

Pobreza, protección social y empoderamiento

“Análisis del sistema de protección social paraguayo. Estudio de caso: programa tekoporã. Período 2018-2019”

Luis Colmán Allende

luis@povertystopligh.org

Noelia Téllez

ntellez@fundacionparaguaya.org.py

Agustina Bozzano

abozzano@colmena.com.py

Nancy Ramos

nrramos@fundacionparaguaya.org.py

Fundación Paraguaya

Asunción - Paraguay

RESUMEN

Este reporte constituye un análisis del Sistema de Protección Social (SPS) paraguayo y tiene como objetivo principal proponer alternativas que incorporen una perspectiva que involucre a las bases, las empodere y genere cambios más sostenibles. La metodología empleada corresponde a la modalidad documental-bibliográfica. Se llevó a cabo una revisión de la literatura general sobre los Programas de Protección Social (PPS) para luego realizar una revisión del caso particular en Paraguay para posteriormente delimitar y justificar el Programa Tekoporã como caso de estudio. Se prosiguió con un análisis presupuestal del programa Tekoporã y sus componentes, además de una breve discusión acerca del programa de promoción social Tenonderã para poder realizar recomendaciones hacia el fortalecimiento del SPS paraguayo. El nivel alcanzado corresponde al investigativo descriptivo y el enfoque utilizado es el mixto. El principal resultado de la investigación es que el actual SPS y su correspondiente Plan Nacional de Reducción de Pobreza (PNRP) prioriza los componentes de protección y prevención social por sobre el

componente de promoción social. Esto refleja un enfoque asistencial, ya que solo se logran impactos positivos a corto plazo que no garantizan una salida sostenible de la pobreza. A pesar de que en su diseño se contemplan indicadores de promoción y empoderamiento existen limitaciones que dificultan la consecución de este objetivo. Se recomienda una mayor asignación presupuestaria a los programas de promoción, junto con un proceso participativo que incorpore la teoría del cambio basada en el empoderamiento como conductor del cambio permanente.

Palabras clave: pobreza; protección social; empoderamiento; tekoporã.

Poverty, Social Protection and Empowerment.
"Analysis of the Paraguayan Social Protection System. Case study:
Tekoporã Program. Period 2018-2019"

ABSTRACT

This report is an analysis of the Paraguayan Social Protection System (SPS) and its main objective is to propose alternatives to change the welfarist approach and incorporate a perspective that involves the grassroots, empowers them and generates more sustainable changes. The methodology used corresponds to the documentary-bibliographic modality. A review of the general literature on SPFs was carried out, followed by a review of the particular case in Paraguay and then delimiting and justifying the Tekoporã Program as a case study. This was followed by a budgetary analysis of the Tekoporã program and its components, in addition to a brief discussion about the Tenonderã social promotion program in order to make recommendations for strengthening the Paraguayan SPS. The level reached corresponds to the descriptive research and the approach used is mixed. The main result of the research is that the current SPS and its corresponding PNRP prioritizes social protection and prevention components over social promotion components. This reflects a welfarist approach, since it only achieves short-term positive impacts that do not guarantee a sustainable exit from poverty. Despite the fact that its design contemplates promotion and empowerment indicators, there are limitations that hinder the achievement of this objective. A greater budgetary allocation to advocacy programs is recommended, together with a participatory process that incorporates the theory of change based on empowerment as a driver of permanent change.

Keywords: poverty; social protection; empowerment; tekoporã.

Artículo recibido: 15 octubre. 2021

Aceptado para publicación: 18 noviembre 2021

Correspondencia: colmanallendeluis@gmail.com

Conflictos de Interés: Ninguna que declarar

1. INTRODUCCIÓN

Los programas de protección social a nivel global están ganando cada vez más relevancia debido a su promesa de reducción de la pobreza y su potencial de apoyar el crecimiento económico de los países (Gentilini y Omamo, 2011; Sedlmayr et al., 2018). A lo largo de los años el enfoque de estos programas y las perspectivas acerca de los componentes principales que aseguran el éxito de los mismos han sido un tema de debate. En este sentido, el empoderamiento es un concepto que está muy relacionado al Sistema de Protección Social (SPS) en sus estrategias de promoción de las personas y las transformaciones estructurales que las mantienen en pobreza.

El empoderamiento es tanto un “instrumento para reducir la pobreza como un aspecto de la reducción de la pobreza, debido a que la participación en la sociedad es una dimensión del desarrollo humano” (UNDP, 2005, p. 61), en donde las personas asumen su rol como sujetos o actores de cambio de sus propias vidas, con la posibilidad de actuar basados en la conciencia sobre sus intereses y en el reconocimiento de sus propias capacidades (Sen, 2001).

