

ARTÍCULO DE REVISIÓN · ESTADO DEL ARTE

DOI: <https://doi.org/10.67827/0y6x4911>

Innovación en la gestión social en Paraguay: estado del arte desde los ejes demográficos y las experiencias latinoamericanas exitosas

Innovation in social management in Paraguay: state of the art based on demographic axes and successful Latin American experiences

Ynsfran, Elizabeth,  mail: ynsfran.ely@gmail.com

Instituto Superior de Educación “Vía Pro Desarrollo” (VIAPRO), Asunción, Paraguay

Recibido: 09/05/2026

Aceptado: 30/06/2026

Publicado: 30/08/2026

Cómo citar este artículo:

Ynsfran, E. (2026). Innovación en la gestión social en Paraguay: estado del arte desde los ejes demográficos y las experiencias latinoamericanas exitosas. Revista Científica *VIACONCIENCIA*, 1(2), [204-227]. DOI: <https://doi.org/10.67827/0y6x4911>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional © 2026 Instituto Superior Vía Pro Desarrollo. Todos los derechos reservados.

Resumen

Este artículo de revisión construye el estado del arte sobre innovación en la gestión social en Paraguay, integrando los cinco ejes sociodemográficos que estructuran el contenido modular del programa: población y desarrollo, fuentes de información sociodemográfica, necesidades básicas insatisfechas (NBI), pobreza y distribución del ingreso, y empleo e ingresos. Se realizó una revisión documental sistemática de fuentes oficiales (Instituto Nacional de Estadística, Censo Nacional de Población y Viviendas 2022, Encuesta Permanente de Hogares Continua 2022-2025), de literatura académica y de informes de organismos regionales, contrastando la situación paraguaya con experiencias latinoamericanas de reconocido impacto en Brasil, Chile, Uruguay, Colombia, Costa Rica y Perú. Los hallazgos muestran un país con una ventana demográfica abierta (edad mediana de 29 años), una pobreza monetaria que descendió al 16,0 % en 2025, un 28,3 % de hogares con al menos una NBI y una informalidad laboral que aún alcanza al 60 % de los ocupados, con marcadas brechas territoriales. Se argumenta que la

innovación en la gestión social —entendida como la combinación de gestión basada en evidencia, integración de registros, territorialización, cocreación y evaluación rigurosa— es la vía para convertir la información demográfica en resultados. Finalmente, se proponen seis iniciativas innovadoras aplicables al contexto paraguayo, derivadas directamente de los hallazgos demográficos, con sus referentes regionales y condiciones de viabilidad.

Palabras clave: innovación social; gestión social; demografía; pobreza; necesidades básicas insatisfechas; empleo; Paraguay; América Latina.

Abstract

This review article builds the state of the art on innovation in social management in Paraguay, integrating the five socio-demographic axes that structure the programme's modular content: population and development, socio-demographic information sources, unsatisfied basic needs (UBN), poverty and income distribution, and employment and income. A systematic documentary review was conducted of official sources (National Statistics Institute, 2022 National Population and Housing Census, Continuous Permanent Household Survey 2022-2025), academic literature and regional agency reports, contrasting the Paraguayan situation with Latin American experiences of recognised impact in Brazil, Chile, Uruguay, Colombia, Costa Rica and Peru. Findings show a country with an open demographic window (median age 29), monetary poverty that fell to 16.0 % in 2025, 28.3 % of households with at least one UBN and labour informality still reaching 60 % of the employed, with marked territorial gaps. It is argued that innovation in social management —understood as the combination of evidence-based management, registry integration, territorialisation, co-creation and rigorous evaluation— is the path to convert demographic information into results. Finally, six innovative initiatives applicable to the Paraguayan context are proposed, derived directly from the demographic findings, with their regional references and feasibility conditions.

Keywords: social innovation; social management; demography; poverty; unsatisfied basic needs; employment; Paraguay; Latin America.

1. Introducción

La gestión social ha dejado de ser una función residual del Estado para convertirse en un campo de conocimiento y de práctica con identidad propia. En América Latina, la región más desigual del planeta según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL,

2024), la manera en que se diseñan, ejecutan y evalúan las políticas sociales explica buena parte de las diferencias observadas entre países con niveles de ingreso comparables. Paraguay no es la excepción: en dos décadas redujo la pobreza monetaria en cerca de un 60 %, pasó de una economía cerrada a una de las de mayor crecimiento del Cono Sur y modernizó su sistema estadístico, pero conserva una deuda estructural de informalidad laboral, de desigualdad territorial y de servicios básicos que la información demográfica reciente permite hoy dimensionar con una precisión inédita.

El punto de partida de este estado del arte es una convicción metodológica: no hay gestión social innovadora sin diagnóstico demográfico riguroso. Los contenidos modulares que acompaña este documento —Población y desarrollo; Fuentes de información sociodemográfica; Necesidades básicas insatisfechas; Pobreza y distribución del ingreso; Empleo y distribución del ingreso— constituyen, precisamente, la caja de herramientas que todo gestor social necesita para leer su territorio antes de intervenir en él. El módulo de Innovación en la gestión social opera como cierre de esa secuencia: convierte la lectura en decisión y la decisión en resultado.

El objetivo general de esta revisión es sistematizar el conocimiento disponible sobre la innovación en la gestión social en Paraguay, integrando los ejes demográficos mencionados y contrastándolos con las experiencias latinoamericanas de mayor éxito documentado. Los objetivos específicos son: (a) describir el marco conceptual de la gestión social y de la innovación social aplicables al sector público y a las organizaciones de la sociedad civil; (b) caracterizar el perfil sociodemográfico paraguayo a partir del Censo 2022 y de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2022-2025; (c) identificar las lecciones transferibles de las experiencias regionales exitosas; y (d) proponer, con base en los resultados demográficos, un conjunto de iniciativas innovadoras de gestión social viables para el país.

La tesis que atraviesa el documento puede resumirse en una frase que da título a la última sección: “podemos”. Los países que hoy se citan como referencia regional —Brasil con Bolsa Familia y el Catastro Único, Chile con Chile Crece Contigo y el Registro Social de Hogares, Uruguay con el Sistema Nacional Integrado de Cuidados y el Plan Ceibal, Colombia con el Sisbén IV y el urbanismo social de Medellín, Costa Rica con SINIRUBE y Puente al Desarrollo, Perú con Juntos y Pensión 65— partieron de diagnósticos tan o más complejos que el paraguayo y construyeron sus innovaciones a partir de tres ingredientes que Paraguay ya posee:

información demográfica de calidad, marco normativo de protección social y capacidad técnica en formación.

2. Metodología de la revisión

Se adoptó el diseño de revisión documental de tipo estado del arte, entendido como la reconstrucción crítica del conocimiento acumulado sobre un objeto de estudio en un período y un espacio determinados, con el propósito de identificar tendencias, vacíos y oportunidades de intervención. La revisión se organizó en cuatro fases: (1) delimitación del objeto y de las categorías analíticas, que se hicieron corresponder con los cinco ejes demográficos de los contenidos modulares y con la categoría transversal de innovación en la gestión social; (2) búsqueda y selección de fuentes; (3) lectura analítica y fichaje; y (4) síntesis comparativa y elaboración de propuestas.

