



**JEKUE TEKŌ  
PORÄVERÄ  
SÄMBYHYHA**  
SECRETARÍA DE  
**ACCIÓN  
SOCIAL**

**TETÄ REKUÁI**  
**GOBIERNO NACIONAL**  
Jajapö Oñondivepa Tape Pyahu  
Construyendo Juntos un Nuevo Rumbo

## **SECRETARIA DE ACCIÓN SOCIAL**

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Expediente SAS N°: 5842

Remitente: Ministerio de Hacienda

**Asunto:** Nota N°377 En Referencia a la Evaluación de Programas Públicos realizada al Subprograma Tekopora. Al respecto, se eleva informe de Evaluación a fin de contar con el parecer y/o comentarios correspondientes en un plazo de 5 (Cinco) días corridos a partir de la fecha de recepción de la nota

**Año: 2015**

**Dpto. de Registros y Trámites**

**Secretaría General.**



Asunción, 21 de octubre de 2015

DGP N° 377

SEÑORA  
NANCY DOMINGUEZ, DIRECTORA GENERAL DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL  
SECRETARÍA DE ACCIÓN SOCIAL  
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA  
PRESENTE

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en referencia a la Evaluación de Programas Públicos realizada al Subprograma "Tekoporá", de la Secretaría de Acción Social - Presidencia de la República.

Al respecto, se eleva el Informe de Evaluación a fin de contar con su parecer y/o comentarios correspondientes, en un plazo de 5 (cinco) días corridos a partir de la fecha de recepción de la presente nota.

Así también, es importante mencionar que una vez transcurrido el plazo propuesto y en caso de no haber presentado respuestas, se dará continuidad al proceso finalizando con la publicación del informe.

Sin otro particular, hago propicia esta oportunidad para saludarla con mi distinguida consideración.



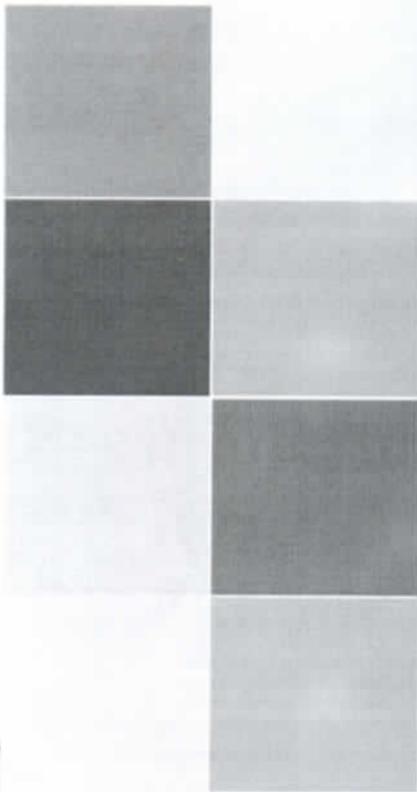
**OSCAR LOVERA, DIRECTOR**  
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA DE ACCION SOCIAL  
Expediente N°: 5842  
**23 OCT. 2015**  
Recibido por: Fernando Insfrán  
Hora: 11:00  
Secretaría General  
Secretaría de Acción Social



MINISTERIO DE  
**HACIENDA**

**Presupuesto  
por  
Resultados**



# Evaluación de programas públicos

*Evaluación de Diseño y Gestión*

Subprograma

**TEKOPORÁ**

Secretaría de Acción Social

Presidencia de la República

SISGE  
D.P. TEKOPORA

2015



EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS  
"Evaluación de Diseño y Gestión"

ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| <b>SIGLAS</b> .....   | 1  |
| <b>INTRODUCCIÓN</b> .....                                       | 2  |
| <b>I. ANTECEDENTES</b> .....                                    | 3  |
| <b>II. DISEÑO</b> .....   | 6  |
| 1. Objetivos del Subprograma .....                              | 6  |
| 1.1 Objetivo General.....                                       | 6  |
| 1.2 Objetivos Específicos .....                                 | 6  |
| 2. Indicadores de Desempeño .....                               | 7  |
| 3. Tipos de Población .....                                     | 7  |
| 3.1 Población Potencial .....                                   | 7  |
| 3.2 Población Objetivo .....                                    | 8  |
| 3.3 Beneficiarios Efectivos.....                                | 9  |
| 4. Descripción de los Bienes y/o servicios entregados.....      | 9  |
| 4.1 Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC)..... | 9  |
| 4.2 Asistencia Socio Familiar.....                              | 16 |
| <b>III. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN</b> .....                        | 17 |
| 1. Estructura Organizacional .....                              | 17 |
| 2. Recursos Humanos .....                                       | 18 |
| 3. Mecanismos de Coordinación .....                             | 19 |
| <b>IV. RECURSOS FINANCIEROS</b> .....                           | 22 |
| <b>V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....                  | 25 |
| <b>VI. GLOSARIO</b> .....                                       | 29 |
| <b>VII. BIBLIOGRAFÍA</b> .....                                  | 31 |
| <b>VIII. ANEXOS</b> .....                                       | 32 |
| Anexo I .....   | 32 |

