XVII Jornadas Argentinas de Estudios de Población - IV Congreso Internacional de Población del Cono Sur. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Cafayate (Salta), 2023.

# Cierre de brechas de información para la reducción de brechas sociales: la Ficha Integrada de Protección Social (FIPS) de Paraguay.

Bruno, Sebastián.

Cita:

Bruno, Sebastián (2023). *Cierre de brechas de información para la reducción de brechas sociales: la Ficha Integrada de Protección Social (FIPS) de Paraguay. XVII Jornadas Argentinas de Estudios de Población - IV Congreso Internacional de Población del Cono Sur. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Cafayate (Salta).*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/xvii.jornadas.aepa/29

ARK: https://n2t.net/ark:/13683/eezf/xHU

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de* acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

XVII JORNADAS ARGENTINAS DE ESTUDIOS DE POBLACIÓN
IV Congreso Internacional de Población del Cono Sur
4, 5 Y 6 DE OCTUBRE DE 2023
PRE-EVENTOS: 3 DE OCTUBRE

# Cierre de brechas de información para la reducción de brechas sociales: la Ficha Integrada de Protección Social (FIPS) de Paraguay

**Sebastián Bruno**

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT Paraguay) y del Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay (GESP, UBA)

sebasbruno@gmail.com

**Resumen**

La Ficha Integrada de Protección Social (FIPS) es un instrumento que recoge información social (nominalizada y georeferenciada) de hogares y población; permitiendo clasificación según estatus de protección en cuanto al acceso a bienes y servicios del Sistema de Protección Social ¡Vamos! de Paraguay.

La FIPS se inserta en el marco mayor de un ecosistema de fuentes habitualmente utilizadas por la política social, como son las operaciones estadísticas, los registros administrativos e instrumentos ad-hoc de programas selectivos de transferencias monetarias.

A modo de sistematizar la experiencia paraguaya en cuanto al diseño de una fuente orientada a la gestión de la política social, la ponencia despliega tres ejes analíticos: 1) el rol de la FIPS en su relación con los otros tipos de fuentes de información; 2) el proceso de producción del diseño conceptual del instrumento; y 3) la identificación de desafíos para su implementación a escala y sostenida en el tiempo.

## Resumen extendido de ponencia[1]

### Marco general y Objetivos de la ponencia

En 2019, durante la instancia de diseño del Sistema de Protección Social ¡Vamos! en Paraguay, emergió la necesidad de contar con un instrumento de recolección de datos estandarizado que

[1] La propuesta está orientada exclusivamente para la modalidad de ponencia.

permita identificación nominal y georeferenciada de la población y hogares, de manera de ser clasificada según su estatus de protección social.

La presente ponencia sistematiza la experiencia de desarrollo de la Ficha Integrada de Protección Social (FIPS) [2], así como incorpora una reflexión en cuanto a los desafíos como fuente. En este marco, se delimitan los siguientes objetivos:

1. Identificar el rol de la FIPS en un contexto mayor de fuentes de información utilizadas por políticas y programas sociales de Paraguay.
2. Describir el proceso de diseño conceptual de la FIPS, comprendiendo tanto la generación de consensos técnico-políticos interinstitucionales, como los procedimientos operativos hasta la definición de la versión final operativa.
3. Identificar los potenciales alcances y limitaciones de la fuente de información

En los apartados desarrollados a continuación se sintetizan los aspectos principales que responden a los objetivos planteados.

## 1. Contexto, objetivos del instrumento y su rol en la producción de información social

El diseño e implementación de programas de protección social se valen habitualmente de dos (y en algunos casos, tres) tipos de fuentes de información. Por un lado, las operaciones estadísticas (como los Censos Nacionales de Población y Viviendas y, especialmente, las Encuestas de Hogares) generan insumos para la delimitación y estimación de las poblaciones potenciales (magnitud de las unidades -personas, hogares y otras entidades- que deben ser cubiertas por servicios de protección, sean universales o selectivos). La información proveniente de operaciones estadísticas es innominada, centrándose su utilidad como insumo diagnóstico, analítico y de seguimiento en el tiempo.

Por otro lado, los Registros administrativos contienen la información nominal de la población "atendida" o cubierta por los servicios (atenciones en establecimientos de salud, matriculación de estudiantes según niveles, personas beneficiarias de programa de transferencia, etc.). Si bien el objetivo principal de este tipo de fuentes es el registro de

[2] El proceso fue parte de líneas de Consultoría y asistencia técnica para la implementación de ¡Vamos! Protección Social. En el marco de la Coordinación técnica de la Mesa Técnica de la FIPS -entre 2019 y principios de 2022- se ha trabajado en equipo con Lilian Meza como consultora asociada, a quien se reconoce sus contribuciones. Las mismas fueron fundamentales para el éxito de cada etapa del proceso.

personas, hogares (u otras entidades) en cuanto a su vinculación con el servicio; la información generada también es utilizada como insumo analítico para dar cuenta de la población "usuaria" o cubierta por el servicio en un determinado tiempo.