Las fuentes se clasificaron en tres grupos. El primero corresponde a las estadísticas oficiales paraguayas producidas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en particular los resultados finales del Censo Nacional de Población y Viviendas 2022, la medición de NBI 2022, los informes de pobreza monetaria y distribución de ingresos 2024 y 2025, los informes trimestrales y anuales de mercado laboral de la EPHC y el documento Ocupación Informal 2022 y 2025 (INE, 2024a, 2024b, 2025, 2026a, 2026b, 2026c). El segundo grupo reúne literatura académica y técnica sobre pobreza multidimensional, protección social e innovación pública (Alkire y Foster, 2011; Bason, 2018; Cecchini y Martínez, 2011; Feres y Mancero, 2001; Mulgan, 2006; Murray et al., 2010; Sen, 2000; Serafini, 2019). El tercer grupo comprende informes regionales de la CEPAL, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial, así como la normativa paraguaya y latinoamericana que institucionaliza los programas analizados.

Los criterios de inclusión fueron: pertinencia temática respecto de los seis ejes; vigencia (se privilegiaron publicaciones de 2020 en adelante para los datos, sin excluir obras conceptuales anteriores); y verificabilidad de la fuente (documentos oficiales, publicaciones arbitradas o informes de organismos multilaterales). Se excluyeron notas de opinión y fuentes sin respaldo institucional. Para la comparación latinoamericana se seleccionaron experiencias con al menos diez años de continuidad, evaluación de impacto disponible y transferencia documentada a otros países. La síntesis se presenta en tablas comparativas y en una matriz de iniciativas que vincula cada propuesta con el hallazgo demográfico que la justifica.

3. Marco conceptual: gestión social e innovación

3.1. De la administración de programas a la gestión social

La gestión social puede definirse como el conjunto de procesos mediante los cuales las organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil planifican, ejecutan, coordinan y evalúan intervenciones orientadas a mejorar el bienestar de las personas y a garantizar sus derechos, con criterios de eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad. La noción trasciende la administración de programas aislados: supone gestionar sistemas —de protección social, de salud, de educación, de cuidados— en los que confluyen múltiples actores y niveles de gobierno. Kliksberg (2002) insistió en que la gerencia social latinoamericana debía abandonar el modelo burocrático y adoptar una lógica de resultados, participación y aprendizaje continuo; Moore (1998) aportó el concepto de valor público como criterio último de esa gestión: una intervención social crea valor cuando produce resultados que la ciudadanía reconoce como valiosos, cuenta con legitimidad y apoyo, y es operativamente viable.

En la tradición de Sen (2000), el bienestar no se reduce al ingreso sino a las capacidades reales de las personas para llevar la vida que tienen razones para valorar. Esta perspectiva fundamenta la medición multidimensional de la pobreza (Alkire y Foster, 2011) y el enfoque de derechos en la protección social (Cecchini y Martínez, 2011), que concibe a los destinatarios de las políticas no como beneficiarios pasivos sino como titulares de derechos exigibles. Para la gestión social esto tiene una consecuencia práctica inmediata: los indicadores demográficos que se estudian en los módulos —dependencia, NBI, brecha de pobreza, informalidad— no son cifras de contexto, sino el mapa de las capacidades que la gestión debe expandir.

3.2. Innovación social e innovación en la gestión pública

Mulgan (2006) define la innovación social como las actividades y servicios innovadores motivados por el objetivo de satisfacer una necesidad social y que se desarrollan y difunden predominantemente a través de organizaciones cuyo propósito principal es social. Murray et al. (2010) describen su ciclo en seis etapas —impulsos, propuestas, prototipos, sostenibilidad, escalamiento y cambio sistémico— que sirven como guía para diseñar intervenciones que no se agoten en el piloto. Bason (2018), por su parte, sitúa la innovación en el propio aparato público: laboratorios de gobierno, diseño centrado en las personas, uso intensivo de datos y experimentación controlada.

Integrando ambas corrientes, en este documento se entiende por innovación en la gestión social la introducción deliberada de nuevas formas de diagnosticar, focalizar, entregar, coordinar y evaluar intervenciones sociales, que producen mejoras medibles en resultados, en la experiencia de las personas o en la eficiencia del sistema. Sus dimensiones operativas, que se utilizarán como criterios de análisis de las experiencias regionales y como principios de diseño de las propuestas, son cinco:

- **Gestión basada en evidencia:** decisiones fundadas en datos demográficos actualizados, líneas de base y evaluación de impacto.
- **Integración e interoperabilidad de registros:** un registro social único que enlaza censo, encuestas y registros administrativos para focalizar y dar seguimiento a las personas a lo largo de su ciclo de vida.
- **Territorialización:** desagregación distrital y barrial de la información y adaptación de la oferta a las carencias específicas de cada territorio.
- **Cocreación y participación:** diseño con las comunidades, los gobiernos locales y la academia, y mecanismos de rendición de cuentas.
- **Escalabilidad y sostenibilidad institucional:** respaldo normativo, financiamiento previsible y capacidades técnicas que permitan pasar del piloto a la política de Estado.

4. Los ejes demográficos: el Paraguay que muestran los datos

Esta sección integra los cinco contenidos modulares en un diagnóstico articulado. Cada apartado sigue la misma lógica: qué mide el eje, qué dicen las fuentes paraguayas más recientes y qué implicación tiene para la gestión social.

4.1. Población y desarrollo: la ventana demográfica

El Censo Nacional de Población y Viviendas 2022 registró 6.109.903 habitantes — 3.057.674 hombres y 3.052.229 mujeres— y 1.770.885 hogares, con un promedio de 3,5 personas por vivienda, frente a 4,7 en 2002 (INE, 2024a). El dato más relevante para la planificación es la edad mediana: la mitad de la población tenía 29 años o menos, cinco años más que en 2012, lo que confirma que Paraguay transita la fase de transición demográfica en la que el peso de la población en edad de trabajar es máximo y la relación de dependencia es mínima. El censo estimó 51 personas dependientes (menores de 15 y mayores de 64) por cada 100 en edad activa, la más baja de la historia estadística nacional.

Esta configuración es lo que la literatura denomina bono demográfico (Saad et al., 2012): un período transitorio en el que una proporción creciente de personas potencialmente productivas puede traducirse en mayor ahorro, inversión y crecimiento, siempre que existan empleo formal y educación de calidad que lo capturen. Paraguay se encuentra en la parte alta de esa ventana; las proyecciones del propio INE anticipan que se cerrará hacia mediados de siglo. El envejecimiento, sin embargo, ya es visible en el territorio: en Ñeembucú y Paraguari el 13,9 % y el 13,3 % de la población tiene 65 años o más, y en Asunción el 12,1 %, mientras que los departamentos del norte y del este permanecen marcadamente jóvenes (INE, 2024a). La estructura de los hogares también cambió: los hogares unipersonales pasaron del 11,8 % al 15,5 % entre 2012 y 2022 y los nucleares incompletos (un solo progenitor con hijos) del 9,4 % al 11,2 %, lo que redefine la demanda de cuidados y de vivienda.

