económica Mejorar la situación económica		Promoción social Mejorar la cohesión social	
Hogares/familias		Personas		Territorios/comunidades	
Lograr un piso de protección social ^a y reducir el hambre	Fortalecer las competencias básicas para la vida	Facilitar generación de ingresos autónomos	Fortalecer competencias laborales y productivas	Facilitar acceso a infraestructura y servicios sociales	Fortalecer competencias socioproductivas y organizativas

Fuente: Dirección de Planificación para el Desarrollo - Viceministerio de Políticas Sociales. Ministerio de Desarrollo Social MDS. Año 2019.

^a El Piso de Protección social contempla las siguientes dimensiones: salud y autocuidado, educación y aprendizaje, alimentación y nutrición, vivienda y entorno, ingresos y trabajo, participación y cuidados.

El **eje de inclusión económica** tiene por propósito lograr de manera sostenible la inclusión económica y productiva de personas en situación de pobreza de modo que puedan generar, en un plano de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, ingresos autónomos suficientes para superar la situación de pobreza.

El **eje de promoción social** trasciende el nivel individual y familiar al buscar la promoción social en territorios y comunidades rezagadas, con alta concentración de pobreza monetaria y multidimensional, a objeto de fortalecer el tejido social que se encuentra debilitado por las condiciones de exclusión y pobreza.

El Plan tiene como población objetivo a las familias en situación de pobreza monetaria y/o multidimensional, las que serían incorporadas al conjunto de la oferta programática, según pertinencia, en los tres ejes definidos.

Si bien el PNRP-*Jajapo* Paraguay se define como de alcance nacional, las restricciones presupuestarias existentes implicaron que se consideraran criterios para priorizar su puesta en marcha a nivel territorial en una lógica de implementación progresiva. Estos criterios se relacionan con incidencia y volumen de pobreza en los departamentos y con la presencia de oferta pública en el territorio.

3. Aspectos programáticos del PNRP-*Jajapo* Paraguay

El programa propone un mecanismo de articulación permanente entre distintos niveles de gobierno y la sociedad organizada. En este sentido, no explicita nuevas prestaciones sino que se centra en la articulación y priorización de la oferta social disponible para lograr los objetivos establecidos, en una lógica de implementación gradual y progresiva desde la perspectiva territorial y en función de la disponibilidad presupuestaria.

No obstante lo ya señalado, es posible identificar un conjunto de programas sociales que buscan reducir la pobreza en todas sus formas y que juegan un rol central en el plan, constituyéndose en plataformas de articulación para el logro de objetivos de protección, inclusión económica y promoción social. Entre estos se encuentran los programas *Tekoporã*, *Tenonderã*, *Tekoha* y Asistencia a Pescadores, ejecutados por el Ministerio de Desarrollo Social; el Programa Abrazo, implementado por el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA); y el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores del Ministerio de Hacienda.

El **Programa *Tekoporã*** es un programa de transferencias monetarias condicionadas, implementado desde el año 2005, que tiene como población objetivo a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema. Actualmente el Programa *Tekoporã* se constituye en una plataforma de protección de las familias en situación de pobreza a fin de mejorar la calidad de vida de la población participante, facilitando el ejercicio de los derechos a alimentación, salud y educación, mediante el

aumento del uso de servicios básicos, el fortalecimiento de las redes sociales y el acompañamiento comunitario. Es el programa de mayor alcance nacional en el Paraguay, llegando a 254 distritos de los 17 departamentos. Al cierre del año 2020 registraba 165.000 familias activas y, desde el año 2018, atiende al 100% de las comunidades indígenas⁹.

El **Programa Tenonderã**, por su parte, es un programa vigente desde el año 2014 que busca promover la inclusión económica, fortalecer las habilidades socioemocionales y capacidades económicas de las familias participantes, con la intención de mejorar la generación de ingresos autónomos. En particular, promueve la generación de ingresos mediante la entrega de capital inicial (semilla) para microemprendimientos productivos, acompañado de capacitación.

El **Programa Tekoha** se orienta a mejorar la calidad de vida de las familias, garantizando el acceso a la titulación de tierras a favor de familias en situación de pobreza y así facilitar el acceso a servicios tales como agua, saneamiento, energía eléctrica, vías de comunicación y viviendas adecuadas.

El **Programa de Asistencia a Pescadores**, dirigido a familias de pescadores y pescadoras en situación de pobreza y vulnerabilidad, entrega transferencias monetarias a las familias durante la veda pesquera.

El **Programa Abrazo**, cuyo objetivo es prevenir, intervenir y proteger a niñas, niños y adolescentes, de 0 a 13 años que realizan actividades económicas, con el fin de establecer un sistema de protección que considere y garantice los derechos del niño. Se encuentra vigente desde el año 2015 y es implementado por el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA).

El **Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores** está dirigido a personas de 65 años y más en situación de pobreza y vulnerabilidad y considera, con el fin de proteger a los adultos mayores, una transferencia monetaria mensual equivalente al 25% del salario mínimo legal.

4. Avances y desafíos en la implementación

El PNRP-*Jajapo* Paraguay incluye un conjunto de elementos deseables que favorecen su éxito. Sin embargo, debe enfrentar también un conjunto de desafíos que, dependiendo cómo se aborden y los resultados que alcance, pueden hacer una diferencia en el modelo de gestión y de articulación interinstitucional para abordar objetivos compartidos e interdependientes.

Entre los elementos positivos destacan la elaboración participativa del plan, lo que le otorga mayor legitimidad ciudadana y la incorporación de los cuatro enfoques transversales (género, interculturalidad, discapacidad y desarrollo territorial) que le permiten recoger un conjunto de factores que inciden en la igualdad de oportunidades y las particularidades territoriales, avanzando más decididamente en la incorporación del enfoque de derechos en las políticas públicas y sociales.

Entre los desafíos destacan tres líneas principales. La primera, mantener en el tiempo la voluntad política necesaria que permita avanzar con decisión en la gradualidad de implementación territorial del programa, logrando efectivamente una cobertura nacional hacia el año 2030, sin sacrificar los objetivos, metas y mínimos establecidos. La segunda se refiere a la capacidad de articular a la institucionalidad pública con los distintos niveles territoriales (gobiernos y departamentos) y con los actores privados, en consideración a que es en esta instancia articuladora y en los niveles territoriales donde se puede jugar el éxito del Plan. Y, en tercer lugar, construir los sistemas de información que permitirán levantar líneas base, identificar brechas, seleccionar usuarios de prestaciones sociales y monitorear y evaluar la implementación del Plan y sus resultados.

⁹ Segundo Informe Nacional Voluntario, Paraguay 2021, "Caminando juntos hacia un Paraguay más inclusivo, participativo y resiliente".

D. El sistema de protección social del Paraguay-Vamos!

El Gobierno del Paraguay, junto con elaborar el Plan Nacional de Reducción de la Pobreza *Jajapo* Paraguay, orientado fundamentalmente a las familias en situación de pobreza de ingresos y/o multidimensional, se ha propuesto implementar un Sistema de Protección Social (SPS) que permita avanzar, desde la perspectiva de los derechos ciudadanos y a lo largo del ciclo de vida, hacia la protección integral ante riesgos o contingencias del total de la población nacional.

Lo anterior no significa que el Paraguay no tenga historia en materia de protección social. Muy por el contrario, cuenta con un conjunto de oferta social compuesta de prestaciones y programas sociales que ya llevan un tiempo en operación y que por sus características se entienden que forman parte de un Sistema de Protección Social. En este sentido, lo que hace el Gobierno del Paraguay es constituir de manera más formal, amplia e integral, un Sistema de Protección Social que avanza en el enfoque de derechos y ciclo de vida, y establece una rectoría o gobernanza del sistema más fortalecida y robusta, estableciendo además responsables, compromisos y sistemas de seguimiento y monitoreo.

Desde la perspectiva normativa, el respaldo del Sistema de Protección Social tiene su base también en la Constitución de 1992 que obliga al Estado a promover la calidad de vida de toda la población donde también se afirma que "la política económica tendrá como fines, fundamentalmente, la promoción del desarrollo económico, social y cultural" (Art. 176). Este marco normativo se fortalece con el Decreto N° 4775/2021, publicado el 22 de enero de 2021, por el cual se establece el "Sistema de Protección Social del Paraguay VAMOS", se aprueban el "Marco estratégico de objetivos y acciones" y la "Priorización de acciones estratégicas para la planificación plurianual 2019-2023", se lo declara de interés nacional y se dispone su implementación".

La implementación del Sistema de Protección Social está a cargo fundamentalmente del Gabinete Social de la Presidencia¹⁰.

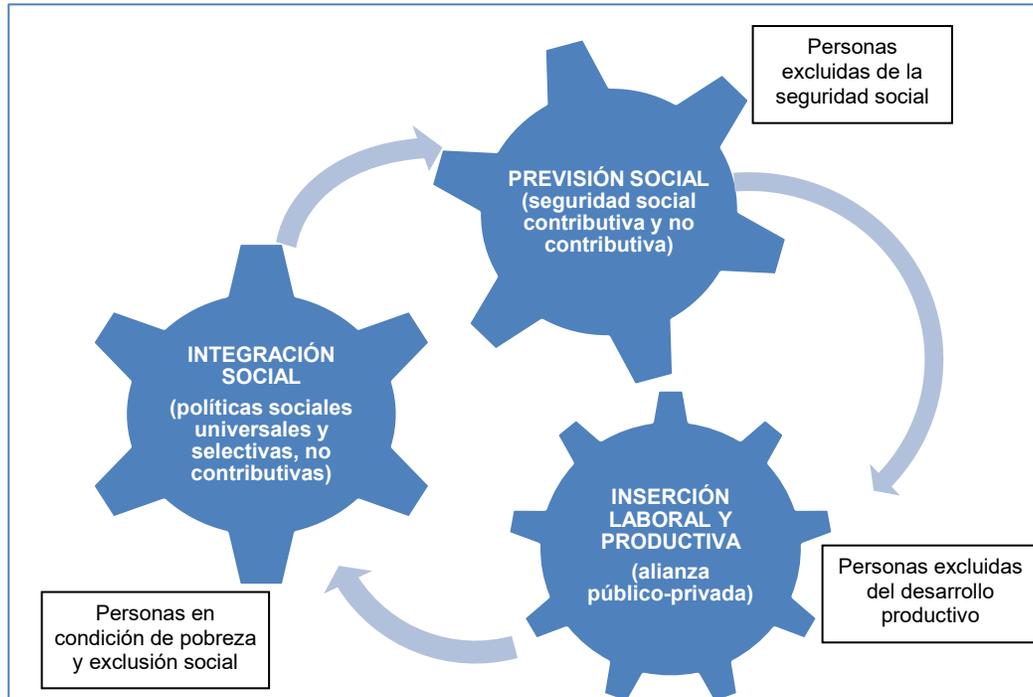
1. Principios, ejes estratégicos y alcances

El Sistema de Protección Social del Paraguay corresponde a una política pública que coordina y articula instituciones del sector público con el fin de permitir a la ciudadanía el acceso a prestaciones sociales con un enfoque integral, de derechos y de ciclo de vida, con especial énfasis en niños, jóvenes, mujeres, pueblos indígenas y personas en situación de vulnerabilidad. Se busca que el SPS genere la inclusión social integral, fomente la cohesión social a largo plazo y aumente la eficiencia y eficacia de las políticas sociales. Ello significa que, "priorizando los sectores menos favorecidos, el país debe avanzar hacia la protección del conjunto de la población ante riesgos o contingencias que afecten el acceso a sus derechos fundamentales en materia de educación, salud, empleo, entre otros, para lo cual deben actuar conjuntamente las instituciones comprometidas en esta materia".

El sistema se estructura en tres pilares, pero su operación debe entenderse siempre como sistémica, lo que implica la articulación y coordinación entre cada uno de estos y entre las instituciones involucradas con responsabilidades en la ejecución de prestaciones y programas sociales que forman parte del SPS (véase el diagrama 1).

¹⁰ Más recientemente ha tenido lugar la emisión del Decreto 376-2018 por el que se reorganiza el Gabinete Social de la Presidencia de la República y se establecen sus funciones, atribuciones y autoridades. Entre los objetivos del Gabinete Social, en tanto "instancia rectora, normativa y articuladora de las políticas sociales del Gobierno", se establece: "el diseño y conducción del Sistema de Protección Social, así como la evaluación, seguimiento y monitoreo de su implementación" (Art. 3).

Diagrama 1
Pilares del sistema de protección social del Paraguay



Fuente: Unidad Técnica del Gabinete Social (2019) "Marco estratégico de objetivos y acciones del Sistema de Protección Social del Paraguay (2019-2023)", Asunción, pág. 23.

Nota: Bajo el eje de integración social, se alude a personas en situación de pobreza y exclusión laboral en lugar de personas sin acceso a servicios sociales para dar más amplia cuenta del tipo de acciones que se incluyen bajo este eje y su población prioritaria.

El **primer pilar** incluye las **políticas no contributivas**, sean estas universales, como las políticas de educación, salud y vivienda o selectivas, que se orientan a la erradicación de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. El **segundo pilar** considera las **políticas orientadas a mejorar la inserción laboral** de la población en edad de trabajar en condiciones que les permitan obtener ingresos sobre la línea de la pobreza y manteniendo el respeto de sus derechos laborales reconocidos por la normativa paraguaya e internacional. El **tercer pilar** se vincula a la **previsión social** y busca dar cuenta de una de las mayores brechas de desprotección en el Paraguay. La previsión social se considera como un factor fundamental para reducir los riesgos que enfrentan las personas durante su ciclo de vida. En este pilar se incluyen las pensiones contributivas y no contributivas, cuidado y salud, entre otros.

2. Gestión del diseño e implementación

Por las características de la política, parte importante de su éxito se juega en el diseño institucional para asegurar la articulación y coordinación. En el nivel de rectoría, queda establecido que la conducción política del SPS está ejercida por el Presidente de la República, quien preside el organismo de coordinación política y técnica que es el Gabinete Social de la Presidencia de la República en el que participan los ministerios y otras entidades públicas que tienen competencias directas en materia de política social. El **Gabinete Social** es responsable del desempeño sistémico del SPS y define las responsabilidades particulares de cada entidad que lo componen y su dirección ejecutiva es desempeñada por su Equipo Ejecutivo y el Coordinador General del Gabinete. El soporte técnico de dicho ente coordinador es la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS), que es responsable de la dirección, administración, ejecución, coordinación y supervisión de las actividades derivadas y que deberá garantizar los insumos técnicos y de información estadística y

no estadística para la toma de decisiones, a partir de los instrumentos técnicos necesarios para el desempeño adecuado del SPS, entre los que resulta imprescindible el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación.

3. Oferta programática

El Sistema de Protección Social-Vamos, como ya se señaló, es una política de coordinación y articulación del conjunto de la oferta social y de los diferentes niveles territoriales y con organizaciones privadas, para que, con un enfoque sistémico, integral, de derechos y ciclo de vida, se pueda avanzar decidida y sustantivamente en inclusión y cohesión social. Desde esta perspectiva, son potencialmente parte de su oferta programática el conjunto de programas y prestaciones sociales vigentes y existe también la posibilidad que se definan nuevas prestaciones y programas a partir de la identificación de brechas y análisis de la oferta.

4. Avances y desafíos en la implementación

La implementación del Sistema de Protección Social-Vamos presenta avances en materia de diseño del sistema, acuerdos en la planificación e implementación y progresos en la gobernanza del sistema. Ello incluye la definición de una implementación territorial gradual y progresiva, afinando y calibrando el modelo de gestión y seguimiento.