El presente artículo es un análisis de los componentes de protección, prevención, y promoción social del SPS paraguayo, teniendo como caso de estudio el programa Tekoporã, el cual constituye la estrategia principal del Plan Nacional de Reducción de Pobreza JAJAPO 2020-2030 (PNRP JAJAPO 2030) del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) para la creación de un Piso de Protección Social (PPS) y que fue utilizado para construir un argumento sobre el rol central que cumple el empoderamiento en los programas sociales del Gobierno.

En este artículo son objetos de estudio: 1) las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) como componentes de protección y prevención; y 2) el acompañamiento familiar como componente de la promoción.

Es por ello que con este caso de estudio se busca colaborar con el esfuerzo de construir un SPS paraguayo que responda efectivamente a las necesidades de las personas, brindando las herramientas necesarias para que logren mejorar sus condiciones de vida. Es el puntapié inicial de una serie de estudios que deben ser realizados para lograr un mayor entendimiento del impacto real de los programas de protección social en Paraguay y fortalecerlos.

2. ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS O MATERIALES Y MÉTODOS

La metodología empleada corresponde a la modalidad documental-bibliográfica en donde:

Primeramente, se alcanzó un nivel investigativo exploratorio, empleando el método deductivo a través de una revisión de la literatura sobre las experiencias en cuanto a los PPS en las distintas regiones y países, para luego realizar una revisión del caso particular en Paraguay.

Posteriormente, se ha seleccionado el programa Tekoporã como caso de estudio, con el objetivo de explorar su diseño en cuanto a los elementos de prevención, protección y promoción social, el cual se ha utilizado para construir un argumento sobre el rol que cumple el empoderamiento en los programas sociales del Gobierno. Para ello, se ha utilizado datos secundarios proveídos por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), así como literatura gris encontrada en sitios oficiales de internet así como en otros archivos cuyas fuentes han sido mencionadas en la sección de análisis.

En una segunda etapa, se prosiguió con el nivel investigativo descriptivo, en donde se realizó un análisis presupuestal del programa Tekoporã y sus componentes, además de una breve discusión acerca del programa de promoción social Tenonderã, para poder realizar recomendaciones hacia el fortalecimiento del SPS paraguayo. El enfoque utilizado fue el mixto.

A los efectos de este estudio, los componentes de TMC (protección y prevención) y de acompañamiento familiar (promoción) serán escudriñados con base en: su diseño estratégico, inversión presupuestaria, resultados de evaluaciones disponibles, y datos acerca de sus aplicaciones prácticas. Mediante la diferenciación en estos dos componentes, se realizó un análisis claro de las áreas priorizadas por el SPS, sus debilidades, y su potencial para el fortalecimiento del mismo hacia el empoderamiento de las familias paraguayas.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El caso de Tekoporã es relevante como foco de estudio por varias razones. En primer lugar, es un programa social que está diseñado con el objetivo de empoderar a las personas a ser agentes de cambio de sus vidas porque tiene componentes de protección, prevención y promoción social. Segundo, es una de las políticas públicas sociales con mayor tiempo de implementación en el país. Tercero, es una de las estrategias de protección social y

lucha contra la pobreza más importantes del Gobierno. Cuarto, Tekoporã es uno de los programas sociales que mayor inversión presupuestaria recibe. Finalmente, es el programa social que mayor cantidad de beneficiarios tiene.

Ante lo expuesto, esta sección inicia con un análisis general de la inversión presupuestaria en los diferentes componentes de Tekoporã, ya que a través del mismo se podrá visualizar qué componente está siendo priorizado y es un elemento de deducción inicial para lograr comprender cómo se reflejan las estrategias y diseño del programa en el campo. Los recursos financieros con los que cuentan estos componentes influyen significativamente en los resultados obtenidos a través de cada uno de ellos; y proveen información clave para comprender si el gobierno paraguayo prioriza más la protección, prevención, o promoción de las personas.

3.1. Análisis de Inversión Presupuestaria en los Componentes de Tekoporã

Una forma de entender la estrategia (lo que se quiere realizar) versus la intervención en campo (lo que se está desarrollando) de Tekoporã en lo que respecta a la protección, prevención y promoción es analizar las inversiones en los dos componentes: de TMC y de acompañamiento familiar. El análisis de los datos secundarios proveídos por el MDS sobre la inversión presupuestaria del programa demuestra que el gobierno ha puesto mayor énfasis en la provisión de transferencias (protección y prevención) que en el fortalecimiento del componente de acompañamiento familiar (promoción y empoderamiento) (Ver tabla 1).