Implicación para la gestión social: el bono demográfico no se cobra automáticamente. Exige políticas de empleo juvenil, de formación técnica y de cuidados que liberen tiempo de las mujeres para el trabajo remunerado; y exige, simultáneamente, preparar desde ahora un sistema de pensiones y de atención a la vejez para los departamentos que ya envejecen.

4.2. Fuentes de información sociodemográfica: del dato al sistema

El segundo eje modular estudia el ecosistema de fuentes que alimenta la gestión social. Paraguay dispone hoy de un sistema estadístico sustantivamente más sólido que hace una década. La Ley N.º 6670/2020 transformó la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos en el Instituto Nacional de Estadística, con carácter autárquico y autónomo, y modernizó el Sistema Estadístico Nacional. Sobre esa base se ejecutó el Censo 2022 —incluido el IV Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas, cuyo Atlas de Comunidades documenta cada comunidad con fichas sociodemográficas y mapas—, se consolidó la EPHC como operación continua con resultados trimestrales y anuales, y se produjeron por primera vez en más de dos décadas estimaciones de pobreza monetaria para los 263 distritos y los 67 barrios de Asunción, mediante el Mapa de Pobreza Monetaria Distrital elaborado con el Banco Mundial (INE, 2026a).

A las fuentes estadísticas se suman las fuentes administrativas: el Registro Civil, el Registro Único de Contribuyentes de la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios, los registros del Instituto de Previsión Social y de la Caja Fiscal, el Registro Único de Aprendizaje del Ministerio de Educación y Ciencias, las bases de beneficiarios de Tekoporã, de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores y del programa Hambre Cero en las Escuelas, y la Ficha

Social del Ministerio de Desarrollo Social. El Sistema de Protección Social ¡Vamos!, creado por el Decreto N.º 376/2018, previó un Sistema Integrado de Información Social como columna vertebral de la coordinación interinstitucional.

Implicación para la gestión social: el desafío paraguayo ya no es la escasez de datos sino su integración. La experiencia regional muestra que el salto de calidad ocurre cuando censo, encuestas y registros administrativos se enlazan en un registro social único interoperable, con identificador ciudadano común, reglas de gobernanza de datos y protección de la privacidad. Ese es el corazón de la primera iniciativa que se propone en la sección 7.

4.3. Necesidades básicas insatisfechas: la pobreza estructural

El método de NBI, sistematizado para la región por Feres y Mancero (2001), mide la pobreza estructural a partir de carencias observables en la vivienda, el saneamiento, la educación y la capacidad económica del hogar, y tiene la ventaja de ser calculable con datos censales hasta el nivel de distrito y barrio. En Paraguay se mide en cada censo desde 1982, cuando el 87,8 % de los hogares presentaba al menos una carencia. Cuatro décadas después, el Censo 2022 arroja un 28,3 % de hogares con al menos una NBI, desagregado en 6,4 % con carencias en calidad de la vivienda, 10,4 % en infraestructura sanitaria, 10,6 % en acceso a la educación y 8,3 % en capacidad de subsistencia (INE, 2024b).

La caída es notable, pero la distribución territorial es el dato que interesa a la gestión social. Asunción registra 17,4 % de hogares con NBI; el departamento de Concepción, 34,3 %, y dentro de él distritos como San Carlos del Apa (47,8 %), Sargento José Félix López (47,5 %) o San Lázaro (43,9 %) casi triplican la cifra capitalina, con la infraestructura sanitaria como carencia dominante (INE, 2024b). Los departamentos del Chaco y de la franja norte-oriental concentran las mayores intensidades, mientras que el área metropolitana enfrenta carencias de otro tipo, asociadas al hacinamiento y a los asentamientos precarios.

Implicación para la gestión social: las NBI identifican el “dónde” con precisión quirúrgica. Combinadas con la pobreza monetaria distrital, permiten construir índices de priorización territorial que ordenen la inversión en agua, saneamiento, vivienda e infraestructura escolar hacia los distritos donde cada guaraní genera mayor reducción de carencias.

4.4. Pobreza y distribución del ingreso: un avance que hay que consolidar

La pobreza monetaria, medida por la EPHC comparando el ingreso per cápita del hogar con el costo de la canasta básica de consumo, muestra la trayectoria más favorable de la historia reciente. Con la serie actualizada que incorpora el valor del almuerzo escolar y las transferencias públicas, la pobreza total pasó del 25,0 % en 2022 al 20,1 % en 2024 y al 16,0 % en 2025, esto es, alrededor de 985 mil personas; la pobreza extrema descendió del 5,8 % al 2,4 % en el mismo período, unas 147 mil personas (INE, 2025, 2026a). La brecha urbano-rural persiste: 13,6 % en el área urbana frente a 22,1 % en la rural, y 1,2 % frente a 5,5 % en pobreza extrema.

Un hallazgo de especial interés para la gestión social es la estimación contrafactual del INE sobre el efecto de los programas: Tekoporã, Hambre Cero en las Escuelas y la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores evitaron que la pobreza total alcanzara el 19,9 % y que la extrema llegara al 4,8 %, es decir, mantuvieron a unas 239 mil personas por encima de la línea de pobreza y a unas 150 mil fuera de la pobreza extrema (INE, 2026a). Por primera vez la estadística oficial cuantifica el impacto de la protección social en la reducción de la pobreza, lo que abre la puerta a una gestión por resultados sustentada en evidencia propia. Por departamento, Concepción (28,7 %), Caazapá (25,1 %), San Pedro (24,8 %) y Guairá (24,3 %) encabezan la incidencia, mientras que Asunción y Central se ubican muy por debajo del promedio nacional.

La desigualdad, medida por el coeficiente de Gini de ingresos, se mantiene en torno a 0,45 según la misma fuente, un valor intermedio en el contexto regional pero que, como advierte Serafini (2019), refleja un conflicto redistributivo de raíz histórica ligado a la concentración de la tierra y a la debilidad de la tributación directa. La reducción de la pobreza por crecimiento y transferencias no ha ido acompañada de una reducción equivalente de la desigualdad, lo que plantea a la gestión social el reto de ir más allá de la contención del ingreso hacia la generación de activos —educación, empleo formal, vivienda, capital productivo— en los hogares de menores ingresos.

4.5. Empleo e ingresos: la informalidad como cuello de botella

El mercado laboral paraguayo exhibe indicadores cuantitativos favorables junto con una debilidad cualitativa persistente. Al cuarto trimestre de 2025 la fuerza de trabajo alcanzó 3.419.032 personas (73,4 % de la población de 15 años y más), los ocupados llegaron a

3.297.188 (tasa de ocupación de 70,8 %) y la desocupación cayó al 3,6 %, la más baja registrada, con una subocupación por insuficiencia de tiempo de 3,5 % (INE, 2026c). El crecimiento del empleo estuvo impulsado por la industria manufacturera, la construcción y los servicios, y en el tercer trimestre de 2025 el empleo formal no agropecuario creció en unas 132 mil personas, mientras el informal apenas se movió.

