

20 AÑOS TEKOPORÃ MBARETE

Compromiso con el bienestar de las familias

"Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay"

Compilación de trabajos de investigación presentados en el marco de la Convocatoria Nacional por los 20 años del Programa Tekoporã 2025

GOBIERNO DEL PARAGUAY | MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

FICHA TÉCNICA DEL DOCUMENTO

TÍTULO DEL DOCUMENTO: Programa Tekoporã, 20 años: investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay

INSTITUCIÓN RESPONSABLE: Ministerio de Desarrollo Social

AUTORIDADES INSTITUCIONALES:
Tadeo Rojas - Ministro de Desarrollo Social
Carlos París - Viceministro de Políticas Sociales
María Esther Giménez - Viceministra de Protección , Promoción Social y Económica
Raúl Ramírez - Viceministro de Administración y Finanzas

COORDINACIÓN GENERAL:
María Reveca Chávez - Directora General de Planificación para el Desarrollo
Ricardo Fabián Yorg Mongelos - Director de Investigación y Difusión

COORDINACIÓN Y REDACCIÓN DEL DOCUMENTO:
Jessica Carolina Ortiz Sánchez – Departamento de Estudios y Difusión

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:
Diego Peña - Departamento de Estudios y Difusión
Mónica R. Sánchez - Direción de Comunicación

COMENTARISTAS
Esteban Caballero - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Paraguay)

Lugar y fecha de publicación: Fernando de la Mora, Paraguay 27/01/2026

ISBN: 978-99989-51-23-5
Derechos: Ministerio de Desarrollo Social – Paraguay.
Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN ..... Pág. 7

INTRODUCCIÓN ..... Pág. 9

INVESTIGACIONES DESTACADAS ..... Pág. 13

Innovación institucional y democratización en Paraguay: lecciones del programa Tekoporã ..... Pág. 16

Trayectorias de intervención profesional de las y los trabajadores sociales como guías familiares del Programa Tekoporã ..... Pág. 31

APORTES PARA COMPRENDER LOS IMPACTOS Y DESAFÍOS DEL PROGRAMA TEKOPORÃ ..... Pág. 43

PROGRAMA TEKOPORÃ: UNA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA SISTEMÁTICA ..... Pág. 44

INSTITUCIONALIDAD Y FEMINIZACIÓN: un análisis crítico de la protección social en Paraguay. El caso del programa Tekoporã..... Pág. 59

IMPACTO DEL PROGRAMA TEKOPORÃ EN EL DISTRITO DE YRYBUCUÁ - SAN PEDRO ..... Pág. 69

Implementación del Programa Tekoporã desde un enfoque de género e interculturalidad en familias indígenas del barrio Ñu Porã de San Lorenzo, visibilizando sus condiciones de vida y principales desafíos” ..... Pág. 85

“Valoración del Programa Tekoporã en su fase piloto (2005-2008): análisis de su ciclo operativo, implementación e impacto” ..... Pág. 94

SABERES AMBIENTALES Y CORRESPONSABILIDAD SOCIAL: estudio en comunidades beneficiarias del programa Tekoporã..... Pág. 100

Reflexiones técnicas sobre las investigaciones presentadas..... Pág. 114

PRESENTACION

Desde su creación en el año 2005, el Programa Tekoporã se ha consolidado como una de las principales políticas de protección social del Estado paraguayo, orientada a promover la inclusión social y el bienestar de las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad.

En el marco de la conmemoración de sus 20 años de implementación, el Ministerio de Desarrollo Social en conjunto con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CEPES), impulsó la Convocatoria Nacional de Trabajos de Investigación s, con el propósito de generar un espacio de reflexión técnica y académica que permita comprender, desde diversas miradas, los impactos, desafíos y perspectivas del programa.

La convocatoria estuvo dirigida a investigadores e investigadoras independientes, estudiantes de grado posgrado, servidores públicos y equipos vinculados a centros académicos y de investigación, promoviendo una participación amplia y plural.

La presente publicación recoge los trabajos presentados en el marco de dicha convocatoria, incluyendo tanto aquellos seleccionados como ponencias principales como el conjunto de investigaciones que, desde distintos enfoques metodológicos y temáticos, contribuyen a enriquecer el debate sobre Tekoporã y sobre el sistema de protección social en su conjunto.

Más allá de los resultados de la selección, todas las propuestas recibidas constituyen un aporte valioso para el análisis crítico y la mejora continua de las políticas sociales.

Con esta publicación, el Ministerio de Desarrollo Social reafirma su compromiso con la producción y difusión de conocimiento, reconociendo a la investigación social como una herramienta fundamental para fortalecer la institucionalidad, orientar la toma de decisiones y proyectar el futuro de la protección social en Paraguay.

INTRODUCCIÓN

La Convocatoria Nacional de Trabajos de Investigación en el marco de los 20 años del Programa Tekoporã surge, con el propósito de incorporar evidencia y análisis provenientes de distintos ámbitos académicos y técnicos, como insumos para la reflexión y la mejora continua de la política pública.

Los trabajos presentados en este documento abordan una diversidad de temáticas, entre ellas la evaluación de impacto, la articulación del programa con el sistema de protección social, el acompañamiento socio familiar, los enfoques de igualdad e interculturalidad, niñez y adolescencia como sujetos de derecho, innovación institucional y desafíos emergentes vinculados al cambio climático.

Esta publicación compila y sistematiza dichas investigaciones, reconociendo que el valor del conocimiento producido no se limita a los trabajos seleccionados como ponencias principales, sino que se extiende al conjunto de aportes que, desde distintos espacios y enfoques metodológicos, contribuyen a una comprensión más amplia del Programa Tekoporã. En este sentido, el documento busca fortalecer el debate técnico y académico en torno a la protección social.

El documento se estructura en tres partes. La primera presenta investigaciones seleccionadas como ponencias principales en el marco de la convocatoria. La segunda reúne los aportes académicos organizados según los ejes temáticos propuestos, destacando su contribución al análisis del programa.

Finalmente, la tercera parte ofrece una lectura transversal del conjunto de trabajos, incorporando comentarios y aportes orientados a identificar aprendizajes y oportunidades de mejora para el Programa Tekoporã y para el sistema de protección social en Paraguay.

De este modo, la presente publicación se propone no sólo para conmemorar los veinte años de implementación del Programa Tekoporã, sino también aportar insumos relevantes para proyectar su fortalecimiento a futuro, reafirmando el compromiso del Estado con políticas sociales basadas en evidencia, derechos y conocimiento.

Desde su creación en el año 2005, el Programa Tekoporã se ha consolidado como una de las principales políticas de protección social del Estado paraguayo, orientada a promover la inclusión social y el bienestar de las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad.

En el marco de la conmemoración de sus 20 años de implementación, el Ministerio de Desarrollo Social en conjunto con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CEPES), impulsó la Convocatoria Nacional de Trabajos de Investigación s, con el propósito de generar un espacio de reflexión técnica y académica que permita comprender, desde diversas miradas, los impactos, desafíos y perspectivas del programa.

La convocatoria estuvo dirigida a investigadores e investigadoras independientes, estudiantes de grado posgrado, servidores públicos y equipos vinculados a centros académicos y de investigación, promoviendo una participación amplia y plural.

La presente publicación recoge los trabajos presentados en el marco de dicha convocatoria, incluyendo tanto aquellos seleccionados como ponencias principales como el conjunto de investigaciones que, desde distintos enfoques metodológicos y temáticos, contribuyen a enriquecer el debate sobre Tekoporã y sobre el sistema de protección social en su conjunto.

Más allá de los resultados de la selección, todas las propuestas recibidas constituyen un aporte valioso para el análisis crítico y la mejora continua de las políticas sociales.

Con esta publicación, el Ministerio de Desarrollo Social reafirma su compromiso con la producción y difusión de conocimiento, reconociendo a la investigación social como una herramienta fundamental para fortalecer la institucionalidad, orientar la toma de decisiones y proyectar el futuro de la protección social en Paraguay.



INVESTIGACIONES DESTACADAS

RESUMEN DEL CAPÍTULO

Este capítulo presenta las dos investigaciones destacadas del Seminario por los 20 años del Programa Tekoporã presentadas como ponencias principales dentro del evento. La primera investigación analiza al programa como innovación institucional, examinando su contexto histórico, diseño y desafíos para consolidar una institucionalidad de bienestar más amplio.

La segunda aborda las trayectorias de intervención de las y los trabajadores sociales como guías familiares, destacando su rol estratégico en el acompañamiento territorial y la necesidad de fortalecer perfiles profesionales, formación continua y condiciones laborales. En conjunto, ambos estudios aportan evidencia clave para el fortalecimiento del programa, integrando una mirada institucional con el análisis de las prácticas profesionales en territorio.



INNOVACIÓN INSTITUCIONAL Y DEMOCRATIZACIÓN EN PARAGUAY: LECCIONES DEL PROGRAMA TEKOPORÃ

AUTOR: Liliana Rocio Duarte Recalde

RESUMEN

El programa Tekoporã constituye un hito en la política social paraguaya al introducir reglas de focalización, manuales operativos y mecanismos de acompañamiento que marcaron una ruptura con los esquemas asistenciales fragmentarios y clientelares. Su surgimiento estuvo condicionado por un sistema de protección social históricamente débil, orientado al sector formal, con baja cobertura y escasa capacidad estatal. En este marco, Tekoporã se convirtió en la primera política no contributiva de alcance nacional y en un espacio clave para analizar la posibilidad de innovación institucional en contextos de fragmentación y prácticas clientelares persistentes. En diálogo con la literatura sobre transferencias monetarias condicionadas en América Latina, el caso paraguayo ofrece particularidades derivadas de su débil legado institucional y su trayectoria democrática incipiente. El artículo se propone, por tanto, caracterizar el contexto histórico e institucional del programa, examinar su diseño como innovación institucional y analizar los desafíos que enfrentó para consolidar una institucionalidad de bienestar más amplia, a partir de evidencia documental, testimonial y fuentes secundarias.

INTRODUCCIÓN

El programa Tekoporã constituye un hito El programa Tekoporã constituye uno de los hitos más relevantes en la historia reciente de las políticas sociales paraguayas, representando una innovación institucional en un país con un sistema de protección social débil. Surgió en un contexto de fragmentación de los regímenes contributivos y ausencia de una política estatal sistemática contra la pobreza. Su diseño introdujo reglas claras de focalización, manuales operativos y mecanismos de acompañamiento que permitieron “sentar las bases para impulsar procesos de evaluación y rendición de cuentas” (Serafini, 2015, p. 5). Tekoporã marcó un quiebre respecto de la asistencia fragmentaria y discrecional que había predominado en Paraguay, sentando las bases para una nueva etapa en la política social del país. El programa es un ejemplo de desarrollo institucional posibilitado por la apertura a la democracia.

Según la literatura sobre regímenes de bienestar, Paraguay ha sido clasificado entre los países con “menores grados de mercantilización de la fuerza de trabajo, escasos grados de desmercantilización, y altos grados de familiarización del bienestar” (Martínez-Franzoni, 2005, p. 15). La protección social ha sido históricamente fragmentaria, con presupuesto limitado y baja capacidad institucional (Duarte-Recalde, 2018; García, 2017), además de observarse multiplicidad de programas y superposición de responsabilidades (Bertranou et al., 2003). Asimismo, se ha señalado que la protección social se encontraba orientada a los trabajadores del sector formal de la economía (Bertranou et al., 2003), lo que excluía a la mayor parte de la población y se reflejaba en coberturas muy reducidas de salud, jubilación y contratos laborales (Serafini, 2015, p. 11).

A este sesgo institucional se sumaron las prácticas clientelares afianzadas durante los años de dictadura (1954–1989), que incidían en la provisión selectiva de bienes y servicios públicos. Ante este escenario, la democratización del sistema político paraguayo sentó las bases para la innovación institucional vinculada a las políticas sociales, siendo Tekoporã un programa catalizador de este proceso.

La literatura ha destacado que los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) constituyen una de las innovaciones más importantes de las últimas décadas, al “transferir dinero a las familias pobres siempre y cuando éstas efectúen inversiones en el capital humano de sus hijos” (Fiszbein & Schady, 2009, p. 33). Estos programas ampliaron la cobertura de poblaciones históricamente excluidas e introdujeron reglas de elegibilidad que fortalecieron la capacidad estatal (Cecchini & Madariaga, 2011; Martínez Franzoni & Sánchez-Ancochea, 2016). En América Latina, se adoptaron en contextos de austeridad fiscal porque lograron atender a la población más vulnerable sin imponer cargas significativas al gasto público (Amarante & Brun, 2018), consolidándose como innovaciones institucionales adaptadas a distintos marcos políticos (Altman & Castiglioni, 2020; Sugiyama, 2011). El caso paraguayo se incluye en este tipo de procesos, si bien presenta particularidades derivadas de su débil legado de institucionalidad de protección social y su incipiente trayectoria democrática.

Al momento de instauración del programa, la democracia paraguaya combinaba avances en sus dimensiones procedimentales con persistentes debilidades en igualdad y capacidad de respuesta (Duarte-Recalde, 2015).

En este escenario, Tekoporã se convirtió en la primera política no contributiva de alcance nacional y en un espacio privilegiado para observar si un programa sustentado en criterios técnicos y reglas transparentes podía desarrollarse en un contexto de baja capacidad estatal y persistencia de prácticas clientelares. En consecuencia, este artículo busca contribuir al debate académico al examinar Tekoporã como un proceso de innovación y aprendizaje institucional en un sistema de protección social históricamente fragmentado.

Atendiendo a los mencionados antecedentes, los objetivos del presente artículo son (i) caracterizar el contexto histórico e institucional en el que surgió Tekoporã, (ii) analizar su diseño y mecanismos de implementación como expresión de innovación institucional, y (iii) examinar los principales desafíos que enfrentó el programa para consolidar una institucionalidad de bienestar en Paraguay. Para alcanzarlos, se realiza un análisis cualitativo descriptivo basado en la triangulación de evidencia documental, testimonial y fuentes secundarias sobre cómo este programa se convirtió en un caso emblemático de innovación institucional en Paraguay. En coherencia con los objetivos, el artículo está organizado en tres secciones articuladas a partir del análisis empírico: análisis del entorno institucional y antecedentes del programa, de la focalización programática como eje de innovación institucional, y de los desafíos que han limitado su implementación.

La apertura democrática de 1989 generó una oportunidad para avanzar en políticas sociales acordes con los derechos reconocidos constitucionalmente. En este marco, en 1995 se creó la Secretaría de Acción Social (SAS), dependiente de la Presidencia de la República, con el mandato de coordinar las acciones gubernamentales en materia social mediante su formulación, evaluación y seguimiento (Cohen & Tapia, 2001, p. 13). Este impulso institucional permitió desarrollar capacidades técnicas y administrativas para implementar políticas sociales en este país, hasta entonces inexistentes, debido a que “en todos los niveles había un reconocimiento de que había que generar institucionalidad en Paraguay y había que generar cuadros técnicos capaces de responder a este modelo distinto” (Entrevista 2). Coincidiendo con otras experiencias globales (Simpson, 2018), el desarrollo de capacidades técnicas para la asistencia social en este país contó con el apoyo estratégico de la cooperación internacional, reconociéndose la importancia de su impulso.

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

ENTORNO INSTITUCIONAL Y ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

gran parte de sus procesos, de las funciones, de los roles, no estaban definidos, no había todavía personal con mucha calificación en las áreas de monitoreo, en las áreas de ejecución de políticas, o sea, eso estaba en proceso de formación. Es un contexto de desarrollo institucional muy incipiente con procesos que todavía no estaban establecidos y con funcionarios técnicos con limitadas experiencias en la temática. De hecho, la Secretaría de Acción Social se constituye a partir de esa necesidad de ir formando gente especializada en el área social y creo que a partir de los programas de capacitación del BID se fueron los primeros funcionarios que van a componer la Secretaría de Acción Social (Entrevista 4).

Sin embargo, el desarrollo de una institucionalidad de protección social integral no fue posible por la falta de acuerdos para formular una política sostenible.La redistribución del poder político configuró un sistema rígido para "la aprobación de políticas redistributivas o reguladoras de alcance más general" (Molinas et al., 2011, p. 342). Los programas sociales de esos años tuvieron escasa participación de trabajadores, empleadores, sociedad civil y beneficiarios en su diseño e implementación (Bertranou et al., 2003), limitando su consolidación. En consecuencia, durante los 15 años posteriores al cambio de régimen se registraron "pocos avances en materia social" (Serafini, 2015, p. 14).

Tekoporã fue adoptado en 2005, coincidiendo con la ola de programas focalizados de lucha contra la pobreza a nivel continental (Osorio-Gonnet, 2018), por lo que "no es un tema que emerge de un proyecto político nacional, sino de una influencia internacional" (Entrevista 1), en un contexto donde la atención estatal a la población en situación de pobreza aparecía como una necesidad prioritaria. Este programa, debido a su naturaleza focalizada y de escaso peso en las arcas públicas, resultó una estrategia aceptable para el gobierno paraguayo para paliar la situación socioeconómica del país: dada su concentración estricta en la población en pobreza extrema, su alcance es menor al de programas similares implementados en Brasil o México (Perez Ribas et al., 2010). Este programa fue la primera intervención estatal sistemática dirigida a ese sector demográfico en Paraguay, estructurando la incipiente institucionalidad de asistencia social en el país (Duarte-Recalde, 2018).

El programa se instauró durante el gobierno de Nicanor Duarte como parte de la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza en el Paraguay (Decreto 8152/2006), implementado en 5 distritos en su etapa piloto.

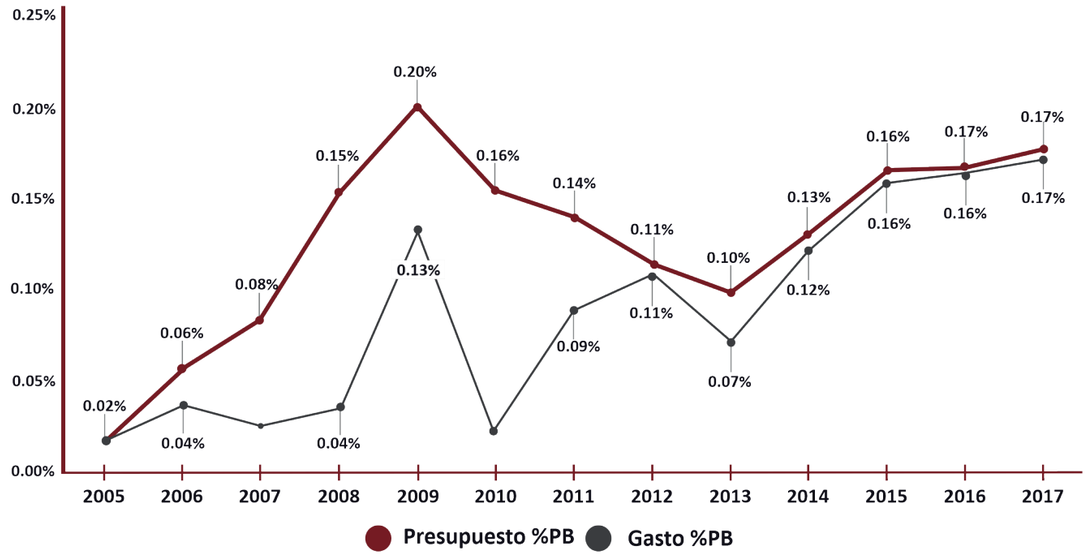
El diseño del programa se nutrió de misiones de funcionarios paraguayos a países como Brasil, Chile, Colombia y México, donde estudiaron en detalle las TMC vigentes, incorporando aprendizajes regionales con el respaldo de la cooperación internacional (Veras Soares & Britto, 2008):

El diseño prácticamente eran como paquetes que a nivel de la región se fue extendiendo y, en una de las entrevistas que hice, uno de los informantes me decía que en su momento Nicanor había viajado al Brasil y le había pedido a Lula el asesoramiento en cuanto a lo que eran los programas de Bolsa Escuela, Bolsa Familia, de manera que también nosotros acá podamos empezar a implementar [...] fundamentalmente fue como una copia, un replicar, en su momento del diseño por sobre todo (Entrevista 10).

Una vez afianzados los procedimientos administrativos de las transferencias monetarias, Tekoporã registró su mayor expansión geográfica y cobertura de familias beneficiarias durante el gobierno de Fernando Lugo. Este programa fue emblemático de su gobierno y, tras ser declarado prioritario (Decreto 1928/2009), recibió fondos del tesoro nacional (Brunetti, 2011). El cambio en la fuente de financiamiento, a su vez, ocurrió en coincidencia con una mayor estabilidad de la macroeconomía paraguaya, ya que "esa es una época de mucho crecimiento de presupuesto también, de los ingresos tributarios" (Entrevista 4). Durante estos años se observó el aumento más pronunciado en términos del presupuesto del programa como porcentaje del PIB nacional (Gráfico 1).

20 AÑOS TEKOPORÃ MBARETE
Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay"

Gráfico 1: Evolución de presupuesto y gasto del programa Tekoporã



Fuente: CEPAL, https://dds.cepal.org/bpsnc/programme?id=27

La gestión de funcionarios vinculados a Tekoporã y a la misma SAS resultó fundamental para la inclusión de este programa en el presupuesto estatal, cuya definición se encontraba en manos de un Poder Legislativo caracterizado por las alianzas partidarias inestables, pues "si bien en un primer momento todos apoyaron el gobierno de la APC, después ya hubo divisiones, entonces para cada Ley había apoyo o no, para cada presupuesto, para cada Ministerio había apoyo o no" (Entrevista 7).

El débil legado de políticas de asistencia social en el país también definió la ignorancia de los legisladores acerca de la naturaleza de las intervenciones focalizadas en la población vulnerable, por lo que este programa "no se veía como una cuestión de renta mínima, de derechos humanos" (Entrevista 4), sino que requirió un gran esfuerzo explicar su importancia:

Nosotros tuvimos situaciones en la que tuvimos que ir al Congreso a discutir los programas de transferencias condicionadas de una forma muy fuerte. Por ejemplo, con referentes del Partido Liberal, el Partido Colorado, que no tenían absolutamente ninguna idea de lo que eran las transferencias condicionadas y que creían que era una forma de darle dinero de forma clientelista a los pobres. [...] porque no consideraban, digamos, cuestiones básicas, como que se tenga que elaborar un instrumento técnico para demostrar que una persona es pobre. Nos decían, "Los pobres están en la calle, para qué voy a hacer una encuesta, un censo, si yo los pobres veo que están ahí. No hace falta, ustedes quieren gastar mal el dinero o quieren quedarse con ese dinero. Cómo van a gastar trescientos mil dólares en saber que ese es pobre. Los pobres están ahí." (Entrevista 4).

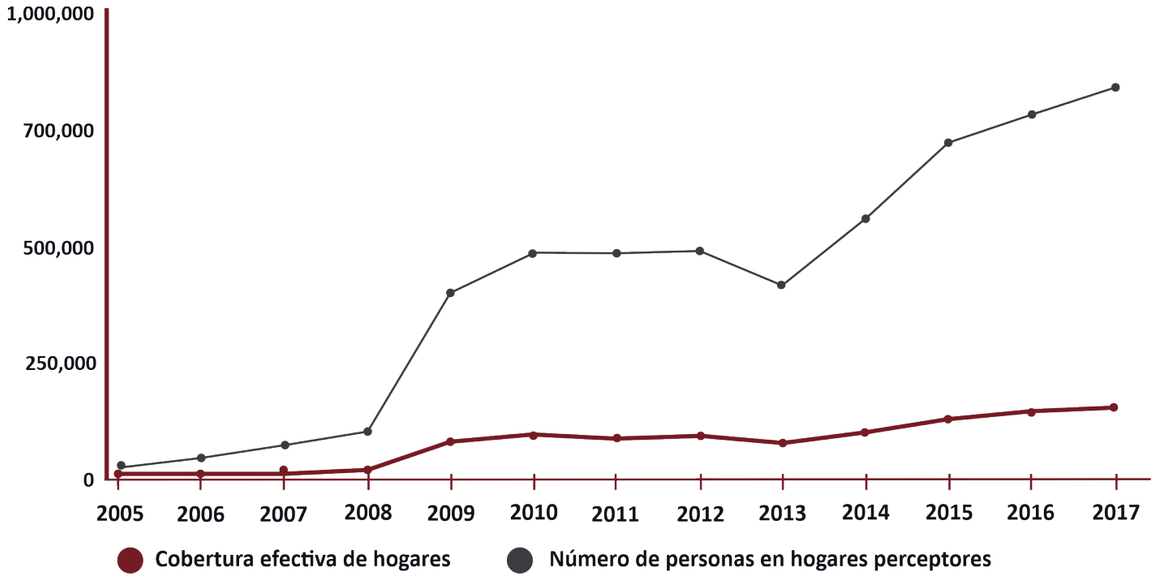
El apoyo de ciertos legisladores al programa dependió de negociaciones políticas fuera del poder de incidencia de los funcionarios de la SAS.

[...] para dar un apoyo siempre pedía a cambio otras cosas, entonces, el apoyo en el presupuesto entendía que también era negociado en función a algún cargo en otro Ministerio o dentro mismo de Tekoporã agregando familias, o que el voto de un Diputado o Senador era negociado en función a familias que querían que fueran atendidas por alguna política pública. (Entrevista 7).

A pesar de los desafíos, el periodo de mayor ampliación del programa fue entre 2008 y 2012. El Gráfico 2 muestra que la cobertura de personas beneficiarias del programa aumenta más que la de hogares incluidos, lo que supone mayor potencial para generar externalidades comunitarias positivas. Este aumento fue posible gracias a los datos obtenidos por la SAS mediante barridos censales de la población meta, estrategia utilizada para evitar sesgos partidarios en la selección de beneficiarios que requirió un gran compromiso de los funcionarios técnicos:

> Nosotros trabajábamos de lunes a lunes, fines de semana también. En el periodo del censo, de hecho, 15 días los funcionarios involucrados en los censos fuimos y vivimos en los distritos, capacitamos a las personas para hacer el censo e hicimos los censos, o sea, nosotros éramos los supervisores de quienes hicieron el censo. Ahí todos los funcionarios, nadie se quejó, todos recibieron un viático, se gestionaron camionetas de Itaipú y Yacyretá, apoyaron con camionetas la aplicación de ese censo. Había toda una cooperación interinstitucional de otras dependencias del gobierno. (Entrevista 7)

Gráfico 2: Cobertura efectiva de hogares / Número de personas en hogares perceptores



Fuente: CEPAL, https://dds.cepal.org/bpsnc/programme?id=27

La realización de este censo requirió la contratación masiva de funcionarios implementadores, para lo que se realizaron concursos públicos que priorizaron la experiencia en trabajos comunitarios, que “dado que las familias beneficiarias son personas vulnerables y que precisaban un acompañamiento, y quienes les acompañaran deberían ser mínimamente sensibles y conocer el trabajo con familias, con grupos” (Entrevista 7). Para evitar sesgos partidarios en la identificación de los funcionarios locales contratados, se excluyó del proceso de selección a los coordinadores departamentales del mismo programa con vínculos partidarios en sus respectivas zonas:

> Podíamos haber permitido que los propios coordinadores hicieran ese proceso de entrevistas pero ahí sí corríamos el riesgo del sesgo porque el coordinador, al ser de uno de los distritos de la zona, podría utilizar criterios más subjetivos. Por eso es que de Asunción nos íbamos nosotros a hacer la evaluación, de tal forma que el interesado en el cargo no nos conociera, no supiera, digamos, con quien estaba hablando, solamente saber que éramos funcionarios de Asunción y que éramos funcionarios del nuevo gobierno, más nada. (Entrevista 7)

Con la asunción del gobierno de Horacio Cartes en 2013, Tekoporã fue integrado al plan “Sembrando Oportunidades”. Durante este periodo, el programa no solo se mantuvo, sino que expandió su cobertura hasta alcanzar la totalidad de los distritos del país y beneficiar al 12,31% de la población en 2017. Entre 2005 y 2017 también se amplió en términos de componentes (Tabla 1). De esta manera, el proceso que va desde su adopción inicial hasta su extensión nacional atravesó gobiernos de distintos partidos y preferencias programáticas, lo que evidencia que su continuidad no respondió a una sola orientación, sino que fue afianzándose en términos institucionales.

TABLA 1: Desarrollo del programa Tekoporã

Periodo 2003 - 2008

2004 Diseño del programa SAS-BID (Resolución N° 563/2016)

2005 Definición del instrumento de focalización IPG (Resolución N° 234/2005)

2006 Se aprueba la “Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza” (Decreto N° 8152/2006)

2007 Convenio de financiación entre la Comunidad Europea y la República del Paraguay relativo al Programa de Apoyo a la Lucha Focalizada contra la Pobreza (Ley N° 3275/2007)

Periodo 2008 - 2013

2009 Declaración del programa Tekoporã como prioritario (Decreto N° 1928/2009)

2011 Regulación de las Transferencias Monetarias Condicionadas (Ley N° 4087/2011)

Periodo 2013-2018

2015 Incremento de montos de TMC (Resolución N° 109/2015)

Protocolo de Atención a Comunidades Indígenas (Resolución N° 43/2015)

Se establece el monto a ser pagado a las familias con discapacidad severa (Resolución N° 769/2015)

Fuente: Elaboración propia en base a documentación institucional

FOCALIZACIÓN PROGRAMÁTICA COMO EJE DE INNOVACIÓN INSTITUCIONAL

Focalización programática como eje de innovación institucional.

El programa analizado se distingue por un diseño normativo y reglas de focalización estrictas (De La O, 2015) que han sido reconocidas como una de sus principales fortalezas . Su marco legal —Ley N.º 4078/11 y Decreto N.º 7743/11— y el uso de manuales operativos garantizan procesos de selección transparentes y trazabilidad del gasto (Serafini, 2015), lo que permitió superar los esquemas informales de asistencia social previamente vigentes en Paraguay. En este sentido, Tekoporã constituye un claro ejemplo de innovación institucional, al introducir procedimientos estandarizados que fortalecieron la capacidad estatal para implementar políticas sociales bajo criterios técnicos.

Para definir beneficiarios Tekoporã se utilizó un índice multidimensional, similar al de Familias en Acción en Colombia y Progresa/Oportunidades en México (Veras Soares & Britto, 2008). El primer paso en la focalización de las familias fue definir el Índice de Priorización Geográfica (IPG), que estableció un orden de precedencia de los distritos del país basado en indicadores de ingreso y necesidades básicas insatisfechas. El IPG “rompe la territorialidad departamental” al priorizar los distritos según la cronicidad de la pobreza (Entrevista 1). Una vez seleccionados los distritos prioritarios y atendiendo a que “en una comunidad hay pobres y no pobres, entonces había que cortar la comunidad en dos” (Entrevista 1), la focalización del programa en las familias de la población meta se realizó mediante el Índice de Calidad de Vida (ICV).

La base de datos para la focalización fue elaborada mediante un censo, guiado por una ficha técnica e implementados en los municipios priorizados, que permitió identificar la población objetivo de la intervención. Los datos de estos censos fueron evaluados independientemente, confirmando la efectividad del instrumento, con 97% de las familias de los distritos piloto del programa con ingresos menores a los necesarios para cubrir necesidades básicas, y 89% de la población en situación de pobreza extrema (Franco & Medina-Roa, 2008).

Se verificó que la población del programa presentaba altos niveles de fecundidad, dependencia demográfica y miembros por hogar, condiciones que inciden en el número de habitantes en comunidades vulnerables y la transmisión intergeneracional de la pobreza. En cuanto a las fuentes de ingreso, esta población carecía de vínculos laborales formales ya que la modalidad laboral predominante era el trabajo por cuenta propia (60,1%), seguido del trabajo familiar no remunerado (21,4%) (Franco & Medina-Roa, 2008). Además, se observó que la población meta se incorporaba tempranamente al mercado laboral, considerando el “elevado nivel de participación económica de las personas de 10 a 14 años” (Franco & Medina-Roa, 2008, p. 28). La valoración de estas características socioeconómicas por las evaluaciones coincidió con la percepción de funcionarios técnicos del programa:

Normalmente desempleados, changueros o ‘changadores’ como se dice, o sea, trabajaban en periodos de changa, esa era una regularidad. [...] Todo ese tipo de realidades, digamos, dibujaban la precariedad de las familias que tenían recursos tanto en cuanto había algo que cosechar o algo que vender, o algún empedrado donde se podían ir a trabajar colocando piedra, terminaba el trabajo y volvían a sus casas.

O algunos tenían tierras pero no podían trabajar porque no tenían asistencia técnica, no tenían semillas. Familias que tenían una o dos hectáreas, es decir, uno podía ver que tenían tierra, potencialmente no deberían ser pobres pero eran pobres porque no podían trabajar, no tenían instrumentos ni insumos. (Entrevista 7).

La base de datos para la focalización fue elaborada mediante un censo, guiado por una ficha técnica e implementados en los municipios priorizados, que permitió identificar la población objetivo de la intervención. Los datos de estos censos fueron evaluados independientemente, confirmando la efectividad del instrumento, con 97% de las familias de los distritos piloto del programa con ingresos menores a los necesarios para cubrir necesidades básicas, y 89% de la población en situación de pobreza extrema (Franco & Medina-Roa, 2008).

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

Se verificó que la población del programa presentaba altos niveles de fecundidad, dependencia demográfica y miembros por hogar, condiciones que inciden en el número de habitantes en comunidades vulnerables y la transmisión intergeneracional de la pobreza. En cuanto a las fuentes de ingreso, esta población carecía de vínculos laborales formales ya que la modalidad laboral predominante era el trabajo por cuenta propia (60,1%), seguido del trabajo familiar no remunerado (21,4%) (Franco & Medina-Roa, 2008). Además, se observó que la población meta se incorporaba tempranamente al mercado laboral, considerando el “elevado nivel de participación económica de las personas de 10 a 14 años” (Franco & Medina-Roa, 2008, p. 28). La valoración de estas características socioeconómicas por las evaluaciones coincidió con la percepción de funcionarios técnicos del programa:

Normalmente desempleados, changueros o ‘changadores’ como se dice, o sea, trabajaban en periodos de changa, esa era una regularidad. [...] Todo ese tipo de realidades, digamos, dibujaban la precariedad de las familias que tenían recursos tanto en cuanto había algo que cosechar o algo que vender, o algún empedrado donde se podían ir a trabajar colocando piedra, terminaba el trabajo y volvían a sus casas. O algunos tenían tierras pero no podían trabajar porque no tenían asistencia técnica, no tenían semillas. Familias que tenían una o dos hectáreas, es decir, uno podía ver que tenían tierra, potencialmente no deberían ser pobres pero eran pobres porque no podían trabajar, no tenían instrumentos ni insumos. (Entrevista 7).