Adicionalmente, algunos programas (típicamente los de tipo selectivo) desarrollan operativos de recolección de información social (nominalizada) de población potencial beneficiaria, a fin de determinar las condiciones de elegibilidad de hogares y personas relevadas, según las reglas de selección (administrativas y sociales) de los beneficios. En el contexto de Paraguay y sus principales programas de transferencias monetarias (Abrazo, Tekoporã y Pensión alimentaria), cada uno de éstos utilizan sus "Ficha Hogar" para la identificación de potenciales beneficiarios, de manera de ejecutar posteriormente sus instrumentos de selección de beneficiarios. Si bien las Fichas Hogar de los tres programas comparten similitudes en su diseño conceptual, no son compatibles en cuanto a la generación de insumos requeridos para la instancia de selección (por ej, la información de una Ficha relevada por Tekoporã no podría ser utilizada por el programa de Pensión alimentaria, y viceversa). Asimismo, la información recolectada por cada programa solo es utilizada para la determinación de la condición de elegibilidad, no existiendo mecanismos de utilización secundaria de la información por parte de otros programas; así como no se suele actualizar la información recolectada en Fichas Hogar, con excepción de operativos de control y atención de denuncias.

Visto en términos sistémicos, los programas de protección social en Paraguay (en su amplio espectro) disponen de fuentes de información que les permite la estimación de poblaciones potenciales (mayormente por fuente estadística) y la identificación nominal de la población usuaria ("protegida", en términos conceptuales), pero no posee información nominalizada y geolocalizada de la población potencial no "protegida" (no usuaria) para su abordaje y mecanismo de cierre de brechas de protección. Asimismo, existen relevamientos parciales de información social por parte de programas de transferencias monetarias (así también como otros sectoriales), que están diseñados y operativizados para un "solo uso".

A partir de los lineamientos diagnósticos sobre la disponibilidad de fuentes de información y la necesidad de integración de las mismas para la llegada concurrente de

servicios de protección social, el Sistema de Protección Social ¡Vamos! se propuso el desarrollo de un instrumento de recolección de datos que responda a estas necesidades, así como la optimización del gasto público destinado a la recolección de información social. En ese marco, se definió la creación de la Ficha Integrada de Protección Social (FIPS), la cual responde a tres objetivos (MT FIPS, 2020):

- Identificar nominal y georeferencialmente a la población y composición de hogares.
- Generar insumos para los programas selectivos incluidos en ¡Vamos! protección social
- Delimitar a la población objetivo de las prestaciones incluidas en los paquetes de servicios y su estatus de protección

El diseño conceptual de la FIPS supuso el trazado de un camino con desafíos en torno a la identificación y homologación de variables requeridas por las instituciones prestadoras de servicios; así como la generación de acuerdos técnicos interinstitucionales sin antecedentes. Dicho proceso es sintetizado en el siguiente apartado.

## 2. Proceso de diseño conceptual de la FIPS

El proceso de diseño conceptual del instrumento se desarrolló en el marco de la Mesa Técnica de la Ficha Integrada de Protección Social (MT FIPS) de ¡Vamos! Protección Social[3], creada a fin del año 2019. Bajo la coordinación de la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS), la primera fase de definición de contenidos de la Ficha se estructuró en torno a la integración de variables requeridas por los tres principales programas selectivos de transferencias monetarias: Abrazo (gestionado por el MINNA y orientado a hogares con niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo infantil peligroso); Tekoporã (administrado por el MDS, destinado a hogares en situación de pobreza) y pensión alimentaria (implementado por el MH y orientado a personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad social). La instancia de diálogo y acuerdo con los programas selectivos de transferencias no solo fue fecundo en cuanto a la integración y

[3] Sobre la definición de esta Mesa técnica y otras instancias de gobernanza de ¡Vamos! Protección social, se recomienda la revisión de Gabinete Social (2021).

homologación de contenidos, sino también en la documentación de lecciones aprendidas sobre operativos de recolección de información social y sus alternativas de implementación.