En el intertanto, el Sistema de Protección Social-Vamos enfrentó el desafío de hacer frente a la crisis económica y social derivada de la pandemia de COVID-19, lo que puso a prueba la implementación del sistema y obligó al diseño e implementación de medidas orientadas a mitigar los efectos de la crisis. Estas medidas, que parecen haber tenido resultados significativos a la luz de los menores efectos experimentados por el Paraguay en términos de crisis económica y aumentos de la pobreza en comparación con los promedios para América Latina¹¹, incluyeron en términos generales recursos adicionales para cubrir las necesidades sanitarias en cuanto a infraestructura, recursos humanos, insumos, medicamentos, equipamientos y otros; transferencias para asegurar Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) y capitalización: transferencias a instituciones como Crédito Agrícola de Habilitación, Agencia Financiera de Desarrollo y el Fondo de Garantía para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, para asegurar el financiamiento a los productores y pequeñas y medianas empresas; subsidios a servicios público para diferir y/o exonerar de pago a los usuarios; protección económica para el pago de subsidios a la población vulnerable y a trabajadores informales a través de los pagos por ceses y suspensiones laborales a empleados formales realizados a través de programas creados para tal efecto; y asegurar los pagos a sectores como personal de blanco y fuerzas públicas, así como de las jubilaciones y pensiones, y de programas sociales como *Tekoporã* y Pensión alimentaria para adultos mayores, entre otros.

De manera similar al PNRP *Jajapo*, el Sistema de Protección Social (SPS) enfrenta dos desafíos centrales. El primero dice relación con mantener la voluntad política que permita, por una parte, el liderazgo para articular y coordinar a las distintas instituciones necesarias para el éxito del sistema y, por otra, lograr ir relevando la prioridad presupuestaria que debe tener el sistema para fortalecer las necesarias prestaciones sociales y permitir la progresividad territorial de la implementación planificada. Por otro lado, para favorecer la eficiencia y eficacia del sistema, se debe avanzar en la implementación de los sistemas de información que acompañan al SPS, tanto en los relativo a la selección de usuarios de prestaciones sociales como a los sistemas de información que permiten identificar brechas sociales y/o de oferta y hacer monitoreo y evaluación de los avances y resultados.

¹¹ Véase la evaluación de la pobreza en el gráfico 1.

E. Articulación entre el PNRP-*Jajapo* y el Sistema de Protección Social-Vamos

Desde la perspectiva de los diseños conceptuales y metodológicos existe una importante articulación entre el PNRP-*Jajapo* y el Sistema de Protección Social-Vamos. El eje protección del PNRP-*Jajapo* se halla directamente alineado al de integración social del SPS y la estrategia de inclusión económica de personas, junto con la promoción social territorial, se alinean al pilar de inserción laboral y productiva, generando, indirectamente, las condiciones para ampliar la cobertura de la previsión social a través de la formalización del trabajo y la producción.

Ejemplo de lo anterior es que en materia de acciones estratégicas se observa que al clasificarlas por pilar del SPS, el 76% de ellas se asocian al Pilar de Integración Social, el 17% al Pilar de Inserción Laboral y el 7% restante al Pilar de Previsión Social. Por otro lado, 65 acciones estratégicas estarían vinculadas al PNRP-*Jajapo* de un total de 121 acciones estratégicas orientadas a la población en condiciones de pobreza, lo que da cuenta de la articulación existente de la planificación entre el SPS-Vamos y PNRP.

Además, tanto el PNRP-*Jajapo*, como el SPS Vamos fueron elaborados de manera participativa y consisten en políticas de coordinación y articulación de la oferta social con una perspectiva de derechos y con enfoques transversales de género, interculturalidad, discapacidad y territorio. En ambos casos también se plantean objetivos, acciones estratégicas, plazos y sistemas de monitoreo y evaluación, además de una implementación progresiva en el territorio.

Es importante que los sistemas de información social y registros, que apoyan tanto al PNRP-*Jajapo* como al SPS Vamos, apunten a generar las sinergias requeridas para arribar a sistemas únicos de caracterización social de la población y hogares potencialmente usuarios de prestaciones y programas sociales, con sistemas de información complementarios que apoyen su gestión, seguimiento, monitoreo y evaluación de la implementación y logro de resultados.

II. Sistemas de información para apoyar el sistema de protección social y el plan nacional de reducción de la pobreza: el rol del Registro Social de Hogares

Los sistemas de información son factores crecientemente fundamentales para asegurar la eficiencia y eficacia de los sistemas de protección social. Son estos sistemas los que permiten la adecuada caracterización de la población y familias en los procesos de selección y prelación para el acceso a prestaciones y programas sociales, para identificar brechas de oferta social, para el monitoreo y seguimiento de la implementación de las prestaciones y programas sociales individualmente y de los sistema de protección social como un todo, de la implementación de estrategias integrales de intervención en función de las brechas y necesidades de apoyo de las familias a partir de la multicausalidad de los fenómenos de pobreza y vulnerabilidad y la multidimensionalidad de las soluciones, y para la evaluación de resultados de las intervenciones. En este contexto, es clave que junto con diseñar e implementar acciones, se diseñen y desarrollen los sistemas de información necesarios que acompañen y apoyen la implementación, seguimiento y evaluación.

A. Los sistemas de información en construcción para apoyar el Plan Nacional de Reducción de la Pobreza-*Jajapo* Paraguay y el fortalecimiento del Sistema de Protección Social

En el caso del PNRP *Jajapo* Paraguay, su diseño contempla tres instrumentos del tipo sistema de información: i) el Registro Social de Hogares (RSH); ii) el Registro de Usuarios de Programas Sociales (RUP) y iii) el Registro de la Oferta Social (ROS). Además, es posible identificar la matriz de bienestar que corresponde a un instrumento de gestión del programa *Tekoporã* (MDS, 2020). Las principales características de los registros y de la matriz son las siguientes:

El **Registro Social de Hogares (RSH)**, es el sistema de información llamado a apoyar los procesos de selección de usuarios de programas y prestaciones sociales del Estado, aun cuando en una primera etapa en su formulación parece más vinculado a los programas que buscan focalizar en pobreza. Así, el registro social de hogares permitirá la postulación y selección de hogares y personas a diversas prestaciones sociales o subsidios otorgados por el Estado, cumpliendo con el objetivo de identificar a los potenciales participantes de programas sociales, según sean sus características y necesidades. La información contenida en el Registro Social de Hogares estará disponible para todas las instituciones del Estado, según criterios de objetividad, transparencia, temporalidad y privacidad.

El **registro de usuarios de programas sociales** se considera un subconjunto del Registro Social de Hogares y su objetivo es registrar las prestaciones, servicios y programas sociales a las que acceden o en los que participan las personas y familias. Estas abarcarán: i) transferencias monetarias (bonos y pensiones no contributivas); ii) subsidios (prestaciones gratuitas no monetarias como microseguros, tarifas subsidiadas o preferenciales de energía, agua potable y otras prestaciones en especie); iii) programas o proyectos focalizados de protección social, inclusión productiva o promoción social que se enmarcan en el Plan Nacional de Reducción de Pobreza y en el pilar de Integración Social del Sistema de Protección Social-Vamos!

El **registro de la oferta social** corresponde al mapeo de la oferta pública social presente en el territorio. Permitirá conocer la presencia del Estado en cada una de las localidades del país y evaluar el nivel de intervención y atención de las necesidades y potencialidades existentes.

La **matriz de bienestar** corresponde a un instrumento de gestión del programa *Tekoporã* y busca, en el marco de la implementación del PNRP *Jajapo* Paraguay, realizar el diagnóstico o Línea Base, para determinar la situación de partida de las familias que se incorporan al programa; apoyar la formulación del Plan de Acción Familiar para atender las brechas detectadas; dar seguimiento a las diferentes acciones emprendidas con las familias para el abordaje de las brechas; monitorear los avances de cada familia en el cumplimiento de las condiciones de bienestar y articular acciones, públicas y privadas para mejorar el acceso de las familias a las intervenciones sociales necesarias.

En el caso del SPS-Vamos!, además del Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación, se identifica el *Sistema Integrado de Información Social (SIIS)*¹² que tiene como función contribuir al adecuado seguimiento y monitoreo de la inversión social y proveer de insumos para la evaluación del impacto de los programas y proyectos sociales, además de permitir el adecuado seguimiento y monitoreo de la ejecución financiera en comparación con el avance de cumplimiento de metas comprometidas y reportadas. Se trata de una fuente de datos que unifica, estructura y sistematiza la información de participantes en programas sociales que reciben o han recibido prestaciones por parte del Estado paraguayo.

B. El Registro Social de Hogares

El Ministerio de Desarrollo Social del Paraguay, en el marco de sus funciones establecidas¹³, tiene la responsabilidad de “Diseñar, organizar y operar, en coordinación con otras instituciones, un sistema de información social con indicadores relevantes sobre los grupos poblacionales, que permita la adecuada focalización y localización del conjunto de políticas y programas sociales nacionales, incluyendo un Registro Único de Beneficiarios de los participantes de los programas sociales”. En el cumplimiento de la función indicada ha diseñado y se encuentra implementado el Registro Social de Hogares (RSH), que se define como un sistema de información georreferenciada de los hogares y sus integrantes que permite la caracterización sociodemográfica de estos.

¹² Creado mediante Decreto N° 4509/2015. El SIIS está bajo la implementación del Gabinete Social del Gobierno del Paraguay. Véase [en línea] <https://www.gabinetesocial.gov.py/pagina/5-siis.html#:~:text=El%20Sistema%20Integrado%20de%20Informaci%C3%B3n,por%20parte%20del%20Estado%20paraguayo>.

¹³ Artículo 4, letra f) del Decreto 367 de la Presidencia de la República del Paraguay, que reglamenta la Ley N° 6137/2018.

Sus objetivos principales son: identificar a los hogares y su conformación a nivel nacional; caracterizar a los hogares y sus integrantes en función de condiciones socioeconómicas y demográficas, clasificarlos según su condición socioeconómica, regir los procesos de selección de participantes de un conjunto amplio de subsidios, programas y proyectos sociales del Estado; y brindar datos con fines de investigación social, formulación de políticas públicas y el diseño, monitoreo y evaluación de intervenciones sociales.

Si bien no existen instrumentos perfectos de priorización de la oferta debido a las restricciones que imponen la disponibilidad de datos y las opciones metodológicas, el desafío es diseñar el mejor instrumento posible de acuerdo a las posibilidades y restricciones vigentes. En este sentido, el RSH se plantea como una herramienta innovadora que permite que se realice de manera estandarizada la estratificación socioeconómica de todos los hogares del país, considerando criterios monetarios y multidimensionales. Se espera que esta herramienta contribuya de manera significativa a la mejor identificación de los participantes de programas sociales que así lo requieran, a fin de garantizar respuestas integrales del Estado paraguayo para mejorar la calidad de vida de la población afectada por situaciones de pobreza y vulnerabilidad.

1. Diseño y aspectos metodológicos

Para el Registro Social de Hogares está previsto, según se indica en el PNRP-*Jajapo* Paraguay, que a corto plazo puedan realizarse cruces de información con las bases de datos de las instituciones que dispongan de datos a nivel de personas, para identificar la oferta pública a la que accede la población según su edad, necesidades específicas y condiciones de vida individuales. A mediano plazo, según disponibilidad y calidad de la información, podrían ser incorporados registros administrativos del Estado que permitan cruzar datos a fin de mejorar la clasificación socioeconómica a nivel de los hogares incorporados al RSH. A largo plazo, el Registro Social de Hogares será el repositorio de información actualizada y actualizable sobre las condiciones de vida de las personas, hogares, grupos poblacionales y la cartera de servicios y atención social desde el Estado, lo que permitirá realizar estudios, investigaciones y evaluaciones sobre la gestión pública, sus avances, limitaciones y retos. Además, se indica que la información contenida en el Registro Social de Hogares estará disponible para todas las instituciones del Estado según criterios de objetividad, transparencia, temporalidad y privacidad (MDS, 2020).

El Registro Social de Hogares si bien se plantea en una construcción gradual, su diseño y rol en el marco de las políticas sociales, especialmente de las orientadas a superar la pobreza, está en línea con lo que se ha ido avanzando en diferentes países de la región. Esto es, conformándose como un sistema de información más amplio que una caracterización socioeconómica, integrando diferentes bases de datos y fuentes de información, incluyendo registros administrativos y formando parte de un sistema más extendido de información, que en su conjunto permitiría no sólo apoyar la selección de usuarios de un conjunto importante de prestaciones sociales, sino también apoyar el diseño de programas nuevos o la reformulación de programas sociales existentes, visualizar, evaluar y hacer gestión del conjunto de programas sociales vigentes, realizar evaluaciones de resultados de los programas individuales o en su conjunto y disponibilizar información de una riqueza enorme para potenciar la investigación social.

a) Formulario de Ingreso al RSH

Para el ingreso al Registro Social de Hogares las personas deben completar de manera autorreportada, mediante declaración jurada, un formulario a través del cual reportan información en distintos ámbitos, incluyendo los parámetros para la georreferenciación.

El objetivo principal de completar el formulario de ingreso al Registro Social de Hogares es el de recolectar información actualizada, confiable y veraz que permita conocer las características principales de los hogares del Paraguay, para identificar potenciales usuarios de los distintos programas sociales focalizados implementados por el Gobierno Nacional. El formulario del Registro

Social de Hogares ha sido diseñado como instrumento para levantar dicha información en las diferentes áreas que son necesarias para realizar una evaluación de las condiciones de vida de los hogares paraguayos, como son salud, educación y empleo. La información recolectada a través del Formulario del RSH se define como de carácter estrictamente confidencial y sólo podrá ser utilizada para orientar las políticas sociales del Gobierno.

El Registro Social de Hogares está dirigido a la población que forma parte de hogares¹⁴ que residen habitualmente en viviendas particulares¹⁵ y a comunidades indígenas.

Si bien el Registro Social de Hogares se plantea como un sistema de información más amplio que la sola construcción de un indicador socioeconómico de los hogares, el formulario de ingreso al RSH fue diseñado teniendo como eje central el que permita levantar la información necesaria para la construcción de dicho indicador, denominado “Clasificación Socioeconómica de los Hogares”.

b) Construcción de la clasificación socioeconómica y vínculo con indicadores socioeconómicos

Con la información levantada por el Registro Social de Hogares se genera una caracterización socioeconómica de los hogares denominada “Clasificación socioeconómica de los hogares”. Esta clasificación se obtiene a partir de un método integrado que combina pobreza monetaria y pobreza multidimensional.

En el caso del indicador de pobreza multidimensional empleado, este es metodológicamente similar al definido por el Instituto Nacional de Estadística (INE) que se calcula de forma periódica a nivel país a partir de información de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPH), que levanta la misma institución. Es una medición directa de la pobreza basada en el enfoque de Derechos Humanos y el enfoque de Capacidades desarrollado por el premio Nobel en Economía en 1998, Amartya Sen (Arriagada, 2005), utilizando el método de Alkire y Foster (Alkire y Foster, 2007, 2011).

El Índice de Pobreza Multidimensional definido considera cuatro (4) dimensiones y quince (15) indicadores¹⁶, a partir de los cuales se clasifica a los hogares en pobre dimensional/no pobre multidimensional.

La condición de pobreza monetaria, por su parte, se estima de manera indirecta, debido a la falta de información confiable de los ingresos de las personas y hogares, mediante la aplicación de un *Proxy Mean Test* (PMT) que clasifica a los hogares con tres posibles resultados: “No pobre”, “Pobre moderado”, y “Pobre extremo”. En la implementación del PMT se consideran tres modelos diferentes dependiendo de si la pobreza a estimar corresponde a la zona metropolitana, zona urbana o zona rural. Para los tres modelos se aplica similar metodología, no obstante, se aprecian algunas diferencias en las variables incluidas o desagregación de ellas y en los ponderadores de cada una de estas variables.

A partir de los resultados de los anteriores indicadores, se clasifica a los hogares en 6 rangos (véase el cuadro 3).

¹⁴ Hogar: es la persona sola o grupos de personas, sean o no parientes, que residen habitualmente en una vivienda particular, ocupándola total o parcialmente y que atienden en común sus necesidades alimenticias (comparten los gastos para la olla común).

