Artículo Original - Artigo Original - Original Article

Revista MERCOSUR de Políticas Sociales

Innovaciones institucionales y estrategias territoriales del Sistema de Protección Social

Inovações institucionais e estratégias territoriais do Sistema de Proteção Social

Héctor Ramón Cárdenas Molinas
Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República (UTGS). Asunción, Paraguay.

Perla Liliana Servian González
Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República (UTGS). Asunción, Paraguay.
perlaservian@gmail.com

Juan Ángel Rodríguez Meza
Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República (UTGS). Asunción, Paraguay.

Juan de Dios Fernández
Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República (UTGS). Asunción, Paraguay.

https://doi.org/10.28917/ism.2026-v7-id267

Recibido: 10/10/2026. Aceptado: 02/11/2026.

Resumen: El Sistema de Protección Social (SPS) de Paraguay constituye una experiencia de transformación de la gestión pública orientada a superar la fragmentación de las intervenciones sociales mediante mecanismos de coordinación, planificación y territorialización. Este artículo analiza las innovaciones institucionales y estrategias territoriales del SPS, con especial atención a la articulación entre planificación nacional, coordinación interinstitucional y su vinculación con la planificación local mediante las Mesas de Protección Social (MPS), los Planes de Acción Territorial (PAT) y los instrumentos de seguimiento. Se adopta un enfoque cualitativo, basado en revisión documental y análisis de fuentes académicas, normativas e institucionales. El análisis muestra que la innovación no radica únicamente en crear estructuras, sino en construir mecanismos que conecten prioridades nacionales y territoriales, favorezcan la pertinencia de la acción interinstitucional y generen información útil para la toma de decisiones. Las MPS y los PAT constituyen dispositivos de territorialización que permiten traducir objetivos nacionales en respuestas contextualizadas, mientras los sistemas de seguimiento fortalecen la coherencia entre planificación, implementación y seguimiento. Asimismo, estos mecanismos contribuyen a ampliar progresivamente la protección hacia la promoción social, al desarrollar capacidades institucionales y territoriales, fortalecer la sostenibilidad de intervenciones y mejorar el bienestar de las personas. Se concluye que la experiencia paraguaya presenta elementos de un modelo de gestión integrado. Sin embargo, su consolidación requiere fortalecer la corresponsabilidad territorial, la interoperabilidad de información y la capacidad de retroalimentación para incorporar nuevas iniciativas en la toma de decisiones, además de consolidar prácticas institucionales que sostengan la promoción social en el tiempo.

Palabras clave: protección social; promoción social; coordinación; articulación; seguimiento.

Revista MERCOSUR de políticas sociales
Revista MERCOSUL de políticas sociais
Vol. 7 - 2026

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

Publicado en acceso abierto bajo la Licencia Creative Commons.

Resumo: O Sistema de Proteção Social (SPS) no Paraguai representa uma experiência transformadora na gestão pública, visando superar a fragmentação das intervenções sociais por meio de mecanismos de coordenação, planejamento e territorialização. Este artigo analisa as inovações institucionais e as estratégias territoriais do SPS,com atenção especial à articulação entre o planejamento nacional, a coordenação interinstitucional e sua conexão com o planejamento local por meio das Mesas de Proteção Social (MPS), dos Planos de Ação Territorial (PAT) e dos instrumentos de monitoramento. Adota-se uma abordagem qualitativa, baseada na revisão documental e na análise de fontes acadêmicas, regulatórias e institucionais. A análise demonstra que a inovação reside não apenas na criação de estruturas, mas também na construção de mecanismos que conectam as prioridades nacionais e territoriais, promovem a relevância da ação interinstitucional e geram informações úteis para a tomada de decisões. As MPS e os PAT constituem mecanismos de territorialização que permitem que os objetivos nacionais sejam traduzidos em respostas contextualizadas, enquanto os sistemas de monitoramento fortalecem a coerência entre planejamento, implementação e acompanhamento. Esses mecanismos também contribuem para a expansão progressiva da proteção rumo à promoção social, desenvolvendo capacidades institucionais e territoriais, fortalecendo a sustentabilidade das intervenções e melhorando o bem-estar da população. Conclui-se que a experiência paraguaia apresenta elementos de um modelo de gestão integrada. No entanto, sua consolidação requer o fortalecimento da corresponsabilidade territorial, da interoperabilidade da informação e da capacidade de retroalimentação para incorporar novas iniciativas na tomada de decisões, bem como a consolidação de práticas institucionais que sustentem a promoção social ao longo do tempo.

Palavras-chave: proteção social; promoção social; coordenação; articulação; monitoramento.

