



Paraguái Retã  
Mburuvichavete  
**REMBIAPOITA  
YKEKOHA**  
Presidencia de la  
República del Paraguay  
**GABINETE  
SOCIAL**

**TETÃ REKUÁI  
GOBIERNO NACIONAL**

*Paraguay  
de la gente*



**VAMOS!**

Sistema de **PROTECCIÓN SOCIAL**

**Sistema de  
Monitoreo, Seguimiento y Evaluación  
del  
Sistema de Protección Social Vamos!  
del Paraguay**

Versión 0.2  
10 de noviembre de 2020

## Contenido

Siglas y Abreviaciones .....	3
I. Introducción .....	4
II. El Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación del SPS .....	5
II.1. Marco conceptual y definiciones .....	5
II.2. Funciones y relaciones estratégicas del Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación del SPS <sup>10</sup>	
II.3. Vinculación entre el Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación (SMSE) y el Sistema Integrado de Información Social (SIIS) .....	12
III. Monitoreo y seguimiento de la implementación del SPS.....	13
III.1. En el ámbito nacional.....	14
III.1.1. Planificación plurianual: ejecución de metas físicas y presupuestarias.....	14
III.1.2. Seguimiento de las condiciones de implementación del SPS.....	15
III.2. En el ámbito territorial .....	17
III.2.1. La ejecución programática del SPS a nivel territorial: los paquetes de servicios .....	17
III.2.2. Oferta de servicios a escala distrital .....	18
III.2.3. Cobertura de la demanda de protección a escala distrital .....	19
III.2.4. Implementación del SPS en escala territorial/distrital.....	20
IV. Evaluación de los procesos de implementación, resultados e impacto del SPS..	21
V. Disposición orgánica del Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación .....	26
VI. Criterios complementarios para la instalación del Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación .....	29
Referencias bibliográficas .....	31

## Siglas y Abreviaciones

AE	Acciones Estratégicas
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
EPHC	Encuesta Permanente de Hogares Continua
ETI	Equipo Técnico Interinstitucional para el Seguimiento del SPS 2019
GpR	Gestión para Resultados
MH	Ministerio de Hacienda
MT MSE	Mesa Técnica de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación
OEE	Organismos y Entidades del Estado
PpR	Presupuesto por Resultados
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera del MH
SIIS	Sistema Integrado de Información Social del GS
SPR	Sistema de Planificación por Resultados de la STP
SPS	Sistema de Protección Social del Paraguay
SMSE	Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación del SPS
STP	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
UTGS	Unidad Técnica del Gabinete Social

## I. Introducción

Una de las metas del Plan de Gobierno “Paraguay de la Gente” 2018 – 2023 expresa que “Paraguay ha logrado instalar y consolidar un Sistema de Protección Social con abordaje del ciclo de vida. Paraguay protege a su población desde la concepción hasta la tercera edad”. En este sentido, la acción pública de protección social responde a una problemática multifactorial, la desprotección social, que integra un campo más amplio que el correspondiente a la condición situacional momentánea, sino que además de ella busca proteger a las personas ante los eventos críticos (enfermedad, desempleo, envejecimiento, entre otros) que pueden situarlos ante una condición de pobreza o acentuada vulnerabilidad (Gabinete Social, 2019:5).

El Sistema de Protección Social (SPS), definido como prioridad del Plan de Gobierno actual mediante el Decreto N° 1145/2019, se ha organizado en nueve categorías según se trate de: rangos etarios (0 a 4 años, 5 a 13 años, 14 a 17 años, 18 a 29 años, 30 a 59 años y 60 años y más), hogares y entorno de las comunidades y se sustenta en tres Pilares: I) Integración social, II) Inserción laboral y productiva, y III) Previsión social. Cada categoría cuenta con un objetivo general, objetivos específicos, acciones estratégicas (con sus actividades), indicadores, línea de base, poblaciones, metas, brechas y presupuesto público asignado. Todo lo mencionado ha sido plasmado en una matriz de planificación estratégica plurianual para el período 2019-2023.

Este Sistema promueve dos cambios paradigmáticos que conllevan, por un lado, dejar de concebir a la protección social solo como un conjunto de acciones asistenciales de combate y alivio a la pobreza, para pasar a otro que promueve el desarrollo social de carácter integral dirigido a toda la población como derecho ciudadano, sin dejar de enfatizar en las líneas de actuación corte selectivo dirigidas a poblaciones que requieren especial atención. El otro cambio radica en la visión centrada en las personas. Ello demanda pasar de una de las formas predominantes de presentar la política social a partir de su ordenamiento en sectores de política pública (salud, educación, vivienda, seguridad y asistencia social, entre otros) a poner a las personas en el centro de las políticas públicas contemplando problemas y riesgos inherentes a cada etapa del ciclo de vida, esto es, mirarlo desde el enfoque de ciclo de vida.

Basado en esta perspectiva sistémica de actuación interinstitucional, la atención está puesta en la coordinación entre todas las instituciones del Estado involucradas y sus acciones entregadas a la población, la integralidad de la oferta pública de programas y políticas, la implementación y la expansión, el financiamiento, entre otros, aspectos clave de la gestión de las políticas públicas que requieren de un oportuno monitoreo, seguimiento y evaluación que permitan modificar las condiciones de base.

Estas premisas están contempladas en el marco del Decreto N° 376/2018 por el que se reorganiza el Gabinete Social de la Presidencia de la República “Que reestructura el Gabinete Social de la Presidencia de la República y se establecen sus funciones, atribuciones y autoridades”, en su Artículo 3°, dispone: “Establécese al Gabinete Social como la instancia rectora, normativa y articuladora de las políticas sociales del Gobierno Central, con los siguientes objetivos: ...f) El diseño y conducción del Sistema de Protección Social, así como la evaluación, seguimiento y monitoreo de su implementación”.

Tal como ha quedado establecido en el “Marco Estratégico de Objetivos y Acciones del Sistema de Protección Social del Paraguay 2019-2023” aprobado por el Gabinete Social (sesión de mayo 2019), el objetivo del SPS es el de producir impacto sobre los problemas de desprotección social, disminuir las brechas y aumentar la equidad, es decir, se basa en el enfoque de Gestión para Resultados. Por ello, el SPS debe contar con un Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación (SMSE), el cual se inscribe en el marco del sistema mayor (SPS), cuya función sustantiva sea la de ser capaz de examinar el avance efectivo hacia los resultados previstos.

Desde el punto de vista orgánico, en el marco del modelo de gestión del SPS se contempla que la coordinación del SMSE del SPS sea facilitada por la UTGS, en el marco de la Comisión permanente de la Mesa Técnica de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación (MT MSE), sobre la cual se desarrolla en el apartado V<sup>1</sup>.

En este documento se describe en términos generales el Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación del SPS, partiendo de su formulación conceptual y los alcances de cada una de sus funciones. A continuación, se describen los procedimientos de monitoreo y seguimiento en sus escalas nacional y territorial, así como los de evaluación proyectados. En los últimos apartados se alude al sistema en su organización interna e interacción en un marco mayor de gobernanza del SPS; para finalizar con una serie de recomendaciones hacia la instalación de los mecanismos descritos.

## **II. El Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación del SPS**

### **II.1. Marco conceptual y definiciones**

---

<sup>1</sup> Esta Mesa Técnica tiene su antecedente en el Equipo Técnico Interinstitucional (ETI-SPS), creado en 2019 al amparo del Decreto N° 1145/2019 “Por el cual se reglamenta la Ley N° 6258 del 7 de enero de 2019 Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019” (arts. 63 y 66). Es decir, el seguimiento del cumplimiento de las metas programáticas del SPS se ha realizado desde 2019 a través de los informes producidos por el ETI durante ese año, mismos que han sido presentados al Gabinete Social y, a partir de 2020, esta función la cumplirá la Mesa Técnica de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación (MT MSE)

Los fundamentos del Sistema de Protección Social que se configura en Paraguay se orientan según el enfoque de Gestión para Resultados (GpR), una perspectiva que representa un cambio paradigmático en la gestión pública, tanto a nivel internacional como nacional. En el ámbito internacional, ello se ha reflejado en el desarrollo de los encuentros sobre cooperación al desarrollo, entre países receptores y donantes (Monterrey, 2002, Marraquech, 2004, Paris, 2005), cuya conclusión fundamental es la adopción del compromiso para operar según la gestión para resultados. (OCDE y Banco Mundial, 2006). Así, desde el comienzo de este siglo, los organismos internacionales y nacionales han desarrollado este enfoque como prioritario en la gestión pública. La declaración acordada en 2010 en el seno de la reunión del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) en Santo Domingo, no puede ser más taxativa: “El paradigma de gestión pública por resultados para el desarrollo parece ser el mejor camino para los gobiernos del siglo XXI” (CLAD, 2010).