**SIGLAS**

- TMC:** Transferencias Monetarias Condicionadas o Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad
- SAS:** Secretaría de Acción Social
- RPPS:** Red de Protección y Promoción Social
- BID:** Banco Interamericano de Desarrollo
- EBB:** Educación Escolar Básica
- IPG:** Índice de Priorización Geográfica
- ICV:** Índice de Calidad de Vida
- MPC:** Mesa de Participación Ciudadana
- ONG:** Organismos No Gubernamentales
- SENADIS:** Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad
- MSPYBS:** Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
- MEC:** Ministerio de Educación y Cultura
- INDI:** Instituto Paraguayo del Indígena
- BNF:** Banco Nacional de Fomento
- PEI:** Plan Estratégico Institucional
- UNICEF:** Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas
- SNNA:** Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia
- SIGBE:** Sistema de Información y Gestión de Beneficiarios
- OPS:** Organización Panamericana de la Salud
- OMS:** Organización Mundial de la Salud
- PGN:** Presupuesto General de la Nación
- MIJU:** Modelo de Intervención Integral de Juventud
- MJ:** Ministerio de Justicia
- MI:** Ministerio del interior
- MM:** Ministerio de la Mujer
- SIAF:** Sistema Integrado de Administración Financiera
- SNPP:** Servicio Nacional de Promoción Profesional



## INTRODUCCIÓN

La evaluación de diseño y gestión analiza el ordenamiento básico de los programas/subprogramas públicos, identificando las relaciones de causalidad y midiendo el desempeño o resultados con relación a los diferentes niveles de objetivos.

En esta oportunidad, se contempla al Subprograma con enfoque social denominado "Tekoporá", dependiente de la Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República, creado con la finalidad de mejorar la calidad de vida de las familias en situación de pobreza y pobreza extrema a través de la realización de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC)<sup>1</sup> por un periodo de 6 años o 72 cuotas destinado a la promoción del ejercicio de sus derechos y facilitar el acceso de las mismas a los servicios básicos tales como: salud, educación y seguridad alimentaria de niños/as, mujeres embarazadas, adultos mayores y comunidades indígenas.

Para el efecto, se hace primeramente una rápida revisión de los antecedentes del subprograma desde su implementación en el año 2005 y sus modificaciones en el tiempo, para luego apuntar a la principal referencia de estudio, cual es el desempeño del subprograma dentro del periodo 2013-2014, incluyendo algunas medidas de políticas públicas y cifras financieras/productivas correspondientes al Ejercicio Fiscal 2015 a modo comparativo.

SISGE  
D.P. TEKOPORÁ

---

<sup>1</sup> Art. 1° de la Ley 4 087/2011 "Las TMC son entendidas como aportes del Estado otorgados en carácter de subsidios directos, consistente en la entrega periódica de suma de dinero a la población en situación de pobreza y extrema pobreza...".

## I. ANTECEDENTES

Los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) forman parte de una generación de políticas sociales que procuran minimizar la pobreza. Este tipo de programas empezó a implementarse en la década de los noventa como respuesta a la crisis económica que afectó a muchos países de América Latina, como la incapacidad del modelo tradicional de las políticas sociales de afrontar un incremento sostenido de la pobreza y la desigualdad.

