

Desafíos y avances del sistema de protección social en Paraguay

Desafios e avanços do sistema de proteção social no Paraguai

 **Héctor Ramón Cárdenas Molinas**
Unidad Técnica del Gabinete Social
(UTGS), Paraguay.

 **Perla Liliana Servian González**
Unidad Técnica del Gabinete Social
(UTGS), Paraguay.

 **Juan Ángel Rodríguez Meza**
Unidad Técnica del Gabinete Social
(UTGS), Paraguay.

 **Diana Noemí Cantero González**
Unidad Técnica del Gabinete Social
(UTGS), Paraguay.

 perlaservian@gmail.com

 <https://doi.org/10.28917/ism.2025-v6-id175>

Resumen: El Sistema de Protección Social (SPS) en Paraguay avanza hacia una gestión más articulada, inclusiva y basada en evidencia. Bajo la coordinación interinstitucional del Gabinete Social, acompañada por la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS), se ha impulsado la implementación del sistema en 26 Distritos de 9 Departamentos del país. Los resultados evidencian avances significativos en la consolidación del SPS en Paraguay, especialmente en la implementación territorial a través de las Mesas de Protección Social (MPS) y los Planes de Acción Territorial (PAT), que fortalecen la articulación entre los niveles Nacional y Local. La matriz de planificación estratégica del SPS se consolida como una herramienta estratégica de monitoreo y rendición de cuentas, asegurando la coherencia entre las acciones territoriales y las prioridades nacionales de desarrollo. Asimismo, la consolidación del Sistema Integrado de Información Social (SIIS) que integra datos de 121 programas sociales e incorpora 2.820.967 beneficiarios únicos lo que representa un logro sustancial en materia de transparencia, focalización y eficiencia de la política social. No obstante, persisten desafíos para el SPS, principalmente en lo referente al fortalecimiento de la corresponsabilidad de los Gobiernos Locales y, en el caso del SIIS, en la actualización permanente de los datos y la interoperabilidad entre instituciones. Estos aspectos resultan fundamentales para garantizar la sostenibilidad y la efectividad de una política social moderna, coordinada y orientada a resultados.

Palabras clave: protección social, sistema integrado, Paraguay, cobertura, avances.

Resumo: O Sistema de Proteção Social (SPS) no Paraguai caminha para uma gestão mais coordenada, inclusiva e baseada em evidências. Sob a coordenação interinstitucional do Gabinete Social, com o apoio de sua Unidade Técnica do Gabinete Social (UTGS), a implementação do sistema tem sido promovida em 26 Distritos, distribuídos por 9 Departamentos do país. Os resultados demonstram um progresso significativo na consolidação do SPS no Paraguai, especialmente em sua implementação territorial por meio das Mesas de Proteção Social (MPS) e

Revista MERCOSUR de políticas sociales
Revista MERCOSUL de políticas sociais
Vol. 6 - 2025

ISSN 2523-0891 (impreso)
ISSN: 2663-2047 (online)

 Publicado en acceso abierto bajo la
Licencia Creative Commons.

dos Planos de Ação Territorial (PAT), que fortalecem a coordenação entre os níveis nacional e local. A matriz de planejamento estratégico do SPS está sendo consolidada como uma ferramenta estratégica de monitoramento e prestação de contas, garantindo a coerência entre as ações territoriais e as prioridades nacionais de desenvolvimento. Além disso, a consolidação do Sistema Integrado de Informações Sociais (SIIS), que integra dados de 121 programas sociais e inclui 2.820.967 beneficiários únicos, representa uma conquista substancial em termos de transparência, focalização e eficiência da política social. Contudo, o Sistema de Proteção Social (SPS) ainda enfrenta desafios, principalmente no que diz respeito ao fortalecimento da corresponsabilidade dos governos locais e, no caso do Sistema Integrado de Informação Social (SIIS), à atualização contínua de dados e à interoperabilidade entre as instituições. Esses aspectos são fundamentais para garantir a sustentabilidade e a eficácia de uma política social moderna, coordenada e orientada para resultados.

Palavras-chave: proteção social, sistema integrado, Paraguai, cobertura, avanços.

I. Introducción

El Sistema de Protección Social (SPS) en Paraguay constituye una política pública estratégica orientada a garantizar el bienestar de la población a lo largo del ciclo de vida, mediante la articulación de acciones, programas, proyectos y planes que promuevan la inclusión, la equidad y la reducción de la pobreza. Su diseño y consolidación responden a la necesidad de articular la intervención en la familia y el territorio, mediante la coordinación interinstitucional del Estado, asegurando una gestión social basada en evidencia, transparencia y resultados.

En los últimos años, el país ha impulsado importantes avances en la consolidación de este sistema, destacándose la actualización del marco normativo, la implementación territorial a través de las Mesas de Protección Social (MPS) y los Planes de Acción Territorial (PAT), así como el desarrollo del Sistema Integrado de Información Social (SIIS), herramienta tecnológica clave para la gestión y seguimiento de las políticas sociales.

El presente documento titulado “Sistema de Protección Social en Paraguay, Desafíos y Avances” tiene por objetivo analizar los progresos alcanzados en la implementación del SPS, los logros en materia de gestión de la información social y los retos pendientes para consolidar un sistema más inclusivo, eficiente y sostenible. A partir de una metodología cualitativa y descriptiva-analítica, basada en la revisión de documentos oficiales, informes institucionales y estudios académicos recientes, se presentan los principales hallazgos sobre el funcionamiento del SPS y del SIIS.

