



Sistema de Protección Social ¡VAMOS!
Mesa Técnica de la Ficha Integrada de Protección Social
Documento de Trabajo #2

Ficha Integrada de Protección Social. Versión 0.31¹

Noviembre de 2020

Contenido

1. Introducción	1
2. Objetivos de la FIPS	1
3. Antecedentes y fundamentación.....	2
4. El proceso de diseño conceptual de la FIPS	4
5. La Ficha Integrada de Protección Social (versión 0.31)	6
6. Próximas fases: hacia la FIPS 1.0 y sus mecanismos de actualización	8

¹ Coordinación de la Mesa Técnica Ficha Integrada de Protección Social (MT FIPS), Sistema de Protección Social Vamos!.

1. Introducción

Este documento de trabajo presenta la Ficha Integrada de Protección Social (FIPS) en su versión 0.31. La FIPS es el instrumento de recolección de datos de hogares y población, orientada a la captación de la demanda de protección social, con anclaje en las prestaciones componentes de los paquetes de servicios del Sistema de Protección Social (SPS).

En los próximos apartados se detallan los objetivos perseguidos por el instrumento; se contextualizan los antecedentes que le dieron origen; y se describe el proceso de diseño conceptual hasta su fase actual. Como producto de la línea de trabajo de la Mesa Técnica de la FIPS, se presentan de manera puntual los módulos, bloques y principales contenidos de la FIPS (v0.31); producto de la revisión y validación por parte de los equipos técnicos participantes. Por último, se describen las fases proyectadas de desarrollo de la FIPS hasta la generación de la versión operativa (1.0) y la institucionalización de su mecanismo de actualización.

2. Objetivos de la FIPS

Objetivo general

La Ficha Integrada de Protección Social es el instrumento de recolección de datos del SPS para la captación de los estatus de protección y desprotección social en la población y hogares.

Objetivos específicos

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

3. Antecedentes y fundamentación

El desarrollo de instrumentos de recolección de datos sobre población y hogares tiene una rica historia vinculada a fuentes de datos de tipo estadísticas², en tanto que los relacionados a fuentes de información social³ son más recientes.

Entre los primeros, se destaca la instalación de los Censos de Viviendas y Población (y sus cédulas censales), que adquieren sistematicidad y regularidad histórica a partir de 1950. En tanto que durante la década de 1990 se consolida la línea de Encuestas de Hogares; siendo la primera Encuesta Integrada de Hogares 1997/1998 el hito de inicio de la actual serie histórica de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), ahora de modalidad continua. Los cuestionarios de la EPH tienen una importancia especial, ya que habitualmente son usados como referencia en el diseño conceptual de los instrumentos de recolección de datos de información social.

Si bien probablemente se encuentren antecedentes puntuales más antiguos, los principales instrumentos de recolección de datos de información social están asociados a las necesidades de operación de los programas de transferencias monetarias⁴: Tekoporã (orientado a la población en situación de pobreza); Abrazo (niñez y adolescencia en situación de trabajo infantil peligroso); y Pensión alimentaria (población adulta mayor en situación de vulnerabilidad social)⁵.

Genéricamente, estos programas utilizan cuestionarios (Fichas Hogar) con las variables necesarias para la posterior clasificación de hogares según su instrumento de selección (Índices de Calidad de Vida –ICV– o algoritmos similares). Durante los primeros años de implementación, los programas compartían instrumentos de recolección muy similares y el mismo instrumento de clasificación. Progresivamente, los programas introdujeron modificaciones en los cuestionarios, adecuándose a las necesidades de información específica para la implementación de los programas y las actualizaciones de sus instrumentos de selección de potenciales participantes/beneficiarios.

Otro antecedente sustantivo de instrumentos de recolección de información social fue la Ficha Social. Esta Ficha fue desarrollada por la Secretaría Técnica de Planificación (STP), respondiendo a la necesidad de contar con un instrumento unificado que permita la identificación de población y hogares potenciales participantes/beneficiarios de programas selectivos y otras demandas de información social en territorios particulares.

