



POVERTY AND FREEDOM

REPORTE DE INVESTIGACIÓN



poverty
stoplight

fundación
paraguaya

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	6
II. REVISIÓN DE LA LITERATURA	7
2.1. Protección, Prevención, y Promoción Social.....	7
2.2. El empoderamiento y Sistemas de Protección Social.....	11
III. CASO DE ESTUDIO	14
3.2. Tekoporã	17
3.2.1. Delimitación y Justificación	17
3.2.2. Caracterización del Programa Tekoporã.....	18
3.2.2.1. Requisitos de Acceso	19
3.2.2.2. Componentes del Programa	19
3.2.3. Criterios de Egreso.....	23
3.2.3. Conceptualización de Componentes del Programa.....	23
IV. DISEÑO DEL ESTUDIO Y DATOS UTILIZADOS	26
V. ANÁLISIS DEL PROGRAMA TEKOPORÃ.....	27
5.1. Análisis de Inversión Presupuestaria en los Componentes de Tekoporã.....	28
5.2. La Protección y Prevención Social: Transferencias Monetarias Condicionadas.....	30
5.3.1. El Programa Tenonderã para la Promoción y el Empoderamiento.....	35
VI. CONCLUSIONES	38
VII. RECOMENDACIONES	40
VIII. BIBLIOGRAFÍA	43

**POBREZA
PROTECCIÓN SOCIAL
Y EMPODERAMIENTO**

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Elaborado por:

Agustina Bozzano

Luis Colmán

Noelia Téllez

Revisión:

Juan Carlos Pane

Nancy Ramos

RESUMEN EJECUTIVO

Este reporte constituye un análisis del Sistema de Protección Social (SPS) paraguayo y tiene como objetivo principal proponer alternativas que cambien el enfoque asistencialista e incorpore una perspectiva que involucre a las bases, las empodere y genere cambios más sostenibles. Para ello, se ha estudiado el caso del Programa Tekoporã, con el objetivo de analizar sus componentes de protección, prevención, y promoción social para luego realizar recomendaciones para el fortalecimiento del programa y de todo el SPS. La metodología empleada corresponde a la modalidad documental-bibliográfica. Se llevó a cabo una revisión de la literatura general sobre los 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 del tipo concurrente de triangulación. El principal resultado de la investigación es que el actual SPS y su correspondiente PNRP prioriza los componentes de protección y prevención social por sobre componentes de promoción social. Esto refleja un enfoque asistencialista, ya que sólo 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. Es por ello que se propone generar sinergias con organizaciones de la Sociedad Civil, que cuenten con la trayectoria y herramientas necesarias para lograrla promoción de los paraguayos en todo el país.

I. INTRODUCCIÓN

Este reporte fue desarrollado con el objetivo de analizar los componentes de protección, prevención, y promoción social del SPS paraguayo, teniendo como caso de estudio el programa Tekoporã. Este último constituye la estrategia principal del Plan Nacional de Reducción de Pobreza 2020-2030 (PNRP) del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) para la creación de un Piso de Protección Social (PPS). El programa tiene como propósito proteger y promover a las personas para que logren salir de la pobreza. El estudio tiene el objetivo de explorar el diseño de este programa en cuanto a los elementos de prevención, protección y promoción, que son los pilares para el empoderamiento de las personas. La combinación de estos tres componentes es esencial para lograr transformar la vida de las personas, asegurando una salida sostenible de la pobreza y el desarrollo de capacidades propias para lograr la autonomía de las personas. En este sentido, el caso Tekoporã será utilizado para construir un argumento sobre el rol de los programas sociales del Gobierno en cuanto al empoderamiento de las personas.

Este caso de estudio busca colaborar en 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. El mismo 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 como base para el fortalecimiento de los mismos.

II. REVISIÓN DE LA LITERATURA

La revisión de la literatura es necesaria para informar las bases teóricas de este estudio, justificando la relevancia de los componentes de protección, prevención, y promoción en los SPS. Los SPS han existido por décadas, y la literatura desarrollada al respecto presenta perspectivas y críticas que pueden ser aplicadas al contexto paraguayo para una mejor comprensión de las fortalezas, falencias, y potencialidades de los programas de protección existentes. Esta revisión es el cimiento del análisis realizado en este estudio, y provee una mirada informativa y estructurada de la protección social como mecanismo de reducción de la pobreza.

La primera parte de la revisión es histórica y a la vez teórica, presentando los cambios que han sufrido los SPS y sus componentes dentro de la literatura a través de observaciones prácticas. La segunda parte se enfoca específicamente en el empoderamiento y su importancia dentro de los SPS. Como se demuestra a través de esta revisión y en el estudio, las estrategias de empoderamiento son claves para que la protección, prevención, y promoción social sean efectivas en reducir la pobreza..

2.1. Protección, Prevención, y Promoción Social

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 (Gentillini 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 la década de los 90, la mayoría de los programas se enfocaban en las llamadas **redes de seguridad o safety nets**, buscando apoyar a sectores de la población que de otra forma caerían en estándares de vida severamente bajos y promover a aquellos ya caídos en situación de pobreza a un estándar de vida mínimo que sea aceptable (Conway y Norton, 2002). La necesidad de crear redes de seguridad a través de programas de asistencia social y económica para los sectores más vulnerables de la población cobró relevancia debido a un reconocimiento de las limitaciones de las políticas de mercado y de la necesidad de lograr un crecimiento más inclusivo (Banco Mundial, 2000; Jolly, 1991).

En el año 2000 el Banco Mundial introdujo la idea de protección social como un **trampolín de salida de la pobreza** a través del cual se asegura que las personas logren recuperarse más rápidamente de las crisis y puedan regresar a un estándar de vida aceptable (Conway y Norton, 2002). Dentro del discurso desarrollado a partir de estos años, se observa un debate claro acerca de si los programas de protección social deben estar abocados a aliviar la vulnerabilidad en vez de asistir a los más pobres; si deben estar enfocados en el manejo y prevención de riesgos; si deben estar basados en derechos; y si las acciones para proteger el bienestar básico pueden o deben promover oportunidades económicas (Conway y Norton, 2002; Banco Mundial, 2009).

Ya en el año 2007, Sabates y Devereux (2007) criticaban el enfoque basado en manejo de riesgos debido a que el mismo desestima la naturaleza estructural de la pobreza y la vulnerabilidad y no logra incorporar consideraciones para la reducción de la pobreza en el largo plazo. De hecho, estos autores mantienen que la reducción de la pobreza se da a través de la relación positiva entre la seguridad del bienestar y la autonomía o el empoderamiento (ibid). Por lo tanto proponen la idea de **“protección social transformativa”**, la cual se basa en una conceptualización de la vulnerabilidad que va más allá de consideraciones meramente económicas y temporales. Este concepto se basa en que la vulnerabilidad debe ser abordada desde el punto de vista de las desigualdades estructurales (ibid).

En vez de enfocarse en el riesgo como un factor exógeno que debe ser manejado, la protección social transformativa ve la vulnerabilidad como una realidad arraigada inexorablemente al contexto socio-político en donde la exposición al riesgo es minimizada a través de la transformación del contexto (Sabates-Wheeler y Waite, 2003). Por lo tanto, partiendo de esta idea, la protección social debe abogar por la estabilidad del crecimiento económico de las personas, teniendo cuatro componentes claves: a) medidas de protección para aliviar la pobreza, b) medidas de prevención que busquen preparar a las personas y prever situaciones que pueden hacerlas caer en la pobreza, c) medidas de promoción que busquen mejorar los ingresos reales de las personas y fortalecer sus capacidades, desarrolladas a través de la creación de programas para la mejora de la calidad de vida de las personas, y d) medidas transformativas, que busquen abordar problemáticas de justicia social y exclusión. Esta tipología, por lo tanto, va más allá de la idea de protección como simples redes o trampolines y busca el desarrollo de las capacidades propias de las personas para la sostenibilidad del crecimiento. Estos dos últimos puntos están relacionados al concepto de empoderamiento que será abordado más adelante.