Tabla 1: *Inversión Presupuestaria en Guaraníes en los Componentes de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) y Acompañamiento Socio-familiar del Programa Tekoporã.*

Año	Componente	Familias Beneficiarias	Inversión total en guaraníes	Inversión en porcentaje del total Invertido
2018	TMC	167.514	359.948.913.802	88.75%
	Asistencia Socio-familiar ¹	113.131	45.606.874.712	11.25%
2019	TMC	160.000	374.193.514.200	88.45%
	Asistencia Socio-familiar	110.000	48.829.315.498	11.54%

Fuente: Tabla de elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda (2021).

¹ La asistencia socio-familiar se refiere al componente de acompañamiento familiar según el MDS (2021).

En la Tabla 1 se observa que tanto en el año 2018 como el 2019, el Ministerio de Desarrollo Social invirtió el 88% de los recursos destinados al programa en TMC, y en contrapartida, sólo el 11% del presupuesto en la asistencia socio-familiar.

Como se menciona en la introducción las transferencias monetarias deben estar fuertemente acompañadas de estrategias de promoción para lograr el empoderamiento y consecuente autonomía de las personas. La diferencia presupuestaria entre los componentes de TMC y acompañamiento familiar demuestra que dentro del SPS paraguay existe mayor énfasis en la provisión de asistencia financiera, dejando el componente de acompañamiento familiar con muy baja capacidad presupuestaria.

Para lograr que la protección social sea “transformativa”² (Sabates y Devereux, 2010), las transferencias monetarias son un paso importante que necesitan ser complementadas junto con mecanismos que lleven al empoderamiento para promover mejores condiciones de vida.

3.2. La Protección y Prevención Social: Transferencias Monetarias Condicionadas

Las TMC en Tekoporã buscan la construcción de un piso de protección y el fortalecimiento de las competencias básicas para la vida. Por un lado las transferencias funcionan como un instrumento de alivio de la pobreza, mientras que las corresponsabilidades buscan el desarrollo del capital humano. Esto significa que las mismas intentan proveer una base para que las familias estén protegidas, accedan a una mejor alimentación, tengan una educación, y logren hacer uso de los servicios de salud. La prevención y protección son elementos clave en las corresponsabilidades de las TMC debido a que al mejorar las competencias básicas en educación y salud, las familias, en especial los niños, niñas, adolescentes, y mujeres, reducen sus niveles de vulnerabilidad y previenen posibles riesgos. Esto se demuestra en los impactos positivos de estas transferencias en cuanto a alimentación, salud, y educación (FAO 2008; Rossi, 2016). El Piso de Protección Social, PPS, propuesto por Jajapo, teniendo como base a Tekoporã , se muestra en la Figura 1, abajo.

² La “protección social transformativa” se basa en la conceptualización de que la vulnerabilidad va más allá de consideraciones meramente económicas y temporales. Este concepto establece que la vulnerabilidad debe ser abordada desde el punto de vista de las desigualdades estructurales.

Figura 1: Piso de Protección para familias teniendo como plataforma el programa Tekoporã.



Fuente: Extraído de Jajapo, 2020.

Como se puede observar, el PPS se basa en las dimensiones de Salud y Autocuidado; Educación y Aprendizaje; Alimentación y Nutrición; Vivienda y Entorno; Ingreso y Trabajo; y Convivencia y Participación. Esta plataforma es muy importante porque considera varias dimensiones de la vida de las personas a quien está dirigido. Además, hay una estrategia explícita de abordaje por parte del Programa Tekoporã donde las tres primeras dimensiones están relacionadas con las TMC y las tres últimas son abordadas desde el rol de las Guías Familiares. Esto es importante, porque para lograr la promoción en la vida de las personas, los programas como Tekoporã, deben abordar diferentes dimensiones y trabajar en las capacidades de las personas para que ellas mismas sean agentes de cambio en sus vidas. Por ende, el diseño del Piso de Protección Social funciona como un instrumento importante para el desarrollo de un SPS que realmente logre empoderar a las personas, teniendo indicadores tanto de protección y prevención (primera, segunda, tercera, y cuarta dimensión), como de promoción (quinta y sexta dimensión). Sin embargo, la implementación práctica es cuestionable.

Es relevante acotar que las TMC muestran resultados positivos en materia de protección y prevención a través de Tekoporã. Entre los impactos más significativos en educación se encuentran el 2% de aumento en la tasa de matriculadas y matriculados en instituciones educativas, el 10% de caída de repitencia, y un 7% de reducción en la tasa de abandono escolar a nivel distrital (Rossi, 2016). En salud, al año 2016, se dió un 8% de aumento en la tenencia de carnet de vacunación, un 25% de aumento en la cantidad de controles prenatales, y un 24% de aumento en la cantidad de veces en que los niños asisten a centros

de salud (ibid). Además, se han demostrado resultados positivos en la nutrición de niñas y niños (FAO 2008). Por último, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo ya en el año 2007 se observaba que “el 75% de los Niños y niñas menores de 14 años en los distritos de Buena Vista y Santa Rosa del Aguaray incluidos en el Tekoporã, dejó de trabajar y el 11% se encontraba en proceso de abandonar la actividad laboral.”