² Se trata de instrumentos asociados a operativos orientados a obtener parámetros (censos) o estimaciones (encuestas) estadísticas; en los cuales no se identifica nominalmente a la población.

³ Al contrario de los anteriores, con estos instrumentos se relevan las condiciones de vida de la población, usando variables claves para los procesos de selección de potenciales participantes/beneficiarios de programas. Dado ese objetivo, se registra de manera nominal a la población respondente.

⁴ Se reconoce la existencia de otros instrumentos de recolección de datos de población y hogares, en el marco de programas estatales. En este apartado se recuperan los antecedentes de los programas de transferencias monetarias, dada la orientación de uno de los objetivos de la FIPS, como instrumento compatible con éstos.

⁵ Tekoporã comienza como programa en el año 2005, al igual que Abrazo (que tuvo su origen en UNICEF y desde 2008 es implementado por el actual Ministerio de la Niñez y la Adolescencia); y la Pensión alimentaria comienza su implementación en 2010.

Este instrumento se aplicó durante los años 2013-2018, en convivencia con las Fichas Hogar de los programas de transferencias monetarias.

En cuanto a los fundamentos de la FIPS, en 2020 se emitió el Decreto N° 3264/2020 de la Ley N° 6469/2020 “Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2020”, que, entre otros asuntos relacionados con la necesaria articulación, seguimiento y evaluación de los programas sociales, ha subrayado la importancia de contar con un sistema de información para la gestión integrada de los programas sociales y subsidios estatales. Se trata este de un objetivo hacia el que se orienta el Sistema Integrado de Información Social (SIIS), creado de manera previa, mediante Decreto N° 4509/2015 y que está a cargo de la UTGS. De manera particular, el mencionado Decreto N° 3264/2020 establece (artículo 30) que los Organismos y Entidades del Estado (OEE) “que cuenten con recursos destinados a programas sociales y de subsidio a personas físicas (...) deberán contar con una base de datos de los titulares o beneficiarios” de los mismos, así como lo siguiente:

El Equipo Ejecutivo del Gabinete Social establecerá los criterios para la elaboración de la “Ficha Social” que aplicará a los programas y subsidios de los OEE.

La selección e inclusión de participantes a los Programas y Proyectos administrados y ejecutados por el Ministerio de Desarrollo Social se hará utilizando criterios de selección como el Índice de Calidad de Vida (ICV) a partir de la aplicación de la Ficha Hogar, de manera complementaria y sin perjuicio de los instrumentos expuestos anteriormente.

Previo a la concesión de los subsidios, el Gabinete Social o cualquier otro OEE solicitará a la SFP el cruce de informaciones para detectar si los eventuales beneficiarios son o no funcionarios públicos.

En el artículo 31 del mencionado Decreto N° 3264/2020 se establece, además, que los OEE “reportarán y actualizarán la información nominal de las personas beneficiarias de los programas sociales al Sistema Integrado de Información Social (SIIS), administrado por la Coordinación General del Gabinete Social de la Presidencia de la República”.

En atención a este articulado en lo que se refiere al desarrollo de un instrumento de recolección de datos que contemple las necesidades de los programas sociales de corte selectivo, la UTGS se encuentra liderando el proceso de diseño conceptual y operacional de la Ficha Integrada de Protección Social (FIPS), a cuyos efectos se ha conformado una Mesa Técnica (MT FIPS), donde participan otras 23 instituciones. Se detalla en los próximos apartados el proceso de diseño conceptual y el producto alcanzado.

4. El proceso de diseño conceptual de la FIPS

En el marco de los antecedentes sobre los instrumentos de recolección de datos en el país, el proceso de diseño conceptual de la FIPS adoptó una dinámica de consensos técnicos agregativos. En virtud de la experiencia de los programas selectivos y la necesidad de lograr consensos de homologación específicos, el diseño conceptual se desarrolló primeramente con la concurrencia de los mencionados actores para posteriormente hacerse extensivo a las restantes instituciones demandantes de información (figura 1).