Paralelo a este debate y en el contexto de la crisis financiera de 2008, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) impulsó el concepto de *Piso de Protección Social (PPS)*, el cual se define como “una base socioeconómica que aspiraba a reconstruir la legitimidad menoscabada de la globalización y morigerar sus efectos sobre la desigualdad e inseguridad humanas” (Nemiña y Echandi, 2020, p. 58). Este concepto define la protección social como un mecanismo para prevenir y aliviar la vulnerabilidad y la pobreza. El PPS fue consolidado en la agenda internacional entre 2010 y 2011, cuando logra el respaldo de la Cumbre de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la 100ª Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, la Declaración de Brasilia firmada por países miembros latinoamericanos bajo el auspicio de la CEPAL, y la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno del G20 (ibid). De esta manera se inició un proceso de difusión de la idea de **PPS como derecho fundamental** y se iniciaron las coordinaciones entre organismos internacionales para el asesoramiento de los gobiernos nacionales de políticas para lograr este piso.

Debido a esta gran influencia internacional, el enfoque basado en la idea de pisos de protección social como provisión de derechos y como una responsabilidad de los Estados es uno de los que más fuerzas ha cobrado. Mientras tanto, las ideas acerca del potencial *transformativo* de la protección social están siendo lentamente introducidas en el ámbito de los SPS. Países en África, América Latina y Asia ya han desarrollado sus programas de protección social con bases a la lógica de los PPS, abogando por que la protección se dirija al cumplimiento de los derechos de las personas y a abordar indicadores de desigualdad (Devereux, 2010; Maxwell et al., 2010; Gentillini y Omamo, 2011; Schwarser, 2013; Lavigne, 2014). Específicamente, se han desarrollado programas como las TMC y no condicionadas (TMC, TM), y los programas de graduación dentro del marco de programas de protección social.

Los programas de **TMC** requieren que los beneficiarios cumplan con ciertas condiciones a cambio de una transferencia de dinero (Gentillini y Omamo, 2011). Sin embargo, tal como señalan Vera Soares & Britto (2008) que mencionan a Handa & Davis (2006) “existen contradicciones internas y tensiones potenciales entre los elementos de los programas TMC que se han manifestado a medida que se multiplicó la implementación de estos programas en todo Latinoamérica”. Por un lado, algunos autores consideran que la condicionalidad representa una imposición en los beneficiarios (Freeland, 2007), mientras que otros argumentan que la misma no obliga a las personas a cambiar comportamientos sino que promueve la corresponsabilidad entre gobiernos y ciudadanos (Adato and Bassett, 2008). Además, como lo

mencionan Gentilini y Omamo (2011), algunos estudios consideran que existen complicaciones para mantener los requerimientos administrativos y operativos que conllevan estos programas en contextos con baja capacidad en esos aspectos (Schubert and Slater, 2006; Heinrich, 2007). Por lo tanto, hay dificultades institucionales para la creación y sustento de estos programas.

Las transferencias monetarias también han sido cuestionadas por su baja capacidad de lograr cambios estructurales y de largo plazo para la reducción de la pobreza, teniendo un enfoque parecido al de red de seguridad, a pesar de que también tienen impactos positivos en el día a día de las personas. Sabates y Devereux (2013) argumentan que las mismas no son un instrumento adecuado para construir vidas sostenibles y lograr que las personas sean resilientes. Mientras que estas pueden ser efectivas para mejorar la capacidad de consumo y proteger los activos existentes, se necesita de intervenciones complementarias para incrementar los ingresos y activos a modo de que los participantes estén preparados para graduarse de los programas (ibid). El Banco Mundial (2009) además acota que las TM, si bien amortiguan algunos aspectos de la pobreza, carece de un enfoque en inversiones a largo plazo y no se fija en el desarrollo de capacidades en las personas, por lo tanto no son el mejor enfoque para eliminar la pobreza. En otras palabras, además de asistencia social se necesita de un enfoque en el desarrollo de capacidades. Siguiendo esta línea teórica, McCord y Slater (2015) añaden que el enfoque de la protección social debe ser el de lograr que las personas desarrollen capacidades propias para independizarse de las transferencias a través de programas complementarios que promuevan el acceso a empleos sostenibles. Esta visión está asociada a la idea de protección social transformativa mencionada por Sabates y Devereux (2007) en la que la protección social requiere componentes de promoción para lograr el empoderamiento y la autonomía de las personas. Por lo tanto, los pisos de protección social, en especial en lo que respecta a las TMC, requieren de un enfoque transformativo para la verdadera promoción y empoderamiento de las personas.

Por otro lado, se encuentra el concepto de *graduación* en los programas de protección social. Este término se refiere al proceso de reducción de la vulnerabilidad a través del cual las personas se encuentran preparadas para salir de la protección social y para construir vidas resilientes y productivas (Sabates y Devereux, 2013). Sabates y Devereux (2013) distinguen la graduación “umbral” de la graduación “sostenible”. La primera se refiere a un indicador administrativo, como la línea de la pobreza, que señala el punto en el cual un beneficiario ya

no es elegible para continuar en el programa. Mientras que la segunda se define como el Estado en el que la vida de la persona ha sido fundamentalmente transformada a través de intervenciones de protección social (ibid). Estos autores proponen que la graduación por umbrales no logra asegurar la superación de la pobreza, y que el verdadero medidor de preparación de una persona para graduarse es su capacidad de resiliencia y autonomía (ibid). Existen indicaciones de que la aplicación de umbrales sin consideraciones de sostenibilidad tiende a llevar a que los graduados caigan de nuevo en la pobreza una vez que dejan de ser parte del programa, lo cual sugiere una graduación prematura (ibid). Por ende, se requiere que los programas de protección sean complementados con estrategias de capacidades y empoderamiento para el desarrollo de las personas para que la salida de la pobreza sea sostenible (Vij, 2011; Osei-Wusu et al., 2020).

2.2. El empoderamiento y Sistemas de Protección Social

El empoderamiento es un concepto que está muy relacionado al SPS en sus estrategias de promoción de las personas y las transformaciones estructurales que las mantienen en pobreza. De forma más específica, el empoderamiento es un proceso a través del cual las personas adquieren el poder individual y colectivo para ser agentes de cambio de sus propias vidas. (Friedmann, 1992; McGee y Pettit, 2019). 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” (PNUD, 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).

Para Rappaport (1984), el empoderamiento implica que no concebimos a las personas como niños con necesidades o simples ciudadanos con derechos que deben ser defendidos por un agente externo, sino como seres humanos integrales que tienen necesidades y derechos, que son capaces de tomar el control sobre sus propias vidas. El empoderamiento implica que las personas y grupos locales son capaces de resolver problemas complejos y multifacéticos en mayor medida que los expertos externos que aplican políticas y programas en forma centralizada, ya que se ha demostrado que las personas tienen la capacidad de encontrar soluciones a sus problemas locales. En este escenario, los expertos actúan como colaboradores, quienes, entre otras cosas, aprenden de las experiencias de las comunidades, aportan en la

creación de entornos de encuentro entre las personas, apoyan la habilitación de éstas para encontrar sus propias soluciones y difunden estas experiencias.

Vetchinova (2020) menciona que el empoderamiento ocurre cuando se refuerzan las capacidades de las personas y/o grupos de hacer y de creer en sí mismas, y de manera paralela se refuerzan las instituciones, para permitir la participación de otros actores y con ello generar un cambio perdurable a favor de las personas en situación de pobreza. El empoderamiento económico sucede cuando, derivado de estos cambios, las personas y/o grupos tienen la capacidad de poder tener control sobre su generación de ingresos, acceso a bienes y servicios y continuamente poder mejorar su calidad de vida. Además desglosa que desde su estudio encontró que algunos componentes que ayudan al empoderamiento económico en los programas productivos son: la asesoría técnica especializada a lo largo del proyecto; capacitación para la toma de decisiones, acceso a la información de mercados, metodologías para innovar, la promoción de generación de redes de colaboración con otros actores sociales, esquemas de rendición de cuentas, formación de alianzas, y reforzar la confianza de los miembros y deseablemente acompañar con acceso a servicios básicos.