Por lo tanto, en lo que respecta a las dimensiones de alimentación, salud, y educación, ha habido varios estudios que demuestran el impacto positivo en el corto plazo de Tekoporã. Esto hace alusión al hecho de que el piso de protección social para cubrir las necesidades básicas bajo esas tres dimensiones ha demostrado efectividad en el corto plazo. Mientras que estas *competencias básicas* poseen potencial para lograr la protección y la prevención para la superación de la pobreza en el largo plazo debido a que la alimentación, salud y la educación de niños y niñas están siendo atendidas, la provisión de recursos de forma temporal y el acceso a servicios no son sostenibles a menos de que estas iniciativas sean complementadas con estrategias claras de empoderamiento y desarrollo de la autonomía propia (Krenz et al., 2014). Dentro de Tekoporã se busca abordar esta lógica a través del acompañamiento familiar, analizado a mayor profundidad a continuación.

3.3. Promoción Social: Acompañamiento Familiar

A través del acompañamiento familiar Tekoporã busca fomentar las capacidades de trabajo familiar y la productividad colectiva con la conformación de Comités Productivos y la realización de capacitaciones, actividades que son clave para promover a las familias paraguayas. Este rol también responde a la quinta y sexta dimensión del PPS (Trabajo e Ingreso, y Convivencia y Participación). Además los Guías deben realizar observaciones y seguimiento acerca de las viviendas y el entorno en el que viven las familias, respondiendo a la tercera dimensión (Vivienda y Entorno).

Es importante comprender de qué manera los Guías deben abordar la promoción social dentro del diseño del programa. Por lo tanto, se ha realizado un análisis del manual de Guías Familiares (SAS, 2016), identificando las actividades pertinentes a los objetivos de inclusión y promoción del PNRP 2030 y Tekoporã relacionadas a la promoción social que son:

- Realizar charlas, talleres o jornadas de capacitación en ejes abordados por el programa.
- Iniciar las primeras conversaciones para la participación y empoderamiento en el

desarrollo local y el fortalecimiento comunitario.

- Realizar capacitaciones en ciudadanía y educación financiera.
- Iniciar el proceso de trabajo comunitario, identificando líderes que apoyen a Guías Familiares para colaborar en la instalación del componente productivo.
- Fomentar la producción para generación de ingresos y autoconsumo.
- Fomentar la formación de comités productivos para generación de ingresos con las familias del programa.

Es evidente que los guías familiares juegan un papel central para la promoción y el consecuente empoderamiento de las familias. Al conformar los comités productivos y desarrollar las capacidades propias a través de las capacitaciones, se busca lograr que las familias generen sus propios ingresos, lo cual es esencial para el empoderamiento y la salida sostenible de la pobreza, como argumentan McCord y Slater (2015). Sin embargo, el componente de asistencia socio-familiar enfrenta varios desafíos para lograr su consolidación, efectividad, y cobertura total de las familias. Como se observó anteriormente, la baja inversión presupuestaria en este componente es un desafío importante para lograr la promoción a través del acompañamiento.

Este componente ha existido dentro del diseño de Tekoporã desde sus inicios, aunque en los primeros años prácticamente no había guías ni recursos suficientes alocados para proveer acompañamiento (Ministerio de Hacienda, 2016). Recién en el año 2014 se dio un fortalecimiento en este aspecto del programa, acompañado de mayores recursos. Aunque no existen muchos datos disponibles con respecto a la cantidad de guías y las familias que han hecho uso de este servicio dentro del programa, los existentes sugieren que se requiere de un mayor énfasis en este componente para lograr los objetivos de Tekoporã. En el año 2015 había solo 43.000 familias con guías familiares, mientras que el total de familias beneficiarias estaba entre los 110.000 y los 130.000³ (ibid). Además, en 2019, 82.870 familias en promedio recibieron asistencia familiar de forma *mensual* (Gobierno Nacional, 2019). Esto es solo un 49% de las 167.075 familias beneficiarias ese año. En el año 2016 Serafini (2016) ya se encontraba sugiriendo un mayor énfasis en el componente de asistencia socio-familiar debido a que este servicio no llega a todas las familias y a que no existen recursos suficientes. Este déficit en materia de recursos

³ Mientras que los datos del Ministerio de Hacienda dicen que habían 110.000 familias, datos del Ministerio de Desarrollo Social proveen la cifra de 131.159.

humanos no sólo amenaza el cumplimiento de los objetivos de promoción e inclusión, sino que también presenta desafíos para el logro de la protección debido a la no corroboración y falta de acompañamiento en el cumplimiento de las corresponsabilidades del programa.