En el ámbito nacional, la GpR es impulsada por las entidades que se ocupan de esta materia, principalmente por la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), que coordina el Sistema de Planificación por Resultados (SPR) y el Ministerio de Hacienda (MH) que impulsa este proceso mediante la instalación del Presupuesto por Resultados (PpR), que constituye uno de los elementos principales de la Gestión para Resultados. Para la STP, la GpR es “una estrategia de gestión orientada al logro de los objetivos para el desarrollo y de resultados demostrables (productos, efectos e impactos) que debe ser implementada por las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país, que como enfoque incluye un conjunto de principios, funciones, métodos, participantes y responsabilidades que deben adecuarse al contexto en el que se aplicará” (STP, s/f). De forma semejante, el Ministerio de Hacienda (2018) expresa que “es un enfoque utilizado en la administración pública para orientar sus esfuerzos al logro de resultados de desarrollo del país, haciendo un uso articulado de políticas públicas, estrategias, recursos y procesos para mejorar la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas. Persigue lograr la consistencia y coherencia entre los resultados de desarrollo del país y el quehacer de las instituciones públicas”.

En tal sentido, si la GpR es una estrategia de gestión pública orientada fundamentalmente al logro de los objetivos para el desarrollo y de resultados demostrables (productos, efectos e impactos), entonces un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación debe ser consistente con esa orientación. Por ello, *aquí se entiende al sistema –dentro del contexto mayor del SPS– como el conjunto de criterios e instrumentos que llevan efectivamente a la práctica y son capaces de constatar la implementación de la Gestión para Resultados; es decir, que permiten comprobar los resultados demostrables de la implementación y el desempeño del SPS.* En términos generales, puede afirmarse que “Los sistemas de monitoreo y evaluación constituyen el resultado de la aplicación de principios, procesos, procedimientos y prácticas

operativas y administrativas para el desarrollo de un conjunto de herramientas integradas, con las cuales los gobiernos, los parlamentos, la sociedad civil, las organizaciones relacionadas con el quehacer público, los organismos multilaterales y las agencias nacionales de desarrollo, entre otros, cuentan para efectuar un seguimiento de los resultados que se dan en la implementación de las políticas públicas e iniciativas gubernamentales a través del tiempo” (Ballivan y otros, 2016).

De acuerdo con este marco normativo-institucional, enfoque y propósito general, los objetivos del SMSE del SPS son los siguientes:

- Comprobar si tiene lugar el cabal cumplimiento de las acciones y metas consignadas en la planificación estratégica del SPS, mediante instrumentos e informes periódicos, tanto de monitoreo continuo, como de seguimiento de los condicionantes del resultado obtenido, con el fin de que el Gabinete Social cuente con esa información de manera oportuna para la toma de decisiones en cuanto a la conducción del SPS.
- Evaluar el desempeño del SPS y sus efectos en el mediano y largo plazo, mediante investigaciones diagnósticas que permitan identificar resultados, efectos e impactos del SPS en el desarrollo social.
- Utilizar el Sistema Integrado de Información Social (SIIS) del Gabinete Social para disponer de información estandarizada, consistente, confiable, pertinente, actualizada, y oportunamente presentada sobre el desempeño del SPS.
- Apoyar la toma de decisiones en torno a la ampliación o modificación del diseño o las acciones del SPS basada en evidencia empírica.
- Aportar insumos para que las autoridades fundamenten las decisiones conducentes a la asignación y ejecución presupuestaria.
- Proveer de insumos para la difusión de resultados y efectos alcanzados por la gestión pública en el marco del SPS y en los procesos de rendición de cuentas a la ciudadanía y su retroalimentación por parte de la sociedad civil para el mejoramiento de la gestión.

Así planteados los objetivos del Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación; dan forma al elemento final del ciclo de gestión para resultados. Se puede identificar como inicio a la planificación para resultados, la orientación de diseño presupuestario por resultados; la integración de la información en un sistema con enfoque para la implementación; la propia gestión/ intervención del Sistema de protección social; confluyendo finalmente en el sistema que concentra las funciones de monitoreo, seguimiento y evaluación (figura 1).

**Figura 1. Elementos del SPS desde el enfoque de Gestión para Resultados**



El SMSE del SPS se conforma mediante tres componentes: el de monitoreo, el de seguimiento y el de evaluación, los cuales poseen conexiones lógicas entre sí; además de operar en la escala nacional y territorial. A continuación, se describen las definiciones conceptuales de cada una, puesto que implican determinaciones distintas en el plano operativo, aunque comparten aspectos organizacionales y ejecutivos que interactúan y se retroalimentan constantemente.

- El **monitoreo** es entendido como proceso continuo de observación acerca del estado de avance de acciones estratégicas, metas, actividades o cobertura de prestaciones, según los indicadores definidos en la planificación previa, de conformidad a registros y cortes temporales establecidos de corto plazo.
- El **seguimiento** se entiende como proceso de sistematización descriptiva en torno al avance de acciones estratégicas, metas, actividades o cobertura de prestaciones, que incorpora el análisis de los factores que las propician u obstaculizan, las condiciones de contexto y las características del proceso; orientado a la generación de evidencia enriquecida para la toma de decisiones.
- La **evaluación** “es una valoración rigurosa e independiente de actividades finalizadas o en curso para determinar en qué medida se están logrando los objetivos estipulados y contribuyendo a la posterior toma de decisiones” (PNUD, 2009). La evaluación comporta un esfuerzo investigativo concentrado que abarca el desarrollo de una etapa donde pueden identificarse tendencias tanto en relación con el cumplimiento de las metas, el desempeño general del SPS y sus efectos, resultados e impactos en el desarrollo social en el mediano y largo plazo.

A la vista del propósito básico y el conjunto de definiciones en torno al SMSE, procede realizar una observación sobre la metodología procedimental del mismo, siempre en la perspectiva de la Gestión para Resultados. A partir de la base de que el SMSE del SPS recuperará principalmente la información que permita el examen del cumplimiento de las metas establecidas en la planificación previa, según los indicadores consignados, también podrá buscar información complementaria mediante el uso de indicadores *ad hoc* en los casos que ello se considere conveniente, especialmente a efectos de análisis de contexto, así como en espacios territoriales específicos.

La otra observación conceptual se refiere a la relación entre monitoreo y seguimiento. Con frecuencia, se suele englobar estas dos funciones (medición continua y sistematización descriptiva de la evolución) bajo el concepto de seguimiento, sobreentendiendo que la función de monitoreo es parte integrante de la función general de seguimiento; pero también es posible evidenciar ambas funciones por separado, como se hace en esta oportunidad, para poner especial atención al control del avance sobre las metas.

Existe mucha mayor coincidencia en torno a que el concepto de seguimiento (o de monitoreo y seguimiento) se diferencian del concepto de evaluación. La evaluación de un proyecto es un mecanismo que da cuenta de la evolución de ese proyecto, por lo que con frecuencia suele hacerse al concluir dicho proyecto o bien sobre un período suficientemente amplio del mismo. No obstante, se hacen frecuentes distinciones del tipo de evaluaciones. Por el tiempo, se suele hablar de evaluaciones finales y de mediano término. Por la amplitud de propósitos, puede hablarse de evaluación por resultados, por resultados y procesos o bien la denominada evaluación integral, que examina el diseño, los procesos y los resultados y entrega un resultado comparado; así como las evaluaciones de impacto social, con sus singularidades metodológicas de aplicación. También se distinguen las evaluaciones por sus agentes ejecutores, entre evaluaciones internas, externas o mixtas.