1. Introducción

La protección social ocupa un lugar central en las estrategias de desarrollo social de América Latina y el Caribe, en un contexto caracterizado por desigualdades persistentes, vulnerabilidades acumuladas y demandas crecientes de políticas públicas integrales. La expansión de programas y prestaciones no siempre ha estado acompañada por una institucionalidad capaz de articular objetivos, instrumentos, niveles de gobierno y sistemas de información. La fragmentación institucional puede traducirse en duplicaciones, vacíos de atención y dificultades para construir respuestas coherentes frente a problemas sociales multidimensionales (Franco y Székely Pardo, 2010).

Desde esta perspectiva, la institucionalidad social no puede entenderse únicamente como el conjunto de normas y organismos que intervienen en la política social. Comprende también arreglos organizacionales, capacidades técnico-operativas, mecanismos de coordinación, sistemas de información, recursos y procesos de toma de decisiones que permiten convertir derechos y objetivos de política en acciones sostenibles (Martínez, 2019).

La coordinación adquiere especial relevancia cuando las políticas sociales deben implementarse en territorios con condiciones económicas, demográficas e institucionales heterogéneas. La gestión territorial supone reconocer que las necesidades sociales no se distribuyen de manera uniforme y que las respuestas públicas requieren mecanismos de proximidad capaces de conectar las prioridades nacionales con las realidades locales (Cecchini y Martínez, 2011).

En Paraguay, el Sistema de Protección Social constituye una apuesta institucional por avanzar hacia una gestión más coordinada y articulada de las políticas sociales. Su implementación se organiza alrededor de mecanismos que buscan vincular la conducción nacional con la acción territorial, entre ellos las Mesas de Protección Social y los Planes de Acción Territorial. La documentación oficial registra, además, una evolución de los instrumentos de planificación, seguimiento y gestión de información.

La experiencia paraguaya presenta interés analítico porque permite observar cómo una política nacional puede construir dispositivos de territorialización y coordinación que no se limitan a descentralizar actividades, sino que procuran organizar prioridades, responsabilidades y

mecanismos de seguimiento. Cárdenas Molinas et al. (2025) identifican avances en la implementación territorial del SPS mediante MPS y PAT, así como en la consolidación de instrumentos de planificación y del Sistema Integrado de Información Social.

Este proceso también permite analizar cómo la protección social puede ampliar progresivamente su alcance hacia la promoción social. Desde esta perspectiva, la gestión pública no se limita a responder ante situaciones de vulnerabilidad, sino que puede contribuir a generar capacidades institucionales y territoriales, fortalecer la sostenibilidad de las intervenciones y crear condiciones para que las personas, las instituciones y las comunidades amplíen sus oportunidades de desarrollo y bienestar.

El objetivo de este artículo es analizar las innovaciones institucionales y las estrategias territoriales del Sistema de Protección Social de Paraguay, identificando los mecanismos mediante los cuales la planificación, la coordinación interinstitucional, la territorialización y el seguimiento se articulan para fortalecer la gestión pública. Asimismo, se busca identificar de qué manera estos mecanismos pueden favorecer procesos de fortalecimiento institucional, desarrollo de capacidades y sostenibilidad que amplíen el alcance de la protección hacia la promoción social. La pregunta que orienta el análisis es: ¿de qué manera los instrumentos de gestión territorial y coordinación desarrollados por el SPS contribuyen a transformar la forma de organizar e implementar la política de protección social?

2. Metodología

El estudio adopta un enfoque cualitativo, descriptivo y analítico, basado en revisión documental. La estrategia combina literatura académica y técnica sobre protección social e institucionalidad social, documentos oficiales del SPS paraguayo y el artículo de Cárdenas Molinas et al. (2025), utilizado como antecedente específico del caso. La revisión documental permite reconstruir conceptos, instrumentos y relaciones institucionales sin pretender establecer efectos causales sobre indicadores de bienestar.

La selección de fuentes conceptuales priorizó publicaciones en español producidas por organismos regionales y autores latinoamericanos. Se consideraron trabajos sobre institucionalidad social, coordinación de políticas, protección social, gestión territorial, sistemas de información, monitoreo y seguimiento. En el caso paraguayo se analizaron documentos relacionados con la arquitectura del SPS, la implementación territorial, la planificación estratégica y los sistemas de seguimiento.

El estudio abarca resultados del período 2024–2026, sobre todo los relacionados con la implementación territorial.

El análisis se organizó en cuatro dimensiones: a) institucionalidad y coordinación; b) planificación estratégica; c) territorialización mediante MPS y PAT; y d) información, seguimiento y retroalimentación. Estas dimensiones fueron integradas para interpretar el SPS como un modelo de gestión pública y no solamente como un conjunto de programas.

3. Resultados y discusión

3.1. De la fragmentación a una institucionalidad social articulada

Uno de los principales desafíos de las políticas sociales latinoamericanas ha sido la fragmentación de responsabilidades y programas. La existencia de múltiples instituciones puede ser necesaria para atender la diversidad de problemas sociales, pero también puede generar dificultades de coordinación cuando no existen mecanismos que permitan compartir objetivos, información y responsabilidades. La institucionalidad social debe crear condiciones para que la especialización institucional se combine con la coherencia de la acción pública (Franco y Székely Pardo, 2010).