¹⁵ Vivienda particular: estructura habilitada para el alojamiento permanente o temporal de personas, con acceso separado e independiente. Puede ser de diversos materiales y albergar a uno o más hogares.

¹⁶ Para mayor detalle del Índice de Pobreza Multidimensional, véase el Boletín Técnico de Índice de Pobreza Multidimensional, INE Paraguay, junio de 2021 (INE, 2021).

Cuadro 3
Rangos de clasificación socioeconómica del RSH

Rango de clasificación	Condición del hogar
Rango 1	Pobre extremo monetario/pobre multidimensional
Rango 2	Pobre extremo monetario/no pobre multidimensional
Rango 3	Pobre monetario/pobre multidimensional
Rango 4	Pobre monetario/no pobre multidimensional
Rango 5	No pobre monetario/pobre multidimensional
Rango 6	No pobre monetario/no pobre multidimensional

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social del Paraguay.

c) Uso del Registro Social de Hogares

Dentro de la lógica de implementación gradual del RSH, hasta la fecha se ha definido¹⁷ que cinco programas sociales vigentes deben utilizar la clasificación socioeconómica para seleccionar sus usuarios, para los que además se ha definido el nivel de vulnerabilidad requerido para su elegibilidad (véase el cuadro 4).

Cuadro 4
Programas sociales que utilizan la clasificación socioeconómica

Programas	Rango de la clasificación socioeconómica del RSH para su elegibilidad
Gratuidad en la educación superior ^a	Rangos 1 al 5
Asistencia a pescadores del territorio nacional ^b	Rangos 1 al 5
<i>Tekoporã</i> ^b	Rangos 1 al 4
<i>Tenonderã</i> ^b	Rangos 1 al 4
<i>Tekohã</i> ^b	Rangos 1 al 4

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social del Paraguay, 2021.

^a Ley N°6628/2020 que establece la gratuidad de los cursos de admisión y de grado en todas las universidades públicas del país, en el Instituto Superior de Bellas Artes, Instituto Nacional de Educación Superior, en institutos de formación docente, dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias y en el Instituto Nacional de Salud. En el caso de este programa, se ha utilizado el RSH desde su inicio.

^b Estos programas han venido utilizando previamente la Ficha Hogar como mecanismo de identificación de la población destinataria.

Los programas antes indicados han sido ejecutados por el Ministerio de Desarrollo Social del Paraguay. En adelante se debe avanzar no solo en la universalidad de cobertura del RSH y expandir la información que contiene, sino también en ampliar los programas y prestaciones sociales vigentes (ejecutados tanto por el MDS u otros servicios públicos), orientados a reducir la pobreza y vulnerabilidad de los hogares que utilicen la información del RSH para seleccionar a sus usuarios.

d) Estrategia de levantamiento de información y cobertura del RSH

Si bien el Ministerio de Desarrollo Social del Paraguay ya ha implementado el Registro Social de Hogares desde la perspectiva de que es el instrumento que está llamado a apoyar la selección de usuarios de un conjunto relevante y creciente de prestaciones sociales, dicho registro se encuentra aún en fase de poblamiento, es decir, de ampliación de su cobertura de hogares¹⁸. Este proceso de poblamiento ha sido lento, lográndose a la fecha la incorporación de alrededor de 2.000 hogares al registro, lo que contrasta con la meta establecida de haber alcanzado a 467.000 hogares hacia fines del año 2021, equivalentes a cerca del 25% del total de hogares del país.

¹⁷ Artículo 2° de Resolución MDS N° 1521/2021.

¹⁸ Esta información ha sido documentada hasta julio de 2022.

Una de las decisiones adoptadas hasta ahora ha sido la de iniciar el Registro Social de Hogares a partir de nuevas incorporaciones, es decir, en un primer momento solo se poblaría con nuevos ingresos. Queda el desafío de proyectar la utilización y actualización de la información disponible en las bases de datos del instrumento previo de selección de usuarios del programa *Tekoporã*, denominada Ficha Hogar, que consideraba principalmente un indicador de caracterización socioeconómica de los hogares, denominado Índice de Calidad de Vida (ICV), utilizado principalmente para el ingreso de participantes a programas sociales implementados por el MDS (*Tekoporã* y Programa de Asistencia a Pescadores-PROAP TN) y que a la fecha cuenta con alrededor de 380.000 hogares.

En general, los procesos masivos de levantamiento de información para poblar un sistema de información como el Registro Social de Hogares, cuyo objetivo principal es la caracterización social de los hogares con el fin de evaluar su elegibilidad en el acceso a un conjunto de prestaciones sociales, implican cuantiosos costos en tiempo y recursos financieros. Lo anterior se corrobora a partir de la baja cobertura que a la fecha se ha logrado en el RSH. Es por ello que, como recomendación general, parece más adecuado que cuando se van a introducir modificaciones sustantivas entre instrumentos de focalización se diseñe también una transición entre los instrumentos con el fin de asegurar la amplia cobertura de hogares y los menores perjuicios posibles para la población potencial beneficiaria.

Actualmente el MDS, alineado con el fortalecimiento de la institucionalidad social competente en materia de generación de información social relevante para el diseño y/o rediseño de intervenciones sociales, tiene el desafío de avanzar en una estrategia para elevar la cobertura del RSH. La cobertura actual, todavía limitada, está compuesta fundamentalmente por jóvenes que han completado el formulario de ingresos al RSH en su formato en línea para postular a la gratuidad en la educación superior¹⁹. Las estrategias de levantamiento en terreno han respondido a la demanda de nuevas incorporaciones, principalmente a nuevos participantes del Programa *Tekoporã* y del Programa de Asistencia a Pescadores del Territorio Nacional. Cabe señalar que el acceso a la versión en línea del RSH sólo se aplica para postulantes al "arancel cero" de educación superior, quedando pendiente su uso para hogares con perfiles diferentes o que pudieran requerir otros apoyos del Estado para los cuales se ha definido la utilización del RSH.

C. Desafíos de implementación del Registro Social de Hogares (RSH)

Avanzar gradualmente en el fortalecimiento del Registro Social de Hogares del Paraguay es un elemento central si lo que se busca es que pueda cumplir de buena manera con el objetivo para el cual ha sido diseñado e implementado. Sin embargo, este no es un desafío sencillo y requiere además de la implementación de un conjunto de acciones en diferentes líneas, de la voluntad política del gobierno para generar las condiciones políticas y financieras y de una importante coordinación interinstitucional que posibiliten el que sea una política exitosa.

Para lograr una implementación exitosa del RSH se requiere asumir un conjunto de desafíos que permitan que el sistema de registro de datos sociales responda a las necesidades que presentan los distintos programas y prestaciones sociales, potenciales usuarios de la información, para seleccionar sus destinatarios. El asumir exitosamente estos desafíos requiere, a su vez, que se cumpla un conjunto de condiciones que serán determinantes en el éxito o no del proceso.

Entre las condiciones favorables que se requieren para un cambio de esta envergadura se encuentran la **voluntad y compromiso político del gobierno** al más alto nivel que permita, por una parte, canalizar las voluntades y recursos necesarios de las distintas instituciones y actores que deben ser convocados y, por otra, la construcción de un registro único, con información de los distintos organismos

¹⁹ Su marco normativo es la Ley N° 6628/2020 que establece la gratuidad de los cursos de admisión y de grado en todas las universidades públicas del país.

públicos, evitando la generación de instrumentos propios por parte de las diferentes instituciones públicas y programas para seleccionar a las personas destinatarias de su oferta social. Ello redundará en mayores niveles de coordinación interinstitucional, eficacia y eficiencia de la acción pública. También se expresará en el empoderamiento de la autoridad política de la institución responsable del diseño e implementación del RSH para ejercer el liderazgo, articulando y coordinando al conjunto de actores e instituciones públicas, cuya participación y compromiso es requerido para el éxito.

Además, esa voluntad y compromiso político debe expresarse también en la disponibilización de los recursos financieros que posibiliten el levantamiento de información, los desarrollos informáticos, la constitución de los equipos de trabajo y otros que se requieran para acometer la tarea de diseño e implementación gradual del RSH.

Como condiciones favorables necesarias se pueden identificar también un **marco normativo proclive al desarrollo del RSH**, en términos de atribuciones por parte de la institución responsable para acceder a información de otras instituciones públicas, levantar información autorreportada de los hogares, almacenar y tratar la información, y diseñar, preferentemente de manera consensuada con los actores sociales e institucionales que garanticen legitimidad, pertinencia y suficiencia, el contenido de los registros de información social y el instrumento específico para clasificar socioeconómicamente a los hogares. Un aspecto fundamental vinculado a la voluntad política consiste en la irrenunciable conformación de un área responsable dentro de la institución que garantice la **disponibilidad de recursos humanos competentes** para acometer las tareas identificadas.

Establecidas las condiciones señaladas, el Registro Social de Hogares debe avanzar progresivamente hacia constituirse en un **sistema único de información para apoyar la selección de personas destinatarias del conjunto de programas y prestaciones** sociales que conforman el sistema de protección social, incluyendo los programas y prestaciones orientados a superar las condiciones de pobreza y vulnerabilidad que experimentan los hogares. La magnitud del desafío que involucra el diseño e implementación del RSH en los términos en los que se ha definido, y que está en línea con las decisiones adoptadas y experiencias vigentes en países de América Latina que están más avanzados en esta materia (en una sección posterior se destacan experiencias regionales relevantes), involucra recursos financieros, físicos, humanos y tecnológicos importantes. Además, se justifica en la medida de que es un sistema único de información y, por tanto, se abandona la idea de que programas y prestaciones sociales específicos desarrollan sus propios instrumentos de selección de destinatarios.

Sin embargo, para que el Registro Social de Hogares, como sistema único de información social, sea viable, se requiere que cumpla con un conjunto de requisitos que constituyen muchos de los principales desafíos que deben ser abordados. Entre estos se encuentran los siguientes.

- **Disponer de la información relevante que requieren las distintas prestaciones sociales para la identificación de sus usuarios**, donde el cálculo de un indicador de caracterización socioeconómica, como es **la Clasificación Socioeconómica del RSH**, es una más de las **variables** que deberían ser parte del sistema integrado de información social.
- Uno de los elementos centrales que caracterizan a los sistemas de registros que apoyan la selección de destinatarios de programas y prestaciones sociales, en el marco de los sistemas de protección social, es que **se definen como de cobertura amplia, transitando gradualmente hacia la universalidad**. La razón de ello es que deben servir a un conjunto importante de programas y prestaciones sociales, con distintos niveles de cobertura, las que además avanzan, de forma gradual, hacia coberturas más universales. Los registros de información deben incluir no solo a la población y hogares usuarios de las prestaciones sociales, sino también a la población y hogares potencialmente destinatarios de ellas.

- **La calidad y actualidad de la información contenida en el RSH es otro elemento fundamental.** La legitimidad social del RSH y la eficacia que pueda alcanzar en los procesos de selección y/o prelación de usuarios para los distintos programas y prestaciones sociales dependerá críticamente de la calidad y actualidad de la información que contenga el RSH.
- Los tres elementos anteriores y que constituyen desafíos de primer orden para el RSH son fundamentales para lograr que el registro se transforme en un sistema unificado de información social. Ello también es clave para consolidar la legitimidad brindada al RSH y superar la eventual fragmentación o, incluso, duplicación de instrumentos de información y selección de potenciales destinatarios de programas sociales que puedan existir en los países.
- Constituyen también desafíos relevantes para el RSH la **transparencia y simplicidad**, como factores que **contribuyen** sustantivamente **a la legitimidad del instrumento y viabilizan su vigencia en el tiempo**. La transparencia y simplicidad deben entenderse como que las personas y hogares puedan conocer y entender cómo se construye la Clasificación Socioeconómica de los Hogares (CSE), con qué información se les construye y cómo la CSE y/u otra información es utilizada en los procesos de selección de destinatarios en los diferentes programas y prestaciones sociales usuarias del RSH. **La articulación y coordinación entre instituciones públicas, centralizadas y territoriales** que se vinculen al RSH, ya sea aportando información administrativa y/o colaborando en el levantamiento de información autorreportada o como usuarias de información del RSH para la selección de destinatarios de sus programas o prestaciones sociales, es otro desafío fundamental. Los distintos servicios públicos deben cooperar y no competir, en la lógica de que la colaboración permitirá un RSH más robusto, eficiente, efectivo y justo, con lo cual se potencia la acción del Estado en favor de los hogares en situación de pobreza y/o vulnerabilidad.
- **La legitimidad del RSH** se juega también en la capacidad de apoyar eficazmente los procesos de selección de usuarios de programas y prestaciones sociales y en que sea percibido como un sistema y/o instrumento justo por parte de la ciudadanía. Para no perder esta capacidad y legitimidad, es fundamental que se realice **un monitoreo permanente del comportamiento de los datos del RSH, de la metodología, indicadores y resultados de la Clasificación Socioeconómica de los hogares y del uso, por parte de la oferta de programas y prestaciones sociales, de la información que provee el RSH.**
- Por último, la construcción **de sistemas integrados de información social con cobertura amplia**, si bien constituyen una poderosa **herramienta para hacer más eficiente, eficaz y justa la política social y fortalecer los sistemas de protección social**, también implican una **responsabilidad creciente en materia de protección de datos personales y seguridad de la información**, aspectos que no pueden ser olvidados o minimizados en su relevancia a la hora del diseño e implementación del RSH.

A continuación, se examinan las experiencias de cuatro países, la Argentina, Chile, Colombia y el Perú, en el proceso de construcción de sus respectivos registros sociales de hogares y sistemas de información social. Dichas experiencias pueden servir para identificar buenas prácticas para avanzar hacia la universalización de la cobertura de este instrumento en el Paraguay.

III. Buenas prácticas y aprendizajes para la ampliación de registros de usuarios

En este capítulo se revisa la implementación y desarrollo de los sistemas de información y registros sociales de cuatro casos de países de América Latina (Argentina, Chile, Colombia y Perú) con el propósito de identificar buenas prácticas y aprendizajes en torno a la construcción de sistemas únicos que apoyen la selección de destinatarios de prestaciones sociales y que a la vez sirvan para el seguimiento y evaluación de los programas. Si bien estos sistemas pueden tener distintas características y en la región presentan distintos niveles de desarrollo, el análisis se concentra en abordar los aprendizajes relacionados con su cobertura, su interoperabilidad y sus estrategias de registro, uso, actualización, transparencia y protección de los datos.

A. Registros y sistemas de información para la protección social

Los cuatro ejemplos que se revisan fueron seleccionados porque destacan en América Latina y el Caribe por la trayectoria exitosa que han tenido para alcanzar altas tasas de cobertura de la población y por la inclusión de registros administrativos como complemento a la información reportada por las personas sobre la situación de sus hogares.

Para comprender su funcionamiento, es necesario comenzar situando el espacio organizacional y estratégico en el que se establecen los sistemas de información social dentro de la estructura del Estado. En la mayoría de los países de la región estos instrumentos se alojan en los ministerios de desarrollo social, carteras de asuntos sociales o en la presidencia (Berner y Van Hemelryck, 2020). En el caso de Chile, tanto el Sistema Integrado de Información Social como el Registro Social de Hogares (RSH) son administrados por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (véase el cuadro 5). Lo mismo ocurre con el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) en el Perú. Sin embargo, en el caso de la Argentina son dos órganos distintos los que se encargan del sistema de información social y del registro de usuarios. El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) dependiente directamente de la Presidencia es el responsable del Sistema de Identificación Nacional Tributario y

Social (SINTYS) mientras que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo descentralizado que desarrolla sus funciones en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina, administra la base de personas que podrían ser seleccionadas como destinatarias de prestaciones sociales. Sin embargo, los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Desarrollo Social y el CNCPS comparten responsabilidad en la entrega de las transferencias no contributivas de asistencia social (Cecchini, 2019). El caso colombiano es más cercano al argentino, en cuanto es el Departamento Nacional de Planeación del Poder Ejecutivo que no depende de un ministerio quien coordina y administra el Registro Social de Hogares y el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN).