Figura 1. Fases de diseño de la Ficha Integrada de Protección Social. Noviembre de 2019 a noviembre de 2020

Fase	Actividades	Producto
1	Elaboración de modelo preliminar, basado en las Fichas de los programas selectivos de transferencias monetarias –“primer anillo” FIPS	FIPS 0.1
2	Revisión de los programas selectivos y aseguramiento de captación de variables requeridas para los algoritmos de selección	Instalación Mesa Técnica FIPS 0.2
3.1	Integración del “segundo anillo” de instituciones. Socialización de versión 0.2 e identificación de necesidades	Ampliación Mesa Técnica Avances bilaterales
3.2	Sistematización de necesidades y adecuación de instrumento a requerimiento de paquetes de servicios	FIPS 0.25 Cierre de acuerdos bilaterales
4.1	Reunión Plenaria	FIPS 0.3
	Socialización de versión 0.3 y validación de diseño hacia la prueba piloto.	FIPS 0.31

La primera fase de diseño, desarrollada internamente en la UTGS, se centró en la compilación y homologación de los indicadores componentes de las Fichas Hogar utilizadas por los programas Abrazo, Pensión Alimentaria y Tekoporã. Como producto, se generó la FIPS versión 0.1, cuyo propósito era su utilización como insumo inicial en la discusión técnica con los programas selectivos. Este proceso interno fue completado en noviembre de 2019.

La segunda fase implicó la apertura de la Mesa Técnica FIPS (MT FIPS) en su primer anillo, integrada inicialmente por representantes técnicos del Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (organismos implementadores de los programas selectivos), así como el equipo técnico de la UTGS. La institución de la MT FIPS permitió erigirse como una instancia de discusión, diálogo y acuerdos. En ese contexto, se identificaron las necesidades de los

programas (centrada en la generación de insumos para la selección de potenciales participantes/beneficiarios), los criterios de homologación de variables afines y la recuperación de la experiencia acumulada en la implementación de operativos de relevamiento de información social. Esta fase se extendió desde diciembre de 2019 hasta febrero de 2020; cuando se generó la versión 0.2 de la FIPS6.

La tercera fase constó de la ampliación de la MT FIPS a todas las instituciones con responsabilidades de prestación de servicios incluidos en los paquetes del SPS (figura 2). En esta fase, la actividad se centró en la identificación de las necesidades de información de hogares y población por parte de las instituciones; a fin de delimitar a la población objetivo de las prestaciones, así como la determinación del estatus de protección (población cubierta) / desprotección (población no cubierta). En esta línea de trabajo se consideró la interacción esperada entre la información recogida en territorio (a través de la FIPS) y la disponible a través de registros administrativos, integrada en el marco del SIIS. Asimismo, se procuró sostener la funcionalidad del instrumento, evitando la sobrecarga de preguntas que terminen afectando la calidad y efectividad del instrumento. La apertura de esta fase se desarrolló en marzo de 2020 (con la ampliación de la MT FIPS) y finalizó en octubre de 2020. Si bien se recibieron las primeras contribuciones con posterioridad a la reunión plenaria de la mesa técnica en marzo, las circunstancias de la pandemia (y las orientaciones hacia las medidas de emergencia) obligaron a pausar las actividades. A partir de junio se desarrollaron instancias de consulta, diálogo y reuniones bilaterales entre la UTGS y las instituciones, proceso que finalizó en octubre de 2020.

Figura 2. Instituciones integrantes de la Mesa Técnica Ficha Integrada de Protección Social

#	Institución
1	Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
2	Ministerio de Desarrollo Social (MDS)
3	Ministerio de Educación y Ciencias (MEC)
4	Ministerio de Hacienda (MH)
5	Ministerio de Industria y Comercio (MIC)
6	Ministerio de Justicia - Registro del Estado Civil de las Personas
7	Ministerio de la Mujer (MINMUJER)
8	Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA)
9	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
10	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)
11	Ministerio de Tecnologías de la información y la Comunicación (MITIC)
12	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)
13	Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH)
14	Ministerio del Interior - Depto. de Identificaciones de la Policía Nacional
15	Secretaría de Emergencia Nacional (SEN)
16	Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ)

⁶ Este hito reviste singular importancia, dadas las trayectorias independientes de los instrumentos de recolección de datos de cada programa. Con la versión 0.2 de la FIPS se generó un acuerdo técnico e instrumental que integró las necesidades de información de los programas.

