

## Desafíos y oportunidades de los registros sociales en Paraguay: identificación, registro y derivación de servicios para la primera infancia y sus familias

Desafios e oportunidades dos Registros Sociais no Paraguai: identificação, registro e encaminhamento de serviços para a primeira infância e suas famílias

 Gustavo Rojas  
UNICEF Paraguay.  
 gurojas@unicef.org  
 <https://doi.org/10.28917/ism.2025-v6-id176>

**Resumen:** La primera infancia representa un período crítico para el desarrollo humano. A su vez, los registros sociales constituyen herramientas esenciales para identificar a niños y familias vulnerables que requieren protección social. En Paraguay, el fortalecimiento de estos sistemas es fundamental para garantizar el acceso equitativo a servicios y prestaciones destinados a este grupo etario. A pesar de los avances, Paraguay enfrenta desafíos en la implementación de los registros sociales efectivos para la primera infancia, incluyendo cobertura incompleta, limitaciones en la calidad de los datos, fragmentación de servicios y dificultades en la coordinación interinstitucional. Estas barreras limitan la capacidad del Estado para identificar, registrar y derivar adecuadamente a los niños y familias más vulnerables hacia los programas sociales disponibles. Este artículo analiza los principales retos que enfrenta Paraguay en la gestión de registros sociales para la primera infancia y sus familias, y propone recomendaciones. Se identificaron desafíos críticos en tres dimensiones: (a) identificación; (b) registro; (c) derivación. Los hallazgos evidencian la necesidad de fortalecer los sistemas de información social mediante la mejora de la cobertura y calidad de datos, el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, la inversión en capacidad técnica y humana, y la adaptación de buenas prácticas regionales al contexto local. Estas mejoras son fundamentales para garantizar que todos los niños paraguayos en situación de vulnerabilidad y sus familias accedan efectivamente a los servicios y prestaciones que requieren para su desarrollo integral.

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.

**Palabras clave:** Registros sociales, primera infancia, Paraguay, protección social, identificación de beneficiarios, derivación de servicios.

**Resumo:** A primeira infância representa um período crítico para o desenvolvimento humano. Por sua vez, os registros sociais constituem ferramentas essenciais para identificar crianças e famílias vulneráveis que necessitam de proteção

social. No Paraguai, o fortalecimento desses sistemas é fundamental para garantir o acesso equitativo a serviços e benefícios destinados a esse grupo etário. Apesar dos avanços, o Paraguai enfrenta desafios na implementação de registros sociais efetivos para a primeira infância, incluindo cobertura incompleta, limitações na qualidade dos dados, fragmentação dos serviços e dificuldades na coordenação interinstitucional. Essas barreiras limitam a capacidade do Estado de identificar, registrar e encaminhar adequadamente as crianças e famílias mais vulneráveis aos programas sociais disponíveis. Este artigo analisa os principais desafios enfrentados pelo Paraguai na gestão de registros sociais para a primeira infância e suas famílias, e propõe recomendações. Identificaram-se desafios críticos em três dimensões: (a) identificação; (b) registro; (c) encaminhamento. Os achados evidenciam a necessidade de fortalecer os sistemas de informação social por meio da melhoria da cobertura e da qualidade dos dados, do fortalecimento da coordenação interinstitucional, do investimento em capacidade técnica e humana e da adaptação de boas práticas regionais ao contexto local. Essas melhorias são fundamentais para garantir que todas as crianças paraguaias em situação de vulnerabilidade e suas famílias tenham acesso efetivo aos serviços e benefícios de que necessitam para seu desenvolvimento integral.

**Palavras-chave:** registros sociais, primeira infância, Paraguai, proteção social, identificação de beneficiários, encaminhamento de serviços.

## I. Introducción

La inversión en la primera infancia constituye uno de los pilares fundamentales para el desarrollo humano y social de cualquier nación. La evidencia científica demuestra consistentemente que las intervenciones durante los primeros años de vida tienen un impacto duradero en el desarrollo cognitivo, emocional y social de los individuos, con efectos que se prolongan a lo largo de toda su vida. En este contexto, los registros sociales emergen como instrumentos cruciales para la identificación sistemática de niños y familias en situación de vulnerabilidad, facilitando su acceso oportuno a servicios y prestaciones destinadas a la protección social desde el inicio de su ciclo de vida (Zuluaga & Tejerina, 2025).

Paraguay enfrenta el desafío de fortalecer sus sistemas de protección social para garantizar el bienestar de su población más vulnerable, particularmente los niños en primera infancia. Sánchez Bernal et al. (2017) apunta un porcentaje significativo de niños menores de cinco años presenta algún tipo de malnutrición, lo que evidencia la necesidad de mejorar los mecanismos de identificación y atención temprana. La situación actual de los registros sociales en el país revela limitaciones importantes en términos de cobertura, calidad de información y capacidad de derivación efectiva hacia los servicios disponibles (Ortiz et al., 2025).

Las experiencias de Brasil (Direito & Koga, 2020) y Chile (Álvarez & Aillañir, 2019; Álvarez, 2021) ofrecen lecciones valiosas sobre cómo construir sistemas de información social efectivos. Sin embargo, la implementación de estos modelos en Paraguay requiere adaptaciones significativas que consideren las particularidades del contexto nacional, incluyendo las características sociodemográficas, la estructura institucional, los recursos disponibles y las capacidades

técnicas existentes. En el caso paraguayo, el Registro de Beneficiarios del Programa Tekoporã, la principal iniciativa de transferencias monetarias condicionadas dirigida a familias en situación de pobreza extrema (Delgado, 2015; López & Teixeira, 2024), ofrece la principal base de datos para la constitución de un registro social nacional. Persisten desafíos importantes relacionados con la identificación de potenciales beneficiarios, la actualización de información y la coordinación con otros servicios sociales disponibles. La fragmentación institucional y la limitada interoperabilidad entre las bases de datos de diferentes programas sociales dificultan una atención integral y coordinada a las familias beneficiarias (Ortiz, 2020).

El presente artículo se propone responder cuáles son los principales desafíos que enfrenta Paraguay en la gestión de registros sociales para la identificación, el registro y la derivación de servicios y prestaciones para la primera infancia y sus familias, y qué lecciones pueden extraerse de las experiencias de Brasil y Chile para fortalecer estos sistemas. Los objetivos específicos son: (1) caracterizar el marco conceptual y normativo de los registros sociales en Paraguay; (2) identificar y analizar los desafíos específicos en las etapas de identificación, registro y derivación; (3) examinar las experiencias de Brasil y Chile en la gestión de registros sociales; y (4) a partir de las mencionadas experiencias, proponer recomendaciones adaptadas al contexto paraguayo para mejorar la efectividad de estos sistemas en beneficio de la primera infancia.

## 2. Marco Teórico y Conceptual

Los registros sociales se definen como sistemas de información que recopilan, procesan, almacenan y gestionan datos sobre personas y hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad, con el propósito de facilitar la focalización, el acceso y la gestión de

programas de protección social (Zuluaga & Tejerina, 2025; Direito & Koga, 2020). A diferencia de los padrones de beneficiarios de programas específicos, los registros sociales tienen vocación de universalidad, buscando capturar información de toda la población potencialmente elegible para recibir asistencia social, independientemente de su participación actual en programas específicos.