Cuadro 5
América Latina (4 países): características de los registros y sistemas de información social

Pais	Institución administradora de la información	Sistema de información social	Registro de usuarios	Cobertura de los registros	Mecanismos para levantar la información	Mecanismos de verificación de la información	Registros administrativos consultados
Argentina	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales	Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTYS)	Registro Nacional de Bases de Datos Personales de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	88,0% ^a 40 millones (septiembre 2021)	Encuestas masivas/locales y fichas y nóminas de los programas	Bases de datos administrativas	Bases del sistema de pensiones, bases de programas sociales
Chile	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Sistema Integrado de Información Social (SIIS)	Registro Social de Hogares (RSH)	84,8% ^b 16,7 millones de personas (agosto 2021)	Por demanda	Bases de datos administrativas y visitas domiciliarias	Bases de seguro de cesantía, de salud, de servicios de impuestos internos, de educación, de servicio civil
Colombia	Departamento Nacional de Planeación	Registro Social de Hogares	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN)	56,4% ^c 29,1 millones de personas (marzo 2022)	Encuestas masivas/locales o solicitud	Bases de datos administrativas	Bases de educación, de salud, del Registro Único de Víctimas, de servicio civil, del Ministerio del Interior, de migraciones
Perú	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Sistema de Focalización Nacional (SINFO) ^d	Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)	78,9% ^e 26,1 millones (abril 2022)	Encuestas masivas/locales o solicitud	Bases de datos administrativas	Base de datos del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Registro Indígena

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Berner y Van Hemelryck (2020) y la revisión de información de los sitios oficiales de cada país.

Nota: Las coberturas se calculan con los datos de la población estimada a partir del censo de cada país para el año en el que se tiene la información de la cantidad de usuarios del registro o sistema de información social.

^a La cobertura corresponde a la información que se recoge en el SINTYS. La información recogida en la Base de datos personales del ANSES corresponde a las personas que están inscritas en la Seguridad Social que corresponde al 27% de la población nacional. Véase [en línea] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ass-pab-06-junio-2021_210806.pdf.

^b En Chile, durante la pandemia, la inscripción al RSH aumentó exponencialmente por el incentivo entregado por los requisitos del Ingreso Familiar de Emergencia dentro de los cuales estaba ser parte del RSH, por lo que la cobertura de esta herramienta es mayor a la de agosto 2021.

^c Con la creación del SISBEN IV fue necesario actualizar la información de toda la población y realizar un nuevo llamado para registrarse. Si bien el SISBEN III había alcanzado una cobertura del 76% (Berner y Van Hemelryck, 2020) como los datos recogidos por SISBEN IV son diferentes la información del SISBEN III no se reutilizó.

^d Creado a partir de la Ley N° 30435, el SINFO si bien no responde a las características de un Sistema de Información Social, en el Perú desde su creación es el sistema que busca reunir la información de las bases de datos que permiten seleccionar a las personas para la asignación de las prestaciones sociales. Véase [en línea] <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-directiva-que-regula-la-operatividad-del-sistema-de-resolucion-ministerial-n-070-2017-midis-1515564-1/>.

^e La estimación de la población del Perú se encontraba disponible hasta el año 2021 por lo que se utilizó la información para ese año en el cálculo de la cobertura del SISFOH.

Para que los sistemas de información social sean funcionales a las prestaciones que ofrece el Estado se requiere que estos contengan datos de todas las personas y hogares potenciales que pudiesen requerir el apoyo del Estado en la actualidad o a futuro. Además, dada la naturaleza de los programas, su diseño y las restricciones presupuestarias de los países, es útil y necesario que el Estado cuente con

datos de caracterización de la población que le permita determinar grupos que serán priorizados inicialmente en la implementación de la oferta programática.

En términos de la interoperabilidad de los sistemas de información destacan las experiencias de la Argentina y Chile. El sistema y registro de información social argentino que opera a la fecha se caracteriza por una lógica universal, donde cada programa define sus requisitos de acceso y consulta información en la base de datos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) o en el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTYS)²⁰. La ANSES administra la base de acreditación de datos personales y familiares (ADP), una base de relaciones familiares, que cuenta con datos de registros civiles, información laboral, fiscal y de prestaciones de la seguridad social²¹. El SINTYS realiza la coordinación e intercambio de información patrimonial y social y de acceso a programas sociales de las personas entre organismos públicos nacionales, provinciales y municipales. En septiembre 2021 este sistema contenía información de 380 organismos, 1.695 bases de datos públicas y privadas²². Los datos recogidos por ese sistema no sólo permiten tener información de caracterización socioeconómica, sino que se construyó para recoger información de ingresos (salarios, beneficios de capital, otros ingresos profesionales y pensiones, entre otros), activos (bienes raíces, acciones, automóviles, depósitos bancarios y bonos, entre otros) y consumo personal (consumo bancario, créditos, planes de pago y otros)²³. De esta manera, contiene información que permite validar su identificación, detectar a quienes se encuentran jubilados o reciben pensiones o conocer el estado de salud de las personas y los programas sociales de los cuales son titulares. Además, contiene datos sobre educación, vivienda social, bienes registrales (vehículos o embarcaciones, por ejemplo) o empleo. También, y dado que es posible cruzar la información con los registros del servicio civil, se puede acceder a datos como sexo, edad, fecha de nacimiento y defunción o domicilio, entre otros.

En términos del desarrollo del sistema de información social y la amplitud de datos que se recogen, Chile es bastante similar a la Argentina logrando considerables niveles de integración de datos. El Sistema Integrado de Información Social contiene un gran número de bases de datos provenientes de registros administrativos del Estado así como datos declarados tanto por los ejecutores de los programas como de las personas. La información de las personas se consolida en el Registro Social de Hogares utilizando como base la información de la composición del hogar autorreportada en la ficha que dispone ese registro lo que genera la posibilidad de cruzar la información con datos de ingresos y activos, pero no de consumo personal como en el caso argentino.

Por su parte, Colombia, mediante la reciente creación del Registro Social de Hogares, durante 2020 y 2021 permitió la construcción de una base de datos maestra que combina distintas fuentes de información de origen administrativo constituyéndose en el primer paso hacia una mayor integración de las fuentes de información del Estado y potencial interoperabilidad de sus datos. Creado a través del Decreto 518 de 2020²⁴, este es un sistema de información que integra los datos disponibles del Estado colombiano (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales, SISBEN); base maestra de registros administrativos; datos actualizados de los destinatarios de programas y subsidios sociales) y que permite apoyar los procesos de selección de beneficiarios a través de la validación y actualización de la información socioeconómica de las personas y hogares. Algunas particularidades del caso colombiano a destacar son que a partir de información del Ministerio del Interior se trabajó para incluir en este nuevo sistema de información social los datos de la población

²⁰ En la Argentina se anunció en 2019 el uso de una ficha social para registrar potenciales beneficiarios de programas mediante el Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales (SISFAM), y fue utilizado una vez en el Gran Buenos Aires.

²¹ Véase [en línea] <https://www.anses.gob.ar/tramite/acreditacion-de-datos-personales-y-familiares>.

²² Véase [en línea] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/12/01_cncps.pdf.

²³ Véase [en línea] <https://eticasfoundation.org/es/sintys-en-argentina/>.

²⁴ Véase [en línea] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=111656.

indígena y afrodescendiente junto con la información de la población de víctimas del conflicto armado interno, población afectada según la Ley N° 1448, de Víctimas y Restitución de Tierras. Para esto último, la Unidad para las Víctimas comparte los datos del Registro Único de Víctimas (RUV) que a través del número de identificación o nombre completo de las personas permite identificar a la población víctima y sus características. Sin embargo, lo anterior fue incorporado en el Registro y no está vinculado con el SISBEN lo que genera riesgos de duplicación cuando se intercambia información de estas dos fuentes.

Además, con la información reunida en el Registro Social de Hogares colombiano se podrá mejorar el proceso de evaluación y seguimiento de los programas sociales otorgados por el Estado, tal como ocurre en la Argentina. En el caso chileno también es posible realizar parte de ese proceso, sin embargo, aún falta lograr los niveles de actualización necesarios de los datos efectivos de los programas sociales para poder alcanzar la calidad y oportunidad suficiente en el uso de la información²⁵.

El Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) instalado en el Perú el año 2012 se traspasa al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a cargo de la Dirección General de Focalización e Información Social (DGFIS), lo que incluye tanto la base de datos socioeconómica única, el Padrón General de Hogares, como los aplicativos informáticos y otras fuentes de información²⁶. Luego, en 2016 nace el Sistema de Focalización de Hogares (SINFO) también como responsabilidad del MIDIS con el objetivo de “lograr una adecuada asignación de los recursos públicos de las intervenciones públicas definidas en el marco de la política social del Estado” (Ley N° 30435, Cap II, art.4)²⁷. Ambos sistemas interactúan para reunir la información requerida por la oferta pública para la asignación de los usuarios y la evaluación de los programas ejecutados.

Para verificar y validar la información declarada por las personas, los países estudiados tienen la capacidad de revisar registros administrativos donde el primer paso suele ser contrastar los datos con los servicios de registro civil. Por ejemplo, en Colombia, la Registraduría Nacional aporta al Registro Social de Hogares con tres bases de datos: Registro Civil, Tarjeta de Identidad, y la Cédula de Ciudadanía²⁸. Esta base de datos es central como elemento de control y prevención de fraude para detectar, por ejemplo, las personas fallecidas. Además, en cada caso se generan canales que permiten la actualización de la información. La manera en que se actualice la información declarada por las personas es clave si se quiere implementar un sistema de información para la protección social, ya que la información obsoleta no refleja la situación de los hogares y sus integrantes generando errores en la asignación de las prestaciones sociales y provocando desconfianza de la población en los instrumentos que utiliza el Estado para la entrega de la oferta programática. Por ejemplo, antes de la actualización del SISBEN en Colombia, el 74% de los hogares tenía información que reflejaba la situación del año 2011. Por ello, se invita a las personas a actualizar la información del SISBEN cada vez que existan errores o desactualizaciones en los datos de identificación de una persona, por cambios en los integrantes que conforman el hogar, cambio de municipio de residencia del hogar o modificaciones en las condiciones

²⁵ En Chile existen dos registros de datos de los programas sociales. Por una parte, el Banco Integrado de Programas Sociales y No Sociales que reúne información declarada por los ejecutores del programa al momento de la evaluación de diseño o de monitoreo de su ejecución (véase [en línea] <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>). Por otra parte, el Estado a través del Ministerio de Desarrollo Social y Familia recibe la información efectiva de las personas y hogares que fueron atendidas por los programas de 344 municipios y 53 instituciones o servicios públicos, lo que es almacenado en el Registro de Información Social (véase [en línea] <https://ris.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/sobre-el-ris>). Pero esta información no siempre se encuentra actualizada y al estar restringida a ciertas variables, en algunos casos la interpretación y comparación entre programas no es directa, ya que se confunden causante con receptor del programa, las fechas de entrega puede ser a la vez la fecha de recepción de la transferencia o puede no serlo, por dar algunos ejemplos.

²⁶ Véase [en línea] <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1236289/GDS00320200814-3352134-1vpi8n3.pdf>.

²⁷ Véase [en línea] <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-crea-el-sistema-nacional-de-focalizacion-sinafo-ley-n-30435-1380914-1>.

²⁸ El Registro Civil contiene la información de nacimiento, matrimonio y defunción de los colombianos, la Tarjeta de Identidad corresponde a la manera con la que se identifica a las personas que tienen entre 7 y 17 años y la Cédula de Ciudadanía es la identificación utilizada para los mayores de 18 años. Véase [en línea] <https://www.registraduria.gov.co/-Identificacion-3685->.

sociales o económicas de este. En Chile, a estas solicitudes de actualizaciones se incorporan también la posibilidad de rectificar información cuando se producen errores en su consideración, tales como que el monto del ingreso considerado o la fuente de información administrativa utilizada es erróneo, y complementar datos cuando el usuario identifica que falta información sobre su situación actual, por ejemplo, si en el hogar se realiza una cotización de salud de alto valor por preexistencia o tratamiento de alto costo²⁹.

Respecto del uso de la información de los sistemas de información social y los registros que lo componen, todos los países cuentan con instrumentos de caracterización socioeconómica. Sin embargo, en el caso de la Argentina, al revisar las principales transferencias de recursos hacia los hogares (Asignación Universal por Hijo, Asignación por Embarazo, Tarjeta Alimentar) no se basan en instrumentos de carácter socioeconómico, sino que utilizan otros criterios para decidir la elegibilidad, lo que concuerda con lo estudiado por Fenochietto y Pessino (2011). Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social es el único que aparece en la guía de programas sociales 2021 que considera como requisito de accesibilidad la información del SINTYS. El uso de la información proporcionada por el ANSES es utilizado por los siguientes programas presentes en esa misma guía: Asignación Familiar, Asignación Universal por Hijo y Asignación Universal por Embarazo³⁰. Chile, Colombia y el Perú, en tanto, cuentan con un instrumento muy utilizado por la oferta programática para la selección de usuarios de las prestaciones sociales. En el caso de Chile, se utiliza la Calificación Socioeconómica (CSE), rango porcentual en que se ubican los hogares en la distribución de ingresos de acuerdo con el ingreso per cápita del hogar construido a partir de la sumatoria de los ingresos efectivos de los integrantes del hogar dividido por el número de personas que componen el hogar, incorporando economía de escalas y un índice de necesidades y una posterior aplicación de evaluación de medios. Este ordenamiento, realizado principalmente a partir de registros administrativos y complementado con la información del RSH, genera tramos de calificación socioeconómica que luego son utilizados como tramos de asignación de los programas.

En el caso de Colombia, el SISBEN IV es un Índice de focalización individual basado en la presunción de ingresos combinado con condiciones de vida de los hogares y con un enfoque territorial³¹. Para su construcción ordena a la población en cien grupos diferentes de igual tamaño, dejando atrás la asignación de un puntaje para cada hogar y clasifica en cuatro subgrupos a los hogares: hogares en situación de pobreza extrema, hogares en condición de pobreza moderada, hogares en condición de vulnerabilidad y hogares que no están en situación de pobreza.

En el Perú, al igual que en los casos anteriores, también se combina información autorreportada con registros administrativos, principalmente con la intención de verificar la identidad de las personas a través del uso del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), determinar los ingresos (un valor mayor al umbral de 1.500 soles por hogar, queda excluido) y el consumo de servicios básicos del hogar como luz y agua. La Clasificación Socioeconómica (CSE), nombre que se le entrega al instrumento, se calcula a partir de la información recogida en la Ficha Única Socioeconómica (FUS) y los datos administrativos mencionados, lo que permite categorizar en no pobre, pobre o pobre extremo a la población peruana. Para completar la información del FUS el personal de las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE) deben llenar el formulario en dos formatos distintos dependiendo de si las personas están comprendidas en la base oficial de pueblos indígenas de la Amazonía peruana o no.

²⁹ Véase [en línea] http://www.registrosocial.gob.cl/docs/ProtocoloARC_2022.pdf.

³⁰ Véase [en línea] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2019/11/gps_del_estado_nacional_2021.pdf.

³¹ Desde su implementación, una de las diferencias respecto de su antecesor, el SISBEN III, el SISBEN IV registra información georreferenciada de los hogares en la encuesta, lo que permite distinguir la situación de pobreza a nivel municipal, departamental y nacional.

B. Hacia la universalización de las prestaciones sociales

Para alcanzar altos niveles de cobertura, los registros fueron adaptando sus formas de funcionamiento y agregando mecanismos de recolección, verificación y actualización de la información. Entre las estrategias utilizadas por los países estudiados es clave el tránsito desde un paradigma de encuestaje a un enfoque de continuidad y búsqueda activa de ciertos grupos vulnerables.