La perspectiva de institucionalidad social desarrollada por la CEPAL enfatiza que la capacidad de las políticas sociales depende de dimensiones jurídicas, organizacionales, técnico-operativas y fiscales. Esta mirada desplaza la atención desde programas aislados hacia las condiciones que permiten sostener una acción pública coordinada (Martínez, 2019).

La coordinación no constituye una actividad complementaria, sino una función de gestión. Implica establecer objetivos comunes, definir mecanismos de articulación, distribuir responsabilidades y generar procesos de seguimiento que permitan corregir desviaciones. La coordinación intersectorial resulta particularmente relevante en políticas dirigidas a la pobreza y la vulnerabilidad, donde salud, educación, vivienda,

empleo y protección económica se encuentran interrelacionados (Cunill-Grau et al., 2015).

El tránsito de la fragmentación a una institucionalidad social articulada representa un giro crítico en el diseño de las políticas públicas en América Latina. La fragmentación tradicional, caracterizada por programas aislados y el trabajo en "silos" ministeriales, ha demostrado ser ineficiente para resolver problemas multidimensionales. Al respecto, Fleury (2006) argumenta que para superar esta atomización de los servicios sociales no basta con una simple coordinación técnica, sino que se requiere construir una institucionalidad democrática que consolide el acceso a las políticas públicas como un derecho ciudadano inalienable. En sintonía con esto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016) sostiene que una matriz de protección social integrada basada en la intersectorialidad y en un enfoque de ciclo de vida es indispensable para cerrar las brechas históricas de la región, evitando la duplicidad de funciones y garantizando una trayectoria de atención continua y eficiente para las poblaciones vulnerables.

En este contexto, la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS) se constituye precisamente como la instancia técnica encargada de acompañar, en el área social, el tránsito desde la fragmentación hacia la coordinación y la articulación, mediante los siguientes ejes (Gabinete Social de la Presidencia de la República, 2026):

3.1.1. Interoperabilidad y datos unificados

La interoperabilidad permite integrar y unificar información proveniente de distintas instituciones y programas sociales, facilitando una visión más completa de las personas beneficiarias y de las prestaciones que reciben. Esto contribuye a mejorar la disponibilidad, consistencia y oportunidad de la información para la gestión de las políticas sociales.

Con el Sistema Integrado de Información Social (SIIS) (Presidencia de la República del Paraguay, 2023b), se dispone de una plataforma que integra y unifica información proveniente de los programas y servicios sociales del Estado. Asimismo, se trabaja con el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el aprovechamiento estadístico de la información del SIIS, analizando su potencial utilización para la generación de estadísticas y su eventual puesta a disposición como datos abiertos anonimizados, bajo criterios técnicos y con las debidas salvaguardas de confidencialidad y protección de datos personales. En este marco, se analiza la transformación de registros administrativos con fines estadísticos y la definición de mecanismos formales de interoperabilidad segura para el intercambio de información.

3.1.2. Llegada territorial

La fragmentación tiende a agravarse cuando las directrices del gobierno central no coinciden con las necesidades prioritarias de los territorios. En ese sentido, se cuenta con:

- Distritos priorizados: a la fecha son 42, en 10 departamentos.
- Mesas de Protección Social (MPS): La UTGS funciona como el puente técnico que implementa de forma coordinada y articulada el Sistema de Protección Social a nivel local; a la fecha se cuenta con 40 MPS instaladas y 2 pendientes de instalación.
- Planes de Acción Territorial (PAT): Mediante estos planes, se logra que ministerios de distintas carteras del Estado dejen de operar de manera independiente en los distritos y ejecuten una estrategia conjunta en los distritos priorizados; a la fecha se cuenta con 40 PAT elaborados y 2 pendientes de elaboración.
- Instituciones participantes: en las MPS y en la elaboración de los PAT participan los integrantes del Gabinete Social de la Presidencia de la República.
- El grado de avance registrado hasta octubre de 2026 en el sistema de seguimiento del PAT es del 65 %, entre las acciones ejecutadas y en proceso de ejecución.

Es importante mencionar también la coordinación intersectorial, como proceso que permite desarrollar acciones conjuntas entre dos o más sectores de un sistema (salud, educación, agropecuario, industrial, etc.) con objeto de compatibilizar sus acciones hacia propósitos comunes y prioritarios (Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social [CIESS], 2026).