Los registros sociales ofrecen múltiples beneficios para la efectividad de las políticas de protección social. En primer lugar, facilitan la focalización de programas, permitiendo identificar con mayor precisión a la población objetivo y reducir errores de inclusión y exclusión (Álvarez et al., 2024). En segundo lugar, promueven la eficiencia en la asignación de recursos, al evitar duplicidades y optimizar la cobertura de los programas disponibles. Tercero, mejoran la coordinación interinstitucional, al proporcionar una plataforma común de información que puede ser utilizada por diferentes entidades del Estado (Direito & Koga, 2020). Cuarto, permiten el seguimiento longitudinal de las condiciones de vida de las familias, facilitando la evaluación de impacto de las intervenciones. Quinto, aumentan la transparencia y rendición de cuentas, al sistematizar la información sobre beneficiarios y prestaciones otorgadas. Finalmente, un beneficio menos tangible pero importante es que un buen registro social puede fortalecer la confianza ciudadana en las políticas sociales, al percibirse criterios claros y justos de acceso (Banco Mundial, 2025). En otras palabras, un registro social eficaz actúa como puerta de entrada a múltiples programas, agilizando la derivación de las familias a las prestaciones que necesitan en cada momento de su ciclo de vida.

Los componentes clave de un registro social efectivo incluyen: (a) marco normativo que establece los objetivos, alcances y responsabilidades del sistema; (b) infraestructura tecnológica que permite la captura, almacenamiento y procesamiento de datos; (c) procesos operativos para la inscripción, actualización y validación de información; (d) mecanismos de interoperabilidad que facilitan el intercambio de información entre diferentes sistemas; (e) recursos humanos capacitados para la gestión del sistema; y (f) sistemas de monitoreo y evaluación que permiten verificar la calidad y utilidad de la información (Tejerina & Vargas, 2025; Yáñez & Miranda, 2021). Estos componentes son fundamentales para 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 (Díaz & Van Hemelryck, 2023).

La literatura internacional identifica varios principios fundamentales que deben orientar el diseño y gestión de registros sociales. El principio

de universalidad establece que todos los individuos o familias que califiquen según los criterios establecidos deben tener la posibilidad de ser incluidos en el registro, sin discriminación de ningún tipo (Direito & Koga, 2020). El principio de equidad implica que el sistema debe ser accesible para todos los grupos poblacionales, particularmente aquellos que enfrentan mayores barreras, tales como poblaciones rurales, indígenas y personas con discapacidad. El principio de transparencia requiere que los criterios de elegibilidad, procedimientos de inscripción y mecanismos de actualización sean públicos y comprensibles para la población. La participación ciudadana es otro principio fundamental, que reconoce el derecho de las personas a intervenir en las decisiones que afectan su acceso a prestaciones sociales. Adicionalmente, los principios de protección de datos personales, actualización periódica e interoperabilidad son esenciales para garantizar la efectividad y legitimidad del sistema (Tejerina & Vargas, 2025; Álvarez, 2021).

En materia de protección social, Paraguay ha desarrollado diversos programas que requieren sistemas de información para identificar y gestionar beneficiarios. El Decreto 367/2018, que reglamenta la Ley No 6137/2018, que eleva a la Secretaría de Acción Social al rango de Ministerio, ahora denominado Ministerio de Desarrollo Social (MDS), establece como una de las funciones de la institución el diseño, organización y operación, en coordinación con otras instituciones, de un sistema de información social, incluyendo un registro único de beneficiarios de los programas sociales.

A diferencia de Brasil y Chile, Paraguay no cuenta aún con una ley específica que establezca un registro social único e integrado que articule la información de todos los programas de protección social (Zuluaga & Tejerina, 2025; Ortiz, 2020). La ausencia de un marco normativo específico para los registros sociales genera desafíos importantes en términos de coordinación institucional, estandarización de procesos y garantía de derechos de los ciudadanos. La fragmentación normativa resulta en la coexistencia de múltiples bases de datos operadas por diferentes instituciones, con limitada interoperabilidad y sin mecanismos claros de actualización y validación de información.

Recientemente, hubo algunos nuevos pasos en esa dirección. En 2025, se ha avanzado, con la cooperación técnica de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la elaboración de un proyecto de decreto de creación del Registro Social de Hogares (RSH), pero que aún no cuenta con su aprobación oficial. La propuesta establece al MDS como órgano rector del sistema y define al RSH como el instrumento oficial de referencia para la gestión de la información social. Se ha creado la Dirección de Registro de Prestaciones Sociales en el MDS, responsable de la conducción técnica del RSH y de la gestión integral de los datos

asociados. Además, a partir de los nuevos datos georeferenciados del Censo 2022 y de otras encuestas periódicas ajustadas al Censo y a sus proyecciones, el Instituto Nacional de Estadística (INE) viene trabajando en la conformación de una Base de Datos Integrada de Población y Hogares, insumo que podría potencialmente constituirse en una línea de base para el RSH.

La propuesta del RSH que se plantea en Paraguay se da desde una perspectiva de construcción gradual en el marco de las políticas sociales particularmente orientadas a superar la pobreza. Se ha conformado como un sistema de información más amplio que una mera caracterización socioeconómica, integrando diferentes bases de datos y fuentes de información, incluyendo registros administrativos (Díaz & Van Hemelryck, 2023).

### 3. Metodología

Esta investigación adopta un enfoque cualitativo de tipo descriptivo-analítico, fundamentado en la revisión sistemática de literatura académica y oficial sobre registros sociales, protección social y primera infancia, con énfasis particular en el contexto paraguayo y las experiencias comparadas de Brasil y Chile. El estudio se enmarca en el análisis de políticas públicas que busca identificar los desafíos específicos que enfrenta Paraguay y las posibles rutas de mejora basadas en evidencia empírica y mejores prácticas internacionales.

## 4. Desafíos de los Registros Sociales en Paraguay

### 4.1. Desafíos en la Identificación

Uno de los desafíos más críticos que enfrenta Paraguay es la cobertura incompleta de los sistemas de registro social, lo que resulta en que numerosos niños y familias en situación de vulnerabilidad permanecen invisibles para el Estado y, por ende, excluidos del acceso a servicios y prestaciones (Ortiz, 2020; Ortiz et al., 2025). A diferencia del Cadastro Único de Brasil, que cubre a más de 88 millones de personas (Direito & Koga, 2020), o el Registro Social de Hogares de Chile, que incluye información de toda la población del país (Tejerina & Vargas, 2025), Paraguay carece de un sistema unificado que capture integralmente a la población potencialmente elegible para programas de protección social.