En este orden de ideas, según el estudio de caso realizado en México por Pérez et al. (2004), la actitud que los pobres tienen sobre su pobreza a partir de la categoría “individuación”, entendida como “la capacidad de decidir en función de intereses propios y no de los comunitarios tradicionales”, supone el desarrollo de una personalidad capaz de tomar decisiones por y para sí mismo. Para los autores el empoderamiento es determinante para salir de la pobreza, y en éste, juega un rol importante la individuación como proceso de adquisición de poder sobre los recursos y las decisiones de la vida. En resumidas cuentas, “los pobres anhelan alcanzar la condición de agentes de su propio destino” Rosaneli et al. (2015).

Además, el acompañamiento de los procesos de promoción social es esencial para lograr una verdadera inclusión y participación para el empoderamiento (Coelho, 2016). Este acompañamiento debe ser caracterizado por la colaboración constante entre las partes involucradas, abandonando ideas de imposición y diseño de objetivos de desarrollo desde el escritorio (Ayston y Joss, 2016; Bonus, 2020; Falbet. al, 2016). El acompañamiento es una forma de seguimiento a los procesos de empoderamiento para que las familias logren desarrollar sus habilidades propias (Balsells y Vaquero, 2019).

Como establecen Rosaneli et al. (2015) es importante tener presente que ningún gobernante o agente social externo promoverán el empoderamiento de las personas, sino que son ellas mismas las que adquieren poder en la búsqueda constante de establecerse como ciudadanos de derechos. En la lucha contra la pobreza, empoderar a los excluidos implica permitir el florecimiento de sus capacidades personales, así como de sus organizaciones comunitarias, con el fin de permitirle alcanzar la condición de interlocutores legítimos, capaces de participar en la comunidad real de comunicación. Por lo tanto, el empoderamiento, significa la creación de condiciones para superar las barreras que limitan la libre expresión de las personas en la búsqueda de lograr sus propias decisiones, sería el medio de erigir nuevos modelos en el equilibrio de las relaciones de poder entre los miembros de una sociedad democrática.

Según Romano (2002), el empoderamiento es un medio, pero también un fin, porque el poder está en la esencia de la definición y de la superación de la pobreza. El empoderamiento necesita ser constantemente renovado para asegurar que la correlación entre las fuerzas no vuelva a reproducir las relaciones de dominación que caracterizan la pobreza.

En definitiva, el empoderamiento es un concepto que está muy relacionado a la promoción y transformación que los Sistemas de Protección Social quieren promover. Esto significa que el empoderamiento es un elemento clave en la lucha contra la pobreza porque va más allá de la prevención y la protección social que solamente están basadas en la premisa de asistencia y no de promoción y transformación. El empoderamiento de las personas es una medida estratégica de desarrollo porque rompe el círculo vicioso de sujetos dependientes que esperan pasivamente que otros resuelvan sus problemas (Álvarez, 2006, pág 46). Un proceso de superación de la pobreza que trate de involucrar a los pobres y a los marginados no puede ser eficaz si la metodología fomenta la dependencia. Por ende, la protección, prevención, y promoción de las personas a través de estrategias de empoderamiento son la esencia de un SPS exitoso y sostenible para la reducción de la pobreza.

III. CASO DE ESTUDIO

Con el objetivo de analizar los componentes e instrumentos aplicados por el SPS paraguayo para la protección, prevención, y promoción social, en esta sección se presenta a) el contexto de los programas de protección social en Paraguay, continuado por la b) delimitación, c) caracterización, y d) conceptualización del caso de estudio. Este último, el programa Tekoporã, servirá como puntapié para comprender la manera en la que se intenta promover y empoderar a las personas a través de la protección social en Paraguay. Mediante la anterior revisión de la literatura y la presente sección se busca construir el marco conceptual de este estudio, presentando las relaciones precisas entre la literatura y el caso de estudio. Esto permitirá la realización de un análisis claro del SPS paraguayo, buscando entender cómo los conceptos de protección, prevención, y promoción están siendo implementados tanto en el diseño como en las estrategias prácticas de Tekoporã.

3.1. Programas de Protección Social en Paraguay

Los programas de protección social en América Latina han cobrado auge debido al aumento de la vulnerabilidad de los países ante la creciente globalización, la cual incurre en una mayor exposición a crisis financieras y alimentarias, a las consecuencias del cambio climático, a los efectos adversos de la urbanización y la migración, y al debilitamiento de las redes comunitarias (Serafini, 2019; Schwarzer, 2013). Luego de los esfuerzos realizados para incrementar y fortalecer el diseño de políticas de protección social a nivel internacional desde finales de los años 90 e inicios de los 2000, muchos de los países de la región se lanzaron al desarrollo de programas como Progresía-Oportunidades de México creado en 1997 y la Bolsa de Familia de Brasil creada en 2003 (Serafini, 2019; Fonseca, 2005). Por su parte, Paraguay inició la implementación de programas de protección social como Tekoporã, Abrazo, la tarifa social de Asociación Nacional de Electricidad (ANDE), y el desayuno escolar ya desde el año 2000 (Serafini, 2019). Sin embargo, nuestro país no ha logrado acercarse al promedio de inversión social de países latinoamericanos, y menos aún al promedio de países como Uruguay o Chile que cuentan con fuertes sistemas de protección (ibid). En los últimos años, empero, el país ha realizado cambios prometedores dentro de sus políticas de protección. Esto se debe a que los compromisos internacionales, principalmente ligados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), han puesto mayor énfasis en la necesidad de fortalecer los SPS de los países.

Esto ha llevado al gobierno paraguayo a desarrollar nuevos mecanismos para el logro de los objetivos y el cumplimiento de sus compromisos (Gabinete Social, 2019).

Dentro del marco normativo paraguayo, en el año 2000 se inició el proceso de discusión del SPS paraguayo que incluyó la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (ENREPD), que entre sus ejes estratégicos estableció el mejoramiento institucional, el mejoramiento equitativo de las capacidades humanas, y el crecimiento económico sostenido y sustentable. Este fue un primer paso para la posterior creación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENALP) promulgada en 2006, el Plan Estratégico Económico y Social (PEES 2008-2013), el Plan Nacional de Lucha Contra la Pobreza, Sembrando Oportunidades (2013-2018), y la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS 2010 -2020).

En el año 2019 se crea el SPS “VAMOS”, para direccionar los esfuerzos del gobierno y otros actores hacia la mejora de la calidad de vida de los paraguayos en áreas como salud, educación, empleo, y otros. En total existen aproximadamente 100 programas contemplados dentro del sistema. En el año 2020, se presenta el Plan Nacional de Reducción de la Pobreza “Jajapo Paraguay”, el cual busca alinear el Plan Nacional de Desarrollo 2030 (PND); el SPS “Vamos,” y los Objetivos del Desarrollo Sostenible, ODS. Es importante recalcar que esta estrategia fue desarrollada desde el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), el cual fue creado en 2018 reemplazando la Secretaría de Acción Social “para el diseño y la implementación de políticas, planes, programas y proyectos en materia de desarrollo y equidad social” (MDS, 2018). Dentro del PNRP se busca implementar programas de protección social como el Programa Abrazo, Programa Tekoporã, y Programa de Adultos Mayores. Jajapo tiene como objetivo superior **“Reducir la pobreza en Paraguay en todas sus formas, con énfasis en la población más afectada, según zonas geográficas”**, y como objetivo general “Mejorar la calidad de vida de las familias en situación de pobreza, la situación económica de personas en edad productiva, así como la cohesión social en territorios y en comunidades rezagadas”, para ello se establecieron objetivos específicos divididos en tres ejes fundamentales: la protección social, la inclusión económica y la promoción social.

Figura 1: Objetivos del Plan de Reducción de Pobreza Jajapó Paraguay 2030.



Fuente: Extraído del PNRP Jajapo Paraguay 2030. Ministerio de Desarrollo Social, 2020.