Sobre el capital cultural de la población beneficiaria, más del 60% de estos hogares estaba encabezado “por una persona que no tiene instrucción o que no completó la educación primaria” y “sólo un 2% de los jefes o jefas tiene la educación media concluida” (Franco & Medina-Roa, 2008, p. 23). La tasa de analfabetismo promedio en los distritos del piloto era mayor al 11% –frente al 5,1% nacional– y en más del 80% de los hogares se comunicaban exclusivamente en guaraní (Franco & Medina-Roa, 2008, p. 21). Estas características se notaron desde el censo, indicando que “las primeras planillas donde los beneficiarios marcaban que recibían el subsidio, ahí en la planilla ha de haber un porcentaje altísimo, había marcas o impresiones digitales… no sabían ni firmar” (Entrevista 4). El capital cultural de la población meta ratifica su limitada comprensión de los procesos administrativos corroborada por funcionarios técnicos que trabajaron en distintas etapas del programa: en mi experiencia, pero que también compartí con otros compañeros en ese entonces, es que había muchas dificultades en el llenado, porque la capacitación se hizo en castellano, las fichas estaban en castellano, era una ficha compleja y larga, y se hizo en castellano. (Entrevista 5).

Dadas las características observadas, se esperaba que el impacto de las transferencias monetarias en el bienestar de la población beneficiaria fuese ostensible. Se confirmó que el programa tuvo impactos positivos “en el ingreso per cápita y el consumo, la reducción de la pobreza, asistencia escolar, la inversión en la producción agrícola, el acceso al crédito para el consumo, el ahorro y la participación social” (Veras Soares et al., 2008, p. 1).

Las transferencias regulares del programa tuvieron efectos positivos en la planificación económica de las familias beneficiarias. Tras el piloto, la tenencia de huertas aumentó en un 70% entre los hogares incorporados (Sociedad de Estudios Rurales y Cultura Popular (SER) & Dirección Nacional de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP), 2011). Los recursos transferidos se emplearon en la ampliación de chacras, la compra de vacas lecheras y la alimentación de otros animales, constituyéndose en una inversión inicial para generar condiciones de sostenibilidad (Guttandin, 2007, p. 63).

A su vez, la regularidad de los pagos facilitó el acceso de las familias a pequeños créditos de consumo en almacenes comunitarios (Guttandin, 2007, p. 53). La regularidad en los pagos generó un sentido de estabilidad económica entre los beneficiarios, refiriéndose a estas transferencias como “che salario mi” (Entrevista 6).

El impacto de las transferencias también se manifestó a nivel comunitario, pues la inyección regular de recursos dinamizó el comercio local y estimuló la apertura de pequeños almacenes, convirtiéndose en un efecto central del programa. De acuerdo con testimonios, los días de cobro beneficiaban a carniceros, almaceneros y servicios de salud, generando un clima de intensa actividad en las comunidades. Asimismo, los hogares utilizaron los fondos para mejorar sus viviendas, cercar patios, adquirir bienes básicos como ropa, alimentos, útiles escolares y medicamentos, e incluso financiar la instalación de agua corriente (Guttandin, 2007).

El estímulo al comercio asociado a las transferencias es corroborado por la evidencia, al señalarse que “si se les paga en el tinglado de la municipalidad, afuera del tinglado están todos estos macateros, que venden zapatos, ropa, juguete, remedio yuyo, lo que fuera, remedio de farmacia, de todo” (Entrevista 2). Además de su impacto en el consumo, también se constató que las transferencias incidieron positivamente en la planificación de la producción de los asentamientos campesinos y en la transmisión intergeneracional de conocimientos agrícolas, advirtiendo que “ha también upei a las escuelitas oĩa ikatu haguaicha oreko beneficios como huertas comunitarias y el alumnado tenía ahí prácticas” (Entrevista 12).

Las transferencias monetarias favorecieron la organización comunitaria mediante comités de mujeres que administraban fondos comunes y promovían proyectos productivos, generando dinámicas de autoayuda y empoderamiento. La participación de las beneficiarias en estos comités superaría el periodo de su participación en el programa, al señalar que “si el Estado no paga más Tekoporã nosotros tenemos, trabajamos, juntamos plata para cubrir los primeros, las cosas más necesarias, cosas básicas (que) necesitamos como personas, como madres de familia, y ese es nuestro objetivo principal” (Entrevista 1).

La asignación del tratamiento a la población vulnerable fue adecuada y la intervención oportuna. La población no incluida en los primeros años del programa esperaba que se ampliara su cobertura (Guttandin 2007, 62) y buscaba garantizar su inclusión en los censos: “pasaban por la casa donde yo me quedaba porque sabían que estaba ahí, me decían ‘todavía no se pasó por tal y tal lugar’... había mucha expectativa” (Entrevista 5). Los efectos de la intervención generaron expectativas entre la población meta del resto del país, que quedaron fuera del programa por la focalización geográfica.

Entonces, esa fue una decisión de ir a los lugares donde la pobreza era más crónica. Esa era una decisión que tiene una lógica desde el punto de vista de cuando tenés recursos limitados. Tenés recursos limitados, entonces tenés que focalizar para ser más eficiente. El problema es que vos podías tener, por ejemplo, en Alto Verá - Itapúa, distrito hiper pobre, transferencias condicionadas, pero en Pirapó, en Fran, en San Pedro del Paraná, no había nada (Entrevista 4).

El estímulo al comercio asociado a las transferencias es corroborado por la evidencia, al señalarse que “si se les paga en el tinglado de la municipalidad, afuera del tinglado están todos estos macateros, que venden zapatos, ropa, juguete, remedio yuyo, lo que fuera, remedio de farmacia, de todo” (Entrevista 2). Además de su impacto en el consumo, también se constató que las transferencias incidieron positivamente en la planificación de la producción de los asentamientos campesinos y en la transmisión intergeneracional de conocimientos agrícolas, advirtiendo que “ha también upei a las escuelitas oĩa ikatu haguaicha oreko beneficios como huertas comunitarias y el alumnado tenía ahí prácticas” (Entrevista 12).

Las transferencias monetarias favorecieron la organización comunitaria mediante comités de mujeres que administraban fondos comunes y promovían proyectos productivos, generando dinámicas de autoayuda y empoderamiento. La participación de las beneficiarias en estos comités superaría el periodo de su participación en el programa, al señalar que “si el Estado no paga más Tekoporã nosotros tenemos, trabajamos, juntamos plata para cubrir los primeros, las cosas más necesarias, cosas básicas (que) necesitamos como personas, como madres de familia, y ese es nuestro objetivo principal” (Entrevista 1).

La asignación del tratamiento a la población vulnerable fue adecuada y la intervención oportuna. La población no incluida en los primeros años del programa esperaba que se ampliara su cobertura (Guttandin 2007, 62) y buscaba garantizar su inclusión en los censos: “pasaban por la casa donde yo me quedaba porque sabían que estaba ahí, me decían ‘todavía no se pasó por tal y tal lugar’... había mucha expectativa” (Entrevista 5). Los efectos de la intervención generaron expectativas entre la población meta del resto del país, que quedaron fuera del programa por la focalización geográfica.

Entonces, esa fue una decisión de ir a los lugares donde la pobreza era más crónica. Esa era una decisión que tiene una lógica desde el punto de vista de cuando tenés recursos limitados. Tenés recursos limitados, entonces tenés que focalizar para ser más eficiente. El problema es que vos podías tener, por ejemplo, en Alto Verá - Itapúa, distrito hiper pobre, transferencias condicionadas, pero en Pirapó, en Fran, en San Pedro del Paraná, no había nada (Entrevista 4).

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

[...] sabíamos que estábamos en distritos pobres, entonces sí o sí había un alto porcentaje de familias pobres, lo que no significaba que entraran al programa justamente por lo que te dije recién: un celular, por ejemplo ya le calificaba, dos celulares en la casa ya le subía su puntaje del ICV, pero no tenía saldo, o tenía saldo una vez al mes, ese teléfono era funcional 10 días al mes o 5 días [...] Familias con muchas necesidades, carencias. Y era muy injusto, eso era todo un debate, que el ICV consideraba, puntuaba muy por alto a familias que tuvieran una cocina a gas pero no consideraba que esa familia no tenía plata para comprar el gas, se acababa el gas y cocinaban en un brasero, pero tenían cocina. (Entrevista 7).

[...] entre la extrema pobreza y la pobreza hay una diferencia pero no es abismal, entonces hay poblaciones que están en pobreza, no van a ser clasificados por los instrumentos, pero algún evento ocurre en sus vidas, qué sé yo, alguno de los miembros de su familia se enferma, cae en cama y tiene un tratamiento costosísimo, y viven pidiendo solidaridad (Entrevista 2).

La demanda de cobertura del programa enfrentó desde un inicio limitaciones presupuestarias que condicionaron su alcance, prevaleciendo la percepción de que ‘es como que natural que no le alcance a todos, que eso nomás se puede hacer’ (Entrevista 2). Esta restricción, común a otros programas sociales del país, ya había sido señalada en evaluaciones previas: aunque en general se los consideraba bien diseñados y con metodologías operativas adecuadas, la regla era la asignación insuficiente de recursos, una ejecución deficiente y la discontinuidad en el flujo de fondos (Cohen & Tapia, 2001, p. 13).

La focalización estricta de Tekoporã, identificada como una de sus principales fortalezas, no solo definió un diseño sólido del programa, sino que también generó externalidades positivas en las comunidades donde se implementó. Al asegurar que los beneficios llegaran efectivamente a los sectores más vulnerables, el programa contribuyó a dinamizar economías locales, fortalecer formas de organización comunitaria y generar percepciones de equidad en la asignación de recursos. Estos efectos trascendieron el plano operativo, consolidando entre la población beneficiaria y sus comunidades una legitimidad institucional.

DESAFÍOS INTERINSTITUCIONALES

Aun cuando Tekoporã introdujo innovaciones relevantes en el diseño y la implementación de políticas sociales, su consolidación se vio limitada por problemas de coordinación interinstitucional. Estos legados dificultaron avanzar hacia un sistema integrado de protección social, capaz de articular intervenciones bajo una estrategia común y de largo plazo. En consecuencia, la construcción de una institucionalidad de bienestar más amplia quedó condicionada por la necesidad de superar dinámicas de dispersión y establecer mecanismos de gobernanza que favorezcan la complementariedad entre programas.

El gobierno central, a través de la Secretaría de Acción Social (SAS), fue la principal instancia responsable del diseño e implementación de Tekoporã. Si bien definió la estrategia territorial del programa, no tenía a su cargo la provisión de servicios de salud o educación requeridos para cumplir las corresponsabilidades. La coordinación integral dependía del Gabinete Social de la Presidencia, cuya composición variaba entre gobiernos (Duarte-Recalde, 2018).

Sin embargo, la ausencia de participación de este órgano en el diseño del programa generó dificultades operativas, ya que "ha conducido a dificultades para obtener personal de enlace en cada gabinete ministerial que participe en la implementación del programa" (Veras Soares & Britto, 2008, p. 25).

La falta de coordinación interinstitucional coincidió con la proliferación de programas sociales aislados, impulsados tanto por dependencias nacionales como por la cooperación internacional. Esta fragmentación derivó en competencia por beneficiarios: "la SAS tiene sus pobres, la DIBEN tiene sus pobres, el MAG tiene sus pobres, todos tienen sus pobres y compiten" (Entrevista 4). Evaluaciones y testimonios confirmaron que cada ministerio actuaba de forma autónoma, creando múltiples comités y consejos en las comunidades, lo que sobrecargaba a los beneficiarios sin generar articulación efectiva:

Cada Ministerio tenía su propio territorio. El Ministerio de Agricultura tenía su propia clientela, el Ministerio de Salud la suya, cada uno tiene su propio feudo y trabaja a espaldas, o sea, no se coordinaban. Entonces, ese era un archipiélago de instituciones y cada uno se iba y organizaba a la comunidad a su antojo, a su manera. El Ministerio de Agricultura creaba el Comités de Productores, por otro lado se iba Educación y creaba los Consejos de Padres, se iba el Ministerio de Salud y creaba los Consejos de Salud, se iban los de Niñez y creaban los Consejos de Niñez y, al final, una persona de la comunidad estaba en los siete consejos y no cumplía ningún rol. Era un problema serio (Entrevista 1).

La falta de coordinación entre el programa Tekoporã, los gabinetes de los ministerios involucrados y los funcionarios de salud y educación a nivel local, afectó el control de las contraprestaciones requeridas según el diseño original de la intervención . Por ello, la lógica condicionada de las transferencias monetarias pasó a un segundo plano y los esfuerzos institucionales se concentraron en hacer llegar los montos estipulados a la población, en tanto "el sólo hecho de distribuir estos recursos implicaría un alivio en la pobreza, por más que no se controlaba las corresponsabilidades" (Entrevista 4). El monitoreo del cumplimiento de las condicionalidades se implementó sistemáticamente recién desde 2014 (González-Delgado, 2015):

En los otros países Educación controla las corresponsabilidades de educación, Salud controla las propias corresponsabilidades de salud, y aquí la SAS tendría que controlar todas sus corresponsabilidades. Hablamos con Educación y ellos no podían hacer el control de las corresponsabilidades en educación. ¿Y por qué? Porque su sistema estadístico no registra la identidad de los alumnos. Y para nosotros la identidad es fundamental, no importa que en la escuela "tal" haya tanto por ciento de asistencia, no sabemos si nuestros beneficiarios asisten o no, teníamos que individualizar. Y ellos no, no nos ayudaron en eso, no hubo acuerdo. Salud la misma cosa, en Salud su sistema estadístico no registra la identidad de los pacientes, registra los eventos, tantas consultas, tantas inyecciones, atención.. pero no dice quién. Entonces no nos servía (Entrevista 1).

La escasa coordinación también era observable entre las instituciones del gobierno central vinculadas a la implementación del programa y los gobiernos municipales, en concordancia con la naturaleza multinivel del mecanismo. Los gobiernos municipales tuvieron gran visibilidad durante la implementación de Tekoporã, trabajando en la nominación del enlace burocrático local y apoyando actividades vinculadas,

20 AÑOS TEKOPORÃ MBARETE
Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay"

con su infraestructura y apoyo financiero (Veras Soares & Britto, 2008). Según la normativa de las Transferencias Monetarias Condicionadas, la convocatoria para la inclusión de beneficiarios del programa sería realizada por la SAS en locales municipales, con participación directa de las autoridades políticas en el proceso de selección, basado en indicadores de pobreza disponibles (Ley N° 4087/2011, Art. 3). Esta normativa ha sido cumplida regularmente e independientemente de la identidad partidaria de los gobiernos locales:

De todos los partidos apoyaron. De hecho, la capacitación se hizo en su mayoría en las municipalidades, la capacitación a los censistas. Todos los Intendentes facilitaron infraestructura para que se desarrolle el censo en su dependencia, porque finalmente era un beneficio para su comunidad, para su gente, directo. (Entrevista 7)

Otro componente central fueron los guías familiares o comunitarios, previstos en los manuales operativos e inspirados en experiencias regionales como el programa Puente/Chile Solidario (Veras Soares & Britto, 2008). Estos agentes constituyeron el vínculo directo entre Tekoporã y las familias beneficiarias, cumpliendo tareas de verificación de condicionalidades, promoción de hábitos de higiene y alimentación, orientación en el acceso a servicios públicos, apoyo en estrategias productivas y organización comunitaria, además de recolectar información sobre la evolución de los hogares (Serafini, 2015, p. 19). Sin embargo, la relevancia de su rol contrastaba con la insuficiencia de recursos destinados a fortalecer su presencia en los primeros años, siendo recién desde 2014 cuando se incorporaron facilitadores comunitarios con mayor formalidad y alcance (Brunetti, 2011; CEPADES, 2010; Serafini, 2015). Cada Ministerio tenía su propio territorio. El Ministerio de Agricultura tenía su propia clientela, el Ministerio de Salud la suya, cada uno tiene su propio feudo y trabaja a espaldas, o sea, no se coordinaban. Entonces, ese era un archipiélago de instituciones y cada uno se iba y organizaba a la comunidad a su antojo, a su manera. El Ministerio de Agricultura creaba el Comités de Productores, por otro lado se iba Educación y creaba los Consejos de Padres, se iba el Ministerio de Salud y creaba los Consejos de Salud, se iban los de Niñez y creaban los Consejos de Niñez y, al final, una persona de la comunidad estaba en los siete consejos y no cumplía ningún rol. Era un problema serio (Entrevista 1).

La falta de coordinación entre el programa Tekoporã, los gabinetes de los ministerios involucrados y los funcionarios de salud y educación a nivel local, afectó el control de las contraprestaciones requeridas según el diseño original de la intervención . Por ello, la lógica condicionada de las transferencias monetarias pasó a un segundo plano y los esfuerzos institucionales se concentraron en hacer llegar los montos estipulados a la población, en tanto "el sólo hecho de distribuir estos recursos implicaría un alivio en la pobreza, por más que no se controlaba las corresponsabilidades" (Entrevista 4). El monitoreo del cumplimiento de las condicionalidades se implementó sistemáticamente recién desde 2014 (González-Delgado, 2015):

En los otros países Educación controla las corresponsabilidades de educación, Salud controla las propias corresponsabilidades de salud, y aquí la SAS tendría que controlar todas sus corresponsabilidades. Hablamos con Educación y ellos no podían hacer el control de las corresponsabilidades en educación. ¿Y por qué? Porque su sistema estadístico no registra la identidad de los alumnos. Y para nosotros la identidad es fundamental, no importa que en la escuela "tal" haya tanto por ciento de asistencia,

no sabemos si nuestros beneficiarios asisten o no, teníamos que individualizar. Y ellos no, no nos ayudaron en eso, no hubo acuerdo. Salud la misma cosa, en Salud su sistema estadístico no registra la identidad de los pacientes, registra los eventos, tantas consultas, tantas inyecciones, atención.. pero no dice quién. Entonces no nos servía (Entrevista 1)

En suma, los desafíos de coordinación interinstitucional evidencian que Tekoporã, pese a constituir una innovación en el marco de la política social paraguaya, se implementó en un entorno de fragmentación estatal que limitó su alcance.

La superposición de programas, la débil articulación con ministerios sectoriales y las restricciones en la capacidad de los gobiernos locales y de los guías familiares mostraron los límites de un modelo que, si bien introdujo criterios técnicos y reglas transparentes, no logró consolidar una institucionalidad de bienestar plenamente integrada. Esta tensión entre innovación y debilidad estructural constituye una de las claves para comprender tanto los logros como las limitaciones del programa en su contribución a la democratización de la protección social en Paraguay.

CONCLUSIÓN

La experiencia de Tekoporã también pone de relieve las tensiones propias de un proceso de construcción institucional en el que los avances procedimentales conviven con severas limitaciones de capacidad estatal. La escasa articulación entre dependencias, las dificultades para controlar las condicionalidades y la insuficiencia de recursos muestran los límites de un modelo que, aún consolidado como política de Estado, no logró articular una institucionalidad de bienestar plenamente integrada.

En este sentido, Tekoporã constituye un caso emblemático para analizar la relación entre innovación institucional y democratización en Paraguay. Su trayectoria evidencia que incluso en contextos de baja capacidad estatal pueden desarrollarse programas que amplían derechos, aunque sus alcances se mantengan condicionados por los legados de políticas. Reconocer esta tensión es fundamental no sólo para evaluar los logros del programa, sino también para proyectar los desafíos de construir una política social coherente con las promesas pendientes de la democratización paraguaya.

El análisis de Tekoporã permite comprender cómo, en un contexto de democratización con persistentes debilidades institucionales, fue posible ensayar mecanismos innovadores en el campo de la política social. Tekoporã introdujo reglas claras de focalización, procedimientos operativos estandarizados y mecanismos de acompañamiento que supusieron una ruptura con los esquemas asistenciales clientelares que habían predominado históricamente. Estas innovaciones se desarrollaron en un entorno marcado por la fragmentación de los regímenes contributivos, la escasa cobertura de protección social y la ausencia de una estrategia estatal sostenida.

El programa destacó no solo por su diseño normativo y su capacidad de llegar a la población más vulnerable, sino también por generar externalidades positivas en las comunidades, contribuyendo a dinamizar economías locales, fortalecer la organización comunitaria y legitimar la presencia del Estado en territorios históricamente marginados. Estos efectos, aunque limitados por problemas de coordinación interinstitucional, evidencian que la innovación institucional no se reduce al plano técnico, sino que se vincula directamente con la construcción de confianza en la acción pública. A su vez, se destaca que el sentido de compromiso de los funcionarios fue decisivo para sostener la implementación del programa más allá de las limitaciones institucionales.

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

BIBLIOGRAFÍA

- Altman, D., & Castiglioni, R. (2020). Determinants of Equitable Social Policy in Latin America (1990–2013). Journal of Social Policy, 49(4), 763–784. https://doi.org/10.1017/S0047279419000734
- Amarante, V., & Brun, M. (2018). Cash Transfers in Latin America: Effects on Poverty and Redistribution. Economía, 19(1), 1–31. https://doi.org/10.1353/eco.2018.0006
- Bertranou, F., Marinakis, A., & Reinecke, G. (2003). Paraguay. Empleo y protección social. Desafíos institucionales para reducir la pobreza. Organización Internacional del Trabajo (OIT). https://www.usp2030.org/gimi/ShowRessource.action;jsessionid=g-bfrVF_3OkgTer9swTvnQEpAblfzwuGOxUnphv_lx1CcseEC-Z7!445242879?lang=PT&id=7827
- Brunetti, V. (2011). Rompiendo el círculo de la pobreza. Ñañakarapu’a hagua mboriahúgui. Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República del Paraguay.
- Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la Experiencia Reciente en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas; CEPAL. https://www.cepal.org/es/publicaciones/27854-programas-transferencias-condicionadas-balance-la-experiencia-reciente-america
- CEPADES. (2010, octubre). Documento A. Informe Final. Monitoreo Externo de la Interacción y Articulación de Actores Operativos del Programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (Tekopora y Propaís II - Componente TCI). CEPADES.
- Cohen, E., & Tapia, L. (2001). Gestión de programas sociales en América Latina: Análisis de casos, Vol. V: el Programa de Inversión Social en Paraguay, PROPAIS. CEPAL. https://www.cepal.org/es/publicaciones/5986-gestion-programas-sociales-america-latina-analisis-casos-vol-v-programa-inversion
- De La O, A. L. (2015). Crafting Policies to End Poverty in Latin America: The Quiet Transformation. Cambridge University Press. Centroamericana de Ciencias Sociales (RCCS), 2(2), 41–77.
- Molinas, J., Pérez-Liñán, A., Saiegh, S., & Montero, M. (2011). De la concentración a la fragmentación. El juego político en Paraguay en los últimos 50 años. En C. Scartascini, P. T. Spiller, E. Stein, & M. Tommasi (Eds.), El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas? (pp. 341–384). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Osorio-Gonnet, C. (2018). A Comparative Analysis of the Adoption of Conditional Cash Transfers Programs in Latin America. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 21(4), 385–401. https://doi.org/10.1080/13876988.2018.1491671
- Perez Ribas, R., Issamu Hirata, G., & Veras Soares, F. (2010). El Programa Tekopora de Transferencias Monetarias de Paraguay: Un Debate sobre Métodos de Selección de Beneficiarios. Revista CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 209–221.

- Serafini, V. (2015). Perfil Sectorial y Evaluación Cualitativa del Programa Tekopora. Dirección de Estudios Económicos, Sub Secretaría de Estado de Economía del Ministerio de Hacienda de Paraguay.

- Simpson, J. P. (2018). Do donors matter most? An analysis of conditional cash transfer adoption in Sub-Saharan Africa. Global Social Policy, 18(2), 143–168. https://doi.org/10.1177/1468018117741447

- Sociedad de Estudios Rurales y Cultura Popular (SER) & Dirección Nacional de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP). (2011). Evaluación de Impacto de Tekoporã. Informe Final [Reporte Técnico]. Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República del Paraguay. http://biblioteca.sas.gov.py:8080/handle/123456789/358

- Sugiyama, N. B. (2011). The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas. Global Social Policy, 11(2–3), 250–278. https://doi.org/10.1177/1468018111421295

- Veras Soares, F., & Britto, T. (2008). Encarando las Limitaciones en la Capacidad para Transferencias Monetarias Condicionadas en Latinoamérica: Los Casos de El Salvador y Paraguay (No. 38; p. 37). Centro Internacional de Pobreza. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. https://ideas.repec.org/p/ipc/wpespa/38.html

- Veras Soares, F., Perez Ribas, R., & Issamu Hirata, G. (2008). Los Logros y las Carencias de las Transferencias de Efectivos Condicionadas: Evaluación del Impacto del Programa Tekopora del Paraguay. Centro Internacional de Pobreza. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. https://ideas.repec.org/p/ipc/pubesp/2529156.html

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

TRAYECTORIAS DE INTERVENCIÓN PROFESIONAL DE LAS Y LOS TRABAJADORES SOCIALES COMO GUÍAS FAMILIARES DEL PROGRAMA TEKOPORÃ

AUTOR: Pedro Giménez

RESUMEN

El presente estudio analiza las trayectorias de intervención profesional de trabajadores sociales en su rol de guías familiares del Programa Tekoporã, política social orientada a reducir la pobreza extrema mediante transferencias monetarias condicionadas y acompañamiento sociofamiliar. El objetivo fue describir las experiencias profesionales, las estrategias de intervención utilizadas, las limitaciones u obstáculos enfrentados y el impacto de su práctica en el fortalecimiento del programa.

Se optó por una metodología cualitativa con enfoque fenomenológico, basada en entrevistas semiestructuradas, grupos focales y análisis documental de normativas y manuales operativos. La información recolectada fue analizada mediante codificación abierta y construcción de categorías temáticas, garantizando la confidencialidad y el consentimiento informado de los participantes.

Los principales hallazgos muestran que las/os guías familiares desempeñan múltiples funciones: acompañamiento sociofamiliar, verificación de corresponsabilidades,orientación educativa y de salud, mediación de conflictos, articulación interinstitucional y actividades de sensibilización comunitaria. Se identificaron obstáculos estructurales, como la sobrecarga de familias asignadas, limitaciones logísticas y tecnológicas, falta de capacitación específica y escaso reconocimiento institucional de su aporte profesional.

A pesar de estas limitaciones, las/los trabajadores sociales desarrollan competencias socioemocionales (escucha activa, empatía, contención emocional), habilidades de resolución de conflictos y capacidades de gestión comunitaria que fortalecen el alcance del programa.

El estudio aporta evidencia sobre la importancia de reconocer el aporte del trabajo social en su rol de guía familiar mediante perfiles claros, formación continua y mejores condiciones laborales, así como la necesidad de valorar su contribución estratégica en políticas sociales inclusivas y sostenibles. Estos resultados contribuyen a la discusión académica sobre la intervención profesional del trabajo social en contextos de pobreza y la formulación de propuestas de mejora para la política pública en Paraguay.

INTRODUCCIÓN

“Trayectorias de intervención profesional de las y los trabajadores sociales en su función de guías familiares del programa Tekoporã” es una investigación que se enmarca en el contexto de las políticas sociales implementadas en Paraguay y sus implicaciones en la vida de las familias en situación de vulnerabilidad. A través de un enfoque cualitativo, se exploran las experiencias de las y los trabajadores sociales que, en su papel de guías familiares, enfrentan una serie de desafíos y limitaciones inherentes a su labor. En la primera parte del documento, el contexto teórico y epistemológico analiza cómo las políticas sociales, especialmente las de transferencia monetaria condicionada, interactúan con las realidades sociales de las participantes del programa. Este análisis se complementa con un examen detallado de la estructura y objetivos del Programa Tekoporã, una estrategia clave en la lucha contra la pobreza en el país.En la segunda parte, el aspecto metodológico presenta el diseño de la investigación, que incluye la recolección de datos a través de entrevistas y grupos focales, y busca captar las vivencias y percepciones de las y los trabajadores sociales en su trabajo cotidiano, así como las estrategias que implementan para abordar las necesidades de las familias a su cargo.

En el tercer momento, se exponen los principales hallazgos del trabajo. Se describen las rayectorias de intervención de los trabajadores sociales, sus roles multifacéticos y las condiciones laborales que enfrentan. Se destacan tanto los logros como las limitaciones que estos profesionales experimentan en su labor cotidiana. Finalmente, las conclusiones y reflexiones finales abordan la importancia de fortalecer el apoyo institucional, mejorar las condiciones laborales y promover una formación continua que potencie el impacto de la intervención social. Se invita al lector a sumergirse en cada sección del documento, donde se despliega un análisis profundo y crítico que busca contribuir al mejoramiento de las intervenciones profesionales en el ámbito del trabajo social en Paraguay.

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

MARCO TEÓRICO

POLÍTICAS SOCIALES Y TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA

Las políticas sociales en el contexto neoliberal han evolucionado hacia la implementación de programas de transferencia monetaria condicionada (PTMC), cuyo objetivo inmediato es aliviar la pobreza y, a largo plazo, romper el ciclo intergeneracional de exclusión social.

Autores como Cecchini y Madariaga (2011) destacan que estos programas combinan la asistencia económica con la exigencia de condicionalidades en salud y educación, lo que los convierte en herramientas de construcción de capital humano.

En América Latina, la expansión de los Programas de Transferencia Monetaria con Corresponsabilidad ha estado acompañada de procesos de institucionalización de mecanismos de evaluación y monitoreo, lo que ha permitido generar evidencia sobre su impacto.

Estudios recientes Cecchiniy Madariaga (2011) destacan mejoras en indicadores de escolarización y atención médica preventiva, así como en la reducción de brechas de acceso a la alimentación. Sin embargo, persisten cuestionamientos sobre su sostenibilidad y la necesidad de complementar estas transferencias con estrategias de desarrollo productivo y generación de empleo.

En Paraguay, el Programa Tekoporã constituye un ejemplo paradigmático de PTMC, orientado a familias en situación de pobreza extrema, con un esquema de acompañamiento sociofamiliar y comunitario implementado por guías familiares y con una incorporación progresiva de trabajadores/as sociales. Este modelo busca promover la corresponsabilidad de las familias beneficiarias en áreas como educación y salud, al tiempo que fortalece el tejido social mediante la orientación técnica y la articulación con instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.

ROL DEL TRABAJO SOCIAL EN CONTEXTOS DE VULNERABILIDAD.

El trabajo social, como profesión comprometida con la justicia social y la equidad, se enfrenta desafíos significativos en contextos de pobreza estructural. Matus (2003) señala que la intervención profesional se configura como una gramática de acción, donde el encuentro dialógico con los sujetos sociales se convierte en un espacio de construcción colectiva.

Cazzaniga (2020) analiza la reconfiguración de la intervención profesional en escenarios de crisis, destacando la necesidad de competencias flexibles y un compromiso ético-político con la población vulnerable. Su concepto de “desborde” profesional se vincula con los desafíos del trabajo social en políticas sociales condicionadas.

El trabajo social, como profesión comprometida con la justicia social y la equidad, se enfrenta desafíos significativos en contextos de pobreza estructural. Matus (2003) señala que la intervención profesional se configura como una gramática de acción, donde el encuentro dialógico con los sujetos sociales se convierte en un espacio de construcción colectiva.

Cazzaniga (2020) analiza la reconfiguración de la intervención profesional en escenarios de crisis, destacando la necesidad de competencias flexibles y un compromiso ético-político con la población vulnerable. Su concepto de “desborde” profesional se vincula con los desafíos del trabajo social en políticas sociales condicionadas.

Esta perspectiva ha sido enriquecida en años recientes con aportes que destacan la necesidad de incorporar un enfoque de derechos humanos y de interculturalidad en la práctica profesional (Raichelis et al., 2024).

En el caso de Tekoporã, la función de guía familiar exige competencias en la escucha activa, orientación sociofamiliar, gestión de redes comunitarias y articulación interinstitucional, así como la capacidad de mediar

entre las condicionalidades del programa y la realidad cotidiana de las familias.

El rol de los trabajadores sociales se amplía hacia la facilitación de procesos de empoderamiento comunitario y la promoción de la participación social, lo que requiere formación continua y respaldo institucional adecuado. Según Cazzaniga (2020), el rol del trabajo social atraviesa un proceso de reconfiguración en respuesta a escenarios cada vez más complejos y cambiantes, como es el caso de Tekoporã, donde las demandas sociales desbordan las capacidades tradicionales de intervención.

TRAYECTORIAS PROFESIONALES Y ACOMPAÑAMIENTO SOCIOFAMILIAR

El concepto de trayectoria profesional, según Bourdieu (1997), hace referencia a la serie de posiciones sucesivas ocupadas por un agente en un espacio social en transformación.

Aplicado al trabajo social, permite comprender cómo las/los profesionales construyen su identidad a partir de experiencias laborales, formación continua y prácticas reflexivas.

Esto implica reconocer que cada trayectoria está atravesada por factores estructurales (políticas públicas,-condiciones laborales) y subjetivos (motivaciones, expectativas y valores profesionales).

Según Lera et al. (2007), el estudio de las trayectorias de intervención profesional permite comprender cómo las/los trabajadores sociales configuran y transforman sus prácticas a lo largo del tiempo, en función de los distintos contextos que enfrentan. Se destaca que dichas trayectorias no solo implican la acumulación de experiencia técnica, sino también, para el caso de Tekoporã, el desarrollo de procesos de acompañamiento sociofamiliar y comunitario, donde se fortalecen redes sociales y se generan aprendizajes significativos que retroalimentan la propia práctica profesional.

En esencia, el trabajo social es dinámico y reflexivo. Los/as trabajadores/as sociales crecen profesionalmente a través de la interacción auténtica con las personas que atienden, construyendo saberes y habilidades que les permiten ofrecer un aporte más integral y duradero.

En relación con los distintos contextos, Cazzaniga (2019) plantea problemáticas del desborde. En ese sentido, se puede observar que la intervención como guía familiar se desarrolla en territorios complejos, donde confluyen la dimensión técnica y el compromiso ético-político, generando aprendizajes y tensiones que impactan directamente en la Práctica profesional.

Analizar estas trayectorias permite identificar competencias adquiridas, estrategias de adaptación frente a escenarios cambiantes y los efectos de las políticas sociales sobre la identidad profesional del trabajo social.

METODOLOGÍA

La investigación adoptó un enfoque cualitativo con diseño fenomenológico, orientado a comprender las experiencias de las/los trabajadores sociales desde su propia perspectiva, permitiendo reconstruir significados, identificar tensiones y reconocer prácticas profesionales emergentes. Esta elección metodológica se justifica por la necesidad de explorar dimensiones subjetivas y contextuales de la intervención social, las cuales no pueden ser captadas mediante diseños exclusivamente cuantitativos.