La segunda fase de diseño conceptual implicó la participación de 24 instituciones[4] participantes de ¡Vamos! que prestan servicios de protección social definidos en el paquete de servicios núcleo (universales)[5] y diferenciado (selectivos). La instancia de discusión de contenidos en instancias plenarias y bilaterales se desarrolló entre los meses de marzo y noviembre de 2020. En este último mes, la MT FIPS definió el diseño de contenidos de la versión preliminar, la cual constituyó un equilibrio entre la demanda de información, la factibilidad de integración de información por parte de registros administrativos sectoriales y la restricción general de tiempo demandado para el registro de un hogar, que impacta sobre las condiciones de aplicabilidad del instrumento[6].

Ya con los acuerdos de contenido de la Ficha, la UTGS se abocó a la digitalización del cuestionario[7]; y al diseño e implementación de la prueba piloto. Esta instancia procuró identificar problemas en la formulación de preguntas; indagaciones que generaban incomodidad o rechazo por parte de personas respondentes, así como una medición de tiempos requeridos en condiciones reales de aplicación. A fin de probar el diseño conceptual de la FIPS en condiciones sociales heterogéneas, la prueba piloto alcanzó a 200 hogares distribuidos en 4 distritos (Meza, 2021) y con una muestra intencional de microterritorios (barrios urbanos y localidades rurales) donde se consideraron como

[4] Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); Ministerio de Desarrollo Social (MDS); Ministerio de Educación y Ciencias (MEC); Ministerio de Hacienda (MH); Ministerio de Industria y Comercio (MIC); Ministerio de Justicia - Registro del Estado Civil de las Personas ; Ministerio de la Mujer (MINMUJER); Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA); Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC); Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS); Ministerio de Tecnologías de la información y la Comunicación (MITIC); Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS); Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) ; Ministerio del Interior - Depto. de Identificaciones de la Policía Nacional ; Secretaría de Emergencia Nacional (SEN); Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ); Secretaria Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS); Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA); Administración Nacional de Electricidad (ANDE); Crédito Agrícola de Habilitación (CAH); Empresas de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP); Instituto de Previsión Social (IPS); Instituto Paraguayo del Indígena (INDI); Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS).

[5] Sobre el contenido del paquete de servicios núcleo, ver Gabinete Social (2020).

[6] Para más detalle sobre esta instancia del proceso, se recomienda la revisión de MT FIPS (2020).

[7] La FIPS fue programada en CSPro, aplicación de licencia pública y con antecedentes de uso por parte de oficinas del sector público en Paraguay.

variables de diseño a años de estudio de la persona jefe/a de hogar; proporción de hogares con miembros de edad entre 0 y 4 años; zona de asentamientos; incidencia de ocupaciones del sector primario en jefe/as de hogar; comunidades indígenas; y zonas expuestas a riesgo ambiental (Duré, 2021).

La prueba piloto fue desarrollada entre los meses de julio y agosto de 2021. Además de la ejecución de la recolección de datos con un equipo de campo profesional, se aplicó un despliegue de observadores técnicos (compuesto por profesionales de la UTGS, programas selectivos y otras instituciones del Gabinete Social, así como de organismos de cooperación internacional que apoyaron el desarrollo del instrumento), quienes registraron -a través de una guía de observación- las incidencias de la situación de entrevista. Los resultados de la prueba piloto no solo habilitaron la realización de recortes de contenidos y ajustes de formulaciones a partir de la evidencia, sino también permitió la identificación de lecciones aprendidas en torno al proceso integral de recolección de datos, incluyendo las etapas previas y posteriores al relevamiento (Bruno y Meza, 2021).

El proceso de diseño conceptual de la FIPS desembocó en la aprobación de la versión operativa (1.0) del instrumento, con aprobación de la MT FIPS en su composición plenaria en marzo de 2022. La composición de la FIPS según bloques temáticos se presenta en la figura 1.

**Figura 1**. Contenidos de la Ficha Integrada de Protección Social.

| Módulo | Bloque | Principales contenidos |
|---|---|---|
| Vivienda/Hogar | Ubicación | Departamento, Distrito, Área, Barrio/localidad<br>Dirección.<br>Ubicación georeferenciada |
| | Materialidad, características y condición de tenencia de la vivienda | Materialidad Piso, pared, techo<br>Condición de tenencia de vivienda y terreno<br>Hacinamiento<br>Tenencia de baño<br>Tenencia de cocina y tipo de combustible |
| | Acceso a servicios | Acceso a agua/saneamiento<br>Acceso a luz eléctrica (formal/no formal)<br>Acceso a Conectividad |
| | Tenencia de bienes durables | Disponibilidad de activos |
| | Producción agropecuaria | Condición de actividad (independiente agropecuaria del hogar)<br>Tenencia y superficie de tierra<br>Producción agrícola y pecuaria |
| | Gestión de riesgo | Afectaciones por eventos climáticos |
| Población | Características demográficas | Edad, sexo, relación de parentesco, estado conyugal, condición migratoria |