2. Metodología

Este estudio se fundamenta en un enfoque cualitativo y descriptivo analítico, recurriendo a la revisión exhaustiva de documentos oficiales, normativas, informes institucionales y publicaciones académicas recientes. El corpus documental incluye básicamente:

- Normativa vigente: leyes, decretos y resoluciones relacionadas con protección social y sistemas de información.
- Informes institucionales oficiales: documentos del Gabinete Social y organismos multilaterales.
- Investigaciones académicas: artículos de la protección social en Paraguay.
- Datos abiertos y reportes estadísticos: cobertura y resultados operativos provisionales.

La selección de fuentes priorizó la actualidad, relevancia y oficialidad, excluyendo informes periodísticos no oficiales cuando no estaban sustentados por fuentes primarias. La recolección de información se realizó entre septiembre y octubre del 2025, asegurando la incorporación de las últimas actualizaciones normativas y operativas.

3. Resultados y Discusión

3.1. La protección social en el contexto internacional

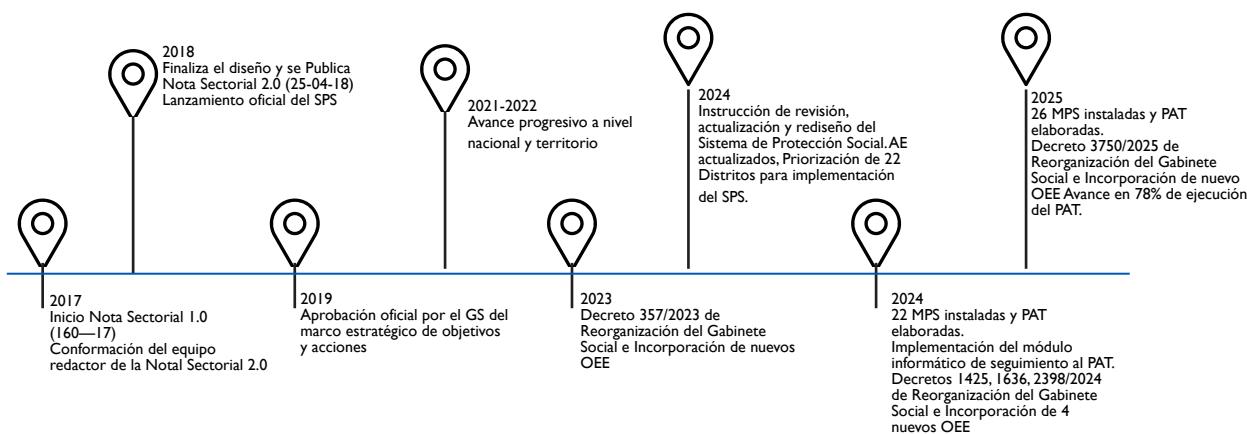
Según la OIT¹ el sistema de protección social agrupa las acciones estatales y políticas públicas orientadas a mitigar la vulnerabilidad económica y social de la población, garantizar el ejercicio de sus derechos humanos y promover la inclusión y la equidad. En este sentido, el Banco Mundial² menciona que los sistemas de protección social ayudan a las personas pobres y vulnerables a hacer frente a las crisis, encontrar empleo e invertir en la salud y la educación de sus hijos, y protegen a la población de edad avanzada, por su parte la CEPAL³ manifiesta que la protección social se orienta a abordar los riesgos que enfrenta toda la población a lo largo del ciclo de vida, así como los problemas

1 OIT. Informe mundial sobre la protección social.

2 Banco Mundial. Protección Social.

3 CEPAL. Protección Social.

Figura 1. Marco histórico del Sistema de Protección Social en Paraguay.



Fuente: Elaboración propia de la UTGS. 2025.

estructurales de la pobreza y la desigualdad de acuerdo a lo acordado en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (ARDSI), la protección social busca, más específicamente, “garantizar el acceso a ingresos adecuados para un nivel de bienestar suficiente de manera universal, servicios sociales (como salud, educación, agua y saneamiento), vivienda, políticas de inclusión laboral y trabajo decente”.

3.2. Sistema de Protección Social en Paraguay⁴

El Sistema de Protección Social (SPS) es una política pública que busca articular y coordinar las estrategias de intervención del Estado en materia social, con un enfoque integral, de derechos ciudadanos y a lo largo del ciclo de vida.

Marco histórico resumido del SPS

El SPS en Paraguay surge como respuesta a un conjunto de transformaciones sociales, brechas estructurales y decisiones políticas que se intensificaron entre 2000 y 2019. Su creación no fue un hecho aislado, sino el resultado de tendencias acumuladas y de la necesidad de contar con un sistema más articulado, eficiente y orientado al ciclo de vida.

La línea de tiempo refleja un resumen desde el 2017 a la fecha un proceso continuo de diseño, institucionalización, revisión y expansión territorial del Sistema de Protección Social, con hitos normativos clave y un avance progresivo hacia la consolidación de un modelo articulado, territorial y orientado a resultados para el periodo 2024–2028 (Figura 1).

La conducción del SPS está a cargo del Gabinete Social de la Presidencia de la República, que actúa como instancia rectora, normativa y articuladora de las políticas sociales y se apoya en la Unidad Técnica del

Gabinete Social (UTGS) para su seguimiento, lo cual se enmarca jurídicamente en el Decreto 357/2023⁵ por la cual se reorganiza el Gabinete Social de la Presidencia de la República, se dispone la incorporación de nuevos organismos y entidades al mismo y se deroga el Decreto N.º 376/2018.