Importa subrayar que, pese a su relevancia, la materia referida a seguimiento y evaluación está señalada como una de las debilidades de la gestión pública en la región. Como han destacado Cecchini y Martínez (2011), uno de los desafíos más relevantes que enfrentan los países de la región sigue siendo integrar las distintas iniciativas en sistemas de protección social que aseguren la coordinación de varios programas en una política, así como la articulación de las instituciones del Estado que están a cargo de su diseño, financiamiento, implementación, y especialmente de su seguimiento y evaluación.

A partir de las anteriores consideraciones, se espera que el SMSE del SPS sea una herramienta sustantiva para los encargados de la toma de decisiones sectoriales y quienes ejercen responsabilidades ejecutivas en el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, para la sociedad civil organizada en su carácter de observadores y analistas de las políticas públicas, la cooperación internacional que apuesta

decididamente al SPS y para la ciudadanía en general que vea reflejada la intención y el empeño puesto en construir sociedades más justas e inclusivas, contribuir al bienestar de la población y al desarrollo del país.

## II.2. Funciones y relaciones estratégicas del Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación del SPS

Es necesario subrayar que las tres funciones que conforman el SMSE (monitoreo, seguimiento y evaluación) forman parte de una entidad sistémica que se integra con funciones diferenciadas, pero atendiendo a necesidades que se pueden comparar y que refieren a: 1) propósitos, 2) instrumentos, 3) responsables de operación, 4) tiempo de actuación, 5) productos básicos, 6) destinatarios principales. Ello determina un modelo que muestra los flujos decisionales, los instrumentos de control (fijos o de grado) y la naturaleza de sus productos y sus destinatarios. Ese diseño debe quedar consignado para mantener los criterios de operación y evitar cambios que rompan la continuidad de las funciones. Las características de las funciones de los componentes del SMSE se sintetizan en la figura siguiente (figura 2).

**Figura 2. Características principales de las funciones de monitoreo, seguimiento y evaluación en el marco del SMSE del SPS**

ASPECTOS	MONITOREO	SEGUIMIENTO	EVALUACIÓN
<b>Propósito</b>	Informar continuamente sobre el grado de avance de acciones estratégicas, actividades o cobertura de prestaciones a partir de las metas fijadas.	Sistematizar descriptivamente la evolución en el avance de acciones estratégicas, actividades o cobertura de prestaciones, mostrando factores, contexto, etc.	Indagar comprensivamente en un mediano o largo plazo, la adecuación de los procesos, los resultados e impactos de las intervenciones del Sistema.
<b>Instrumentos</b>	Registros de ejecución, con gradación de cumplimiento, sobre la base de los indicadores consignados para las metas establecidas.	Recolección de información complementaria en fuentes primarias y secundarias. Plantillas de informes. Confección de informes periódicos.	Instrumentos de investigación diagnóstica, según tipo de evaluación. Informes de evaluación.
<b>Responsables de implementación</b>	UTGS, a partir de la metodología acordada en la MT de MSE.	UTGS y equipos técnicos conformados por integrantes de la MT de MSE.	Organismo técnico, entidad exterior o equipos mixtos.
<b>Tiempo de actuación</b>	Permanente.	Permanente (recopilación) Períodos de preparación de Informes.	En determinados momentos claves, definidos en función de los objetivos de la

			evaluación.
<b>Productos básicos</b>	Reportes basados en registros estándar. (Plantillas establecidas) Tableros de indicadores.	Informes semestrales de estructura estable, que contienen información sobre monitoreo y seguimiento	Informe de evaluación, de contenidos predeterminados.
<b>Destinatarios principales</b>	Instituciones implementadoras. Instancias de coordinación y articulación.	Instituciones implementadoras. Instancias de coordinación y articulación. Tomadores de decisión.	Instituciones implementadoras, de coordinación y articulación. Tomadores de decisión. Organismos de cooperación. Sociedad civil.

En el marco de la implementación de la función de Monitoreo, se identifica la necesidad de confeccionar el tipo de registro de cumplimiento de las metas establecidas, de conformidad con los indicadores consignados en la planificación, así como la metodología de implementación y compilación de los registros. Como se realiza en el monitoreo de otros planes de la administración paraguaya (y se hizo en los informes de seguimiento del SPS en 2019), se trata de la confección de registros de cumplimiento con capacidad de gradación, que vayan desde el incumplimiento a un progreso muy avanzado en la consecución de las metas.

En cuanto a la implementación de la función del seguimiento, se la concibe como una instancia descriptiva en la cual se toman como insumos los resultados obtenidos en el ejercicio de monitoreo y se determinan además los indicadores que sean necesarios para la información complementaria. El seguimiento se operacionaliza a través de Informes, que coadyuvan a la toma de decisiones de implementación de acciones estratégicas, actividades o programas basadas en evidencia generada de manera oportuna. Al igual que en el caso del monitoreo, los productos del seguimiento (informes) tiene como destinatarios principales a las instituciones implementadoras, así como las instancias de coordinación y articulación en sus diferentes escalas. A ellos se suman también los tomadores de decisión sobre el SPS y sus componentes, quienes contarán con insumos idóneos para su consideración.

En referencia a la función de evaluación, se espera que los abordajes tengan un sentido estratégico en la implementación del SPS. Las evaluaciones de procesos de implementación, resultados e impacto se erigen como instancias de indagación en profundidad en cuanto a generación de evidencia y análisis aplicado, de manera de dotar a la toma de decisiones de elementos que den sustento a potenciales cambios y sostenimientos de estrategias y procesos. Los objetivos y metodología de la investigación deben ser concertadas y establecidas con anticipación suficiente al inicio de su realización.

Así planteadas, el funcionamiento del SMSE del SPS requiere de la concurrencia de distintos tipos de actores institucionales que forman parte del Gabinete Social, así como de actores externos. En alineamiento con el carácter colegiado del Gabinete Social y de acuerdo al modelo de gestión y de la gobernanza de las instancias técnicas del SPS (Gabinete Social, 2020), se establece la instalación la Mesa Técnica de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación (MT MSE), integrada por representantes institucionales designados a tal efecto y cuyos trabajos son facilitados por la UTGS (ver punto V de este documento)<sup>2</sup>.

### **II.3. Vinculación entre el Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación (SMSE) y el Sistema Integrado de Información Social (SIIS)**

El SMSE se vincula orgánicamente con el Sistema de Integrado de Información Social (SIIS), dado el rol en la integración de fuentes de información y como plataforma informática de alojamiento, procesamiento y visualización de datos. El SIIS fue creado mediante Decreto N° 4509/2015 y está a cargo de la UTGS. Respecto al ámbito en cuestión, el mencionado Decreto (art. 3º), hace alusión a que el SIIS: *d) contribuirá con el adecuado seguimiento y monitoreo de la inversión social y proveerá insumos para la evaluación del impacto de los programas y proyectos sociales, y, e) permitirá el adecuado seguimiento y monitoreo de la ejecución financiera en comparación con el avance de cumplimiento de metas comprometidas y reportadas.*

En este sentido, el SIIS, mediante interoperabilidad con el Sistema de Intercambio de Información (SII), administrado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC), tiene proyectada la integración base de datos externas; así como la proveniente del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Hacienda, del Sistema de Planificación por Resultados (SPR)<sup>3</sup> de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) y de encuestas y censos nacionales de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), automatizando los reportes que servirán al SMSE del SPS. Asimismo,

---

<sup>2</sup> Como antecedente sustantivo se menciona que en el primer año de seguimiento del SPS (2019), se conformó (Decreto N° 1145/2019) un Equipo Técnico Interinstitucional (ETI-SPS), que emitió informes periódicos de acuerdo a los parámetros de planificación y presupuestación vigentes, siendo que a partir de 2020, con el cambio hacia la Presupuestación por Resultados (PpR) establecida por el Gobierno, se ha debido realizar ajustes para la debida alineación bajo este nuevo enfoque establecido por el Ministerio de Hacienda (MH). A esos efectos, en el marco del ámbito de la Planificación, se ha conformado (julio 2020) una Mesa de Trabajo de equipos del MH y de la UTGS para la vinculación del presupuesto 2020 con las metas de las actividades y acciones estratégicas contempladas en la planificación estratégica plurianual del SPS; en este proceso de vinculación participa el conjunto de las entidades que están a cargo de la implementación del SPS.

<sup>3</sup> En ese marco, se destaca la necesidad de implementar progresivamente una alineación y adecuación de los sistemas de registro del SPR que permita la compilación de información en el SIIS, por medio de interoperabilidad, de acuerdo a las desagregaciones por categorías del SPS.

se prevé que en el marco del SIIS se alojen los instrumentos de monitoreo y seguimiento.