Regularmente, se traducen en políticas de *Protección Social* vinculadas a la perspectiva de reducción de la pobreza, relacionadas con el enfoque del manejo de los riesgos y la vulnerabilidad. La pobreza implica una mayor vulnerabilidad, desde el momento en que los pobres tienen menos acceso a instrumentos y mecanismos adecuados para enfrentar los riesgos y las situaciones de crisis económicas. En ese sentido, los mecanismos más utilizados por las familias pobres para enfrentar los problemas económicos son las estrategias informales, cuya ineficiencia puede reducir de manera irreversible el capital humano y perpetuar el ciclo inter-generacional de la pobreza. Las acciones de las TMC constituyen inversiones en capital humano que fomentan el acceso a servicios básicos y evitan comportamientos con consecuencias adversas en el largo plazo, beneficiando a las personas que viven en pobreza estructural y a los grupos con necesidades especiales. En síntesis, las TMC se enmarcan en el concepto de Protección Social como inversión en capital humano, y buscan mediante el condicionamiento de las transferencias, generar incentivos para esa inversión<sup>2</sup>.

En el Paraguay, la concepción de las TMC surge en el año 2000 con la firma de la Declaración del Milenio por el Gobierno del Paraguay, en la que se tomó la decisión de apoyar la formulación de una Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza<sup>3</sup>, siendo la *Secretaría de Acción Social* (SAS) de la Presidencia de la República, la institución oficial encargada de su diseño y ejecución. No obstante, estudios previos realizados ya hacían hincapié a la necesidad de la formulación de una política social de este tipo para combatir la alta intensidad de los fenómenos de pobreza y exclusión social<sup>4</sup> existente, a lo cual se sumó los resultados estadísticos recabados entre los años 1999 y 2003, donde el aumento de la pobreza en el Paraguay pasa de 33,7% a 41,4%, y la extrema pobreza (quienes tienen ingresos inferiores al costo de una canasta básica de alimentos) de 15,5% a 20,1%<sup>5</sup>.

En ese contexto, se inscribe en el año 2004 la "Red de Protección y Promoción Social (RPPS)", que consistió en un conjunto de acciones y programas articulados y dirigidos a prevenir, mitigar y superar los efectos adversos que se presentaban sobre los grupos de población en situación de pobreza y extrema pobreza, con énfasis en los más vulnerables. Uno de los programas de la citada Red, consistía en **Tekoporã**.

Para su diseño, se contó con apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tomando como principal referencia la experiencia de otros países en cuanto a los programas de TMC, como Brasil, México, Colombia y Chile. De esta manera, se enmarca como programa réplica a nivel internacional llevados a cabo con éxito, iniciando sus operaciones en forma piloto en setiembre del año 2005, a través de la SAS de la Presidencia de la República con una cobertura

<sup>2</sup> Villatoro, Pablo (2005), "Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas: Experiencias en América Latina". Revista de la CEPAL No. 86.

<sup>3</sup> Informe Final del Estudio de "Evaluación de Impacto de Tekoporã". DIPLANP, Año 2011.

<sup>4</sup> Diagnóstico para la elaboración de Planes de Acción de alivio a la pobreza y atención a grupos vulnerables. Consorcio DIAGONAL-ICAP.

<sup>5</sup> Encuesta Permanente de Hogares 2003.



## EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS

### "Evaluación de Diseño y Gestión"

nacional. A nivel presupuestario, se ubica como un Subprograma<sup>6</sup> con el mismo nombre "Tekoporá" que contribuye al Programa 1: "Desarrollo Social Equitativo" del Tipo de Presupuesto 2: "Programas de Acción".

Su finalidad es atenuar las condiciones sociales de pobreza extrema de la población y prevenir su transmisión intergeneracional, a través de una estrategia de seis años de duración basada en la transferencia de apoyos monetarios condicionados al cumplimiento de corresponsabilidades de las familias beneficiarias, que se comprometen a que sus miembros acudan regularmente a los servicios de salud pública e instituciones escolares (especialmente los niños/as), a fin de desarrollar el capital humano por medio del mejoramiento de su salud, educación y nutrición.

Con respecto a los requisitos, inicialmente para acceder al Subprograma Tekoporá, las familias debían contar entre sus integrantes con niños/as entre 0 a 14 años de edad y/o mujeres en periodo de gestación (embarazadas). A partir del año 2009, se ha ampliado dicha cobertura a otros grupos: adultos mayores de 65 o más años, comunidades indígenas<sup>7</sup>, personas con discapacidad; jóvenes entre 15 a 18 años de edad cursando la Educación Escolar Básica (EEB).