Pilares principales del SPS

El SPS se estructura en tres pilares básicos:

I. Integración Social

- Incluye políticas universales y selectivas orientadas a población en situación de pobreza.
- Programas no contributivos, de asistencia social, etc.

II. Inserción Laboral y Productiva

- Acciones para mejorar la empleabilidad, promover empleo formal, regulación laboral, etc.

III. Seguridad Social

- Incluye políticas contributivas y no contributivas.
- Cobertura de jubilaciones, pensiones, seguro médico para los asegurados, entre otros.

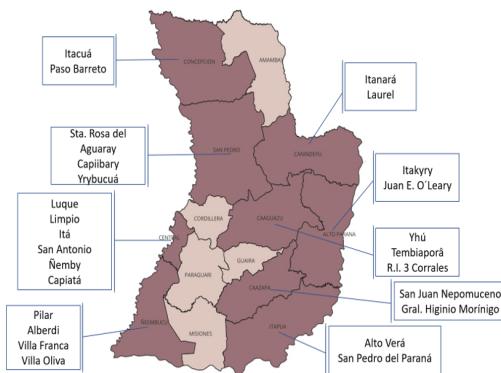
Cobertura del SPS

Actualmente se encuentra implementado el SPS en

4 Gabinete Social. UTGS. Sistema de Protección Social.

5 Presidencia de la República. Decreto N.º 357/2023.

Figura 2. 26 Distritos priorizados en el SPS.



Fuente: Elaboración propia de la UTGS. 2025..

26 Distritos priorizados de 9 Departamentos⁶, donde se han instalado las Mesas de Protección Social (MPS) y elaborado los Planes de Acción Territorial (PAT).

Planificación del SPS y acciones en territorio

El SPS cuenta con la matriz de planificación estratégica que es una herramienta de gestión estratégica que orienta la implementación y el seguimiento de las acciones estratégicas articuladas entre las instituciones que conforman el sistema.

La matriz contempla los objetivos por rango etáreo y cuenta con los datos de población, indicadores, meta y la brecha por cada acción estratégica, permitiendo visualizar de manera integrada las acciones y metas del SPS. Además, se enmarca en el ciclo de planificación del sector público, asegurando la alineación con los planes nacionales de desarrollo y las prioridades establecidas por el Gabinete Social de la Presidencia de la República.

Su actualización responde a la necesidad de ajustar las estrategias y metas conforme a los avances logrados, los cambios en el contexto socioeconómico y los compromisos asumidos por el Estado paraguayo en materia de desarrollo social y derechos humanos. De esta manera, la matriz se convierte en un instrumento clave para el monitoreo interinstitucional y la rendición de cuentas.

Po otro lado se cuenta con el Plan de Acción Territorial (PAT) del SPS como un instrumento operativo que orienta la implementación de las políticas y acciones del Sistema en el territorio. Su propósito es articular los esfuerzos de las instituciones públicas, los gobiernos locales, la sociedad civil y otros actores comunitarios,

a fin de garantizar la protección y promoción social de las personas, familias y comunidades, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad.

3.3. Sistema Integrado de Información Social⁷

El Sistema Integrado de Información Social (SIIS) es concebido como una plataforma tecnológica centralizada que consolida información proveniente de los distintos programas sociales estatales. Sus componentes fundamentales incluyen:

Tabla 1. Componentes actuales de Sistema Integrado de Información Social

Módulos principales del SIIS	Descripción
Registro de participantes	Base centralizada con información individualizada sobre personas que reciben las prestaciones del estado
Catálogo de ofertas	Información sistematizada de las prestaciones, y servicios brindados por las instituciones públicas
Módulo de carga	Unidad crítica destinada a facilitar la migración estructurada de datos
Expediente ciudadano	Unidad funcional orientada a la consulta integrada de datos individuales provenientes de fuentes oficiales.
Cuadros estadísticos	Unidad analítica que presenta resúmenes estadísticos de la información consolidada en el SIIS.

La arquitectura actual del SIIS permite consolidar tanta información nominal de beneficiarios, ubicación geográfica, tipo de beneficios recibidos, en términos de educación, empleo, salud, asistencia social, etc. considerados de prioridad por el Gabinete Social.

⁶ Gabinete Social. UTGS. Sistema de Protección Social. MPS.

⁷ Gabinete Social. UTGS. Sistema Integrado de Información Social.

La migración de datos hacia el sistema se realiza a través del módulo de carga y corresponde al personal responsable designado por cada institución implementadora del programa social. Para este proceso existe un protocolo de carga compuesto por 32 variables, el cual facilita la estandarización y homogeneización de la información. La aplicación sistemática de dicho protocolo permite asegurar la validez estructural de los registros, reducir la variabilidad en los formatos de entrada y optimizar la trazabilidad de los datos durante las fases de ingestión y procesamiento.

Una vez ingresados los datos en el sistema, la validación se realiza en dos fases complementarias: en primer lugar se efectúa una verificación sintáctica y estructural frente al protocolo de carga comprobación de formato, presencia de campos obligatorios, tipos de dato y reglas de consistencia; una vez que los registros cumplen con estos requisitos formales, el sistema procede a la validación de identidad de cada beneficiario mediante su número de cédula de identidad, a través de un mecanismo de interoperabilidad con el sistema de identificaciones de la Policía Nacional. Este flujo de validación automatizado contribuye a la normalización y trazabilidad de los registros, reduce la duplicación y los errores de ingreso, y fortalece la veracidad y la transparencia de la información gestionada por el SIIS.