Es importante subrayar que la recuperación de información estadística y no estadística, realizada principalmente por el SIIS, al objeto de facilitar determinados resultados del SPS o hacer el seguimiento personalizado de beneficiarios de un determinado programa o territorio, puede ser oportuna en cuanto a la ejecución del SPS, pero no debe confundirse con el propósito central ni la acción regular del SMSE, que debe centrarse en la comprobación del avance en la consecución de las metas previstas en la planificación del SPS. Aunque el SMSE del SPS tiene relación orgánica con el SIIS, ambas instancias tienen propósitos diferenciados. Mientras que el SIIS se erige como herramienta fundamental de registro y visualización de las poblaciones, infraestructura y oferta de servicios vinculados a las políticas sociales (entre otras funcionalidades); el SMSE se centra en la aplicación de instrumentos y procedimientos que dan cuenta del grado de avance en la consecución de las metas establecidas en la implementación del SPS.

### **III. Monitoreo y seguimiento de la implementación del SPS**

Los mecanismos de monitoreo y seguimiento buscan la compilación y sistematización de evidencia acerca de los avances del SPS en dos escalas, nacional y territorial, mientras que la evaluación a mediano o largo plazo refiere al desempeño general del SPS.

El monitoreo y seguimiento a escala nacional delimita como objeto de supervisión a 1) los avances alcanzados en términos de las Acciones Estratégicas del SPS y sus correspondientes Actividades, tanto en el orden de las metas físicas como financieras; y 2) al análisis de los factores condicionantes, las características del contexto y el proceso general de implementación en el corto plazo.

En cuanto a la escala territorial, el monitoreo y seguimiento se enfoca en los indicadores distritales en cuanto a: 1) la matriz de planificación de las prestaciones componentes de los paquetes de servicios; 2) los avances en el mejoramiento de la oferta de servicios, de acuerdo a metas de planes de mejora; 3) los resultados de la atención a la demanda de protección y 4) el grado de implementación del SPS en su escala territorial/distrital.

De acuerdo al marco conceptual e instrumentos principales de monitoreo y seguimiento explicados en el apartado anterior, se describen más ampliamente, a continuación, los lineamientos de dichas funciones en sus escalas nacional y territorial/distrital.

### **III.1. En el ámbito nacional**

Como se indicó, el monitoreo y seguimiento del Sistema de Protección Social a escala nacional se despliega en torno a dos objetos: el primero vinculado a la planificación plurianual de Acciones Estratégicas y Actividades; y el segundo a los procesos de implementación general del SPS, que incluyen el análisis del contexto.

#### **III.1.1. Planificación plurianual: ejecución de metas físicas y presupuestarias**

Esta línea de monitoreo y seguimiento toma en cuenta la estructura de la planificación estratégica plurianual 2019-2023 del SPS, plasmada en la matriz que contiene para cada una de las nueve categorías un objetivo general, objetivos específicos (OE), acciones estratégicas (AE), indicadores, línea de base, poblaciones, metas, brechas y presupuesto público asignado. A partir de los parámetros de la matriz de planificación plurianual, se plantea el despliegue de instrumentos de monitoreo y seguimiento.

Para el monitoreo del cumplimiento de las metas físicas y financieras se hará uso de plantillas estandarizada de seguimiento de AE y Actividades alojadas en el SIIS, las cuales cuentan con una escala de situación, con descriptores para valorar el grado de avance. Así planteado, los resultados de cumplimiento serán categorizados por rangos (baja, media, alta y meta satisfecha); a partir de intervalos de valores a determinar por la MT MSE. La principal fuente de información a utilizar para la generación de los reportes serán los sistemas SPR de la STP para las metas físicas y SIAF del MH para las financieras, ambas plataformas vinculadas al SIIS. El ejercicio ya realizado para el seguimiento de la implementación en 2019 del punto de partida del SPS muestra que este control directo de resultados es factible<sup>4</sup>.

Cabe destacar que para asociar las metas físicas y las presupuestarias, es necesario que cada año, una vez que se cuente con el Presupuesto General de la Nación, se realice una vinculación de las actividades del SPS con productos presupuestarios existentes en las instituciones y que se asocian al SPS, extrayendo un listado de productos con sus correspondientes montos asignados sobre los cuales se dará seguimiento durante el año<sup>5</sup>.

Sobre la base de las fichas configuradas para el seguimiento de cada meta, de la forma que se ha indicado, es posible agrupar esa información en tableros de resultados, que muestren tanto la información específica, como la agregación de la

---

<sup>4</sup> Ver informes de seguimiento del cumplimiento de metas físicas y presupuestarias del 2019 en: [https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/preliminar\\_sp3l0kes.pdf](https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/preliminar_sp3l0kes.pdf)

<sup>5</sup> Como se sabe, en 2020 entró en vigencia la modalidad de Presupuesto por Resultados (PpR), por lo cual durante el mismo las instituciones, en coordinación con la UTGS y el MH (a través de la Mesa de Trabajo constituida a tal efecto), han vinculado las metas físicas consignadas en la planificación del SPS para ese año con la estructura y lógica vigente de PpR.

misma, por Pilares u otros criterios de agrupamiento que decida la Mesa Técnica de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación. De manera preliminar, se han confeccionado los siguientes tableros de control, cuya validación y composición específica será definida en la instancia de la Mesa Técnica MSE del SPS (figura 3).

**Figura 3. Tableros de información de Acciones Estratégicas y Actividades**

TABLERO	CONTENIDO
<i>Seguimiento Específico</i>	
Por metas de Acciones Estratégicas y actividades	Información de fichas de AE y Actividades componentes de cada categoría del SPS (0-4 años; 5-13 años; 14-17 años; 18-29 años; 30-59 años; 60 años y más; todas las edades; hogares; entorno)
Por institución implementadora	Información de AE y Actividades vinculadas a cada institución con intervenciones en el marco del SPS.
<i>Seguimiento Agregado</i>	
Pilares y principales productos directos del SPS	Indicadores seleccionados de cada pilar del SPS y de productos directos de la implementación del Sistema
Resultados generales esperados del SPS	Indicadores principales seleccionados de cada una de las categorías del SPS

En determinados casos, cuando sea conveniente para reflejar mejor el avance en el cumplimiento de las metas, además del control directo de ejecución, se puede utilizar información consistente, que se reporte de otras fuentes en el propio SIIS. De igual forma, también resulta importante la información estadística que produce a nivel nacional la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). Cuando ello resulte necesario, el uso de distintas fuentes fortalecerá la consistencia de los informes de seguimiento del SPS. Para el registro general de las plantillas y su agregación en tableros, se desarrollarán mecanismos informáticos que facilite su compilación y procesamiento.

### **III.1.2. Seguimiento de las condiciones de implementación del SPS**

Al igual que la labor de monitoreo se centra en la comprobación del cumplimiento de las metas contenidas en la planificación programática del SPS, en el campo del seguimiento hay dos núcleos temáticos importantes: a) el análisis de los factores condicionantes y del contexto, que permitan explicar el cumplimiento o incumplimiento de las metas, b) el examen del desarrollo orgánico del propio SPS, tanto a nivel institucional como funcional.

Respecto del análisis de las condiciones en que se ejecutan las metas, se producirán tanto indagaciones específicas, en las entidades responsables de implementar las acciones, como indagaciones generales con segmentos de

información predeterminados que permitan dar cuenta de condiciones contextuales en que tiene lugar la implementación del SPS. En este ámbito cobra relevancia tanto el uso de fuentes institucionales como de producción nacional, por ejemplo, la DGEEC, para obtener información relevante sobre las condiciones de implementación del SPS, que facilite la toma de decisiones de los responsables políticos del SPS. Especialmente para los segmentos de información predeterminados, cobra relevancia la configuración de tableros de control con indicadores *ad hoc*, previamente acordados por la Mesa Técnica de MSE.

En cuanto al seguimiento del establecimiento y desarrollo orgánico del SPS, se realizará una indagación por componentes y metas asociadas. De modo preliminar, se identifican los componentes y potenciales objetos/elementos de monitoreo y seguimiento del proceso de implementación del SPS (Figura 4).