PARTICIPANTES

El universo de la investigación estuvo conformado por todas las y los trabajadores sociales que se desempeñan como guías familiares del programa Tekoporã. La unidad de análisis fue cada uno de las y los profesionales de Trabajo Social del Programa Tekoporã que cumplen funciones como guías familiares, con un mínimo de 4 años de experiencia y que acompañen al menos 50 familias en los territorios.

El 90% de los/as profesionales fueron mujeres y el 10% hombres; las edades oscilaron entre 29 y 40 años, y la antigüedad declarada osciló entre 5 y 15 años de servicio.

Además de estas entrevistas individuales con acompañamiento en territorio, se realizó un grupo focal con trabajadoras/es sociales con edades entre 31 y 40 años, y con 6 y 15 años de antigüedad.

Las razones fundamentales para considerar a estos profesionales como unidades de análisis radican en que son los encargados directos de brindar apoyo,

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

orientación y acompañamiento a las familias beneficiarias. Con esto, se buscó comprender en profundidad su experiencia laboral, perspectivas, desafíos y logros en el contexto del Programa Tekoporã.

RECOPILACIÓN DE DATOS

La recopilación de datos fue realizada mediante entrevistas semiestructuradas, observación participante y un grupo focal con trabajadora/res sociales del Programa Tekoporã. Estas técnicas cualitativas permitieron que las y los participantes describieran sus experiencias en detalle. Esto implicó la construcción de los distintos incidentes críticos (eventos, situaciones o encuentros que son significativos) capturados a través de entrevistas u observaciones en campo.

ANÁLISIS DE DATOS

El análisis se desarrolló en tres etapas: (a) lectura exploratoria de las transcripciones y documentos para familiarización con el contenido; (b) codificación abierta, donde se identificaron categorías emergentes relacionadas con trayectorias profesionales,estrategias de intervención, competencias desarrolladas y limitaciones estructurales; y (c) construcción de ejes temáticos y relaciones entre categorías. Se empleó el método de comparación constante propio de la teoría fundamentada, lo que permitió refinar las categorías hasta alcanzar saturación teórica.

VALIDACIÓN Y RIGOR A TRAVÉS DE LA TRIANGULACIÓN DE DATOS.

El análisis cualitativo implica el uso de múltiples fuentes y la participación de investigadores en el proceso. La triangulación de fuentes, que incluye entrevistas individuales, grupos focales y observación, garantiza que los hallazgos reflejen con precisión las experiencias de las y los trabajadores sociales en su rol de guía familiar. Asimismo, la triangulación metodológica enriquece el análisis al ofrecer una visión más completa de las prácticas en el terreno. La triangulación teórica permite interpretar los resultados desde diferentes perspectivas conceptuales, destacando su importancia en la investigación cualitativa (Hernández Sampieri et al., 2018).

Además, la validación del instrumento de recolección de datos se realizó con la colaboración de expertos en trabajo social y metodología de investigación, quienes evaluaron su claridad y pertinencia. Este proceso de ajuste permitió asegurar que los elementos fueran comprensibles y adecuados para captar las experiencias de las y los participantes, complementado por entrevistas previas como prueba piloto con guías familiares similares a la población de estudio.

CONSIDERACIONES ÉTICAS

Se garantizó la confidencialidad de las/os participantes mediante el uso de seudónimos y el resguardo seguro de las grabaciones y transcripciones. Todos los participantes firmaron un consentimiento informado en el que se explicaba el objetivo de la investigación, la voluntariedad de su participación y la posibilidad de retirarse en cualquier momento. Se aseguró el uso exclusivo de la información con fines académicos y se cumplió con los lineamientos éticos correspondientes.

RESULTADOS

TRAYECTORIAS DE INGRESO Y COTIDIANIDAD PROFESIONAL

Los/as participantes relataron diversas motivaciones para incorporarse como guías familiares: vocación de servicio, interés en el trabajo comunitario y búsqueda de estabilidad laboral. Una proporción importante señaló que su incorporación respondió al deseo de participar en un programa nacional con impacto social directo, lo que les permitía sentir un propósito profesional más allá de una ocupación administrativa.

Otros entrevistados destacaron la oportunidad de obtener experiencia en intervención comunitaria como un valor agregado para su desarrollo profesional.

Sin embargo, la mayoría coincidió en que el cargo exige una adaptación rápida y un aprendizaje continuo, debido a la complejidad de las problemáticas sociales abordadas.

La falta de una inducción inicial estructurada llevó a que muchos aprendieran mediante la práctica (en el camino), así como a través del acompañamiento de colegas experimentados y la construcción de redes de apoyo informal entre los/as mismos guías familiares.

La consolidación de la experiencia profesional, de acuerdo con los testimonios, se produjo generalmente después de un año de experiencia en el cargo, cuando los/as guías ya habían desarrollado estrategias propias de trabajo y habían construido vínculos de confianza con las familias y la comunidad.

A partir de entonces, su labor se amplió más allá de la verificación de condicionalidades, integrando acciones de acompañamiento sociofamiliar y comunitario más complejas,como la articulación de servicios locales y la promoción de la participación ciudadana en la comunidad.

ROLES Y MULTIFUNCIONES DE LOS TRABAJADORES SOCIALES COMO GUÍAS FAMILIARES

Los/as trabajadores sociales que se desempeñan como guías familiares en el Programa Tekoporã cumplen un rol clave en la implementación de políticas sociales orientadas a la reducción de la pobreza extrema. Su función principal es acompañar a las familias beneficiarias en el cumplimiento de las corresponsabilidades del programa (educación, salud), al tiempo que promueven el acceso a derechos básicos.

Este rol se desarrolla bajo un enfoque de proximidad, lo que implica un contacto directo con las familias a través de visitas domiciliarias y un conocimiento profundo de sus realidades sociales, económicas y culturales.

Las multifunciones exigen la adaptación a las necesidades diversas de las familias, donde asumen múltiples roles, tales como: educadores, psicólogos, médicos y, en ocasiones, hasta “taxistas” cuando las familias lo requieren para acceder a servicios básicos.

Además de su labor administrativa vinculada al registro y seguimiento de datos, los guías familiares ejercen funciones de orientación y apoyo sociofamiliar. Esto incluye la identificación de problemáticas prioritarias, la derivación a servicios especializados (salud, asistencia social, justicia) y la articulación de redes comunitarias que contribuyen al ortalecimiento del tejido social.

La intervención también se extiende al ámbito educativo y de sensibilización, abordando temáticas como hábitos de higiene, igualdad de género y prevención de violencia intrafamiliar, entre otras.

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN

Las estrategias de intervención profesional de los/as guías familiares reflejan las distintas formas en que cada trabajador social se aproxima a las familias de manera singular. Los contextos, las historias y los vínculos que se generan son propios de cada profesional y constituyen elementos distintivos de su práctica.

En ese marco, los/as guías familiares implementaron un conjunto de estrategias de intervención diseñadas para responder a la diversidad de necesidades detectadas en los territorios. Entre ellas,

las visitas domiciliarias periódicas constituyen la herramienta central para establecer relaciones de confianza, recolectar información actualizada sobre la situación familiar y brindar orientación directa.

Estas visitas se complementan con reuniones comunitarias, actividades de sensibilización y acompañamiento en trámites burocráticos.

Los/as profesionales destacan la importancia de lo que denominan “radiografía de la familia”, la cual permite obtener una imagen integral de la estructura, composición, historia, interacciones, fortalezas y situaciones problemáticas que atraviesa cada grupo familiar. Esta herramienta, complementada con el uso de técnicas participativas, ejemplos prácticos y un seguimiento periódico, permite una comprensión integral de la realidad de las familias.

El conocimiento de las características, dinámicas y situaciones de cada grupo familiar es clave para poder diseñar e implementar estrategias de intervención que respondan a sus necesidades específicas. Esto requiere de un proceso exhaustivo de diagnóstico que va más allá de una evaluación superficial.

Si bien es cierto que las estrategias de intervención reflejan el mandato institucional, es posible visualizar también las concepciones y explicaciones que las y los trabajadores sociales tienen sobre la cuestión social.

El énfasis en el conocimiento profundo de las familias y la planificación conjunta de las acciones evidencian una visión de la cuestión social vinculada a las particularidades de cada contexto familiar y la necesidad de que las familias se involucren activamente en sus propios procesos de cambio.

ENTRE LA SOBRECARGA Y LA INVISIBILIZACIÓN: OBSTÁCULOS DEL TRABAJO SOCIAL EN TEKOPORÃ

Las estrategias de intervención profesional de los/as guías familiares reflejan las distintas formas en que cada trabajador social se aproxima a las familias de manera singular. Los contextos, las historias y los vínculos que se generan son propios de cada profesional y constituyen elementos distintivos de su práctica.

En ese marco, los/as guías familiares implementaron un conjunto de estrategias de intervención diseñadas para responder a la diversidad de necesidades detectadas en los territorios. Entre ellas, las visitas domiciliarias periódicas constituyen la herramienta central para establecer relaciones de confianza, recolectar información actualizada sobre la situación familiar y brindar orientación directa.

Los/as profesionales destacan la importancia de lo que denominan “radiografía de la familia”, la cual permite obtener una imagen integral de la estructura, composición, historia, interacciones, fortalezas y situaciones problemáticas que atraviesa cada grupo familiar. Esta herramienta, complementada con el uso de técnicas participativas, ejemplos prácticos y un seguimiento periódico, permite una comprensión integral de la realidad de las familias.

El conocimiento de las características, dinámicas y situaciones de cada grupo familiar es clave para poder diseñar e implementar estrategias de intervención que respondan a sus necesidades específicas. Esto requiere de un proceso exhaustivo de diagnóstico que va más allá de una evaluación superficial.

Si bien es cierto que las estrategias de intervención reflejan el mandato institucional, es posible visualizar también las concepciones y explicaciones que las y los trabajadores sociales tienen sobre la cuestión social.

El énfasis en el conocimiento profundo de las familias y la planificación conjunta de las acciones evidencian una visión de la cuestión social vinculada a las particularidades de cada contexto familiar y la necesidad de que las familias se involucren activamente en sus propios procesos de cambio.

COMPETENCIAS DESARROLLADAS

A pesar de estos obstáculos, la experiencia como guía familiar permitió a los/as trabajadores/as sociales desarrollar un conjunto de competencias clave para la intervención sociofamiliar. Entre las habilidades más relevantes se encuentran la escucha activa y la empatía, esenciales para generar vínculos de confianza y comprender la complejidad de las situaciones familiares.

Matus (2003) plantea que la intervención social constituye una gramática profesional que destaca la importancia del encuentro dialógico con los sujetos de intervención, lo que implica una disposición a escuchar y comprender, aspectos fundamentales de la escucha activa.

Se destacaron también las capacidades en resolución de conflictos, manejo de crisis y mediación, necesarias para abordar disputas intrafamiliares o tensiones comunitarias.

El trabajo en red y la gestión comunitaria se identificaron como competencias estratégicas, dado que el éxito de la intervención depende en gran medida de la capacidad de movilizar recursos locales y articular acciones con múltiples instituciones.

La resolución de conflictos se reconoce como una competencia clave del rol del trabajo social como guía familiar, ya que implica mediar tensiones intrafamiliares y comunitarias de manera efectiva. Esta capacidad está vinculada a la construcción de un encuentro dialógico (Matus, 2003), la flexibilidad en la intervención profesional (Cazzaniga, 2020) y el desarrollo de competencias socioemocionales en contextos de políticas sociales condicionadas (Raichelis et al., 2024; Lera et al., 2007).

Adicionalmente, los/as participantes refieren haber desarrollado competencias de adaptabilidad cultural y contextual, que les permiten ajustar sus estrategias de intervención a las particularidades de cada comunidad y familia.

Esta flexibilidad profesional se complementa con habilidades de gestión del tiempo y priorización de casos, fundamentales para optimizar el trabajo con múltiples familias simultáneamente.

AMBIENTE DE TRABAJO Y CULTURA ORGANIZACIONAL

El ambiente de trabajo de los/as trabajadores/as sociales que se desempeñan como guías familiares en el Programa Tekoporã está estrictamente condicionado por la cultura organizacional de la institución. Dicha cultura se caracteriza por una estructura jerárquica orientada al cumplimiento de metas operativas vinculadas al control de condicionalidades, lo que genera una percepción de que el rol profesional se reduce a funciones administrativas, dejando en un segundo plano el componente técnico y humano de la intervención social.

Este marco influye en las dinámicas laborales, en las que prima la presión por indicadores de desempeño y la necesidad de adaptarse a contextos cambiantes con recursos limitados.

Desde la perspectiva de la identidad profesional, Dubar (2002) señala que esta cultura organizacional impacta directamente en la construcción de la identidad de los guías familiares, quienes experimentan tensiones entre el ideal del trabajo social basado en la promoción de derechos y la lógica de control propia de los programas de transferencia condicionada.

En este contexto, el ambiente de trabajo se percibe como flexible pero precario, caracterizado por alta rotación de personal, sobrecarga laboral y carencia de recursos logísticos y tecnológicos, lo que coincide con las reflexiones de Raichelis et al. (2024) sobre la precarización laboral en las políticas sociales.

La cultura organizacional, aunque promueve valores de compromiso y cercanía con las comunidades, carece de mecanismos efectivos de reconocimiento y desarrollo profesional específico para el trabajo social, lo que afecta la motivación, la estabilidad emocional y el sentido de pertenencia de los/as trabajadores/as sociales.

Esta situación pone de relieve la necesidad de repensar la cultura organizacional del Programa Tekoporã hacia un modelo más inclusivo, participativo y orientado al fortalecimiento de la identidad profesional del trabajo social, que reconozca tanto las competencias técnicas como el valor estratégico de la intervención sociofamiliar en la efectividad del programa.

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

RECONOCIMIENTO PROFESIONAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE TEKOPORÃ

La investigación evidencia el papel fundamental del trabajo social en las políticas sociales y, en concreto, en los programas de transferencia condicionada como Tekoporã, así como sus desafíos en contextos de alta vulnerabilidad. Se evidencian dos elementos centrales: el potencial transformador de la intervención profesional como herramienta de inclusión social, y las tensiones generadas por la precarización estructural del trabajo, las cuales inciden directamente en la calidad y sostenibilidad de la atención brindada.

EL POTENCIAL TRANSFORMADOR EN TENSIÓN CON LA PRECARIZACIÓN LABORAL

Por un lado, se destaca el potencial transformador de la intervención de los guías familiares, quienes, mediante la cercanía con los hogares, la construcción de confianza y estrategias adaptadas al contexto, contribuyen significativamente a la inclusión social (Cazzaniga, 2001). Sin embargo, esta labor se desarrolla en condiciones laborales precarias, caracterizadas por alta carga de trabajo, escasos recursos logísticos y capacitación limitada, dentro de una cultura laboral caracterizada por la flexibilidad y transferencia de responsabilidades hacia el trabajador (Guerra, 2015). Esto, sumado a contratos temporales y la ausencia de un plan de carrera (Espinosa, 2022), afecta la estabilidad profesional y la calidad de la atención brindada.

INVISIBILIZACIÓN DEL APORTE PROFESIONAL

Uno de los elementos más relevantes identificados en la investigación es la limitada visibilidad y el insuficiente reconocimiento institucional del rol de los/as trabajadores/as sociales que se desempeñan como guías familiares.

Si bien estos profesionales cumplen funciones clave en el acompañamiento sociofamiliar, la articulación interinstitucional y la promoción de derechos, su labor es comúnmente percibida desde un enfoque administrativo centrado únicamente en el control de las condicionalidades del Programa Tekoporã, dejando en segundo plano el componente técnico y humano de la intervención social.

Este fenómeno genera diversas consecuencias negativas. En primer lugar, afecta la motivación y la identidad profesional, ya que muchos profesionales reportaron sentirse valorados únicamente como ejecutores de tareas operativas, sin que se reconozca la complejidad de su formación académica y su compromiso ético en la intervención profesional.

En segundo lugar, limita las oportunidades de desarrollo profesional, dado que la ausencia de un marco institucional que valore sus competencias restringe la creación de planes de carrera y programas de capacitación específica.

La falta de reconocimiento tiene también implicancias simbólicas importantes, pues invisibiliza el impacto positivo que generan en las comunidades: construcción de redes sociales, contención emocional y promoción de derechos. Este fenómeno coincide con lo señalado por estudios sobre la precarización del trabajo social en políticas sociales condicionadas, donde la flexibilidad laboral y la alta rotación de personal contribuyen a una desprofesionalización percibida (Raichelis et al., 2024).

COMPROMISO PROFESIONAL Y COMPETENCIAS DESARROLLADAS

A pesar de estos obstáculos estructurales, se observa un alto compromiso de los trabajadores sociales y el desarrollo de competencias socioemocionales significativas, como escucha activa, mediación de conflictos y gestión de redes comunitarias.

Estas competencias, desarrolladas en la práctica cotidiana, demuestran la capacidad adaptativa de los profesionales y su compromiso con la calidad de la intervención, independientemente de las limitaciones institucionales.

CONCLUSIONES

El análisis de las trayectorias de intervención de los trabajadores sociales como guías familiares del Programa Tekoporã evidencia que el rol desempeñado por estos profesionales va más allá de la simple verificación de corresponsabilidades. Se trata de un trabajo integral que combina acompañamiento sociofamiliar, construcción de redes comunitarias y articulación interinstitucional en un contexto de pobreza extrema.

Sin embargo, el estudio confirma que este potencial se desarrolla en un marco de precariedad estructural, caracterizado por sobrecarga de tareas, insuficiencia de recursos logísticos y tecnológicos, y ausencia de un plan de capacitación continua.

Esta situación coincide con la reflexión de Raichelis et al. (2024), quienes advierten que las políticas asistenciales de tipo condicionado, cuando no se acompañan de procesos de fortalecimiento institucional, pueden reproducir desigualdades y limitar el impacto esperado.

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bourdieu, P. (1997). Razones prácticas: Sobre la teoría de la acción. Anagrama.
- Campos, D., De Llamas, P. A., & Benavidez, M. C. (2011). Evaluación de impacto de
- Tekoporã: Informe final. Sociedad de Estudios Rurales y Cultura Popular.
- Cazzaniga, S. (2001). El abordaje desde la singularidad. Desde el Fondo, 22, 15–21.
- Cazzaniga, S. (2019). Problemáticas del desborde. Reconfiguraciones y desafíos para
- trabajo social. En X Jornadas de la carrera de Trabajo Social. Universidad de Buenos Aires.
- Cazzaniga, S. (2020). La intervención profesional de las y los trabajadores sociales:
- Posiciones y problematizaciones. En M. E. Mallardi & C. Fernández Soto (Eds.),
- Actuaciones profesionales en trabajo social (pp. 133–144). La Hendija.
- Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). Programas de transferencias condicionadas:
- Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. CEPAL.
- Congreso Nacional del Paraguay. (2019). Ley No. 6220 que regula el ejercicio profesional del trabajo social en Paraguay. Gaceta Oficial.
- Dubar, C. (2002). La crisis de las identidades: La interpretación de una mutación.
- Bellaterra.
- Dubet, F. (2006). El declive de la institución. Gedisa.Espinosa, F. (2022). “Tu ahorro es nuestra muerte”: Condiciones laborales de los profesionales de Trabajo Social en el ámbito estatal. Revista Plaza Pública, (28), 80–100.
- Geertz, C. (1973). La interpretación de las culturas. Gedisa.
- Guerra, Y. (2015). La intervención como proyecto ético-político y sus condiciones de trabajo. En Trabajo social y mundo del trabajo (pp. 17–24). ICP/CTS Buenos Aires.
- Hernández Sampieri, R., & Mendoza Torres, C. (2018). Metodología de la investigación (6.a ed.). McGraw-Hill Education.
- Lera, M., González, A., & Martínez, C. (2007). Trayectorias de intervención en trabajo social. Revista Trabajo Social, 39, 39–55.
- Matus, T. (2003). Intervención social y gramática profesional. Lumen.
- Raichelis, R., Fernández Soto, S., & Vecinday, L. (2024). Pobreza, trabajo y transferencias monetarias. Plaza Pública, 17(31), 56–65.
- Serafini, V. (2019). Pobreza rural en Paraguay. IEP/FAO.
- Serafini Geoghegan, V. (2019). La protección social en el Paraguay y los ODS 2030.
- CADEP.
- Simionatto, I., & Valter, M. (2010). Contradicciones de los programas de transferencia de ingresos. Portularia, 10(1), 99–109.
- Thompson, R. (1994). Regulación de las emociones. Monografías de la Sociedad para la Investigación en el Desarrollo Infantil, 2–3(52), 25–52.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2012). De las nuevas formas de conocer. En Manual de investigación cualitativa (pp. 11–22). Gedisa.

APORTES PARA COMPRENDER LOS IMPACTOS Y DESAFÍOS DEL PROGRAMA TEKOPORÃ

PROGRAMA TEKOPORÃ: UNA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA SISTEMÁTICA

AUTOR: *Maristela Gimenes Ribas*

AUTOR: *Rosenery Loureiro Lourenço*

RESUMEN

Este estudio analiza el programa Tekoporã, de Paraguay, mediante una revisión bibliográfica sistemática organizada en tres ejes: formación del capital humano, efectos e impactos, y procesos de implementación y ejecución. Los hallazgos señalan avances significativos en educación, así como mejoras en salud. El programa también contribuyó a la reducción de la pobreza extrema y al estímulo de pequeñas inversiones productivas. Sin embargo, persisten desafíos como la permanencia del trabajo infantil, desigualdades entre áreas rurales y urbanas, y fallas en el monitoreo. En cuanto a la implementación, se verifican limitaciones de infraestructura, dificultades en el acompañamiento de los beneficiarios y problemas de focalización. Se concluye que el Tekoporã es eficaz a corto plazo en la promoción de la inclusión social y en el fortalecimiento del capital humano, pero necesita ajustes estructurales y políticas complementarias para garantizar impactos duraderos y romper ciclos intergeneracionales de vulnerabilidad.

Palabras clave: *Asistencia Social; Políticas Públicas; Programas Sociales; Transferencia Monetaria Condicionadas.*

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay"

INTRODUCCIÓN

El programa Tekoporã es una política pública paraguaya de transferencia monetaria condicionada dirigida a la población en situación de pobreza extrema. Lanzado en 2005 como parte de la estrategia nacional de reducción de la pobreza, el programa busca promover el desarrollo social mediante la inclusión y protección social de las familias más vulnerables. Sin embargo, su regulación efectiva ocurrió apenas posteriormente, con la promulgación de la Ley n.º 4.078/11, que estableció directrices para las transferencias monetarias condicionadas (TMCs), complementadas por el Decreto n.º 7.743/11 y por la Resolución n.º 595/12 (Baumgratz et al., 2024).

Como política pública de transferencias monetarias condicionadas, el programa refleja principios de las teorías de la justicia social de Amartya Sen y John Rawls. Rawls (1971, 2016), al defender que las instituciones deben priorizar a los más desfavorecidos para garantizar equidad, alcanza un punto de convergencia del Tekoporã en familias en pobreza extrema. Sen (2010), al destacar la expansión de las capacidades humanas, justifica las condicionalidades en salud y educación del Tekoporã, que visan no solo mitigar la pobreza, sino fortalecer la autonomía. La integración entre redistribución y capacitación demuestra cómo las políticas públicas pueden concretar la justicia social, aunque desafíos permanentes exijan una evaluación continua de su eficacia.

De acuerdo con el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) de Paraguay, el Tekoporã tiene como objetivo actuar como una puerta de entrada para otras políticas sociales, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de las familias en situación de vulnerabilidad. El programa se estructura en dos componentes principales: el apoyo directo a las familias y la transferencia de recursos financieros. Los valores transferidos a las familias varían según la composición familiar e incluyen beneficios adicionales para mujeres gestantes, ancianos, personas con discapacidad y poblaciones indígenas. Las transferencias están condicionadas al cumplimiento de compromisos en las áreas de salud y educación, monitoreados por agentes comunitarios denominados "guías" del programa (MDS, 2025).

Este artículo tiene como objetivo realizar una revisión bibliográfica sistemática sobre el programa Tekoporã, con el intento de comprender lo que ya ha sido producido en la literatura académica respecto a esta política pública.

La metodología adoptada consiste en la selección criteriosa de artículos científicos para sistematizar los conocimientos existentes e identificar lagunas en la producción académica, contribuyendo para futuras investigaciones y para el análisis crítico de las políticas de transferencia de renta en la región. La revisión sistemática sobre el Programa Tekoporã fue elaborada a partir de las seis etapas para el proceso de revisión sistemática integrativa propuesto por Botelho, Cunha y Macedo (2011).

La pregunta de investigación para esta revisión fue "¿qué muestran los artículos sobre el impacto del programa tekoporã?". La base de datos definida fue el Portal Periódicos Capes. Los criterios para inclusión fueron artículos que tuvieran, en cualquier parte del texto, la expresión "Tekoporã". Los criterios de exclusión fueron artículos repetidos o no disponibles en la base.

La pesquisa retornó 27 artículos, sin embargo, el análisis se realizó con 15 artículos en función de que 7 eran repetidos, 1 era una reseña de una exposición en el museo de artes sobre los pueblos indígenas, y 1 artículo sobre los problemas en los derechos de los pueblos indígenas, donde la palabra tekoporã aparece apenas una vez, otro artículo (1) también fue excluido pues la palabra clave "tekoporã" aparecía solamente una vez. Había dos libros en esa base de datos "Estudio Multidimensional de Paraguay" volumen 1 y 2, los títulos que el periódico retornó nos direccionaban a dos gráficos, uno en cada libro.

La tercera etapa se realizó mediante la lectura de los resúmenes, palabras clave y títulos de las publicaciones para verificar si los artículos estaban de hecho relacionados con el tema de la investigación.

En la cuarta etapa se realizó la matriz de síntesis con las siguientes categorías: número, nombre del artículo, autores, resumen, revista y año, palabras clave, objetivo, metodología, principales conclusiones e impactos (educación, renta, economía local, reducción de la pobreza, selección de beneficiarios). Se realizó una lectura completa de todos los artículos, luego, esos 15 artículos fueron divididos en 3 categorías con base en las discusiones propuestas: efectos e impactos del programa (8 artículos), formación del capital humano (2 artículos), proceso de implementación y ejecución del programa (5 artículos).

El objetivo de esta etapa fue comparar a los autores, detallando donde se diferencian y dónde se igualan en el tema abordado, así como señalar puntos positivos y negativos relacionados al programa Tekoporã. Las 5ª. y 6ª etapas de la revisión integrativa permitieron la matriz de síntesis y análisis críticos que culminaron en la comprensión de los aspectos del programa, su implementación, impacto social, eficacia y desafíos.

Considerando lo expuesto, el presente artículo está organizado en 4 secciones, contando con esta introducción. En la sección dos del artículo se desarrolla una plataforma teórica, abordando los fundamentos de la justicia social y de las políticas públicas. A continuación, en la sección 3 se presentan los resultados, análisis y reflexiones de la revisión sistemática de la literatura sobre el programa Tekoporã, examinando la formación del capital humano, efectos e impactos y por fin los procesos de implementación y ejecución del programa. En la sección 4 se presentan las consideraciones finales, y por fin se enumeran las referencias bibliográficas.

MARCO TEÓRICO

TEORÍA DE LA JUSTICIA SOCIAL

Rawls (1971) ofrece una reflexión profunda sobre el papel moral, propone que la justicia puede ser comprendida al imaginarnos qué principios serían aceptados en una posición inicial de igualdad e imparcialidad. La posición original, propuesta, es una situación hipotética en la que individuos racionales se reúnen para establecer los principios que regirán la sociedad.

El aspecto central de esa posición es la equidad, ya que ninguno de los participantes sabe cuál será su futura condición social, sus habilidades, riqueza o incluso sus creencias personales en el mundo real. Para asegurar la imparcialidad, Rawls introduce el concepto del “velo de ignorancia” mecanismo que impide a los individuos conocer sus propias características sociales o personales. De esta forma, factores como clase, género, raza o talentos naturales son ocultados, eliminando sesgos y ventajas arbitrarias en la elección de los principios de justicia. Esta estructura garantiza que las decisiones sean tomadas de forma justa,pues nadie puede privilegiarse a sí mismo o a un grupo específico, ya que todos desconocen su posición futura en la sociedad.

El teórico defiende que los individuos racionales adoptarían dos principios fundamentales de justicia para organizar la sociedad en esa concepción. El primero establece que todos los ciudadanos deben tener libertades básicas iguales, como libertad de expresión, religiosa, política y de asociación. El segundo aborda las desigualdades sociales y económicas, dividiéndose en dos partes, son ellas: la igualdad de oportunidades (todos deben tener chances justas y equitativas de alcanzar posiciones sociales y cargos) y el principio de diferencia (desigualdades sólo son aceptables si traen ventajas para los más desfavorecidos).

Así Rawls busca equilibrar libertad individual con justicia social, garantizando que la sociedad sea organizada de modo a proteger los derechos fundamentales mientras reduce disparidades injustas (Sandel, 2012). Rawls (2016) también distingue dos tipos de “bienes primarios”, los naturales (como salud e inteligencia) que no son directamente distribuidos por las instituciones y los sociales, como renta, oportunidades, libertades y derechos, los cuales según Kymlicka (2006) deben ser distribuidos de manera justa por las instituciones.

Al asegurar el acceso equitativo a estos bienes esenciales, se torna posible que cada persona, con base en su racionalidad y diversidad de capacidades, pueda definir autónomamente su propio recorrido de vida. El Estado, en ese contexto, cumple su papel de justicia al garantizar la provisión de estos recursos fundamentales. Además, el principio del ahorro justo, incluido en el segundo principio de justicia, determina que parte

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

de los recursos sociales debe ser destinada a las futuras generaciones, permitiendo que ellas también usufructúan de un mínimo social, conforme explica Brito Filho (2015).

Rawls critica la meritocracia, argumentando que talentos naturales y circunstancias sociales son moralmente casuales. Por lo tanto, merecer recompensas apenas por esfuerzo o habilidad ignora el papel de la suerte en esas conquistas. Rawls no está diciendo que el esfuerzo no importa, sino que la justicia necesita considerar que la vida no es igual para todos. Por eso, una sociedad justa debe ayudar a quien tuvo menos suerte, en vez de sólo premiar a quien ya nació con ventajas, es sobre establecer estructuras sociales que garanticen equidad (Sandel, 2012).

De esta forma Rawls ofrece un modelo de justicia que busca equilibrar libertad e igualdad, fundamentado en un contrato social hipotético que prioriza a los más desfavorecidos. Las instituciones deben corregir las desigualdades naturales para que todos compartan los beneficios de la cooperación social, para que todos tengan oportunidades justas. Las políticas públicas como asistencias sociales igual al Programa Tekoporã, son las herramientas que se asocian a la teoría de Rawls en la práctica, ajustando las “reglas del juego” de la sociedad para reducir desigualdades, pues visan corregir distorsiones sociales, redistribuir bienes primarios y garantizar un punto de partida más justo para todos (Sandel, 2012).

Para Samuel Fleischacker (2006) hay premisas que sostienen la concepción moderna de justicia social y refuerzan principios fundamentales de la teoría de Rawls, y que puede sintetizarse de la siguiente forma:

(i) individuos y sociedades merecen respeto, derechos y protección; (ii) bienes materiales son parte de los derechos y protección debido a los individuos; (iii)

la distribución de esas parcelas de bienes es tanto factible como justificable y compite tanto al Estado como a los individuos y organizaciones privadas la distribución de esos bienes. Esta formulación reafirma que la justicia social no depende apenas de la igualdad formal, sino de acciones concretas que aseguren dignidad y condiciones reales de vida para todos.

Ya la concepción de justicia de Amartya Sen, parte de la pregunta fundamental: “¿igualdad de qué?”. Con eso, el autor busca desplazar el foco de la justicia más allá de la distribución de bienes primarios, proponiendo que el punto central esté en las capacidades de las personas de realizar sus objetivos de vida. Para Sen, los recursos y las libertades formales no garantizan, por sí solos, la justicia, pues los individuos exhiben múltiples diferencias en sus atributos y esa diversidad interfiere en la capacidad de transformar recursos en bienestar (Sen, 2012). Así, el concepto de igualdad de capacidades visa ofrecer un enfoque a las diferencias humanas y más centrado en las oportunidades reales de cada persona. Amartya Sen propone que se evalúe la justicia social a partir de las capacidades individuales.

En su visión, la justicia está relacionada a la ampliación de las libertades sustantivas, es decir, al conjunto de condiciones que permiten a cada persona desarrollar sus potencialidades. Para el autor, ser libre no significa apenas no sufrir restricciones impuestas por otras personas o por el Estado, sino, sobre todo, disponer de condiciones reales para escoger y seguir el tipo de vida que se desea vivir (Sen, 2010). Con eso, su teoría apunta que políticas públicas deben apuntar no solo a la distribución de recursos, sino principalmente a la creación de condiciones para que todos puedan desarrollar sus capacidades y participar plenamente de la vida en sociedad.

Así, la justicia social, en Sen, es inseparable de la dignidad, de la autonomía y del respeto a la diversidad humana, realizaciones efectivas de las personas y no exclusivamente a partir de arreglos institucionales ideales. La principal crítica de Amartya Sen al modelo institucionalista de justicia, como el de Rawls, es que se preocupa demasiado con la construcción de instituciones perfectas e ideales de una sociedad totalmente justa, pero da poca atención a las desigualdades concretas que afectan a las personas en el día a día. Para Sen, en vez de buscar una justicia perfecta e inalcanzable, es más útil comparar las situaciones reales y escoger las alternativas que sean menos injustas (Sen, 2011).

El enfoque de las capacidades en la teoría de Sen, visa medir la libertad real de los individuos para alcanzar los funcionamientos que valoran, cómo estar saludable, ser alfabetizado o participar de la vida comunita-

ria. El autor entiende los funcionamientos como todo aquello que un individuo valora realizar o alcanzar en su vida (Sen, 2012). En vista de eso, no basta poseer bienes primarios como renta o derechos formales; es preciso que el individuo tenga condiciones reales de convertir esos bienes en libertad significativa. Eso significa llevar en cuenta las diferencias sociales, culturales, físicas y personales que existen entre las personas. Libertad, en esa perspectiva, va más allá de la no interferencia (como en teorías liberales clásicas), exige acceso a la salud, educación y participación política (Sen, 2010). Mientras Rawls (1971, 2016) ofrece un marco institucional para la justicia, Sen (2010, 2011, 2012) amplía el debate al enfocarse en las libertades concretas. Ambos, sin embargo, concuerdan que la justicia exige más que igualdad formal: demanda acciones que corrijan desigualdades históricas y garanticen dignidad a todos.

TEORÍA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El estudio de las políticas públicas surgió en los Estados Unidos en la década de 1960, con autores como Lasswell y Simon proponiendo modelos racionales de análisis basados en ciclos de formulación, implementación y evaluación.