| Módulo | Bloque | Principales contenidos |
|---|---|---|
| | Acceso a la identidad e identificación | Acceso a documento de identidad (paraguaya, extranjera)<br>Acceso a certificado de nacimiento |
| | Acceso a la salud | Tenencia de seguro médico<br>Acceso a servicios de salud (enfermedad no crónica, accidentes, enfermedad crónica) |
| | Discapacidad y dependencia | Indicadores de deficiencias: Física, psicosocial, intelectual, auditiva.<br>Dependencia/Autonomía y Cuidadores |
| | Embarazo | Condición de embarazo<br>Controles prenatales<br>Aproximaciones a la seguridad alimentaria |
| | Acceso a la educación formal y no formal | Asistencia escolar formal<br>Nivel y grado aprobado<br>Capacitación técnica no formal |
| | Acceso al mercado de trabajo y características | Condición de actividad<br>Motivos de inactividad<br>Ocupación y rama de actividad<br>Categoría ocupacional<br>Tamaño del establecimiento<br>Acceso a la seguridad social |
| | Condición de percepción de ingresos por componentes | Acceso a jubilación, pensión<br>Prestación alimentaria por divorcio o hijos<br>Ayuda familiar del país y del extranjero<br>Alquiler o renta |
| Niñas niños y adolescentes | Desarrollo infantil (0-4 años) | Indicadores de desarrollo infantil por segmento etario específico |
| | Aproximación a seguridad alimentaria | Acceso a vacunación<br>Pautas nutricionales |
| | Discapacidad y dependencia (5-17 años) | Indicadores de deficiencias: Física, psicosocial, intelectual, auditiva.<br>Dependencia/Autonomía y Cuidadores |
| | Trabajo infantil remunerado y doméstico no remunerado | Tipificación de inserciones en el mercado de trabajo<br>Incidencia e intensidad del trabajo doméstico no remunerado |
| Personas adultas mayores | Discapacidad y dependencia | Indicadores de deficiencias: Física, psicosocial, intelectual, auditiva.<br>Dependencia/Autonomía y Cuidadores |

En seguimiento a la hoja de ruta de la implementación de este instrumento, en julio de 2022 se desarrolló la primera aplicación de la FIPS. Esta experiencia se desarrolló en el Distrito de Villeta (Departamento Central, uno de los seleccionados para las experiencias demostrativas de ¡Vamos!) y abarcó a más de 2700 hogares distribuidos en 10 localidades. La información recogida sirvió de insumo para el proceso de referencia y contrareferencia, mecanismo estandarizado de remisión de información y actualización del estatus de protección de personas y hogares.

## 3. Identificación de desafíos

Ubicando al desarrollo de la FIPS en el marco mayor de la producción de información (estadística y social); entendiendo las características que signaron el proceso de diseño conceptual del instrumento; y la experiencia práctica de aplicación, se identifican los siguientes desafíos en torno al uso e institucionalización:

- La capacidad operativa y de recursos para la implementación de la FIPS en jurisdicciones territoriales completas (distritos)
- La integración de la información social de base territorial con la proveniente de registros administrativos, en el marco del Sistema Integrado de Información Social (SIIS); y su mecanismo de actualización permanente.
- La introducción de mecanismos de autoreporte o registro asistido, a través de formularios simplificados, basados en segmentaciones temáticas de FIPS.
- La adopción efectiva de la FIPS por parte de los programas selectivos de transferencias monetarias en reemplazo de las Fichas Hogar sectoriales.

## Referencias Bibliográficas

Bruno, S. y Meza, L. (2021) *Prueba piloto de la FIPS: lecciones aprendidas y resultados*. Asunción: Mesa Técnica de la Ficha Integrada de Protección Social - ¡Vamos! Protección Social.

Duré, S. (2021) *Criterios de selección de micro territorios para la implementación de la prueba piloto*. Asunción: Mesa Técnica de la Ficha Integrada de Protección Social - ¡Vamos! Protección Social.

Gabinete Social (2020) *Paquetes Núcleos del Sistema de Protección Social*. Asunción: Gabinete Social.

Gabinete Social (2021) *Modelo de Gestión del Sistema de Protección Social ¡Vamos! del Paraguay*. Asunción: Gabinete Social.

Meza, L. (2021) *Documento de Trabajo #3. Propuesta de territorios para la implementación de la prueba piloto*. Asunción: Mesa Técnica de la Ficha Integrada de Protección Social - ¡Vamos! Protección Social.

MT FIPS (2020) *Documento de Trabajo #2. Ficha Integrada de Protección Social. Versión 0.31*. Asunción: Mesa Técnica de la Ficha Integrada de Protección Social - ¡Vamos! Protección Social.