La cobertura del Programa Tekoporã, principal iniciativa de transferencias monetarias condicionadas del país ilustra esta limitación. Delgado (2015) demostró que el programa ha mostrado resultados positivos en la formación de capital humano de niños, pero su alcance se limita a las familias que cumplen con criterios estrictos de elegibilidad. Ruiz Diaz (2016) argumenta que esto deja desprotegidas a numerosas familias que, aunque no califican para los umbrales de pobreza extrema, enfrentan situaciones de vulnerabilidad significativa que afectan el desarrollo de sus hijos en

primera infancia. Alrededor de 90 mil niños menores de 5 años, aproximadamente un 18% del total de la población de este grupo etario, carecen de certificado de nacimiento o cédula, condición para acceder a este y otros programas públicos (ADN Digital, 2025).

La ausencia de un mecanismo sistemático de identificación proactiva de niños vulnerables implica que la responsabilidad de inscripción recae predominantemente en las propias familias, que deben acercarse a las oficinas correspondientes para solicitar su inclusión. Este modelo de demanda inducida resulta particularmente problemático para las poblaciones más marginadas, que frecuentemente desconocen la existencia de los programas, no comprenden los procedimientos de inscripción o enfrentan barreras significativas para registro (Ortiz et al., 2025).

Las comunidades indígenas y rurales enfrentan distancias considerables a los centros urbanos donde se encuentran las oficinas de registro. Esta situación se agrava por la limitada presencia de operadores de campo que puedan realizar procesos de inscripción *in situ*, así como por la insuficiente adaptación de los procesos a las realidades territoriales específicas. Las barreras culturales añaden una capa adicional de complejidad. Paraguay es un país multilingüe donde coexisten el español, el guaraní y diversas lenguas indígenas. Sin embargo, los instrumentos de recolección de datos frecuentemente se encuentran disponibles únicamente en español, limitando su accesibilidad para poblaciones de habla guaraní o de lenguas indígenas (Lerea et al., 2019). Pese a ello, a través de esfuerzos deliberados y permanentes realizados por operadores de campo en sus últimos años dirigidos a ampliar la inclusión de la población indígena en los programas de asistencia social Tekoporã y Tekoha del MDS, en 2024, la cobertura de esos programas ya alcanzaba al 78% del total de este grupo poblacional. Los datos de la última EPHC con relevamiento de datos de población indígena indican que, en 2017, el 66.2% de la población indígena, y el 73.7% de los niños y adolescentes indígenas, se encontraban en situación de pobreza (DGEEC, 2018). Estos programas demuestran que pueden ser una plataforma de amplio alcance para la ampliación de la oferta articulada de otros servicios a partir del RSH.

La fragmentación de sistemas de información constituye otro desafío crítico para la identificación efectiva de niños y familias vulnerables. En Paraguay coexisten múltiples bases de datos operadas por diferentes instituciones del Estado - el MDS, el MSPyBS, el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), entre otros - sin mecanismos sistémicos de interoperabilidad que permitan cruzar y validar información (Ortiz, 2020; Urquidi et al., 2023). Esta falta de interoperabilidad genera varios problemas. Primero, dificulta la identificación integral de las necesidades de las familias, ya que la información sobre salud, educación,

empleo y otros determinantes sociales se encuentra dispersa en sistemas que no se comunican entre sí. Segundo, impide la validación cruzada de información, lo que aumenta el riesgo de errores, duplicidades y posibles fraudes. Tercero, limita la coordinación interinstitucional, dificultando el desarrollo de estrategias integrales de atención a la primera infancia que requieren la articulación de múltiples sectores.

La experiencia de Brasil demuestra los beneficios de un sistema integrado. Direito & Koga (2020) documentan cómo el Cadastro Único funciona como plataforma que articula información de más de 30 programas sociales diferentes, permitiendo una visión comprehensiva de las familias y facilitando la coordinación entre instituciones. Paraguay aún no ha logrado desarrollar un sistema con este nivel de integración, lo que limita significativamente la capacidad del Estado para responder de manera coordinada y efectiva a las necesidades de las familias con niños en primera infancia.

#### **4.2. Desafíos en el Registro**

La calidad deficiente de los datos representa uno de los obstáculos más significativos para la efectividad de los registros sociales en Paraguay. Los errores en la captura de información, las omisiones de variables relevantes y la desactualización de datos comprometen la utilidad del sistema para la focalización de programas y la derivación de servicios.

Los errores en la recolección de datos pueden originarse en múltiples fuentes: instrumentos de captura poco claros, capacitación insuficiente de encuestadores, dificultades de las familias para proporcionar información precisa, o errores en la transcripción y procesamiento de información. La literatura sobre calidad de datos en salud pública ha documentado cómo la ausencia de protocolos estandarizados de recolección y validación de información resulta en bases de datos con altos niveles de inconsistencias, limitando su utilidad para la toma de decisiones.

En el contexto de Paraguay, la limitada capacidad de los sistemas de información existentes para validar automáticamente la consistencia de los datos ingresados aumenta el riesgo de errores que pueden permanecer sin detección por períodos prolongados. Esto es particularmente problemático cuando estos errores afectan variables críticas para determinar la elegibilidad de las familias para programas de protección social. El MDS se encuentra actualmente desarrollando una aplicación móvil institucional propia para la captura de información en territorio, con el propósito de reducir inconsistencias, fortalecer las mallas de validación y garantizar la confidencialidad de los datos.

Las omisiones de información constituyen otro problema importante. Frecuentemente, los formularios

de registro social no capturan variables relevantes para comprender integralmente la situación de vulnerabilidad de las familias con niños pequeños, como el acceso a servicios de desarrollo infantil temprano, la calidad del cuidado recibido por los niños, o la presencia de discapacidades o condiciones crónicas de salud que requieren atención especializada. En ese sentido, la construcción e inclusión al RSH, en 2025, de un acotado conjunto de preguntas adicionales, dirigidas específicamente a los hogares con menores de 5 años, fruto de la cooperación entre MDS, Ministerio de la Niñez y Adolescencia (MINNA) y UNICEF, constituye un importante avance para la adecuada visibilidad de la sensibilidad y transversalidad de las múltiples brechas de necesidades básicas insatisfechas que persisten en estos hogares.

Las condiciones socioeconómicas de las familias son dinámicas, cambiando en respuesta a eventos como cambios en el empleo, nacimientos, separaciones, migraciones o emergencias de salud. Sin embargo, los sistemas de registro frecuentemente operan con información que rápidamente se vuelve obsoleta debido a la ausencia de mecanismos sistemáticos de actualización (Álvarez et al., 2024; Álvarez, 2021). En el caso del Programa Tekoporã, aunque se contemplan procesos de recertificación periódica, estos no siempre se ejecutan con la regularidad necesaria, resultando en bases de datos que no reflejan la realidad actual de las familias beneficiarias (Guerrero, 2019).