Estos tres ejes buscan la creación de un SPS para la superación de la pobreza de una forma sostenible. De acuerdo con el plan, el eje de protección busca resguardar a las familias de los riesgos sociales a los que se enfrentan (PNRP, 2020). Este eje es complementado con la inclusión económica debido a la necesidad de que las familias desarrollen capacidades laborales y productivas para el mejoramiento propio de su calidad de vida. El último eje, el de promoción social, busca “rearticular las relaciones comunitarias debilitadas por la pobreza y la postergación” a modo de desarrollar las capacidades colectivas para la reducción de la pobreza (ibid, p. 48). En general, la idea tras Jajapo radica en que:

“Al ampliar la cobertura social y geográfica del programa Tekoporã, y otros bonos de protección, se logrará avanzar en la instalación de garantías mínimas para el ejercicio de los derechos sociales de la población en situación de pobreza. La meta es que todas las familias en situación de pobreza logren cumplir las 34 condiciones necesarias de la matriz, que conforman el **piso básico**, lo cual implica que los servicios vinculados a las diferentes condiciones necesarias son prestaciones innegociables, que deben estar disponibles para atender la demanda de las familias en situación de pobreza” (MDS, 2020).

El PNRP, entonces, busca aunar esfuerzos para consolidar y fortalecer las iniciativas existentes hacia el logro de los objetivos propuestos. Sus objetivos, como se observa, no sólo están dirigidos a cubrir las necesidades básicas de las personas en situación de pobreza, sino también a lograr la superación de la misma a través de estrategias de promoción. Por lo tanto, se requiere

de un análisis acerca del logro y enfoque de las estrategias desarrolladas y los instrumentos utilizados por el Estado para lograr esta promoción.

3.2. Tekoporã

3.2.1. Delimitación y Justificación

A modo de lograr un mayor entendimiento acerca de los programas de protección social en Paraguay, esta investigación se enfocará en el programa Tekoporã como caso de estudio. Tekoporã es un buen caso de estudio porque es el programa de protección social que abarca el mayor número beneficiarios dentro del SPS “VAMOS” (MDS, 2021). Además, Tekoporã aborda indirectamente los ejes de protección, inclusión, y promoción social del PNRP Jajapo 2020-2030¹. Por lo tanto, se considera que Tekoporã es un caso de estudio apropiado para el análisis de la protección social en el contexto paraguayo. Más adelante se describen como los componentes de protección, inclusión, y promoción del programa se relacionan a las conceptualizaciones de protección, prevención, y promoción bajo el marco conceptual desarrollado en este estudio.

La relevancia de Tekoporã no solamente se ve reflejada dentro del diseño estratégico del PNRP y la cantidad de beneficiarios sino también en la inversión presupuestaria dirigida a este. De acuerdo con datos del MDS (2021), el programa cuenta con un 82% del total de inversión social del Ministerio de Desarrollo Social, el porcentaje más alto comparado con los demás programas de protección social, como Tenonderã, Asistencia a Pescadores, Tekoha, y Abrazo (Ver Figura 3). Además, cabe destacar que el programa Tekoporã cuenta con más datos que otros programas de protección y, con base a la revisión realizada en este estudio, ha sido el más estudiado hasta la fecha. Es así que Tekoporã funciona como un foco de estudio que a la vez refleja el enfoque práctico de las estrategias de reducción de pobreza en Paraguay y visibiliza las prioridades tanto políticas como económicas en materia de protección social en el país. Debido a esto, este estudio analizará el programa Tekoporã como conductor para la realización de recomendaciones en cuanto a la mejora del SPS paraguayo.

¹ Tekoporã tiene como objetivos la protección y promoción. Sin embargo, dentro del diseño del programa existe el objetivo de crear capacidades de trabajo familiar y aumentar los recursos financieros de las familias (MDS, 2021), lo cual es considerado como inclusión económica por Jajapo. Se realizan mayores clarificaciones en la Figura 6.

Figura 2: Inversión en guaraníes y puntos porcentuales en programas de protección del MDS en 2019 y 2020.

2019		
Programa	Inversión en Guaraníes	Inversión del total (%)
Coordinación de la Gestión Social	42.867.570.160	8%
Tekopora	440.206.368.924	82%
Asistencia a Pescadores	7.561.884.830	1%
Tekoha	7.211.980.720	1%
Tenondera	38.044.092.850	7%
Programa de Comedores	2.816.018.725	1%
2020		
Coordinación de la Gestión Social	3.774.518.346	1%
Tekoporá	414.149.384.099	89%
Asistencia a Pescadores	6.501.211.866	1%
Tekoha	2.912.384.871	1%
Tenondera	33.667.302.858	7%
Programa de Comedores	3.774.518.346	1%

Fuente: MDS, 2021.

3.2.2. Caracterización del Programa Tekoporá

Tekoporá está abocado “a la protección y promoción de las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad,” teniendo como fin cortar la transmisión intergeneracional de la pobreza (MDS, 2021). Este es un programa dirigido a familias en situación de pobreza y pobreza extrema², que entre sus integrantes se encuentren cursando la educación básica y media, mujeres embarazadas, personas con discapacidad o comunidades indígenas. Tekoporá posee dos

² En 2020, la línea de pobreza extrema era de 272.067 guaraníes en el área urbana, mientras que 712.618 guaraníes para la pobreza total. Por otro lado, en el área rural, la primera era de 248.461 guaraníes y la segunda de 506.201 guaraníes (Instituto Nacional de Estadística, 2020).

componentes: el primero, el acompañamiento socio-familiar y comunitario; y el segundo, TMC (MDS, 2021). A continuación se presenta una breve descripción de los requisitos de acceso, los componentes del programa, y los criterios de egreso.

3.2.2.1. Requisitos de Acceso

El programa admite a personas en hogares identificados y clasificados en situación de pobreza y vulnerabilidad con base en los instrumentos de selección vigentes, como el Índice de Calidad de Vida hasta el Estrato II, o en lo determinado por las autoridades bajo resolución (MDS, 2021). Estos hogares deben contar con miembros que sean a) Niños y niñas de 0 a 14 años y/o - adolescentes de 15 a 18 años, b) Mujeres embarazadas, c) Personas con discapacidad, y/o d) Comunidades Indígenas.

3.2.2.2. Componentes del Programa

En general, los programas TMC tienen dos objetivos: 1) fomentar la acumulación de capital humano en familias pobres, particularmente en los niños, a fin de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza; y 2) aliviar la pobreza a corto plazo (Vera Soares & Britto, 2008), y para la consecución de estos objetivos, el programa cuenta con dos componentes principales: a) el acompañamiento familiar y socio-comunitario, y b) las TMC. El primero consiste “en apoyar y visitar los hogares para facilitar el cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias, y brindar orientaciones vinculadas preferentemente al mejoramiento del hábitat familiar, así como los hábitos de higiene, ideas y acciones para mejorar la calidad de alimentos y la salud, además de orientar a las familias al acceso a diversos servicios públicos y fomentar las actividades comunitarias” (Ministerio de Desarrollo Social, 2021). Este acompañamiento está a cargo de Guías Familiares y se da en el marco de 4 etapas, presentadas en la Figura 3. Aquí se visibiliza la gran importancia del rol que deben cumplir los guías en materia tanto de protección como de promoción.

Figura 3: Etapas de Acompañamiento Familiar.