Población beneficiaria y cobertura geográfica del SIIS

A septiembre de 2025, el SIIS cuenta con un registro unificado de 121 programas sociales e incorpora 2.820.967 beneficiarios únicos, equivalente a aproximadamente el 43,9% de la población nacional; en el mismo corte temporal se contabilizan más de 4,5 millones de beneficios otorgados, lo que arroja un promedio de 1,6 prestaciones por beneficiario. Entre los principales programas integrados en el SIIS figuran:

- Tekoporá: transferencia monetaria condicionada para la población en situación de pobreza.
- Pensión Universal para Personas Adultas Mayores (Ley N°7322/2024)⁸: beneficio dirigido a adultos mayores de Paraguay establece la Pensión Universal para las Personas Adultas Mayores.
- Abrazo: una estrategia de protección social especializada, orientada a la atención integral de niños y adolescentes que se encuentran en

situación de trabajo infantil peligroso.

- Tenonderá: iniciativas de promoción de egreso de condiciones de pobreza a través de apoyo productivo.
- Programas de educación como becas acceso a viviendas, etc.

La unificación y depuración de datos permite identificar con mayor precisión las brechas de protección, reducir duplicaciones y dirigir recursos hacia los hogares de mayor vulnerabilidad, optimizando la eficiencia del gasto social, se traducen en mayor acceso a servicios y programas esenciales, especialmente para mujeres, niñez y hogares rurales en situación de pobreza. El fortalecimiento del cruce de información entre instituciones facilita la incorporación de nuevas familias a programas de transferencias monetarias, salud, educación, viviendas y otros servicios, por otro lado, permite un seguimiento de los beneficiarios, contribuyendo a reducir gradualmente las condiciones de pobreza y vulnerabilidad en el país.

Impacto del SIIS en la gestión de políticas sociales

La implementación y consolidación del Sistema Integrado de Información Social (SIIS) ha generado transformaciones sustantivas en la gestión de las políticas sociales en Paraguay, posicionándose como una herramienta estratégica para la planificación, focalización, monitoreo y evaluación de intervenciones públicas. Su impacto puede analizarse en diversas dimensiones operativas y estratégicas:

Focalización y equidad distributiva

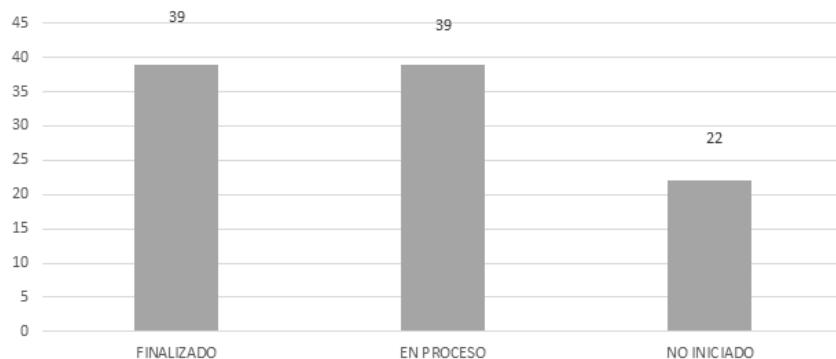
El SIIS ha permitido mejorar significativamente los mecanismos de focalización, reduciendo los errores de inclusión, esto se sustenta gracias al intercambio de información de los registros administrativos, además la segmentación territorial granular y la aplicación de criterios técnicos validados por el Gabinete Social. Según el Plan Maestro del SIIS, esta capacidad ha contribuido a canalizar los recursos públicos hacia los grupos poblacionales con mayor riesgo social, optimizando la inversión social y fortaleciendo la equidad distributiva⁹.

Además, la integración de fuentes como el Identificaciones de la Policía Nacional, Registro Civil de las personas, el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) y el Instituto de Previsión Social (IPS), Función Pública, etc. han permitido construir perfiles multidimensionales de los beneficiarios, lo que facilita la identificación de estos e identificar incompatibilidades.

8 Ley N.º 7322/2024.

9 Gabinete Social. UTGS. Plan Maestro.

Figura 3. Porcentaje de avance de los 26 Distritos priorizados con 1353 requerimientos del PAT.



Fuente: PAT. Corte septiembre 2025.

Transparencia y control institucional

La centralización de datos en el SIIS ha fortalecido los mecanismos de control interno y externo, permitiendo auditorías cruzadas entre instituciones y la detección de inconsistencias, dobles percepciones y posibles irregularidades. Informes técnicos de la Contraloría General de la República destacan que el SIIS ha sido clave para prevenir la malversación de recursos en programas sociales, al habilitar trazabilidad de los beneficios otorgados y verificar la elegibilidad de los beneficiarios¹⁰.

Gestión basada en evidencia

El SIIS tiene por objetivo responder a la gestión, monitoreo y seguimiento del SPS, aspirando a brindar una atención amplia, superando la visión restringida de instancia compiladora de nóminas de beneficiarios/participantes de programas sociales. La herramienta busca facilitar la toma de decisiones basada en evidencias, la gestión articulada y la atención integral de la población, así como el monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones en los niveles nacional y territorial, contribuyendo a la mejora de la eficiencia de la inversión social y fortaleciendo los procesos de transparencia y rendición de cuentas¹¹.