Tabla 1

Síntesis de indicadores sociodemográficos de Paraguay por eje modular

Eje modular	Indicador	Valor más reciente	Fuente
Población y desarrollo	Población total / hogares	6.109.903 hab. / 1.770.885 hogares	INE (2024a), Censo 2022
	Edad mediana	29 años (24 en 2012)	INE (2024a)
	Relación de dependencia	51 dependientes por 100 activos	INE (2024a)
	Hogares unipersonales	15,5 % (11,8 % en 2012)	INE (2024a)
Fuentes de información	Estimaciones de pobreza distrital	263 distritos y 67 barrios de Asunción	INE y Banco Mundial, en INE (2026a)
NBI	Hogares con al menos una NBI	28,3 % (87,8 % en 1982)	INE (2024b)
	NBI por dimensión	Vivienda 6,4 %; sanitaria 10,4 %; educación 10,6 %; subsistencia 8,3 %	INE (2024b)
	Rango territorial	Asunción 17,4 % – Concepción 34,3 %	INE (2024b)
Pobreza y distribución	Pobreza total 2025	16,0 % (urbana 13,6 %; rural 22,1 %)	INE (2026a)
	Pobreza extrema 2025	2,4 % (urbana 1,2 %; rural 5,5 %)	INE (2026a)
	Efecto de programas sociales	Evitaron pobreza de 19,9 % y extrema de 4,8 %	INE (2026a)
	Coefficiente de Gini	≈ 0,45	INE (2025)
Empleo e ingresos	Tasa de ocupación / desocupación (IV trim. 2025)	70,8 % / 3,6 %	INE (2026c)
	Informalidad no agropecuaria 2025	60,1 % (≈ 1.663.000 personas)	INE (2026b)
	Informalidad 15-19 años / sin instrucción	89,4 % / 90,1 %	INE (2026b)

Fuente: elaboración propia a partir de INE (2024a, 2024b, 2025, 2026a, 2026b, 2026c).

Sin embargo, el informe Ocupación Informal 2022 y 2025 muestra que el 60,1 % de los ocupados no agropecuarios —alrededor de 1.663.000 personas— seguía en la informalidad en 2025, entendida como trabajadores independientes sin RUC o dependientes sin aporte jubilatorio (INE, 2026b). La informalidad tiene rostro definido: afecta al 62,5 % de las mujeres ocupadas frente al 58,2 % de los hombres; alcanza al 89,4 % de los jóvenes de 15 a 19 años y al 79,4 % de los mayores de 65; se eleva al 84,2 % entre quienes tienen entre uno y seis años de estudio y al 90,1 % entre quienes no tienen instrucción, y se reduce al 36,5 % entre quienes cursaron entre 13 y 18 años; es de siete de cada diez en el área rural y de seis de cada diez en la urbana; y ocho de cada diez trabajadores informales perciben menos de un salario mínimo. El

trabajo doméstico y el cuentapropismo concentran las tasas más altas, mientras el empleo público muestra la menor (18,6 %).

Implicación para la gestión social: la informalidad es, a la vez, causa y consecuencia de la pobreza; sin aporte previsional, el bono demográfico de hoy se convierte en el problema de pensiones de mañana. La relación entre años de estudio e informalidad, casi lineal, señala que la política educativa y de formación profesional es también política laboral y previsional. La gestión social innovadora debe operar en la intersección de educación, trabajo y seguridad social, y no en cada sector por separado.

5. Estado de la innovación en la gestión social en Paraguay

5.1. Arquitectura institucional y programas

La protección social paraguaya se construyó por capas. La primera, de carácter contributivo, la integran el Instituto de Previsión Social y las cajas sectoriales, con una cobertura limitada por la informalidad. La segunda, no contributiva, nació con las transferencias monetarias condicionadas del programa Tekoporã, iniciado en 2005 e institucionalizado por la Ley N.º 4087/2011, y con la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza, establecida por la Ley N.º 3728/2009. La tercera capa, de coordinación, se formalizó con el Sistema de Protección Social ¡Vamos! (Decreto N.º 376/2018), que ordenó la oferta en tres pilares —integración social, inserción laboral y productiva, y previsión social— bajo el Gabinete Social y con la ambición de un abordaje por ciclo de vida. La cuarta capa es reciente: la Ley N.º 7264/2024, que crea el programa Hambre Cero en las Escuelas y garantiza el almuerzo escolar universal en la educación pública, financiado con recursos propios y con impacto ya medido sobre la pobreza monetaria (INE, 2026a).

El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (Secretaría Técnica de Planificación, 2014, actualizado en 2021) provee el marco estratégico, con la reducción de la pobreza y el desarrollo social como primer eje. A ello se suma un conjunto de innovaciones instrumentales de los últimos años: la Ficha Social georreferenciada como instrumento de focalización, el Índice de Priorización Geográfica para ordenar la expansión de Tekoporã, el pago electrónico de transferencias mediante billeteras y cuentas bancarias, la identidad electrónica y los servicios digitales impulsados por el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación, y el propio Mapa de Pobreza Distrital como herramienta de asignación.

5.2. Logros y vacíos

La revisión permite identificar avances genuinos: (a) un sistema estadístico autónomo con capacidad de producir información distrital y de estimar el impacto de los programas; (b) un marco normativo de protección social comparable al de los países de referencia; (c) programas emblemáticos con evaluación externa y cobertura creciente; y (d) una reducción sostenida de la pobreza que combina crecimiento económico y transferencias. Estos logros contradicen el diagnóstico pesimista habitual y sustentan la afirmación de que Paraguay “puede”.

Los vacíos son, no obstante, sustantivos y coinciden con las cinco dimensiones de la innovación definidas en el marco conceptual. Primero, la integración de registros es incompleta: la Ficha Social, el Registro Único de Aprendizaje, el RUC, el IPS y el Registro Civil no operan aún como un registro social único interoperable, lo que genera filtraciones, duplicaciones y, sobre todo, incapacidad de seguir a las personas a lo largo del ciclo de vida. Segundo, la territorialización es desigual: la información distrital existe, pero la capacidad de gestión de los gobiernos municipales para usarla es muy heterogénea. Tercero, la evaluación de impacto rigurosa es excepcional y no sistemática. Cuarto, los programas siguen siendo mayoritariamente sectoriales; la coordinación por ciclo de vida que ¡Vamos! diseñó no se ha traducido en ventanillas únicas ni en gestión integrada de casos. Quinto, la política de cuidados y la inclusión laboral de jóvenes y mujeres —los dos grupos que la informalidad castiga con más dureza— carecen todavía de instrumentos a escala.

6. Experiencias latinoamericanas exitosas: lo que demuestran

Las seis experiencias que siguen se seleccionaron por su continuidad, su evaluación y su transferibilidad. En cada caso se destaca la innovación de gestión que explica su éxito y la lección aplicable a Paraguay.