#	Institución
17	Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS)
18	Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA)
19	Administración Nacional de Electricidad (ANDE)
20	Crédito Agrícola de Habilitación (CAH)
21	Empresas de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP)
22	Instituto de Previsión Social (IPS)
23	Instituto Paraguayo del Indígena (INDI)
24	Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS)

La FIPS en su versión 0.3 fue presentada en la reunión plenaria de la MT FIPS el 4 de noviembre de 2020. Este insumo fue trabajado por las instituciones participantes, quienes remitieron sus observaciones y pedidos de ajuste. A partir de dichas contribuciones y un proceso de registro exhaustivo de los flujos de preguntas, se generó la FIPS versión 0.31. La disponibilidad de esta última versión permite entonces avanzar hacia la instancia de programación, implementación de prueba piloto y generación de la versión final operativa (FIPS 1.0), tal como se proyecta en el apartado 6.

5. La Ficha Integrada de Protección Social (versión 0.31)

La FIPS versión 0.31 está estructurada en cuatro módulos: Vivienda/Hogar; Población (que se aplica a todos los miembros del hogar, con especificidades según bloques); Niñas, niños y adolescentes (población de 0 a 17 años); y Población adulta mayor (60 años y más; con bloques específicos para personas de 65 años y más).

Como se hizo mención anteriormente, el diseño conceptual de la FIPS v0.31 conjuga las necesidades de información de las instituciones con responsabilidad en la prestación de servicios de los paquetes; así como la captación de variables-insumo requeridas por los principales programas selectivos de transferencias monetarias.

Además de los contenidos con antecedentes de captación en instrumentos de recolección de datos de información social, cabe resaltar la inclusión de bloques y/o preguntas que tienen un carácter relativo de “innovación”⁷ en el marco de este tipo de fuente. Entre estos contenidos, se destaca la inclusión del bloque de gestión y reducción de riesgo; violencia hacia las mujeres⁸; discapacidad y dependencia; cuidados; desarrollo infantil y la aproximación a la seguridad alimentaria (mujeres embarazadas y niñas y niños de 0 a 4 años).

En la figura 3 se presenta en detalle la composición de la FIPS v0.31 en cuanto a sus módulos, bloques y principales contenidos.

⁷ Se enfatiza en cuanto al carácter relativo, ya que en algunos casos existen antecedentes de indagaciones en fuentes de información de tipo estadísticas (Encuestas).

⁸ La indagación de esta problemática se incluyó con carácter experimental en el marco de la prueba piloto, cuyos resultados serán evaluados específicamente por los equipos técnicos del Ministerio de la Mujer y la UTGS.

Figura 3. Módulos, bloques y principales contenidos de la Ficha Integrada de Protección Social (versión 0.3).

Módulo	Bloque	Principales contenidos
Vivienda/Hogar	Ubicación	Departamento, Distrito, Área, Barrio/localidad Dirección. Ubicación georeferenciada
	Materialidad, características y condición de tenencia de la vivienda	Materialidad de piso, pared, techo Condición de tenencia de vivienda y terreno Hacinamiento Tenencia de baño Tenencia de cocina y tipo de combustible
	Acceso a servicios	Acceso a agua/saneamiento Acceso a luz eléctrica (formal/no formal) Acceso a Conectividad
	Tenencia de bienes durables	Disponibilidad de activos
	Producción agropecuaria	Condición de actividad (independiente agropecuaria del hogar) Tenencia y superficie de tierra Producción agrícola y pecuaria
	Gestión de riesgo	Eventos climáticos Afectaciones Capacitación
	Violencia contra la mujer	Aproximación a la incidencia
Población	Características demográficas	Edad, sexo, relación de parentesco, estado conyugal, condición migratoria
	Acceso a la identidad e identificación	Acceso a documento de identidad (paraguaya, extranjera) Acceso a certificado de nacimiento
	Acceso a la salud	Tenencia de seguro médico Acceso a servicios de salud (enfermedad no crónica, accidentes, enfermedad crónica)
	Discapacidad y dependencia	Indicadores de deficiencias: Física, psicosocial, intelectual, auditiva. Dependencia/Autonomía y Cuidadores
	Embarazo	Condición de embarazo Controles prenatales Aproximaciones a la seguridad alimentaria
	Acceso a la educación formal y no formal	Asistencia escolar formal Nivel y grado aprobado Capacitación técnica no formal
	Acceso al mercado de trabajo y características	Condición de actividad Motivos de inactividad Ocupación y rama de actividad Categoría ocupacional Tamaño del establecimiento Acceso a la seguridad social