Asimismo, el módulo de cuadros estadísticos del SIIS permite visualizar indicadores clave por distrito, sexo, edad y tipo de programa, tipo de beneficios recibido, periodicidad de los beneficios todo esto posibilita realizar comparaciones interterritoriales y contribuir al diseño de estrategias focalizadas.

3.4. Avances

Se realizaron diversas reuniones del Gabinete Social con la participación del Presidente de la República, Sr.

Santiago Peña, con el propósito de fortalecer el Sistema de Protección Social (SPS). Asimismo, se actualizaron las acciones estratégicas de la matriz de planificación del SPS y se encuentra en desarrollo el sistema informático de seguimiento de la misma.

En el marco de la implementación territorial del SPS, se instalaron 26 Mesas de Protección Social en 9 Departamentos y se elaboraron 26 Planes de Acción Territorial (PAT). Estos planes están integrados en un sistema informático que permite su seguimiento y consulta desde cualquier lugar del país o del exterior, a través del enlace: https://mps.gabinetesocial.gov.py/mps_inst/Inicio¹².

En la Figura 3 se presenta el porcentaje de avance registrado de los 26 Distritos priorizados en el marco del Plan de Acción Territorial (PAT), que contempla un total de 1.353 requerimientos. El gráfico de barras tridimensional utiliza tres categorías que reflejan el estado de avance de dichos requerimientos:

Finalizado (39%): Representa los requerimientos o acciones del PAT que ya fueron completados. Indica un nivel de cumplimiento efectivo en la gestión territorial.

En proceso (39%): Corresponde a las acciones que están actualmente en ejecución. Este porcentaje evidencia que casi la mitad de las actividades aún se encuentra en desarrollo debido a la magnitud de recursos y tiempo necesarios para la ejecución.

No iniciado (22%): Agrupa los requerimientos que aún no han comenzado, lo que señala un margen de trabajo pendiente para alcanzar la totalidad de las metas previstas en el PAT.

En conjunto, la Figura 4 permite observar que el 78% de los requerimientos (suma de los finalizados y

10 CGR. Informe de auditoría sobre programas sociales.

11 Segundo Informe Nacional Voluntario del Paraguay 2021

12 Gabinete Social. UTGS. Plan de Acción Territorial.

Figura 4. Logros obtenidos entre el 2024-2025:

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Algunos logros: 2024-2025• 100% de implementación del programa Hambre Cero.• 8.463 Adultos Mayores incorporados• 16.628 familias incluidas en Tekoporã• 27 USF con horario extendido y 161 profesionales de salud incorporados• 16 ambulancias entregadas• 21 nuevos sistemas de abastecimiento de agua potable construidos, 46 en mantenimiento• 2.832 viviendas construidas• 18 CAIPI (Centros de Atención a la Primera Infancia) a construir | <ul style="list-style-type: none">• 87 kma licitarse de pavimentación.• 169 km en ejecución, 27 kan en licitación,• 3.401 alumbrado público reparados• 116.254 pupitres entregados.• 4 nuevas oficinas del Registro Civil habilitadas• 21 tractores agrícolas entregados• 113.327.941.145 gs créditos otorgados por CAH• 54 patrulleras entregadas• 2.351 cursos desmolidadon• 572 malos de propiedad entregados |
|---|---|

Fuente: PAT. Corte Octubre 2025.

en proceso) presentan algún grado de avance, lo que refleja un progreso significativo en la implementación del PAT, aunque aún persisten desafíos para completar las acciones restantes. A continuación, se citan algunos logros entre el 2024-2025:

Estos resultados fueron posibles gracias al acompañamiento efectivo de todas las instituciones que integran el Sistema de Protección Social, cuyas acciones articuladas y estratégicas han contribuido de manera significativa a la reducción de la pobreza a nivel Nacional.

Por otro lado, la creación del SIIS representa uno de los avances más relevantes en lo referente a la modernización de la gestión de información social en el Paraguay el mismo es considerado una herramienta de gestión para el ámbito social. Su desarrollo ha sido impulsado debido a la necesidad de contar con repositorio que concentre información de la oferta pública disponible (Figura 5).

Como se observa en la Figura 5 entre el año 2014 al año 2025 el SIIS registra un aumento sustantivo tanto en la población beneficiaria como en la oferta programática. En términos de cobertura, los beneficiarios únicos pasaron de 695.000 mil en 2014 a 2.820.967 en 2025, lo que representa un aumento absoluto de 2.125.967 personas y un crecimiento relativo del 306 %. En paralelo, la cantidad de programas sociales se expandió de 48 a 121, con un incremento del 152%.

Este comportamiento evidencia un proceso de ampliación progresiva de la protección social, caracterizado por la diversificación de intervenciones y la consolidación de mecanismos de registro unificado. La magnitud del crecimiento en beneficiarios sugiere una mayor capacidad del sistema para identificar y atender

a la población objetivo, mientras que la expansión programática refleja un esfuerzo institucional por responder a demandas sociales heterogéneas.