6.1. Brasil: Bolsa Família y el Cadastro Único

Bolsa Família, creado por la Ley N.º 10.836/2004 y relanzado en 2023, unificó cuatro transferencias preexistentes en un único programa con condicionalidades en salud y educación, alcanzando a más de veinte millones de familias y contribuyendo, según la evidencia acumulada, a la reducción de la pobreza extrema, de la mortalidad infantil y de la desigualdad regional. Su innovación decisiva no fue la transferencia sino el Cadastro Único (Decreto N.º 6.135/2007): una base nacional de hogares de bajos ingresos, actualizada por los municipios,

que hoy alimenta más de treinta programas federales. La lección es clara: la gestión social escala cuando existe un registro único, descentralizado en la captura y centralizado en la gobernanza, con reglas de actualización y auditoría. Brasil también aporta el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), que organiza la atención territorial en Centros de Referencia de Asistencia Social como puerta de entrada única.

6.2. Chile: Chile Crece Contigo y el Registro Social de Hogares

Chile Crece Contigo, institucionalizado por la Ley N.º 20.379/2009, es el subsistema de protección integral a la primera infancia que acompaña a cada niño y niña desde la gestación, articulando salud, educación inicial, apoyo psicosocial y prestaciones diferenciadas según vulnerabilidad. Su innovación radica en la gestión intersectorial por trayectoria: un sistema de registro y derivación que sigue al niño a través de las instituciones. El Registro Social de Hogares, vigente desde 2016, reemplazó la Ficha de Protección Social por un instrumento que combina autorreporte con datos administrativos —ingresos, cotizaciones, patrimonio, matrícula— para calificar socioeconómicamente a los hogares con transparencia y menor error de inclusión y exclusión. Chile enseña que la focalización moderna se construye con datos administrativos interoperables y que la primera infancia es el punto de mayor retorno de la inversión social.

6.3. Uruguay: Sistema Nacional Integrado de Cuidados y Plan Ceibal

La Ley N.º 19.353/2015 creó en Uruguay el Sistema Nacional Integrado de Cuidados, que reconoce el cuidado como derecho y organiza servicios para la primera infancia, las personas mayores en situación de dependencia y las personas con discapacidad, con formación y regulación de las personas cuidadoras. Es la primera política de cuidados de alcance nacional en la región y su diseño responde exactamente a los cambios de estructura de los hogares —más hogares unipersonales y monoparentales, envejecimiento— que el Censo 2022 documenta en Paraguay. El Plan Ceibal (2007), por su parte, universalizó el acceso a dispositivos y conectividad en la educación pública y evolucionó hacia una plataforma de recursos educativos, evaluación adaptativa y formación docente. Uruguay demuestra que un país pequeño puede construir sistemas universales cuando los concibe como derechos y los sostiene con una institucionalidad específica.

6.4. Colombia: Sisbén IV y el urbanismo social de Medellín

El Sisbén IV, definido por el documento CONPES 3877/2016, actualizó el sistema colombiano de identificación de potenciales beneficiarios hacia un índice de capacidad de generación de ingresos, georreferenciado e integrado con registros administrativos, que clasifica a los hogares en grupos y no en puntajes rígidos, reduciendo incentivos a la manipulación. Medellín, por su parte, ofrece la referencia más citada de innovación territorial: el urbanismo social de la primera década del siglo llevó bibliotecas-parque, colegios de calidad, transporte por cable y espacio público a los barrios de mayor índice de carencias, combinando inversión física con programas sociales y participación comunitaria, con efectos documentados sobre la violencia y la movilidad (Echeverri y Orsini, 2011). Colombia enseña a leer el territorio con datos y a intervenir con la mejor infraestructura donde hay más NBI.

6.5. Costa Rica: SINIRUBE y Puente al Desarrollo

Costa Rica creó por la Ley N.º 9137/2013 el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), que integra las bases de más de veinte instituciones para caracterizar a los hogares, detectar duplicidades y orientar la inversión social. Sobre esa plataforma se diseñó en 2015 la estrategia Puente al Desarrollo, que asigna a cada familia en pobreza extrema una persona cogestora que construye con ella un plan de salida con metas en educación, salud, empleo y vivienda, articulando la oferta pública. El modelo de gestión integrada de casos —una familia, un plan, un gestor— es el complemento humano del registro único y ha sido adoptado con variantes por Chile, Perú y República Dominicana.

6.6. Perú: Juntos, Pensión 65 y Haku Wiñay

Perú construyó en dos décadas una arquitectura de programas focalizados que dialoga con su diversidad territorial: Juntos (2005), transferencia condicionada para hogares rurales con niños; Pensión 65 (2011), pensión no contributiva para adultos mayores en pobreza extrema; y Haku Wiñay/Noa Jayatai, programa de desarrollo productivo que entrega asistencia técnica y activos a familias rurales para generar ingresos autónomos, con evaluaciones de impacto que muestran incrementos sostenidos del ingreso familiar. La lección peruana es la complementariedad entre protección y promoción: la transferencia contiene la pobreza; el activo productivo la rompe.

Tabla 2*Matriz comparativa de experiencias latinoamericanas y lecciones para Paraguay*

País / experiencia	Innovación de gestión clave	Eje demográfico que atiende	Lección para Paraguay
Brasil · Bolsa Família / Cadastro Único / SUAS	Registro único descentralizado; puerta de entrada territorial única	Pobreza y distribución; fuentes de información	Consolidar un registro social único con gobernanza y actualización municipal
Chile · Chile Crece Contigo / Registro Social de Hogares	Gestión intersectorial por trayectoria; focalización con datos administrativos	Población y desarrollo (primera infancia); fuentes de información	Invertir en los primeros 1.000 días y focalizar con interoperabilidad
Uruguay · Sistema de Cuidados / Plan Ceibal	Cuidado como derecho; universalización digital educativa	Población y desarrollo (envejecimiento, hogares); empleo femenino	Diseñar una política nacional de cuidados con institucionalidad propia
Colombia · Sisbén IV / Medellín	Índice georreferenciado; urbanismo social en zonas de alta carencia	NBI; pobreza territorial	Priorizar inversión de calidad en los distritos con mayor NBI
Costa Rica · SINIRUBE / Puente al Desarrollo	Integración de bases institucionales; gestión de casos familiar	Pobreza extrema; distribución	Acompañamiento familiar con plan y gestor para salir de la pobreza
Perú · Juntos / Pensión 65 / Haku Wiñay	Complementariedad protección-promoción; activos productivos	Pobreza rural; empleo e ingresos	Vincular transferencias con inclusión productiva y formalización

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa citada, Cecchini y Martínez (2011), CEPAL (2024) y Echeverri y Orsini (2011).

6.7. Síntesis comparativa: por qué Paraguay puede

Tres constataciones emergen de la comparación. La primera es que ninguna de las experiencias exitosas dependió de un nivel de ingreso per cápita superior al paraguayo actual en el momento de su creación: Bolsa Familia, Juntos y Chile Crece Contigo nacieron en países con pobreza y desigualdad iguales o mayores. La segunda es que todas comparten la misma secuencia de innovación: primero un registro único y un sistema de información confiable, luego un instrumento de focalización transparente, después la articulación intersectorial por ciclo de vida y, finalmente, la evaluación que retroalimenta el diseño. Paraguay tiene completada la primera etapa en su vertiente estadística y a medio camino en su vertiente administrativa. La tercera constatación es que el éxito fue siempre acumulativo y suprapartidario: los programas se mantuvieron a través de cambios de gobierno porque fueron dotados de ley, presupuesto y evidencia. En Paraguay, Tekoporã, la Pensión de Adultos Mayores y Hambre Cero cumplen ya esa condición; lo que falta es el sistema que los integre.