Esos modelos fueron criticados por Lindblom, que destacó el carácter incremental de esas políticas (Farah, 2018).

Harold Lasswell (1970) define políticas públicas como un campo de estudio que busca responder a preguntas fundamentales sobre las decisiones gubernamentales: “quién gana qué, por qué y qué diferencia hace” (Souza, 2006). Reflejando la preocupación en analizar no sólo los resultados de las políticas, sino también sus causas e impactos distributivos. Lasswell propuso dos perspectivas para el estudio de políticas públicas: la primera es el conocimiento sobre el proceso político (formulación e implementación); y la segunda es el uso de ese saber para orientar la acción estatal con base en valores democráticos. Esa aproximación ya preveía la importancia de la interdisciplinariedad y del compromiso con la democracia y la justicia social (Farah, 2018).

Herbert Simon (1957) introduce el concepto de racionalidad limitada de los decisores públicos. Para él aunque la racionalidad sea restringida por factores como información incompleta, tiempo limitado para decisiones y auto interés, ella puede ser maximizada por medio de estructuras institucionales que moldean el comportamiento de los actores en dirección a resultados deseados, evitando la maximización de intereses individuales y proporcionando acciones más eficientes (Souza, 2006).

Según Souza (2006), las políticas públicas pueden ser clasificadas en cuatro tipos: distributivas, que benefician a grupos o regiones específicos; regulatorias, que involucran disputas visibles entre Estado, grupos de interés y burocracia; redistributivas, que transfieren recursos entre grupos sociales; y constitutivas, que definen las reglas del proceso político, siendo que su ciclo incluye la definición de la agenda, la identificación de alternativas, la evaluación y selección de las opciones, la implementación y la evaluación.

Ya Teixeira (2002) las clasifica en estructurales, que visan modificar relaciones fundamentales de la sociedad para transformaciones de largo plazo, y coyunturales o emergencias, de carácter temporario para amenizar situaciones inmediatas, pudiendo aún, cuanto a la amplitud, ser universales, segmentales o fragmentadas.

De acuerdo con Lindblom (2010), la formulación de políticas públicas en contextos complejos sigue un proceso de “comparaciones limitadas sucesivas” (Lindblom, 2010 p. 4). En el método incremental de Lindblom, se parte de las políticas existentes para introducir ajustes marginales y evaluar resultados prácticos, evitando soluciones ideales o teorías abstractas. Aunque aparentemente desorganizada, esa aproximación es realista, pues los valores son definidos durante la acción y la validez de una política depende del consenso entre los actores, no de criterios predeterminados. La fragmentación del proceso, con diferentes grupos defendiendo intereses específicos, hace que la adaptación mutua compense la falta de coordinación central, garantizando la consideración de múltiples valores. Lindblom reconoce limitaciones, como la posible exclusión de alternativas innovadoras, pero resalta que el incrementalismo reduce riesgos, permite correcciones ágiles y es el método más viable para problemas sociales complejos.

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

Lindblom (1959), Simon (1972) y Cohen, March y Olsen (1972), destacan que la evolución del campo demuestra que políticas públicas no siguen un ciclo racional-lineal, sino procesos incrementales marcados por ambigüedades y limitaciones. Problemas perversos (Rittel; Webber, 1973) como desigualdad exigen abordajes teóricas que integren múltiples perspectivas, pues no tienen soluciones definitivas e involucran conflictos de valores, como análisis cognitiva (Sabatier; Schlager, 2000) y los estudios actor-red de Latour; Callon y Moll, las políticas públicas contemporáneas exigen la integración de múltiples actores (gobiernos, sociedad civil, instituciones) (Farah, 2018).

Según Faria (2003), el análisis de políticas públicas pasó por una significativa evolución conceptual, dejando de ser vista como meros resultados del sistema político para ganar autonomía analítica a partir de los años 1950, con un nuevo enfoque que destaca el “policy process” y la diversidad de actores estatales y no estatales, siendo identificadas cinco vertientes principales: la institucional, que examina el papel de las estructuras formales; la de los grupos y redes, que analiza la influencia de actores organizados; la socioeconómica, que enfatiza los contextos sociales y económicos; la de la elección racional, volcada a decisiones basadas en cálculos de costo-beneficio; y la aproximación cognitiva, que destaca el papel de las ideas y del conocimiento.

REVISIÓN SISTEMÁTICA SOBRE EL PROGRAMA TEKOPORÃ

FORMACIÓN DEL CAPITAL HUMANO

En lo que concierne al tema formación del capital humano, la discusión ocurre a partir de los textos de Araujo y Báez (2023) y Delgado y Barrios (2015), ambos reiteran el capital humano como un factor esencial para el desarrollo social y económico, siendo construido por medio de políticas públicas. Así siendo, los autores tienen el objetivo de discurrir sobre el capital humano a partir de los focos de educación, salud y alimentación en relación al Tekoporã. La diferencia entre ellos está en el límite geográfico, Araujo y Báez (2023) se enfocan en el distrito de Yuty (Caazapá) con datos de 2016 y 2020, mientras Delgado y Barrios (2015) en los períodos de 2005 a 2014 comparan otras regiones, incluyendo Capiatá, Lima, Santa Rosa del Aguaray, Unión, Abaí y Buena Vista, ciudades pioneras del programa.

Realizan la misma metodología: investigación de campo con familias beneficiarias, combinadas con análisis documental, cuestionarios y entrevistas. Delgado y Barrios (2015) utilizan comparaciones cualitativas, por su vez Araujo y Baez (2023) emplean un abordaje cuantitativo. Araujo y Baez (2023) levantan datos en relación a la salud (como el control prenatal) y también del trabajo infantil. Delgado y Barrios (2015) trabajan con datos de la alimentación, retratando compras en el mercado urbano y dependencia de autoconsumo rural, además de la calidad de la educación, y salud en términos del acceso a los puestos de salud.

En lo que dice respecto a la educación, Araujo y Baez (2023) destacan que la matrícula escolar subió para más de 90% en Yuty en el año 2020, con 95% de asistencia, reduciendo la deserción. La investigación mostró que 33% de los niños que recibían el beneficio del programa realizaban tareas domésticas, ayudaban en la labranza, en las ventas de productos agrícolas, y trabajaban en huertas, y que eso afectó el rendimiento escolar de estos alumnos.

El abandono escolar persiste en 5% para los niños que trabajaban, especialmente los niños que dejaron la escuela para trabajar. De las mujeres beneficiarias, 22% engendraron en la adolescencia, además de eso las mujeres tienen baja escolaridad, 79% de ellas solo tienen la enseñanza primaria.

Ya Delgado y Barrios (2015), relatan que 93% de los niños beneficiarios en Capiatá estaban matriculados, con alta aprobación (91%). El abandono escolar más alto fue en la enseñanza media.

Cuanto a la salud, Araujo y Baez (2023) mostraron que hubo aumento de los controles prenatales 83% en 2016 a 96% en 2020. En 2016, 80% de los niños obtuvieron la cartilla de vacuna, lo que aumentó para 94% en 2020. Según Delgado y Barrios (2015), familias urbanas, tienen mejor acceso a puestos de salud que las zonas rurales, los distritos más pobres tienen puestos de salud distantes, dificultando el cumplimiento de las obligaciones. Además, hay otros obstáculos como el transporte caro o la falta de ellos, asaltos, corrupción policial, visto que los pagos eran hechos todos en la misma línea de datos y todos tenían acceso a esa información (Araujo y Baez, 2023). Tanto Delgado y Barrios (2015) cuanto Araujo y Baez (2023) concuerdan que el programa es eficiente, sin embargo para el corto plazo, y que el mismo precisa de ajustes para romper los ciclos de pobreza intergeneracional. Además, los relatorios del programa no detallan condiciones de vida de las familias a lo largo del tiempo, o sea, no hay un monitoreo adecuado (Delgado; Barrios, 2015).

Las investigaciones de Delgado y Barrios (2015), Araujo y Baez (2023) concluyen que el programa tiene impacto significativo, principalmente en la matrícula y en la asistencia escolar. El trabajo de Araujo y Baez (2023) es más detallado en el análisis en salud reproductiva/maternal y extiende la investigación para la educación y el trabajo infantil. El análisis de Delgado y Barrios (2015) ofrece una visión comparativa más amplia en términos de infraestructura, dinámica económica, y desigualdades

Al discutir el programa desde el punto de vista del capital humano, fue posible constatar la necesidad de mejoras en la oferta de servicios públicos y en el combate al trabajo infantil (Araujo y Baez, 2023), así como la necesidad de reforzar la educación media y la infraestructura de los servicios públicos para cumplimientos de las reglas (Delgado y Barrios, 2015).

EFECTOS E IMPACTOS DEL PROGRAMA

Este tópico analiza los principales efectos sociales, económicos e institucionales de la implementación del programa. Serán examinadas las contribuciones de Baumgratz et al. (2024); Balletbo (2018); Guerrero (2019); Soares, Ribas e Hirata (2008); Veras, Ribas e Hirata (2010); Marín (2017); Diaz (2016) y Teixeira (2011).

Baumgratz et al. (2024) realizan una análisis documental con datos del INE (Instituto Nacional de Estadística) tratan de la reducción de los indicadores de pobreza vía georreferenciamiento (con el QGIS), comparando los datos de 2003 y 2004 (antes del programa) con los de 2015 y 2017 (después). Hubo caída en los índices de pobreza en varios departamentos. En 2017 apenas dos departamentos (Caazapá 47% y Alto Paraguay 46%) aún presentaban altos índices de pobreza, en contraste con 13 departamentos que estaban en situación crítica en 2004. El impacto significativo ocurrió en regiones donde el número de familias atendidas era mayor, San Pedro (reducción de 4%), Canindeyú (reducción de 6,1%) Caaguazú (reducción 15,7%) en los indicadores de pobreza (Baumgratz et al. 2024).

El programa fue eficaz para sacar a las familias de la línea de pobreza extrema, pero no necesariamente en proporcionar una vida digna o condiciones de salir de la vulnerabilidad social.

El valor del beneficio es insuficiente para cubrir el costo de una canasta básica de alimentos, era G$ 712.618 (setecientos doce mil, seiscientos dieciocho guaraníes) en 2020. Factores como la infraestructura local, disponibilidad de servicios públicos, plazo limitado de 72 meses (6 años) para el recibimiento del beneficio, también influencian los resultados (Baumgratz et al. 2024).

Balletbo (2018) analizó el impacto del programa para comprender la reducción de la pobreza y la mejora de la calidad de vida de los beneficiarios. Con análisis descriptiva, entrevistó gestores y aplicó cuestionarios a 300 familias beneficiarias del programa, con más de tres años de participación, de seis departamentos del país: Alto Paraguay, Amambay, San Pedro, Guairá, Misiones e Itapúa. Concluyó que hubo impacto en la mejora de la calidad de vida de las familias, oportunizando acceso a servicios básicos como educación, salud y vivienda; además de eso, la investigación mostró que el programa contribuyó para la reducción de la pobreza y para la inclusión social y económica de esas familias. El autor apuntó la necesidad de la expansión del programa y el aumento de la cobertura para poder alcanzar un número aún mayor de familias, para avances (Balletbo, 2018).

Guerrero (2019) evaluó los efectos del programa en la oferta laboral, si las transferencias monetarias condicionadas influencian la decisión de actuar o no en el mercado de trabajo, y el impacto en la reducción del trabajo infantil. La investigación comparó dos grupos: participantes del programa y no beneficiarios, pero con características iguales. Con base en la Encuesta de Ingresos y Gastos y Condiciones de Vida 2011-2012 (EIG) y la Encuesta Permanente de Hogares 2012 (EPH). Se constató que no ocurrieron efectos significativos en la oferta laboral de los adultos a partir del Programa Tekoporã. Las transferencias no alteraron substancialmente el salario de reserva de los adultos, o sea, no los incentivaron a abandonar el mercado de trabajo y no fue suficiente para reducir el trabajo infantil.

as transferencias complementan la renta familiar y alivian la pobreza a corto plazo, pero no parecen alterar las condiciones económicas de las familias, es un impacto limitado (Guerrero, 2019).La investigación de Guerrero (2019) se focalizó en el sector laboral, no evaluando directamente otras áreas, pero el autor trajo los datos Encuesta Permanente de Hogares 2012 (EPH), que muestran que la mayoría de las familias vivían en condiciones precarias (paredes de baja calidad, pisos de tierra, techos inadecuados); acceso limitado a servicios como energía eléctrica (2% sin acceso), agua potable (19-22% sin acceso) y saneamiento (56% con sistema inadecuado de residuos), así como falta de computador (70%) y acceso reducido a internet.

Soares, Ribas e Hirata (2008) identificaron los efectos del programa en términos de bienestar y comportamiento de los beneficiarios. Fueron recolectados datos domiciliarios realizados en 2007, con beneficiarios y no beneficiarios con mismas características.

Se percibió el aumento de la frecuencia y la aprobación escolar en 3 puntos porcentuales, principalmente entre adolescentes, debido a la reducción de la deserción. Sin embargo, no redujo significativamente el trabajo infantil, excepto para niños menores. La renta familiar per cápita creció entre 31% y 36%, resultando en una caída de 17 puntos porcentuales en la pobreza extrema. Incluso excluyendo el valor del beneficio, la pobreza extrema disminuyó entre 5 y 10 puntos, indicando que las familias generaron renta adicional (Soares; Ribas e Hirata, 2008).

A partir de la implementación del programa hubo una diversificación de las fuentes de renta de las familias beneficiarias: aumento de 45% a 50% en las inversiones en producción y actividades agrícolas, adquisición de animales de cría, como aves y cerdos, además del aumento en el acceso al crédito (Soares; Ribas e Hirata, 2008). Elevó el número de visitas a los centros de salud, bien como la participación social especialmente en sindicatos, cooperativas y grupos religiosos. Se constató impacto negativo en la oferta de trabajo masculino, especialmente entre trabajadores temporales, posiblemente debido al aumento del salario de reserva proporcionado por la transferencia de dinero (Soares; Ribas e Hirata, 2008).Marín (2017) analizó la experiencia del vínculo entre el Consejo de Educación y el Programa Tekoporã en el distrito de Teniente. 1º Manuel Irala Fernández, en el Chaco paraguayo, en los efectos de los indicadores educacionales en 2015.

Se realizó una investigación cualitativa y documental con datos de la Secretaría de Acción Social (SAS), además de datos proporcionados por la prefectura y relatorios publicados por el Centro de Investigación para el Desarrollo (ID), actas del Consejo Distrital de Educación y entrevistas. El programa generó un aumento de 34% en las matrículas de los participantes, en comparación con una reducción de 18% en las escuelas que no participaron. Atendió 15 comunidades indígenas en el distrito, con un número significativo de niños y adolescentes indígenas matriculados en las escuelas. Sin embargo, Marín (2017) destaca que aún existen desafíos relacionados a la calidad de la educación y a la permanencia de los alumnos en las escuelas. En ese sentido, el Consejo Distrital de Educación desempeñó un papel fundamental en la implementación y discusión del programa, sirviendo como un espacio de articulación local y participación comunitaria (Marín, 2017).

Diaz (2016) discurre que la pobreza es resultado de factores complejos y múltiples que interactúan de forma simultánea y estructural, y no apenas de variables simples.

Para entender eso, el autor elaboró un modelo estructural que integró seis factores latentes: socio-demográfico, socio-cultural, socio-económico, psicosocial, socio-político y socio-ecológico con base en estadística y modelaje estructural. Analizó la pobreza como un fenómeno de exclusión a partir de una muestra representativa de 2.366 familias rurales beneficiarias, en los cinco departamentos más pobres de Paraguay (Caaguazú, Concepción, Canindeyú, San Pedro y Caazapá), utilizando variables observadas que reflejan los factores latentes (renta, educación, acceso a servicios básicos, participación en organizaciones comunitarias, etc.).

El estudio de Diaz (2016) mostró que las variables latentes ejercen influencia significativa en la exclusión social. Variables como el trabajo extra, la capacitación profesional, el acceso a la salud y la participación en organizaciones se mostraron fuertemente representativas de esos factores. No hay un único factor predominante, sino la necesidad de un abordaje integrado para comprender y enfrentar el fenómeno de la exclusión. Factor socioeconómico (como trabajo fuera) el cual diversifica renta y el factor socio-político (participación en organizaciones), son los que más influencian la exclusión socioeconómica y política. Así mismo, la capacitación profesional y la participación en organizaciones comunitarias son fundamentales para superar la pobreza, porque fortalecen el capital humano y social (Diaz, 2016).Veras, Ribas e Hirata (2010) evaluaron el impacto del Programa Tekoporã a partir de las obligatoriedades.

El estudio comparó grupos de tratamiento (beneficiarios) y control (no beneficiarios). Los autores constataron el aumento de la frecuencia escolar de niños entre 7 y 15 años, así como 8,5% en la tasa de matrícula. De los beneficiarios, 85% sabían que la frecuencia escolar era una obligatoriedad y 69% relataron que los guías familiares monitorean la frecuencia escolar de los niños. Por lo tanto, las frecuencias escolares no fueron rigurosamente monitoreadas.

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

La investigación mostró aún que aumentó la tasa de ahorro de los beneficiarios en 20% a 26%, inversión entre 45% y 50% más en producción agrícola y probabilidad de adquisición de ganado en 6%. Hubo reducción en 3,5 puntos porcentuales en la proporción de adultos sin documentos de identidad, principalmente entre aquellos con más de 25 años, siendo el documento un requisito del programa.

Fue mayor el número de visitas a centros de salud para niños menores de 5 años, sin embargo no tuvo impacto significativo en la inmunización (Veras; Ribas; Hirata, 2010).Teixeira (2011) investigó el impacto del programa Tekoporã en la demanda por salud y educación donde el programa fue implementado, dividido en tres componentes (efecto de la renta, efecto comportamental y efectos externos).

Comparó tres grupos: 3.452 familias beneficiarias; 430 familias no beneficiarias que viven en distritos donde el programa fue implementado; 347 familias no beneficiarias que viven en distritos donde el programa no fue implementado. El estudio demostró que el programa aumentó en 7% la frecuencia y la aprobación escolar, además de elevar la búsqueda por servicios de salud. Sin embargo, sus efectos se limitaron a las familias beneficiarias directas, sin generar externalidades significativas para otras comunidades. La investigación identificó que el principal factor para el mayor consumo de educación y salud no fue el aumento de la renta, sino un cambio comportamental en las preferencias de las familias. Esa transformación ocurrió independientemente del conocimiento sobre condicionalidades o visitas de asistentes sociales, indicando que el programa fue exitoso en resignificar el valor atribuido a esos servicios.

Los ocho estudios analizados convergen al demostrar que el programa Tekoporã contribuye para la reducción de la pobreza extrema, fortalecimiento del capital humano e inclusión social, aunque con limitaciones importantes. Baumgratz et al. (2024) evidencian la disminución de la pobreza en varias regiones, pero apuntan la insuficiencia del beneficio. Balletbo (2018) destaca mejoras en el acceso a servicios básicos. Guerrero (2019) observa que las transferencias no alteran significativamente el trabajo adulto e infantil, sugiriendo impacto restrictivo en el largo plazo. Ya Soares, Ribas e Hirata (2008) revelan avances expresivos aún que con efectos limitados sobre salud y trabajo infantil. Marín (2017) resalta el aumento de la matrícula escolar, especialmente entre indígenas. Diaz (2016), muestra que la superación de la pobreza depende de factores socioeconómicos y sociopolíticos combinados. Veras, Ribas e Hirata (2008, 2010) reafirmaron el impacto positivo del programa en educación y bienestar. Los artículos revelan que, aunque eficaz en varios aspectos, el programa demanda ajustes estructurales e integración con otras acciones para romper el ciclo de vulnerabilidad de forma duradera.

Comparó tres grupos: 3.452 familias beneficiarias; 430 familias no beneficiarias que viven en distritos donde el programa fue implementado; 347 familias no beneficiarias que viven en distritos donde el programa no fue implementado.

PROCESOS DEIMPLEMENTACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA.

En esta sección se examinan los procesos involucrados en la operacionalización del programa Tekoporã, con base en las contribuciones teóricas y empíricas de estudios relevantes de Ribas; Hirata; Soares, (2008), Colmán et al. (2021), Grance; Villamayor, (2018), Gonnet; Rodríguez, (2023) y Schuster (2021).

Ribas; Hirata; Soares, (2008) a través de una revisión bibliográfica crítica, analizan las implicaciones políticas y éticas de los métodos de focalización, en términos de cobertura y eficiencia (pobres y no pobres). El estudio compara dos abordajes: el índice multidimensional de calidad de vida (ICV, que agrega variables como educación, vivienda y salud) y el análisis basado exclusivamente en la renta per cápita (APM).

El método más efectivo de selección para el Tekoporã es el índice de calidad de vida (ICV) como herramienta multidimensional de separación de datos, conciliando filtrado y cobertura, evitando depender exclusivamente de renta declarada. El ICV de 25 puntos, tuvo menor costo y mayor eficacia en excluir no-pobres, pero con cobertura limitada de pobres; y el ICV de 40 puntos, de costo más elevado, que amplía la cobertura de los pobres, sin embargo con filtrado más riguroso (Ribas; Hirata; Soares, 2008).

Colmán et al. (2021) buscan entender cómo el programa impacta el empoderamiento femenino, con un trabajo cualitativo, entrevistando mujeres beneficiarias del Tekoporã en el período de 2018 a 2019.

Según Colmán et al. (2021) el empoderamiento que ocurre por parte de las beneficiarias, genera autoestima, mayor participación social y mejor conducción de vida. Sin embargo la implementación del programa no siempre lleva al empoderamiento real de las mujeres, pues hay fallas en la formación de los agentes, las visitas son inconsistentes además de las limitaciones en el acompañamiento familiar y del monitoreo frágil principalmente en zonas rurales.

Colmán et al. (2021) describe el programa Tenonderã, una salida sostenible de la pobreza después de la participación en el Tekoporã, que trabaja con áreas como calificación profesional, asistencia técnica, emprendedorismo y acceso a crédito. Procurando desarrollar capacidades autónomas en las familias, yendo más allá de la asistencia financiera temporaria ofrecida por el Tekoporã. Sin embargo, enfatiza la necesidad de equilibrar la asistencia inmediata del Tekoporã con estrategias de promoción social Tenonderã para resultados sostenibles.

En la investigación de Grance; Villamayor, (2018), analizan el grado de cumplimiento de las condicionalidades exigidas por el programa, en el Distrito de Repartición en el año de 2018, basado en datos administrativos. Declararon que hubo mejora en la salud y en la educación de niños y adolescentes, gastos con ítems esenciales de vestimenta y alimentación.

Los niños y adolescentes poseían cartilla de identidad (96% de ellas), 78% estaban matriculados en la escuela, con una tasa de promoción escolar de 99%. En relación a la salud, 100% de los niños de 0 a 6 años estaban con la vacunación al día y tenían el control de peso y altura actualizado, siendo estos requisitos exigidos por el programa. Sin embargo, muchas de las familias no cumplían las condicionalidades por falta de estructura, infraestructura precaria en los puestos de salud y escuelas, de la calidad de los servicios, y del acompañamiento de los guías familiares, además de la distancia de las áreas rurales. O sea, el estado ni siempre ofrece los medios, mismo que la ejecución del programa dependa de esos factores (Grance y Villamayor, 2018)

Gonnet y Rodríguez, (2023) analizan cómo ocurrió el proceso de adopción del programa de transferencia condicionada de renta del programa Chile Solidario para el programa Tekoporã, en Paraguay. La investigación fue realizada por medio de entrevistas con especialistas del programa, con uso de los registros administrativos e informaciones recolectadas.

La transferencia involucró tecnócratas sociales, organizaciones internacionales y una comunidad epistémica regional, y consolidó el Tekoporã como parte de la tercera generación de transferencias condicionadas de renta.

Hubo adaptaciones para la realidad paraguaya, como la creación de los guías familiares que ofrecen soporte a las familias. Sin embargo se percibió que hay frágil capacidad institucional en Paraguay, lo que limitó la adaptación racional del modelo (Gonnet, Rodríguez, 2023).

Otro trabajo relevante es el de Schuster (2021), la autora averigua cómo los datos del programa circulan entre instituciones y cuáles las consecuencias de eso para la población, como inclusión digital y el riesgo del uso de datos sensibles en programas de microseguros inclusivos. La investigación verifica el ambiente virtual, donde ocurre una etnografía digital, además de entrevistas con especialistas, análisis de riesgo y discusión ética sobre datos, entre 2017 y 2019 (Schuster, 2021). Según Schuster (2021), la ejecución del programa Tekoporã depende del acceso digital y de la recolección de datos sensibles. El riesgo de exclusión digital o uso indebido de datos impacta la ejecución del programa.

La ejecución es desigual, con comunidades afectadas por decisiones basadas en datos que no controlan ni entienden. Es un instrumento que establece una infraestructura financiera y de datos para la población de baja renta al ofrecer seguros subsidiados para emergencias. Sin embargo, la recolección de datos resulta en vigilancia digital y uso comercial de las informaciones, mientras la falta de conciencia sobre la contratación compromete la transparencia. La autora caracteriza los microseguros como estrategias neoliberales que transfieren la gestión de riesgos para el individuo y financiera la pobreza, profundizando sus causas estructurales en vez de solucionarlas.

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

Los artículos de esa sección se asemejan cuando apuntan problemas de implementación, la falta de infraestructura local, dificultades de monitoreo, disconformidad entre los objetivos declarados del programa y la práctica. Y que los asistentes sociales, agentes, guía familiar son esenciales para la efectivización del programa. En todos los casos, conforme los artículos, la ejecución del programa es afectada en general por limitaciones técnicas, políticas y económicas.

CONSIDERACIONES FINALES

Con base en un marco teórico que incluye la Teoría de la Justicia Social de Sen y contribuciones de las teorías de políticas públicas, esta revisión sistemática sobre el Programa Tekoporã identificó que, aunque el programa haya promovido avances significativos – como la reducción de la pobreza extrema, el aumento de la frecuencia escolar y la mejora en el acceso a la salud – sus impactos son limitados por el valor insuficiente del beneficio, por la fragilidad institucional y por la carencia de infraestructura en las regiones más vulnerables. De modo general, los estudios concuerdan que el Tekoporã cumple un papel importante en la inclusión social y en el fortalecimiento del capital humano, sin embargo necesita de ajustes estructurales y políticas complementarias para romper, de forma duradera, el ciclo intergeneracional de pobreza y garantizar impactos más amplios en el desarrollo social.

En la primera sección, formación del capital humano, los estudios analizados muestran que el programa tuvo impacto positivo en la matrícula escolar, frecuencia y en indicadores de salud, como vacunación y prenatal. Sin embargo, aún persisten desafíos como la baja escolaridad de las mujeres, el trabajo infantil y la falta de infraestructura adecuada. Estos resultados refuerzan la idea de que el programa avanza en la expansión de capacidades básicas, pero aún no garantiza las condiciones necesarias para una autonomía sostenible de las familias, como prevé el abordaje de Sen.

En la sección efectos e impactos del programa, la revisión indicó que el Tekoporã contribuyó para reducir la pobreza extrema, aumentar la renta familiar e incentivar inversiones productivas.

Por otro lado, los efectos sobre la oferta de trabajo adulto y la reducción del trabajo infantil fueron limitados, así como la calidad de los servicios de salud y educación.

Eso sugiere que el programa es eficaz en el alivio inmediato de la pobreza, pero no altera, sólo, las condiciones estructurales de vulnerabilidad, lo que exige políticas complementarias de largo plazo.

Esas fragilidades muestran que la ejecución del programa tropieza en limitaciones institucionales y operacionales, que impactan su potencial de transformación social.

En conclusión, el programa Tekoporã se mostró importante para la promoción de mejoras inmediatas en la vida de las familias en situación de pobreza, especialmente en el acceso a educación y salud. Sin embargo, para que pueda romper ciclos intergeneracionales de exclusión, son necesarios ajustes en la implementación, mayor integración con otras políticas públicas y un acompañamiento continuo de los resultados, de modo a aproximarse efectivamente de los objetivos de justicia social que lo fundamentan.

REFERÉNCIAS

- Araujo Caballero, L. R., & Báez Achinelli, M. F. (2023). Capital humano, programas sociales y desarrollo: El caso del programa Tekoporã en Yuty, Caazapá, Paraguay. KeraYvoty: Reflexiones sobre la cuestión social, 8(2), 1–22. https://doi.org/10.54549/ky.8.2023.e3639. Disponível em: https://revistascientificas.una.py/index.php/kerayvoty/article/view/3639. Acesso em: 6 maio 2025.
- Balletbo, I. (2018). El impacto del programa Tekoporã en la política social en Paraguay. Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales, 14, 2–18. Disponível em: https://revistacientifica.uaa.edu.py/index.php/riics/article/view/547. Acesso em: 6 maio 2025.
- Baumgratz, D., Silva, C. L. da, Gazolla, M., & Marini, M. J. (2024, 29 de julho). Análise da efetividade da política pública Tekoporã na redução dos indicadores de pobreza no Paraguai. Revista de Políticas Públicas, 28(1), 280–300. Disponível em: https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/23974. Acesso em: 6 maio 2025.
- Borda, D., & Masi, F. (2022). Paraguay: políticas públicas y desempeño económico y social en democracia (1989–2020). Novapolis, (20), 43–71. Asunción: Arandurá Editorial.
- Brito Filho, J. C. M. de. (2015). Direitos humanos. São Paulo: LTr.
- Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1972). A garbage can model of organizational choice. Administrative Science Quarterly, 17(1).
- Colmán, L., Téllez, N., Bozzano, A., & Ramos, N. (2021, 17 de dezembro). Pobreza, protección social y empoderamiento: Análisis del sistema de protección social paraguayo. Estudio de caso: Programa Tekoporã (Período 2018–2019). Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, 5(6), 12678–12696.
- Delgado González, J. D., & Barrios Leiva, O. S. (2015). Contribución del Programa Social Tekoporã en la formación de capital humano de niños, niñas y adolescentes beneficiarios del mismo en el Paraguay (Periodo 2005–2014). Población y Desarrollo, 41, 29–34. Disponível em: https://archivo.bc.una.py/index.php/RE/article/view/675. Acesso em: 6 maio 2025.
- Díaz Campos Ruiz, D. (2016). La pobreza como exclusión: Análisis causal de relaciones estructurales múltiples y simultáneas. Población y Desarrollo, 42, 67–80.
- Faria, C. A. P. de. (2003, fevereiro). Ideias, conhecimento e políticas públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 18(51), 21–29.
- Farah, M. F. S. (2018, dezembro). Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: Do fato à complexidade. Revista do Serviço Público, 69(Edição especial), 53–84.
- Fleischacker, S. (2006). A short history of distributive justice. Cambridge: Harvard University Press.
- Gonnet Osorio, C., & Rodríguez Castillo, D. (2023, 16 de maio). Can I borrow this? Policy transfer from Chile to Paraguay in the wave of diffusion of Conditional Cash Transfer programs in Latin America. Latin American Policy, 14, 280–297.
- Grance Díaz, E. M., & Villamayor, L. E. (2021). Análisis del nivel de acatamiento de las corresponsabilidades exigidas por el Programa de Protección Social Tekoporã, Distrito de Repatriación año 2018. Estudios Paraguayos, 39(1), 149–179. https://doi.org/10.47133/respy3390104. Disponível em: https://epy.dreamhosters.com/index.php/RESPY/article/view/7. Acesso em: 6 maio 2025.
- Guerrero, J. (2019). Oferta laboral y transferencias condicionadas: Evidencias del Programa Tekoporã. Población y Desarrollo, 10–23. Disponível em: https://archivo.bc.una.py/index.php/RE/article/view/1496. Acesso em: 6 maio 2025.
- Kymlicka, W. (2006). Filosofia política contemporânea: uma introdução (Trad. L. C. Borges). São Paulo: Martins Fontes.

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

- Laswell, H. D. (1970). The emerging conception of the policy sciences. Policy Sciences, 1.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of muddling through. Public Administration Review, 19(2).
- Lowi, T. (1964). American business, public policy, case studies and political theory. World Politics, 16, 677–715.
- Lowi, T. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. Public Administration Review, 32, 298–310.
- Marín Sosa, D. (2017). Programas de transferencia condicionada e implementación territorial en Paraguay: El caso del consejo distrital de educación de Tte. Irala Fernández. Revista Mercosur de Políticas Sociales, 1, 188–204.
- MDS. Ministerio del Desarrollo Social. (2021). Programa Tekoporã. Assunção. Disponível em: https://www.mds.gov.py/index.php/programas/tekopora. Acesso em: 7 fev. 2025.
- Rawls, J. (1971). A theory of justice. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Rawls, J. (2016). Uma teoria da justiça (4ª ed. rev.; Trad. J. Simões). São Paulo: Martins Fontes.
- Ribas, R., Hirata, G., & Soares, F. (2008). Debatiendo los métodos de focalización para las transferencias monetarias: Índice multidimensional vs. proxy de ingresos para el Programa Tekoporã de Paraguay. International Poverty Centre, 2, 1–18.
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. Policy Sciences, 4(2).
- Sabatier, P. A., & Schlager, E. (2000). Les approches cognitives des politiques publiques: Perspectives américaines. Revue française de science politique, 50(2)
- Sandel, M. J. (2012). Justiça: o que é fazer a coisa certa (6ª ed.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Schuster, C. (2021, julho). ‘Risky data’ for inclusive microinsurance infrastructures. Development and Change, 52, 780–804.
- Sen, A. (2010). Desenvolvimento como liberdade (Trad. L. T. Motta, 4ª reimp.). São Paulo: Companhia das Letras.
- Sen, A. (2011). A ideia de justiça (Trad. D. Bottmann & R. D. Mendes, 3ª reimp.). São Paulo: Companhia das Letras.
- Sen, A. (2012). Desigualdade reexaminada (Trad. R. D. Mendes). Rio de Janeiro: Record.
- Simon, H. A. (1957). Comportamento administrativo. Rio de Janeiro: USAID.
- Simon, H. A. (1972). Theories of bounded rationality. In C. E. McGuire & R. Redner (Eds.), Decision and organization. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.
- Soares Veras, F., Ribas Perez, R., & Hirata, I. G. (2008). Los logros y las carencias de las transferencias de efectivo condicionadas: Evaluación del impacto del Programa Tekoporã del Paraguay. International Poverty Centre, 3, 2–28.
- Souza, C. (2006, jul./dez.). Políticas públicas: Uma revisão da literatura. Sociologias, 8(16), 20–45.
- Teixeira, C., Soares, F. V., Ribas, R., Silva, E., & Hirata, G. (2011). Externality and behavioural change effects of a non-randomised CCT programme: Heterogeneous impact on the demand for health and education. International Policy Centre, 82, 3–35.
- Veras Soares, F., Ribas Perez, R., & Hirata, G. (2010). Impact evaluation of a rural conditional cash transfer programme on outcomes beyond health and education. Journal of Development Effectiveness, 2, 138–157. https://doi.org/10.1080/19439341003624433. Acesso em: 6 maio 2025.