Además, aunque el máximo número de beneficiarios asignados por guía es de 130, “en la práctica, se constató varios casos de Guías con hasta 200 familias bajo su responsabilidad” (Nickson, 2018). En cuanto a las visitas, el máximo número de visitas permitido por mes es de 130, empero, “se realizan las visitas “en rotación” (o sea, cada dos meses) y se suele sustituir las visitas individuales por reuniones grupales” (Nickson, 2018). De acuerdo al Manual de Guías Familiares (2016), debe realizarse un promedio de 10 visitas anuales por familia, teniendo un plan claro de actividades concretas personalizadas para cada familia. Por un lado, el objetivo de 10 visitas no está siendo logrado por muchos de los guías, y por otro, de acuerdo con la literatura, se requiere de una frecuencia alta en la interacción entre guía o mentor y participante a modo de lograr los objetivos del programa (Currie et al., 2001). El último punto requeriría una revisión de los objetivos del programa.

Teniendo en cuenta la sobrecarga de los guías y la consecuente incapacidad para llegar al promedio establecido de visitas, el acompañamiento familiar no puede ser llevado a cabo para todas y todos los beneficiarios. Por lo tanto, los objetivos de capacitación y la conformación de comités productivos para el desarrollo de capacidades propias no puede ser atendido efectivamente. En cuanto al último punto, existe muy poca información acerca de los comités productivos y las capacitaciones de las familias. Esto es signo de una mala sistematización de los resultados del programa, lo cual está conectado a que “aun cuando hay un excelente Manual de Trabajo para Guías Familiares del Programa Tekoporã, no hay una metodología de reporte de observaciones en las visitas a hogares” (Nickson 2018, p. 19). Mientras que los guías deben realizar informes acerca de sus visitas, estos no logran informar acerca de las condiciones de las familias en detalle. Gonzalez (2015) escribe “estos documentos presentan dificultades para la cuantificación y cualificación de la situación de las familias beneficiarias, ya que carecen de descripciones detalladas de los seguimientos”. Tampoco existen registros anuales que detallen su condición de vida desde el ingreso al programa hasta su salida, que se da luego de haber recibido 72 pagos en concepto de transferencias” (p. 32).

La falta de sistematización es un obstáculo mayor para la implementación efectiva de estrategias de promoción social ya que la misma requiere el monitoreo de las transformaciones de las condiciones de vida de las familias durante el programa (Haskins y Margolis, 2014). Además, es evidente la falta de estudios de evaluación de impacto del programa en todos sus componentes (alivio de la pobreza de corto plazo y capital humano) en el corto, mediano y sobre todo en el largo plazo. Esta carencia, en este caso el acompañamiento familiar en el programa Tekoporã, imposibilita el estudio de impacto en las personas. Por lo tanto, existe un vacío teórico sobre su funcionamiento, efectividad y los aspectos a mejorar para que la política social pueda ser eficiente y efectiva.

Es entonces evidente que el acompañamiento familiar requiere de un fortalecimiento importante para que el mismo logre convertirse en una estrategia de promoción social y empoderamiento. Con tan sólo un 11% del presupuesto total, las barreras que existen en cuanto a recursos humanos y distribución del servicio de acompañamiento a las familias, son una consecuencia clara del asistencialismo que hoy impera en el programa. En el diseño tanto del PPS como en el desarrollo del componente de acompañamiento familiar se observa gran potencial para lograr la promoción. Sin embargo, en la práctica esto no se refleja debido a que la promoción aún debe ser incorporada como un componente prioritario para el gobierno. Además, es importante tener en cuenta que para que el acompañamiento sea verdaderamente empoderante se necesitan herramientas y mecanismos claros que busquen la inclusión y participación de las personas (Bozzano, 2020). Por lo que el fortalecimiento del componente de acompañamiento familiar debe ser también escudriñado en vistas al desarrollo de estrategias claras de empoderamiento en su diseño.

En otras palabras, la promoción social está presente en el programa Tekoporã en su diseño, sin embargo, su puesta en marcha sigue siendo un tema pendiente, empezando por la priorización presupuestaria de este componente. Esto no significa que el papel que juegan las TMC no sea importante, sino que para generar un impacto positivo y de largo plazo, es necesario potenciar el eje de promoción, teniendo como punto de partida el acompañamiento familiar en combinación con los recursos financieros disponibles para los beneficiarios.