7. Discusión

La integración de los ejes demográficos en un solo diagnóstico produce una lectura que ninguno de ellos ofrece por separado. El bono demográfico (eje 1) sólo se cobra si la

informalidad juvenil (eje 5) se reduce; la pobreza monetaria (eje 4) se contiene con transferencias, pero la pobreza estructural medida por NBI (eje 3) exige inversión territorial de largo plazo; y ambas sólo pueden gestionarse con eficacia si las fuentes de información (eje 2) se integran en un sistema que identifique a cada hogar, su territorio y su trayectoria. La innovación en la gestión social es, en consecuencia, la capacidad de operar sobre esas interdependencias en lugar de administrar programas sectoriales.

Los datos paraguayos recientes contienen, además, un mensaje de optimismo fundado que conviene subrayar frente a la tendencia a la autocrítica: la pobreza extrema de 2,4 % es una de las más bajas de América del Sur y la caída de 9 puntos de pobreza total en tres años, aun considerando el cambio metodológico que incorpora el almuerzo escolar, no tiene precedentes en la serie. Que el propio INE cuantifique el aporte de los programas sociales a ese resultado es en sí misma una innovación de gestión: la evidencia deja de ser un ejercicio académico y se convierte en argumento presupuestario.

Al mismo tiempo, la discusión debe reconocer límites. La medición de pobreza monetaria excluye a Boquerón y Alto Paraguay, a las comunidades indígenas y a las viviendas colectivas, precisamente los ámbitos donde la carencia es más intensa; la reducción de la pobreza convive con una desigualdad estable; y la caída de la desocupación al 3,6 % oculta que ocho de cada diez informales ganan menos de un salario mínimo. La comparación regional advierte que sin registro único, sin gestión de casos y sin política de cuidados, las transferencias alcanzan un techo de eficacia. Las iniciativas que se proponen a continuación están diseñadas para superar ese techo.

8. Seis iniciativas innovadoras de gestión social para el Paraguay que muestran los datos

Cada iniciativa se formula con la misma estructura: hallazgo demográfico que la justifica, descripción, referente latinoamericano, actores e indicadores de resultado. Se presentan seis, en lugar del mínimo de cinco solicitado, porque la política de cuidados y la inclusión productiva rural resultaron inseparables del diagnóstico.

8.1. Registro Social Único Interoperable y Mapa Vivo de Vulnerabilidad Territorial

Hallazgo demográfico que la justifica. Paraguay dispone de censo, EPHC, NBI y pobreza distrital, pero la Ficha Social, el RUC, el IPS, el Registro Único de Aprendizaje y el

Registro Civil no dialogan entre sí; la medición de pobreza excluye a los departamentos del Chaco y a las comunidades indígenas donde las NBI son más altas.

Descripción. Construir, bajo la rectoría del Sistema de Protección Social ¡Vamos!, un registro social único con identificador ciudadano común (número de cédula), que integre en una sola ficha longitudinal los datos de la Ficha Social, las nóminas de Tekoporã, Pensión de Adultos Mayores y Hambre Cero, la matrícula escolar, los aportes previsionales y el RUC, y que se enlace con la cartografía censal para producir un Mapa Vivo de Vulnerabilidad Territorial actualizado trimestralmente hasta el nivel de barrio. El mapa integraría NBI, pobreza distrital, informalidad y estructura etaria en un índice compuesto de priorización que ordene la inversión pública. Un protocolo de datos abiertos permitiría a municipios, universidades y organizaciones sociales consultar la información agregada, con salvaguardas de privacidad conforme a la legislación de protección de datos personales.

Referente latinoamericano. Catastro Único (Brasil), Registro Social de Hogares (Chile), SINIRUBE (Costa Rica) y Sisbén IV (Colombia).

Actores y viabilidad. Ministerio de Desarrollo Social, INE, MITIC, Ministerio de Economía y Finanzas, IPS, DNIT, MEC y Registro Civil; la infraestructura de interoperabilidad estatal ya existe y el marco normativo del Decreto 376/2018 la prevé, por lo que la viabilidad es alta con voluntad de coordinación y un equipo técnico permanente.

Indicadores de resultado. porcentaje de hogares en pobreza identificados en el registro; tasa de error de inclusión y exclusión de Tekoporã; número de programas que utilizan el registro como fuente de focalización; cobertura del Chaco y de comunidades indígenas.

8.2. Trayectorias Juveniles: pasarela integrada educación-empleo-formalización para el bono demográfico

Hallazgo demográfico que la justifica. La mitad de la población tiene 29 años o menos; el 89,4 % de los ocupados de 15 a 19 años es informal; la informalidad cae del 84,2 % al 36,5 % conforme aumentan los años de estudio; la relación de dependencia (51) es la más baja de la historia y comenzará a subir en las próximas dos décadas.

Descripción. Diseñar un programa nacional de trayectorias para jóvenes de 15 a 29 años que combine, en una ventanilla única digital y territorial, tres componentes: (a) reinserción y culminación educativa con modalidades flexibles; (b) formación profesional certificada en micro credenciales apilables, articulada con SNPP, SINAFOCAL y las instituciones de

educación superior, orientada a los sectores que están creando empleo formal (industria manufacturera, construcción, servicios y tecnología); y (c) incentivo a la primera contratación formal mediante un subsidio temporal al aporte patronal al IPS y acompañamiento de un tutor laboral. La innovación de gestión reside en el seguimiento individual de cada joven a través de las tres etapas mediante el registro único, con alertas de deserción.

Referente latinoamericano. Subsidio al Empleo Joven (Chile), Jovem Aprendiz (Brasil), Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (Argentina) y Jóvenes en Acción (Colombia).

Actores y viabilidad. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, MEC, IPS, Ministerio de Industria y Comercio, gremios empresariales, gobernaciones y universidades; el costo fiscal del subsidio se compensa parcialmente con el aumento de aportes y de tributación; requiere ley específica para asegurar continuidad.

Indicadores de resultado. tasa de informalidad de 15 a 24 años; porcentaje de jóvenes que ni estudian ni trabajan; egresados con certificación insertos formalmente a los doce meses; nuevos cotizantes al IPS menores de 30 años.

8.3. Formalización Territorial Inteligente: monotributo social y protección previsional para cuentapropistas y trabajadoras domésticas

Hallazgo demográfico que la justifica. El 60,1 % de los ocupados no agropecuarios es informal (1.663.000 personas); el cuentapropismo y el trabajo doméstico alcanzan tasas de ocho a nueve de cada diez; siete de cada diez ocupados rurales son informales; el 79,4 % de los mayores de 65 que trabajan lo hace informalmente, anticipando una crisis previsional.