En Chile, Colombia y el Perú la construcción de los registros de usuarios se originó en barridos de viviendas en zonas específicas o bien de manera censal, pero después se modificaron las formas debido a que los barridos eran muy costosos y no permitían mantener la información actualizada. De ese modo, en los tres países se incorporó el registro por demanda, aunque con algunas diferencias. En el caso de Chile, los barridos que se hacían a conjuntos de familias previa solicitud del municipio o los encuestajes a grupos específicos de la población fueron eliminados y se pasó al registro por demanda permitiendo que cualquier ciudadano en cualquier momento del tiempo ingrese al Registro Social de Hogares o actualice su información. Para ello, se dispuso de una plataforma que permite realizar todos los trámites y a partir de la cual también se identifican los hogares que recibirán visitas de verificación domiciliaria para supervisar los datos reportados por el hogar al momento de su inscripción o actualización de la información al RSH. En cambio, en los casos de Colombia y el Perú, si bien se dispuso de una aplicación y de una plataforma, respectivamente, para interactuar con los ciudadanos y permitir la solicitud en línea del ingreso al registro, la ficha que contiene la información para el cálculo del instrumento de caracterización socioeconómica se aplica en los hogares directamente por un encuestador capacitado para tales efectos³². Además, en ambos casos se continúan realizando barridos o empadronamientos barriales en el caso del Perú. En Colombia, uno de los objetivos de la implementación del SISBEN IV era poder transitar hacia los encuestajes por demanda, dado que los barridos que debían ser realizados de manera periódica no se implementaban en la práctica por lo que contando el barrido para el SISBEN IV se había realizado solo tres veces antes del año 2019 lo que tenía como consecuencia un desfase importante de la información de los hogares respecto de su situación real³³. En el Perú, el empadronamiento a demanda puede ser solicitado por mayores de 18 años no registrados en el Padrón General de Hogares o que no fueron empadronados o cuya situación cambió, tanto en estructura como composición del hogar, pero se sigue aplicando también el barrido censal. De hecho, el último levantamiento de información realizado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) fue la aplicación del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) Bicentenario para reducir las brechas de hogares pobres que no han sido encuestados o tienen información obsoleta.

El modelo de organización de la protección social en la Argentina difiere de los otros países, ya que no se realizan barridos ni censos, sino que se utiliza la información de los registros administrativos del Estado (SINTYS) y se combina con información declarada de las personas y sus hogares en la seguridad social (ANSES). Una dificultad que presenta esta forma de recoger la información es que existen grupos de trabajadores que no forman parte de la seguridad social por el tipo de oficio o empleo que ejercen y hay personas que quedan invisibilizadas de los registros del Estado. Es por eso que, con la motivación de mejorar la información para la toma de decisiones y la asignación eficiente y eficaz de los recursos, el Estado decidió levantar datos complementarios. Durante la pandemia de COVID-19 se hizo

³² En el Perú, recientemente se creó el Registro Nacional de Empadronadores del Sistema de Focalización de Hogares (REMSI) para identificar a los encuestadores calificados y asegurar la calidad de los datos que recogen para el cálculo de la Clasificación Socioeconómica (CSE). Véase [en línea] <https://www.gob.pe/institucion/midis/noticias/302108-sisfoh-del-midis-busca-mejorar-la-focalizacion-de-hogares-gracias-a-implementacion-de-registro-web>.

³³ Los barridos de hogares para recoger información para el SISBEN ocurrieron en 1995, 2003 y 2011 dando origen al SISBEN I, SISBEN II y SISBEN III, respectivamente. Luego, a pesar de que el CONPES actualizó el instrumento de focalización en un documento del año 2016, los barridos comienzan en 2019 pero con mayor intensidad en 2020. Véase [en línea] <https://www.sdp.gov.co/gestion-estudios-estrategicos/sisben/metodologia-4#:~:text=El%20dise%C3%B1o%20e%20implementaci%C3%B3n%20del,como%20C%20los%20criterios%20para%20la>.

más evidente la necesidad de acercar la oferta social a los trabajadores informales y a los grupos de la población históricamente invisibilizados por los sistemas de protección social como los migrantes, las personas en situación de calle o las personas de estratos medios. Para lograrlo, la Argentina creó, gracias a la resolución 408 del Ministerio de Desarrollo Social publicada el 16 de junio de 2020 y de la Ley de Emergencia Social de 2016, el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (RENATEP) para registrar datos de los trabajadores informales y trabajadores no remunerados, complementando así la información de la base de personas de la seguridad social que considera a los trabajadores formales del país (MDS Argentina, 2021; Uranga, 2021). En agosto de 2021, el RENATEP había alcanzado a registrar 2.830.520 personas (Uranga, 2021).

En el cuadro 6 se indican las principales acciones realizadas por estos países y que han mostrado ser efectivas para incorporar a más personas a los registros de usuarios.

Cuadro 6
América Latina (4 países): acciones clave hacia la universalización

País	Acciones para levantar información de los ciudadanos	Acciones para integrar registros	Acciones para actualizar o modificar la información	Plataforma web o aplicativo
Argentina	Registro por demanda en plataforma web o vía telefónica.	Objetivo: aumentar cobertura y calidad de la información. Se crea nuevo registro para trabajadores de la economía popular (RENATEP). En el SINTYS se reúnen datos administrativos públicos y privados de manera continua.	Se puede actualizar la información asociada a los datos personales, relaciones familiares o domicilio que se registran en ANSES, por plataforma, teléfono o vía presencial.	Plataforma MiANSES.
Chile	Registro por demanda en plataforma web u oficinas municipales.	Objetivo: aumentar calidad, veracidad y periodicidad de la información. Se revisa la información disponible en los registros administrativos del Estado y se evalúa la posibilidad de incorporarlas al cálculo de la CSE.	Se dispone de mecanismos y protocolos para la actualización, rectificación (corregir errores) o complemento de la información con la que se construye la CSE, por plataforma o vía presencial.	Plataforma del RSH.
Colombia	Barridos (cuatro desde 1995). Registro por demanda vía solicitud de encuestaje por plataforma web o vía presencial en las alcaldías y puntos Red CADE en Bogotá.	Objetivo: aumentar la calidad y veracidad de la información. Se están incorporando nuevos registros administrativos para el cálculo del índice de SISBEN IV.	Se pueden actualizar los datos o corregirlos o eliminar al hogar completo del SISBEN, por plataforma o vía presencial.	Sisbenapp.
Perú	Barrido censal o empadronamientos barriales.	Objetivo: aumentar la calidad y veracidad de la información. Se incorporan registros administrativos para mejorar y comprobar la identidad de las personas.	Dada la vigencia de tres años de la Calificación Socioeconómica, ese es el plazo mínimo con el que se debe actualizar la información de la FSU por plataforma o vía presencial. El alcalde de los municipios tiene un rol en la verificación de los domicilios cuando estos difieren entre registros administrativos y FSU.	Sistema para la generación de ticket de atención en línea de la Unidad Local de Empadronamiento (SIGTAL).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de las plataformas de los sistemas de información social de las personas en los países analizados.

Además de las acciones de la tabla que se encuentran vinculadas directamente con el acto de registrar información y obtener información de calidad de los ciudadanos, es clave complementar estos esfuerzos con campañas informativas y con la construcción de un sistema transparente y que cuente con la legitimidad y confianza de la población. Si los ciudadanos perciben el registro de destinatarios y el sistema de asignación y selección de las prestaciones sociales como un sistema injusto o fácil de

manipular es probable que no tengan interés en ser parte o que si están registrados realicen acciones no con el objetivo de mantener su información actualizada a su realidad actual, sino que para lograr cumplir los requisitos de los programas sociales y ser receptores del mayor número de programas posibles.

En este contexto, es fundamental comprender el aumento de la cobertura no como una acción aislada sino como un medio para lograr instalar un sistema de protección social universal con enfoque de derechos que esté preparado para dar una respuesta frente a las necesidades de distintos grupos de la población que pueden verse afectados por situaciones de emergencia, desastre o catástrofe. Por ello, se mencionan algunos aspectos adicionales a tener en consideración para avanzar hacia la universalización de los sistemas de información social.

Un primer aspecto importante es el apoyo del nivel local y el rol que juegan las instituciones territoriales. Por ejemplo, los equipos municipales en Chile, las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE) en el Perú o la Secretaría Distrital de Planeación en Colombia, son quienes implementan, administran y operan el registro de usuarios para el envío y procesamiento de información a nivel central. En el caso de la Argentina la situación es distinta, ya que, tal como se mencionó en el apartado anterior, no se levanta un formulario de registro de la información de los hogares, sino que es información complementaria que declaran las personas en el ANSES. Sin embargo, también juegan un rol las entidades territoriales a nivel local en especial en la actualización de datos de las relaciones familiares (hijos y pareja) o de la identidad de la persona que se realiza en las Unidades de Atención Integral (UDAI) con cita previa o en las oficinas de atención al público más cercanas del ANSES sin cita previa³⁴. Para la correcta ejecución de este apoyo, la experiencia demuestra que es necesario transferir capacidades a los equipos locales para asegurar la igualdad y equidad en los recursos disponibles porque muchas veces cuentan con distintos niveles de desarrollo y vulnerabilidad.

El segundo elemento importante para universalizar los sistemas de información social es construir el registro de usuarios de forma abierta y universal, sin condiciones de ingreso ni tampoco asociado a la obtención de prestaciones sociales. Lo anterior implica tomar dos líneas de acción a nivel general. Primero, la construcción del sistema de información social y su respectivo registro de destinatarios requiere ser planteado de manera tal que no se restrinja al levantamiento de datos de caracterización socioeconómica, sino que considere otro tipo de datos que permitan identificar características de la población que requiere ser priorizada por la política social en un contexto en que los recursos fiscales son limitados. Segundo, en la misma línea se debe plantear como la puerta de entrada a la oferta social del Estado y no como la obtención de una prestación social adicional en el entendido de que estar inscrito en el registro de destinatarios o formar parte del sistema de información social no asegura la obtención de los programas sociales. Este elemento es común en los cuatro países, ya que el ingreso al registro de usuarios no garantiza el acceso a prestaciones públicas. Sin embargo, no estar inscrito en él sí condiciona el acceso a estos porque quienes administran los programas utilizan información de esa base de datos para evaluar los criterios de elegibilidad para acceder al programa, generando así el incentivo adecuado para pertenecer a estos registros.

Relacionado con lo anterior, en tercer lugar, los instrumentos de caracterización socioeconómica de los países seleccionados son construidos tomando en cuenta al hogar como unidad de análisis lo que se traduce en levantar información de las personas que residen en una misma vivienda y que comparten un presupuesto común de alimentación. Este elemento es clave, ya que a pesar de que en los países de la región se ha avanzado en tener registros civiles con datos de calidad sobre las personas, las relaciones parentales que estos registros puedan tener no necesariamente reflejan la forma en que habitan las personas en la realidad. Un ejemplo simple de ello es que el registro civil podría tener información de una pareja casada con dos hijos pero que decidieron separarse y no se encuentran compartiendo el

³⁴ Véase [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/servicio/acreditar-datos-personales-y-vinculos-familiares>.

mismo hogar. Si se considerara al grupo familiar del registro civil se estaría incurriendo en un error al incluir dentro del hogar ingresos que ya no son parte del presupuesto de la mujer y sus dos hijos. Sin embargo, este punto es válido únicamente al considerar políticas sociales que visan el hogar como unidad. Por el contrario, si la política social estuviese dirigida a las personas y no a una unidad mayor, sería posible pensar que con la combinación de datos administrativos sería suficiente para identificar y seleccionar a los usuarios. Esta definición del hogar proviene del uso de hogar en las mediciones censales, lo que permite a su vez tener una comparación directa con los censos para saber cómo los registros se acercan a la población censal estimada de un país.

En cuarto lugar, el uso de la información declarada por las personas, así como el uso de los datos provenientes de registros administrativos, requiere ser acompañado de una normativa y de protocolos para proteger la privacidad de los datos y asegurar la seguridad de la información almacenada y utilizada. Esta cuarta característica de los sistemas de información adquiere mayor importancia en el sentido de que muchas veces la información recogida también es sensible y puede ser mal utilizada sino existen los resguardos formales necesarios. En todos los países se han establecido principios básicos de protección de los datos creando leyes de protección y seguridad de la información. Es en la Argentina y Chile donde se observan más acciones que buscan incorporar una gobernanza de datos a la estructura del sistema de información social para que todas las instituciones que administran y comparten datos funcionen con las mismas reglas y protocolos teniendo como propósito transparentar el uso de los datos y rendir cuentas de esa manera a la población sobre el trabajo que realiza el Estado a partir de la información que recoge y procesa. En el caso chileno, se ha trabajado en optimizar la gestión de convenios con las instituciones que intercambian datos con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia donde se aloja el sistema de información social, en documentar las fuentes de datos intercambiadas (creación de diccionarios de variables, ficha de trazabilidad de los procesos, flujos del intercambio y otros antecedentes sobre el origen de la información), en establecer protocolos del uso de la información y generar canales para compartir con la ciudadanía los datos recogidos y la información generada por las instituciones del Estado (estadísticas sociales, prestaciones sociales vigentes y datos utilizados para caracterizar a los hogares, entre otros).

En quinto lugar, es clave considerar los canales de comunicación con las entidades que administran el sistema. En el caso de la Argentina, para modificar la información de ADP se puede ingresar a la plataforma web o bien comunicarse vía telefónica. Además, para facilitar el ingreso a la plataforma se permite el uso tanto del Código Único de Identificación Laboral (CUIL) como de la clave de Seguridad Social³⁵. En el Perú, si bien es cierto que ha mejorado el funcionamiento del SISFOH y que existe una aplicación que permite la actualización de los registros que se desarrolló durante la pandemia (SIGTAL)³⁶, una dificultad de la Ficha Socioeconómica Única (FSU) es que a lo largo del tiempo se han acumulado bases de datos con la información de las personas sin que estas hayan sido integradas en una sola, por lo que si bien se cuenta con 40 millones de registros probablemente la población registrada es mucho menor (MEF, 2021). Esa plataforma además ha permitido reducir las visitas de la municipalidad a los hogares porque solo se visita a los hogares que no cuentan con la Calificación Socioeconómica y que no residen en pueblos indígenas de la Amazonía³⁷. Ahora bien, en el caso colombiano el aplicativo de SISBEN permite registrar la información automáticamente en un dispositivo móvil de captura, reduciendo los errores y mejorando la rapidez con la que se obtiene la información. Además, la aplicación está programada para que realice directamente el cruce con la información del Ministerio de Educación facilitando el trabajo y eliminando procesos³⁸. Por su parte, en Chile se han ido

³⁵ Véase [en línea] <https://www.anses.gob.ar/tramite/acreditacion-de-datos-personales-y-familiares>.

³⁶ Véase [en línea] <https://www.gob.pe/11761>.

³⁷ La población que reside en pueblos indígenas de la Amazonía queda calificada inmediatamente como pobre extremo si están registrados en la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura. Más detalles, véase [en línea] <https://www.gob.pe/437-sistema-de-focalizacion-de-hogares-sisfoh>.

³⁸ Véase [en línea] <https://consultapuntajesisben.com.co/sisben-app/>.

incorporando mejoras a la plataforma ciudadana en la que interactúan los ciudadanos con los municipios y otras instituciones del Estado para poder mejorar los niveles de transparencia y la exactitud de la información reportada por los hogares.

En este sentido es clave el rol de la tecnología en el desarrollo de los sistemas de información social, tanto para los aspectos relacionados con el registro y actualización de la información como para la interoperabilidad del sistema. Lo anterior fue acelerado durante la pandemia por las restricciones sanitarias que minimizaron el uso de canales directos y presenciales de comunicación forzando a los gobiernos a implementar medidas tecnológicas que permitieran la ejecución de canales digitales o remotos de atención de la población.