3.3.1. El Programa Tenonderã para la Promoción y el Empoderamiento

Ante los desafíos para lograr la verdadera promoción de las personas en Tekoporã, el programa cuenta con un sistema de “graduación”, el cual se basa en indicadores de promoción y empoderamiento denominado Tenonderã. A los efectos de este estudio, es importante analizar las estrategias e implicancia de este último, ya que el mismo complementa la función de promoción social de Tekoporã. Tenonderã “es un programa de Apoyo a la Promoción e Inclusión Socioeconómica, plantea una estrategia para el aumento de activos, principalmente productivos, que contribuyan a la promoción social de familias en situación de pobreza y vulnerabilidad y al egreso sostenible de las familias participantes del Programa Tekoporã” (MDS, 2021). Es a través de este programa que se busca la sostenibilidad de la salida de la pobreza de los egresados de Tekoporã. Tenonderã trabaja en las áreas de Cualificación Profesional, Asistencia Técnica, Emprendedurismo, Empleabilidad, Producción, Negocios Inclusivos, Capital Semilla y Articulación, y Préstamos Oportunos y Accesibles. El programa posee un gran potencial para el empoderamiento de las familias y el logro de la generación de recursos propios para superar la pobreza.

Empero, los egresados de Tekoporã no siempre ingresan al programa Tenonderã, debido a que esto depende de la oferta pública en el momento de egreso (SAS, 2016). Esta oferta es afectada por la capacidad presupuestaria del programa. En la tabla 2 se presenta la comparación en materia de número de beneficiarios e inversión presupuestaria entre el programa Tekoporã y el programa Tenonderã de 2014 a 2020.

Tabla 2: *Inversión presupuestaria del MDS en los programas Tekoporã y Tenonderã.*

Año	Programa	Cantidad de beneficiarios	Inversión en guaraníes 2014
2014	Tekoporã	101.440	185.028.395.000
	Tenonderã	1.418	2.972.900.000
2015	Tekoporã	131.159	256.074.950.000
	Tenonderã	4.227	9.350.940.000
2016	Tekoporã	140.865	302.339.300.000
	Tenonderã	5.669	13.020.054.500

2017	Tekoporã	152.132	334.385.390.000
	Tenonderã	6.860	16.215.971.500
2018	Tekoporã	158.257	352.136.700.000
	Tenonderã	8.417	20.115.215.000
2019	Tekopora	167.075	399.074.565.000
	Tenonderã	9.924	29.994.600.000
2020	Tekoporã	-	414.149.384.099
	Tenonderã	-	33.667.302.858

Obs: Los datos 2014 a 2020 fueron extraídos del Informe de Gestión del MDS 2019. Los datos de 2020 sobre número de beneficiarios fueron extraídos de documentos proveídos por MDS a la Fundación Paraguaya.

La diferencia presupuestaria entre ambos programas es vasta, como se visibiliza en la tabla 2. La inversión del programa Tenonderã representa aproximadamente el 5% de la inversión del programa Tekoporã, del mismo modo, la cantidad de beneficiarios del programa Tenonderã representa aproximadamente el 4% el programa Tekoporã. Esto, nuevamente, demuestra que la promoción aún no es una prioridad para el gobierno paraguayo. Además el número de beneficiarios de Tenonderã en comparación con los de Tekoporã es significativamente menor. Por lo tanto, mientras que Tekoporã se expande en volumen, enfocándose principalmente en el componente de TMC, como se ha mencionado anteriormente, el programa Tenonderã no crece en consecuencia. Por consiguiente, este último no logra cubrir la necesidad de desarrollar la sostenibilidad de las familias egresadas en su totalidad debido a limitaciones presupuestarias importantes. De esta manera son sólo unos pocos afortunados quienes tienen acceso a procesos de inclusión y promoción para el desarrollo de capacidades propias a través de Tenonderã. Aunque Tenonderã posea gran potencial para promover a las familias paraguayas y empoderar a través del desarrollo de la autonomía, la poca capacidad presupuestaria, como en el caso del componente de acompañamiento familiar de Tekoporã, hace que el logro de los objetivos sea obstaculizado.

4. CONCLUSIÓN O CONSIDERACIONES FINALES

Este estudio visibiliza el enfoque asistencialista de las políticas de protección social en Paraguay. A través del análisis de Tekoporã y en especial las prioridades presupuestarias con respecto a sus componentes y en relación a programas de promoción como Tenonderã se observa que el Estado enfatiza la provisión de asistencia para la protección social dejando desatendidos los instrumentos de promoción. Es claro que las transferencias monetarias han adquirido gran relevancia para el Estado. Se ha buscado expandir el programa de TMC sin primero desarrollar la capacidad de seguimiento y acompañamiento necesarios para que todas las familias beneficiarias logren no sólo cubrir sus necesidades básicas de forma temporal sino también iniciar un trabajo colaborativo para su empoderamiento.