Descripción. Crear un régimen simplificado de aporte único —tributario y previsional— para trabajadores independientes de bajos ingresos y trabajadoras domésticas, con cuota reducida y subsidiada en la franja de menores ingresos, inscripción digital desde el teléfono móvil y acceso inmediato a cobertura de salud y jubilación proporcional. La innovación de gestión consiste en focalizar la promoción territorialmente, utilizando el Mapa Vivo para desplegar brigadas de formalización y puntos de atención en los distritos y barrios de mayor informalidad, y en vincular la inscripción con acceso a crédito productivo, compras públicas y programas de desarrollo empresarial.

Referente latinoamericano. Microempreendedor Individual (Brasil), Monotributo Social (Uruguay y Argentina) y Régimen Simple de Tributación (Colombia).

Actores y viabilidad. DNIT, IPS, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Nacional de Fomento, Crédito Agrícola de Habilidadación y municipios; la reciente expansión del empleo formal y la modernización tributaria facilitan la implementación; requiere reforma legal del régimen de aportes al IPS.

Indicadores de resultado. cotizantes independientes al IPS; tasa de informalidad femenina y rural; trabajadoras domésticas registradas; brecha de ingreso entre formales e informales.

8.4. Sistema Nacional de Cuidados Paraguay: primera infancia, personas mayores y corresponsabilidad

Hallazgo demográfico que la justifica. Los hogares unipersonales pasaron de 11,8 % a 15,5 % y los monoparentales de 9,4 % a 11,2 %; Ñeembucú, Paraguari y Asunción ya tienen entre 12 % y 14 % de población de 65 años y más; las mujeres ocupadas son más informales (62,5 %) que los hombres y su participación laboral está limitada por el trabajo de cuidado no remunerado; la brecha de pobreza es mayor en hogares con niños pequeños.

Descripción. Formular por ley un Sistema Nacional de Cuidados que reconozca el derecho a cuidar y a ser cuidado y organice, en forma progresiva y territorializada, tres servicios: centros de desarrollo infantil para la franja de 0 a 4 años en los distritos con mayor NBI y mayor informalidad femenina; servicios de atención domiciliaria y centros diurnos para personas mayores en dependencia en los departamentos que envejecen; y un programa de formación y certificación de personas cuidadoras que profesionalice y formalice este trabajo. La gestión innovadora combina la focalización territorial del Mapa Vivo con alianzas con municipios, cooperativas, universidades y organizaciones comunitarias como prestadoras, bajo estándares de calidad nacionales.

Referente latinoamericano. Sistema Nacional Integrado de Cuidados (Uruguay), Chile Crece Contigo (Chile), Red Nacional de Cuido (Costa Rica) y el Sistema Distrital de Cuidado de Bogotá (Colombia).

Actores y viabilidad. Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, Ministerio de la Mujer, Ministerio de Salud, MEC, municipios y sector cooperativo; la viabilidad es media-alta si se parte de los programas existentes (Abrazo, centros de bienestar de la infancia, Pensión de Adultos Mayores) y se escala con financiamiento mixto.

Indicadores de resultado. cobertura de servicios de cuidado infantil en distritos priorizados; tasa de participación laboral femenina; personas cuidadoras certificadas y formalizadas; personas mayores en dependencia atendidas.

8.5. Puente Familiar: gestión integrada de casos para la salida sostenible de la pobreza extrema

Hallazgo demográfico que la justifica. La pobreza extrema afecta a unas 147 mil personas, cinco veces más intensa en el área rural (5,5 %) que en la urbana (1,2 %); los programas sociales contienen la pobreza pero no la rompen; las NBI de capacidad de subsistencia (8,3 %) señalan hogares con alta dependencia y baja calificación del jefe o jefa.

Descripción. Implementar, sobre el registro único, un modelo de acompañamiento familiar para los hogares en pobreza extrema en el que una persona gestora social —formada y certificada— construye con cada familia un plan de salida con metas verificables en documentación, salud, educación, vivienda, empleo y activos productivos, y coordina la oferta pública y privada disponible en el territorio. El componente innovador es la combinación de transferencia (Tekoporã) con graduación productiva: capital semilla, asistencia técnica y vinculación a mercados para emprendimientos familiares y de agricultura familiar, con seguimiento digital de cada plan y evaluación de impacto con grupo de comparación desde el diseño.

Referente latinoamericano. Puente al Desarrollo (Costa Rica), Chile Solidario y Familias (Chile), Haku Wiñay (Perú) y el enfoque de graduación de BRAC adaptado por varios países de la región.

Actores y viabilidad. Ministerio de Desarrollo Social como rector, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Crédito Agrícola de Habilitación, SNPP, gobernaciones y municipios, con universidades como evaluadoras externas; viabilidad alta porque Tekoporã y Tenonderã ya proveen la base operativa.

Indicadores de resultado. hogares con plan familiar activo; porcentaje de hogares que superan la línea de pobreza extrema a los 24 y 36 meses sin recaída; metas cumplidas por dimensión; ingreso autónomo generado por los emprendimientos.

Tabla 3

Matriz de vinculación entre hallazgos demográficos, iniciativas propuestas y dimensiones de innovación

Iniciativa	Ejes modulares que integra	Dimensiones de innovación predominantes	Referente regional principal
1. Registro Social Único y Mapa Vivo	Fuentes de información; NBI; pobreza	Evidencia; interoperabilidad; territorialización	Cadastró Único (Brasil)
2. Trayectorias Juveniles	Población y desarrollo; empleo e ingresos	Evidencia; escalabilidad; integración por trayectoria	Subsidio al Empleo Joven (Chile)
3. Formalización Territorial Inteligente	Empleo e ingresos; pobreza y distribución	Territorialización; interoperabilidad	MEI (Brasil) / Monotributo Social (Uruguay)
4. Sistema Nacional de Cuidados	Población y desarrollo; empleo femenino	Escalabilidad institucional; cocreación	SNIC (Uruguay) / Chile Crece Contigo
5. Puente Familiar	Pobreza extrema; NBI de subsistencia	Gestión de casos; evaluación; promoción productiva	Puente al Desarrollo (Costa Rica)
6. Observatorios Distritales y Laboratorio	Todos los ejes	Territorialización; cocreación; evidencia	Laboratorio de Gobierno (Chile) / Medellín

Fuente: elaboración propia.

8.6. Observatorios Distritales de Gestión Social y Laboratorio de Innovación Social con la academia

Hallazgo demográfico que la justifica. Concepción (28,7 %), Caazapá, San Pedro y Guairá duplican la pobreza de la capital; distritos como San Carlos del Apa o Sargento José Félix López tienen cerca de la mitad de sus hogares con NBI; la información distrital existe pero la capacidad municipal para usarla es heterogénea y la evaluación rigurosa de programas es excepcional.

Descripción. Crear una red de observatorios distritales en los cuarenta distritos de mayor vulnerabilidad, alojados en los municipios y operados en alianza con instituciones de educación superior, que traduzcan el Mapa Vivo en planes distritales de gestión social, presupuesto participativo y tableros públicos de seguimiento. En paralelo, constituir un Laboratorio de Innovación Social nacional, de carácter público-académico, que prototipe soluciones con las comunidades, diseñe evaluaciones experimentales y cuasiexperimentales de los programas sociales y forme a gestores sociales mediante programas de posgrado especializados. La innovación de gestión es doble: territorializa la decisión y profesionaliza la evidencia.