Posterior a esto, en el año 2011 como resultado de la aprobación de la Ley N° 4.087/11 de Regulación de las TMC con su respectivo Decreto Reglamentario; la SAS mediante Resolución N° 39/12 ha reglamentado el proceso de desvinculación de los adultos mayores de las TMC para su incorporación a las *Pensiones Alimentarias para Personas Adultas Mayores en Situación de Pobreza*, la cual sería administrada por el Ministerio de Hacienda. En ese sentido, si bien se mantuvo al grupo "adultos mayores" como componente de las familias beneficiarias, varias de éstas optaron por renunciar a las TMC para acogerse a los beneficios de las Pensiones, dado que representaban un ingreso monetario superior y de por vida, es decir, sin plazos.

En forma paralela a lo anterior, se destaca que el proceso técnico para la "selección de beneficiarios" no ha sido modificado, siendo la focalización aplicada a nivel de distritos del país en donde se utilizan por un lado dos instrumentos técnicos: el Índice de Priorización Geográfica (IPG)<sup>8</sup> y el Índice de Calidad de Vida<sup>9</sup>, utilizados para priorizar los territorios y dentro de ellos a los hogares en situación de mayor pobreza, respectivamente. Este último, en esencia es una medida de carácter no monetario que varía de 0 a 100 y prevé la inclusión de las familias que clasifican como extremadamente pobres (ICV menor que 25) o moderadamente pobres (ICV de 25 a 40), proporcionando una lista preliminar de familias elegibles. Al respecto, es importante mencionar que Fabio Veras (2010) al comparar los métodos de selección de beneficiarios para las TMC en Paraguay, demuestra que el mecanismo del ICV es el más eficiente para excluir del programa a los no pobres, asimismo en el caso de la inclusión de los moderadamente pobres, sigue siendo el instrumento más adecuado para evitar filtraciones de beneficios a quienes no lo requieran.

<sup>6</sup> Ley N° 1535/99 de Administración Financiera del Estado: "La división de programas complejos a fin de facilitar la ejecución en un campo específico. En el subprograma se fijan metas parciales que serán alcanzadas mediante acciones concretas y específicas por unidades operativas".

<sup>7</sup> No obstante, el monto del subsidio otorgado a este grupo son superiores a los demás.

<sup>8</sup> IPG: permite identificar los distritos que concentran las más altas proporciones de pobreza crónica, de modo a establecer las zonas geográficas de mayor prioridad para su atención a través de la combinación de dos metodologías de medición de la pobreza como son las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), y la pobreza por ingreso en relación a la canasta básica de alimentos.

<sup>9</sup> ICV: ordena los hogares según la calidad de vida que alcanzaron sus miembros a partir de la aplicación de la ficha-hogar (relevamiento de datos demográficos y socio-económicos). Se considera Calidad de Vida al acceso de las personas a un conjunto de bienes socialmente valiosos y alcanzables por el promedio de la población del país.

## EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS

### "Evaluación de Diseño y Gestión"

No obstante, la lista mencionada es sometida a una revisión y validación por parte de una Mesa de Participación Comunitaria (MPC), integrada por referentes de la comunidad y de la municipalidad local de acuerdo al siguiente detalle<sup>10</sup>:

- Intendente Municipal
- Un miembro de la Junta Municipal
- Un representante del Ministerio de Educación y Cultura
- Un representante del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
- Un representante de las Iglesias Locales
- Un representante de organismos de la sociedad civil (radios comunitarias, contraloría ciudadana u ONGs)
- Representantes de organizaciones sociales y populares ( hasta un máximo de 3)
- Representantes de Comités de beneficiarios del programa, por cada 500 beneficiarios o menos en su caso, conforme a la cantidad de beneficiarios por cada distrito.

Según lo manifestado por la Entidad, la combinación de estos instrumentos permite abordar la pobreza de forma objetiva desde una mirada multidimensional, abandonando la centralidad en la insuficiencia de ingresos como determinante principal de la pobreza<sup>11</sup>; sin embargo la última etapa de la selección de beneficiarios a criterio técnico no se enmarca en dicho contexto, considerándose de carácter subjetivo la elaboración de la lista final de familias a ser incluidas en el Subprograma.

<sup>10</sup> Según el Manual Operativo del Programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad-Tekoporá (2012).  
<sup>11</sup> Fichu de Antecedentes del Subprograma Tekoporá, presentado según expediente SIME N° 33.860/15.