Etapa	Año	Objetivo
I	Año 1	<p>Establecimiento del vínculo con las familias e inicio del acompañamiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crear lazos de confianza y acercamiento entre los Guías Familiares y los miembros de la familia. • Planificar visitas para la socialización de los objetivos y alcances del programa. • Analizar las condiciones de vida • Identificar las corresponsabilidades obligatorias. • Identificación del punto de partida en torno a pisos de protección social. • Organizar charlas sobre temas de interés, concienciación e información. • Establecer un plan de trabajo consensuado.
II	Año 2 y 3	<p>Inicio del proceso de formación según ejes temáticos establecidos por el programa y vinculación con los servicios públicos existentes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Iniciar el proceso participativo de formación según ejes temáticos. • Establecer una relación más directa con instituciones locales para dar respuesta a las necesidades detectadas a nivel individual o comunitario. • Identificar servicios disponibles en la comunidad. • 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. • Verificar el cumplimiento de la corresponsabilidad. • Implementar acciones concretas de mejoramiento de condiciones de vida según lo identificado en la etapa 1. <p>Se espera haber avanzado en el fortalecimiento de aspectos vinculados a la calidad de vida.</p>

III	Año 4 y 5	<p>Fortalecimiento familiar y comunitario. En esta etapa se debe consolidar lo trabajado en Etapas I y II y a la vez fortalecemos las iniciativas productivas de autoconsumo y generación de recursos para mejorar sus ingresos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementar acciones concretas (por parte de las familias) de mejoramiento de condiciones de vida, de acuerdo a lo identificado en la etapa I y II. • Facilitar la formación y capacitación de las madres líderes y referentes de la comunidad (líderes/lideresas). • Realizar capacitaciones formación ciudadana y educación financiera • Realizar charlas, talleres o jornadas de capacitación en ejes abordados por el Programa. • Impulsar reuniones comunitarias para trabajar aspectos que afecten a la comunidad. • Concienciar sobre que los recursos generados se inviertan en el mejoramiento de la calidad de vida de las familias • Concienciar sobre que los recursos generados se inviertan en el mejoramiento de la calidad de vida de las familias. • Fomentar el uso adecuado de los servicios financieros y de los recursos disponibles en la familia. • Articulación con la demanda local para la comercialización de productos generados por las familias • Concienciar sobre la importancia del cumplimiento de la corresponsabilidad. <p>Verificar el cumplimiento de corresponsabilidad.</p>
VI	Año 6	<p>Afianzamiento del proceso realizado y evaluación para el egreso de las familias.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de instrumento de evaluación de cumplimiento de etapas. • Elaboración de plan de mejora para indicadores que se identificaron como no cumplidos. • Fomentar y generar espacios para el ejercicio de ciudadanía de las familias participantes. • Articulación con la demanda local para la comercialización de productos generados por las familias. • Concienciar sobre que los recursos generados se inviertan en el mejoramiento de la calidad de vida de las familias. • Capacitar y concienciar a las familias para que las mismas conozcan la importancia del ahorro y pongan en práctica acciones específicas sobre el tema. • Concienciar sobre la importancia del cumplimiento de la corresponsabilidad. <p>Verificar el cumplimiento de corresponsabilidad.</p>

Fuente: Manual Operativo Tekoporá, 2016; Manual de Guías Familiares, 2016.

Por otro lado, el componente de TMC, se refiere a subsidios financieros directos y consistentes a los beneficiarios bajo ciertas condiciones. Estos subsidios son entregados bimestralmente a la jefa o el jefe del hogar o tutor/a, priorizando a las mujeres como titulares (ibid). Además, “las transferencias monetarias están compuestas por un monto fijo, denominado “Bono Alimentario” y un monto variable denominado “Bono Familiar”, vinculado a la cantidad de personas elegibles del hogar, es decir niños y/o niñas de 0 a 18 años, mujeres embarazadas, adultos mayores, personas con discapacidad (leve o severa)” (ibid). Sólo en el caso de las familias de comunidades indígenas se les otorga un monto único. En cuanto al monto de estas transferencias, según el MDS (2021), el mismo es de Gs. 190.000 (aproximadamente 28 USD), referente al año 2021.

Para recibir las TMC los participantes deben cumplir con ciertas condiciones o *corresponsabilidades*, las cuales se dan dentro de las dimensiones de salud y educación. El guía familiar es responsable de hacer seguimiento de los logros de las familias con respecto a las corresponsabilidades. La corresponsabilidad en salud se enfoca en la vacunación de niños, niñas, y adolescentes, el control ginecológico de las mujeres en edad fértil, y el control prenatal de mujeres embarazadas (Tekopora, 2016). En la Figura 4 se pueden observar los requisitos específicos.

Figura 4: Corresponsabilidad en Salud.

Ciclo de Vida	Indicadores de Corresponsabilidad	Frecuencia
Niños/Niñas (0 a 14 años)	Vacunación	Permanente, según calendario de vacunaciones MSBPS
Niños/Niñas (0 a 14 años)	Peso y Talla	1 vez al año
Embarazadas	Control Pre-natal Parto institucional	4 veces durante el período de gestación y 1 consulta post part
Mujeres en edad Fértil (14 a 45 años)	Control ginecológico Estudio PAP	1 vez al año

Fuente: Secretaría de Acción Social, 2016.

En cuanto a la educación, se busca que los niños, niñas, y adolescentes de 5 a 18 años se encuentren matriculados y permanezcan en instituciones educativas. Además se espera que los mismos se promuevan de grado anualmente. Se exponen estos requisitos en la Figura 5.

Figura 5: Corresponsabilidad en Educación

Ciclo de Vida	Indicadores de Corresponsabilidad	Frecuencia
Niños/Niñas (5 a 18 años)	Matriculación	1 vez al año (al cierre del periodo de matriculación del MEC)
Niños/Niñas (5 a 18 años)	Promoción escolar al siguiente grado, según ciclo correspondiente (Educación Escolar Inicial, Educación Escolar Básica y Educación Media)	1 vez al año (al término del periodo lectivo)

Fuente: Secretaría de Acción Social, 2016.

3.2.3. Criterios de Egreso

Las familias pueden encontrarse en estado activo, de baja, de trámite, o de egreso. Estos estados se deciden en base a los criterios de elegibilidad previamente presentados y el Índice de Calidad de Vida (ICV), definidos a través de procedimientos administrativos y visitas de campo a las familias (Tekoporã, 2016). El egreso se vincula al concepto de *graduación* del programa. Este proceso se inicia a los 4 años de estar en Tekoporã, cuando se da la Primera Evaluación del estado de avance de las familias, “a los efectos de determinar la situación actual en términos de condición y calidad de vida vinculados a los objetivos del programa” (ibid). En base a esta evaluación se determinan los aspectos a mejorar en lo que queda del programa para las familias. En el sexto y último año se realiza la Segunda Evaluación, a través de la cual se define el egreso de las familias y la posible inserción de las mismas en otros programas de asistencia socio-económica “dependiendo de la oferta pública existente” (ibid). En caso de ser necesario, se provee una reincorporación al programa Tekoporã por un plazo adicional de 2 años.

3.2.3. Conceptualización de Componentes del Programa

Teniendo en cuenta la multiplicidad de conceptos utilizados con respecto a los componentes de SPS, es importante definir las relaciones entre la terminología utilizada por el PNRP Jajapo, el programa Tekoporã, y el marco conceptual aplicado en esta investigación. En la Figura 6 se presentan estas relaciones, dejando claro como las definiciones en materia de protección, prevención, y promoción serán aplicadas a lo largo de este estudio.

Figura 6: Relaciones entre definiciones de componentes de SPS.

PNRP Jajapo 2020-2030		Tekoporã		Marco Conceptual	
Objetivos	Sub-objetivos	Componente	Abordaje	Componente	Abordaje
Protección Social	Lograr un piso de protección y reducir el hambre	TMC	El componente de TMC es central para el cumplimiento del objetivo de Protección Social, de acuerdo al plan, ya que se busca la construcción del PPS, la reducción del hambre y la mejora de la calidad de vida de las personas partiendo desde el soporte financiero temporal a las familias. Las corresponsabilidades buscan fortalecer la salud y las competencias básicas educativas y profesionales de los beneficiarios para lograr construir una vida con potencial de acceso a fuentes de trabajo dignas en el futuro, lo cual también se considera una estrategia de protección dentro del programa.	Protección y Prevención	Por un lado, la construcción de un PPS y la reducción del hambre se definen como estrategias de protección social para reducir o aliviar la pobreza. Por otro lado, el fortalecimiento de las competencias básicas para la vida se refiere a la prevención, ya que con este fortalecimiento las familias logran reducir su vulnerabilidad ante factores de riesgo. Bajo esta lógica, las TMC protegen a las personas al proveer una ayuda financiera con corresponsabilidades en educación y salud, y ayudan a prevenir riesgos, especialmente en lo que respecta a enfermedades y complicaciones natales.
	Fortalecer las competencias básicas para la vida				
Inclusión Económica	Facilitar la generación de ingresos autónomos	Acompañamiento Familiar	Tekoporã busca crear capacidades de trabajo familiar y aumentar los recursos financieros de las familias (MDS, 2021). Los Guías Familiares están a cargo de capacitar y articular actores para el logro de este objetivo. Además, una de las actividades de las Guías es la de concienciar acerca de la importancia del ahorro y la inversión de los ingresos en la mejora de la calidad de vida de las familias.	Promoción Social	La generación de ingresos, el fortalecimiento de las competencias laborales y productivas se refieren específicamente al desarrollo de la autonomía de las personas, lo cual se relaciona con la promoción y el empoderamiento de acuerdo a la literatura. Por otro lado y como se define dentro de Jajapo, el acceso a infraestructura y servicios sociales acompañado por el fortalecimiento de las competencias socio-productivas y
	Fortalecer las competencias laborales y productiva				
Promoción Social	Facilitar el acceso a infraestructura		Las corresponsabilidades del programa se enfocan específicamente en el acceso a infraestructura y servicios de salud y educación. El cumplimiento de estas		