3.5 Desafíos

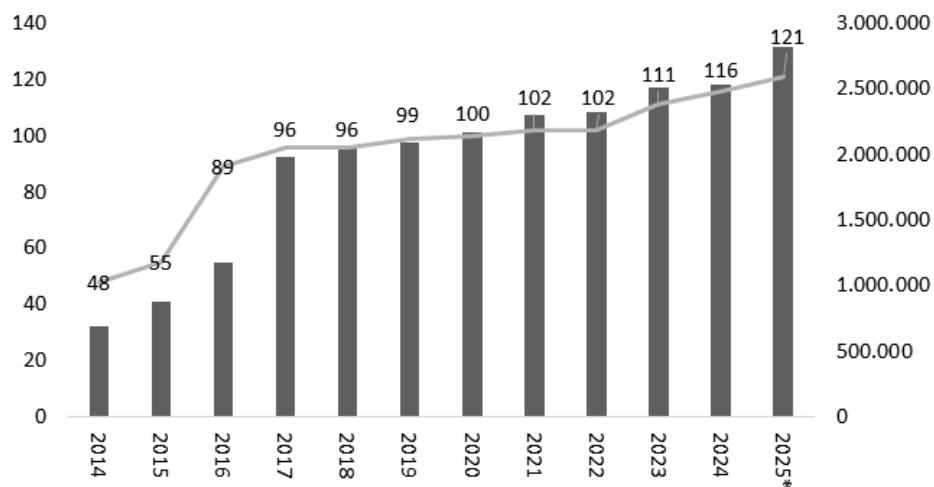
Sistema de Protección Social en Paraguay

Uno de los principales desafíos del SPS es reforzar el acompañamiento y compromiso de los Gobiernos Locales en la implementación efectiva de las políticas y programas sociales. Su rol resulta clave para garantizar que las acciones planificadas en los Planes de Acción Territorial (PAT) se traduzcan en resultados concretos a nivel comunitario. Esto requiere fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de las municipalidades, promover su participación activa en las Mesas de Protección Social y consolidar mecanismos de coordinación interinstitucional que aseguren una respuesta articulada a las demandas del territorio.

Otro desafío importante consiste en afianzar la corresponsabilidad entre los distintos niveles de Gobierno, de modo que los Gobiernos Locales asuman un papel más protagónico como contrapartida del Estado en la ejecución de los PAT. Esto implica comprometer recursos, personal y acciones que acompañen las prioridades definidas en los territorios, garantizando así la sostenibilidad de las intervenciones sociales.

Finalmente, un desafío transversal del SPS es contribuir, desde la articulación de esfuerzos y recursos, a la reducción de la pobreza y a la mejora de la calidad de vida de las familias. Para ello, es necesario fortalecer los espacios de diálogo, planificación conjunta y monitoreo participativo, asegurando que las políticas sociales respondan efectivamente a las necesidades de la población y promuevan un desarrollo más equitativo e inclusivo en todo el país.

Figura 5. Evolución de los beneficiarios del SIIS y programas sociales..



Fuente: SIIS. Corte septiembre 2025.

Sistema Integrado de Información Social

Uno de los principales desafíos técnicos del SIIS es fortalecer la actualización periódica de sus registros; aunque el Decreto N.º 804/2023¹³, en su artículo 6º, prevé sanciones por falta grave conforme a la Ley N.º 1626/2000¹⁴ para los funcionarios responsables, persisten incumplimientos en algunas instituciones del Gabinete Social y, a septiembre del presente año, la tasa de actualización alcanza apenas el 61%¹⁵. Mas allá de la existencia de sanciones al incumplimiento normativo, es imprescindible el diseño e implementación de mecanismo que cultiven la importancia de mantener los datos actualizados, estos podrían un tablero de indicadores de desempeño de las instituciones en cuanto el reporte y actualización de sus beneficiarios, que visualicen el cumplimiento institucional; capacitación y soporte técnico continuo para las unidades responsables; establecimientos de espacios de coordinación interinstitucional para la resolución de barreras. Estos mecanismos serían de complemento a la normativa, además favorecerían a la cultura de responsabilidad institucional, la mejora continua y la gestión orientada a resultados.

En cuanto a la ampliación del conjunto de variables sociodemográficas, la identificación de población por área de residencia (urbana o rural), por pertenencia étnica (comunidades indígenas o afrodescendientes) y por condición de discapacidad, las cuales resultan imprescindibles para detectar y cuantificar brechas de cobertura en programas sociales;

en efecto, la incorporación de estas dimensiones permitirá , desagregar resultados, estimar tasas de acceso y exclusión por subgrupos y diseñar indicadores específicos que evidencien desigualdades ocultas por promedios agregados. No obstante, aunque el SIIS dispone de la capacidad técnica y de la infraestructura necesaria para integrar las variables mencionadas, el desafío principal radica en la disponibilidad y la calidad de esos datos en las fuentes remitentes; en la práctica, la inclusión efectiva depende de que las instituciones que alimentan el sistema recolecten dichas variables de forma estandarizada y sistemática, apliquen metadatos uniformes y garanticen procesos robustos de validación y trazabilidad.

A pesar de los avances en la integración de sistemas a nivel central, el SIIS aún enfrenta limitaciones estructurales que impiden la interoperabilidad la cual está definida como la capacidad plena de comunicación de los diversos sistemas de las instituciones que reportan datos al SIIS¹⁶.