## II. DISEÑO

### 1. Objetivos del Subprograma

#### 1.1 Objetivo General

Mejorar la calidad de vida de la población participante, a través del ejercicio efectivo de sus derechos a: alimentación, salud, educación; incrementando el uso de servicios básicos y el fortalecimiento de las redes sociales, con el fin de cortar la transmisión intergeneracional de la pobreza<sup>12</sup>.

#### 1.2 Objetivos Específicos

- a. Incrementar los recursos de los hogares titulares a través de las TMC.
- b. Brindar Apoyo Socio Familiar y comunitario a través de un acompañamiento sistemático que facilite el cumplimiento de las corresponsabilidades.
- c. Crear capacidades de trabajo familiar y comunitario, y condiciones que aseguren la participación ciudadana.

Adicionalmente, se visualizan objetivos según los instrumentos de planificación utilizados, cada uno de los cuales guarda relación con el nivel y línea de acción de referencia.

En ese sentido, en la Matriz de Marco Lógico<sup>13</sup>, el objetivo a nivel de FIN se enfoca en *"Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las familias en situación de pobreza y pobreza extrema a través de la protección social con el fin de cortar con la transmisión intergeneracional de la pobreza"*. Así también, a nivel de PROPÓSITO tiene en cuenta a la *"Población beneficiaria del programa con transferencias monetarias con corresponsabilidad que acceden a los servicios públicos en forma ininterrumpida"*.

Por otro lado, según el objetivo definido en los Informes de control y evaluación presupuestaria<sup>14</sup>, se apunta a algo más concreto: *"Asistir a hogares beneficiarios con las transferencias condicionadas de complemento de ingreso en distritos seleccionados por el Índice de Priorización Geográfica (IPGi) y con apoyo socio familiar para el fortalecimiento de su capital humano y derechos ciudadanos contribuyendo a mejorar de manera digna y sostenible, la calidad de vida de los sectores más vulnerables de la población"*, siendo como un resumen de los objetivos específicos citados anteriormente.

Dado esto, los diferentes objetivos identificados, de cierta forma se enmarcan en un mismo contexto y línea de acción (vertical) que parte de lo general y se dirige a las actividades específicas. No obstante, al realizar las tres preguntas claves: ¿Por qué?, ¿para quién? y ¿cómo?, se encuentra que la segunda no posee una respuesta precisa, puesto que *"población participante"* plasmada como objetivo general es considerada muy amplia, cuando el Subprograma en su diagnóstico inicial (antecedentes) deja claro a quienes está dirigido, por lo que se considera relevante no perder el enfoque que más adelante se tiene en cuenta para la provisión efectiva de los bienes y/o servicios brindados.

<sup>12</sup> Manual Operativo del Programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad Tekoporá- Año 2012.

<sup>13</sup> Anteproyecto de Presupuesto General de la Nación correspondiente al Ejercicio Fiscal 2015.

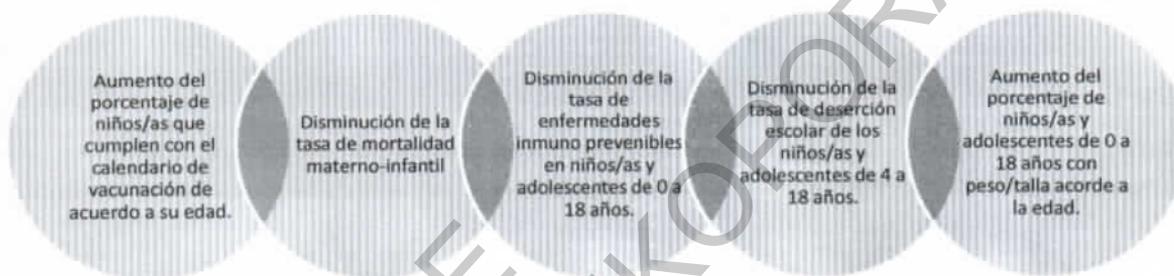
<sup>14</sup> Ficha A- Informe de Gestión por estructura programática- Año 2014.

Por otra parte, en base a los objetivos descritos, no ha podido identificarse el horizonte de culminación del subprograma, siendo uno de los aspectos fundamentales a ser tenidos en cuenta; puesto que las TMC en síntesis constituyen un incentivo a las familias por un periodo de tiempo definido (6 años) para reducir los efectos generados por la pobreza entre sus generaciones, lo que sugiere que la existencia del subprograma depende de la preponderancia específica de las TMC sobre los niveles de pobreza del país en un periodo de tiempo determinado.