y servicios sociales			<p>corresponsabilidad es corroborado por los Guías Familiares y procesos administrativos con las instituciones pertinentes (ibid). Además, los guías deben ayudar a las familias a establecer una relación más directa con instituciones locales en base a las necesidades detectadas, buscando el acceso a otros servicios locales.</p>		<p>organizativas se conecta a la idea de empoderamiento comunitario, siendo esta una estrategia de promoción social. En cuanto al programa Tekoporã, en este estudio se considera que el acompañamiento familiar es un componente de promoción debido al rol que desempeñan las Guías Familiares en materia de seguimiento, identificación de necesidades, capacitación, y articulación de actores locales para el fomento de actividades productivas colectivas.</p>
	Fortalecer las competencias socio-productivas y organizativas		<p>A través del trabajo de los Guías Familiares se busca fomentar las actividades de organización comunitaria. Una de las actividades relevantes con respecto a este punto es la identificación de líderes comunitarios que apoyen a los guías y quienes participaran de las mesas de trabajo comunitario. Además, desde el rol de guías familiares se busca generar lazos comunitarios para crear iniciativas de productividad colectiva.</p>		

Fuente: Elaboración Propia en base al Plan Nacional de Reducción de pobreza Jajapo, 2020; Manual Operativo del Programa Tekoporã, 2016; Manual de Guías Familiares, 2016.

Este cuadro de relaciones representa la base conceptual de este estudio. Se debe resaltar que de acuerdo a esta conceptualización la “inclusión económica” definida como objetivo de Jajapo se considera una estrategia de “promoción social” debido a que la misma busca el desarrollo autónomo de las familias. Como se observa en la revisión realizada, la autonomía es clave para el empoderamiento de las personas, y el empoderamiento es una estrategia de promoción. Además, en cuanto a los componentes del programa Tekoporã, las TMC conforman una estrategia tanto de “protección” como de “prevención”. Esto se debe a que por un lado este componente busca la construcción de un PPS para aliviar la pobreza y reducir las necesidades inmediatas de las personas. Por otro lado, a través del fortalecimiento de las competencias básicas para la vida, como la educación y la salud, se logra prevenir riesgos debido a que la vulnerabilidad de las personas se ve reducida con el apoyo económico temporal. En el caso del componente de acompañamiento familiar, este constituye una estrategia de “promoción”, ya que los Guías Familiares deben realizar seguimientos, identificar las necesidades de las familias, capacitarlas, y articular actores para lograr el desarrollo de capacidades productivas individual y comunitariamente. De esta manera, se establecen los conceptos utilizados bajo el marco conceptual y su utilización en el análisis del caso de estudio a modo de analizar la implementación de la protección, prevención, y promoción en el SPS paraguayo a través de Tekoporã.

IV. DISEÑO DEL ESTUDIO Y DATOS UTILIZADOS

La metodología empleada corresponde a la modalidad documental-bibliográfica en donde, primeramente se alcanzó un nivel investigativo exploratorio a través de una revisión de la literatura general sobre los 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 el nivel investigativo descriptivo, en donde se realizó un análisis presupuestal del programa Tekoporã y sus componentes de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) y acompañamiento familiar, 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 es el mixto.

Este reporte fue diseñado en base a un caso de estudio, Tekoporã, con el objetivo de explorar su diseño en cuanto a los elementos de prevención, protección y promoción, que son los pilares para el empoderamiento de las personas. En este sentido, el caso Tekoporã será utilizado para

construir un argumento sobre el rol que cumplen los programas sociales del Gobierno en cuanto al empoderamiento de las personas. La literatura presentada anteriormente, menciona que para que los programas de protección social ayuden a las personas a ganar poder sobre sus propias vidas y puedan superar sus privaciones, es necesario que tengan componentes de protección, prevención y promoción social. 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.

Para analizar el caso Tekoporã, se han utilizado datos secundarios proveídos por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Además, se ha desarrollado una revisión de literatura académica sobre Sistemas de Protección Social, Empoderamiento, y Programas Sociales en Paraguay. Finalmente, se ha utilizado literatura gris empleando información del Gobierno encontrada en sitios oficiales de internet así como en otros archivos cuyas fuentes han sido mencionadas en la sección de análisis.

V. ANÁLISIS DEL PROGRAMA TEKOPORÃ

En esta sección se presenta el análisis de los componentes de protección, prevención, y promoción del programa Tekoporã a fin de realizar recomendaciones generales para el fortalecimiento y mejoramiento del SPS en Paraguay. El enfoque de análisis será determinar el potencial de las estrategias y prácticas llevadas a cabo en el programa con respecto a estos componentes. Como se menciona previamente en la conceptualización del caso de estudio (Figura 6), Tekoporã aborda los tres objetivos de protección, inclusión, y promoción de Jajapo, siendo un elemento clave en la estrategia de reducción de pobreza del Estado paraguayo. 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 el enfoque de protección, prevención, y promoción de estos dos componentes, al entender las estrategias y realidades prácticas de

ambos, se logrará realizar 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.

Esta sección inicia con un análisis general de la inversión presupuestaria en los componentes de Tekoporã. Este análisis se torna relevante debido a que con la inversión presupuestaria se visualiza 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. Teniendo este entendimiento preciso, se procede a realizar un análisis de estos tres elementos, siendo objetos de estudio las TMC (protección y prevención) y el acompañamiento familiar (promoción). En este análisis de componentes se profundiza el análisis presupuestario y se presenta un análisis de las estrategias y aplicaciones prácticas de cada uno. Además, a través de este estudio se identificó al Programa Tenonderã como un complemento significativo para el logro de la promoción y el empoderamiento de las personas, por lo que se realiza, al final de esta sección, un breve análisis al respecto.

5.1. 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, de Tekoporã.

El análisis de los datos secundarios 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 Figura 7 donde se presenta la inversión presupuestaria en guaraníes respecto a los componentes de TMC y asistencia familiar de Tekoporã.

Figura 7: 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 ³	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: Elaboración propia. Fuente.Ministerio de Hacienda, 2021.

En la Figura 9 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 demuestra en el marco conceptual, 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 paraguayo existe mayor énfasis en la provisión de asistencia financiera, dejando el componente de acompañamiento familiar con muy baja capacidad presupuestaria. Siendo este componente central para la promoción de las personas, estos datos evidencian el enfoque asistencialista de las políticas de protección social del gobierno. Para lograr que la protección social sea “transformativa” (Sabates y Devereux, 2010), las transferencias monetarias son un paso importante que necesitan ser complementadas con mecanismos que lleven al empoderamiento para promover mejores condiciones de vida. Este enfoque asistencialista del SPS paraguayo significa que el esfuerzo presupuestario no sería suficiente para lograr el empoderamiento de las personas. A continuación se presenta un análisis más detallado acerca de las TMC y del Acompañamiento Socio-familiar.

³ La asistencia socio-familiar se refiere al componente de acompañamiento familiar según el MDS (2021).

5.2. La Protección y Prevención Social: Transferencias Monetarias Condicionadas

Las TMC en Tekoporã constituyen una forma de protección y prevención debido a que 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 8, abajo.