La coordinación intersectorial debe servir como instrumento cuando realmente se necesita, mientras que el logro de los objetivos de protección integral constituye un fin. La coordinación intersectorial es costosa en múltiples sentidos. En consecuencia, solo

debe promoverse cuando se requiere lograr integralidad para enfrentar problemas insolubles desde "el saber hacer" sectorial y que impliquen interdependencia entre los sectores y niveles de gobierno involucrados (actores también involucrados de algún modo en la definición de estos problemas). Una coordinación intersectorial de "alta intensidad" es la contrapartida de un enfoque integral de la protección social. Por tanto, es necesaria cuando se pretende ir más allá de asegurar el acceso a bienes y servicios, como desarrollar capacidades, alterar comportamientos, enfrentar un alto nivel de riesgos o proveer una oferta de protección social en una perspectiva sistémica. Esta requiere ser "construida" desde la propia concepción del problema y la política social, y plasmada en nuevos modos de gestión que faciliten el trabajo conjunto de los sectores gubernamentales para lograr integralidad en las intervenciones sociales. Una de las condiciones básicas para la construcción de un sistema integral de protección social es la existencia de procesos más densos de gobierno, coordinación y gestión de los diversos sectores gubernamentales, y entre estos y los distintos niveles gubernamentales (Cunill-Grau et al., 2015).

3.1.3. Institucionalización de la Gestión para Resultados (GpR)

Superar la fragmentación requiere un cambio cultural paulatino en la burocracia estatal. En este marco, la UTGS lidera reuniones técnicas interinstitucionales bajo el enfoque de Gestión para Resultados. Esto orienta a los equipos de planificación de las distintas carteras del Estado a alinear metas y criterios operativos, buscando avanzar desde programas asistenciales hacia una Política de Estado continua y eficiente.

3.2. Innovación institucional y planificación estratégica

La innovación institucional en las políticas sociales no debe reducirse a la creación de nuevas oficinas o estructuras administrativas. Puede manifestarse también en nuevas reglas de coordinación, instrumentos de planificación, sistemas de información y mecanismos de seguimiento que modifican la forma en que las instituciones toman decisiones.

La planificación estratégica permite vincular objetivos, acciones, responsables e indicadores, haciendo posible que la acción de distintas instituciones sea leída dentro de un marco común. En sistemas de protección social, este vínculo es especialmente importante porque conecta políticas sectoriales con objetivos integrales de bienestar (CEPAL, 2021).

En Paraguay, la Matriz de Planificación Estratégica del SPS 2024–2028 constituye un instrumento para ordenar prioridades y acciones estratégicas y establecer una referencia común para el seguimiento. La incorporación de herramientas específicas de seguimiento representa una evolución desde la formulación hacia mecanismos permanentes de monitoreo.

Esta evolución también resulta relevante para la promoción social, ya que una planificación sostenida permite no solo organizar respuestas frente a necesidades, sino orientar esfuerzos hacia el desarrollo de capacidades institucionales y territoriales y hacia condiciones que favorezcan la continuidad de las intervenciones.

3.3. Territorialización: de las prioridades nacionales a los territorios

La territorialización de la política social implica reconocer que las necesidades y capacidades institucionales varían entre territorios y que las políticas nacionales requieren mecanismos de adaptación. No se trata simplemente de trasladar programas al ámbito local, sino de construir procesos mediante los cuales las prioridades nacionales se relacionen con diagnósticos y demandas territoriales (Cecchini y Martínez, 2011).

La territorialización de las políticas públicas puede definirse como el diseño y la implementación concertada y articulada de políticas públicas con, desde y para los territorios en clave nacional. Es una metodología desarrollada para facilitar que las políticas públicas tengan en cuenta:

- Las aspiraciones y las necesidades de los territorios, de la ciudadanía que los habita y de los actores que operan en ellos.
- Los recursos y todos los activos del territorio.

La territorialización contribuye a acercar la acción de gobierno a la ciudadanía, reforzando la democracia y mejorando la calidad y la eficiencia de las políticas públicas (Fernández de Losada, 2021).

Las Mesas de Protección Social constituyen uno de los principales dispositivos mediante los cuales el SPS paraguayo busca materializar esta perspectiva.

Las MPS reúnen instituciones y actores territoriales para identificar problemas, priorizar necesidades y organizar respuestas. Funcionan como espacios de coordinación y articulación que acercan la arquitectura nacional del sistema a la realidad de los distritos.

Los Planes de Acción Territorial complementan este mecanismo al traducir las prioridades identificadas en acciones concretas. Su valor institucional reside en que permiten pasar del diagnóstico a una agenda organizada de respuestas, vinculando requerimientos territoriales con instituciones responsables. Cárdenas Molinas et al. (2025) destacan que las MPS y los PAT fortalecen la articulación entre los niveles nacional y local.

Desde esta perspectiva, la territorialización no solo favorece una mayor pertinencia de las respuestas, sino que puede constituirse en un espacio para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades locales. La interacción entre instituciones nacionales, gobiernos territoriales y actores locales permite generar aprendizajes, identificar oportunidades y construir condiciones para respuestas que trasciendan la atención de necesidades inmediatas y contribuyan a procesos sostenibles de desarrollo y bienestar.