Aunque se observan cambios positivos ligados a las corresponsabilidades de estas transferencias en cuanto a alimentación, salud, y educación, las falencias en el acompañamiento socio-familiar representan un obstáculo importante para el logro de la “protección social transformativa” de la que hablan Sabates y Devereux (2007). Las causas sociopolíticas de este enfoque asistencialista en materia de políticas públicas escapan de los objetivos de esta investigación. Sin embargo, los datos dejan en evidencia la creciente necesidad de fortalecer las estrategias de empoderamiento del SPS paraguayo. Considerando la naturaleza temporal de los logros alcanzados y la falta de mecanismos claros y sólidos para el logro de la superación de la pobreza en el largo plazo, el programa Tekoporã corre el riesgo de considerarse un programa de asistencialismo no transformacional o de graduación “umbral,” aplicando la tipología desarrollada por Sabates y Devereux (2013). A través del asistencialismo el Estado logra incrementar ciertos índices de calidad de vida de las familias, incluso en cuanto a la línea de pobreza, pero no existe un mecanismo estatal desarrollado y consolidado para lograr que estos incrementos se reflejen en el largo plazo.

Mientras que el enfoque del programa Tekoporã y las prioridades presupuestarias del Estado no se aboquen al mejoramiento y transformación de las estrategias de promoción e inclusión para el verdadero empoderamiento de las personas, la pobreza no podrá ser superada de forma sostenible. Esto significa que las personas tendrán menos probabilidades de desarrollar las capacidades propias y la resiliencia necesarias para

superar la pobreza en el largo plazo, como lo argumentan Vij (2011) y Sabates y Devereux (2013).

Además, se requiere de una teoría de cambio clara en cuanto al diseño de los componentes de los programas de protección social de tal modo a asegurar que el empoderamiento sea el objetivo final y la base de estas iniciativas.

Ya que el programa no se enfoca en el desarrollo de las capacidades autónomas de las familias, a pesar de que a través de las corresponsabilidades ligadas a las transferencias se promueve el acceso a servicios públicos como salud y educación, existe el riesgo de que el impacto positivo de estas no perdure en el tiempo. En otras palabras, el costo de oportunidad que representa para las familias recibir una TMC a cambio de hacer uso de servicios públicos educativos y de salud desaparece una vez que el programa finaliza. Por lo tanto, sólo a través del desarrollo de capacidades se logrará que estos cambios sean permanentes y generen un verdadero crecimiento del capital humano para la superación de la pobreza intergeneracional.

Mientras las familias no cuenten con las capacidades necesarias para lograr el empoderamiento económico, las mismas permanecerán en una situación de vulnerabilidad que les impide planificar su futuro y tomar acciones para mejorar sus vidas. La consecución de este objetivo sólo será posible a través de mecanismos institucionales que fomenten la agencia crítica, colectiva, y como resultado de este proceso generar cambios en el sistema. De esta manera las personas serán capaces de tomar las mejores decisiones para abordar los problemas relacionados con la pobreza.

5. LISTA DE REFERENCIAS

- Barrios, F. (Coord.) (2008). El impacto del programa Tekoporã de Paraguay en la nutrición, el consumo y economía local. Oficina Regional de FAO/FLACSO: Asunción.
- Bozzano, A. (2020). TOWARDS PROGRAM EFFECTIVENESS: A REVIEW ON THE MAIN COMPONENTS OF MENTORING PROGRAMS. 34.
- Currie, S., Foley, K., Schwartz, S., & Taylor-Lewis, M. (s/f). BladeRunners et Café Picasso : Évaluation par étude de cas de deux programmes de formation des jeunes défavorisés en milieu de travail. 96.
- Devereux, S., Roelen, K., & Ulrichs, M. (2016). Where Next for Social Protection. IDS Bulletin, 47.