**Figura 4. Implementación orgánica del SPS: Componentes y potenciales objetos/elementos de monitoreo y seguimiento**

COMPONENTES	POTENCIALES OBJETOS/ELEMENTOS
<b>Planificación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajustes en la matriz de planificación plurianual por cambios eventuales de información específica sobre las AE o cambios de contexto.</li> <li>• Ajustes en la vinculación de metas e indicadores del SPS con estructura presupuestaria del PpR.</li> <li>• Diseño, validación y utilización de matrices de planificación en el nivel territorial.</li> </ul>
<b>Modelo de Gestión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalación y funcionamiento de Mesas Técnicas</li> <li>• Instalación y funcionamiento de instancias complementarias, consultivas y de vinculación con niveles subnacionales</li> <li>• Cobertura de implementación territorial (departamentos y distritos)</li> </ul>
<b>Sistema Integrado de Información Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Componentes desarrollados en el proceso de reconversión conceptual y operativa del Sistema Integrado de Información Social, y sus elementos internos</li> </ul>
<b>Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño, instalación y actualización de tableros de indicadores</li> <li>• Publicación de informes de seguimiento y cumplimiento de periodicidad</li> <li>• Cumplimiento del plan de evaluaciones</li> </ul>

La identificación de los componentes del monitoreo y seguimiento de la implementación general del SPS tiene una importancia particular en la generación de

insumos hacia la Evaluación de procesos de implementación. En función de ello, se considera que la definición de los objetos/elementos de monitoreo y seguimiento de cada componente sea desarrollada por la Mesa Técnica de MSE –en consulta con las otras Mesas Técnicas competentes en el marco del modelo de gestión del SPS–; y sujetas a la decisión final de las autoridades que conducen el SPS.

### **III.2. En el ámbito territorial**

A partir de las decisiones adoptadas por el Gabinete Social en torno a una ruta de actuación de implementación territorial progresiva, en la que se definió una primera etapa de experiencias demostrativas (4 distritos); en tanto que se estipula una segunda fase de experiencias demostrativas con ajustes y optimizaciones y dos fases posteriores de expansión (Gabinete Social, 2020), el SMSE a escala territorial tiene como propósito principal realizar el monitoreo y seguimiento de la implantación del SPS en los territorios determinados. El despliegue del SPS en los distritos seleccionados implica el desarrollo de procesos específicos de planificación; diagnóstico y mejora de la oferta de servicios; captación de la demanda de protección de personas, hogares y comunidades; así como el desarrollo de fases generales del SPS en su conjunto. Sobre estos elementos se desarrollan las funciones de monitoreo y seguimiento, como se muestra a continuación.

#### **III.2.1. La ejecución programática del SPS a nivel territorial: los paquetes de servicios**

El contenido programático del SPS, determinado por su planificación estratégica plurianual a partir de sus objetivos, acciones estratégicas y actividades, adopta en el ámbito territorial el énfasis referido al acceso de la población a prestaciones sociales seleccionadas, que se han estructurado en torno a tres Paquetes de servicios: el paquete de servicios Núcleo (de aspiración universal y con prestaciones que poseen un relativamente alto grado de instalación), el paquete de servicios Diferenciado (con prestaciones principalmente selectivas); y el paquete de servicios Ampliado (de aspiración universal, con limitaciones relativas de recursos en su instalación).

Cada paquete de servicio prevé la cobertura de población, hogares y comunidades a prestaciones generales, las cuales se desagregan en prestaciones específicas (o “microservicios”). Las acciones orientadas a la cobertura de los servicios requieren de un proceso de planificación a escala distrital, donde pueda establecerse una línea de base –definida desde el año de implementación del SPS– y metas de cobertura anuales, sobre las cuales aplicar procesos de monitoreo y seguimiento.

Alternativamente, en virtud de las limitaciones de estimación de los grados de cobertura a escala poblacional con fuentes de datos estandarizadas, se ha previsto complementar el proceso de planificación haciendo uso de indicadores específicos de productos/servicios entregados, sobre los cuales las entidades de implementación poseen mayor información. En el proceso de desarrollo de la primera fase, la UTGS diseñó una versión preliminar de la matriz de planificación del Paquete de servicios Núcleo. A los fines de su monitoreo y seguimiento, la versión final deberá contar con el abordaje y validación de la Mesa Técnica de Servicios y la Mesa Técnica de Planificación contempladas en el modelo de gestión del SPS.

La matriz de planificación de los paquetes de servicios es el insumo sobre el cual se aplican las funciones de monitoreo y seguimiento. De manera análoga a lo operado sobre la planificación plurianual nacional, el monitoreo a la planificación de servicios a escala distrital se enfoca sobre el grado de cumplimiento de las metas (ya sea en términos de cobertura poblacional o en magnitudes de productos/servicios). Operacionalmente, el monitoreo se desarrolla a través de plantillas de ejecución, que permiten comprobar el avance de cada meta, cuyos resultados se sistematizarán en tableros de control, con una desagregación por tipo de paquete, categorías de SPS e instituciones.

El seguimiento a la planificación distrital se orienta a la generación de informes, bajo plantillas estandarizadas, que den cuenta de la evolución de los indicadores y su grado de adecuación a las metas. Su periodicidad de generación es anual y está orientado a su uso primario por parte de las Mesas de Protección Social Distrital, y como insumo en instancias del SPS de escala departamental y nacional.

### **III.2.2. Oferta de servicios a escala distrital**

A nivel distrital resulta conveniente realizar un diagnóstico más preciso de la oferta efectiva de los servicios de los paquetes (particularmente, las prestaciones del paquete núcleo) y la formulación de los denominados Planes de Mejora hacia la ampliación y calidad. El instrumental de relevamiento de la oferta según puntos de prestación de servicios (establecimientos de salud, educativos, de capacitación laboral e intermediación, etc.) y los lineamientos de los Planes de Mejora son desarrollados en el marco de la Mesa Técnica de Servicios; en tanto que las Mesas de Protección Social distritales (que se crean en cada territorio) tienen roles atribuidos en los relevamientos y formulación de metas de planes de mejora.

Dada la valoración de esta línea de implementación territorial del SPS, se prevé la definición de indicadores de cumplimiento de los planes de mejora, donde se toman como referencia las metas temporales estipuladas por los mismos. El monitoreo del estatus de avance se operacionalizará a través de tableros de indicadores,

estipulándose su estructuración por paquetes de servicio y por instituciones, a fin de evidenciar los avances en términos de la oferta global y sectorial respectivamente. En cuanto a la periodicidad de actualización, dependerá de los cortes temporales establecidos por los planes de mejora, adecuándose los instrumentos de monitoreo a dicha referencia.

El seguimiento se plantea a través de los informes descriptivos estandarizados, donde se evidenciará la evolución de los indicadores en el tiempo y su adecuación con las metas de mejora. En función de los requisitos temporales que conllevan las acciones de mejora (donde se incluyen obras de infraestructura), se plantea la generación de informes con cortes anuales, cuya definición está sujeta a la necesidad de información de las instancias nacionales y subnacionales del SPS.

### **III.2.3. Cobertura de la demanda de protección a escala distrital**

Además de realizar el monitoreo del desarrollo de la oferta, en el ámbito territorial también es posible examinar el estado de la demanda de la población y su evolución a un nivel más pormenorizado, que puede llegar, cuando los recursos así lo permitan, a la escala personalizada. Así, será posible la aplicación de instrumentos que permitan identificar, de manera nominalizada, el estatus de protección/desprotección (cobertura/no cobertura) de personas, hogares y comunidades respecto de los servicios previstos en los paquetes.

El instrumento principal de recolección de datos territoriales es la Ficha Integrada de Protección Social (FIPS), cuyo diseño conceptual está orientado a la captación de información que permitan identificar a la población objetivo de las prestaciones y su estatus de protección. La información territorial es integrada con la de registros administrativos, en el marco del SIIS, de manera de clasificar con consistencia el estatus de protección. Con la clasificación e identificación nominalizada de la población en estatus de desprotección se generan los reportes de referencia (listados de población/hogares desprotegidos) que se remiten a las instituciones con responsabilidades de prestación. Este proceso de referencia se complementa con otro de contrarreferencia, que consiste en la respuesta de la institución en cuanto al contacto y potencial cambio de estatus de las personas y/u hogares identificados. La mecánica descrita de captación de demanda de protección y atención por parte de la oferta de servicios es nodal en cuanto a los resultados en la reducción de las brechas de cobertura.