3.4. Sistemas de información, seguimiento y aprendizaje institucional

La efectividad de un sistema de protección social depende crecientemente de su capacidad para producir, integrar y utilizar información. Los sistemas de información permiten conocer población destinataria, cobertura, prestaciones y necesidades, y pueden contribuir a reducir duplicaciones y mejorar la coordinación (CEPAL, 2021).

El Sistema Integrado de Información Social constituye un componente estratégico del SPS paraguayo. Su consolidación permite construir una visión más completa de la oferta social y de las personas alcanzadas por las políticas. Cárdenas Molinas et al. (2025) señalan el SIIS como uno de los avances relevantes del sistema y destacan la necesidad de fortalecer la actualización y la interoperabilidad.

El seguimiento adquiere una función estratégica cuando sus resultados se incorporan a la toma de decisiones. Monitorear no consiste solamente en verificar el cumplimiento de actividades; implica generar información que permita comprender avances, retrasos y condiciones que afectan la implementación. La retroalimentación transforma al sistema de seguimiento en un componente de innovación institucional (CEPAL, 2021).

En este marco, la UTGS ha diseñado, desarrollado e implementado dos sistemas informáticos de seguimiento, uno de la matriz de planificación estratégica del SPS y otro del Plan de Acción Territorial, que permiten registrar y actualizar periódicamente el avance de las acciones y compromisos establecidos, facilitando la generación de información y el seguimiento de la implementación del Sistema de Protección Social (Unidad Técnica del Gabinete Social [UTGS], 2024, 2026).

La función de estos sistemas trasciende, por tanto, el registro de avances. La información generada puede contribuir a la retroalimentación de la gestión, al aprendizaje institucional y a la identificación de ajustes necesarios para mejorar las intervenciones. Esta capacidad de aprender y adaptar las respuestas constituye un elemento relevante para avanzar desde una lógica centrada exclusivamente en la protección hacia otra que también favorezca la promoción social y la sostenibilidad de las acciones.

3.5. De la protección hacia la promoción social: capacidades, sostenibilidad y fortalecimiento institucional

La consolidación de un Sistema de Protección Social no se limita a organizar respuestas frente a situaciones de vulnerabilidad. También requiere avanzar progresivamente desde una lógica centrada en la protección hacia una perspectiva que favorezca la promoción social, entendida como la generación de capacidades y condiciones institucionales y territoriales que permitan mejorar de manera sostenible las condiciones de vida y ampliar las oportunidades de las personas y comunidades.

En este sentido, los mecanismos analizados en este artículo pueden contribuir a la promoción social porque facilitan una acción pública más articulada, pertinente y sostenida en el territorio. La planificación estratégica permite ordenar prioridades y orientar esfuerzos; las Mesas de Protección Social y los Planes de Acción Territorial favorecen la identificación de necesidades y la organización conjunta de respuestas; y los sistemas de información y seguimiento aportan evidencia

para ajustar las intervenciones y apoyar la toma de decisiones.

La promoción social requiere, además, fortalecer las capacidades de las instituciones y de los actores territoriales. La articulación interinstitucional no solo permite coordinar prestaciones, sino también construir capacidades para anticipar necesidades, identificar oportunidades de intervención, acompañar procesos territoriales y generar respuestas que trasciendan la atención de situaciones inmediatas. Desde esta perspectiva, la territorialización constituye una condición para que la protección social pueda vincularse con procesos de desarrollo de capacidades y participación de los territorios.

La sostenibilidad del modelo depende de que estos mecanismos se incorporen progresivamente como prácticas institucionales estables. La continuidad de la planificación, la actualización de la información, la interoperabilidad, el seguimiento, la retroalimentación y la corresponsabilidad entre instituciones nacionales y gobiernos territoriales son elementos que permiten sostener las acciones y generar condiciones para una promoción social con mayor capacidad de permanencia.

Por tanto, el aporte del Sistema de Protección Social a la promoción social puede observarse en su capacidad para conectar protección, articulación, fortalecimiento institucional y sostenibilidad. Esta perspectiva amplía el alcance de la gestión social, que además de responder a necesidades y vulnerabilidades, busca generar condiciones para que las personas, las instituciones y los territorios cuenten con mayores capacidades para avanzar hacia procesos de desarrollo y bienestar.

3.6. La UTGS como espacio de coordinación, articulación y territorialización

Dentro de esta arquitectura, la UTGS cumple una función técnica de coordinación y articulación (Presidencia de la República del Paraguay, 2023a). Su aporte no consiste en sustituir las competencias sectoriales, sino en generar condiciones para que las instituciones trabajen sobre objetivos y procesos comunes. Esta función resulta coherente con la necesidad de contar con capacidades de coordinación que atraviesen estructuras sectoriales.