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

INSTITUCIONALIZAD Y FEMINIZACIÓN: UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN PARAGUAY. EL CASO DEL PROGRAMA TEKOPORÃ.

AUTOR: *Alejandra Garay Baez*

RESUMEN

Este artículo analiza la protección social en Paraguay desde la perspectiva de género, tomando como estudio de caso el programa Tekoporã. Se enfoca en cómo la implementación de las políticas sociales puede influir en la reproducción de desigualdades de género. El trabajo identifica que, si bien el programa busca mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza mediante transferencias monetarias y acompañamiento familiar, su diseño y ejecución asignan a las mujeres roles predominantes como titulares y madres líderes en territorio.

Esas funciones que incluyen la coordinación comunitaria, la administración de recursos al interior del hogar y la supervisión de corresponsabilidades en salud y educación, muestran una tensión entre reconocimiento de liderazgo femenino y la perpetuación de la feminización de la política social.

El trabajo evidencia que, sin estrategias que redistribuyan el trabajo de cuidado o profesionalicen la gestión del programa, la participación femenina tiende a ser funcional e instrumental, reproduciendo roles tradicionales y aumentando la sobrecarga de trabajo en las mujeres en situación de pobreza.

El artículo concluye que la profesionalización de las políticas sociales, mediante la incorporación de personal especializado en Trabajo Social o áreas afines, podría promover una participación más transformadora de la población participante. Los hallazgos permiten reflexionar sobre la necesidad de diseñar políticas de protección social que integren la perspectiva de género de manera más integral.

La metodología se basa en un enfoque cualitativo. Se emplea un diseño de investigación documental y análisis de políticas basada con revisión de fuentes primarias y secundarias. Palabras clave: Tekoporã.; Género; Protección Social.

ABSTRACT

This article analyzes social protection in Paraguay from a gender perspective, using the Tekoporã program as a case study. It focuses on how the implementation of social policies can influence the reproduction of gender inequalities. The article identifies that, while the program seeks to improve the living conditions of the population living in poverty through monetary transfers and family support, its design and implementation assign women predominant roles as community leaders and leading mothers in the territory.

These functions, including community coordination, resource management within the household, and oversight of co-responsibilities in health and education, reveal a tension between the recognition of female leadership and the perpetuation of the feminization of social policy.

This article shows that, without strategies that redistribute care work or professionalize program management, female participation tends to be functional and instrumental, reproducing traditional roles and increasing workloads for women living in poverty.

The article concludes that the professionalization of social policies, through the incorporation of personnel specialized in Social Work or related fields, could promote more transformative female participation. The findings allow for reflection on the need to design social protection policies that integrate the gender perspective more comprehensively.

The methodology is based on a qualitative approach. A documentary research design and policy analysis based on a review of primary and secondary sources are used.

Keywords: Tekoporã.; Gender; Social Protection

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo aborda la protección social desde la perspectiva de género y constituye un avance del capítulo de tesis doctoral sobre Protección Social, Género y Cuidados, que se encuentra en desarrollo al momento de la presentación de este artículo. Toma como estudio de caso el programa Tekoporã.

La protección social ha evolucionado históricamente en nuestro territorio a través de distintas formas, instituciones y políticas desde la asistencia social en épocas de la colonia hasta la actual estructura institucional en términos de toma de decisiones, ejecución y evaluación

.En el siglo XX, desde la creación del Instituto de Previsión Social (1943) hasta la consolidación de programas emblemáticos y la arquitectura institucional. En este sentido, la implementación de las políticas sociales refleja tensiones entre la cobertura institucional y las dinámicas de género presentes en la sociedad, particularmente en relación con el trabajo no remunerado y de cuidados y la participación de las mujeres en roles al interior del hogar y a nivel comunitario.

El programa Tekoporã como política de transferencias monetarias con corresponsabilidad, se presenta como una acción programática clave para reducir la pobreza, sin embargo, la incorporación de las figuras de madres líderes y la preferencia de titularidad en las mujeres puede ser interpretada de manera ambivalente. Por un lado, se reconoce el liderazgo femenino en la normativa del programa; por otro lado, y teniendo en cuenta datos sobre trabajo no remunerado y de cuidados, el programa refuerza y perpetúa roles tradicionales, asignando funciones instrumentales relacionadas con la gestión del territorio para el caso de las madres líderes y la administración del hogar para el caso de mujeres titulares.

El objetivo de este trabajo es analizar la arquitectura institucional de la Protección Social en Paraguay y evaluar el impacto del programa desde la perspectiva de género, considerando cómo sus mecanismos de implementación contribuyen a la feminización de la política social.

METODOLOGÍA

El presente trabajo aborda un enfoque cualitativo, centrado en el análisis crítico de la arquitectura institucional de la protección social en Paraguay y del programa Tekoporã, con especial atención a las dimensiones de género y feminización de las políticas sociales. Se emplea un diseño de investigación documental y análisis de políticas públicas, investigaciones y bibliografías basado en la revisión sistemática de fuentes primarias y secundarias. Para la revisión se han tomado como insumos trabajos académicos realizados sobre el programa, el manual operativo del mismo y marcos normativos sobre la protección social en Paraguay, que se mencionan durante el desarrollo.

APROXIMACIÓN A LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN PARAGUAY.

La Constitución Nacional de la República del Paraguay (1992) en el artículo primero estipula que el Paraguay es un Estado Social de Derecho y en el artículo 70 establece que la Ley definirá programas de bienestar social.

La creación del Instituto de Previsión Social IPS en el año 1943 (Instituto de Previsión Social, 2025) constituyó en la institucionalización de la protección social en Paraguay, siendo el primer organismo en asumir la seguridad social.

Las guerras internacionales contra el Paraguay y la prolongada dictadura militar entre (1940-1989) constituyeron obstáculos para la intervención estatal en materia de protección social. Según García (2002) las acciones estatales iniciales se limitaron a salud y educación en las primeras décadas del siglo XX.

Tras la caída de la dictadura stronista, Paraguay transitó de un Estado Autoritario a un Estado Social de Derecho que reconocía la necesidad de una estrategia de Estado para atender las demandas sociales acumulada. La llamada transición democrática – llamada, pues es hasta la actualidad, término debatible – además, en esta época fue que el Paraguay se insertó a convenios y tratados internacionales.

En este contexto, se crearon instituciones como la Secretaría de la Mujer en el año 1992 (Ley Nro. 34); la Secretaría de Acción Social en el año 1995 (Decreto Nro. 9.235); la Secretaría de la Niñez y Adolescencia en el año 2001 (Ley Nro. 1.680) y el Gabinete Social en el año 2003 (Decreto 401/2003). Cada Secretaría con objetivos específicos y focalizados.

Así, en el año 2006 se aprobó por Decreto 8.152, la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, cuyo acápite establecía:

Marco de Regulación y Articulación de las Políticas y de los Programas de Reducción de la Indigencia contenidos en el compendio Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza y se encargó al Gabinete Social dependiente de la Presidencia de la Republica su divulgación y ejecución (p.1).

La Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza establece el concepto de pobreza vinculado a tres dimensiones: la vulnerabilidad, la exclusión social y la exclusión económica (Gabinete Social de la Presidencia de la República, 2006). El concepto de protección social se establece de la siguiente manera en el mismo documento:

El establecimiento de un sistema de protección social responde a la necesidad de brindar servicios básicos esenciales, para que cada uno de los miembros de las familias afectadas por la pobreza pueda lograr un desarrollo básico sostenible y cumplir con las funciones sociales correspondientes a cada etapa de su vida (niños, jóvenes, adultos, adultos mayores, entre otros) en relación con los riesgos principales a los que están expuestos. El objetivo consiste, en primer lugar, en satisfacer las necesidades básicas de las familias y, en segundo lugar, en romper el círculo vicioso de la pobreza e impedir la transmisión intergeneracional de la misma. (GS,2006, p.27).

Desde el año 2012 se da una reforma en la estructura de la Secretaría de la Mujer, que en el año 2012 pasa a denominarse Ministerio de la Mujer (Ley Nro. 4.675), ya en el año 2018 se dan otras reformas al interior de otras instituciones claves para la protección social del país. Es así, que la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia (Ley Nro. 6.174) y la Secretaría de Acción Social (Ley Nro. 6.137) pasan a estructurarse como Ministerios. En tanto que el Gabinete Social modifica su estructura desde el año 2018, siendo la última modificación en el año 2023 (Decreto 357) en el que se establece a esta instancia como rectora, normativa y articuladora de las políticas sociales del Gobierno Central y estipula que tiene a su cargo la conducción del Sistema de Protección Social para lo cual cuenta con una Unidad Técnica.

Continuando en esta línea de reformas y adecuaciones en materia de protección social, en el año 2021 se declaró de Interés Nacional la Implementación del Sistema de Protección Social (Decreto 4775).

20 AÑOS TEKOPORÃ MBARETE
Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay"

PROGRAMA TEKOPORÃ

El programa Tekoporã es un programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad que inició su diseño en el año 2004 y comenzó a implementarse desde el 2005 (Ministerio de Desarrollo Social [MDS], Resolución Nro. 563/2016), de manera ininterrumpida hasta la actualidad. El programa tiene como objetivo:

Mejorar la calidad de vida de las personas de la población participante, facilitando el ejercicio de los derechos a: alimentación, salud y educación mediante el aumento del uso de servicios básicos y el fortalecimiento de las redes sociales, con el fin de cortar la transmisión intergeneracional de la pobreza (MDS, Resolución Nro. 563/2016).

Los componentes del mismo son dos: la transferencia monetaria y el acompañamiento familiar.

El programa tuvo su primera evaluación de impacto en el año 2016 realizada a través del Banco Interamericano de Desarrollo BID. En el mismo se advierte que los instrumentos que rigen el programa debían actualizarse para lograr una consistencia, se recomendó por ello, actualizar el manual operativo que regía para entonces desde el 2012, según Resolución N° 595 (MDS, 2025).

Conviene señalar que, entre las fechas de aprobación del actual manual operativo (junio de 2016) y la publicación de la evaluación de impacto (mayo de 2016) haya habido un lapso demasiado breve para asegurar consistencia en la aprobación del manual. Actualmente, a casi diez años de la última actualización del manual operativo no existe evidencia de actualización posterior a la mencionada en la página oficial del Ministerio de Desarrollo Social.La participación del programa es para mujeres embarazadas, personas con discapacidad, pueblos indígenas, niñas/os y adolescentes hasta los 18 años. La corresponsabilidad es para los ámbitos de salud y educación.

El programa articula acciones para trabajar con la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad que según reportes de la Encuesta Permanente de Hogares Continua sobre Pobreza Monetaria (EPHC, 2024), la prestación del programa resultó significativa para el 20% de población más pobre.

Lo mencionado, constituye un aspecto importante ya que el programa, si bien presenta limitaciones en la cobertura, está dirigido a personas en situación de pobreza y pobreza extrema.

Los datos del informe también dan cuenta que 21% de la población paraguaya se encuentra en situación de pobreza en tanto que la pobreza extrema representa alrededor del 4% de la población. Por área, el área rural sigue siendo el área de mayor concentración de pobreza total como extrema.

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO Y LA FEMINIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

En Paraguay, según el informe de la Encuesta del Uso del Tiempo EUT (2016), las mujeres de 60 años y más, cuidadoras en el hogar, permiten a mujeres en edades productivas, dedicarse a sus labores remuneradas en la jornada laboral, dado que se reasigna la oferta del cuidado.

señalado existe una brecha importante en cuanto a dedicación de horas de cuidados entre hombres y mujeres.

Por otra parte, en un informe sobre Usos del Tiempo y Desigualdades en Paraguay, Zavattiero & Serafini (2019) se observa una marcada desigualdad de género, en detrimento de las mujeres.

La literatura sobre el protagonismo de las mujeres a lo largo de la historia paraguaya analiza su rol y participación en diversas épocas; así, en época de invasión española, los españoles ejercieron sistema de reciprocidad para vincularse con mujeres indígenas como amantes y poder establecer alianzas políticas con sus parientes a cambio de que éstas realicen tareas domésticas (Durán, 2023). Las mujeres indígenas han tenido un papel fundamental para alianzas y posterior a la Guerra contra la Triple Alianza, las mujeres han liderado la reconstrucción social y económica del país para posteriormente comenzar participación política con la emergencia de grupos feministas (Potthast, 2023).

Así como lo afirman Garay-Báez, A., y Martínez-Domínguez, M. (2025):

Resulta imprescindible considerar que el concepto de género y el de mujer ha adquirido densidad semántica en la medida en que han sido resignificados por diferentes actores sociales. Específicamente en Paraguay, el hecho se evidencia en la transformación del rol femenino desde la colonia hasta nuestros días, donde la experiencia femenina se inscribe en distintas prácticas discursivas, simbólicas y materiales (p.8).

En el marco del programa que se toma como referencia, se mencionan los aportes desde la perspectiva de género de Sara Cerna (2013) con su aporte en Tekoporã, El rostro femenino de la pobreza; Alejandra Torrents (2014) con su trabajo sobre Tekoporã, Feminización de la pobreza rural. Ambas autoras analizan la participación política de las mujeres, así como advierten del refuerzo de roles tradicionales asignados a las mujeres.

MADRES LÍDERES, TITULARIDAD DEL PROGRAMA Y CUIDADOS

Con relación al análisis desde la perspectiva de género conviene destacar el rol de la figura de madre líder estipulado en el documento operativo (MDS, Resolución Nro. 563/2016) y mencionado además en la evaluación de impacto (BID, 2016).

Según el manual operativo mencionado, éstas constituyen referencia a nivel comunitario y apoyan a las y los participantes del programa en aspectos relativos al programa haciendo de canal de comunicación entre la comunidad y el programa, constituyen canal de reclamos, informan sobre pagos, certificaciones, capacitaciones

en este apartado, conviene señalar que las desigualdades de género se fundamentan en la división sexual del trabajo. Las investigaciones y reflexiones realizadas sobre el programa dan cuenta de la necesidad de colocar especial atención a cómo se da en el marco del programa la perspectiva de género y es más la evaluación de impacto realizada al mismo (BID, 2016), advierte un especial cuidado de no reforzar roles de género.

La narrativa y normativas erigidas en materia de protección social y de combate a la pobreza, específicamente para el caso del programa en cuestión, configura un escenario posible para continuar la naturalización de los trabajos no remunerados y de cuidados como atributos de casi exclusividad femenina. En este sentido, cabe señalar que el manual operativo explícitamente menciona que el programa ha encaminado acciones para el logro de sus objetivos, a través de la figura en territorio de Madres Líderes (MDS, 2016).

De esta manera, en el texto programático que corresponde al manual operativo (MDS, 2016) la preferencia en la titularidad institucional impuesta desde el programa y la figura de madre líder en el documento normativo y asumida a nivel territorial por las mujeres consolidan la expectativa de mujer administradora de recursos, ejecutora local y puente comunitario. A pesar de que el criterio de asignar preferentemente la titularidad puede encontrar fundamento en que el 41% de los hogares en situación de pobreza está liderado por mujeres (EPHC, 2024), no implica el descarte de estrategias para evitar refuerzo de roles desde instancias de diseño del programa.

El reconocimiento del programa, de acuerdo al análisis documental, se convierte en un reconocimiento funcional y perpetuador de las desigualdades estructurales ya que el rol de cuidado y de liderazgo contra la recepción de los servicios del programa podrían operar como condicionantes.

Desde una perspectiva crítica, esto implica que la categoría de participación a nivel comunitario o rol en las comunidades desde el programa es instrumentalizada, es decir, se reconoce su eficacia para alcanzar metas de política social sin cuestionar ni redistribuir la carga de trabajo no remunerado y de cuidados que supone para la vida de las mujeres.

Las corresponsabilidades del programa están puestas en tareas de cuidado para los miembros del hogar como la corresponsabilidad en educación que implica la responsabilidad en matricular a los niños que forman parte del hogar y asegurar su estadía en el sistema educativo. Esta tarea es delegada por el programa casi exclusivamente en las mujeres al ser éstas, mayormente titulares del programa.

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

La política social se vuelve feminizada y reproductora de desigualdades cuando su diseño no incorpora medidas que reduzcan el tiempo de cuidados o al menos que promocionen el involucramiento de ofertas articuladas a nivel territorial. En el caso estudiado la figura de madre líder constituye un punto de inflexión entre el discurso de empoderamiento liberal o la sobrecarga de trabajos no remunerados y de cuidados.

En términos de justicia social la instrumentalización compromete la capacidad de las mujeres para acceder a oportunidades económicas y políticas sostenibles porque se convierten en beneficiarias y a la vez, ejecutoras no profesionales; para el programa se evidencia una instrumentalización del rol femenino para perseguir y conseguir fines programáticos.

DISCUSIÓN: PROFESIONALIZACIÓN EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

En este sentido, si bien el programa incorpora figuras como Guías Familiares y otros, resulta imprescindible que el Estado promueva la profesionalización de las políticas sociales mediante la incorporación de profesionales formados a nivel universitario en Trabajo Social y áreas afines y asegure, sobre todo, presupuesto para la cobertura. Esto, de manera a que la gestión y ejecución del programa no dependa y recaiga exclusivamente en la participación voluntaria y comunitaria de las mujeres. La intervención profesional permitiría diseñar estrategias más equitativas, asegurar el cumplimiento de los objetivos del programa y, al mismo tiempo, reducir, la sobrecarga que actualmente enfrentan las mujeres en sus hogares y comunidades.

Asimismo, profesionalizar la implementación de políticas sociales no solo optimizaría la eficacia, sino que también garantizaría que la participación de las mujeres sea genuinamente transformadora, reconociendo su liderazgo y su capacidad de decisión sin limitar su rol a funciones instrumentales para trabajos de cuidados al interior de las familias ni impuestas o esperadas desde el propio programa.

CONSIDERACIONES FINALES

El análisis del programa Tekoporã, evidencia que, si bien la protección social en Paraguay ha avanzado en términos de institucionalización y cobertura, persiste una tensión estructural entre el reconocimiento del liderazgo y el rol femenino en instancias normativas del programa y la reproducción de desigualdades de género. Así, la arquitectura institucional se encuentra marcada por las expectativas hacia las mujeres con la titularidad y las funciones de gestión comunitaria.

Lo mencionado refuerza la feminización de la política social al asignarles roles instrumentales vinculados a trabajos de cuidados y a la administración de recursos domésticos. Esta asignación, aunque reconocida como liderazgo, resulta funcional al programa y no necesariamente transformadora ya que la mujer además de controlar la corresponsabilidad en educación y salud de niñas, niños y/o adolescentes a cargo – como criterio para acceder al programa – termina sobrecargándola y perpetuando las desigualdades de género. Le evidencia, entonces, sugiere que la participación femenina en las políticas sociales se encuentra condicionada por expectativas normativas y culturales históricas que naturalizan el trabajo de cuidados como responsabilidad exclusivamente femenina.

Adicionalmente, la implementación del programa refleja cómo las instituciones de protección social, aún con avances normativos y reformas estructurales pueden reproducir jerarquías de género si no incorporan mecanismos activos de redistribución de responsabilidades, profesionalización de la gestión y asegurami ento de la profesionalización a través de recursos.

Si bien la figura en torno a la participación de las mujeres en el marco normativo del programa evidencia cierto reconocimiento a su liderazgo, éste es solo parcial ya que también se evidencia la instrumentalización de su participación, explicitada en el mismo manual operativo del programa (MDS, 2016). Este rol la circunscribe a roles de apoyo y supervisión en la comunidad y el hogar.

Todo esto, indica que la arquitectura institucional de la protección social requiere una revisión crítica desde la perspectiva de género, esto, para que la política social deje de ser un espacio de sobrecarga funcional y se convierta en un instrumento real de justicia social.

RECOMENDACIONES

- Avanzar en la profesionalización de recursos humanos del ámbito del Trabajo Social o afines y asegurar cobertura presupuestaria para ello. La institucionalidad de las políticas sociales debe de dejar de estar a merced de personas no profesionales del ámbito social. El Estado debe apostar a la profesionalización en todos los niveles.

- Diseñar mecanismos que involucren a hombres, familias y comunidades en las estrategias del programa a nivel territorial.

- Actualización del manual operativo del programa e incluir perspectiva de género en el mismo

- Fortalecer articulación interinstitucional con otras instituciones para evitar fragmentación y feminización de la política social.

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Interamericano de Desarrollo (2016). Evaluación de impacto del programa Tekoporã: Informe final. Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-11770-PR. Paraguay. https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/545552-2016MH-BID-TEKOPORAInformefinaldeevaluacindeimpacto10062016pdf-2016MH-BID-TEKOPORAInformefinaldeevaluacindeimpacto10062016.pdf
- Cerna, S. (2013). El rostro femenino de la pobreza. Revista Estudios de Políticas Públicas.
- Durán, M. (2023). Historia del Paraguay. En I. Telesca (Comp.) En Conquista y Colonización. Penguin Random House Group Editorial S.A. Buenos Aires.
- Gabinete Social de la Presidencia de la República (2006). Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza. Recuperado de https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Estrategia%20Nacional%20de%20Lucha%20contra%20la%20Pobreza.pdf
- Garay-Báez, A., y Martínez-Domínguez, M. (2025). Género y mujer como conceptos históricos en tránsito. Estudios paraguayos, Vol.43(1), pp.173-185. https://doi.org/10.47133/respy43-25-1-1a-07
- García, S. M. (2002). Una aproximación al Trabajo Social y las Políticas Sociales en Paraguay. Boletín SURA Nº 75, San José. Recuperado de http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/sura/sura-0075.pdf
- Instituto de Previsión Social IPS. (2025). Reseña histórica. Recuperado de https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/contenido.php?sm=1
- Instituto Nacional de Estadística (2024). Principales Resultados de Pobreza Monetaria y Distribución de Ingresos – 2024. Recuperado de https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/271/Pobreza%20Monetaria_%20EPHC%202024_INE.pdf
- Instituto Nacional de Estadística (2016). Principales Resultados de Encuesta sobre Uso del Tiempo EUT. Recuperado de https://www.ine.gov.py/resumen/29/encuesta-sobre-uso-del-tiempo---eut-2016
- Ministerio de la Mujer (2025). Marco legal. Recuperado de https://mujer.gov.py/marco-legal/
- Ministerio de Desarrollo Social MDS (2025). Biblioteca. Recuperado de https://biblioteca.mds.gov.py/
- Ministerio de Desarrollo Social (2016). Manual Operativo del programa Tekoporã (Resolución Nro. 563/2016). Recuperado de https://biblioteca.mds.gov.py/handle/123456789/169
- Paraguay (1992). Constitución Nacional de la República del Paraguay. Recuperado de https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9580/constitucion-nacional-
- Paraguay. (2006). Decreto N.° 8.152: Por el cual se aprueba la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza. Recuperado de https://www.diplanp.gov.py/documentos/decretos/D8152.pdf
- Paraguay (2012). Ley Nº 4675 Que eleva al rango de Ministerio a la Secretaría de la Mujer. Recuperado de https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/236/eleva-al-rango-de-ministerio-a-la-secretaria-de-la-mujer
- Paraguay (2018). Ley Nº 6.174 que eleva al rango de Ministerio, a la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) y pasa a denominarse Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA). Recuperado

- https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8805/ley-n-6174-eleva-al-rango-de-ministerio-a-la-secretaria-nacional-de-la-ninez-y-la-adolescencia-snna-y-pasa-a-denominarse-ministerio-de-la-ninez-y-la-adolescencia-minna
- Paraguay (2018). Ley Nº 6137 que eleva al rango de Ministerio a la Secretaría de Acción Social y pasa a denominarse Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado de https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8393/ley-n-6137-eleva-al-rango-de-ministerio-a-la-secretaria-de-accion-social-y-pasa-a-denominarse-ministerio-de-desarrollo-social
- Paraguay (1992). Ley N° 34 que crea la Secretaría de la Mujer. Recuperado de https://faolex.fao.org/docs/pdf/par134421.pdf
- Paraguay (2001). Ley Nº 1680 del Código de la Niñez y la Adolescencia. Artículo 39 de Creación de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia. Recuperado de https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/5261/ley-n-1680-codigo-de-la-ninez-y-la-adolescencia
- Paraguay (2003). Decreto N° 401. Recuperado de https://www.paraguay.gov.py/oee/gabinete-social
- paraguay (1995). Decreto N° 9.235 por el cual se crea la Secretaría de Acción Social dependiente de la Presidencia de la República. Recuperado de https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/336013-Decreto9235pdf-Decreto9235.pdf
- Paraguay (2023). Decreto N° 357 por la cual se reorganiza el Gabinete Social de la Presidencia de la República. Recuperado por https://gabinetesocial.gov.py/decreto-n-376/
- Paraguay (2021). Decreto N° 4.775 por la cual se declara de interés nacional el Sistema de Protección Social. Recuperado de https://gabinetesocial.gov.py/noticia/957-sps-vamos-es-declarado-por-el-ejecutivo-como-politica-social-prioritaria-de-interes-nacional.html#.YBGeBvlKjct
- Potthast, B. (2023). Historia del Paraguay. En I. Telesca (Comp.) En La Mujer en la Historia del Paraguay. Penguin Random House Group Editorial S.A. Buenos Aires.
- Torrents, A. (2014). Feminización de la pobreza rural. Recuperado de: http://www.cadep.org.py/2015/01/feminizacion-de-la-pobreza-rural
- Zavattiero, C. & Serafini, V. (2019). Usos del tiempo y desigualdades en Paraguay. Asunción. Centro de Documentación y Estudios CDE y ONU Mujer.

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

IMPACTO DEL PROGRAMA TEKOPORÃ EN EL DISTRITO DE YRYBUCUÁ - SAN PEDRO.

AUTOR: Soledad Elizabeth Martínez Aquino

RESUMEN

El presente trabajo aborda una revisión bibliográfica y un estudio de campo sobre el Programa Tekoporã, política pública nacional implementada por la Dirección de Protección Social y Desarrollo Humano de la Secretaría de Acción Social (SAS), orientada a familias en situación de vulnerabilidad y pobreza extrema. Clasificado como un Programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC), Tekoporã busca garantizar el acceso a derechos fundamentales como la salud, la educación y la seguridad alimentaria, especialmente en niños, mujeres embarazadas, adultos mayores, personas con discapacidad y comunidades indígenas.

Con el objetivo de identificar el impacto social de estas políticas en el bienestar de la población paraguaya, se aplicaron cuestionarios y entrevistas semiestructuradas a beneficiarios del asentamiento Justo Villanueva, ubicado en el distrito de Yrybucuá (Departamento de San Pedro). El análisis cualitativo permitió relevar percepciones sobre los beneficios del programa, el nivel de organización comunitaria y las expectativas de mejora.

Los resultados evidencian que, si bien Tekoporã ha contribuido a mejorar la calidad de vida en aspectos como la alimentación, la infraestructura habitacional y el acceso escolar, persisten desafíos vinculados a la irregularidad en los pagos, la escasa articulación institucional y la débil organización local. Se destaca la necesidad de fortalecer el acompañamiento técnico, ampliar la cobertura del programa y promover mecanismos de participación comunitaria que garanticen su sostenibilidad.

Este estudio concluye que el éxito de las políticas sociales no depende únicamente del aporte económico, sino de su capacidad para generar autonomía, inclusión y desarrollo integral en los territorios más vulnerables.

Palabras clave: *Tekoporã, transferencias, pobreza, calidad de vida, Paraguay.*

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo aborda las percepciones sobre la pobreza a partir de un levantamiento bibliográfico sobre el programa social Tekoporã1, complementado con un estudio de caso que analiza su impacto en la calidad de vida de los ciudadanos del asentamiento Justo Villanueva.

Asimismo, se contrasta la experiencia con los beneficiarios situados en el centro de Yrybucuá, quienes fueron incorporados inicialmente al programa, a fin de observar las implicancias en la localidad.

Tekoporã es un programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC) que tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Para ello, facilita el ejercicio de derechos fundamentales como la alimentación, la salud y la educación, además de fomentar el fortalecimiento de las redes sociales, con la finalidad de evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

La evaluación del programa en este estudio se realizó mediante la aplicación de cuestionarios y entrevistas orientadas a identificar los efectos y beneficios percibidos por los beneficiarios, así como las recomendaciones propuestas por ellos para el fortalecimiento y continuidad del programa.

Los parámetros de análisis considerados son: (1) la adecuada administración de los recursos para las generaciones futuras, y (2) la eficacia en la planificación de políticas sociales.

busca responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿Estos dos factores son efectivos para reducir la pobreza a corto plazo?

1 Tekoporã vocablo guaraní que significa “vivir bien”. En otras palabras, es simplemente bienestar

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

PROGRAMA DE TRANSFERENCIA MONETARIA CON CORRESPONSABILIDAD.

Con el refuerzo de las políticas públicas a través de los programas sociales implementados en el país pos dictadura, se intensificó la lucha por erradicar la pobreza. Desde el año 2005 se viene implementando el Programa Tekoporã, programa de protección social del gobierno, mediante el cual se realizan transferencias monetarias de apoyo a personas afectadas por la pobreza extrema.

Tekoporã es un Programa de (TMC) Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad implementado por la Dirección General de Protección Social y Desarrollo Humano de la (SAS) Secretaría de Acción Social, dirigido a familias vulnerables y en situación de extrema pobreza del área rural y urbana del país.

Fue creada en el año 1995 mediante el Decreto del Poder Ejecutivo Nº 9235/95, con el mandato de actuar como articulador interinstitucional de las acciones del Estado, dirigida fundamentalmente a combatir la pobreza y promover una mayor equidad social.

Se propone entonces como misión principal “Liderar y coordinar las acciones de protección y promoción social del Estado a través de la implementación de programas y proyectos sociales, enfocados a la población en situación de pobreza y pobreza extrema”.

Ante este desafío, la SAS manifiesta la siguiente visión “Somos la institución de referencia en Paraguay, en la gestión eficiente de acciones para la reducción de la pobreza”.

MONTO DE LAS TRANSFERENCIAS

La TMC está compuesta por un monto fijo por hogar que se conoce como bono alimentario de Gs. 80.000, un bono de Gs. 35.000 por menor de 0 a 18 años (hasta un máximo de 4 menores), un bono de Gs. 35.000 por un adulto mayor de 65 años o más, y por una persona con discapacidad.

Los pagos a los beneficiarios se realizan de forma bimensual. Durante el programa, a cada hogar participante le corresponden 72 pagos, es decir, seis pagos al año (correspondientes a doce meses), que deberían completarse al cabo de seis años.

Las modalidades de pago incluyen: cajero automático, cajero móvil, ventanilla en sucursales del Banco Nacional de Fomento y, más recientemente, “billetera electrónica” de Tigo Money en algunos lugares del país.

Las fuentes de financiamiento del programa, según la SAS, incluyen: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2005–2010), Banco Mundial (2009), donación de la República de Taiwán (2005–2010), Entidad Binacional Yacyretã (2009–2010) y, principalmente, recursos provenientes de los impuestos nacionales.

SELECCIÓN DE LOS HOGARES.

Los hogares elegibles son aquellos que cumplen con los siguientes criterios:

1.Tener en su composición familiar niños y niñas de 0 a 14 años.

2.Tener jóvenes de 15 a 18 años cursando la Educación Escolar Básica o la Educación Escolar Media.

3.Incluir mujeres embarazadas.

4.Contar con adultos mayores a partir de 65 años.

5.Tener personas con discapacidad.

Además, las familias deben residir en distritos priorizados según el Índice de Priorización Geográfica (IPG) y el Índice de Calidad de Vida (ICV).

CORRESPONSABILIDADES.

Denominados como responsabilidad del Estado en proporcionar el acceso a la salud y la educación y en posteriormente el compromiso de los beneficiarios a dichos compromisos, que se caracteriza en dos aspectos principales tales como se muestra en el siguiente cuadro:

Corresponsabilidad en Educación

Cuadro N° 1 - Corresponsabilidades en educación.

Participante (*beneficiario*)	Corresponsabilidad		Servicio necesario	Condicionalidad de la oferta pública
	Cumplimiento	*Control*		
Niños/as entre 6 a 18 años	Matrícula del 1º al 9º grado 1º a 3º Año Asistencia: asistir al menos el 85% de las clases	1 vez al año (al inicio del año escolar) 1 vez al año	Escuela con EEB completo (primero a 9º grado) y Educación Media (primero a Tercer año)	Un centro educativo en Educación Básica y Media, en la zona

Fuente: Secretaria de Acción Social (2015)

El acceso al sistema educativo requiere una importante responsabilidad desde el ingreso al programa, por consiguiente, si el niño/a no está matriculado, fomentan a la inclusión educativa.

CORRESPONSABILIDAD EN SALUD.

Un factor muy importante para el bienestar de la población, el control de la salud se realiza dos veces al año, en el mes de abril y en octubre, el y cabe mencionar también que deben cumplir con los compromisos propuestos.

Por último, el programa exige el cumplimiento de las corresponsabilidades, apuntamos el

monitoriamente por los técnicos tales como:

- Los Facilitadores Comunitarios
- Los Coordinadores
- Guía Familiar

Que constituyen un papel muy importante para orientar, capacitar, y gestionar las distintasdificultades que surgen en las instancias del programa ante la Institución y los beneficiarios, se caracteriza con las respectivas funciones.

EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA TEKOPORÃ.

Según la Dirección General de Estadísticas, Encuesta y Censo (DGEEC) (Tabla 2) entre los años 2010-2014, en el área urbana, este indicador se mantuvo alrededor de 0,46 a excepción del 2012, año en que disminuye a 0,4147 y en el área rural varió entre 0,558 y 0,570 (DGEEC, 2014, pág. 12).