El monitoreo de esta línea de intervención se centra en los resultados de las acciones de cobertura, considerando la magnitud de la demanda (población y hogares desprotegidos; reportados en el proceso de referencia) y los cambios de estatus hacia la protección (recibidos en los reportes de contrarreferencia, después de un tiempo

estipulado para la implementación de la intervención de contacto y adherencia al servicio). Como objeto de monitoreo, cabe la visualización del desempeño de los mecanismos de referencia/contrarreferencia, así como la actualización de la incidencia de la protección, donde se espera una reducción de brechas respecto de la medición inicial.

Tanto los indicadores de desempeño de las intervenciones de cobertura a partir de la provisión de listados de población desprotegida (referencia), como los correspondiente a la incidencia de los estatus de protección por servicios y convergentes serán sistematizados en tableros de control.

De manera análoga a los restantes componentes del seguimiento a escala territorial, se prevé la generación de informes descriptivos anuales, que den cuenta del desempeño de las acciones de cobertura a partir de los reportes de referencia y la evolución de la incidencia identificada de estatus de protección.

#### **III.2.4. Implementación del SPS en escala territorial/distrital**

La instalación del SPS en su escala territorial/distrital implica una secuencia de intervenciones, las cuales siguen una lógica de fases, con hitos asociados. Una vez seleccionado un distrito como parte de la implementación del SPS en territorio, la Coordinación para la Implementación Territorial despliega procesos preparatorios al contacto con autoridades, que son continuados a través de la firma de un convenio y la constitución de la denominada Mesa de Protección Social. Posteriormente, el diseño del modelo de gestión prevé la instalación de los distintos dispositivos que operan sobre la oferta de los paquetes de servicios, la medición de la demanda y estrategias de intervención.

El monitoreo de los avances de la implementación del SPS en la escala territorial se enfoca en los indicadores de cumplimiento de las fases previstas en la estrategia de intervención territorial. Con la maduración de la instalación de los dispositivos del SPS en territorio, se estima la necesidad de prever mecanismos que den cuenta de mejoras en la capacidad instalada y desempeño de las redes integradas de servicios; uso integrado de información entre instituciones; entre otros.

En función de la identificación de etapas de implementación e hitos/logros esperados, se prevé el diseño y disponibilidad de plantillas estandarizadas, con una escala de gradación de cumplimiento, que pueden compilarse en un tablero de indicadores con el cual se podrá visualizar el grado de desempeño respecto de las metas previstas de acuerdo a la temporalidad fijada.

La función de seguimiento habrá de dar cuenta de estos procesos de relacionamiento institucional, así como de la marcha de la implementación técnica en

relación con sus factores condicionantes y de contexto. De todas formas, sus informes tendrán un carácter más descriptivo y su periodicidad tenderá a ser anual, aunque la temporalidad estará sujeta a los requerimientos de las instancias de decisión y coordinación del SPS.

#### **IV. Evaluación de los procesos de implementación, resultados e impacto del SPS**

Como se indicó en el marco conceptual, la función de evaluación parte de una noción específica diferente de la lógica que tiene como base a los mecanismos de monitoreo y seguimiento. La evaluación refiere a un examen en profundidad del desarrollo de una determinada intervención, que se realiza en un momento específico y generalmente abarca un período más amplio. Implica un proceso de investigación aplicada tanto sobre el cumplimiento de los resultados y las metas que se planifican, como de la marcha general del proceso. De conformidad con los énfasis que se persigan, las evaluaciones pueden adoptar distintas modalidades y metodología asociadas. En su aplicación hacia el SPS, se identifican tres líneas de evaluación: la de procesos de implementación, de resultados y de impacto social.

Importa señalar que la evaluación del desempeño del SPS debe ser de carácter global, es decir, que integra tanto el plano nacional como el territorial, y que, aunque desde el punto de vista descriptivo tales planos puedan examinarse de forma independiente, siempre será necesario mostrar la relación entre ambos, entendiéndolos como partes de una misma totalidad.

Aunque la metodología de la investigación evaluativa deberá consolidarse a partir del concierto entre las instancias que vayan a realizarla, es recomendable señalar los propósitos generales de la misma en cada uno de sus componentes: procesos, resultados e impacto.

La **evaluación de procesos** de implementación se deberá enfocar en valorar la eficacia, la eficiencia y el aporte de los procesos operativos en el mejoramiento de la gestión, tomando como referencia a los objetivos generales y particulares. Si bien se consideran evidencias de tipo cuantitativas, suele apelar al uso de técnicas cualitativas de abordaje, donde se problematiza el contexto de aplicación de los procesos<sup>6</sup>, de manera de identificar fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Sus hallazgos son fundamentales para la toma de decisiones en torno a la continuidad de los procesos o sus reformulaciones y reingeniería.

---

<sup>6</sup> En ese marco, cabe destacar la importancia de la inclusión de mecanismos de consulta ciudadana sobre la vinculación con la oferta de servicios en sus diferentes dimensiones analíticas.

La implementación del SPS ha supuesto el diseño e instalación progresiva de procesos e instancias técnicas de escala nacional (planificación, modelo de gestión, expansión del sistema de información y el propio sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación); así como desde 2020 comenzó la estrategia territorial a partir de la primera fase de experiencias demostrativas, la cual implica el diseño e instalación de procesos e instrumentos *ad-hoc*. Ambos niveles de implementación conllevan desafíos de distinto orden, en cuanto a intervenciones de carácter interinstitucional y de diferentes niveles de gobierno, así como el desarrollo del mencionado instrumental asociado (de planificación, recolección de datos, y de sistematización de información, entre otros).

El examen analítico de los procesos, sus contextos e identificación de factores condicionantes permitirá generar los insumos hacia potenciales reingenierías en el plano nacional y el diseño de la fase 2 a escala territorial, con eje en un modelo de intervención ajustado y optimizado. Este componente de la evaluación podrá desplazarse en el tiempo, pero es conveniente que acompañe a los otros dos (de resultados y de impacto), tanto en la evaluación de mediano plazo (finales de 2021), como en la evaluación final de la planificación plurianual vigente (fines de 2023). En cuanto a la coordinación de la evaluación, se plantea la alternativa de constitución de equipos mixtos (con actores externos al Estado e integrantes de la Mesa Técnica de MSE), o bien la definición de un equipo *ad-hoc* de la MT MSE.

La **evaluación de resultados** se orienta particularmente en los niveles de eficacia de las acciones desplegadas, abarcando no sólo el grado de adecuación respecto de las metas fijadas, sino también en los factores internos y externos que condicionan la consecución de los objetivos proyectados. Complementariamente, se añaden líneas de indagación en torno al costo-beneficio de componentes particulares o por agregado de acciones. La metodología asociada toma en consideración la evidencia estadística disponible, así como la indagación cualitativa a actores vinculados en el proceso de intervención.

La evaluación de resultados permite sistematizar y contextualizar la información recogida por las funciones de monitoreo y seguimiento, tanto en su escala nacional con indicadores de metas físicas y financieras; como en la escala territorial, con los indicadores de la planificación de las prestaciones de los paquetes de servicios, planes de mejora de la oferta y desempeño de la cobertura de demanda de atención. Si bien el diseño de las evaluaciones de resultados utilizará indicadores agregados y probablemente enfatizan en dimensiones consideradas críticas, resulta una instancia privilegiada de contextualización del grado de avance respecto de las metas, en función de la vinculación con factores internos y externos. La información requerida procede de dos fuentes principales: a) la información agregada de las instituciones implicadas en el SPS, y b) la obtenida de las entidades nacionales de producción de datos estadísticos y no estadísticos.

El desarrollo de una evaluación de este tipo tiene una oportunidad a fines de 2021, contando con la información de fuentes estadísticas y de registros administrativos correspondiente al año 2020. En tanto que la evaluación final de fines de 2023 se identifica como oportunidad para el desarrollo de una evaluación de resultados, con información de escala nacional y territorial correspondiente al conjunto del período 2019-2023.