Módulo	Bloque	Principales contenidos
	Condición de percepción de ingresos por componentes	Acceso a jubilación, pensión Prestación por divorcio o cuidado de hija/os Ayuda familiar del país y del extranjero 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 Pautas nutricionales
	Discapacidad y dependencia (5-17 años)	Indicadores de deficiencias: Física, psicosocial, intelectual, auditiva. Dependencia/Autonomía y Cuidadores
	Trabajo infantil remunerado y doméstico no remunerado	Tipificación de inserciones en el mercado de trabajo Incidencia e intensidad del trabajo doméstico no remunerado
Personas adultas mayores	Rol/Función en el hogar	Tipificación de actividades del adulto mayor en el hogar
	Acceso a bienes básicos de uso cotidiano	Acceso y disposición efectiva de bienes de uso cotidiano
	Discapacidad y dependencia	Indicadores de deficiencias: Física, psicosocial, intelectual, auditiva. Dependencia/Autonomía y Cuidadores

6. Próximas fases: hacia la FIPS 1.0 y sus mecanismos de actualización

La FIPS v0.31 es el insumo que será utilizado en la programación del aplicativo para el registro de datos con dispositivos digitales. Dicha actividad será desarrollada en el marco del Convenio Gabinete Social – Cooperazione Internazionale⁹. Esta actividad forma parte de la segunda parte de la fase 4, la cual está centrada en los ajustes operativos, con potenciales implicancias en el diseño conceptual final (figura 4).

En ese contexto, resulta clave la instrumentación de la prueba piloto del instrumento. La prueba piloto tiene como objetivos centrales la evaluación de la funcionalidad del instrumento (aceptabilidad de entrevista, duración de la aplicación en hogares con diferentes composiciones); así como la validez y confiabilidad de las variables que componen el cuestionario, particularmente en aquellas que no están contenidas en el corpus de fuentes de datos antecedentes. A tal fin, se prevé la selección de una

⁹ <https://gabinetesocial.gov.py/noticia/839-gabinete-social-y-coopi-trabajaran-en-una-app-que-permitira-recolectar-y-sistematizar-datos-para-el-sps.html>

heterogeneidad de territorios que permitan evaluar los resultados de la aplicación en contextos sociales diferenciados.

Con la evaluación de resultados de la prueba piloto, se proyecta la edición de ajustes en el aplicativo y, finalmente, la puesta en disponibilidad de la versión 1.0 de la FIPS10.

Figura 4. Fases proyectadas de diseño de la Ficha Integrada de Protección Social. Desde Noviembre de 2020

Fase	Actividades	Producto
4.2	Programación FIPS 0.31	Aplicativo prueba piloto
	Diseño y Ejecución de prueba piloto	Resultados prueba piloto
	Evaluación de resultados	FIPS 1.0
	Ajuste de instrumento y aplicativo hacia su versión final	Aplicativo disponible para su uso
5	Elaboración de proforma de Acuerdo técnico interinstitucional	Acuerdo técnico de actualización periódica de instrumentos

Por último, se identifica la necesidad de desarrollo de un acuerdo técnico interinstitucional por el cual se regule el mecanismo de actualización periódica de la FIPS, atendiendo las demandas sectoriales de información y la experiencia acumulada en la implementación del instrumento.

Anexo

Ficha Integrada de Protección Social versión 0.31 (en soporte digital)

¹⁰ Complementariamente, se hace mención a la generación de documentación e instrumentos vinculados, como los manuales para el personal de campo, entre otros.