La insuficiente capacitación del personal responsable de operar los sistemas de registro social constituye una barrera importante para su efectividad. La gestión de registros sociales requiere competencias especializadas en sistemas de información, análisis de datos, procedimientos administrativos y atención a población vulnerable. Este déficit de capacidades se manifiesta en múltiples aspectos. A nivel operativo, los encuestadores y operadores de campo pueden carecer de las habilidades necesarias para realizar entrevistas efectivas, manejar los instrumentos de recolección de datos o utilizar apropiadamente las plataformas tecnológicas disponibles. A nivel de gestión, puede existir limitada comprensión de cómo utilizar la información del registro para mejorar la focalización de programas o coordinar la derivación de servicios. A nivel técnico, la capacidad para desarrollar, mantener y mejorar los sistemas de información puede ser insuficiente, resultando en plataformas tecnológicas obsoletas o poco funcionales.

La experiencia de transformación digital del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) de Paraguay ilustra tanto los desafíos como las oportunidades en este ámbito. Urquidi et al. (2023) relatan cómo el proceso de modernización requirió inversiones significativas en capacitación de recursos humanos, desarrollo de infraestructura tecnológica y

cambio de procesos organizacionales. Demostraron que, con el apoyo técnico apropiado y el compromiso institucional, es posible lograr mejoras sustanciales en la gestión de sistemas de información.

La ausencia de incentivos claros para que las familias se inscriban y mantengan actualizada su información en los registros sociales representa otro desafío. A diferencia de sistemas como el Cadastro Único de Brasil, que funciona como puerta de entrada a múltiples programas sociales, creando un claro incentivo para la inscripción (Direito & Koga, 2020), en Paraguay los registros tienden a estar vinculados a programas específicos, limitando la percepción de utilidad de mantener información actualizada. Esta situación se ve agravada por la complejidad de los procedimientos de inscripción y actualización, que frecuentemente requieren que las familias se desplacen físicamente a oficinas administrativas, esperen tiempos prolongados, y presenten documentación que puede ser difícil de obtener (Álvarez & Aillañir, 2019). Para familias en situación de vulnerabilidad, particularmente aquellas con niños pequeños, estos costos pueden representar barreras significativas.

La investigación sobre participación ciudadana ha documentado cómo la construcción de confianza entre el Estado y los ciudadanos requiere no solo transparencia en los procesos, sino también la demostración concreta de que la participación genera resultados positivos. Esto implica que las familias deben percibir claramente los beneficios de mantener su información actualizada en los registros, experimentar procesos de inscripción respetuosos y eficientes, y recibir retroalimentación sobre cómo su información está siendo utilizada para mejorar su acceso a servicios.

#### **4.3. Desafíos en la Derivación**

La fragmentación de la oferta de servicios y programas sociales representa uno de los obstáculos más significativos para la derivación efectiva de familias con niños en primera infancia (Ortiz, 2020; Ortiz et al., 2025). En Paraguay, como en muchos países de América Latina, la protección social ha evolucionado de manera incremental, resultando en una multiplicidad de programas operados por diferentes instituciones, con criterios de elegibilidad diversos, procedimientos de acceso diferenciados y limitada coordinación entre sí.

Esta fragmentación genera varios problemas. Primero, dificulta que las familias comprendan qué servicios están disponibles y cómo acceder a ellos. Las familias en situación de vulnerabilidad frecuentemente desconocen la existencia de programas que podrían beneficiarlas, o enfrentan confusión ante la multiplicidad de requisitos y procedimientos. Segundo, resulta en ineficiencias, ya que diferentes programas pueden estar trabajando con las mismas familias sin coordinar sus intervenciones, perdiendo oportunidades de generar

sinergias. Tercero, aumenta los costos administrativos, tanto para el Estado como para las familias, que deben interactuar con múltiples instituciones para acceder a servicios complementarios.

Para la primera infancia, esta fragmentación es particularmente problemática porque el desarrollo integral de los niños requiere una combinación de servicios de salud, nutrición, estimulación temprana, apoyo a la crianza y protección contra la violencia. Sin embargo, estos servicios frecuentemente son provistos por instituciones diferentes (MSPyBS, MEC, MDS, MINNA), con escasa articulación entre ellas. Los desafíos en la coordinación interinstitucional son una consecuencia directa de la fragmentación de servicios y representan un reto transversal para la efectividad de las políticas de primera infancia. Con la debilidad o inexistencia de mecanismos formales e informales de coordinación, las diferentes instituciones del Estado operan en silos, sin compartir información, planificar conjuntamente o establecer protocolos de derivación.

Esta falta de coordinación se manifiesta en múltiples niveles. A nivel político, puede existir competencia entre instituciones por recursos, protagonismo o ámbitos de acción, dificultando el desarrollo de agendas compartidas. A nivel técnico, la ausencia de protocolos de derivación implica que cuando un profesional identifica necesidades adicionales en una familia, no existen procedimientos claros para conectar a esa familia con los servicios correspondientes.

La implementación de la Atención Primaria de Salud en Paraguay ha enfrentado desafíos similares de coordinación, con limitaciones en la articulación entre el primer nivel de atención y los servicios especializados, así como entre el sector salud y otros sectores relevantes para el bienestar de las familias (Lerea et al., 2019). Estas experiencias sugieren que el fortalecimiento de la coordinación requiere no solo acuerdos de nivel político, sino también inversión en sistemas de información compartidos, desarrollo de capacidades en los equipos de trabajo y establecimiento de incentivos apropiados.

En 2024, se ha constituida la Comisión Nacional de la Primera Infancia (CONPI), mediante Decreto Presidencial N° 3638, como órgano de apoyo estratégico, técnico y operativo del Poder Ejecutivo para planificar, coordinar e implementar el Programa Nacional de Atención Integral para el Desarrollo de la Primera Infancia “Semillas del Futuro”. Con carácter interinstitucional, la coordinación de CONPI rota anualmente entre las máximas autoridades de los cuatro ministerios sectoriales principales (MINNA, MSPyBS, MEC, MDS), garantizando corresponsabilidad compartida en los niveles político, técnico-operativo y territorial.

La tarea principal que enfrenta CONPI radica en fortalecer la articulación interinstitucional más allá de reuniones periódicas, garantizar financiamiento sostenido, expandir la cobertura territorial de servicios hacia los 100 Centros de Atención Integral a Primera Infancia (CAIPI) planificados, y asegurar que la actualización dinámica de datos en registros sociales alimente automáticamente la identificación y derivación de población vulnerable hacia servicios complementarios. Complementariamente, CONPI debe resolver la persistente fragmentación entre programas históricos dirigidos a la primera infancia y las nuevas prestaciones, capacitar a recursos humanos especializados en enfoque intersectorial, garantizar protección de datos y adaptación cultural en contextos rurales e indígenas, así como monitorear indicadores de impacto en cobertura, calidad de atención y reducción de inequidades en los primeros 1.000 días de vida.

Aun cuando exista una adecuada identificación de familias vulnerables y mecanismos efectivos de derivación, la capacidad limitada de los servicios para absorber la demanda representa un cuello de botella crítico. En Paraguay, como en muchos países de la región, existe una brecha significativa entre las necesidades de la población y la oferta de servicios disponibles, particularmente en áreas rurales y periurbanas. Esta capacidad limitada se expresa en múltiples dimensiones. En términos de infraestructura física, numerosas comunidades carecen de centros de salud, establecimientos educativos o espacios de atención a la primera infancia adecuadamente equipados. En términos de recursos humanos, existe escasez de profesionales especializados en desarrollo infantil temprano, nutrición infantil, salud mental infantil y otras áreas críticas para el bienestar de los niños. En términos de insumos, puede existir insuficiencia de materiales didácticos, medicamentos, suplementos nutricionales o equipamiento necesario para proporcionar servicios de calidad.