La implementación territorial requiere tareas de planificación, sistematización, seguimiento y asistencia técnica. La UTGS interviene en estos procesos como instancia que conecta las decisiones de conducción con la operación territorial. Esta función de intermediación técnica resulta especialmente relevante cuando se coordinan y articulan instituciones con capacidades y competencias diferentes.

En esta función de articulación también adquiere relevancia el fortalecimiento de las capacidades institucionales. La coordinación sostenida puede favorecer la generación de aprendizajes, la construcción de criterios comunes y el desarrollo de capacidades para planificar, implementar, dar seguimiento y ajustar las respuestas públicas en los territorios.

El equilibrio entre conducción, articulación y autonomía sectorial constituye uno de los desafíos permanentes de la institucionalidad social. La coordinación efectiva necesita capacidad para ordenar procesos, pero también respeto por las competencias de las instituciones responsables.

3.7. Innovaciones institucionales y desafíos para la consolidación del SPS

El análisis permite sostener que las principales innovaciones del SPS paraguayo se encuentran menos en la creación de prestaciones nuevas que en la construcción de mecanismos para articular políticas existentes. La integración de un sistema de protección social no depende exclusivamente de ampliar programas, sino de mejorar la capacidad del Estado para organizar una respuesta pertinente.

La primera innovación identificada es institucional: la creación y fortalecimiento de espacios y herramientas que permiten coordinar y articular actores con competencias diferentes. La segunda es territorial: las MPS y PAT introducen mecanismos para vincular prioridades nacionales con necesidades y prioridades locales. La tercera es la gestión de la información: el SIIS y los sistemas de seguimiento permiten generar una infraestructura para observar los avances de la implementación. Finalmente, existe una innovación de gestión: la incorporación progresiva de la planificación y el seguimiento como instrumentos de gestión permanentes.

A estas dimensiones se suma una perspectiva de promoción social, en la medida en que los mecanismos de coordinación, planificación, territorialización e información no solo permiten organizar respuestas frente a vulnerabilidades, sino también generar condiciones para el desarrollo de

capacidades institucionales y territoriales. En este sentido, la innovación institucional puede observarse no únicamente en la forma de organizar las intervenciones, sino también en la posibilidad de construir capacidades que permitan anticipar necesidades, identificar oportunidades y sostener procesos de desarrollo y bienestar.

Estas dimensiones se refuerzan mutuamente. Una Mesa sin planificación puede generar acuerdos difíciles de ejecutar; un plan sin seguimiento puede perder capacidad de gestión; y un sistema de información sin procesos institucionales que utilicen sus datos puede convertirse en un repositorio sin incidencia. La innovación del SPS reside en conectar estos componentes dentro de un ciclo de gestión. A su vez, la incorporación de la retroalimentación permite que este ciclo no se limite al seguimiento de acciones, sino que genere aprendizajes institucionales capaces de orientar ajustes, nuevas respuestas y procesos sostenibles de gestión social.

Las MPS funcionan como espacios de articulación entre niveles y sectores, mientras que los PAT organizan respuestas a partir de prioridades territoriales. Esto permite construir una relación de doble vía: las orientaciones nacionales llegan al territorio y la información territorial puede retroalimentar la gestión nacional. Esta relación de doble vía resulta particularmente relevante para la promoción social, porque permite que las capacidades y experiencias construidas en los territorios sean incorporadas a los procesos de planificación y toma de decisiones, favoreciendo respuestas más pertinentes y sostenibles.

No obstante, la consolidación de este modelo enfrenta desafíos. La corresponsabilidad de los gobiernos locales, la capacidad técnica disponible en los territorios, la actualización de información, la interoperabilidad de sistemas y la continuidad de los mecanismos de coordinación son condiciones necesarias para sostener los avances (Cárdenas Molinas et al., 2025).

En este marco, la sostenibilidad constituye un desafío transversal. Para que la protección social avance hacia una perspectiva de promoción, los mecanismos de planificación, coordinación, información y seguimiento deben incorporarse progresivamente como prácticas institucionales estables y no depender exclusivamente de iniciativas aisladas. La continuidad de estos procesos, junto con el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones y de los actores territoriales, puede favorecer una mayor permanencia de las acciones y ampliar su contribución al desarrollo y bienestar.

Otro desafío consiste en evitar que la multiplicación de instrumentos produzca una nueva carga administrativa. La planificación, los PAT, los sistemas de información y los mecanismos de seguimiento deben complementarse y no generar circuitos paralelos de reporte. La interoperabilidad organizacional es tan importante como la tecnológica.

4. Conclusiones

El Sistema de Protección Social de Paraguay presenta una arquitectura de gestión que combina planificación estratégica, coordinación interinstitucional, territorialización, sistemas de información y seguimiento. Estos componentes deben entenderse como dimensiones complementarias de un proceso de innovación institucional orientado a superar la fragmentación de la política social.