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

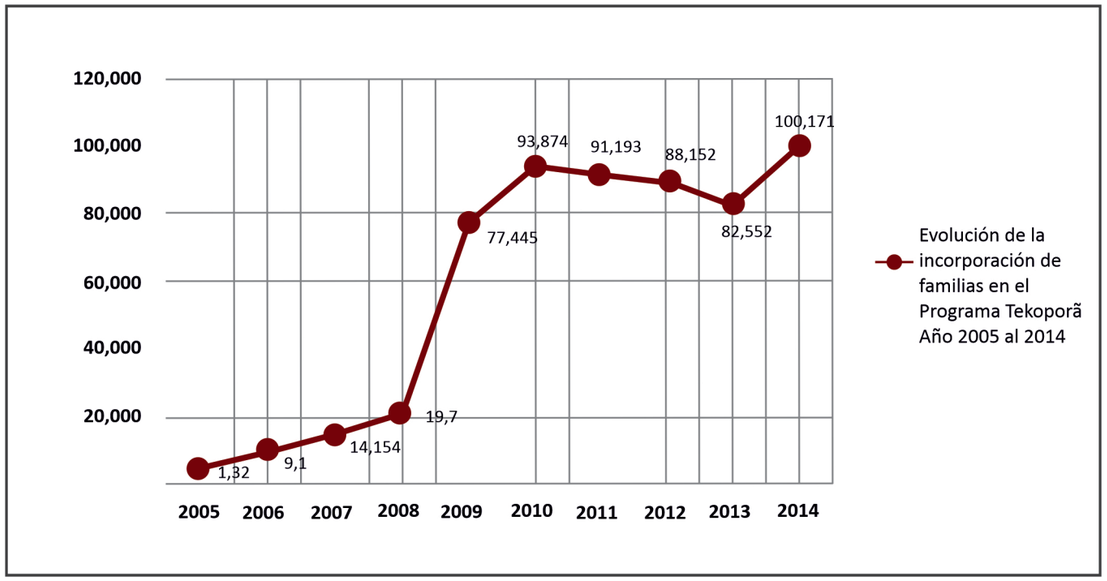
Tabla N°2- Coeficiente de Gini por área de residencia

Año	Urbana	Rural	Total País
1997-98	0,4925	0,5219	0,4890
1999	0,4800	0,5559	0,5364
2000-01	0,4957	0,5204	0,5380
2002	0,4799	0,5669	0,5330
2003	0,5155	0,5606	0,5460
2004	0,4872	0,5382	0,5202
2005	0,4955	0,4985	0,5098
2006	0,4954	0,5162	0,5218
2007	0,4719	0,5762	0,5248
2008	0,4532	0,5572	0,5060
2009	0,4226	0,5537	0,4872
2010	0,4586	0,5575	0,5124
2011	0,4686	0,5657	0,5199
2012	0,4147	0,5273	0,4755
2013	0,4473	0,4894	0,4774
2014	0,4596	0,5705	0,5102

Fuente: Encuestas de Hogares 1997/8 - 2014

A continuación (cuadro 2), observamos la evolución de la incorporación de familias en situación de pobreza y extrema pobreza al Programa Tekoporã desde su inicio en el año 2005 hasta 2014 teniendo en cuenta que empezó como un proyecto piloto abarcando a 4.324 familias de 5 distritos en situación de pobreza ubicados en el Departamentos de San Pedro y Caazapa.

CUADRO N° 2 - EVOLUCIÓN EN LA INCORPORACIÓN DE FAMILIAS AL PROGRAMA TEKOPORÃ.
Años 2005 al 2014



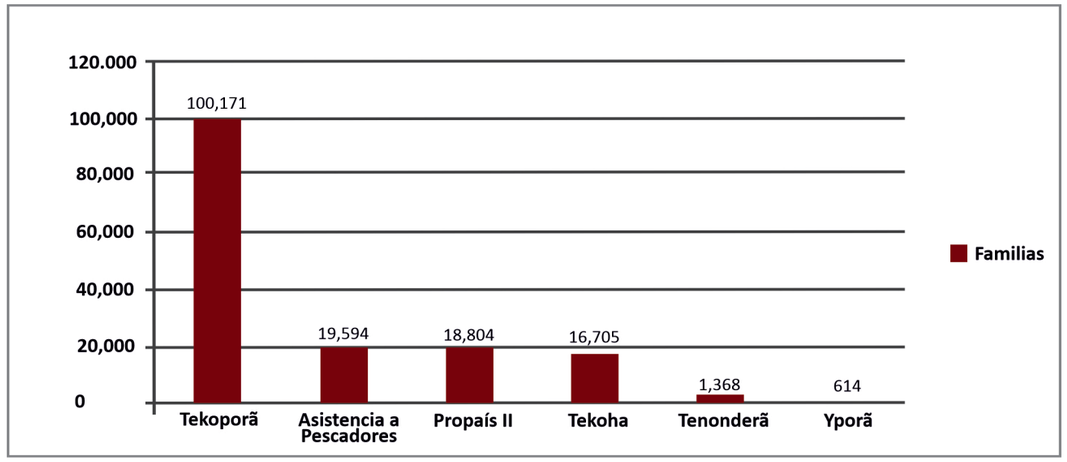
Fuente: Año 2005: Veras, F. Evaluación de Impacto del Programa Tekoporã. 2008.
Año 2006-2014: Dirección del Programa Tekoporã, Dpto. de Pagos y Registros, SAS 27/10/14

Con referencias de la Secretaria de Acción Social, atiende a más 136.000 familias en situación de pobreza y extrema pobreza, por medio de sus diversos programas (tekoporã, focem-yporã, propais II, tekoha, asistencia a pescadores y tenonderã), de los cuales la proporción mayor se encuentra en el Programa Tekoporã, abarcando el 64% del total de participante, en el siguiente (cuadro 3) se muestra la cantidad de familias atendidas por la SAS ya que en año 2014 el Programa Tekoporã llega por primera vez a 100.171 familias que representan a aproximadamente 546.548 personas (considerando 5,5 miembros por familia) en situación de pobreza y extrema pobreza, buscando asegurar en las condiciones mínimas para una adecuada alimentación, salud y educación. En donde podemos destacar la elevada evolución de la inserción del programa en la cantidad de familias atendidas en situaciones vulnerables.

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay"

Cuadro N° 3- Cantidad de famílias atendidas por la SAS según Programas.

Año 2014



Fuente: Dirección de Investigación y Difusión, basado en informes de Gestión de las Direcciones de los Programas. Noviembre 2014

Por último, otra particularidad a ser destacada es la Certificación Internacional de Calidad ISO 90012 otorgada al proceso de pago del Programa Tekoporã de la SAS en enero de este año.

Este reconocimiento internacional situará al Paraguay como ejemplo en el Mercosur y en Latinoamérica, por ser el primer programa social del país en recibir una Certificación de Calidad ISO 9001. Su objetivo es aumentar la satisfacción del cliente, en este caso lograr la satisfacción de las familias participantes del Programa Tekoporã.

Dando así todas las referencias sobre las percepciones sobre la pobreza y conociendo un poco sobre el Programa Social, damos continuidad al último capítulo con el estudio de caso aplicado en el Distrito de Yrybucuá (Departamento de San Pedro).

La Organización Internacional de Estandarización (ISO, según la abreviación aceptada internacionalmente), tiene su oficina central en Ginebra, Suiza, y está formada por una red de institutos nacionales de estandarización en 156 países, con un miembro en cada país.

Secretaria de Acción Social publicado el 28 de enero de 2015. http://www.sas.gov.py/noticia/706-certificacion- internacional-de-calidad-iso-9001-al-programa-tekopor-.html#.VYro_mqqkr.

IMPLEMENTACIÒN DEL PROGRAMA TEKOPORÃ EN EL DISTRITO DE YRYBUCUA, DEPARTAMENTO DE SAN PEDRO: UN ESTUDIO DE CASO.

El Departamento de San Pedro, capital de San Pedro de Ycuamandyjú caracterizado como el más extenso con una densidad de 20.002 km2 y ocupa gran parte de la Región Oriental Según la DGEEC en el año 2014 cuenta con una población de 360.000 habitantes.

A continuación, en la (Figura 1) podemos observar la ubicación del Distrito de Yrybucuá situada a dos kilómetros de la ruta 10, la Residenta

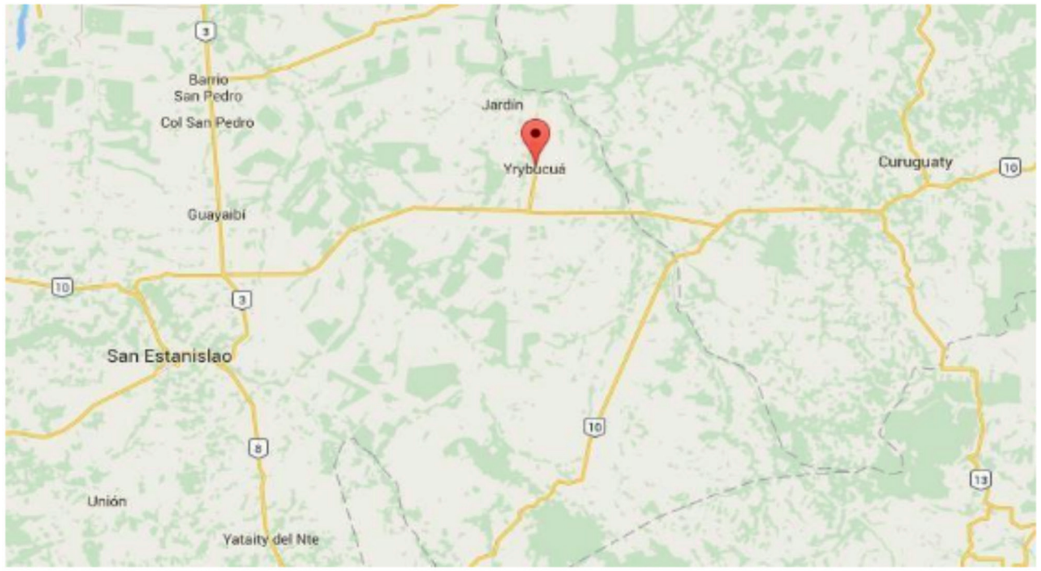


Figura N° 1 - Ubicación geografica del Distrito de Yrybucuá en el Departamento de San Pedro del Ycuamandyjú

Fuente: Elaboración propia desde la aplicación Google Maps. en:
https://www.google.com.br/maps/place/Yrybucu%C3%A1,+Paraguay/@-24.4784582,-56.0894537,15z/data=!4m2!3m1!1s0x945fd6c43a7aa30f:0x191cd75fc1fdbba6?hl=es



Figura N° 2 - Distrito de Yrybucuá.
Fuente: Elaboración propia desde la aplicación Google Maps.
https://www.google.com.br/maps/place/Yrybucu%C3%A1,+Paraguay/@24.4784582,56.0894537,15z/data=!4m2!3m11s0x945fd6c43a7aa30f:0x191cd75fc1fdbba6?hl=es

ASENTAMIENTO JUSTO VILLANUEVA

El Asentamiento Justo Villanueva (Figura 3) 3 se encuentra en el Distrito de Yrybucuá, Departamento de San Pedro, a dos kilómetros de la ruta 10, la Residenta; el asentamiento está rodeado por cultivo mecanizado de Paul Sarubbi, propiedad de A.J Vierci. Actualmente arrendado a colonos Brasileños, como también en la proximidad se encuentra un bananal del Sr. José Saldívar habilitado ha mediado del 2010, las familias pobladoras provienen de San Pedro, Caaguazú, Guaira y otros departamentos. Las primeras familias llegaron hace 15 años aproximadamente, muchas de ellas todavía permanecen en ese lugar. En los primeros tiempos, sólo los hombres permanecían en el asentamiento, porque vivían bajo carpa, no había cultivos y, en consecuencia, la comida escaza.

Mapa facilitado por el poblador de la comunidad, Sixto Morel Bareiro estudiante de Ciencias Económicas en la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA)

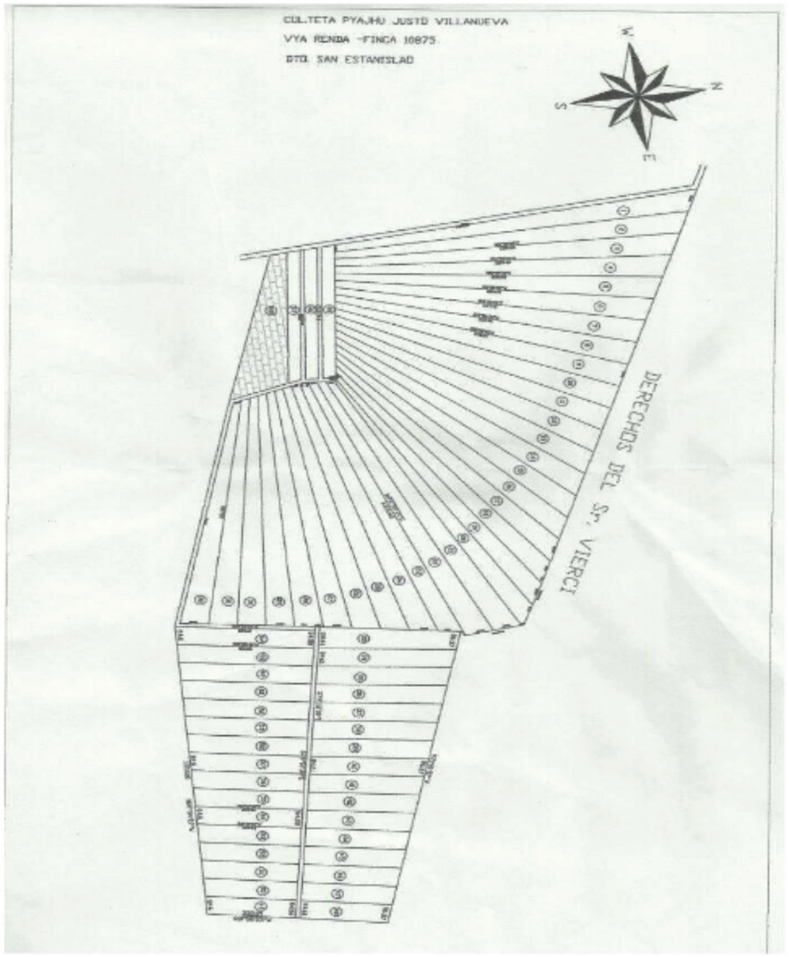


Figura N° 3 - Ubicación del Asentamietno Justo Villanueva.
Fuente: A través del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDER) mediante un poblador de la comunidad.

La mayoría de las veces se alimentaban de animales silvestres y con alguna ayuda proveniente de la comunidad vecina de Vy´a Renda. En el 2010 las 31 familias que se encuentran actualmente en el asentamiento fueron a beneficiadas con el Programa Mejoramiento de la Comunidad (Foto 1), con la instancia de articulación interinstitucional denominada Coordinadora Efectiva para la Reforma Agraria (CEPRA), y Secretaria Nacional de la Vivienda y el Habitad (SENAVITAT) .Las familias cuentan con una casa más resistente (Foto 2), ya que a inicio de la ocupación las viviendas fueron precarias con pared de madera, de palo estaqueo), techo de paja, chapa o de tabla, piso de tierra apisonada. A continuación, se observa las viviendas.

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”



Foto 1 Asentamiento Justo Villanueva, programa mejoramiento de la comunidad. Foto tomada el 14-02-2015.



Foto N° 2 Familias beneficiadas con una casa más resistente, Foto tomada 14 02 2015.

La comunidad dispone de los servicios básicos logrados mediante la autogestión y el apoyo de algunas instituciones como el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), Ministerio de Cultura y Ganadería(MAG), Dirección de Extensión Agraria (DEA), Administración Nacional de Electricidad (ANDE), Secretaria Nacional de la Vivienda y el Habitad (SENAVITAT) entre otros.

Actualmente viven cerca de 150 personas aproximadamente, entre adultos y niños, que, en promedio, son cinco por familia. La mayoría de ellos se encuentran en edad escolar. Los jóvenes que viven en la comunidad también realizan, aparte de las labores en las chacras trabajos ocasionales en el bananal. En cuanto a la organización social, se cuenta con una comisión que se rige por un estatuto que debe ser cumplido por las familias que viven en el asentamiento. La comunidad cuenta con una escuela (Foto 3) dotada de buena infraestructura en donde funcionan dos de los tres ciclos de la Educación Escolar Básica, es decir, del 1. ° al 6. ° grado, con dos maestros.



Foto 3 - Escuela del Asentamiento Justo Villanueva, mediante aporte de un poblador de la comunidad.

La base económica se sustenta en la agricultura de subsistencia, principalmente en minifundios de 7 a 10 hectáreas. Los productores destinan entre un cuarto y tres hectáreas a cultivos para consumo familiar (maíz, mandioca, habilla, maní, batata, poroto y hortalizas), utilizando labranza mínima con herramientas manuales. Además, crían aves y cerdos.

En cuanto a los rubros de renta, predominan la mandioca (25 a 30 mil guaraníes la bolsa), el sésamo (5 a 6 mil guaraníes/kg), el maíz tupi (1.000 a 1.500 guaraníes/kg) y, en menor medida, la piña.

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

El presente estudio se enmarca dentro del enfoque cualitativo, con el objetivo de comprender las percepciones, experiencias y valoraciones de los beneficiarios del Programa Tekoporã en el distrito de Yrybucuá. Para ello, se emplearon dos técnicas principales de recolección de datos: la revisión bibliográfica de fuentes institucionales y académicas, y la aplicación de un formulario semiestructurado a beneficiarios seleccionados en tres asentamientos específicos.

La selección de los asentamientos Justo Villanueva, 2 de Mayo y Nuevo Horizonte responde a criterios de implementación territorial del programa, diversidad organizativa y accesibilidad para el trabajo de campo. El Programa Tekoporã fue introducido en la zona en el año 2010, y según datos proporcionados por la oficina local, su cobertura ha evolucionado desde 250 beneficiarios en 2005, a 1.200 en 2014, alcanzando actualmente a 1.400 personas. El monto mensual destinado al distrito asciende a aproximadamente 560 millones de guaraníes. En el asentamiento Justo Villanueva, específicamente, se registran 18 beneficiarios activos.

La aplicación del formulario permitió recoger testimonios directos sobre los beneficios percibidos, el nivel de organización comunitaria, la aceptación del programa y las expectativas de mejora. Los datos fueron sistematizados y analizados mediante codificación temática, respetando los principios éticos de confidencialidad, consentimiento informado y respeto por la voz de los participantes.

RESULTADOS

La aplicación del formulario a 20 beneficiarios del Programa Tekoporã 13 en el asentamiento Justo Villanueva y 7 en el centro de Yrybucuá permitió identificar diferencias significativas en cuanto a la organización comunitaria, el acompañamiento técnico y la percepción del programa.

En el centro de Yrybucuá, la presencia de una sede local del programa y el acompañamiento regular de un guía familiar favorecieron la consolidación de una estructura organizativa más sólida, con roles definidos como presidente vecinal, madre líder y comisión comunitaria. Esta configuración permitió una mayor articulación entre los beneficiarios, facilitando espacios de reunión, seguimiento de corresponsabilidades y expresión de demandas colectivas.

Por el contrario, en el asentamiento Justo Villanueva se evidenció una débil organización comunitaria, sin comité establecido ni reuniones periódicas. La aplicación del formulario se realizó sin apoyo técnico, lo que refleja una limitada articulación institucional en el territorio. Los beneficiarios manifestaron dificultades para canalizar sus necesidades y una menor participación en la gestión del programa.

Más allá del contraste organizativo, los testimonios recogidos en ambos espacios revelan una valoración positiva del programa Tekoporã, especialmente en lo que respecta al apoyo en salud, educación y alimentación. Sin embargo, también emergen demandas comunes: mayor frecuencia en los pagos, entrega oportuna de kits escolares, incorporación de víveres mensuales y ampliación de la cobertura a familias aún excluidas.

Estos resultados permiten concluir que la efectividad del programa no depende únicamente del monto transferido, sino también de la calidad del acompañamiento institucional, la organización comunitaria y la capacidad de respuesta a las necesidades locales. La participación activa de los beneficiarios y el fortalecimiento de las redes sociales son elementos clave para potenciar el impacto del programa en contextos de vulnerabilidad.

SITUACIÓN EN EL CENTRO DE YRYBUCUÁ

Con una organización relativamente estructurada, teniendo en cuenta que el programa piloto caracteriza varios aspectos que poco a poco se está fortaleciendo, sin embargo, ante esta situación el factor más importante sería la unión de los pobladores y no solo los beneficiarios, para la formación y el bienestar de todos.

Organización: los beneficiarios cuentan con una estructura formada, tal como presidente vecinal, guía familiar y madre líder característica general del programa social.

BENEFICIOS ATRIBUIDOS POR LOS ENTREVISTADOS

Los beneficiarios del distrito de Yrybucuá destacaron que el programa contribuyó a:

1.Mejorar la formación y sustento familiar mediante huertas y animales de cría.

2.Cubrir gastos escolares (uniformes y útiles).

3.Facilitar la documentación de los hijos (cédulas de identidad).

4.Complementar ingresos familiares, aunque en algunos casos sigue siendo insuficiente y requiere trabajos adicionales.

5.Garantizar un apoyo constante que se espera tenga continuidad en el tiempo.

ACEPTACIÓN DEL PROGRAMA

Se expresa una alta conformidad con la organización y controles del programa.

1.Los beneficiarios valoran las reuniones comunitarias periódicas que permiten expresar necesidades.

2.La comisión local, integrada por unas 30 personas, refuerza la participación y la unidad comunitaria.

EXPECTATIVAS Y SUGERENCIAS

Los beneficiarios plantean mejoras para aumentar la efectividad del programa:

1.Mayor apoyo económico y ampliación de la cobertura.

2.Entrega oportuna de kits escolares.

3.Incorporación de víveres y merienda escolar como complemento a las transferencias.

4.Mayor atención a familias en situación de necesidad que aún no acceden al programa.

Los testimonios destacan beneficios concretos en la vida cotidiana: acceso a insumos escolares, mejoras en la infraestructura del hogar, desarrollo de huertas familiares y apoyo en la crianza de los hijos. Sin embargo, persisten desafíos vinculados a la insuficiencia de los montos recibidos, la falta de cobertura universal y la necesidad de ampliar los componentes del programa.

ASENTAMIENTO JUSTO VILLANUEVA

El asentamiento, beneficiado en parte por proyectos habitacionales de la SENAVITAT desde 2010, cuenta actualmente con 18 familias en el programa Tekoporã. A diferencia del distrito central, presenta una organización comunitaria menos estructurada, ya que carece de un comité formal. Los beneficiarios reclaman esta ausencia y señalan que solo reciben la visita del coordinador del programa unos días antes de cada pago.

BENEFICIOS

Los entrevistados destacaron que el programa:

1. Mejoró la vida familiar mediante el acceso a alimentos, salud y educación.

2. Permitió inversiones en huertas, cría de animales y pequeños negocios.

3. Facilitó mejoras en infraestructura habitacional.

4. Contribuyó a la compra de uniformes, útiles y víveres.

Aunque valoran la ayuda, varios señalaron que el monto no siempre es suficiente para cubrir todas las necesidades del hogar.

ACEPTACIÓN DEL PROGRAMA

En general, los beneficiarios expresan conformidad con la ayuda recibida, pero critican la irregularidad en los pagos y la escasa organización local. Mencionan la falta de reuniones comunitarias y la necesidad de un comité que promueva mayor participación, comunicación y representación de las familias beneficiarias.

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

EXPECTATIVAS Y SUGERENCIAS

Las principales expectativas y propuestas incluyen:

1. Mayor organización y acompañamiento de los coordinadores.

2. Entrega oportuna de kits escolares y víveres mensuales.

3. Posibilidad de que los pagos sean mensuales.

4. Apoyo con semillas y capacitación en agricultura para la subsistencia.

5. Incentivar la continuidad del programa como estrategia de bienestar familiar.

El caso del Asentamiento Justo Villanueva evidencia cómo el Programa Tekoporã ha generado impactos positivos en la vida cotidiana de sus beneficiarios, especialmente en aspectos vinculados a la salud, la educación y la infraestructura habitacional.

Las voces recogidas reflejan una valoración general favorable del programa, aunque también se manifiestan limitaciones estructurales que afectan su implementación local.

Las expectativas expresadas por los entrevistados apuntan a una necesidad urgente de mejorar la frecuencia de pagos, ampliar los beneficios complementarios (como kits escolares, víveres y semillas), y fortalecer el acompañamiento técnico por parte de los coordinadores.

Asimismo, se destaca el deseo de contar con espacios de participación más sólidos y representativos.

CONCLUSIONES

El estudio realizado evidencia que, si bien el Programa Tekoporã ha contribuido significativamente al bienestar de las familias en situación de vulnerabilidad, su impacto depende en gran medida del contexto organizativo, del acompañamiento institucional y de la articulación con otras políticas públicas. La experiencia en los asentamientos y en el centro de Yrybucuá muestra que la presencia de estructuras comunitarias y el seguimiento técnico potencian los beneficios del programa, mientras que su ausencia limita la participación y la sostenibilidad de los resultados.

En este sentido, el TMC debe ser comprendido no como una solución definitiva, sino como una herramienta de apoyo socio familiar que requiere planificación a largo plazo, monitoreo constante y articulación interinstitucional. El riesgo de convertirlo en un mecanismo asistencialista sin horizonte de autonomía es alto si no se promueven estrategias complementarias que fortalezcan la educación, la salud, la producción familiar y la organización comunitaria.

Por ello, se vuelve urgente fortalecer las políticas públicas en Paraguay, dotándolas de condiciones necesarias y suficientes para garantizar derechos fundamentales y promover la inclusión social. La erradicación de la pobreza no puede depender exclusivamente de transferencias monetarias, sino de un enfoque integral que combine protección social, participación ciudadana y desarrollo territorial.

El desafío está en construir programas que no solo respondan a la emergencia, sino que generen capacidades, autonomía y dignidad. En esa dirección, el compromiso del Estado, la articulación institucional y la voz activa de las comunidades son pilares esenciales para avanzar hacia una sociedad más justa y equitativa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2010). Equidad fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.
- Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). (s. f.). http://www.cadep.org.py/
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). (2014). Boletín de pobreza: Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Fernando de la Mora, Paraguay.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). (s. f.). http://www.dgeec.gov.py/
- Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina. Konrad Adenauer Stiftung.
- Rodríguez, J. C. (2014, junio). La discusión sobre las últimas cifras de la pobreza. En Desigualdad social y luchas contra la pobreza. Debate 3. Revista Digital de Políticas Públicas.
- Rojas Villalba, L., Sostoa, O., Cáceres, O., & Enciso, H. (2012). Proceso histórico de la economía paraguaya (pp. 259–278). Secretaría Nacional de Cultura.
- Secretaría de Acción Social (SAS). (s. f.). Sitio web. http://www.sas.gov.py/ Secretaría de Acción Social (SAS). (2014, noviembre 24). Información general sobre
- programas y proyectos.
- Secretaría de Acción Social (SAS). (2015, enero 28). Certificación internacional de calidad ISO 9001 al Programa Tekoporã. http://www.sas.gov.py/noticia/706-certificacion- internacional-de-calidad-iso-9001-alprograma-tekopor-.html#.VYr-o_mqqkr
- Secretaría de Acción Social (SAS). (s. f.). Material de selección de personal para el Programa Tekoporã. http://www.sas.gov.py/articulo/971-material-para-selección-de-personal-del- programa-tekopor.html
- World Bank. (2014, noviembre). Estrategias de alianza con la República del Paraguay para los años fiscales 2015–18. http://wwwwds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA TEKOPORÃ DESDE UN ENFOQUE DE GÉNERO E INTERCULTURALIDAD EN FAMILIAS INDÍGENAS DEL BARRIO ÑU PORÃ DE SAN LORENZO, VISIBILIZANDO SUS CONDICIONES DE VIDA Y PRINCIPALES DESAFÍOS.

AUTOR: Sergio David Fretes Ovelar

RESUMEN

La presente investigación analiza la implementación del Programa Tekoporã desde un enfoque de género e interculturalidad en familias indígenas residentes en contexto urbano, específicamente en el barrio Ñu Porã de la ciudad de San Lorenzo. El estudio se centra en dos núcleos familiares —uno Toba Maskoy y otro Ava Guaraní— y en la perspectiva de una coordinadora distrital del programa.

La metodología aplicada corresponde a un estudio de caso cualitativo, que combina entrevistas semiestructuradas, observación directa in situ y la experiencia prolongada del investigador como educador itinerante en el territorio durante aproximadamente dos años. Este enfoque permitió una aproximación integral, superando la limitación de los datos obtenidos en visitas únicas y fortaleciendo la validez de los hallazgos mediante la triangulación de fuentes.

Entre los principales resultados, se identificaron vulnerabilidades relacionadas con la precariedad habitacional, el hacina miento, el limitado acceso a servicios básicos y la exposición a problemáticas sociales como el consumo de drogas en el entorno comunitario. Asimismo, se constató una inconsistencia documental en la identificación étnica de la familia Toba Maskoy, donde la Madre registrada como Sanapana y sus hijos como Toba Maskoy, cuyas causas se deben profundizar en estudios complementarios. En contraste, la familia Ava Guaraní mostró coherencia en la documentación y un mayor grado de organización interna.

INTRODUCCIÓN

El Programa Tekoporã constituye uno de los principales mecanismos de protección social en Paraguay desde su creación en 2005. Si bien su diseño inicial estuvo orientado a comunidades rurales y periurbanas, en la actualidad enfrenta el desafío de incluir de manera efectiva a familias indígenas que han migrado a zonas urbanas, como ocurre en el barrio Ñu Porã de San Lorenzo. Estas familias, pertenecientes en su mayoría a pueblos como los Toba Maskoy y Avá Guaraní, se encuentran en situación de vulnerabilidad, marcada por precariedad habitacional, discriminación, informalidad laboral y pérdida parcial de prácticas culturales.

Este estudio de caso busca aportar evidencia sobre cómo se implementa Tekoporã en núcleos urbanos indígenas, considerando el enfoque de género e

interculturalidad, con miras a generar propuestas que fortalezcan su pertinencia y efectividad.

Analizar la implementación del Programa Tekoporã desde un enfoque de género e interculturalidad en familias indígenas del barrio Ñu Porã de San Lorenzo, visibilizando sus condiciones de vida y principales desafíos.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Describir las características socioeconómicas y culturales de las familias indígenas beneficiarias del programa en Ñu Porã, participantes del estudio de caso

- Identificar percepciones y experiencias de las familias indígenas sobre la implementación del programa, enfatizando el rol de las mujeres como titulares de derecho en el acceso y gestión de los beneficios

- Proponer recomendaciones para fortalecer la dimensión intercultural y de género en Tekoporã.

MARCO TEÓRICO

La Constitución Nacional del Paraguay (1992) reconoce a los pueblos indígenas como grupos culturalmente diferenciados y garantiza su derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural (art. 65), además de proteger su identidad cultural y lingüística (arts. 66 y 140).

El Código de la Niñez y Adolescencia (Congreso de la Nación Paraguaya, 2001) establece la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Artículos como el 3 (interés superior del niño), el 4 (igualdad y no discriminación), el 20 (derecho a la educación), el 25 (derecho a la salud) y el 28 (identidad cultural) resultan claves para analizar el alcance de Tekoporã en familias indígenas.

El Convenio 169 de la OIT (1989), ratificado por Paraguay en 1993, establece el derecho de los pueblos indígenas a mantener sus culturas, instituciones y formas de vida, además de participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU, 2007) refuerza estos principios a nivel internacional.

En el ámbito nacional, el Módulo de Inclusión de Familias Indígenas en Tekoporã (MDS, 2020) fue diseñado para garantizar la protección social respetando la identidad cultural, la seguridad alimentaria y la participación comunitaria de las familias indígenas.

La migración de comunidades indígenas Toba Maskoy y Ava Guaraní hacia áreas urbanas responde a factores estructurales como la pérdida de tierras ancestrales, la precariedad de recursos naturales y la búsqueda de oportunidades económicas.

Según Bareiro y Soto (2014), en Paraguay muchas familias indígenas que llegan a la ciudad enfrentan un doble proceso de exclusión: por ser pobres y por ser indígenas. Esto se refleja en su acceso limitado a salud, educación y vivienda digna. Rojas (2018) documenta que los Toba Maskoy enfrentan condiciones de precariedad habitacional y trabajo informal, mientras que los Ava Guaraní mantienen fuertemente su lengua guaraní aunque sufren invisibilización de su identidad en contextos urbanos (Melià, 1997).

El Programa Tekoporã, implementado por el Ministerio de Desarrollo Social, constituye una de las principales políticas de transferencias monetarias condicionadas en Paraguay. Si bien busca reducir la pobreza extrema y mejorar la calidad de vida de las familias, investigaciones recientes han señalado que en contextos urbanos indígenas presenta limitaciones en la adaptación

cultural, particularmente en lo relacionado al reconocimiento de identidades étnicas y roles de género (MDS, 2022).

METODOLOGÍA

La investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, aplicando la modalidad de Estudio de Caso, dado que la población de referencia fue reducida y delimitada a dos núcleos familiares indígenas (Toba Maskoy y Ava Guaraní) y a una coordinadora distrital del Programa Tekoporã en la ciudad de San Lorenzo. Este diseño permitió un análisis en profundidad de las condiciones de vida, la implementación del programa y la interacción entre las familias y el Estado en un contexto urbano de alta vulnerabilidad.

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

La recolección de datos incluyó entrevistas semiestructuradas, observación directa in situ y la experiencia prolongada del investigador como educador itinerante en la zona durante aproximadamente dos años, lo que favoreció la triangulación de fuentes y la construcción de una comprensión más completa y situada del fenómeno estudiado.

EXPERIENCIA DE CAMPO Y CONTEXTO TERRITORIAL

Antes de la presente investigación ya se contaba con un acercamiento directo con las familias indígenas de Ñu Porã, producto del trabajo como educador itinerante en el marco del Proyecto Kunu’û del MINNA, articulado con referentes del Programa Tekoporã en la ciudad de San Lorenzo. Dicho acompañamiento se extendió aproximadamente durante dos años, lo que permitió no solo conocer de cerca la dinámica de las familias, sino también constatar aspectos de su vida cotidiana que van más allá de lo registrado en entrevistas puntuales.

La zona de Ñu Porã constituye uno de los barrios más pobres de San Lorenzo, concentrando varios asentamientos como Nuevo Horizonte, San Miguel, Nueva Esperanza, San Expedito y Vy’arenda. Se trata de un territorio con caminos intransitables en época de lluvias, marcado por inundaciones frecuentes y por problemáticas sociales como el consumo de drogas a plena luz del día. En este contexto, a través de reuniones grupales de Tekoporã en el año 2023 —cuando la coordinación funcionaba en la municipalidad— se inició un proceso de acompañamiento territorial. Con la reorganización del programa en 2024, la figura de coordinación distrital y guías familiares pasó a ser la principal referencia en territorio, bajo la modalidad Tekoporã Mbarete.

El trabajo in situ con las familias indígenas incluyó visitas domiciliarias dos veces por semana, bajo la metodología CDI, abordando rutinas de cuidado infantil, estimulación temprana y control de hitos de desarrollo. Estas intervenciones permitieron identificar a núcleos indígenas específicos, principalmente Toba Maskoy y Ava Guaraní, con quienes se trabajó de manera constante. Ambas familias manejan con fluidez el castellano y el guaraní, residen en viviendas precarias y mantienen redes de parentesco y apoyo entre sí.