Las evaluaciones del Sistema de Salud Pública en Paraguay han documentado cómo la disponibilidad limitada de servicios en el primer nivel de atención, particularmente en áreas rurales, resulta en que las familias deben desplazarse largas distancias o postergar la atención de necesidades críticas (Lerea et al., 2019). Esta situación es particularmente grave para niños en primera infancia, cuyas necesidades de atención no pueden ser pospuestas sin riesgo de impactos permanentes en su desarrollo.

Como resultado de la validación y aplicación de un instrumento nacional para la medición de calidad de los Espacios de Desarrollo Infantil (EDI), UNICEF, MEC, UNIBE (2023) han evaluado a la dimensión de Redes y articulación entre sectores, enfocada en el vínculo del servicio para la primera infancia con otros servicios

locales y comunitarios para niñas y niños, como la de menor puntuación entre las siete dimensiones evaluadas. Esta evidencia indica la dimensión del potencial transformador de poder contar con una mayor integración entre los registros de beneficiarios de los servicios dirigidos a la primera infancia.

La derivación efectiva, por lo tanto, no solo requiere identificar necesidades y conocer qué servicios deberían proporcionarse, sino también garantizar que esos servicios efectivamente existan, sean accesibles y tengan capacidad para atender oportunamente a las familias derivadas (Ortiz et al., 2025).

#### **4.4. Lecciones Aprendidas de Brasil y Chile**

Creado en 2001 y constantemente mejorado desde entonces, el Cadastro Único de Brasil ha logrado registrar a más de 27 millones de familias (aproximadamente 88 millones de personas) en situación de pobreza y vulnerabilidad, sirviendo como puerta de entrada a más de 30 programas sociales del gobierno federal (Direito & Koga, 2020). Las fortalezas clave del modelo brasileño incluyen: (1) integración institucional - el Cadastro funciona como plataforma compartida por múltiples programas, reduciendo duplicidades y facilitando coordinación; (2) cobertura universal - cualquier familia que considere estar en situación de vulnerabilidad puede solicitar su inscripción, sin restricciones previas; (3) actualización periódica - existen mecanismos para que las familias actualicen su información cuando cambian sus circunstancias; (4) validación cruzada - la información del Cadastro se cruza con otras bases de datos (empleo formal, seguridad social, etc.) para verificar consistencia; (5) descentralización operativa - los municipios son responsables de la inscripción y actualización, con apoyo técnico y financiero del nivel federal.

Sin embargo, la experiencia brasileña también revela desafíos importantes. La dependencia de información autorreportada puede generar errores o incluso intentos de fraude, requiriendo mecanismos sofisticados de validación. La actualización de información, aunque mejorada, sigue siendo un proceso complejo que no siempre refleja oportunamente los cambios en las condiciones de las familias (Álvarez et al., 2024). La coordinación entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) requiere inversión continua en sistemas de información, capacitación y mecanismos de gobernanza.

A su vez, Chile ha transitado desde un sistema basado en la Ficha de Protección Social hacia el RSH, implementado en 2016 y en evolución continua desde entonces (Tejerina & Vargas, 2025; Álvarez & Aillañir, 2019; Yáñez & Miranda, 2021). Este nuevo modelo busca superar las limitaciones de los sistemas tradicionales de focalización incorporando mayor dinamismo, mejor

uso de información administrativa y procedimientos simplificados. Las innovaciones principales del RSH chileno incluyen: (1) integración de fuentes administrativas - el sistema incorpora automáticamente información de múltiples registros administrativos (ingresos reportados al sistema tributario, beneficios de seguridad social, etc.), reduciendo la dependencia de información autorreportada; (2) actualización continua - la información se actualiza en tiempo real conforme cambian las fuentes administrativas, permitiendo mayor dinamismo (Álvarez, 2021); (3) plataforma web - las familias pueden inscribirse y actualizar su información a través de internet, reduciendo barreras de acceso; (4) cobertura universal - el RSH contiene información de todas las familias del país, no solo de aquellas en situación de pobreza; (5) transparencia - las familias pueden consultar su información y el puntaje que determina su elegibilidad para programas.

La experiencia chilena revela tanto logros como limitaciones (Tejerina & Vargas, 2025; Álvarez & Aillañir, 2019). La integración de fuentes administrativas ha mejorado significativamente la calidad y actualización de datos. Sin embargo, subsisten desafíos relacionados con el comportamiento estratégico de las familias que buscan manipular su puntaje, la dificultad de capturar situaciones de vulnerabilidad no reflejadas en registros administrativos, y la brecha digital que limita el acceso de algunos grupos poblacionales a la plataforma web. Los actores locales valoran positivamente la mayor objetividad del sistema, pero también señalan preocupaciones sobre la rigidez de criterios de focalización basados en información administrativa que pueden no capturar situaciones específicas de vulnerabilidad (Álvarez & Aillañir, 2019). La transición de un sistema antiguo a uno nuevo también generó desafíos operativos y percepciones de injusticia entre familias que vieron modificada su elegibilidad.

La transferibilidad de las lecciones de Brasil y Chile al contexto paraguayo requiere un análisis cuidadoso de las similitudes y diferencias contextuales. Paraguay comparte con estos países algunos desafíos comunes (fragmentación de programas, limitaciones de capacidad institucional, desigualdades territoriales), pero también presenta particularidades importantes que deben considerarse.

Entre las condiciones facilitadoras para la adaptación se encuentran: la existencia de experiencia previa en gestión de beneficiarios a través del Programa Tekoporã (Delgado, 2015); la creciente digitalización del sector público paraguayo, como lo demuestran Urquidi et al. (2023); el compromiso expresado en diversos documentos de política con el fortalecimiento de la protección social; y el potencial de cooperación técnica regional que podría facilitar la transferencia de conocimientos y tecnologías.

Sin embargo, también existen limitaciones significativas que deben reconocerse. La capacidad fiscal del Estado paraguayo es considerablemente menor que la de Brasil o Chile (Pascotinni & Bordon, 2016). La infraestructura de conectividad digital es aún limitada en muchas áreas rurales, dificultando la implementación de plataformas web como las utilizadas en Chile. La capacidad técnica del recurso humano en el sector público requiere fortalecimiento significativo (Urquidi et al., 2023). La fragmentación institucional y la débil coordinación interinstitucional representan desafíos estructurales que no pueden resolverse únicamente con mejoras tecnológicas (Ortiz, 2020).