Las Mesas de Protección Social constituyen un mecanismo relevante de coordinación territorial porque permiten reunir actores institucionales alrededor de prioridades compartidas. Los Planes de Acción Territorial complementan esta función al transformar las prioridades en acciones y requerimientos susceptibles de seguimiento.

La matriz de planificación estratégica y los sistemas de seguimiento representan una segunda dimensión de innovación: permiten establecer una relación más sistemática entre objetivos, acciones e información de ejecución. Su potencial dependerá de la capacidad institucional para utilizar los resultados del seguimiento en procesos de decisión y aprendizaje.

El SIIS aporta una base integrada de información que contribuye a una gestión más articulada de la protección social. Su consolidación permite avanzar hacia una visión más completa de los programas, sus beneficiarios y las prestaciones otorgadas, fortaleciendo el seguimiento y el uso de la información para la toma de decisiones. Para ello, resulta fundamental sostener la calidad y actualización de los datos y profundizar progresivamente la interoperabilidad con las instituciones.

Finalmente, la experiencia muestra que la territorialización y la coordinación y articulación interinstitucional y territorial deben entenderse como procesos continuos de construcción de capacidades. La UTGS desempeña un papel relevante como instancia técnica de articulación, pero la sostenibilidad del modelo depende de la corresponsabilidad de las instituciones sectoriales y de los gobiernos territoriales.

Desde una perspectiva más amplia, el análisis permite observar que el Sistema de Protección Social no se limita a la protección frente a situaciones de vulnerabilidad, sino que puede extenderse hacia la promoción social mediante la articulación de capacidades, instituciones y territorios. La planificación, la articulación y coordinación interinstitucional, la territorialización, los sistemas de información y el seguimiento generan condiciones que pueden favorecer el fortalecimiento institucional y territorial, así como la sostenibilidad de las acciones.

En este sentido, avanzar desde la protección hacia la promoción social implica consolidar mecanismos que permitan no solo atender necesidades, sino también fortalecer capacidades para anticipar problemas, identificar oportunidades, sostener procesos de desarrollo y ampliar las posibilidades de bienestar. La sostenibilidad de este enfoque requiere que dichas capacidades y mecanismos se incorporen como prácticas institucionales estables, con corresponsabilidad entre los distintos actores involucrados.

En términos más amplios, el caso paraguayo permite plantear que la innovación en protección social puede producirse mediante la transformación de los mecanismos de gestión: conectar instituciones, territorios, planificación e información. Esta transformación amplía el alcance de la gestión social al vincular protección, articulación, fortalecimiento institucional y sostenibilidad, creando condiciones para que las personas, las instituciones y los territorios puedan avanzar hacia procesos de desarrollo y bienestar. El desafío será consolidar estos mecanismos como prácticas estables del Estado y lograr que el seguimiento contribuya efectivamente a mejorar la toma de decisiones y a retroalimentar los procesos de gestión, favoreciendo aprendizajes institucionales y el desarrollo de mayores capacidades para sostener las respuestas en el tiempo y acompañar las trayectorias de bienestar.

Referencias

Cárdenas Molinas, H. R., Servian González, P. L., Rodríguez Meza, J. Á., & Cantero González, D. N. (2025). Desafíos y avances del sistema de protección social en Paraguay. *Revista MERCOSUR de políticas sociales, 6*, 56–66. https://doi.org/10.28917/ism.2025-v6-id175

Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social [CIESS]. (2026). *Coordinación intersectorial*. Biblioteca Digital en Seguridad Social (BIDISS). https://bidiss.ciess.org/glosario/coordinacion-intersectorial/

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)). Naciones Unidas. https://www.cepal.org/es/publicaciones/40668-la-matriz-la-desigualdad-social-america-latina

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2021). *Caja de herramientas: Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe*.

Cunill-Grau, N., Repetto, F., & Bronzo, C. (2015). Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social. En S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez, & C. Rossel (Eds.), *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://hdl.handle.net/11362/39678

Fernández de Losada, A. (2021). *Cohesión social en la práctica: Modelo para la territorialización de políticas públicas nacionales en América Latina. Guía para la implementación* (Herramientas EUROsociAL N.° 75). Programa EUROsociAL+. https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2021/11/HERRAMIENTA_75.pdf

Fleury, S. (2006). Democracia, ciudadanía y políticas sociales. *Salud Colectiva, 2*(2), 109–112. https://www.redalyc.org/pdf/731/73120201.pdf

Franco, R., & Székely Pardo, M. (Coords.). (2010). *Institucionalidad social en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Gabinete Social de la Presidencia de la República. (2026). *Sistema de Protección Social*. https://gabinetesocial.gov.py/vamos-sistema-de-proteccion-social/

Martínez, R. (Ed.). (2019). *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Presidencia de la República del Paraguay. (2023a). *Decreto N.° 357/2023, por el cual se reorganiza el Ga-*

binete Social de la Presidencia de la República, se dispone la incorporación de nuevos organismos y entidades al mismo y se deroga el Decreto N.° 376/2018.