En el caso de la familia Toba Maskoy, se trata de una familias monoparentales dirigidas por mujeres con varios hijos, incluidos mellizos en su último embarazo. La mayoría de sus hijos cuentan con carnet indígena, asisten a la escuela en el turno tarde y mantienen vínculos familiares con parientes que residen en el barrio San Ramón.

La familia Ava Guaraní, por su parte, cuenta con mayor número de integrantes en el mismo espacio. Aunque está presente la figura paterna, la madre ejerce el rol de jefa de hogar. La mayoría de sus hijos dispone de carnet indígena, salvo una hermana que enfrenta dificultades debido a la situación de adicción de su madre. Esta familia dispone de animales domésticos, además de un motocarro utilizado para reciclaje y recolección de residuos.

La historia familiar refiere que sus abuelos migraron inicialmente a la zona de la Villa Laurelty (Cable Guy) y desde allí se trasladaron hasta el actual asentamiento.

Cabe destacar que ambas familias, Toba Maskoy y Ava Guaraní, mantienen lazos de compadrazgo y cercanía, visitándose con frecuencia. Durante las visitas se observó que los niños suelen estar descalzos y con escasa higiene debido a las condiciones del entorno. Las familias señalaron además que al presentar el carnet indígena en los hospitales reciben una mejor atención médica, especialmente en casos de urgencia infantil.

RESULTADOS

1. Características socioeconómicas y culturales. Las familias entrevistadas residen en viviendas precarias de madera, terciada, chapa, con pisos de tierra. Sus ingresos provienen de trabajos domésticos y jornales ocasionales, complementados con la transferencia de Tekoporã. Ambos hogares tienen varios hijos en edad escolar, con asistencia regular a instituciones educativas y acceso limitado a servicios de salud. En cuanto a la identidad cultural, la familia Toba Maskoy reconoce su origen, pero ya no mantiene costumbres comunitarias, mientras que la Ava Guaraní mantiene el uso del guaraní y La cría de animales.

2. Rol de las mujeres. En los dos hogares, la madre es titular y administradora del beneficio. Las mujeres destinan los recursos principalmente a la alimentación, pero manifiestan que el monto recibido es insuficiente. Existe baja participación en espacios comunitarios o capacitaciones debido a la sobrecarga generadas por las tareas de cuidados.

3. Percepciones de las familias Las entrevistadas valoran el aporte económico de Tekoporã, aunque lo consideran insuficiente y burocrático. Señalan que las visitas de guías familiares se realizan a veces sin previo aviso, lo cual dificulta la organización familiar. Las familias destacan que, aunque no se sienten discriminadas directamente, su identidad indígena pasa desapercibida en espacios escolares y de salud.

4. Visión de la coordinadora distrital La coordinadora reconoce la ausencia de registros sistemáticos de familias indígenas en San Lorenzo y la falta de articulación con instituciones como el municipio (desde el 2024) y el INDI. Identifica dificultades en la comunicación, ya que las visitas se realizan en castellano y no siempre se adaptan a la lengua de las familias. Señala también que la titularidad femenina es predominante, aunque en algunos casos los lideres mantienen influencia en decisiones comunitarias. Finalmente, considera que el desafío principal es mejorar la calidad de vida de las familias sin generar dependencia del programa.

5. El análisis permitió identificar diferencias relevantes entre ambas familias. En la primera, la madre registrada como Sanapana y sus hijos como Toba Maskoy, cuyas causas se deben profundizar en estudios complementarios, no sabemos si es una cuestión de preferencias o de la decisión que tomen con el padre al registrar al niño. En la segunda familia, tanto la madre como sus hijos figuran como Ava Guaraní, mostrando coherencia en los registros oficiales.

Asimismo, se constató que ambas familias viven en condiciones de vulnerabilidad: viviendas precarias, hacinamiento, problemas de saneamiento y acceso limitado a servicios básicos. A pesar de estas dificultades, se evidencian estrategias de resiliencia como el reciclaje, la cría de animales para autoconsumo y las redes de apoyo entre familias.

DISCUSIÓN

Los hallazgos muestran una distancia entre los marcos legales y las prácticas de implementación. Mientras la Constitución y el Código de la Niñez aseguran derechos de igualdad, educación y salud con pertinencia cultural, en la práctica las familias indígenas urbanas enfrentan barreras burocráticas y ausencia de acompañamiento sostenido. La falta de registros específicos y de coordinación interinstitucional limita la efectividad del programa. El predominio de mujeres como titulares refleja avances en la dimensión de género, pero la sobrecarga de cuidados y la escasa participación en capacitaciones demuestran la necesidad de mayor apoyo. Estos resultados coinciden con lo planteado por Bareiro y Soto (2014) sobre la vulnerabilidad urbana de pueblos indígenas, y con Rojas (2018) quien señala la precariedad en comunidades Toba Maskoy migrantes.

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

CONCLUSIONES

La presente investigación, desarrollada como un Estudio de Caso, permitió describir la realidad de dos núcleos familiares indígenas —Toba Maskoy y Ava Guaraní— residentes en el barrio Ñu Porã de San Lorenzo, así como el rol del coordinador distrital del Programa Tekoporã. A través de entrevistas, observación in situ y la experiencia prolongada del investigador en el territorio, se identificaron vulnerabilidades vinculadas a las condiciones de vida, precariedad habitacional, dificultades de acceso a servicios básicos y problemas sociales.

- El Programa Tekoporã representa un apoyo significativo pero insuficiente para las familias indígenas urbanas de Ñu Porã.
- La titularidad femenina fortalece el rol de las mujeres en la gestión de recursos, aunque persisten limitaciones por sobrecarga doméstica.
- La falta de registros específicos de familias indígenas y la débil articulación con el municipio y el INDI reducen la pertinencia intercultural del programa.
- La migración de pueblos Toba Maskoy y Ava Guaraní hacia zonas urbanas plantea desafíos adicionales que Tekoporã aún no ha logrado responder plenamente.
- Es necesario reforzar la capacitación de funcionarios en interculturalidad y promover mecanismos de participación comunitaria.

Si bien los resultados no son generalizables a toda la población indígena urbana del Paraguay, el caso analizado constituye un aporte significativo para comprender la situación de vulnerabilidad y resiliencia de las comunidades en contexto urbano. Asimismo, los hallazgos permiten reflexionar sobre la necesidad de fortalecer la pertinencia intercultural y la equidad de género en la implementación del Programa Tekoporã, especialmente en territorios urbanos marginales como Ñu Porã.

RECOMENDACIONES

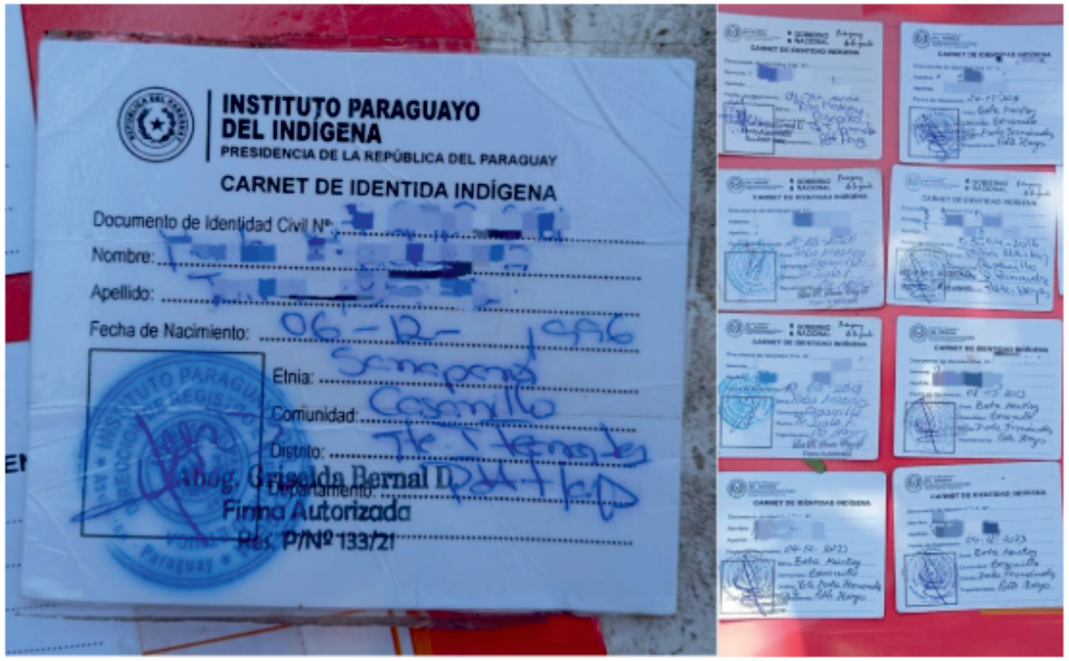
1. Elaborar registros específicos de familias indígenas urbanas en el sistema Tekoporã.
2. Fortalecer la capacitación de guías familiares y coordinadores en enfoques de género e interculturalidad.
3. Mejorar la articulación con INDI, municipios y escuelas locales.
4. Ajustar las visitas domiciliarias con respeto a la cultura y horarios de las familias.
5. Aumentar la participación de mujeres en espacios de capacitación y emprendimientos.
6. Revisar los montos transferidos para adecuarlos al costo de vida urbano.



Figura 1.
Vivienda de familia indígena en el asentamiento Nueva Esperanza, Ñu Porã (*Foto propia, 2025*).



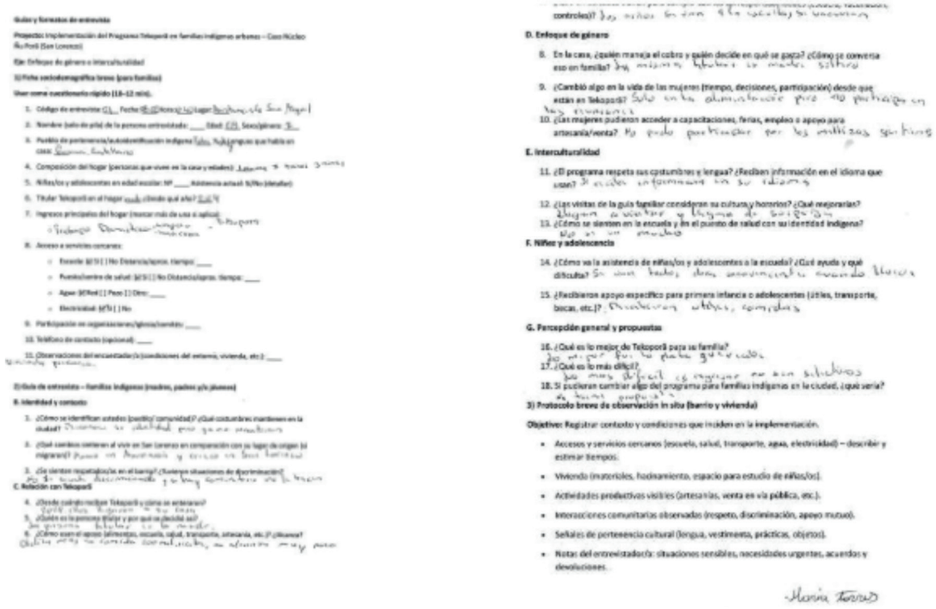
Figura 2.
Mapa del área de estudio y principales puntos de referencia (Ñu Porã, San Lorenzo).



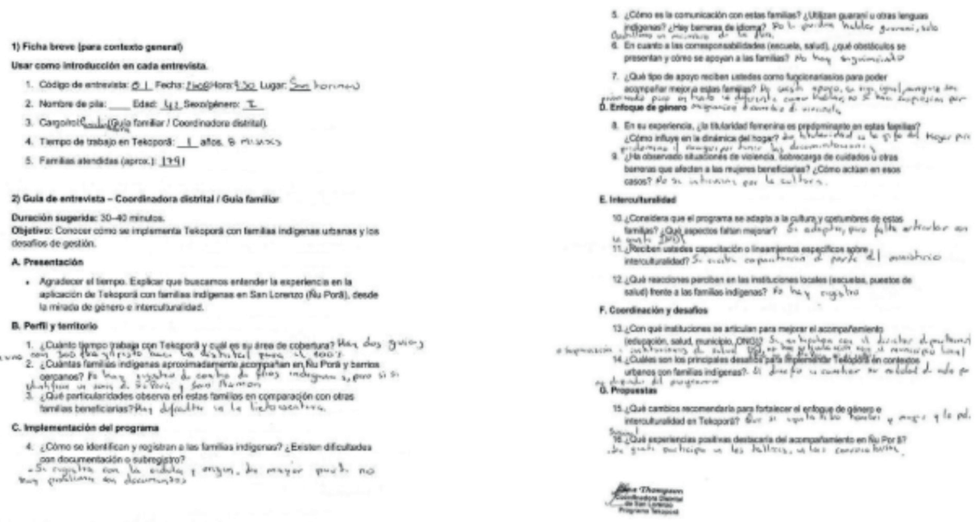
Anexo 1.
Carnet de identidad indígena presentado por la primera familia entrevistada y de los hijos (2025).



Anexo 2.
Carnet de identidad indígena presentado por la segunda familia entrevistada y sus hijos (2025).



Anexo 3.
Entrevista firmada por familia Toba Maskoy (2025).



Anexo 5.
Entrevista firmada por coordinadora distrital de Tekoporã (2025).



Anexo 4.
Entrevista firmada por familia Ava Guaraní (2025).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bareiro, L., & Soto, A. (2014). Pueblos indígenas en Paraguay: situación y perspectivas. CEPAL.
- Congreso de la Nación Paraguaya. (2001). Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N.º 1680/01. Asunción, Paraguay.
- Constitución Nacional del Paraguay. (1992). Constitución de la República del Paraguay. Asunción, Paraguay.
- Melià, B. (1997). El pueblo guaraní: historia y cultura. CEPAG.
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS). (2020). Módulo de inclusión de familias indígenas en Tekoporã. Asunción, Paraguay.
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS). (2022). Informe de gestión del Programa Tekoporã. Asunción, Paraguay.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1989). Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales. Ginebra, Suiza.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2007). Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Asamblea General de la ONU.
- Rojas, C. (2018). Migración indígena urbana en Paraguay: el caso de los Toba Maskoy. Revista Paraguaya de Sociología, 55(160), 45–68.

“Valoración del Programa Tekoporã en su Fase Piloto (2005-2008): Análisis de su ciclo operativo, implementación e impacto”

AUTOR: Yohana Edith Portillo Ramírez
Tutor: Dr. Miguel Ángel Malo Ocaña
Correo: edithramirezpy@gmail.com
Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y Cultura Guaraní -
Facultad de Ciencias Sociales y Economía.
Universidad Nacional de Itapúa, Paraguay-
Universidad de Salamanca, España.

RESUMEN

Esta investigación presenta una valoración descriptiva del programa Tekoporã durante el periodo 2005 al 2008, considerado su fase piloto. Tekoporã es un programa de transferencias monetarias con condicionalidad del Paraguay, que tiene como fin erradicar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Se ha comprobado que para el ciclo operativo del programa hubo algunas debilidades a la hora de llevarlo a cabo; por otra parte, en el proceso de implementación no eran conocidas las corresponsabilidades que tenían los beneficiarios salvo si estos eran recordados por los guías familiares. Dentro del impacto que tuvo el programa, se pueden destacar algunos aspectos positivos en la educación, alimentación y participación social.

Palabras claves: Programa de transferencia monetaria con corresponsabilidad, valoración descriptiva del programa.

INTRODUCCIÓN

Los programas de transferencias monetarias con condicionalidad (PTC) se constituyen como una de las políticas sociales Latinoamericanas más populares. Estos programas principalmente se caracterizan por la selección de beneficiarios en situación de exclusión, vulnerabilidad, y pobreza extrema, con el objetivo de luchar contra la transmisión intergeneracional de la pobreza y fortalecer el compromiso social a través de la condicionalidad que estipula cada programa. En esta investigación se ha estudiado el programa Tekoporã (nombre que, en guaraní, significa un estado de buenaventura) llevado a cabo en el Paraguay. Se trata de un programa de transferencias monetarias condicionadas con características similares a los programas de igual naturaleza que se diseminaron en Latinoamérica en los últimos diez años.

La investigación tuvo como objetivo principal analizar la efectividad del programa en el periodo 2005-2008 que representa a la fase piloto; este tiempo permite valorar la medida en que Tekoporã alcanzó sus objetivos y los efectos que ha logrado (sean positivos o negativos), pudiéndose realizar un análisis crítico del programa centrado en el estudio del ciclo operativo y la implementación (puesta en marcha del programa).

Los principales resultados constatados reflejan las deficiencias, pero a la vez puntos positivos en cuanto al seguimiento en salud, educación y participación social.

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

OBJETIVO GENERAL

El objetivo general de esta investigación fue analizar la efectividad del Programa Tekoporã dentro del periodo 2005-2008, se despliegan para su cumplimiento los siguientes:

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Valorar la lógica del Programa en su fase piloto dentro del período 2005-2008.
- Describir el efecto neto del programa Tekoporã a partir de una evaluación de impacto del esquema piloto dentro del período 2005-2008.
- Discutir la implementación del programa Tekoporã en su fase piloto de 2005-2008.

MATERIALES Y MÉTODOS

A partir de (Vedung, 1996) la evaluación es una valoración cuidadosa, cuya importancia radica en el valor de la explicación, productividad y resultados de las intervenciones gubernamentales.

Apelando a los conceptos propuestos para esta investigación, la evaluación representa y significa una valoración cuidadosa y crítica (Serra, 2002). Por ello este trabajo es un análisis de las fuentes bibliográficas disponibles, un estudio fundamentado en el ciclo operativo, implementación y evaluación de resultados (del programa Tekoporã).

Esta valoración del Programa Tekoporã comprende: 1) el análisis de la implementación (la puesta en marcha) del programa, 2) la evaluación del ciclo operativo o marco lógico del programa (proceso) y 3) la apreciación del impacto causado en la población diana. Entiéndase que todos estos análisis se logran a través de la revisión bibliográfica y teniendo en cuenta los puntos claves para una evaluación, entiéndase que la investigación adoptada es del tipo empírico.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

rcha) del programa, 2) la evaluación del ciclo operativo o marco lógico del programa El programa Tekoporâ desde el momento de su implementación ha enfrentado muchos problemas técnicos e institucionales, lo que se ha podido observar aun en la forma de selección de los beneficiarios. Por otro lado, a pesar de su enfoque en la pobreza extrema, el programa no buscó cubrir la totalidad de la población en pobreza extrema. Esto se sustenta en que la meta establecida de llegar a 162.600 hogares para el 2008 no se pudo lograr, por lo tanto el impacto social esperado no se alcanzó de la manera esperada.

Las responsabilidades municipales tampoco se cumplieron, por cuanto la función de cada municipio era elegir a los beneficiarios según el Índice de Calidad de Vida (ICV) propuestos por el programa, lo cual no fue coherente a la hora de implementar el tratamiento y seleccionar a los grupos de control.

En cuanto a las condicionalidades, se cree que los guías familiares fueron quienes mayormente incentivaban a las familias a cumplir sus corresponsabilidades, esto se demostró principalmente en el área de educación; Con el tema de los pagos uno de los principales problemas fue que el 85% de los entrevistados comentaban que el pago solía atrasarse.

Se ha comprobado, además, que muchos de los problemas presentes en la fase piloto se previeron en los manuales, y así como menciona (Lázaro y Obregon, 2009) muchas veces estos inconvenientes son necesarios para considerar algunos problemas que se pueden presentar en el transcurso de un programa, lo cual permite realizar correcciones y mejorías futuras (que de hecho se ejecutaron actualmente en el programa).

A través de los puntos mencionados, se comprueba que la implementación juega un papel crucial al momento de poner en marcha a un programa social.

El programa Tekoporã ha demostrado contar con actores quienes se involucraron en la organización y administración esto demuestra el plan organizativo para lograr la producción y prestación de los servicios, sin dejar de lado que a pesar de tal equipo se han cometido algunos errores estructurales del programa.

Las condiciones de elegibilidad han permitido valorar desviaciones entendiendo esto en el grado con que determinados grupos participan en el programa en una proporción superior o inferior a otros, en este caso los grupos de control y tratamiento han podido demostrar la proporción de elegibilidad de ambos grupos.

Las desviaciones constatadas a través de la presente investigación, demuestran que en la fase piloto hubo algunos problemas de integración social de los encargados de llevar a cabo el programa. Por otra parte, en la fase piloto del programa también se dieron casos de sobrecobertura, debido a que el programa inesperadamente atrajo a otros grupos de usuarios que a principio, no estaba dirigido (esto genero la aplicación inadecuada de los criterios de elegibilidad).

VALORACIÓN GLOBAL DE LOS PUNTOS DE ANÁLISIS

El programa Tekoporâ desde el momento de su implementación ha enfrentado muchos problemas técnicos e institucionales, lo que se ha podido observar aun en la forma de selección de los beneficiarios. Por otro lado, a pesar de su enfoque en la pobreza extrema, el programa no buscó cubrir la totalidad de la población en pobreza extrema. Esto se sustenta en que la meta establecida de llegar a 162.600 hogares para el 2008 no se pudo lograr, por lo tanto, el impacto social esperado no se logró de la manera esperada.

Las responsabilidades municipales tampoco se cumplieron, por cuanto la función de cada municipio era elegir a los beneficiarios según el Índice de Calidad de Vida (ICV) propuestos por el programa, lo cual no fue coherente a la hora de implementar el tratamiento y seleccionar a los grupos de control.

En cuanto a las condicionalidades, la mayoría de los entrevistados en la evaluación de la fase piloto han comentado conocer su corresponsabilidad dentro del programa. En esta etapa no se han detectado incumplimientos en la transferencia, lo que representa un logro.

Se ha comprobado, además, que muchos de los problemas presentes en la fase piloto se previeron en los manuales, y así como menciona Lázaro y Obregón (2009) muchas veces estos inconvenientes son necesarios para considerar algunas falencias que se pueden presentar, lo cual permite realizar correcciones y mejorías futuras (que de hecho se ejecutaron actualmente en el programa).

A través de los puntos mencionados, se comprueba que la implementación juega un papel crusial al momento de poner en marcha a un programa social.

El programa Tekoporã ha demostrado contar con actores quienes se involucraron en la organización y administración esto demuestra el plan organizativo para lograr la producción y prestación de los servicios, sin dejar de lado que a pesar de tal equipo se han cometido algunos erróres estructurales del programa.

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

Las condiciones de elegibilidad ha permitido valorar desviaciones entendiendo esto en el grado con que determinados grupos participan en el programa en una proporción superior o inferior a otros, en este

caso los grupos de control y tratamiento han podido demostrar la proporción de elegibilidad de ambos grupos.

Las desviaciones constatada a través de la presente investigación, demuestran que en la fase piloto hubieron algunos problemas de integración social de los encargados de llevar a cabo el programa. Por otra parte en la fase piloto del programa también se dieron casos de sobrecobertura, debido a que el programa inesperadamente atrajo a otros grupos de usuarios que a principio, no estaba dirigido (esto generó aplicación inadecuada de los criterios de elegibilidad).

La implementación de la fase piloto del programa Tekoporã ha sido importante para realizar los ajustes necesarios, por tanto es de carácter sumamente sumativo no solo estudiar el impacto de un programa en sentido numérico sino también en los que respecta a la estructura y seguimiento que tuvo un programa desde su fase piloto.

CONCLUSIONES

Las políticas públicas es el medio por el cual se llega a toda la ciudadanía, en especial a quienes se encuentran en situación de pobreza extrema, exclusión y vulnerabilidad.

Por otra parte, los programas sociales centran su visión principalmente en la población vulnerable y en situación de extrema pobreza. Estos programas son actualmente muy populares en toda Latinoamérica por centrarse en la transferencia (monetarias, o en especie) con un enfoque de condicionalidad, a fin de generar en la población beneficiaria un compromiso social, con el objetivo final de terminar con la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En este trabajo, se ha estudiado el Programa Tekoporã en su fase piloto, periodo para el que existe información detallada y diferentes análisis que han permitido valorar su efectividad. Con dicho análisis se pretendía conocer si se lograron los objetivos, prestaciones y servicios que el proyecto había trazado en su teoría de cambio, como también detectar las carencias o los efectos con la meta principal de optimizar futuras aplicaciones o que sirva de modelo para la aplicación de otros programas sociales similares.

Respecto al primer objetivo secundario de esta investigación, valorar la lógica del programa en su fase piloto dentro del período 2005-2008, los resultados obtenidos mostraron que para la selección de los beneficiarios hubo muchas limitaciones. Estas comenzaron a respetar el ICV para seleccionar a los beneficiarios, ya que en este proceso no se designaron a todas las familias en situación de extrema pobreza. Por otra parte, por la demanda de los ciudadanos al programa en la fase de selección de beneficiarios, hubo quejas que dieron como resultado que los supervisores distritales incluyeran a más beneficiarios sin respetar las directrices acerca de los métodos de selección.

Este proceso también puede ser entendido como comprensible, pues en los manuales se previeron dichos errores, pero a la hora de seleccionar a los beneficiarios no fue posible corregirlos.

Otro punto problemático fue que, al principio, la selección de beneficiarios estuvo a cargo por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) y luego este proceso fue terciarizado a empresas privadas.

El segundo de los objetivos secundarios se centraba en describir el efecto neto del programa Tekoporã a partir de una evaluación de impacto del esquema piloto dentro del período 2005-2008; los datos disponibles evidenciaron que para la selección de los grupos de tratamiento y de control fue necesario aplicar técnicas econométricas con el fin de que ambos grupos fueran los más semejantes posibles.

Como tercer y último objetivo secundario se decidió discutir la implementación del programa Tekoporã en su fase piloto de 2005-2008, el cual permitió comprender la teoría del cambio y que la meta establecida en el manual operativo del 2004 era llegar a 162.600 hogares para el 2008

Según esta cifra el programa cubriría todos los hogares con al menos un hijo menor de 15 años de edad o. una mujer embarazada viviendo en pobreza extrema.

Sin embargo, se redujo esta meta a 45.000 hogares para el 2009 – 28% de la meta original para el 2008. Los resultados obtenidos al estudiar la implementación del programa son los siguientes:

•El programa Tekoporã ha demostrado contar con actores que se involucraron en la organización y administración; esto demuestra el plan organizativo para lograr la producción y prestación de los servicios, sin dejar de lado que también se han cometido algunos errores estructurales del programa.

•Las condiciones de elegibilidad han permitido valorar desviaciones entendiendo esto como el grado con que determinados grupos participan en el programa en una proporción superior o inferior a otros.

•En la fase piloto hubo algunos problemas de integración social de los encargados de llevar a cabo el programa.

•Se dieron casos de sobrecobertura.

En resumen, esta investigación permitió obtener datos importantes acerca de la implementación del programa Tekoporã en su fase piloto. En este sentido y, de acuerdo con la revisión de estudios empíricos, se concluye que unos de los puntos fuertes del programa fue contar con un equipo técnico a la hora de llevar a cabo el programa, y sobre todo en el momento de lanzar el programa se predispuso de un presupuesto inicial que permitió su puesta en marcha. No obstante, esta evaluación también pone de manifiesto la existencia de una serie de puntos débiles que se debieron revisar y considerar aplicaciones futuras si se desea mejorar su eficacia.

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguero, M. d. (2015). Protección Social no contributiva en el Paraguay; un balance a 10 años de su implementación. Investigación para el Desarollo, 1-33.
- Cohen, E., & Martínez, R. (s.f.). Formulación,Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales. Cepal, 1-173.
- Feres, J. C., & Mancero, X. (2013). Enfoques para la Medición de la Pobreza, Breve revisión de la Literatura. Revista CEPAL, 47-70.
- García Ferrando, M. F. (2015). El Análisis de la Realidad Social. Madrid, España: Alianza.
-
- Imas, V. (2011). Las Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad TMC, y la
- Dismunición de la Pobreza en el marco de las Políticas de Protección Social. Nuevos aportes para las Políticas Públicas en Paraguay., 1-30.
- IPCevaluationnote, I. P. (mayo de 2008). Los Logros y las Carencias del las Transferencias de Efectivo Condicionadas: Evalaución del Impacto del Programa Tekopora del Paraguay.
- IPCevaluationnote(3), 1-23.
- Lázaro, B., & Obregon, I. (Diciembre de 2009). Guía práctica 4 Evaluación de la Implementación. I
- Social, S. d. (24 de 09 de 2015). Programa Tekopora, TMC, Transferencias Monetarias con Corresponsabilidades. Manual para Coordinadores/as Departamentales. Asunción, Asunción, Paraguay.
- Vedung, E. (1996). Evaluación de Políticas Públicas y Programas (Vol. 31). (M. d. Sociales, Ed.) Madrid: Instituto Nacional de Servicios Sociales.
- Veras Soares, F., Perez Ribas, R., & Hirata, G. I. (2008). Informe Final de la Evaluación de Impacto del Piloto del Programa Tekoporã. International Poverty Centre (IPC). Brasilia:
- Mimeo.

SABERES AMBIENTALES Y CORRESPONSABILIDAD SOCIAL: estudio en comunidades beneficiarias del programa Tekoporã

AUTOR: María Andresa Agüero
https://orcid.org/0009-0000-9426-5349
AUTOR: Quintana Acuña, Víctor Manuel1
https://orcid.org/0009-0004-2631-8815
AUTOR: Ximena Judith Galeano Graupera
https://orcid.org/0000-0001-9508-8268

RESUMEN

La investigación analizó las percepciones, prácticas y saberes ambientales de jefas de hogar beneficiarias del programa Tekoporã en barrios periurbanos de Pilar, Paraguay, desde una perspectiva crítica de las políticas públicas, se destaca la necesidad de integrar enfoques de género, sostenibilidad y justicia ambiental en los programas de protección social. El objetivo fue, describir las percepciones, prácticas y saberes ambientales presentes entre los beneficiarios del Programa Tekoporã en barrios periurbanos de la Ciudad de Pilar, para ello se empleó un enfoque mixto, con diseño no experimental, transversal y descriptivo. Se aplicó un instrumento estructurado a una muestra censal de 146 jefas de hogar, incluyendo encuestas cerradas, preguntas abiertas y fichas de observación contextual, la recolección fue presencial, con consentimiento informado y adecuación cultural. Los resultados arrojados visualizan que el programa es valorado por su impacto en salud, alimentación y escolarización, pero presenta debilidades en el componente ambiental, donde el 88% de las participantes se siente responsable del cuidado ambiental, y el 64% identifica saberes heredados con valor ecológico, sin embargo, solo el 15% participa en acciones de conservación, y menos del 20% recibió orientación ambiental institucional, se evidencia de esta manera una alta valoración de los saberes locales, pero escasa sistematización y visibilización. Por lo cual, el estudio propone fortalecer el enfoque ambiental del programa Tekoporã mediante la incorporación activa de saberes comunitarios, prácticas sostenibles y estrategias de educación ambiental situada, en línea con los ODS 2, 13 y 15.

Palabras clave: Protección social, Educación ambiental, Saberes locales, Sostenibilidad, Género.

ABSTRACT

The study analyzed the environmental perceptions, practices, and knowledge of female heads of household who are beneficiaries of the Tekoporã program in peri-urban neighborhoods of Pilar, Paraguay. From a critical perspective on public policy, the research highlights the need to integrate gender, sustainability, and environmental justice approaches into social protection programs. The objective was to describe the environmental perceptions, practices, and knowledge present among Tekoporã program beneficiaries in peri- urban areas of Pilar. A mixed-methods approach was employed, using a non-experimental, cross-sectional, and descriptive design. A structured instrument was applied to a census sample of 146 female heads of household, including closed-ended surveys, open-ended questions, and contextual observation forms. Data collection was conducted in person, with informed consent and cultural adaptation. The results show that the program is valued for its impact on health, nutrition, and schooling, but it presents weaknesses in its environmental component. While 88% of participants feel responsible for environmental care and 64% identify inherited knowledge with ecological value, only 15% participate in conservation actions and less than 20% received institutional environmental guidance. This reveals a high appreciation for local knowledge but limited systematization and visibility.Therefore, the study proposes strengthening the environmental approach of the Tekoporã program through the active incorporation of community knowledge, sustainable practices, and situated environmental education strategies, aligned with SDGs 2, 13, and 15.

Keywords: Social protection, Environmental education, Local knowledge, Sustainability, Gender.

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas constituyen el conjunto de acciones emprendidas por el Estado para responder a las demandas sociales y garantizar el bienestar colectivo, estas políticas abarcan múltiples dimensiones como las económica, educativa, sanitaria, laboral y ambiental y se diseñan para abordar problemáticas estructurales que afectan a la población; entre los factores transversales que inciden en todas estas áreas, la pobreza se destaca como uno de los más determinantes, al generar efectos negativos que comprometen el desarrollo humano y territorial, es por ello, su abordaje integral constituye una prioridad en la agenda pública. En el contexto nacional, la pobreza constituye un fenómeno persistente y complejo, cuya magnitud y expansión impactan tanto en zonas rurales como urbanas, esta problemática exige respuestas articuladas desde las políticas públicas, capaces de reconocer sus múltiples dimensiones económicas, sociales, culturales y territoriales, e incidir en la transformación de las condiciones estructurales que perpetúan la desigualdad (CEPAL, 2024; Uribe Gómez y Vasquez Russi, 2019).

Asimismo, desde una perspectiva de género, la pobreza no impacta de manera homogénea, puesto que las relaciones de poder que configuran la sociedad paraguaya generan exclusiones diferenciadas entre hombres y mujeres, encontrando barrera como la discriminación laboral y salarial hacia las mujeres, sumada a la sobrecarga de tareas domésticas no remuneradas, limita su autonomía económica y restringe su participación plena en el desarrollo social (Godoy, 2004).

En este sentido, resulta fundamental que las políticas públicas incorporen enfoques sensibles al género evitando sesgos discriminatorios y promoviendo la equidad mediante estrategias que favorezcan la inclusión socioeconómica en armonía con los entornos culturales.

Por consiguiente, la superación de la pobreza requiere una mirada interseccional que reconozca las múltiples dimensiones del problema y articule acciones orientadas a transformar las estructuras que lo reproducen, donde la incorporación de la perspectiva de género en el diseño de políticas públicas representa un avance significativo hacia estrategias de protección social más inclusivas y eficaces, orientadas a los grupos más vulnerables y a las situaciones de pobreza más graves.

En relación con lo anterior, las transferencias monetarias condicionadas (TMC) han sido una herramienta eficaz para redistribuir el ingreso y mejorar la calidad de las redes de protección social, sin embargo, su impacto depende tanto del diseño de los programas como de la calidad de los servicios complementarios, como salud, educación y nutrición infantil, pues, las TMC deben integrarse con otras intervenciones, como programas de empleo transitorio, pensiones no contributivas y acciones formativas, para conformar un sistema de protección social robusto (Fiszbein y Schady, 2009).