Las adaptaciones necesarias para el contexto paraguayo deben considerar: (1) un enfoque gradual y escalable, comenzando con componentes piloto antes de expansión nacional; (2) combinación de mecanismos digitales con modalidades presenciales que garanticen accesibilidad para poblaciones rurales e indígenas; (3) fuerte énfasis en la construcción de capacidades institucionales y desarrollo de recursos humanos; (4) estrategias específicas de comunicación y sensibilización adaptadas a la diversidad cultural del país; (5) establecimiento de marcos normativos claros que definen responsabilidades institucionales y garanticen sostenibilidad; (6) mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan aprendizaje adaptativo (Tejerina & Vargas, 2025; Álvarez, 2021).

## 5. Discusión

Los hallazgos de este estudio confirman que los retos que enfrenta Paraguay en la gestión de registros sociales para la primera infancia son consistentes con los problemas documentados en la literatura regional sobre protección social (Zuluaga & Tejerina, 2025; Ortiz, 2020). La brecha entre los principios normativos que deben guiar los registros sociales (universalidad, equidad, transparencia, participación) y la realidad operativa evidenciada en el análisis constituye el núcleo de las limitaciones del sistema paraguayo.

La comparación con Brasil y Chile revela que, si bien Paraguay comparte desafíos comunes con estos países, también presenta rezagos importantes en términos de desarrollo institucional, inversión en sistemas de información y coordinación interinstitucional. Mientras Brasil ha logrado construir un sistema integrado que articula múltiples programas, y Chile ha avanzado hacia mayor uso de información administrativa y actualización dinámica, Paraguay aún opera con sistemas fragmentados, limitada interoperabilidad y mecanismos de actualización insuficientes.

Los resultados del análisis tienen implicaciones importantes para el diseño e implementación de políticas de protección social en Paraguay. En primer lugar, evidencian que las mejoras incrementales en

los sistemas existentes son insuficientes; se requiere una transformación estructural que incluya el desarrollo de un marco normativo específico, la creación de una plataforma tecnológica integrada, y el establecimiento de mecanismos claros de gobernanza y coordinación interinstitucional (Tejerina & Vargas, 2025; Direito & Koga, 2020).

En segundo lugar, subrayan que la efectividad de los registros sociales no depende únicamente de la tecnología, sino fundamentalmente de las capacidades institucionales y del capital humano disponible para operar los sistemas (Urquidi et al., 2023). Esto implica que las inversiones en infraestructura tecnológica deben ir acompañadas de inversiones significativas en formación de recursos humanos, desarrollo de procesos organizacionales y fortalecimiento de la cultura institucional.

En tercer lugar, demuestran que los registros sociales son medios, no fines en sí mismos. Su valor reside en su capacidad para facilitar el acceso efectivo de las familias a servicios y prestaciones. Por lo tanto, las mejoras en los sistemas de registro deben ir acompañadas de fortalecimiento de la oferta de servicios, particularmente aquellos dirigidos al desarrollo integral de la primera infancia (Lerea et al., 2019; UNICEF, MEC, UNIBE, 2023).

La sostenibilidad financiera de los registros sociales representa un desafío crítico para Paraguay. A diferencia de Brasil o Chile, que han podido sostener inversiones significativas en sus sistemas de información social, Paraguay enfrenta restricciones fiscales importantes que limitan los recursos disponibles para este propósito. Esto implica que el diseño del sistema debe priorizar soluciones costo-efectivas, aprovechar sinergias con inversiones existentes (como la transformación digital del sector público) y buscar activamente apoyo de cooperación internacional durante las etapas iniciales de desarrollo.

Sin embargo, la sostenibilidad no es solo financiera sino también institucional. La experiencia regional demuestra que los sistemas de información social pueden ser vulnerables a cambios, particularmente cuando no están adecuadamente institucionalizados mediante marcos normativos claros. Paraguay necesita establecer un marco legal específico para los registros sociales que trascienda los cambios de gobierno y garantice continuidad en las inversiones y mejoras del sistema.

La apropiación social del sistema es otro elemento clave de sostenibilidad. Los registros sociales solo serán sostenibles si son valorados tanto por las instituciones del Estado como por las familias beneficiarias. Esto requiere demostrar resultados tangibles en términos de mejora en el acceso a servicios, mantener altos

estándares de calidad en la atención a las familias, y construir confianza mediante transparencia y rendición de cuentas.

## 6. Conclusiones y Recomendaciones

Paraguay se encuentra ante el reto de fortalecer sus registros sociales como pieza fundamental para consolidar un sistema de protección social inclusivo orientado a la primera infancia. Este estudio ha identificado desafíos críticos que enfrenta Paraguay en tres dimensiones fundamentales de los registros sociales para la primera infancia: identificación, registro y derivación. Las experiencias de Brasil y de Chile ofrecen lecciones valiosas sobre cómo construir sistemas integrados, escalables y dinámicos. Sin embargo, la adaptación de estos modelos al contexto paraguayo requiere considerar las particularidades institucionales, fiscales y culturales del país, adoptando un enfoque gradual que priorice la construcción de capacidades institucionales junto con las mejoras tecnológicas.

A partir del análisis y tomando las mencionadas experiencias regionales, se proponen las siguientes recomendaciones de política:

*1. Fortalecer la cobertura y alcance universal del registro social:* Implementar estrategias proactivas de búsqueda activa de familias vulnerables no registradas. Esto incluye operativos periódicos en comunidades rurales e indígenas con brigadas móviles interinstitucionales para identificar e inscribir a todos los niños y familias que cumplan criterios de vulnerabilidad. Integrar la inscripción al registro social con otros puntos de contacto universales: por ejemplo, aprovechar las consultas prenatales y de recién nacido en hospitales para iniciar la ficha de esas familias en el RSH. Coordinar con el Registro Civil la universalización del registro de nacimientos: ningún niño debe salir del hospital sin su partida de nacimiento y, si es de familia pobre, sin ser referido al sistema de protección social.

Asimismo, abrir canales permanentes de inscripción bajo demanda en municipios y sedes distritales (ventanillas únicas de protección social), de manera que cualquier familia que necesite pueda solicitar ser incluida en el registro en cualquier momento, no solo cuando haya censos puntuales. Para motivar la inscripción, lanzar campañas de comunicación social explicando los beneficios de estar en el registro. Es clave también involucrar a líderes comunitarios y organizaciones locales en la identificación de las familias más excluidas.

*2. Mejorar la calidad, actualización y manejo de la información del registro:* Establecer un protocolo de actualización periódica obligatoria de datos (cada 2 años) para todas las familias registradas. Esto requiere calendarizar visitas o entrevistas de recertificación y notificar a las familias con anticipación. Aprovechar

tecnologías: implementar una plataforma web y aplicación móvil donde las familias (o con ayuda de funcionarios municipales y/o nacionales) puedan verificar sus datos y reportar cambios (nacimientos, defunciones, cambio de domicilio, situación laboral) de manera más ágil.

Garantizar que el sistema tenga interoperabilidad en tiempo real con bases clave: vincular con el Registro Civil para nacimientos y defunciones, con el MEC para verificar asistencia escolar, con MSPyBS para estado nutricional y vacunaciones, con el Instituto de Previdencia Social (IPS) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para ingresos formales y/o aportes previsionales. Esto requerirá firmar convenios de intercambio de información y posiblemente reformar normativas que lo faciliten, pero aumentará la confiabilidad de la información y reducirá fraude o error. Se sugiere implementar controles de calidad y auditorías regulares sobre la base de datos. Un comité técnico interinstitucional podría supervisar anualmente estas auditorías.