Por último, para avanzar hacia la universalización de los sistemas de información social no se debe olvidar que lo importante es construir, a partir de los datos administrativos disponibles, una base de datos que interopere con las distintas fuentes de información y que permita la actualización continua y la expansión de esta en función de los requerimientos del sistema de protección social. Asimismo, esto debe ir acompañado de un trabajo de transparencia y protección de la información para que la población esté informada sobre el uso que el Estado hace de su información y tenga la certeza de que se asocia a la asignación de las prestaciones sociales.

IV. Recomendaciones estratégicas para el fortalecimiento del Registro Social de Hogares en el Paraguay

Teniendo a la vista experiencias y buenas prácticas desarrolladas en varios países latinoamericanos que han avanzado en los procesos de diseño e implementación de sistemas de información para apoyar la selección de destinatarios de prestaciones y programas sociales del Estado, a continuación, se desarrolla un conjunto de recomendaciones estratégicas que permitirían fortalecer el RSH del Paraguay³⁹.

A. Ampliación de la cobertura y actualización de la información del RSH

Uno de los desafíos principales de los sistemas de registros sociales es alcanzar, en el menor plazo posible, una cobertura elevada e idealmente mayor a la cobertura que pudieran haber tenido el o los instrumentos previos de selección de usuarios que serían reemplazados por el Registro Social de Hogares. Esto podría hacerse conforme a una planificación de metas incrementales de cobertura.

Un segundo elemento central es la calidad de la información contenida en el RSH, siendo la actualidad de los datos un determinante de la calidad de la información. Un levantamiento riguroso de la información autorreportada, complementada con información proveniente de registros administrativos, incluyéndose en ambos casos validaciones que minimicen los errores de reporte o digitación de datos, contribuyen a disponer de información de buena calidad, lo que fortalece el RSH.

1. Recomendaciones estratégicas para elevar la cobertura del RSH

En general se recomienda implementar una estrategia que implique múltiples acciones que se refuercen y complementen entre sí, poniendo como eje avanzar de la manera más rápida posible en elevar la cobertura de hogares del RSH. A continuación, como condición necesaria para cumplir el rol que se le ha definido al

³⁹ Esta sección incluye complementa orientaciones brindadas en Berner (2022); Berner y Díaz (2022) y Díaz (2022).

RSH, se desarrollan algunas de estas recomendaciones. Esto es: apoyar la selección de destinatarios de un conjunto, que se espera sea creciente, de programas y prestaciones sociales del Estado, orientadas fundamentalmente a reducir la pobreza y la vulnerabilidad de los hogares del Paraguay.

Las recomendaciones se dividen en dos categorías. Aquellas medidas orientadas a facilitar y promover el ingreso de Hogares al Registro Social de Hogares y aquellas orientadas a utilizar la información disponible en otras bases de datos del Estado que pudieran implicar la incorporación directa de hogares en el RSH y así elevar su cobertura, en una lógica de transición entre los instrumentos de caracterización socioeconómica anteriores y el RSH.

a) Recomendaciones para facilitar y promover el ingreso al RSH

Para elevar la cobertura del RSH se recomienda implementar múltiples medidas que impliquen ampliar las vías y canales de acceso al registro, que incluyen tanto acciones proactivas por parte del Estado como facilidades de acceso a partir de la iniciativa de los hogares.

i) *Barridos masivos de encuesta*

Cuando el Estado asume un rol proactivo y se depende fundamentalmente de la capacidad de levantar información autorreportada por los hogares mediante un cuestionario en que se registra información sobre distintos aspectos que permiten caracterizar socioeconómicamente a dichos hogares, el encuestaje masivo es la principal estrategia utilizada.

En este sentido y pensando en el avance gradual hacia la universalidad del RSH, se podría considerar empezar desplegando una estrategia de encuestaje masivo focalizado en aquellos hogares que prioritariamente se requiere que formen parte del RSH, lo que se vincula a la población objetivo de los programas sociales vigentes que ya tienen definido el uso del RSH para seleccionar sus usuarios. Además, se puede incorporar como criterio una focalización espacial para cubrir, en primera instancia aquellos territorios que, de acuerdo con antecedentes disponibles por otras vías, se entienda que concentran en mayor medida población objetivo como la antes indicada.

Es deseable, para aprovechar el conocimiento del territorio tanto en lo que respecta a la focalización territorial como para el levantamiento mismo de la información, que estos procesos de encuestaje masivo se realicen en alianza con los niveles territoriales a nivel de departamento y municipios. Para ello, resulta conveniente establecer convenios de colaboración y financiamiento que especifiquen las responsabilidades y compromisos de las partes que aseguren la viabilidad de los procesos, la calidad de la información levantada y la protección de datos personales. Estos convenios deberían considerar además el financiamiento y capacitación a los funcionarios territoriales, metas de encuestaje, monitoreo y supervisión del encuestaje, protocolos de levantamiento, tratamiento y protección de datos, entre otros.

Sin embargo, en general, esta estrategia es costosa en tiempo y recursos financieros, lo que implica que muchas veces no sea posible avanzar en la cobertura de hogares a los ritmos políticos o que la implementación del instrumento requiere. Debido a ello resulta recomendable complementar los encuestajes masivos con otras vías o canales para poblar el RSH a mayor velocidad.

ii) *Multiplificación de los canales de acceso al RSH, involucrando a distintos servicios públicos*

Una estrategia complementaria al encuestaje masivo es multiplicar los canales a partir de los cuales se solicite a los hogares que completen el formulario de ingreso al RSH o los lugares donde los hogares puedan asistir presencialmente para completar el formulario.

Esta estrategia adquiere sentido en la medida que se entiende de que más allá de que la responsabilidad principal sobre el RSH recae en el Ministerio de Desarrollo Social, su desarrollo corresponde a un compromiso y prioridad del Gobierno y, por tanto, el conjunto de instituciones públicas puede involucrarse y comprometerse en su éxito.

En esta línea se recomienda coordinarse con los distintos servicios públicos que ejecutan programas sociales, centralizados o descentralizados, para que puedan colaborar, ya sea induciendo o incorporando como requerimiento a los hogares que completen el formulario de ingreso al RSH cuando requieran acceder a los programas sociales que desarrollan. A modo de ejemplo, cuando el hogar requiera matricular a un niño o niña en un establecimiento educacional, ya sea parvulario o básico, cuando se requieran inscribir en algún establecimiento público de salud, o simplemente cuando se demande algún servicio social o se postule a ingresar a algún programa social que ejecute el Estado a nivel central o territorial, se puede solicitar la inscripción en este registro. Ello podría demandar una nítida estrategia de comunicación sobre los alcances y usos de este instrumento y la información contenida.

La implementación de la estrategia anterior implica que el Ministerio de Desarrollo Social debe asumir un rol relevante en la coordinación de los servicios en lo que respecta a esta tarea, estableciendo convenios de colaboración que impliquen asegurar la calidad de la información levantada, el financiamiento, monitoreo y supervisión del encuestaje, protocolos de levantamiento, tratamiento y protección de datos, capacitación a funcionarios de los servicios involucrados, entre otros⁴⁰.

iii) Acceso vía plataforma web

Una estrategia adicional y que está en línea con los avances de las tecnologías de la información y las comunicaciones, es el desarrollo de un aplicativo o plataforma web que permita completar el formulario de ingreso al RSH en línea. Este desarrollo web debe permitir dos aplicaciones diferentes.

La primera, es que se disponibilice en los canales presenciales tanto territoriales (municipios) como de los servicios públicos que, vía coordinación y convenios, colaborarán con el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) en el levantamiento de la información de forma que, si bien el levantamiento es presencial en la ventanilla del servicio, la información se complete directamente en una plataforma que incluya las validaciones que sea posible y que implique que la información quede disponible de manera inmediata en la bases de datos del MDS para el cálculo de la Clasificación Socioeconómica del Hogar. Esto facilitaría el levantamiento de datos presencial minimizando la posibilidad de errores de digitación y de inconsistencia de datos.

La segunda corresponde en poner a disposición de las personas este desarrollo web para puedan completar directamente el formulario del RSH en línea, sin necesidad de asistir de forma presencial a ningún servicio habilitado. En términos globales, esta opción no debería ser diferente a la posibilidad de completar en línea el formulario del RSH que se ha habilitado en la página web del MDS para los postulantes a la gratuidad en educación superior.

Cuando se completa el formulario mediante el barrido de encuestaje o de manera presencial en los municipios o servicios colaboradores, el funcionario que encuesta o que recibe presencialmente a la persona que desea completar el formulario actúa como ministro de fe al verificar la identidad de quien completa la información y realiza la declaración jurada respecto de la información que aporta. En el caso del llenado del formulario en línea por parte del jefe/a de hogar u otro integrante mayor de edad, la plataforma web debe permitir la realización de una declaración jurada digital y además diseñar un mecanismo que implique alguna clave personal que permita identificar con la mayor certeza posible a quién está completando el formulario y así evitar fraudes o la posibilidad de desconocer la información entregada por parte de los hogares.

⁴⁰ Un elemento relevante a considerar es la coordinación con las iniciativas que se están desarrollando en el marco de la implementación del Sistema de Protección Social-Vamos! y el Sistema Integrado y de Información Social, por parte de la Unidad Técnica del Gabinete Social del Paraguay, de manera tal de generar sinergias y evitar en lo posible la superposición de acciones en materia de generación y administración de información social relevante.

En todos los casos en que se incluya completar la información en la plataforma web, el desarrollo informático debe establecer perfiles de usuarios habilitados con atributos diferenciados en los que se pueda hacer trazabilidad de los cambios en la información.

En un contexto en que el acceso a dispositivos del tipo computadoras, laptop, *tablets* o *SmartPhone* o que el acceso a Internet o de este tipo de dispositivos no es generalizado en la población, subsistiendo barreras especialmente en zonas rurales y para adultos mayores, la alternativa de desarrollos web para completar el formulario de ingreso al RSH en línea debe ser una alternativa más y no reemplazar los canales presenciales o los barridos de información para atender o asistir a la población que por una u otra razón no tiene la posibilidad de realizar la acción en línea.

b) Recomendaciones para aumentar cobertura en la transición aprovechando otras bases de datos disponibles

Si bien el RSH se plantea con un objetivo ambicioso en términos de avanzar gradualmente hacia la cobertura universal de hogares y ampliar su utilización hacia un conjunto más amplio de prestaciones sociales que las definidas hasta ahora, ello no implica que el Paraguay no tenga historia o instrumentos previos de selección. Existen distintas bases de datos de hogares con las cuales se han construido indicadores socioeconómicos pertinentes para programas sociales específicos. Estas bases de datos han alcanzado diferentes grados de cobertura de hogares y levantado un conjunto de información que no en todos los casos es recomendable desechar.

En general, considerando la relevancia de no generar transiciones traumáticas para la población potencialmente destinataria de las prestaciones y programas sociales que utilizarán el nuevo instrumento de selección, se recomienda que en caso de no tener encuestada con el nuevo instrumento a una proporción significativa de la población vigente en los instrumentos de selección previos y que dejarán de utilizarse, esta no sea excluida en la transición. Es decir, mientras no se alcance la cobertura necesaria con el nuevo instrumento, se sugiere mantener la información existente en bases de datos e instrumentos previos disponibles y evaluar la factibilidad de que estas bases de datos puedan ser integradas en el RSH. Para realizar esta evaluación se recomienda considerar tres aspectos principales. Estos son:

- i) Evaluar si la información contenida en las bases de datos disponibles permiten cumplir los objetivos planteados para el RSH; en este caso específico, a lo menos permiten calcular los indicadores de pobreza multidimensional y pobreza monetaria con los cuales se construye la Clasificación Socioeconómica de los Hogares.
- ii) Evaluar la actualidad de la información contenida en las bases de datos y los riesgos de obsolescencia, lo que está vinculado al carácter estructural y/o coyuntural de la información y al tiempo transcurrido desde que fue levantada.
- iii) Evaluar la completitud de los datos, lo que implica analizar si los datos que potencialmente fueron levantados con el formulario de la ficha hogar se encuentran disponibles, para qué proporción de hogares o qué proporción de hogares registra datos faltantes que son necesarios para el RSH.

Luego de los análisis indicados se recomienda evaluar la factibilidad de subsanar de forma adecuada las limitaciones que pudieran encontrarse y, de acuerdo con ello, tomar la decisión de integrar o no las bases de datos al RSH.

A continuación, se incluyen los resultados del análisis aplicado a una de las bases de datos disponibles, como es la base de datos de la Ficha Hogar que corresponde al Programa *Tekoporã*. Esta es la base de datos con mayor información para caracterizar socioeconómicamente a los hogares y que presenta la mayor cobertura (contiene aproximadamente 380.000 hogares). Es, por tanto, una base de datos respecto de la cual se justifica realizar esfuerzos para su integración al RSH, considerando la baja

cobertura del Registro Social de Hogares, sumado a la necesidad de diseñar e implementar una transición que no implique costos para los potenciales destinatarios de programas y prestaciones sociales que utilizan actualmente el RSH.

Además, se recomienda evaluar la factibilidad de incorporar otras bases de datos de programas sociales del MDS y de otras instituciones implementados actual o recientemente en el país, (*Pytyvo*, *Ñangareko* implementados con motivo de la pandemia por COVID-19 y otras), así como de información administrativa que pudiera estar disponible.

c) Recomendación de incorporar la base de datos de *Tekoporã* al RSH

La recomendación de incorporar la base de datos de *Tekoporã* al RSH se realiza luego de un detallado análisis de las bondades que esta tiene y de una evaluación respecto de la factibilidad de resolver sus limitaciones. Los principales resultados del análisis son los siguientes:

- i) La información potencialmente disponible en la base de datos de *Tekoporã*, que resulta de la aplicación del formulario de la Ficha Hogar, no permite calcular la totalidad de los indicadores/variables que conforman los indicadores de pobreza multidimensional y de pobreza monetaria necesarios para la construcción de la Clasificación Socioeconómica de los Hogares⁴¹.

Mientras los hogares incorporados a la base de datos del RSH y que provendrían de la base de datos de *Tekoporã* no sean encuestados con el formulario del RSH, para poder complementar la información necesaria para ambas mediciones existen tres alternativas posibles que, en orden de preferencia, son las siguientes:

- Identificar estadísticamente en la Encuesta Permanente de Hogares Continua que levanta el INE, aquellos indicadores/variables proxy (que tengan un comportamiento similar) que puedan ser calculadas con la base de datos de *Tekoporã*, en reemplazo de aquellos indicadores/variables que no se pueden calcular.
- Mantener los indicadores de pobreza multidimensional y pobreza monetaria, pero, en el caso de los hogares que provienen de la base de datos de *Tekoporã*, no considerar los indicadores/variables que no pueden ser estimados, reescalando las ponderaciones a nivel de dimensiones de modo que los valores posibles de los indicadores sean similares a los de los hogares del RSH que no provienen de la base de datos de *Tekoporã*.
- Ajustar de manera general los indicadores de pobreza multidimensional y de pobreza monetaria que se utilicen para construir la Clasificación Socioeconómica de los Hogares a aquellas variables disponibles en el formulario de la Ficha Hogar, lo que implicaría quitar los indicadores y variables que no pueden ser calculados, reemplazándolos o no.

Estas tres alternativas son factibles de implementar, siendo la primera y segunda más sencillas al no implicar una modificación de los indicadores predefinidos. Estas propuestas constituyen una solución práctica y transitoria en el sentido de que el efecto de la medida remedial se diluirá en el tiempo, a medida que todos los hogares son encuestados con el nuevo formulario (del RSH).