Figura 8: 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 como se ha destacado en el estudio de la literatura, 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 del mismo debe ser cuestionada. Las TMC, por su lado, son solo la base para el desarrollo del proceso de empoderamiento.

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, el acompañamiento familiar es también crucial para lograr que las familias sean promovidas y empoderadas. 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.

5.3. 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). El PPS, por lo tanto, es abordado en gran forma por este componente, siendo un instrumento base en el diseño de la estrategia de reducción de pobreza en Paraguay y comprimiendo indicadores de protección, prevención, y promoción.

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 específicas que se refieren a la promoción social. Las mismas se presentan en la Figura 9.

Figura 9: Actividades pertinentes a los objetivos de inclusión y promoción del PNRP 2030 y Tekoporã.

Actividad Relacionadas a Promoción Social
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.

Fuente: Elaboración propia y modificado de SAS, 2016.

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. Al tener un enfoque asistencialista, basándose más que nada en la protección y la prevención, el programa Tekoporã dirige la gran mayoría de sus recursos a las transferencias monetarias y al acompañamiento familiar. Y esto queda claro al analizar el componente de acompañamiento familiar, el cual presenta varias complicaciones para que los Guías puedan verdaderamente colaborar con la promoción y el empoderamiento de los beneficiarios.

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, 2015). 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 demuestran 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 130.000⁴ (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 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”

⁴ 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.

(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 (Curie 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.

5.3.1. 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.

Los egresados de Tekoporã, empero, 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 Figura 10 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.

Figura 10: 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 figura. 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. Es verdaderamente importante contar con programas como Tenonderã, pero estos deben ser una prioridad para el Gobierno, y requieren de una estructura y recursos sólidos para abordar el empoderamiento.

VI. CONCLUSIONES

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, y 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.

La falta de monitoreo es también un desafío principal para este programa. Al no contar con un sistema de monitoreo bien sistematizado, no se logra determinar si el programa Tekoporã perpetúa la dependencia a la que se refieren Rosaneli et. al (2015) o si existe cierto grado de desarrollo de la autonomía de las familias, especialmente en los casos en que se da el acompañamiento familiar. 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.

VII. RECOMENDACIONES

Este estudio ha demostrado que el SPS paraguayo es fundamentalmente asistencialista y por lo tanto no invierte en capacidades de promoción y empoderamiento de los paraguayos. Por lo tanto aquí se realizan recomendaciones en vista al fortalecimiento del SPS paraguayo basadas en el análisis realizado.

- I.** Se debe redefinir el énfasis presupuestario, manteniendo clara la importancia de estrategias de protección como las TMC, y a la vez priorizar los instrumentos de promoción social como el componente de acompañamiento familiar del programa Tekoporã. De esta forma se logrará que a la par que las familias reciben apoyo financiero para cubrir sus necesidades básicas, también puedan contar con una guía para lograr que este apoyo sea verdaderamente beneficioso y fructífero en el largo plazo.
- II.** Es necesario realizar procesos de consulta en las comunidades a modo de comprender cuáles son los mecanismos necesarios para responder de forma efectiva a las necesidades de las personas. Estos procesos además deben estar abocados a identificar y caracterizar las necesidades las personas y las capacidades locales que se pueden fortalecer para lograr el desarrollo no solo individual sino también colectivo. El verdadero empoderamiento es aquel que involucra a las personas beneficiarias, haciendo que las mismas tomen su lugar de agentes activos en la construcción y mejoramiento de sus vidas.
- III.** A modo de construir estrategias de empoderamiento, se debe realizar una revisión de los objetivos y componentes de los programas de protección social existentes con un enfoque en estrategias colaborativas y participativas. De esta forma se logrará que el diseño de cada programa se base en procesos de inclusión que promuevan el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas desde una perspectiva realista e informada en cuanto a las comunidades en cuestión. Por ejemplo, los componentes de promoción social como el de acompañamiento familiar del programa Tekoporã deben no solamente ser fortalecidos dentro de la estructura institucional en materia presupuestaria y de recursos humanos, sino también deben estar diseñados en base a una teoría de cambio empoderante. En este sentido, la Fundación Paraguaya cuenta con el Semáforo de Eliminación de Pobreza (Semáforo), el cual se creó con base en las experiencias institucionales en los ámbitos de las microfinanzas, espíritu

empresarial y capacitaciones. Tanto la herramienta de medición como la metodología sienta sus bases en la teoría y la evidencia: la forma de conceptualizar el bienestar multidimensional fue informada por una amplia base de literatura, y el método de trabajo con las familias para superar la pobreza se inspira en las teorías e investigaciones de autores como Amartya Sen, Paulo Freire, Albert Bandura y Joseph Grenny. Recientemente, este conjunto de teorías y experiencias se ha formalizado y condensado en una nueva: “La Teoría del Cambio”.

Por lo tanto, el SPS paraguayo puede incorporar la experiencia institucional de la Fundación Paraguaya en el desarrollo de la agencia personal como promotor del empoderamiento familiar y comunitario, y generar sinergias con instituciones públicas y privadas que poseen las herramientas e instrumentos de política pública necesarios para generar el cambio permanente.

- IV.** Crear sistemas que ayuden a la documentación, sistematización y georeferenciación a través de la incorporación de herramientas tecnológicas que faciliten los procesos desarrollados en campo. Esto permitirá visualizar el impacto de los programas a corto y largo plazo, realizando las debidas intervenciones y cambios para ajustar los instrumentos de protección, prevención, y promoción a modo de asegurar la salida de la pobreza y una graduación “sostenible” (Sabates y Devereux, 2013). El Semáforo de Eliminación de Pobreza jugaría un rol importante en este sentido, ya que el mismo sistematiza la información recibida de las familias, permitiendo un estudio de los cambios y las transformaciones que suceden en sus vidas durante el programa. Además, el mismo ofrece una herramienta de georeferenciamiento que ayudaría a relevar datos exactos acerca de la oferta pública de servicios y las necesidades por zonas geográficas. De esta manera se logrará: relevar datos acerca del contexto estructural dentro del cual se encuentran las familias; proveer información crucial para el desarrollo de soluciones estructurales en cuanto a la provisión de los servicios necesarios en cada zona para el empoderamiento; y el fortalecimiento de las capacidades locales. Esto se relaciona a la necesidad de crear SPS transformativos que abordan la vulnerabilidad teniendo como punto de partida las desigualdades estructurales (Sabates y Devereux, 2007). Es importante que las instituciones se fortalezcan en paralelo al funcionamiento de los programas de protección a modo de lograr cambios perdurables para la erradicación de la pobreza, como argumenta Vetchinova (2020).

-
- V. Colaborar con organizaciones de la Sociedad Civil, que cuenten con trayectoria trabajando en la promoción de los paraguayos en todo el país. La experiencia de las organizaciones locales será de gran ayuda debido a que las mismas ya han construido un conocimiento empírico sobre estrategias más apropiadas para lograr la promoción de las personas. La colaboración es positiva, no sólo en términos de aprendizaje de experiencias sino también para coordinar esfuerzos entre diferentes sectores de la sociedad que también están interesados en un Paraguay más empoderado.

Estas recomendaciones son solamente el punto de partida para lograr el empoderamiento para que la promoción social se vuelva una realidad en Paraguay. Este estudio ha contribuido con un análisis acerca de los componentes de protección, prevención, y promoción en el SPS paraguayo usando el programa Tekoporã como caso de estudio. Nuestros resultados han demostrado que las políticas de Estado, en cuanto a la protección social, están enfocadas al asistencialismo y no a la promoción de las personas. Sin embargo, sugerimos más inversión en investigaciones sobre el impacto, las fortalezas, y las falencias de estos programas en el contexto paraguayo. Así lograremos definir un camino cada vez más claro hacia la eliminación de la pobreza en Paraguay, teniendo como base la importancia de la promoción y el empoderamiento como puntos prioritarios.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Adato, M., Bassett, L., 2008. What is the potential of cash transfers to strengthen families affected by HIV and AIDS? A review of the evidence on impacts and key policy debates. IFPRI, Paper Prepared for Joint Learning Initiative on Children and HIV/AIDS. Washington, DC.