En el año 2014, la pobreza total del país se situó en un 22,6% (1.530.000 personas) y la pobreza extrema en un 10,5% (710.000 personas) según la Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos<sup>15</sup>.

## 2. Indicadores de Desempeño

Se contempla un total de 5 indicadores de medición de impacto en el Plan Estratégico Institucional 2015-2018, en el marco de los resultados esperados del Subprograma Tekoporâ para los sectores de Salud, Educación y Alimentación:



Tanto la descripción como variables requeridas para el desempeño de cada indicador, apuntan a un nivel superior al ámbito de intervención, dependiendo de muchos factores que escapan del cumplimiento de las responsabilidades de las familias beneficiarias, pues si bien éste contribuye para dicho fin, constituyen una mínima parte de la población de estudio, suponiendo que los demás programas sociales cumplan a cabalidad en la asistencia de servicios públicos; lo cual hoy día no es posible presumir.

Dado esto, se considera factible la incorporación de indicadores más acorde con el bien y/o servicio entregado por la Institución, contemplando variables medibles internamente y que arrojen resultados sobre la eficacia<sup>16</sup>, eficiencia y economía en el desempeño de los productos/actividades; pues los mismos deben ser el punto de partida que permite indagar sobre la influencia/impacto sobre los demás programas sociales y no a la inversa.

## 3. Tipos de Población

### 3.1 Población Potencial

Corresponde a los hogares con niños/as y adolescentes de 0 a 18 años de edad cursando la Educación Escolar Básica (EBB), mujeres en periodo de gestación (embarazadas), adultos mayores

<sup>15</sup> Encuesta Permanente de Hogares año 2014.

<sup>16</sup> Teniendo en cuenta que la fórmula de los indicadores de efectividad y eficacia plasmados en el POA poseen fuente de referencia desconocida, mientras que los resultados no brindan detalles suficientes para el análisis pertinente.



## EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS

### "Evaluación de Diseño y Gestión"

de 65 o más años, personas con discapacidad o pertenecientes a comunidades indígenas; ubicados en los distritos más pobres y vulnerables del país según el *Índice de Priorización Geográfica* y que han obtenido los menores puntajes en lo que respecta al *Índice de Calidad de Vida*; el cual utiliza como base los datos extraídos de las fichas censales<sup>17</sup> aplicadas a familias de las zonas urbanas y rurales.

Con relación a los datos censales, las principales variables utilizadas son:

- Miembros del hogar que estuvieron enfermas o accidentadas en los últimos 3 meses.
- Acceso a un profesional de la salud.
- Miembros asegurados a algún sistema de seguro médico.
- Rango de niños de 0 a 5 años con carnet de vacunación.
- Control prenatal.
- Personas con discapacidad.
- Idioma principal en el hogar.
- Años de estudio en educación formal.
- Categoría de ocupación del jefe de hogar y su cónyuge.
- Número de dependiente por miembro ocupado.
- Hacinamiento.
- Tipo de piso, paredes exteriores y techo de la vivienda
- Tenencia de cuarto para baño y para cocina
- Tipo de Servicio Sanitario
- Acceso a Agua, expresadas en las variables: Fuente de agua para el consumo y Lugar de abastecimiento
- Acceso a Electricidad
- Acceso a comunicación telefónica.
- Tratamiento de la basura
- Tipo de combustible para cocinar
- Tenencia de Heladera, Acondicionador de aire, automóvil, camioneta, camión, lavarropas, termo calefón.

Es importante mencionar, que una vez culminado el proceso selectivo y dándose como activas a las familias participantes de las TMC, se realiza una actualización de las fichas censales correspondientes, agregando una variable adicional denominada "Cuotas Generadas" cuyos datos provienen del Sistema de Pagos del Subprograma Tekoporá y guarda relación con los desembolsos concedidos a las familias durante su periodo de permanencia y sin discriminaciones, es decir, independientemente de su cobro efectivo o no, el sistema genera las cuotas o pagos que corresponden a las familias como participantes a fin de mantener un registro.