En cuanto a **la evaluación de impacto** se enfoca en la medición de los efectos de una intervención en la situación de la población objetivo hacia donde la misma se orienta. En este caso resulta nodal establecer el efecto causal atribuible a la intervención, por lo que es crítica la aplicación de metodologías que controlen los efectos de factores ajenos al SPS y sus componentes. Se trata de comprobar los efectos macro en las condiciones sociales de la población, por lo que debe asociarse a los efectos de los indicadores agregados, a nivel de los tres pilares del SPS, sobre los parámetros globales de la protección social: reducción de la desigualdad y la pobreza, aumento apreciable del trabajo decente, ampliación y aumento de la calidad de los servicios públicos y ampliación de la cobertura de seguridad social.

Así, en el caso de la evaluación de impacto la información procede principalmente de las entidades nacionales de producción de datos estadísticos y, complementariamente, no estadísticos; aunque también puede complementarse con información agregada de las instituciones implicadas en el SPS. Por ello resulta muy conveniente que las autoridades que dirigen el SPS puedan establecer convenios con las entidades de producción nacional, principalmente la DGEEC, para que incorpore en los cuestionarios de sus encuestas y censos preguntas que puedan dar información directa no sólo sobre pobreza, sino también sobre protección social; de manera que se utilicen como insumo para el diseño metodológico de las evaluaciones.

Las evaluaciones de impacto necesitan de un período suficientemente amplio para que puedan manifestarse de forma perceptible los cambios estructurales. Por eso, se realizan al final de un periodo o de la conclusión de un proyecto, e incluso años después de concluido éste. En este caso, el período es relativamente corto (2019-2023) para poder hablar con propiedad de una evaluación de impacto. El examen del avance de la implementación del SPS podría situarse en la frontera entre una evaluación de impacto y la evaluación de los resultados más agregados. Siendo, de todas formas, necesario delimitar su alcance con suficiente rigor, para evitar la dificultad que supone regularmente una evaluación de impacto: reconocer con precisión en qué medida los cambios globales son producto de la intervención que se examina y no de otros factores paralelos o coadyuvantes. Dadas esas dificultades, no parece conveniente proponer una evaluación de impacto a nivel nacional para este período de ejecución del SPS (2018-2023).

La evaluación de impacto se erige como instancia oportuna para la valorización de la estrategia de intervención territorial. La implementación del SPS en territorio conlleva el despliegue de una planificación orientada a reducción de las brechas de acceso a los servicios; un énfasis en el fortalecimiento de la oferta; y una inversión en procesos de recolección de datos y mecanismos de reporte con las instituciones prestadoras. Se espera que la conjunción de las intervenciones evidencie efectos en indicadores claves de protección social; cuya magnitud requiere estimarse. A tal fin, la oportunidad de la ampliación de la implementación territorial del SPS por fases habilita al despliegue de diseños de evaluación con características experimentales (o, en su defecto, cuasiexperimentales) que permita la generación de evidencia con la que se pueda estimar con precisión el efecto causal del SPS en las condiciones de protección de la población y hogares. Para ello, el diseño de la evaluación debe actuar en consonancia con el proceso de selección de distritos de la segunda fase de implementación, con la conformación de los grupos de observación. Preliminarmente, se identifica a la cuarta fase de implementación como oportunidad de aplicación de una segunda evaluación de impacto, que recoja los efectos de un modelo de intervención consolidado. Dado el carácter crítico de este proceso de evaluación y las garantías de independencia, se identifica como actores implementadores a un equipo mixto o, alternativamente la ejecución por parte de una entidad externa.

Finalmente, es importante destacar que, así desplegada, la función de evaluación refiere al alcance del SPS en su conjunto. No obstante, se advierte sobre la necesidad de articulación con las políticas e iniciativas de evaluación que poseen los planes y programas sectoriales de instituciones componentes del SPS. En tal sentido, se espera que el ámbito de la Mesa Técnica de MSE permita la conjunción y retroalimentación de las líneas de evaluación en sus escalas generales y sectoriales. A continuación, se muestra un cuadro que refleja los parámetros generales del despliegue de la función de evaluación del desempeño del SPS (figura 5)

**Figura 5. Principales características del despliegue de la función de evaluación del SPS según tipo de abordaje**

EVALUACIÓN	OBJETIVO	ESCALA	OPORTUNIDAD*	IMPLEMENTADORES
<b>Procesos de implementación</b>	Determinar la eficacia y la eficiencia de los procesos de implementación del SPS en sus diferentes escalas, así como los contextos institucionales de intervención y el instrumental aplicado	Nacional y territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Evaluación de mediano plazo.</i></li> </ul> Fines de 2021 (a dos años de aprobación de marco estratégico y maduración de fase 1 de implementación)	Mixto, alternativamente Equipo <i>ad-hoc</i> de la Mesa Técnica de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación

			territorial). <ul style="list-style-type: none"> <li><i>Evaluación de largo plazo</i></li> </ul> Fines de 2023 (que permita en 2024 potenciales ajustes en el contexto de expansión del SPS y orientaciones gestión 2023-2028).	
<b>Resultados</b>	Estimar los resultados de la implementación del SPS en su escala nacional y experiencias territoriales. Complementariamente, analizar la distribución del gasto público por pilar y categorías del SPS	Nacional y territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Evaluación de mediano plazo.</i></li> </ul> Fines del año 2021 (escala nacional y territorial, con información del año 2020 y 2021) <ul style="list-style-type: none"> <li><i>Evaluación de largo plazo.</i></li> </ul> Fines de 2023 (ámbitos nacional y territorial)	Mixto, alternativamente Equipo <i>ad-hoc</i> de la Mesa Técnica de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación
<b>Impacto</b>	Estimar el efecto del SPS en indicadores de protección social, atribuible a las intervenciones desplegadas en territorio	Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Evaluación de largo plazo.</i></li> </ul> Fines de 2023. Medición de impacto en las principales variables del desarrollo social a nivel territorial y estimación de impactos de la implantación en distritos seleccionados según su fase (intensidad).	Mixto, alternativamente Entidad externa.

**Nota:** Las oportunidades de desarrollo de las evaluaciones son orientativas, sujetas a la consideración de las autoridades del Gabinete Social y su factibilidad técnica y de recursos.

## **V. Disposición orgánica del Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación**

El SMSE es una instancia con objetivos, perfil institucional y funcional propios, que presenta relaciones directas con todas las instituciones implicadas en la implementación del SPS, aunque mantiene relaciones privilegiadas con algunas de ellas, en razón de sus cometidos. Por tanto, el examen de la composición orgánica del SMSE refiere tanto a sus objetivos y organización interna, como a las relaciones que presenta con otras instancias de la gestión general del SPS.

Para conseguir los objetivos propios del SMSE y desarrollar sus funciones (descritos en la presentación del SMSE, véase apartado II de este documento), dicho sistema presenta:

- a) una dirección política general que, de conformidad con el Modelo de Gestión del SPS, refiere al Gabinete Social de la Presidencia y a su Coordinación General para el SPS;
- b) una organización técnica, que coordina la UTGS y se apoya en la Mesa Técnica de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación del SPS (MT MSE).

Al objeto de que el cuerpo técnico cumpla con sus propósitos, se determinan algunos parámetros necesarios:

- La UTGS debe conformar en su interior una sección que se encargue de la materia de MSE con personas especialmente capacitadas y con competencias en la materia.
- La Mesa Técnica de MSE debe tener la composición y funciones claramente establecidas.

El propósito general de la Mesa Técnica consiste en apoyar técnicamente la consecución de los objetivos y el desarrollo de las funciones del SMSE. Para ello, deberá ser capaz de: a) establecer los lineamientos metodológicos y operacionales de las funciones de monitoreo, seguimiento y evaluación del SPS; b) generar una instancia permanente de diálogo técnico interinstitucional que favorezca la generación de evidencia empírica y análisis sobre la implementación y resultados del SPS en sus escalas nacional y territorial, así como de impacto a escala territorial.

La organización interna de la MT MSE está conformada por una Comisión Permanente y un cuerpo técnico general. La Comisión Permanente, retomando la experiencia exitosa del Equipo Técnico Interinstitucional para el Seguimiento del SPS (ETI) durante el 2019, se compone de representantes estables de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y del Ministerio de Hacienda (MH), siempre mediante la coordinación de la UTGS, como está indicado en el Modelo de Gestión del SPS. Para dicha coordinación, la UTGS designará en la Comisión Permanente una representación

estable de su equipo de MSE, así como incluirá regularmente el apoyo técnico del SIIS. La Comisión Permanente de la Mesa será la encargada de llevar la iniciativa en la preparación de insumos (parámetros, mecanismos, métodos, etc.) para el desempeño del SMSE, que deberá validar con el cuerpo técnico global de la MT MSE.