- ii) La actualidad de la información autorreportada por los hogares al completar el formulario de ingreso a la Ficha Hogar y que conforma la base de datos de *Tekoporã* es algo que no se puede conocer de manera remota. La situación de los hogares puede cambiar a través del tiempo y ello hará que la información reportada en la Ficha Hogar ya no refleje la situación

⁴¹ Para la pobreza multidimensional, un total de tres indicadores ("Subocupación", "Trabajo de niños de 10 a 17 años" y "Acceso a seguridad social") y la variable "Analfabetismo para personas entre 50 y 65 años" no pueden calcularse. En el caso de la pobreza monetaria, las variables que no pueden calcularse son aquellas que miden el acceso a bienes y servicios de disponibilidad más reciente como Internet, microondas y cable tv, entre otros.

sociodemográfica, de vivienda, salud, educación o de empleo e ingreso actual de los hogares. Es por ello que se recomienda, por una parte, generar las condiciones y mecanismos para que los hogares que lo deseen puedan mantener la información actualizada y, por otra, promover e instalar socialmente la responsabilidad que les cabe a los hogares de realizar procesos de actualización de la información cada vez que haya cambios.

No obstante, no para todos los hogares la información cambia y si esto ocurre, no acontece en periodos tan breves. Así, mientras no exista la posibilidad de generar actualizaciones automáticas, complementar la información con registros administrativos disponibles o instalar la cultura de responsabilidad de que los hogares actualicen su información mediante los respectivos mecanismos que lo faciliten y fomenten, los registros de información social en general aceptan que una proporción de sus hogares pudiera tener información con algunos niveles de desactualización, lo que dependerá del tiempo transcurrido entre el levantamiento de la información y el presente. Se entiende que es más complejo excluir de los registros y, por lo tanto, de la posibilidad de acceder a prestaciones sociales del Estado, a hogares por el sólo hecho de que el levantamiento de su información se haya realizado hace algún tiempo considerado suficientemente amplio, obviando la posibilidad de que dicha información se encuentre plenamente vigente y sea actual.

En ese sentido, es posible adoptar una decisión respecto del tiempo en que se podría considerar un dato lo suficientemente antiguo como para no ser considerado como factible de incorporar a la base de datos de RSH. En relación con esto, se recomienda que de establecerse un límite se utilicen al menos los datos de 2015 en adelante, considerando que la base de datos de *Tekoporã* incorpora encuestas levantadas desde el año 2005 hasta 2021.

- iii) Muchos hogares presentan información incompleta, por lo que no permiten el cálculo de uno o más indicadores/variables que potencialmente deberían poder calcularse.

El paso siguiente consiste en evaluar si para estos hogares se dispone de la información necesaria para calcular las variables tanto del indicador de pobreza multidimensional como de los tres modelos de pobreza monetaria, que fueron previamente identificadas como potencialmente calculables, considerando la información que se incluye en el formulario de la Ficha Hogar (*Tekoporã*) e identificar a aquellos hogares de la Ficha Hogar que tienen los datos requeridos completos.

Los resultados del ejercicio indicaron, por una parte, que una proporción significativa de los hogares dispone de información completa (poco más de 100.000 hogares cuya información corresponde al año 2015 en adelante).

Por otra parte, se observó que una de las variables que más contribuyó a la reducción del número de hogares factibles de incorporar al RSH fue la ausencia de fecha de nacimiento de uno o más integrantes del hogar. Esta es una variable sensible, puesto que basta con que un integrante no tenga fecha de nacimiento para que no se puedan calcular los indicadores de proporción de integrantes por tramo de edad que consideran los modelos de pobreza monetaria. Aquí hay un desafío pendiente. Si es posible acceder a la información administrativa para validar los números de documento de identificación, que se hace en el Registro Social de Hogares, se podría también acceder de ese modo a las fechas de nacimiento de las personas, con lo cual se dispondría de una mayor cantidad de hogares en la base de datos de *Tekoporã*, integrables a la base de datos del RSH.

Como se ha observado, existen limitaciones para incorporar la base de datos de *Tekoporã* al RSH, sin embargo, sigue siendo una base de datos que cuenta con mucha y variada información, por lo que el esfuerzo institucional debería apuntar a aprovecharla y a disminuir las limitaciones. Integrar aquella parte de la base de datos de *Tekoporã* que presenta completitud de datos implicaría disponer de una base de datos híbrida, con hogares ingresados directamente al Registro Social de Hogares mediante su formulario de ingreso y hogares traídos desde la base de datos de *Tekoporã* que, si bien no conformarían

una base de datos perfecta, permitiría alcanzar una cobertura importante del RSH y las dificultades podrían sortearse en la transición de ambos instrumentos; en el intertanto el RSH alcanza por sí mismo, una cobertura suficiente.

d) Integración de bases de datos: reglas operacionales de priorización

Uno de los elementos centrales en una base de datos depurada es que considere que las personas solo pueden formar parte de un hogar y que cada hogar debe estar presente sólo una vez en la base de datos. Es por ello que, para integrar dos bases de datos se debe considerar la posibilidad de que uno o más hogares estén presentes en ambas bases de datos o que una o más personas formen parte de hogares distintos en cada una de las bases de datos. Para resolver este punto, en caso de presentarse, se recomienda considerar las siguientes reglas:

El hogar del Registro Social de Hogares y su composición familiar prevalecerá o primará sobre un hogar que provenga de la base de datos de *Tekoporã*. Ello implica:

- i) Si el mismo hogar y con similar composición familiar está presente en ambas bases de datos, se mantendrá el hogar y su información registrada en el RSH y se descartará el hogar de la base de datos de *Tekoporã*.
- ii) Si el mismo hogar (mismo jefe de hogar), con diferente composición familiar, se encuentra presente en ambas bases de datos, se mantendrá el hogar, su composición familiar y su información registrada en el RSH y se descartará el hogar y la información de la base de datos de *Tekoporã*. Si lo anterior implica que uno o más integrantes del hogar en la base de datos de *Tekoporã* no está presente en el hogar del RSH, para ser incorporadas a la base de datos esas personas requerirían ser reencuestadas, mecanismo que debería ser garantizado con adecuado seguimiento para no generar errores de exclusión.
- iii) Si dos hogares distintos (diferentes jefes de hogar), uno de la base de datos del RSH y otro de la base de datos de *Tekoporã*, tienen uno o más integrantes en común, prevalecerá la pertenencia de estos integrantes en el hogar del RSH y se desvincularán del hogar de la base de datos de *Tekoporã*. Si el nuevo hogar que está en la base de datos de *Tekoporã* (hogar al que se le restan los integrantes presentes en un hogar del RSH), sigue manteniendo al jefe/a de hogar que se había reportado, este hogar es factible de integrar a la base de datos del RSH con la nueva composición familiar. Si el nuevo hogar de la base de datos de *Tekoporã* pierde a su jefe/a de hogar (forma parte de un hogar del RSH), entonces para ser considerado un hogar e integrarse a la base de datos del RSH, deberá ser reencuestado.

2. Recomendaciones para mantener actualizada la información del RSH

Mantener la información de los hogares actualizada es fundamental para conservar en el tiempo la legitimidad del RSH tanto desde la perspectiva de que sea un instrumento eficaz y justo, en un contexto de recursos escasos, para seleccionar los destinatarios de las prestaciones sociales que utilizan dicho instrumento, como para que los hogares se reflejen en la caracterización socioeconómica que el Estado les realiza.

En este contexto, es fundamental que existan estrategias y mecanismos que posibiliten que la información con la que se obtiene la clasificación socioeconómica de los hogares se mantenga actualizada y no se fuerce a que, cada cierto tiempo, sea necesario volver a realizar encuestajes masivos con los costos en tiempo y financieros que ello implica. A continuación, se desarrollan algunas recomendaciones que contribuyen a evitar la obsolescencia de la información.

a) Desarrollar campañas informativas respecto de la importancia de mantener la información actualizada

Una primera recomendación está en la línea educativa. Es importante ir instalando socialmente la importancia de que las personas que están en el Registro Social de Hogares mantengan su información actualizada. En un contexto de recursos escasos, el Estado debe apoyar prioritariamente, a través de sus políticas y programas sociales, a la población en situación de pobreza y mayor vulnerabilidad. Para que ello sea posible se requiere de instrumentos de priorización bien diseñados y que cuenten con información lo más actualizada posible. Estos elementos se deben transmitir comunicacionalmente a la población del país e instarlas a que cada vez que sus condiciones socioeconómicas cambien (mejoren o empeoren), ello sea informado al RSH. La comunicación y educación ciudadana en este sentido debe ser tanto respecto de la importancia de mantener actualizada la información como de los canales que existen para ello, de modo que, ante situaciones de emergencia, puedan ser fácilmente contactados y acceder a prestaciones sociales.

b) Diseñar e implementar mecanismos para que los hogares conozcan su información en el RSH

Es muy relevante, y no sólo por razones de transparencia y de la necesaria legitimidad con la que debe contar un instrumento de selección de usuarios como es el RSH para sostenerse en el tiempo, que las personas que están en el registro puedan conocer su clasificación socioeconómica como hogar y la información utilizada para construir dicha clasificación. La campaña comunicacional señalada en el punto anterior en que se solicita a las personas que mantengan su información actualizada en el RSH debe ir acompañada por la posibilidad cierta de que las personas puedan revisar su información y visualizar cuando ella esta desactualizada.

En este contexto, se recomienda que se diseñe una cartola sobre el Registro Social de Hogares a la que puedan acceder los integrantes mayores de edad de ese hogar y que incluya la clasificación socioeconómica del hogar y la información con la cual dicha clasificación es construida.

Para que los hogares puedan acceder a su cartola se recomienda que existan múltiples canales, presenciales y virtuales. Entre ellos, las oficinas de los servicios públicos del nivel central y territorial, colaboradores en la implementación del RSH y que atienden público, en los que se pueda solicitar la cartola o, alternativamente, extraer de un tótem disponible en dichas oficinas; y la plataforma web del RSH que se ha recomendado con anterioridad.

c) Implementar mecanismos que faciliten la actualización de la información del RSH por parte de los hogares

De manera complementaria a las campañas comunicacionales que educan y llaman a mantener la información actualizada en el RSH y de los canales para acceder a la cartola del RSH, que permite a las personas conocer su información en el RSH y visualizar si esta se encuentra actualizada o no, es necesario que se implementen las vías o mecanismos que viabilicen o hagan posible la actualización de la información.

d) Multiplicación de los canales presenciales de actualización de información del RSH, involucrando a distintos servicios públicos

Si se asume la estrategia de involucrar de manera colaborativa a distintos servicios públicos, centralizados y descentralizados, en apoyar el ingreso de los hogares al RSH y en que a través de ellos las personas puedan acceder a la cartola del RSH, tiene todo el sentido de que sean canales también para actualizar la información del RSH.

Las personas deben poder acudir presencialmente a estos servicios colaboradores para solicitar el ingreso al RSH, para solicitar su cartola del RSH o para actualizar, cuando corresponda, su información del RSH.

Estos elementos adicionales de acceso a la cartola del RSH y de actualización de la información, son aspectos que deben ser incluidos también en los convenios de colaboración que suscriba el Ministerio de Desarrollo Social con los servicios colaboradores del registro para asegurar el financiamiento, las capacitaciones a los funcionarios de los servicios, la prestación de los servicios acordados y protocolos de los procesos, la protección de datos personales y las funcionalidades de la plataforma web si esta última es desarrollada, entre otros.

e) Posibilidad de actualizar información en la plataforma web del RSH

Junto con lo anterior se recomienda incorporar en la plataforma web del RSH la posibilidad de que las personas, de manera directa, puedan actualizar su información en línea. Ello requiere también el desarrollo de protocolos sencillos y de fácil comunicación que aseguren la identificación de quien actualiza la información, que debe ser un integrante mayor de edad del hogar, además de los respectivos respaldos que se consideren necesarios en virtud de las implicancias que puede tener para la Clasificación Socioeconómica del Hogar la modificación de parte o de la totalidad de la información autorreportada previamente. En el desarrollo web debieran incorporarse perfiles de usuarios habilitados con atributos diferenciados, en los que se pueda hacer trazabilidad de los cambios en la información.

f) Actualización de escritorio de aquella información que es factible de actualizar por esta vía

Si bien es cierto que el Estado no dispone de toda la información para ir actualizando la información por fuentes administrativas y es por ello que se levanta la información mediante el llenado de un formulario autorreportado, también es cierto que parte de la información y/o de los indicadores que conforman la medición de pobreza monetaria y pobreza multidimensional pueden ser actualizados desde el escritorio. Este es el caso de los indicadores de proporción de integrantes de un hogar en determinado rango de edad respecto del total de integrantes. A partir de la fecha de nacimiento de las personas, información que está disponible en el RSH, se pueden ir actualizando los indicadores y por tanto la Clasificación Socioeconómica de los Hogares. Además, aun cuando en la actualidad no sea posible acceder a registros administrativos en muchas áreas o dimensiones, con información del mismo Registro Civil se puede ir actualizando la composición de los hogares descontando fallecidos y agregando los nuevos nacimientos en el hogar de la madre. Mantener la información actualizada y aprovechar los registros administrativos disponibles corresponden a una estrategia deseable para mantener la calidad de los datos y la justicia de la clasificación socioeconómica de los hogares.

g) Supervisión en terrenos y de manera aleatoria de la actualización de los hogares en base a perfiles de riesgo

Establecer un conjunto de estrategias orientadas a mantener lo más actualizada posible la información del RSH implica que no se requiera la implementación de encuestajes masivos cada cierto tiempo. Pero ello no implica que no sea necesario implementar, ya sea desde el Ministerio o desde los municipios, cierta supervisión aleatoria en terreno para evaluar la autenticidad de la información que se mantiene en el RSH y el comportamiento de las personas en materia de reportar cambios en la información.

Por ello se recomienda que se implementen procesos de supervisión en terreno de manera aleatoria a una proporción a definir de poblaciones y territorios para los cuales el sistema de monitoreo de comportamiento de los datos levante alertas.

B. Monitoreo del comportamiento de datos del RSH

Es importante también diseñar estrategias de monitoreo del comportamiento de los datos del RSH. Ello permite no sólo ir evaluando la calidad de los datos contenidos mediante análisis comparativos pertinentes con la información levantada por la Encuesta Permanente de Hogares y observar brechas en los datos y su evolución en el tiempo. Esto permite utilizar esa información para ir evaluando el comportamiento de la metodología adoptada para caracterizar socioeconómicamente a los hogares y sus resultados y detectar zonas territoriales o grupos poblacionales en los que se debieran focalizar estrategias de supervisión o reencuestaje, ya sea porque presentan información con algún grado de anomalía o porque presentan comportamientos de actualización de datos muy inferiores a otras poblaciones o territorios.

Un buen sistema de monitoreo de la información contenida en el RSH es fundamental para levantar alertas respecto de la pérdida de calidad de los datos y sus efectos en la Clasificación Socioeconómica de los Hogares. Estas alertas deben dar paso a acciones orientadas a subsanar las dificultades detectadas para mantener las bondades del RSH.

C. Avanzar gradualmente hacia la incorporación de registros administrativos

Una vez levantados todos los requerimientos de información se recomienda incluir las variables en el formulario de levantamiento de información, el que debe considerar tanto información autorreportada por los hogares como información de las bases de datos que posee el Estado, la que puede provenir tanto de anteriores fichas de autorreporte (ejemplo, base *Tekoporã*), como de información de registros administrativos (ejemplo, matrícula del sistema escolar, registro civil de identificación —nacimientos, defunciones— y pensiones contributivas y no contributivas). Todo hogar que tuvo Ficha debería ser parte del RSH, evitando encuestajes o levantamientos de información masivos.

En la construcción del RSH y de su correspondiente indicador o indicadores de focalización el Estado debe tener una mayor responsabilidad en la identificación y selección de usuarios de la protección social, evitando que las personas deban “demostrar su pobreza”, usando preferentemente información disponible en el Estado.

Para mantener la información del RSH actualizada, el RSH debe considerar mecanismos para que los hogares puedan ingresar y/o acceder a actualizar su información del RSH (incluyendo la solicitud en oficinas locales, plataforma web, celular, y barridos masivos o locales). Asimismo, el RSH debe tener mecanismos de inscripción para que cualquier hogar que lo desee pueda acceder a este (lógica universal).