- Devereux, S., Roelen, K., Béné, C., Chopra, D., Leavy, J., & McGregor, J. A. (2013). Evaluating outside the box: an alternative framework for analysing social protection programmes. *IDS Working Papers*, 2013(431), 1–26.
- Devereux, S., Roelen, K., & Ulrichs, M. (2015). Where Next for Social Protection? *IDS*.
- Devereux, S., & Sabates-Wheeler, R. (2004). Transformative social protection (*IDS Working Paper 232*). Institute of Development Studies.
- Gentilini, U., & Omamo, S. W. (2011). Social protection 2.0: Exploring issues, evidence and debates in a globalizing world. *Food Policy*, 36(3), 329–340. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2011.03.007>
- Gobierno Nacional (2020). Presentación del Plan Nacional de Desarrollo Jajapo. 2020. Cepal.
- González -Delgado, J. D. (2015). Contribution of the Social Program Tekoporã in the formation of Human Capital of children and adolescents that are its beneficiaries in Paraguay. 2005-2014. *Población y Desarrollo*, 21(41), 29–34. [https://doi.org/10.18004/pdfce/2076-054x/2015.021\(41\)029-034](https://doi.org/10.18004/pdfce/2076-054x/2015.021(41)029-034)
- Haskins, R. & Margolis, G. (2014). Show me the Evidence. Obama's Fight for Rigor and Results in Social Policy. Brookings Institution Press, December.
- Inversión presupuestaria del MDS en los programas Tekoporã y Tenonderã. Datos proveídos por el Ministerio de Desarrollo Social (2021).
- Inversión Presupuestaria en Guaraníes en los Componentes de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) y Acompañamiento Socio-familiar del Programa Tekoporã. Datos proveídos por el Ministerio de Desarrollo Social (2021).
- Krenz, K., Gilbert, D. J., & Mandayam, G. (2014). Exploring Women's Empowerment Through "Credit-Plus" Microfinance in India. *Affilia*, 29(3), 310–325. <https://doi.org/10.1177/0886109913516453>
- Manual de Guías Familiares (2016). Secretaría de Acción Social (SAS). McCord, A., & Slater, R. (2015). Social Protection and Graduation through Sustainable Employment. *IDS Bulletin*, 46(2), 134–144. <https://doi.org/10.1111/1759-5436.12136>
- McCord, A., & Slater, R. (2015). Social Protection and Graduation through Sustainable Employment. *IDS Bulletin*, 46(2), 134–144. <https://doi.org/10.1111/1759-5436.12136>

- Ministerio de Desarrollo Social. Página principal. 2021. Gobierno Nacional.
- Gobierno Nacional. (2019). Informe de Gestión 2019. Ministerio de Desarrollo Social
- Ministerio de Hacienda (2016). EL IMPACTO DEL PROGRAMA TEKOPORA DE PARAGUAY EN LA NUTRICIÓN, EL CONSUMO Y ECONOMÍA LOCAL. 79.
- Ministerio de Hacienda (2021). Inversión Presupuestaria en Guaraníes en los Componentes de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) y Acompañamiento Socio-familiar del Programa Tekoporã.
- Nickson, Andrew. (2018). El Programa Tekoporã de Paraguay – una visión desde afuera. 10.13140/RG.2.2.18536.11524. .
- Plan Nacional de Reducción de Pobreza “Jajapo” 2030 (2020). Ministerio de Desarrollo Social.
- Presentación del Plan Nacional de Desarrollo Jajapo. 2020. Cepal.
- Roelen, K., & Devereux, S. (2019). Money and the Message: The Role of Training and Coaching in Graduation Programming. *The Journal of Development Studies*, 55(6), 1121–1139. <https://doi.org/10.1080/00220388.2018.1475648>
- Roelen, K., Devereux, S., Abdulai, A.-G., Martorano, B., Palermo, T., & Ragno, L. P. (2017). How to Make ‘Cash Plus’ Work: Linking Cash Transfers to Services and Sectors (Innocenti Working Paper 2017-10, p. 42). UNICEF Office of Research.
- Rossi, Martin & Serafini, V. (2016). Evaluación del Impacto del Programa Tekoporã. Ministerio de Desarrollo Social. <http://biblioteca.mds.gov.py:8080/bitstream/handle/123456789/236/2016%20MH-%20BID-TEKOPORA%20Informe%20final%20de%20evaluaci%C3%B3n%20de%20impacto%2010%2006%202016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Secretaría de Acción Social. Manual Operativo del Programa Tekoporã. Resolución 563 (2016). Gobierno Nacional.
- Sabates-Wheeler, R., & Devereux, S. (2007). Social Protection for Transformation. *IDS Bulletin*, 38(3), 23–28. <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2007.tb00368.x>
- Sabates-Wheeler, R., & Devereux, S. (2013). Sustainable Graduation from Social Protection Programmes. *Development and Change*, 44(4), 911–938. <https://doi.org/10.1111/dech.12047>

- Sedlmayr, R., Shah, A., & Sulaiman, M. (2017). Cash-Plus: Poverty Impacts of Transfer-Based Intervention Alternatives. 100.
- Sen, Amartya. (2001): *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta. Barcelona.
- Serafini Geoghegan, V., Montalto, B., Imas, V., Riera, F., Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, & World Bank. (2019). *La protección social en el Paraguay: objetivos de desarrollo sostenible (ODS) 2030*.
https://mega.nz/#!VaxzkSTb!NEvsFPuyzFfqLV_goQbDoSF22eMJalo9wcN0Bh1CPsY
- Serafini Geoghegan, V. (2019). *PARAGUAY: INVERSIÓN EN PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA Avances y desafíos una década después*. 70.
- UNDP. *Human Development Report 2005*. Washington, USA: United Nations Development Programme (UNDP), 2005. 388 p. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2005/>.
- Vij, Nidhi. (2011). *Building Capacities for Empowerment: the Missing Link between Social Protection and Social Justice Case of Social Audits in Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act in India*.