En cuanto a recursos humanos, es imprescindible invertir en capacitación continua de los encargados del registro a nivel local y central, en temas de recolección de datos, ética en manejo de información, y uso de las herramientas digitales. Se podrían crear incentivos de desempeño: reconocer a municipios con altos índices de actualización e inclusión de datos.

Por último, fortalecer la protección de datos personales en todo el proceso: desarrollar lineamientos acordes con la reciente Ley de Protección de Datos Personales para asegurar confidencialidad, y capacitar al personal en manejo sensible. Esto generaría confianza pública de que la información entregada será usada solo para fines legítimos y seguros.

*3. Promover y formalizar la coordinación interinstitucional para la derivación:* Consolidar el registro social como una verdadera plataforma interoperable donde diversas instituciones no solo consulten datos sino también registren sus intervenciones. Por ejemplo, que el MSPyBS pueda marcar en el sistema que determinado niño está recibiendo tratamiento nutricional, o el MEC registre que el niño obtuvo cupo en preescolar, de modo que haya un historial integrado de prestaciones por persona. Para lograr esto, se recomienda instituir mesas de coordinación técnica por áreas (primera infancia, adolescencia), que se reúnan periódicamente para analizar la información del registro y tomar acciones conjuntas. En el caso de primera infancia, la CONPI sería el espacio natural. Estas mesas deben tener planes de derivación: acordar que cuando el registro social muestre cierto caso, automáticamente se active un protocolo. Implementar proyectos piloto de “casos gestionados integralmente”: seleccionar un

número de niños prioritarios (por ejemplo, los menores de 5 años en extrema pobreza de un determinado distrito) y hacer seguimiento personalizado multi-sector, para demostrar modelo. Expandir gradualmente la metodología.

Un instrumento útil sería desarrollar un Sistema de Referencia y Contra-Referencia formal entre sectores – parecido al que existe en salud para pacientes referidos entre niveles – pero enfocado a casos sociales. Por ejemplo, si un municipio detecta mediante el registro que 50 niños necesitan jardín infantil, emite una referencia al MEC; el MEC responde en el sistema indicando cómo cubrirá (o lista de espera). Esto crea responsabilidad compartida y registro de las gestiones. Dado que actualmente los servicios tienen capacidad limitada, se debe priorizar: la coordinación interinstitucional debe establecer criterios para focalizar la atención a los más vulnerables primero. A su vez, usar la evidencia del registro social para abogar por ampliación de oferta: si el registro muestra 1000 niños sin preescolar en tal departamento, ese dato fundamentaría presupuesto para construir nuevos centros o contratar educadores.

En pocas palabras, pasar de la fragmentación a la acción concertada requiere no solo reuniones, sino integrar procesos y compartir metas. Políticas como Chile Crece Contigo demuestran la necesidad de un ente articulador fuerte.

*4. Incrementar la capacidad de respuesta de los servicios vinculados al registro social:* En paralelo a las mejoras del registro en sí, es crucial expandir y fortalecer los programas y servicios que atenderán a la población identificada. De lo contrario, un mejor registro solo evidenciará carencias sin solución. En esta línea, se recomienda:

- a. Aumentar la cobertura de educación inicial: acelerar la implementación de la educación preescolar universal para 3-4 años como manda la Ley de Educación, mediante apertura de más secciones de pre jardín y jardín, sobre todo en zonas rurales. Vincular la expansión del Fondo de Excelencia (FEEI) a la construcción y equipamiento de centros de desarrollo infantil en distritos con mayor demanda insatisfecha (cruzando con datos del registro social);
- b. Reforzar los servicios de salud comunitaria: asegurar que las Unidades de Salud Familiar (USF) tengan los recursos para dar seguimiento a cada niño de su área en coordinación con el MDS. Dotar de nutricionistas y promotores adicionales a regiones con alta desnutrición infantil para absorber casos referidos;
- c. Integrar apoyos complementarios: por

ejemplo, si el registro muestra familias con inseguridad alimentaria, coordinar con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y/o el MDS para brindar apoyo de corto plazo;

- d. Potenciar programas especializados: ampliar la cobertura de Semillas del Futuro a todos los niños beneficiarios de Tekoporã con embarazadas o bebés; fortalecer el Programa Abrazo del MINNA para llegar a más comunidades vulnerables y que sus beneficiarios estén todos en el registro social.

En resumen, se trata de garantizar que por cada necesidad detectada haya una oferta correspondiente, o se cree si no existe. Esto conlleva gestión de recursos: por eso la recomendación incluye realizar una planificación multianual con base en los datos del registro – proyectar cuántos niños adicionales requerirán determinado servicio si logramos registro universal, y presupuestar en consecuencia. Invertir en primera infancia y protección social no es gasto suntuario sino inversión con alto retorno, por ende, debe reflejarse en los presupuestos nacionales y locales.

*5. Aprovechar buenas prácticas de la región adaptadas al contexto paraguayo:* Finalmente, se sugiere incorporar adaptaciones de elementos exitosos de Brasil y Chile. Por ejemplo, adoptar la dinámica de registro abierto y actualización permanente del Cadastro Único, institucionalizándolo vía decreto que establezca que el RSH paraguayo permanece disponible para nuevas inscripciones todo el año y que su información debe usarse en toda emergencia para asignar ayudas. De Chile, replicar el concepto de ventanilla única social digital donde el ciudadano pueda consultar su estado en el registro, saber a qué beneficios podría acceder e incluso postular en línea (esto mejora transparencia y empoderamiento). Implementar gradualmente un sistema de puntuación o calificación socioeconómica, comprensible y público, que ordene a los hogares por prioridad social.

También, siguiendo ambos países: (a) establecer una legislación marco para el Registro Social; (b) asegurar controles externos y participación – un consejo consultivo nacional con academia, sociedad civil y cooperantes para monitorear la implementación del registro social y sugerir mejoras, asegurando continuidad a través de gobiernos; (c) explorar alianzas con organismos que apoyaron a Chile Crece Contigo y Crianza Feliz en Brasil (Banco Mundial, UNICEF) para un proyecto que provea asistencia técnica, capacitación de personal e intercambio de aprendizajes.

Las recomendaciones anteriores apuntan a construir un sistema de registro social paraguayo más integrado, dinámico y centrado en la primera infancia.

En esencia, se busca que ningún niño o niña que necesite apoyo quede fuera por falta de identificación o burocracia; que una vez identificado, su familia encuentre en el Estado paraguayo una respuesta integral – ya sea monetaria, de servicios o ambas – y coordinada; y que el proceso esté respaldado por datos confiables y gestión transparente, ganando la confianza de la ciudadanía.