Referente latinoamericano. Laboratorio de Gobierno (Chile), Observatorio de Políticas Públicas y los laboratorios de innovación ciudadana de Medellín (Colombia), presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil) y las alianzas universidad-gobierno del programa Uruguay Crece Contigo.

Actores y viabilidad. Municipios, gobernaciones, Ministerio de Desarrollo Social, INE, CONACYT y las instituciones de educación superior; la viabilidad es alta y de bajo costo relativo, y ofrece a las universidades paraguayas —incluidas las de posgrado en gestión— un rol protagónico en la política social basada en evidencia.

Indicadores de resultado. distritos con plan de gestión social y tablero público; evaluaciones de impacto realizadas por año; gestores sociales formados; variación de NBI y pobreza en los distritos con observatorio frente a distritos comparables.

9. Conclusiones

El estado del arte construido permite formular cinco conclusiones. Primera, Paraguay cuenta hoy con una base de información demográfica —Censo 2022, NBI distrital, pobreza monetaria distrital y EPHC continua— comparable a la de los países que lideran la innovación social en la región, y con una institucionalidad estadística autónoma que ya mide el impacto de los programas sociales; el eje de fuentes de información ha dejado de ser una limitación para convertirse en una ventaja.

Segunda, el diagnóstico integrado muestra una ventana demográfica abierta pero transitoria, una pobreza monetaria en descenso histórico (16,0 % total y 2,4 % extrema en 2025), una pobreza estructural que persiste en un 28,3 % de los hogares con fuerte concentración territorial y una informalidad del 60 % que compromete tanto el ingreso presente como la protección futura. La interdependencia entre estos ejes exige una gestión social sistémica, no sectorial.

Tercera, las experiencias de Brasil, Chile, Uruguay, Colombia, Costa Rica y Perú demuestran que la innovación en la gestión social sigue una secuencia reconocible —registro único, focalización transparente, articulación por ciclo de vida, evaluación— y que fue construida en contextos de partida no más favorables que el paraguay. La comparación no humilla: enseña y habilita.

Cuarta, los vacíos identificados —integración de registros, territorialización efectiva, gestión de casos, política de cuidados, inclusión laboral de jóvenes y mujeres, evaluación sistemática— son precisamente aquellos que las seis iniciativas propuestas abordan, cada una anclada en un hallazgo demográfico verificable, con referentes regionales probados y con condiciones de viabilidad que dependen más de la coordinación institucional que de recursos extraordinarios.

Quinta, la formación de gestores sociales capaces de leer la demografía, diseñar con evidencia y evaluar con rigor es la condición habilitante de todo lo anterior. Ese es el sentido del contenido modular que este documento acompaña y el aporte que las instituciones de educación superior pueden hacer a la política social paraguaya. Los datos muestran que el país redujo la pobreza a un ritmo sin precedentes; la gestión social innovadora es el instrumento para que ese logro se vuelva estructural, equitativo y territorialmente universal. Podemos.

Referencias

- Alkire, S., & Foster, J. (2011). Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics*, 95(7-8), 476–487. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.006>
- Banco Mundial. (2018). *Paraguay: invertir en capital humano. Una revisión del gasto público y de la gestión en los sectores sociales*. Banco Mundial.
- Bason, C. (2018). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society* (2.^a ed.). Policy Press.
- 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.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2024*. CEPAL.
- Congreso de la República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Documento CONPES 3877: Declaración de importancia estratégica del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén IV)*. DNP.
- Congreso de la Nación Paraguaya. (2009). *Ley N.º 3728/2009, que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza*. Gaceta Oficial de la República del Paraguay.
- Congreso de la Nación Paraguaya. (2011). *Ley N.º 4087/2011, que regula las transferencias monetarias condicionadas*. Gaceta Oficial de la República del Paraguay.
- Congreso de la Nación Paraguaya. (2020). *Ley N.º 6670/2020, que moderniza el Sistema Estadístico Nacional y crea el Instituto Nacional de Estadística*. Gaceta Oficial de la República del Paraguay.
- Congreso de la Nación Paraguaya. (2024). *Ley N.º 7264/2024, que crea el programa Hambre Cero en las Escuelas*. Gaceta Oficial de la República del Paraguay.
- Echeverri, A., & Orsini, F. M. (2011). Informalidad y urbanismo social en Medellín. *Sostenible?*, 12, 11–24.
- Feres, J. C., & Mancero, X. (2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina* (Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos N.º 7). CEPAL.
- Instituto Nacional de Estadística. (2024a). *Principales resultados finales del Censo Nacional de Población y Viviendas 2022*. INE. <https://www.ine.gov.py/censo2022/>

- Instituto Nacional de Estadística. (2024b). *Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) Paraguay 2022. Medición a partir del Censo Nacional de Población y Viviendas 2022*. INE.
- Instituto Nacional de Estadística. (2025). *Principales resultados de pobreza monetaria y distribución de ingresos 2024*. INE.
- Instituto Nacional de Estadística. (2026a). *Principales resultados de pobreza monetaria y distribución de ingresos 2025*. INE.
- Instituto Nacional de Estadística. (2026b). *Ocupación informal 2022 y 2025. Encuesta Permanente de Hogares Continua*. INE.
- Instituto Nacional de Estadística. (2026c). *Mercado laboral. Encuesta Permanente de Hogares Continua, cuarto trimestre 2025*. INE.
- Kliksberg, B. (2002). *Hacia una economía con rostro humano*. Fondo de Cultura Económica.
- Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós.
- Mulgan, G. (2006). The process of social innovation. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 1(2), 145–162. <https://doi.org/10.1162/itgg.2006.1.2.145>
- Murray, R., Caulier-Grice, J., & Mulgan, G. (2010). *The open book of social innovation*. NESTA & The Young Foundation.
- Organización Internacional del Trabajo. (2024). *Panorama Laboral 2024. América Latina y el Caribe*. OIT.
- Poder Ejecutivo de la República del Paraguay. (2018). *Decreto N.º 376/2018, por el cual se aprueba el Sistema de Protección Social del Paraguay ¡Vamos!* Gaceta Oficial de la República del Paraguay.
- Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay. (2015). *Ley N.º 19.353, de creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados*. Diario Oficial.
- Presidência da República do Brasil. (2004). *Lei n.º 10.836, que cria o Programa Bolsa Família*. Diário Oficial da União.
- Presidência da República do Brasil. (2007). *Decreto n.º 6.135, que dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal*. Diário Oficial da União.
- República de Chile. (2009). *Ley N.º 20.379, que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el subsistema Chile Crece Contigo*. Diario Oficial.
- República de Costa Rica. (2013). *Ley N.º 9137, de creación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE)*. La Gaceta.
- Saad, P., Miller, T., Martínez, C., & Holz, M. (2012). *Juventud y bono demográfico en Iberoamérica*. CEPAL y Organización Iberoamericana de Juventud.
- Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (actualización 2021)*. STP.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta.
- Serafini, V. (2019). *Pobreza en Paraguay: crecimiento económico y conflicto redistributivo*. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.