Otro mecanismo para mantener actualizada la información del RSH, y al mismo tiempo ampliar su cobertura, es que todas las prestaciones del Sistema de Protección Social incorporen como requisito para su acceso que las personas estén inscritas para poder postular a cualquier prestación de protección social.

El RSH debe incluir un mecanismo de verificación de la información para minimizar el autorreporte condicionado en función del tipo de prestación que se busca recibir. Este debiera incorporar tanto la visita domiciliaria con la aplicación del cuestionario in situ que permite verificar las condiciones de la vivienda como los cruces con información administrativa, por ejemplo, el registro civil.

D. Utilización de los registros sociales en la priorización de destinatarios de programas sociales

El cómo se utiliza la información disponible en los registros sociales de hogares para la selección de destinatarios de programas y prestaciones sociales por parte de los servicios ejecutores tiende a ser un factor poco considerado, pero juega también un rol relevante para la legitimidad de la política social y para el sistema de información social.

En esta materia hay dos elementos que deben ser considerados. El primero se refiere a la existencia de programas o prestaciones sociales con baja cobertura en relación a la población potencial o la que experimenta el problema, lo que implica que una proporción importante de la población afectada no accede al programa o prestación generando decepción o molestia por parte de quienes esperaban acceder a estos. En dichos casos es bastante habitual que la población no seleccionada se haga la idea de que es el instrumento de caracterización socioeconómica el problema y no la baja o insuficiente cobertura del programa, generándose, de esta manera, un proceso de deslegitimación del instrumento. El segundo está referido a considerar en los procesos de selección información o indicadores no pertinentes respecto del problema que se busca resolver. A modo de ejemplo, que se consideren las condiciones socioeconómicas del hogar para acceder a un programa que busca prevenir o enfrentar problemas de violencia intrafamiliar. El mal uso de la información disponible en los registros sociales atenta también en contra de la eficacia de la política y de la legitimidad del instrumento.

Respecto de los problemas descritos se recomienda también que el Ministerio de Desarrollo Social, junto con disponibilizar la información del RSH para apoyar los procesos de selección de destinatarios de prestaciones y programas sociales, ejerza un liderazgo en la forma de asistencia técnica respecto de cuál información y de qué manera es utilizada en los procesos de selección, velando por la calidad de los mecanismos de selección y prelación de los distintas prestaciones y programas usuarias, lo que contribuye a fortalecer la política social y proteger la legitimidad del registro.

E. Condiciones políticas y técnicas para la articulación y coordinación interinstitucional en el poblamiento de datos y uso de datos

La posibilidad de avanzar hacia la incorporación de registros administrativos al RSH puede lograrse por la vía de sumar distintos servicios públicos centralizados y descentralizados en el levantamiento de información y actualización de datos, de ampliar la información disponible en el RSH de manera pertinente a las necesidades que tienen los servicios que ejecutan prestaciones y programas sociales para seleccionar sus destinatarios y aumentar el conjunto de la oferta que utiliza el RSH para seleccionar sus destinatarios. Ello requiere de una convicción y liderazgo importante por parte de la autoridad política responsable del RSH y disponer adicionalmente de los equipos técnicos necesarios que puedan ir operativizando el crecimiento y fortalecimiento del registro en las distintas dimensiones indicadas.

De no existir el liderazgo señalado o los equipos técnicos y otros recursos necesarios, se pone en riesgo la posibilidad de contar con un Registro Social de Hogares robusto, lo que a su vez implica una reducción de la eficiencia y eficacia de la política social y del sistema de protección social, limitando los avances en reducción de la pobreza y vulnerabilidad de los hogares. Ello también es clave respecto de los procesos de articulación interinstitucional entre diversos organismos del Estado y en particular, entre quienes están a cargo del diseño, coordinación e implementación de la política social.

Sería importante avanzar hacia el establecimiento de mesas de trabajo políticas lideradas por el Ministerio de Desarrollo Social que incluyan a los distintos servicios públicos relacionados con el diseño e implementación del RSH, que se reúnan periódicamente (por ejemplo, cada tres meses), y en cuya instancia se tomen decisiones y se evalúen los avances en la progresión de implementación del RSH. Además, debieran establecerse mesas técnicas de coordinación y trabajo interinstitucional en las que se decidan los detalles, se identifiquen las acciones y actividades, y se ejecuten las tareas que permitan materializar las decisiones adoptadas en las mesas de trabajo de autoridades políticas.

F. Legitimidad, transparencia y simplicidad de los registros de datos y su uso

La legitimidad de instrumentos de selección de destinatarios de programas y prestaciones sociales es un factor determinante para la permanencia de estos en el tiempo. Si los instrumentos se deslegitiman, la decisión política debe ser reemplazarlos. En la legitimidad interactúan dos elementos centrales, la robustez técnica del instrumento de caracterización socioeconómica, de su uso y de los datos que lo alimentan; y la percepción social respecto de la capacidad del instrumento de discernir con justicia respecto de quienes requieren prioritariamente el apoyo del Estado. Respecto de este último punto, la simplicidad y transparencia del instrumento y de su uso son factores críticos.

La simplicidad guarda relación con que es deseable que tanto el instrumento de caracterización socioeconómica como la utilización que se hace de este en los procesos de selección sea de fácil comprensión para los potenciales destinatarios de programas y prestaciones sociales. Las personas deben verse reflejadas en los instrumentos de caracterización socioeconómica, por lo que se deben evitar fórmulas complejas que impliquen que la ciudadanía no logre entender el porqué es clasificado en tal o cual tramo de pobreza y/o vulnerabilidad. Si sumado a ello se transparenta la construcción del indicador socioeconómico, tanto de la perspectiva de su cálculo como de la información de las personas y hogares que se emplea en dicho cálculo, transparentando además cómo la oferta de programas sociales selecciona a sus destinatarios, utilizando o no dicha caracterización socioeconómica, y si la utiliza, si considera sólo la caracterización socioeconómica o esta es complementada con otra información, se avanza hacia un sistema de priorización de mayor legitimidad social en un contexto de creciente empoderamiento ciudadano, lo que fortalece el instrumento y le da sostenibilidad en el tiempo.

Algunas recomendaciones incluyen el que se diseñe una cartola sobre el Registro Social de Hogares a la que puedan acceder los integrantes mayores de edad de ese hogar y que incluya, junto a la clasificación socioeconómica del hogar, la información con la cual dicha clasificación es construida. Además, sería relevante que las personas conozcan cómo la oferta de programas y prestaciones sociales selecciona sus destinatarios, especialmente cuando las prestaciones no son de carácter universal selectivo e involucran por lo tanto, procesos de prelación para ajustarse a los cupos disponibles (población a la que pueden atender es inferior a la población que experimenta el problema). Esto último se puede abordar mediante cartillas informativas, información disponible en las páginas web y campañas comunicacionales de los programas y prestaciones sociales que utilizan información del RSH en sus procesos de selección.

G. Recomendaciones para la implementación con resguardo de la protección de datos, seguridad de la información y avances hacia la digitalización

La construcción, implementación y operación del Registro Social de Hogares implica que el Ministerio de Desarrollo Social del Paraguay accederá a un volumen muy importante y creciente de datos personales, algunos de ellos sensibles. Ello significa que las responsabilidades del Ministerio van más allá de disponer de una base de datos de amplia cobertura y con información de alta calidad, sino que también incluye la responsabilidad de protección de datos personales de los hogares que forman parte del registro.

En este sentido, resulta relevante la revisión de los aspectos normativos vigentes y su necesidad de fortalecerlos en caso de que no garanticen la adecuada protección de datos, el levantamiento de procesos y la incorporación de tecnologías que permitan la seguridad de la información en las fases de levantamiento, almacenamiento, tratamiento e intercambio de datos personales.

Se recomienda revisar la legislación vigente y en caso de ser necesario incorporar resguardos adicionales en la forma de resoluciones generales, compromisos establecidos con servicios colaboradores y usuarios de datos del RSH y con los diferentes funcionarios públicos que con motivos de las tareas que desarrollan en el marco del RSH deben, irremediablemente, acceder a datos personales, que señalen la responsabilidad que implica acceder a estos datos y de la prohibición y sanciones a las que se exponen en caso de apropiarse de dichos datos y/o divulgarlos de alguna forma que no sea para los fines que se ha levantado la información.

En materia de procesos, se sugiere definir la estructura del RSH y la relación entre cada uno de los actores involucrados. Existirán tres grandes grupos de procesos: los procesos operacionales sobre los que se apoya el Ministerio para el desempeño del RSH; los procesos estratégicos que orientan a todo el sistema de gestión hacia la mejora continua y los procesos de soporte que mantienen a los anteriores. En cada uno de los procesos identificados, además de la gestión de calidad, debe primar la preocupación la seguridad de la información. Idealmente, los procesos deben ser elaborados en el marco de la norma ISO 9001:2015, que es un estándar internacional que establece un Sistema de Gestión de Calidad (SGC).

En el marco del levantamiento, almacenamiento, tratamiento e intercambio de datos, es preciso identificar con claridad los actores involucrados, los que no deben ser más de los necesarios y deben desarrollarse herramientas que permitan levantar alertas de seguridad e incluir trazabilidad de modo de identificar al o los responsables.

La seguridad de la información debe hacerse cargo de la disponibilidad de esta, lo que implica que esté accesible cuando se necesite; de su integridad, que se refiere a conservar el contenido original, libre de modificaciones y errores que modifiquen en el contenido; y de la confidencialidad de la información, que se refiere a restringir, garantizar la seguridad y no revelar información a individuos, entidades o procesos no autorizados.

Además, el RSH requiere disponer de la infraestructura tecnológica, de los *softwares* pertinentes y de los desarrollos informáticos adicionales que permitan su operación eficiente y eficaz en los términos de almacenamiento de datos y su tratamiento y, en lo posible, también en materia de intercambio de datos que implique avanzar hacia la interoperabilidad. Pero esos elementos tecnológicos deben ser diseñados y definidos pensando además en reducir los riesgos en materia de seguridad de la información que deben considerarse.

Con estos aspectos, el Ministerio de Desarrollo Social del Paraguay podrá contribuir a la generación de información social pertinente y avanzar hacia un robusto sistema de información que implique eficiencia, eficacia y justicia en su operación y que pueda perdurar en el tiempo, independiente de ajustes conceptuales y/o metodológicos que se le pudieran introducir a partir de la información que se levante en los procesos de monitoreo y supervisión.

Bibliografía

- Alkire, S. y J. Foster (2011), "Counting and multidimensional poverty measurement", *Journal of Public Economics*, 95, 476–487.
- _____(2007), "Counting and Multidimensional Poverty Measurement", Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) Working Paper 7.
- Arriagada, I. (2005), "Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género", *Revista de la CEPAL*, edición 85 (LC/G.2266-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Atuesta, B y T. Van Hemelryck (2022), "Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: evidencia y aprendizajes sobre sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/143), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2020), "Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: avances y desafíos frente al COVID-19", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/140), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Berner, H. (2022) "Orientaciones estratégicas para el Registro Social de Hogares en el Paraguay", *Nota técnica* No. 4, 14 de junio de 2022. Inédito.
- Berner H. y L. Díaz (2022), "Apoyo al fortalecimiento del Registro Social de Hogares en el Paraguay", *Nota técnica* No. 2, enero de 2022, inédito.
- Cecchini, S. (compilador) (2019), *Protección social universal en América Latina y el Caribe, Textos seleccionados 2006-2019* (LC/M.2019/5), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- _____(2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- _____(2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2), Santiago.
- _____(2012), *Eslabones de la desigualdad Heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539-P), Santiago.
- _____(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- Comisión Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) Paraguay (2022), "Segundo Informe Nacional Voluntario, Paraguay 2021. Caminando juntos hacia un Paraguay más inclusivo, participativo y resiliente".

- Díaz, L. (2022), "El Registro Social de Hogares de Paraguay. Recomendaciones finales para fortalecer su implementación", Julio de 2022, inédito.
- DNP (Dirección General de Planeamiento) - Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (2020), Boletín IFE-2020: Caracterización de la población beneficiaria, ANSES, Buenos Aires, Argentina.
- Fenochietto, R. y C. Pessino (2011), "La efectividad de las redes de protección social: El rol de los sistemas integrados de información social en Argentina", Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación y Economista Jefe, notas técnicas IDB-TN-187. Disponible [en línea] https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La_efectividad_de_las_redes_de_prot_ecci%C3%B3n_social_El_rol_de_los_sistemas_integrados_de_informaci%C3%B3n_social_en_Argentina.pdf.
- Gobierno del Paraguay (2020), "Ley N°6628/2020 que establece la gratuidad de los cursos de admisión y de grado en todas las universidades públicas del país, en el Instituto Superior de Bellas Artes, Instituto Nacional de Educación Superior, en institutos de formación docente, dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias y en el Instituto Nacional de Salud".
- _____(2018), Decreto Reglamentario N° 367/2018, por el cual se reglamenta la Ley N° 6137/2018, se establece las funciones, atribuciones y la estructura del Ministerio de Desarrollo Social.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) Paraguay (2021), "Boletín Técnico de Índice de Pobreza Multidimensional", junio de 2021.
- MDS (Ministerio de Desarrollo Social del Paraguay) (2021), "Poder Ejecutivo". Resolución MDS N°1521/2021.
- _____(2020), Plan Nacional de Reducción de la Pobreza-*Jajapo*.
- MDS Argentina (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) (2021), "RENATEP: Registro nacional de trabajadores y trabajadoras de la economía popular: Hacia el reconocimiento de las trabajadoras y los trabajadores de la economía popular. Primer informe de implementación", MDS. Buenos Aires, Argentina. Disponible [en línea] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/05/informe_completo_renatep.pdf.
- Robles, C. y C. Rossel (2021), "Herramientas de protección social para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la experiencia de América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/135), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (2021), "Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030", diciembre de 2014. Actualizado en 2021.
- Sistema integrado de focalización para la inclusión social. Disponible [en línea] https://www.mef.gob.pe/contenidos/comunicado/descripcion_consultor_SIFIS.pdf.
- Székely, M. (2015), "Cambios en la institucionalidad de la política de protección social en América Latina y el Caribe: avances y nuevos desafíos", *Nota Técnica*, N° 810, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Uranga, W. (ed.) (2021), *Políticas Sociales: estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro*, Vol. 2. 1ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; CEIL-CONICET; RIPPSO; Paraná: FAUATS. Disponible [en línea] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/6367_-_libro_politicas_sociales_vol_2-web.pdf.
- UTGS (Unidad Técnica del Gabinete Social de Paraguay) (2021), Sistema de Protección Social del Paraguay-Vamos. Normativa, marco estratégico y gestión institucional-Planificación 2019-2023, febrero de 2021.
- _____(2019) "Marco estratégico de objetivos y acciones del Sistema de Protección Social del Paraguay (2019-2023)", Asunción.

Para identificar a la población potencialmente destinataria de las políticas y programas sociales, en el marco del Plan Nacional de Reducción de la Pobreza *Jajapo* Paraguay, el Ministerio de Desarrollo Social del país se encuentra implementando el Registro Social de Hogares (RSH). Se espera que este registro sea parte de un sistema de información más amplio, que integre diferentes bases de datos y fuentes de información e incluya registros administrativos, lo que permitiría no solo mejorar la selección de destinatarios del conjunto de las prestaciones sociales, sino también apoyar el diseño de nuevas prestaciones o la reformulación de prestaciones sociales existentes.

En el presente documento se destaca que, tras los impactos de la pandemia de COVID-19, se ha hecho aún más urgente avanzar hacia una mayor cobertura e interoperabilidad de los registros sociales, así como en la mejora de su estructura tecnológica, su gobernanza y la institucionalidad en que se basan. Se aborda la experiencia del Paraguay en esta materia y se brindan recomendaciones para el fortalecimiento del Registro Social de Hogares en su proceso de construcción.