La construcción de un sistema efectivo de registros sociales para la primera infancia en Paraguay es posible. Requiere visión de largo plazo, compromiso sostenido, inversión apropiada y voluntad de aprender y adaptar. Sobre todo, requiere colocar el interés superior de los niños y el derecho de todas las familias a la protección social en el centro de las decisiones políticas y técnicas. Este es el desafío, pero también la oportunidad histórica que enfrenta Paraguay.

## Referencias Bibliográficas

- Álvarez, E., Beuermann, D., Dueñas, J., Hoffmann, B., Mojica Uruena, T., Stampini, M., Vargas, D., & Vera-Cossio, D. A. (2024). Selección dinámica de beneficiarios de programas sociales: Opciones de mejora de la estimación de prueba de medias. <https://doi.org/10.18235/0012980>
- Álvarez, J. (2021). La implementación del Registro Social de Hogares: El nuevo instrumento de focalización en Chile. *Revista de Estudios de Políticas Públicas*, 7(1), 88–101. <https://revistaestudiospoliticaspublicas.uchile.cl/index.php/REPP/article/view/58225>
- Álvarez, J., & Aillañir, K. (2019). Desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares: El nuevo instrumento de focalización en Chile desde la perspectiva de los actores locales. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 18(30), 129–163.
- Banco Mundial. (2025). *Por quién doblan las campanas del registro social*. Blog Banco Mundial – América Latina y el Caribe (P. Leite & L. H. Paiva). <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/for-whom-the-social-registry-tolls>
- Berner, H., & Van Hemelryck, T. (2020). *Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: avances y desafíos frente al COVID19*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/140). CEPAL.
- Delgado, J. (2015). Contribución del Programa Social Tekoporã en la formación de capital humano de niños y adolescentes beneficiarios en Paraguay, 2005–2014. *Población y Desarrollo*, 21(41), 29–34. <https://revistascientificas.una.py/index.php/RE/article/view/386/392>
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). (2018). *Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2017*.
- Díaz, L., & Van Hemelryck, T. (2023). *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: CEPAL.
- Direito, D., & Koga, N. (2020). Instrumentos e integração de políticas públicas: A rede do Cadastro Único. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 835–850.
- Guerrero, J. (2019). Oferta laboral y transferencias condicionadas: Evidencias del Programa Tekoporã. *Población y Desarrollo*, 25(49), 10–23. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7428786>
- Lerea, M., Tullo, J., & López, P. (2019). Estrategia de atención primaria de salud y su impacto en las hospitalizaciones evitables por condiciones sensibles a la atención ambulatoria, Paraguay, 2000–2017. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 43, e69.
- López, A., & Teixeira, E. (2024). Impacto do Programa Tekoporã sobre a pobreza monetária das famílias paraguaias no período 2018–2019. *RELAP – Revista Latinoamericana de Población*, 18, 1–34. <https://revistarelap.org/index.php/relap/article/view/327/876>
- Ortiz, L., Goetz Bernou, K., & Rojas, S. (2025). Pobreza y fragmentación: Las bases sociales de la desconfianza institucional en Paraguay. *Cuadernos de Sociología*, 5, 4–33. <https://doi.org/10.54549/cs.2025.5.5736>
- Ortiz, L. (2020). Estructura fiscal y protección social: Economía política de los privilegios en Paraguay. *Kera Yvoty: Reflexiones sobre la Cuestión Social*, 5, 11–23. <https://doi.org/10.54549/ky.5.2020.11>
- Pascotinni, J., & Bordon, M. (2016). Incidencia del gasto social en el Índice de Desarrollo Humano en Paraguay, período 1990–2010. *Población y Desarrollo*, 22(42), 57–66. <https://revistascientificas.una.py/index.php/RE/article/view/375/382>
- Ruiz Díaz, D. (2016). Pobreza como exclusión: Análisis causal de múltiples relaciones estructurales simultáneas. *Población y Desarrollo*, 22(42), 67–80. <https://revistascientificas.una.py/index.php/RE/article/view/374/381>
- Sánchez Bernal, S. F., Aguilar, A., Romero, L., Cárdenas, Y., Romero, F., Mendoza, L. P., Miró, M. del M., Acosta, J. C., Masi, C., & Mendoza de Arbo, L. (2017). Evolución nutricional de niños y niñas menores de 5 años usuarios de un Programa Alimentario Nutricional Integral en Paraguay. *Pediatría (Asunción)*, 44(1), 15–22. <https://www.revistaspp.org/index.php/pediatrica/article/view/148>
- Tejerina, L., & Vargas, L. H. (2025). *El registro social de hogares: Innovación en la caracterización de beneficiarios en Chile: Estudio de caso del sistema de identificación de beneficiarios de políticas sociales*. <https://doi.org/10.18235/0013625>
- UNICEF, MEC, & UNIBE. (2023). *Diseño, validación y aplicación de un instrumento nacional para la medición de calidad de los Espacios de Desarrollo Infantil (EDI)*. UNIBE.
- Urquidi, M., González, R., & Ortega, G. (2023). *Trabajo sin papel: Resultados de la transformación digital del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del Paraguay*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Zuluaga, D., & Tejerina, L. (2025). *Treinta años de focalización social en Colombia: Del Sisbén al registro social de hogares. Estudio de caso del sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales y del registro social de hogares de Colombia*. <https://doi.org/10.18235/0013640>

## Challenges and opportunities of social registries in Paraguay: identification, registration, and referral of services for early childhood and their families

**Abstract:** Early childhood represents a critical period for human development. In turn, social registries constitute essential tools for identifying vulnerable children and families who require social protection. In Paraguay, strengthening these systems is fundamental to ensuring equitable access to services and benefits aimed at this age group. Despite progress, Paraguay faces challenges in implementing effective social registries for early childhood, including incomplete coverage, limitations in data quality, service fragmentation, and difficulties in interinstitutional coordination. These barriers limit the State's ability to adequately identify, register, and refer the most vulnerable children and families to the available social programs. This article analyzes the main challenges Paraguay faces in the management of social registries for early childhood and their families and proposes recommendations. Critical challenges were identified in three dimensions: (a) identification; (b) registration; (c) referral. The findings highlight the need to strengthen social information systems by improving data coverage and quality, strengthening interinstitutional coordination, investing in technical and human capacity, and adapting regional best practices to the local context. These improvements are essential to ensure that all Paraguayan children in situations of vulnerability and their families effectively access the services and benefits they require for their integral development.

**Keywords:** social registries, early childhood, Paraguay, social protection, beneficiary identification, service referral.

### Resumen Biográfico

Gustavo Rojas: Oficial de Inclusión Social de UNICEF en Paraguay.

### Financiamiento

Autofinanciado.

### Conflicto de Interés

Este trabajo de investigación ha sido realizado sin ningún tipo de retribución monetaria. La información de este documento expresa mis puntos de vista y opiniones personales y no representa necesariamente la posición del UNICEF.

### Cita

Rojas, G. (2025). Desafíos y oportunidades de los registros sociales en Paraguay: identificación, registro y derivación de servicios para la primera infancia y sus familias. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 6, 131-143. <https://doi.org/10.28917/ism.2025-v6-id176>