El principal obstáculo para implementar la interoperabilidad radica en los persistentes “vacíos informáticos” que afectan a diversas instituciones; dichos vacíos derivan de infraestructura informática inadecuada u obsoleta, ausencia de sistemas de información para la gestión de datos, escasa o nula digitalización de datos, así como de protocolos de recolección de datos no estandarizados o directamente inexistentes, entre otras causas. En conjunto, estas deficiencias impiden el intercambio automático, confiable y seguro de información entre plataformas institucionales, incrementan la necesidad de procesos

13 Presidencia de la República. Decreto N.º 804/2023.

14 Ley N.º 1626/2000, De la Función Pública.

15 Actualizaciones de los programas vigentes-Reportes internos SIIS.

16 Gabinete Social. UTGS. Plan Maestro del SIIS.

manuales de conciliación y validación, y elevan el riesgo de inconsistencias y pérdida de trazabilidad. Por tanto, la superación de este obstáculo exige intervenciones simultáneas en arquitectura tecnológica, normalización de formatos y metadatos, y fortalecimiento de procesos operativos y de gobernanza que permitan establecer canales automatizados de integración con control de calidad y registros de auditoría.

Para el SIIS la gobernanza de datos es uno de los pilares esenciales. Si bien el Decreto N.º 804/2023 establece que la Unidad Técnica del Gabinete Social será responsable de la administración del SIIS, incluyendo la articulación interinstitucional y la definición de estándares técnicos para el intercambio de información. No obstante, esta atribución debe ser reforzada con otros instrumentos que formalizan la interoperabilidad con otros sistemas, estos instrumentos garantizarán el intercambio seguro y fiable de los registros administrativos.

4. Conclusiones

El Sistema de Protección Social (SPS) en Paraguay representa uno de los esfuerzos más integrales del Estado paraguayo por garantizar el bienestar de la población a lo largo del ciclo de vida, articulando políticas, programas y servicios en torno a la equidad, la inclusión y la reducción de la pobreza. Su consolidación, bajo la conducción del Gabinete Social de la Presidencia de la República y el acompañamiento técnico de la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS), evidencia avances sustantivos tanto en la planificación estratégica como en la gestión territorial y tecnológica.

Los resultados observados confirman un progreso sostenido en la articulación interinstitucional y en la implementación del SPS en 26 Distritos de 9 Departamentos, donde las Mesas de Protección Social (MPS) y los Planes de Acción Territorial (PAT) se han convertido en espacios clave para la planificación participativa y el seguimiento conjunto de las políticas sociales. La matriz de planificación del SPS y el Sistema Integrado de Información Social (SIIS) constituyen pilares fundamentales de esta gestión moderna, basada en evidencia, transparencia y resultados medibles.

El SIIS, en particular, ha transformado la gestión social en el país al consolidar información de 121 programas sociales e incorpora 2.820.967 beneficiarios únicos, mejorando la focalización, reduciendo la duplicación de esfuerzos y fortaleciendo la rendición de cuentas. Su desarrollo técnico ha permitido optimizar la trazabilidad, la interoperabilidad y el control de calidad de los datos, aportando a una gestión pública más eficiente y transparente.

No obstante, los avances alcanzados plantean nuevos desafíos. En el ámbito del SPS, persiste la

necesidad de profundizar la corresponsabilidad de los Gobiernos Locales, fortalecer sus capacidades técnicas y asegurar su participación sostenida en la implementación y seguimiento de los PAT. En el ámbito del SIIS, los retos se centran en la actualización continua de los registros, la interoperabilidad plena entre instituciones, la incorporación de variables sociodemográficas que permitan un análisis más inclusivo, y la consolidación de un marco robusto de gobernanza de datos que garantice la seguridad, calidad y uso ético de la información.

En síntesis, el Paraguay ha avanzado de manera significativa en la institucionalización de su sistema de protección social y en la modernización de la gestión de información social. Sin embargo, la sostenibilidad de estos logros dependerá de la coordinación interinstitucional efectiva, el fortalecimiento territorial, la innovación tecnológica continua y la construcción de una cultura estatal de gestión basada en evidencia y resultados. Solo a través de estos esfuerzos conjuntos será posible consolidar un modelo de protección social más inclusivo, transparente y resiliente, capaz de garantizar derechos y oportunidades para todas las personas del país.

Referencias

- Banco Mundial. (2025). *Protección social. Panorama general.* <https://www.bancomundial.org/es/topic/socialprotection/overview#:~:text=Los%20sistemas%20de%20protecci%C3%B3n%20social,la%20poblaci%C3%B3n%20de%20edad%20avanzada>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *Protección social.* <https://www.cepal.org/es/temas/proteccion-social>
- Contraloría General de la República. (2023). *Informe de auditoría sobre programas sociales.* <https://www.contraloria.gov.py/uploads/documentos/informe-auditoria-programas-sociales-2023.pdf>
- Decreto N.º 357/2023. *Por la cual se reorganiza el Gabinete Social de la Presidencia de la República, se dispone la incorporación de nuevos Organismos y Entidades al mismo y se deroga el Decreto N.º 376/2018.* (2023). <https://decretos.presidencia.gov.py/api/norma/download/6512c6f310d28d5f74f8b203>
- Decreto N.º 804/2023. *Por el cual se reestructura el Sistema Integrado de Información Social (SIIS) para la adecuada implementación de los programas y proyectos sociales, y se deroga el Decreto N.º 4509/2015.* (2023). <https://decretos.presidencia.gov.py/api/norma/download/65708e581e23b45a8ca92557>
- Ley N.º 1626/2000. *De la función pública.* (2000). <https://www.bacn.gov.py/descarga/1711/20130913121622.pdf>
- Ley N.º 7322/2024. *Que establece la pensión universal para las personas adultas mayores y dispone beneficios de acceso e inclusión.* (2024). <https://www.bacn.gov>.