Álvarez Norambuena, M. I. (2006). El empoderamiento de las familias de extrema pobreza a través del Programa Puente (Master's thesis, Santiago: Flacso Chile).

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.

Bourguignon, F. (2003). Conditional Cash Transfers, Schooling, and Child Labor: Micro-Simulating Brazil's Bolsa Escola Program. *The World Bank Economic Review*, 17(2), 229–254. <https://doi.org/10.1093/wber/lhg018>

Bozzano, A. (2020). TOWARDS PROGRAM EFFECTIVENESS: A REVIEW ON THE MAIN COMPONENTS OF MENTORING PROGRAMS. 34.

Center for Global Development. (2019). Empowering Ultra-Poor Women: Learning from Graduation Approaches. <https://www.cgdev.org/event/empowering-ultra-poor-women-learning-graduation-approaches>

Coady, D. P., & Harris, R. L. (2004). Evaluating Transfer Programmes within a General Equilibrium Framework. *The Economic Journal*, 114(498), 778–799. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2004.00243.x>

Conway, T., & Norton, A. (2002). Nets, Ropes, Ladders and Trampolines: The Place of Social Protection within Current Debates on Poverty Reduction. *Development Policy Review*, 20(5), 533–540. <https://doi.org/10.1111/1467-7679.00188>

Corboz, J. (2013). Third-way neoliberalism and conditional cash transfers: The paradoxes of empowerment, participation and self-help among poor Uruguayan women. *The Australian Journal of Anthropology*, 24(1), 64–80. <https://doi.org/10.1111/taja.12022>

Coelho, J. P. (2016). Empowerment and marginalisation of Tibetan Women in India.

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.

Freeland, N., 2007. Superfluous, pernicious, atrocious and abominable? The case against conditional cash transfers. IDS Bulletin 38 (3), 75–78.

Friedmann, J. (1992). Empowerment: The politics of alternative development. Blackwell.

Fiszbein, A., Fiszbein, A., Schady, N. R., Ferreira, F. H. G., Grosh, M., Kelleher, N., Olinto, P., & Skoufias, E. (2009). Transferencias monetarias condicionadas: Reducción de la pobreza actual y futura. Banco Mundial. <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-9-5883-0773-2>

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>

Geoghegan, V. S. (2019). PARAGUAY: INVERSIÓN EN PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA Avances y desafíos una década después. 70.

Goldberg, N. (2018). The Ultra Poor Graduation Model. Innovations for Poverty Action. <https://www.poverty-action.org/impact/ultra-poor-graduation-model>

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.

Heinrich, C., 2007. Demand and supply-side determinants of conditional cash transfer program effectiveness. *World Development* 35 (1), 121–143.

International Policy Centre for Inclusive Growth. (2017). *Debating Graduation*. http://www.ipc-undp.org/pub/eng/PIF39_Debating_Graduation.pdf

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).

Instituto Nacional de Estadísticas (2020). *Principales Resultados de Pobreza Monetaria y Distribución de Ingresos. Gobierno Nacional*. https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/b6d1_Boletin%20Pobreza%20Monetaria_%20EPHC%202020.pdf

Jolly, R., (1991). Adjustment with a human face: a UNICEF record and perspective on the 1980s. *World Development* 19 (12), 1807–1821.

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>

Lavigne, M. (2014). *Social Protection Systems in Latin America and the Caribbean: Paraguay (Summary)*. http://www.ipc-undp.org/pub/eng/OP263_Social_Protection_Systems_in_Latin_America_and_the_Caribbean_Paraguay.pdf

Manual de Guías Familiares (2016). Secretaría de Acción Social. 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>

Maxwell, D., Webb, P., Coates, J., Wirth, J., (2010). Fir for purpose? Rethinking food security responses in protracted crises. *Food Policy* 35 (2), 91–97.

McGee, R., & Pettit, J. (Eds.). (2019). *Power, empowerment and social change*. Routledge.

McIlvaine, K., Oser, C., Lindsey, J., & Blume, M. (2015). Confidence, Capacity Building and Cash: Achieving Sustained Impact for Ultra-poor Women. *IDS Bulletin*, 46(2), 83–92. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1759-5436.12131/full>

Ministerio de Desarrollo Social. Página principal. 2021. Gobierno Nacional.

National Government (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.

Nemiña, P., & Echandi, J. (2020). De la red al piso de protección social: la trayectoria de la política social en los organismos multilaterales. *Conjuntura Austral*, 11(55), 51–62. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.106693>

Nickson, Andrew. (2018). El Programa Tekoporã de Paraguay – una visión desde afuera. 10.13140/RG.2.2.18536.11524.

Nyamu-Musembi, C., & Cornwall, A. (2004). What is the “Rights-Based Approach” all about? Perspectives from international development agencies. Institute of Development Studies.

Oduro, R. (2015). Beyond poverty reduction: Conditional cash transfers and citizenship in Ghana: Conditional cash transfers and citizenship in Ghana. *International Journal of Social Welfare*, 24(1), 27–36. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12133>

Pérez Fernández del Castillo, Blanca Elena del Pozo y Catalina Arteaga (2004), «Empoderamiento, individuación y estrategias para salir de la pobreza; comentarios sobre la

encuesta ‘Lo que dicen los pobres’», en Szekely, Miguel (coord.) Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza. Sedesol, Ciesas, Anuies, Porrúa, México.

Plan Nacional de Reducción de Pobreza “Jajapo” 2030 (2020). Ministerio de Desarrollo Social.

Presentación del Plan Nacional de Desarrollo Jajapo. 2020. Cepal.

Rappaport, J. (1984). Studies in empowerment: Introduction to the issue. *Prevention in Human Services*, 3, 1-7.

Ravallion, M. (2005). Evaluating Anti-Poverty Programs. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-3625>

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.

Romano, J. O., & Antunes, M. (2002). Empoderamento: recuperando a questão do poder no combate à pobreza. *Empoderamento e direitos no combate à pobreza*. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 9-20..

Rosaneli, C. F., Ribeiro, A. L. C., Assis, L. D., Silva, T. M. D., & Siqueira, J. E. D. (2015). La fragilidad humana frente a la pobreza y el hambre. *Revista Bioética*, 23, 89-97.

Rossi, Martin & Serafini, V. (2016). Evaluación del Impacto del Programa Tekoporá. 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 Tekoporâ. 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>

Schwarzer, H., Casalí, P., Bertranou, F., & ILO Regional Office for Latin America and the Caribbean. (2014). La estrategia de desarrollo de los sistemas de seguridad social de la OIT: el papel de los pisos de protección social en América Latina y el Caribe. OIT. <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2014/486800.pdf>

Schubert, B., Slater, R., (2006). Social cash transfers in low-income African countries: conditional or unconditional? *Development Policy Review* 24 (5), 571–578.

Sedlmayr, R., Shah, A., & Sulaiman, M. (2017). Cash-Plus: Poverty Impacts of Transfer-Based Intervention Alternatives. 100.

Sen, Amartya. (2000): *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

Siahpush, A., Sanson, J., & Bombyk, M. (2015). Pathways out of Poverty: Findings from a Quasi-experimental Evaluation of Trickle Up's Graduation Program in India. <http://trickleup.org/wp-content/uploads/2016/06/Ford-Pathways-Report-Full-Report-FINAL.pdf>

Soares, F. V., & Britto, T. (2008). ENCARANDO LAS LIMITACIONES EN LA CAPACIDAD PARA TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN LATINOAMÉRICA: LOS CASOS DE EL SALVADOR Y PARAGUAY. 37.

Tekoporá Hoy: Avances y retos antes las evidencias del camino andado (2016). Gobierno Nacional.

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/>>.

Van Ginneken, W. (2013). La sociedad civil y el piso de protección social: La sociedad civil y el piso de protección social. *Revista Internacional de Seguridad Social*, 66(3-4), 73-91. <https://doi.org/10.1111/iss.12022>

Vetchinova, M. J. A. ¿ Programas productivos con empoderamiento económico?. Israel Banegas (coordinadores), 113. 2020

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.

World Bank (2000). World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty. Washington, DC