En este marco, la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible por parte de los Estados miembros de Naciones Unidas ha marcado un hito en la formulación de políticas públicas inclusivas, esta agenda, construida mediante un proceso participativo, propone 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que constituyen un llamado universal a la acción para erradicar la pobreza, proteger el planeta y mejorar la calidad de vida de las personas (NU & CEPAL, 2019).

En Paraguay, el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, aprobado por el Decreto N.º 2794, establece tres ejes estratégicos: reducción de la pobreza y desarrollo social, crecimiento económico inclusivo e inserción internacional adecuada.

A partir de esta perspectiva, el cambio climático y la degradación ambiental plantean desafíos crecientes para las comunidades rurales, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad social, en concordancia con ello, surge la educación ambiental como una herramienta clave para fortalecer la resiliencia territorial, fomentar prácticas sostenibles y promover la corresponsabilidad ciudadana (Gadotti, 2008; Suavé, 1996).

En este contexto, el Programa Tekoporã, implementado por el Ministerio de Desarrollo Social, constituye una política pública de protección social basada en TMC, orientada a mejorar las condiciones de vida de familias en situación de pobreza y extrema pobreza, a través del acompañamiento sociofamiliar, el programa promueve el acceso a derechos fundamentales como salud, educación y alimentación, no obstante, la dimensión ambiental aún no ha sido plenamente integrada en sus estrategias de intervención, lo que limita su alcance frente a los desafíos ecológicos y climáticos

del territorio, lo que limita su alcance frente a los desafíos ecológicos y climáticos del territorio (CEPAL, 2024; UNICEF, 2019).

De manera complementaria, la escasa incorporación de contenidos ambientales en el acompañamiento técnico del programa, junto con la falta de reconocimiento de los saberes locales como base legítima para la construcción de ciudadanía ambiental,

restringe el potencial transformador de Tekoporã en contextos rurales, esta omisión dificulta la apropiación de prácticas sostenibles por parte de los beneficiarios y reduce la capacidad del programa para contribuir a la justicia ambiental (Caride Y Meira, 2001; Leff, 2004).

En consecuencia, la presente investigación se justifica por la necesidad de describir y comprender cómo se aborda la educación ambiental en el marco del Programa Tekoporã, y qué percepciones, prácticas y saberes ambientales están presentes entre sus beneficiarios, este análisis permitio visibilizar oportunidades de mejora en la articulación entre política social, sostenibilidad y justicia ambiental, en línea con los ODS 2 (Hambre cero), 13 (Acción por el clima) y 15 (Vida de ecosistemas terrestres).

La investigación tuvo como Objetivo general: Describir las percepciones, prácticas y saberes ambientales presentes entre los beneficiarios del Programa Tekoporã en barrios periurbanos de la Ciudad de Pilar, para ello se plantearon los siguientes objetivos específicos: - Analizar los beneficios que representa para los grupos poblacionales el acceso a políticas públicas orientadas a la protección social, mediante mecanismos de Transferencia Monetaria Condicionada - Identificar las percepciones ambientales de las familias beneficiarias; -Reconocer prácticas cotidianas vinculadas al entorno natural; - Analizar el abordaje ambiental presente en el acompañamiento sociofamiliar del programa;

- Sistematizar los saberes locales con potencial de sostenibilidad.

MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación se desarrolló bajo un enfoque mixto, integrando técnicas cuantitativas y cualitativas para captar tanto la dimensión estructural de los beneficios del programa de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) como las percepciones, prácticas y saberes ambientales de las familias beneficiarias. El diseño es no experimental, transversal y descriptivo, orientado a caracterizar fenómenos sociales en su contexto natural sin manipulación de variables.

La unidad de análisis corresponde a jefas de hogar beneficiarias del programa TMC en la localidad seleccionada, consideradas actoras clave en la gestión cotidiana de los recursos familiares, el vínculo con el acompañamiento sociofamiliar y la transmisión de saberes locales. Su rol central en la toma de decisiones domésticas y comunitarias justifica su selección como informantes primarios.

Se trabajó con una muestra censal, es decir, se incluyó al 100% de la población objetivo, conformada por 146 jefas de hogar registradas como beneficiarias activas del programa en el territorio de intervención. Esta decisión metodológica se sustenta en los siguientes criterios:

Tamaño poblacional acotado y delimitado, que permite la cobertura total sin comprometer la viabilidad operativa ni los recursos disponibles para el trabajo de campo.

Evita sesgos de exclusión, especialmente relevantes en contextos de alta heterogeneidad territorial, donde cada caso aporta información valiosa sobre las condiciones de vida, el acceso a derechos y las prácticas ambientales.

Maximiza la representatividad interna, al captar la totalidad de experiencias, percepciones y saberes presentes en el universo de beneficiarias, lo que fortalece la validez descriptiva de los hallazgos.

Se aplicó un instrumento estructurado de recolección de datos, compuesto por:

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

Encuesta cerrada con ítems tipo Likert y selección múltiple, orientada a medir beneficios percibidos, prácticas cotidianas y abordaje ambiental.

Módulo cualitativo con preguntas abiertas, destinado a captar saberes locales, percepciones ambientales y propuestas de mejora desde las propias actoras.

Ficha de observación contextual, utilizada por el equipo encuestador para registrar condiciones del entorno, participación y elementos emergentes no verbalizados.

La aplicación fue presencial, con consentimiento informado, garantizando confidencialidad, adecuación cultural y respeto por los tiempos de las participantes.

RESULTADOS

Los resultados que se presentan a continuación provienen del análisis integral de los datos obtenidos mediante la aplicación de instrumentos estructurados a la totalidad de la población objetivo, compuesta por 146 jefas de hogar beneficiarias del programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC).

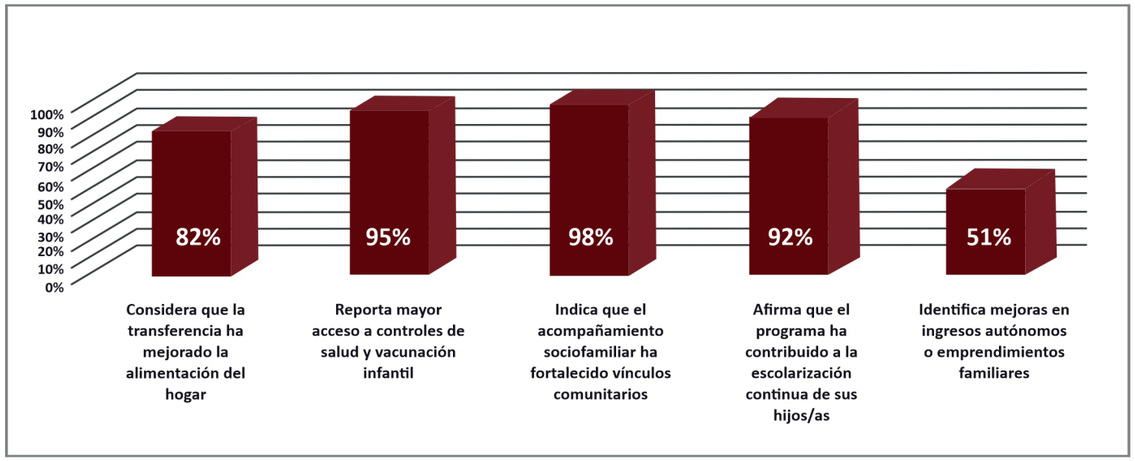
Este apartado sistematiza los hallazgos cuantitativos y cualitativos en torno a cinco dimensiones clave: beneficios percibidos del acceso a políticas públicas, percepciones ambientales, prácticas cotidianas vinculadas al entorno natural, abordaje ambiental en el acompañamiento sociofamiliar y saberes locales con potencial de sostenibilidad.

La información obtenida permite identificar patrones, contrastes y oportunidades de mejora en la implementación territorial del programa, aportando evidencia empírica para el fortalecimiento de su enfoque social y ambiental.

1.- Beneficios percibidos del acceso a políticas públicas mediante TMC.

Esta dimensión indaga cómo las jefas de hogar valoran el impacto del programa de Transferencia Monetaria Condicionada en su bienestar familiar, especialmente en relación con el acceso a derechos básicos como salud, educación y alimentación, en relación a ello se buscó identificar los beneficios tangibles e intangibles que las participantes atribuyen a la política pública como herramienta de protección social.

Figura 1: Beneficios percibidos del acceso a políticas públicas mediante TMC.



Estos resultados evidencian que más de la mitad de las participantes perciben impactos positivos en áreas clave como salud, participación en políticas públicas y acceso a programas productivos, siendo, la consideración de sus necesidades en la planificación estatal (58%) destaca como el beneficio más reconocido, lo que sugiere una percepción de mayor inclusión institucional.

Los hallazgos se alinean con estudios que destacan el papel de las TMC como instrumentos eficaces de protección social, especialmente en contextos de pobreza multidimensional. Según Cecchini Y Madariaga, (2011), las TMC no solo contribuyen a la reducción de la pobreza monetaria, sino que también, fortalecen el acceso a servicios básicos, promueven la corresponsabilidad y mejoran la articulación entre ciudadanía y Estado.

La mejora en la atención médica y el acceso a controles de salud (56% y 54%) se vincula con el enfoque de derechos en políticas sociales, donde la salud es reconocida como un componente esencial de la inclusión social (UNICEF, 2019).

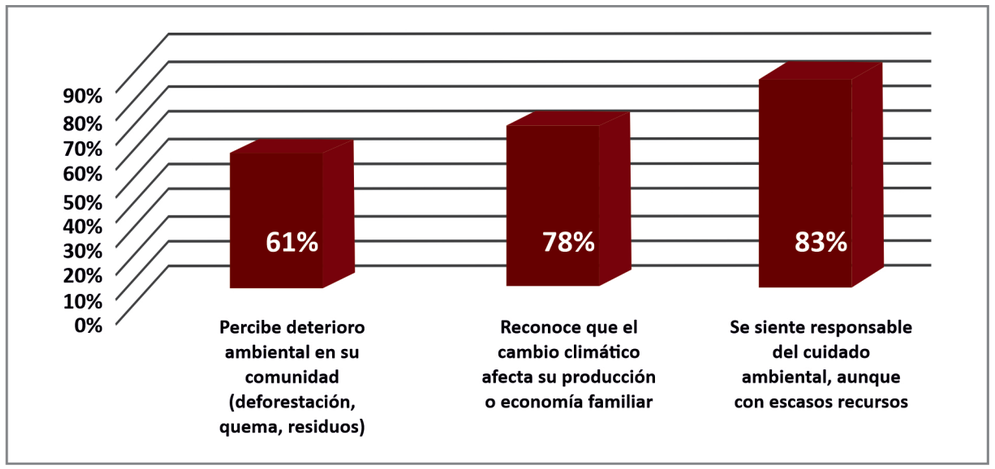
Además, el acompañamiento sociofamiliar como facilitador del acceso institucional (52%) refleja el valor agregado de los componentes no monetarios del programa, tal como lo plantea Fiszbein y Schady (2009), quienes subrayan que el diseño integral de las TMC, que combina transferencias con acompañamiento, potencia sus efectos transformadores.

Por otro lado, el acceso a programas de emprendimiento (52%) sugiere una transición hacia enfoques de protección social activa, que buscan no solo mitigar vulnerabilidades, sino también generar capacidades productivas, este tipo de articulación entre protección social y desarrollo económico local es clave para avanzar hacia modelos sostenibles e inclusivos (Barrientos, 2013).

2. Percepciones ambientales de las familias beneficiarias.

Esta dimensión explora las representaciones, valoraciones y preocupaciones que las jefas de hogar expresan respecto al entorno natural que habitan, permitiendo comprender cómo las mismas perciben el estado ambiental de su comunidad, los efectos del cambio climático y el grado de responsabilidad que asumen en el cuidado de los recursos naturales.

Figura 2: Percepciones Ambientales



Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay"

La figura muestra tres afirmaciones clave sobre la percepción ambiental de las jefas de hogar encuestadas y cuyos resultados evidencian una alta conciencia ambiental entre las participantes, especialmente en lo que respecta a la responsabilidad individual (88%) y el reconocimiento de los impactos del cambio climático (78%), además, el 61% identifica degradación ambiental en su comunidad, lo que sugiere una percepción crítica sobre las condiciones locales y una sensibilidad creciente hacia los problemas ecológicos.

Los hallazgos se alinean con el enfoque de educación ambiental crítica, que promueve la formación de sujetos activos y reflexivos frente a los desafíos socioecológicos, además, la alta proporción de mujeres que se sienten responsables del cuidado ambiental (88%) puede interpretarse como una expresión de agencia ecológica comunitaria, en la que las prácticas cotidianas como el reciclaje y el ahorro de recursos se convierten en formas concretas de resistencia y sostenibilidad (Suavé, 1996).

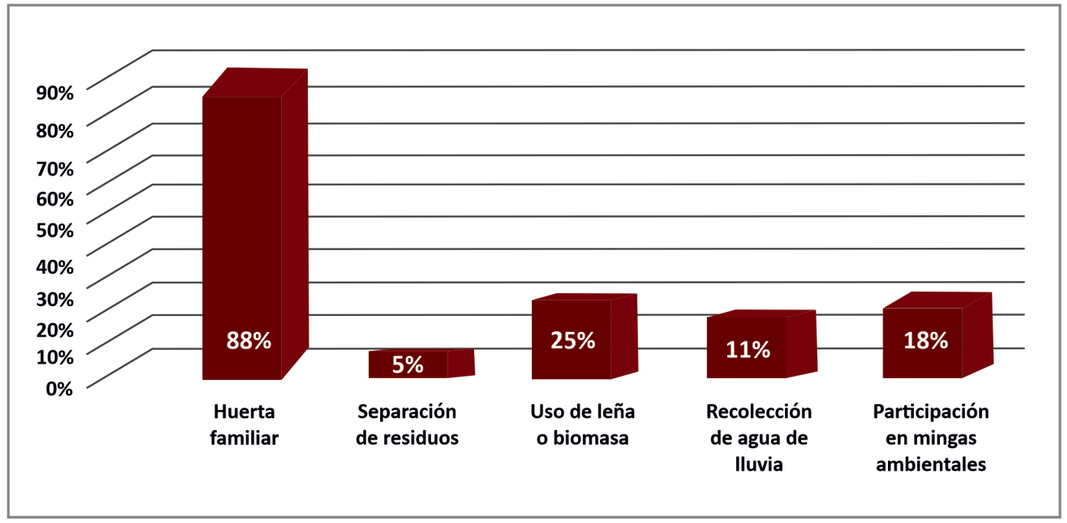
El reconocimiento del cambio climático como factor que afecta la economía y la salud (78%) refleja una comprensión intersectorial del problema, coherente con el enfoque de justicia ambiental, que vincula las desigualdades sociales con los impactos ecológicos, en contextos rurales y periurbanos, esta percepción es especialmente relevante, ya que las familias dependen directamente de los recursos naturales para su subsistencia (Martinez-Alier, 2002).

Por otro lado, la percepción de degradación ambiental (61%) indica una alerta comunitaria frente a procesos de degradación como la quema, la contaminación y el manejo inadecuado de residuos, esto coincide con estudios que señalan que las mujeres, y en particular las jefas de hogar, suelen tener una visión más integral del ambiente, al estar directamente involucradas en la gestión doméstica y comunitaria de recursos (Agarwal, 2010).

3. Prácticas cotidianas vinculadas al entorno natural

Esta dimensión recoge información sobre las acciones concretas que las familias realizan en su vida diaria en relación con el ambiente, incluyendo prácticas tradicionales, domésticas y comunitarias, se buscó identificar hábitos sostenibles, formas de uso del territorio y conocimientos heredados que configuran la relación entre las familias y su entorno.

Figura 3: Prácticas cotidianas vinculadas al entorno natural



Los datos revelan una fuerte presencia de prácticas agroecológicas en el ámbito doméstico, especialmente la huerta familiar (88%), que se posiciona como la práctica más extendida, la separación de residuos (58%) también muestra una adopción significativa, mientras que las prácticas más colectivas o institucionalizadas como las misiones ambientales (3%) presentan menor participación.

La alta prevalencia de huertas familiares se vincula con el enfoque de agroecología territorial, que reconoce el papel de las mujeres en la gestión de sistemas alimentarios sostenibles y resilientes, estas prácticas no solo contribuyen a la seguridad alimentaria, sino que también, fortalecen la autonomía económica y el vínculo con el entorno natural (Altieri & Toledo, 2011).

La separación de residuos, aunque menos extendida, refleja una conciencia ambiental doméstica que puede ser potenciada mediante estrategias de educación ambiental y gestión comunitaria de residuos, es importante resaltar que la adopción de esta práctica indica una disposiciónactiva hacia el cuidado ambiental, aunque aún limitada por infraestructura o acompañamiento institucional (Leff, 2004).

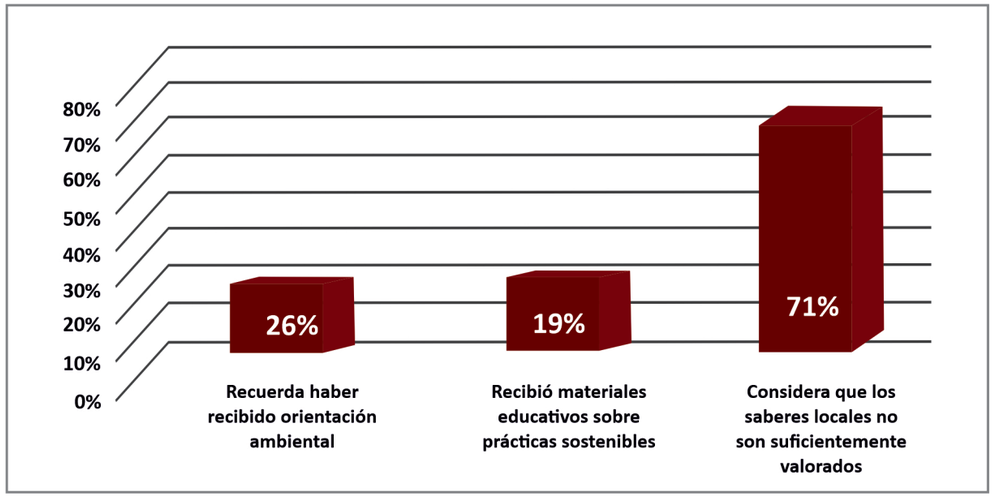
Las prácticas menos frecuentes como la recolección de agua de lluvia (18%) y la participación en reciclajes o misiones ambientales (12% y 3%), evidencian una brecha entre el compromiso individual y la articulación comunitaria o programática, esto coincide con estudios que señalan que la sostenibilidad requiere no solo prácticas individuales, sino también procesos colectivos de gobernanza ambiental (Ostrom, 2009).

Además, el bajo porcentaje de participación en misiones ambientales sugiere que los programas sociales aún no logran integrar plenamente el componente ambiental en sus estrategias de acompañamiento, lo que representa una oportunidad para fortalecer el enfoque ecosocial del programa.

4.Abordaje ambiental en el acompañamiento sociofamiliar del programa

Se analiza el grado en que el componente ambiental está presente en las visitas, orientaciones y materiales ofrecidos por el programa TMC, esta dimensión permite evaluar si el acompañamiento institucional incorpora contenidos ambientales, promueve prácticas sostenibles y reconoce los saberes locales como parte de su estrategia de intervención.

Figura 4: Abordaje ambiental sociofamiliar



Los resultados visualizan la escasa incorporación de contenidos ambientales en el acompañamiento (18%), lo cual refleja una limitación estructural en los programas de TMC, que históricamente han priorizado componentes de salud y educación, dejando de lado el enfoque ecosocial, esta omisión es crítica en contextos rurales y en ciudades del interior del pais donde el vínculo con el entorno natural es parte constitutiva de la vida cotidiana y la resiliencia comunitaria (Villatoro, 2005).

Por otro lado, la alta valoración de los saberes locales se alinea con el enfoque de educación ambiental situada, que reconoce el conocimiento comunitario como base para procesos de transformación territorial, la sistematización de estos saberes no solo fortalece la identidad cultural, sino que también, permite construir estrategias de sostenibilidad desde abajo, en diálogo con las políticas públicas (Leff, 2004).

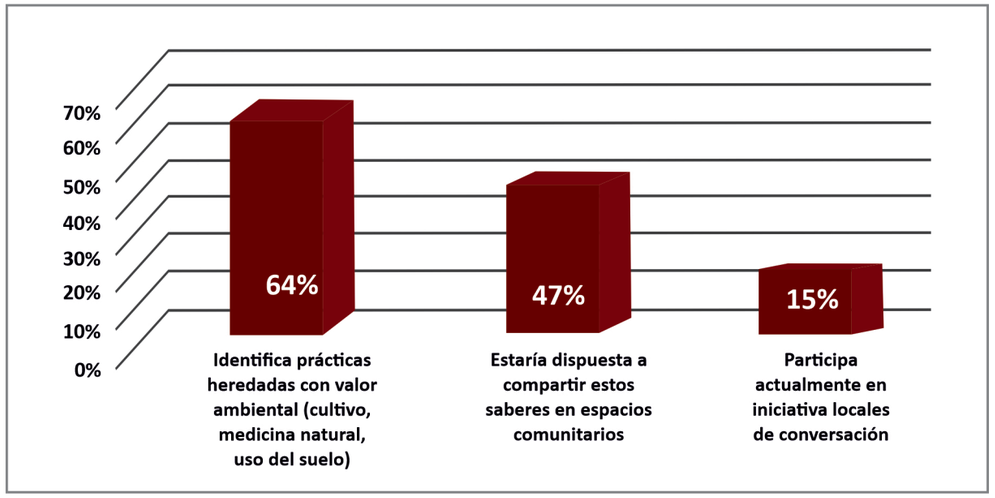
Este hallazgo coincide con estudios que proponen una reingeniería de los programas sociales para responder de manera más eficaz a las realidades de las familias beneficiarias, incorporando el componente ambiental como eje transversal (Perez Ccasa & Perez Ccasa, 2023).

Además, la literatura sobre protección social con enfoque territorial destaca la necesidad de articular saberes locales con acompañamiento técnico, promoviendo una gobernanza ambiental inclusiva (Uribe Gómez & Vasquez Russi, 2019).

5.Sistematización de saberes locales con potencial de sostenibilidad

Esta dimensión busca identificar y valorar los conocimientos, prácticas y narrativas transmitidas por las jefas de hogar que pueden contribuir a la sostenibilidad ambiental y social, en ella se indagó la disposición de las participantes a compartir estos saberes en espacios comunitarios, así como su percepción sobre el reconocimiento institucional de los mismos.

Figura 5: Sistematización de saberes locales



Estos resultados muestran que, si bien existe una base de conocimientos tradicionales con valor ambiental, su visibilización y activación en espacios comunitarios aún es limitada, donde:

a.- La identificación de prácticas heredadas con potencial de sostenibilidad (25%) se vincula con el concepto de memoria biocultural, que reconoce los saberes tradicionales como formas de conocimiento ecológico acumulado por generaciones, estos saberes son fundamentales para la resiliencia territorial, especialmente en contextos rurales donde las prácticas cotidianas están profundamente ligadas al entorno natural (Toledo & Barrera Bassols, 2009).

b.- La revalorización en espacios comunitarios (40%) refleja un proceso de transición hacia la educación ambiental situada, que promueve el diálogo entre saberes locales y conocimientos técnicos para fortalecer la gobernanza ambiental, esta revalorización es clave para construir estrategias de sostenibilidad que respeten la diversidad cultural y territorial (Leff, 2004).

c.- La participación comunitaria en acciones de conservación (35%) se alinea con el enfoque de gestión ambiental participativa, que reconoce a las comunidades como actoras clave en la protección de los ecosistemas. Según Cecchini y Madariaga, (2011), la sistematización de experiencias locales no solo produce conocimiento válido desde la práctica, sino que también transforma la relación de las personas con su territorio, promoviendo una ciudadanía ecológica activa.

CONCLUSIÓN

Los resultados de esta investigación evidencian que el programa Tekoporã, como política pública de protección social basada en Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), ha generado impactos positivos en el acceso a derechos fundamentales como salud, alimentación y educación entre las jefas de hogar beneficiarias, sin embargo, el componente ambiental del programa permanece débilmente integrado, lo que limita su capacidad para contribuir a la sostenibilidad territorial y a la justicia ecológica.

Se constató una alta conciencia ambiental individual y una fuerte presencia de prácticas agroecológicas domésticas, como la huerta familiar, pero una baja participación en acciones colectivas de conservación. Asimismo, los saberes locales con valor ambiental son ampliamente reconocidos por las participantes, aunque escasamente sistematizados y visibilizados por el acompañamiento institucional.

Estos hallazgos revelan una brecha entre el conocimiento comunitario disponible y su articulación efectiva en las estrategias del programa, por ello, se propone fortalecer el enfoque ecosocial de Tekoporã mediante la incorporación activa de contenidos ambientales en el acompañamiento sociofamiliar, la valorización de los saberes tradicionales como base legítima para la educación ambiental situada, y la promoción de espacios comunitarios para la sistematización y transmisión de prácticas sostenibles; integrar estos elementos permitiría avanzar hacia un modelo de protección social más inclusivo, resiliente y culturalmente pertinente, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2, 13 y 15, y con las demandas territoriales de las comunidades beneficiarias.

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”

AGRADECIMIENTOS

Expresamos nuestro más sincero agradecimiento a las familias participantes de las encuestas, especialmente a las jefas de hogar de los barrios periurbanos de Pilar, por su generosa disposición, tiempo y confianza, su voz, sus experiencias y sus saberes han sido fundamentales para comprender con mayor profundidad los vínculos entre protección social, sostenibilidad y vida comunitaria.

Valoramos profundamente el compromiso demostrado en cada diálogo, así como el respeto mutuo que permitió desarrollar una investigación ética, situada y culturalmente sensible, a todas ellas nuestro reconocimiento por su liderazgo cotidiano, por su rol activo en el cuidado del ambiente y por sostener, desde sus saberes, la resiliencia de sus comunidades.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agarwal, B. (2010). Gender and green governance: The political economy of women’s presence within and beyond community forestry (1.a ed., Vol. 1). Oxford University Press.
- Altieri, M. A., & Toledo, V. M. (2011). La revolución agroecológica en América Latina: Rescatando la naturaleza, garantizando la soberanía alimentaria y empoderando a los campesinos. The Journal of Peasant Studies, 38(8), 587-612. https://doi.org/10.1080/03066150.2011.582947
- Barrientos, A. (2013). Social protection for the poor and poorest: Concepts, policies and politics. PALGRAVE MACMILLAN.
- Caride, J. A., & Meira, P. A. (2001). La educación ambiental en la sociedad contemporánea: Entre la tradición y la innovación. Ariel Educación.
- Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/38faa326-4184-409e-a34f-bbda63ef70d2/content
- CEPAL. (2024). Desafíos de la protección social no contributiva para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo.
- CEPAL.https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b47d0172-5948-467c-804e-083de2968fe9/content
- Fiszbein, A., & Schady, N. (2009). Transferencias monetarias condicionadas Reducción de la pobreza actual y futura. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2597
- Gadotti, M. (2008). EDUCAR PARA A SUSTENTABILIDADE. Instituto Paulo Freire. https://acervoapi.paulofreire.org/server/api/core/bitstreams/b116afd3-f9de-41c2-ab33-5ac2a8c3451b/content
- Godoy, L. (2004). Entender la pobreza desde la perspectiva de genero. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4c0b4a6f-200c-4dc3-84b6-95c6fcbe9c18/content
- Leff, E. (2004). RACIONALIDAD AMBIENTAL La reapropiación social de la naturaleza. Siglo XXI. https://ru.iis.sociales.unam.mx/bitstream/IIS/4937/1/Racionalidad_ambiental.pdf
- Martinez-Alier, J. (2002). The Environmentalism of the Poor. https://cdn.unrisd.org/assets/library/papers/pdf- files/martinezalier.pdf

- NU, & CEPAL. (2019). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Objetivos, metas e indicadores mundiales (NU-CEPAL). https://www.cepal.org/es/publicaciones/40155-la-agenda-2030-objetivos-desarrollo-sostenible-oportunidad- america-latina-caribe
- Ostrom, E. (2009). A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems. Science, 325(5939), 419-422. https://doi.org/10.1126/science.1172133
- Perez Ccasa, M. E., & Perez Ccasa, E. (2023). El programa de transferencia monetaria condicionada en Latinoam´erica y el Caribe—Revisi´on sistem´atica. Revista de Climatología, 23, 4246-4253.
- Suavé, L. (1996). Perspectives for environmental education. Revista Canadiense de Educación Ambiental, 7-34.
- Toledo, V. M., & Barrera Bassols, N. (2009). a memoria biocultural. La importancia ecológica de las sabidurías tradicionales. Ciencias, 96. https://www.revistas.unam.mx/index.php/cns/article/view/17958
- UNICEF. (2019). Protección social sensible a las necesidades de la infancia en América Latina. UNICEF. https://www.unicef.org/media/105001/file/Child-Protection-Strategy-Spanish-2021.pdf
- Uribe Gómez, M., & Vasquez Russi, Catalina María. (2019). LOS ESTUDIOS SOBRE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN AMERICA LATINA: TRAYECTORIAS, ENFOQUES Y PERSPECTIVAS SOBRE LA POBREZA. Opera, 25.
- https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67560760011
- Villatoro, P. (2005). Programas de transferencias monetarias condicionadas: Experiencias en América Latina. Revista de CEPAL, 86, 83-100.

Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay”













REFLEXIONES TÉCNICAS SOBRE LAS INVESTIGACIONES PRESENTADAS

RESUMEN

El presente capítulo sintetiza las reflexiones del señor Esteban Caballero, docente investigador asociado de FLACSO Paraguay, quien brindó comentarios técnicos a los trabajos de investigación presentados en el marco de los 20 años del Programa Tekoporã.

Sus aportes destacan el valor de las investigaciones por abordar el programa desde múltiples enfoques interculturalidad, género, territorialidad, rol de los trabajadores sociales, saberes comunitarios y evolución histórica reafirmando su relevancia como componente central de la política social del Estado.

Principales aportes identificados en trabajos presentados

Los trabajos tuvieron el mérito de resaltar la importancia del programa Tekoporã desde una variedad de perspectivas. Vimos trabajos que hicieron énfasis en



Investigación y conocimiento para proyectar el futuro de la protección social en Paraguay"

DESAFÍOS RECURRENTES

Uno de los desafíos importantes es principalmente:

"Falta de apoyo a la labor de investigación académica referida al tema de las políticas públicas".

"Los principales centros académicos del país no cuentan con fuentes de financiamiento para el trabajo de investigación aplicado al desarrollo de las políticas públicas".

Se depende en gran medida de trabajos que han sido elaborados como parte del currículo de programas de especialización y maestría, a veces incluso de programas de doctorado. Esto hace que algunos de los estudios y resultados carezcan de cierto nivel y deban ser considerados con cautela.

Por otro lado, es difícil realizar estudios sobre programas si estos no cuentan con evaluaciones formativas, de resultados o de impacto recientes. La última evaluación del programa fue en 2016.Estas debilidades podrían ser superadas con el tiempo, en la medida en que el Estado desarrolle su proyecto de fortalecer el componente de evaluación en su matriz de presupuesto por resultados.

Articulación con otros programas de protección social

Hay varios puntos que son relevantes. Uno de ellos es la referencia a las especificidades del trabajo en territorios donde los participantes son de comunidades indígenas. Para poder llevar a cabo un trabajo de acompañamiento, como el estipulado para los guías familiares o trabajadores sociales, el enfoque intercultural debe ser fortalecido.

Lo mismo cabe decir sobre el tema de las madres líderes. Es importante fomentar un mayor diálogo entre la política de cuidados del Ministerio de la Mujer y el Programa Tekoporã para estudiar maneras en que no se deposite toda la responsabilidad del cuidado en las mujeres. Tomando en cuenta que la comunidad puede identificar modos de compartir esta responsabilidad y que no recaiga exclusivamente en ellas.

" Los estudios señalan que el componente de coordinación intersectorial se presenta como desafiante, tanto a nivel de dirección nacional como entre los servicios ofrecidos en las localidades"

Territorialidad, ruralidad, desigualdades regionales y acceso a servicios básicos.

Las investigaciones reconocen que el programa ha contribuido a la reducción de la pobreza extrema y al estímulo de pequeñas inversiones productivas. Sin embargo, persisten desafíos como desigualdades entre áreas rurales y urbanas, y deficiencias en el monitoreo.

El acceso a los servicios sociales básicos ha sido un reto en las zonas rurales más alejadas y en las comunidades indígenas. Se verifican limitaciones de infraestructura de los servicios, así como dificultades en el acompañamiento a los participantes. Aparte de problemas de focalización.

Se concluye que Tekoporã es eficaz a corto plazo en la promoción de la inclusión social y en el fortalecimiento del capital humano, pero necesita ajustes estructurales y políticas complementarias para garantizar impactos duraderos y romper ciclos intergeneracionales de vulnerabilidad.

TEMAS EMERGENTES

Uno de los temas abordados se refiere al papel de los trabajadores sociales. Dada su importancia en el acompañamiento de las familias participantes , en tanto que guías familiares, es importante prestar atención a su situación. En efecto, este es un estamento dentro del programa que no se siente justamente valorado y sufre precarización en su relación laboral con el programa.

Tales sentimientos de marginación y subvaloración por parte de los guías familiares pueden indudablemente proyectarse negativamente en la eficiencia y eficacia del programa.

RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS

A partir del análisis realizado, se plantean diversas recomendaciones orientadas a fortalecer el Programa Tekoporã en el corto y mediano plazo. Entre ellas, se destaca:

- Actualizar la evaluación de resultados e impactos del programa, a fin de contar con información reciente que alimente la toma de decisiones basada en evidencia.
- Fortalecer el vínculo entre investigación y gestión pública, promoviendo alianzas entre el Ministerio de Desarrollo Social, el CONACYT y las instituciones académicas.
- Profundizar la articulación con el Ministerio de la Mujer, el Instituto Nacional del Indígena y organizaciones de la sociedad civil, para reforzar la perspectiva de género y el enfoque intercultural.
- Atender la situación laboral de los guías familiares mediante procesos de formación continua y estrategias de valorización de su rol como agentes de cambio territorial.



20 AÑOS
TEKOPORÃ
MBARETE
Compromiso con el bienestar de las familias

Compilación de trabajos de investigación presentados en el marco de la Convocatoria Nacional por los 20 años del Programa Tekoporã
2025

ISBN: 978-99989-51-23-5