Presidencia de la República del Paraguay. (2023b). *Decreto N.° 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.° 4509/2015*.

Unidad Técnica del Gabinete Social [UTGS]. (2024, 9 de julio). *Resolución UTGS/DE N.° 73/2024, por la cual se aprueba el Sistema de Seguimiento Informático del Plan de Acción Territorial en el marco del Sistema de Protección Social*. https://gabinetesocial.gov.py/wp-content/uploads/2025/12/RES.-UTGS.DE_.N%C2%B0-73.2024-POR-LA-CUAL-SE-APRUEBA-SISTEMA-DE-SEGUIMIENTO-PAT.pdf

Unidad Técnica del Gabinete Social [UTGS]. (2026, 19 de enero). *Resolución UTGS/DE N.° 09/2026, por la cual se aprueba el Sistema de Seguimiento Informático de la Matriz de Planificación Estratégica del Sistema de Protección Social*. https://gabinetesocial.gov.py/wp-content/uploads/2026/01/RES.-UTGS.DE_.N%C2%B0-09.2026-POR-LA-CUAL-SE-APRUEBA-SISTEMA-DE-SEGUIMIENTO-DE-LA-MATRIZ-DE-PLANIFICACION-ESTRATEGICA-DEL-SPS.pdf

Institutional innovations and territorial strategies of the Social Protection System

Abstract: The Social Protection System (SPS) in Paraguay represents a transformative experience in public management, aimed at overcoming the fragmentation of social interventions through mechanisms of coordination, planning, and territorialization. This article analyzes the institutional innovations and territorial strategies of the SPS, with particular attention to the articulation between national planning, inter-institutional coordination, and its connection with local planning through Social Protection Roundtables (MPS), Territorial Action Plans (PAT), and monitoring instruments. A qualitative approach is adopted, based on document review and analysis of academic, regulatory, and institutional sources. The analysis shows that the innovation lies not only in the creation of structures but also in the construction of mechanisms that connect national and territorial priorities, promote the relevance of inter-institutional action, and generate useful information for decision-making. The MPS and PAT constitute territorialization mechanisms that allow national objectives to be translated into contextualized responses, while the monitoring systems strengthen coherence between planning, implementation, and follow-up. These mechanisms also contribute to progressively expanding protection towards social promotion through the development of institutional and territorial capacities, strengthening the sustainability of interventions, and improving people's well-being. It is concluded that the Paraguayan experience presents elements of an integrated management model. However, its consolidation requires strengthening territorial co-responsibility, information interoperability, and feedback capacity to incorporate new initiatives into decision-making, as well as consolidating institutional practices that support social promotion over time.

Keywords: social protection; social promotion; coordination; articulation; monitoring.

Resumen Biográfico

Héctor Ramón Cárdenas Molinas: Magíster en Políticas Públicas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra – Universidad Johns Hopkins y Licenciado en Historia por la Universidad Nacional de Asunción. Fue Ministro Secretario Ejecutivo del Ministerio de Desarrollo Social (ex SAS) entre 2013 y 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 de 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 de la Universidad Nacional de Asunción, 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.

Juan de Dios Fernández: Ingeniero en Electrónica de la Faculdade de Engenharia São Paulo de Brasil. Especialista en TIC. Fue Director General de Tecnología de la Información en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Desde marzo de 2024 se desempeña como Responsable del Área de Tecnologías de la Información en la Unidad Técnica del Gabinete Social.

Contribución de los Autores

Héctor Ramón Cárdenas Molinas: revisión final y validación del contenido. Perla Liliana Servian González: investigación, recopilación, análisis y redacción. Juan Ángel Rodríguez Meza: revisión metodológica y análisis de datos. Juan de Dios Fernández: análisis de resultados y revisión del contenido.

Financiamiento

Los autores declaran que la presente investigación no recibió financiamiento específico de organismos públicos, privados ni de otras fuentes externas.

Conflicto de Interés

Los autores declaran que forman parte de la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS), institución responsable de la coordinación y articulación del Sistema de Protección Social del Paraguay, así como del diseño e implementación de los instrumentos objeto de análisis en el presente artículo. Esta vinculación institucional se declara a efectos de transparencia.

Cita

Cárdenas Molinas, H. R., Servian González, P. L., Rodríguez Meza, J. Á., & Fernández, J. D. (2026). Innovaciones institucionales y estrategias territoriales del Sistema de Protección Social. *Revista MERCOSUR de políticas sociales, 7*, 158-168. https://doi.org/10.28917/ism.2026-v7-id158