- py/descarga/12625/Ley%207322.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Informe mundial sobre la protección social 2017–19: Protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.* <https://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-protection-report/2017-19/lang-es/index.htm>
- Presidencia de la República del Paraguay. (2021). *Segundo Informe Nacional Voluntario del Paraguay: Caminando juntos hacia un Paraguay más inclusivo, participativo y resiliente.* <https://www.mre.gov.py/ods/wp-content/uploads/2021/07/Segundo-Informe-Nacional-Voluntario-Paraguay-2021.pdf>
- Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República. (2022). *Resolución UTGS N.º 242/2022: Plan Maestro del SIIS.* https://gabinetesocial.gov.py/wp-content/uploads/2023/10/16_MV2022_0tjizvsp.pdf
- Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República. (2023). *Plan Maestro para el Fortalecimiento del Sistema Integrado de Información Social.* <https://gabinetesocial.gov.py/plan-maestro-para-el-fortalecimiento-del-sistema-integrado-de-informacion-social-siis-permitira-mejorar-la-gestion-de-la-politica-de-proteccion-social/>
- Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República. (2025a). *Mesas de Protección Social instaladas por Departamentos y Distritos.* https://gabinetesocial.gov.py/wp-content/uploads/2025/10/Distritos-Priorizados_14-10-25.pdf
- Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República. (2025b). *Mesa de Protección Social.* https://mps.gabinetesocial.gov.py/mps_inst/Inicio
- Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República. (2025c). *Sistema de Protección Social.* https://gabinetesocial.gov.py/vamos-sistema-de-proteccion-social/?utm_source=chatgpt.com
- Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República. (2025d). *Sistema Integrado de Información Social. ¿Qué es el SIIS?* <https://gabinetesocial.gov.py/que-es-el-siis/>

Challenges and progress of the social protection system in Paraguay

Abstract: The Social Protection System (SPS) in Paraguay is moving towards more coordinated, inclusive, and evidence-based management. Under the inter-institutional coordination of the Social Cabinet, supported by the Social Cabinet's Technical Unit (UTGS), the system's implementation has been promoted in 26 Districts across 9 Departments of the country. The results demonstrate significant progress in consolidating the SPS in Paraguay, especially in its territorial implementation through the Social Protection Tables (MPS) and Territorial Action Plans (PAT), which strengthen coordination between the national and local levels. The SPS's strategic planning matrix is being consolidated as a strategic monitoring and accountability tool, ensuring coherence between territorial actions and national development priorities. Furthermore, the consolidation of the Integrated Social Information System (SIIS), which integrates data from 121 social programs and includes 2,820,967 unique beneficiaries, represents a substantial achievement in terms of transparency, targeting, and efficiency of social policy. However, challenges remain for the Social Protection System (SPS), primarily regarding strengthening the co-responsibility of local governments and, in the case of the Integrated Social Information System (SIIS), the continuous updating of data and interoperability between institutions. These aspects are fundamental to guaranteeing the sustainability and effectiveness of a modern, coordinated, and results-oriented social policy.

Keywords: social protection, integrated system, Paraguay, coverage, progress.

Contribución de los Autores

Todos los autores han contribuido de manera sustancial e igualitaria a la conceptualización, redacción, revisión y edición de este manuscrito.

Resumen Biográfico

Héctor Ramón Cárdenes Molinas. Magíster en Políticas Públicas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra – Universidad Johns Hopkins y Licenciado en Historia por la UNA. Fue Ministro Secretario Ejecutivo del Ministerio de Desarrollo Social (ex SAS) entre 2013-2018. Desde enero de 2024 se desempeña como Director Ejecutivo de la Unidad Técnica del Gabinete Social.

Perla Liliana Servian González. Magíster en Gerencia y Gestión Ambiental de la Universidad Interamericana de Costa Rica e Ingeniera Agrónoma de la Universidad EARTH de Costa Rica. Especialista en Políticas Sociales por la FACSO-UNA. Desde febrero 2024 se desempeña como Coordinadora en la Coordinación y Articulación Interinstitucional de la Unidad Técnica del Gabinete Social.

Juan Ángel Rodríguez Meza. Licenciado en Matemática Estadística (UNA), con especialización en Investigación Social y Tutoría de Tesis. Cuenta con formación en Innovación Pública, Programas de Protección Social, Data Science y Big Data. Desde octubre de 2017 se desempeña como Coordinador de la Coordinación de Información Social de la Unidad Técnica del Gabinete Social.

Diana Noemí Cantero González. Licenciada en Matemática Estadística (UNA), con especialización en Investigación Social y Tutoría de Tesis. Desde el 2022 se desempeña como Jefa del Departamento del Sistema Integrado de Información Social (SIIS) de la Unidad Técnica del Gabinete Social. Es Docente de la Universidad Americana desde el 2019 hasta la fecha.

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflictos de Interés

Los autores declaran no poseer conflicto de interés.

Cita

Cárdenes Molinas, H. R., Servian González, P. L., Rodríguez Meza, J. A., Cantero González, D. N. (2025). Desafíos y avances del sistema de protección social en Paraguay. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 6, 55-66.
<https://doi.org/10.28917/ism.2025-v6-id175>