El cuerpo técnico general de la MT MSE estará conformado por referentes o responsables de las áreas de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación (alternativamente, de Planificación) de las siguientes entidades involucradas en el SPS:

- 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 (MJ) - 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 (MI) - Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional
- Secretaría de Emergencia Nacional (SEN)
- Secretaría Nacional de Cultura (SNC)
- Secretaría Nacional de Deportes (SND)
- Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ)
- Secretaria Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS)
- Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA)
- Secretaría Técnica de Planificación (STP)
- Instituto de Previsión Social (IPS)
- Instituto Paraguayo del Indígena (INDI)
- Administración Nacional de Electricidad (ANDE)
- Crédito Agrícola de Habilitación (CAH)
- Empresas de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP)
- Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA)

Este cuerpo técnico general podrá conformar comisiones específicas temáticas de MSE, que agrupen segmentos de objetivos y acciones estratégicas del SPS, especialmente según pilares de intervención, como ya quedó consignado el

documento de Marco Estratégico, aprobado por el Gabinete Social en mayo de 2019 y se muestra a continuación.

**MSE del Pilar de Integración Social:**

- Ministerio de Desarrollo Social (MDS)
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)
- Ministerio de Educación y Ciencias (MEC)

**MSE del Pilar de Inserción Laboral y Productiva<sup>7</sup>:**

- Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
- Crédito Agrícola de Habilitación (CAH)
- Ministerio de Industria y Comercio (MIC)
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS)

**MSE del Pilar de Previsión Social:**

- Ministerio del Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTESS)
- Instituto de Previsión Social (IPS)
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)
- Ministerio de Hacienda (MH)

Asimismo, se prevé la conformación de comisiones específicas con eje en segmentos poblacionales de especial de interés del SPS; en las cuales reviste importancia el rol de los organismos rectores:

- Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA): Niñas, niños y adolescentes
- Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ): Población joven
- MPBS-Instituto de Bienestar Social: Población adulta mayor
- Ministerio de la Mujer (MINMUJER): Mujeres
- Instituto Paraguayo del Indígena (INDI): Población indígena
- Secretaria Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS): Población con Discapacidad

Por último, la MT MSE considerará la factibilidad y funcionalidad de la potencial conformación de comisiones específicas con base a las categorías del SPS (cada una de las seis categorías etarias, la transversal –todas las edades–, hogar y entorno). De ser factible su constitución, fortalecerá el abordaje basado en las problematizaciones que dieron origen a cada una de las categorías.

---

<sup>7</sup> Además del listado aprobado por el Gabinete Social mediante el Marco Estratégico de Objetivos y Acciones del SPS (mayo 2019), se considera oportuna la inclusión del Crédito Agrícola de Habilitación.

En cuanto a vinculación de la MT MSE en su relación con las Mesas de Protección Social de escala distrital y departamental; se prevé una primera etapa de transferencias de conocimientos e instrumentos en cuanto a la instalación de mecanismos de planificación y sus correspondencias de monitoreo y seguimiento en sus escalas de intervención; para desarrollar en una segunda etapa la instalación progresiva de capacidades en el análisis de evidencia generada en las funciones de monitoreo, seguimiento y evaluación. Se espera que esta dinámica tenga también un correlato bidireccional que permita la retroalimentación y adecuación de instrumentos y productos de las funciones MSE orientados a las necesidades de información para la gestión por resultados a escalas subnacionales.

Al igual que sus mesas técnicas homólogas establecidas en el modelo de gestión, la MT MSE es una instancia técnica especializada que desarrolla propuestas y productos para la toma de decisiones en las instancias correspondientes: la Unidad Técnica del Gabinete Social; el Comité de Gestión Interinstitucional; la Coordinación General del SPS y el Gabinete Social.

Asimismo, sus productos (reportes de monitoreo, informes de seguimiento y de evaluación) también tienen como destinatarios a órganos vinculados de nivel nacional (Mesa de Cooperantes, Consejo Consultivo, Observatorios); las Mesas de Protección Social de niveles subnacionales y las instancias de gobierno y rendición de cuentas. Esta MT MSE tendrá relaciones directas con las otras Mesas Técnicas interinstitucionales (MT de Planificación Estratégica, MT de Información Social, MT de Servicios y MT de Comunicación), que se irán determinando con el desarrollo del Modelo de Gestión del SPS aprobado por el Gabinete Social.

## **VI. Criterios complementarios para la instalación del Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación**

El despliegue y buen desempeño del Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación en los términos previstos por el presente documento requiere de criterios facilitadores a partir de consensos interinstitucionales y el fortalecimiento de capacidades, con sus respectivos recursos. Pueden señalarse algunos de estos criterios complementarios.

- Es requisito básico contar con un consenso en torno a una cultura administrativa que blinde el compromiso de llevar a cabo funciones de monitoreo, seguimiento y evaluación; con ampliación progresiva; y producción basada en información estandarizada, consistente, confiable, pertinente, actualizada, y oportunamente presentada. Deberá contar con personal técnico capacitado y tecnología adecuada para el procesamiento de la información,

entregas de resultados en tiempo, forma y lenguaje adecuado que permita la toma de decisiones oportunas, entre otros.

- El SMSE debe poseer una autonomía relativa suficiente respecto del proceso de ejecución de lo planificado, para evitar que su funcionamiento y sus productos conlleven sesgos significativos. Esto es, lograr el involucramiento de las entidades ejecutoras en el sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación al mismo tiempo que se establecen entidades y procedimientos que evitan la previsible tendencia a convertirse “en juez y parte” a la hora de dar cuenta del cumplimiento de las metas planificadas.
- Resulta imprescindible el fortalecimiento de un equipo técnico en la UTGS, dedicado al ámbito del Monitoreo, Seguimiento y Evaluación.
- Compromiso de las instituciones participantes en la Mesa Técnica con dotar de medios y estabilidad a sus representantes institucionales, especialmente a los que componen la Comisión Permanente de la MT MSE.
- Robustecimiento y expansión funcional del SIIS, que recopile información de otros sistemas de gestión (en particular los del SIAF y SPR), registros administrativos, fuentes estadísticas y de información social; con el despliegue de los módulos requeridos para las funciones de monitoreo y seguimiento.
- Disponibilidad de estadísticas sociales comparables a nivel nacional y con posibilidad de desagregación.
- Disponibilidad de registros administrativos confiables sobre la gestión física y financiera de las actividades ejecutadas por las distintas instituciones.
- Entrega oportuna de los reportes de resultados, en distintos niveles de lenguaje y difusión.
- Expansión de la cultura y la demanda de la evaluación, tanto entre instituciones públicas como en la sociedad en general.
- Vincular al sector privado, académico y a la ciudadanía en general promoviendo la transparencia y acceso a la información pública.

## Referencias bibliográficas

- Ballivan, A. y otros (2016) *Los sistemas de monitoreo y evaluación: Hacia la mejora continua de la planificación estratégica y la gestión pública*. Washington: BID.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011) *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos, Libros de la CEPAL, N° 111*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2010) *Gestión pública iberoamericana para el Siglo XXI. Declaración aprobada en la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010*.
- Gabinete Social (2019) *Presentación estructurada de la propuesta general del Sistema de Protección Social del Paraguay*. Versión impresa: *Marco Estratégico de Objetivos y Acciones del Sistema de Protección Social del Paraguay (2019-2023)*. Asunción: Gabinete Social y Unión Europea. Disponible en: <https://www.gabinetesocial.gov.py/pagina/670-.html>
- Ministerio de Hacienda (2018) *Guía metodológica. Diseño y formulación de programas presupuestarios*. Asunción: Unión Europea, Banco Interamericano de Desarrollo y Ministerio de Hacienda.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Banco Mundial (BM) (2006) *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo. Primera edición*. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/36853632.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009) *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. New York: PNUD.
- Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) de Paraguay (s.f.). *Guía para la planificación y gestión por resultados. Gobierno de Paraguay*. Disponible en: <https://www.stp.gov.py/v1/guia-gpr/>