### 3.2 Población Objetivo

Se traduce en el número de hogares que fueron seleccionados por la Mesa de Participación Comunitaria (MPC), luego de una revisión y validación de la lista de potenciales beneficiarios, derivada del proceso anterior. Sin embargo, se resalta la existencia de excepciones en cuanto a este

<sup>17</sup> Para la aplicación de estas fichas a las comunidades indígenas, se cuenta con el apoyo de las Mesas de Participación Comunitaria y el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI).

proceso, derivado de verificaciones in situ que comprobaron la extrema necesidad de acceder al beneficio de familias que habían sido excluidas por las MPC; asimismo se confirmaron inclusiones de familias por otras vías, puesto que cumplen con los requisitos pero por diversos motivos no fueron censados.

Por otro lado, dado que la selección de hogares o familias es realizada por etapas durante el transcurso del año, se realiza una planificación estimativa (meta) de la población a ser beneficiada durante un año determinado, la cual puede sufrir variaciones respecto a los resultados logrados al final del proceso, bajo el supuesto de factores externos en la intervención. En ese sentido, la meta establecida para el año 2014 consideraba la realización de TMC a 100.340 familias<sup>18</sup>.

### 3.3 Beneficiarios Efectivos

Es el número de familias que se encuentran efectivamente incorporadas al Programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad, en base a la planificación realizada.

En el año 2014, se han incorporado 29.173 familias, llegando a una cobertura de 101.440 familias que equivale a aproximadamente unas 551.183 personas en situación de vulnerabilidad social de 123 distritos situados en 16 departamentos de todo el país<sup>19</sup>, entre las cuales 3.369 personas corresponden a familias indígenas, el 99 % de éstas situadas en el Chaco (abarca al 100% de las comunidades indígenas de Alto Paraguay y a más del 80% de Presidente Hayes)<sup>20</sup>.

Asimismo, los departamentos con la mayor cantidad de familias beneficiarias y, que superan el 10% de participación respecto a la cobertura son: San Pedro (24,6%), Caaguazú (16%) y Concepción (10,2%)<sup>21</sup>.

Cabe resaltar, que las TMC son otorgadas a las jefas de hogar (76%) y excepcionalmente a los jefes de hogar o tutores (24%), si se justifica la razón de la ausencia y se presenta la documentación correspondiente<sup>22</sup>.

El periodo de permanencia de las familias es de 72 meses/cuotas (6 años), pudiendo justificarse una prórroga del plazo solamente para casos especiales. Ej.: Niños/as cursando la Educación Escolar Básica (normalmente pertenecen a comunidades indígenas).

## 4. Descripción de los Bienes y/o servicios entregados

### 4.1 Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC)

Constituyen el principal bien entregado por el Subprograma Tekoporá a las familias incorporadas, las cuales además se encuentran identificadas como producto estratégico a nivel institucional, consistentes en aportes del Estado otorgados en carácter de subsidios directos.

Las TMC están compuestas por un *monto fijo* por hogar que se conoce como el "bono alimentario" y un *monto variable* relacionado con cada componente de dicho hogar (hasta un máximo de 4 (cuatro) menores, una persona con discapacidad y/o una mujer embarazada); mientras que aquellas

<sup>18</sup> Informe de Control y Evaluación Resumido - Año 2014 (Reporte PRIEVA12).

<sup>19</sup> A excepción del Departamento de Boquerón, contemplado a partir del Ejercicio Fiscal 2015 con la incorporación de 329 familias pertenecientes a comunidades indígenas.

<sup>20</sup> Informe de Gestión de la Secretaría de Acción Social - Año 2014.

<sup>21</sup> Expediente SIME N° 33.860/15 Antecedentes Tekoporá. Datos estadísticos de las familias según Departamentos y Distritos.

<sup>22</sup> Ficha de Antecedentes de Tekoporá.



**EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS**  
*"Evaluación de Diseño y Gestión"*

familias pertenecientes a comunidades indígenas perciben un monto único, según la siguiente escala:

| Nro. | Composición del Hogar Titular   | Mmto del Subsidio<br>(En guaraníes) |                 | Total   |
|------|---|-------------------------------------|-----------------|---------|
|      |   | Fijo                                | Variable        |         |
| 1    | Hogar con un niño/a, adolescente de 0 a 18 años y una persona con discapacidad        | 80.000                              | 35.000+35.000   | 150.000 |
| 2    | Hogar con dos niños/as, adolescentes de 0 a 18 años y una persona con discapacidad    | 80.000                              | 70.000+ 35.000  | 185.000 |
| 3    | Hogar con tres niños/as, adolescentes de 0 a 18 años y una persona con discapacidad   | 80.000                              | 105.000+ 35.000 | 220.000 |
| 4    | Hogar con cuatro niños/as, adolescentes de 0 a 18 años y una persona con discapacidad | 80.000                              | 140.000+ 35.000 | 255.000 |
| 5    | Hogar con una persona con discapacidad  | 80.000                              | 35.000          | 115.000 |
| 6    | Hogar con una mujer embarazada  | 80.000                              | 35.000          | 115.000 |
| 7    | Hogar con un/a adulto/a mayor o igual a 65 años                                       | 80.000                              | 35.000          | 115.000 |
| 8    | Hogar perteneciente a comunidades indígenas   | 200.000                             | -               | 200.000 |

Fuente: Departamentos de Pagos de Tekoporá (22/04/15)

Cabe destacar, que a partir del ejercicio Fiscal 2015, estos montos se han incrementado en un 12% aproximadamente, pasando a ser el monto fijo G. 90.000 y variable G. 40.000, mientras que el monto de carácter único ascendió a G. 225.000<sup>23</sup>.

Con respecto a la protección de las *Personas con Discapacidad*, el subprograma actualmente trabaja en una propuesta que pone énfasis en aquellas "Personas con Discapacidad Severa"<sup>24</sup> (como componente familiar adicional), a fin de articular y focalizar la oferta pública hacia las mismas, a través de la SAS y demás instituciones del Estado como SENADIS, MSPBS, entre otras.

Las familias de las personas con discapacidad severa se comprometen a la actualización de la documentación de la persona con discapacidad, cuidar de la higiene de la misma y su entorno, brindar la nutrición adecuada, tratamiento de su salud, habilitación y/o rehabilitación, educación y al acceso al cuidado, según corresponda en cada caso<sup>25</sup>.

Para el efecto, se contempla un subsidio diferenciado y equivalente a G. 150.000 para aquellas familias beneficiarias que posean entre sus integrantes a personas en ésta condición (hasta 2 personas por familia), en base a los siguientes requisitos: aplicación de ficha censal, test de escala de Barthel que verifica la discapacidad severa según cada caso<sup>26</sup>, diagnóstico médico, constancia

<sup>23</sup> Según el Manual Operativo "La actualización del importe transferido a las familias, se basa en la variación de los indicadores de Encuestas Permanentes de Hogares (EPH) de cada año", no obstante desde su implementación en el año 2005, es la primera vez que se da un incremento.

<sup>24</sup> La Discapacidad Severa, es una condición donde las personas necesitan un apoyo extenso, sea de tipo instrumental, tecnológico, de servicios, y/o asistente personal, en más de una de las actividades de la vida para participar en la comunidad, vivir de forma independiente, tener un empleo, y disfrutar de una calidad de vida. La persona con discapacidad severa requiere el apoyo generalizado en actividades como: movilidad, comunicación, autocuidado y vida independiente" (SENADIS, según C/PIPC y Ley N° 4720).

<sup>25</sup> Información extraída del sitio web oficial de la SAS: <http://www.sas.gov.py/pagina/89-tekopon-personas-con-discapacidad-severa.html>

<sup>26</sup> Se estudia la posibilidad de aplicar paralelamente otros tipos de test debido a las limitantes que ésta escala presenta.

emitida por la SENADIS, etc.; a lo cual se sumaría el Bono de apoyo nutricional por valor de G. 90.000<sup>27</sup>.

Según manifestaciones de las autoridades de la SAS, la selección inicial se enfoca sobre familias en situación de pobreza que aún no cuentan con el beneficio social; aquellas ya incluidas en años anteriores seguirán percibiendo el monto correspondiente a G. 40.000 por los integrantes identificados como "Personas con Discapacidad" hasta tanto se dé la posibilidad de nivelar las subvenciones. La aplicación piloto al primer grupo de familias beneficiarias se realizó en el distrito de Villarrica<sup>28</sup>, cuyo pago fue efectivizado en el mes de junio del Ejercicio Fiscal 2015 con aproximadamente 83 beneficiarios<sup>29</sup>.

No obstante, luego de la revisión de conceptos y criterios de incorporación visualizados en el "Módulo para la inclusión al Programa Tekoporá de las Personas con Discapacidad Severa"<sup>30</sup>, no se ha encontrado aspectos que fundamenten la diferenciación entre "personas con discapacidad" y "personas con discapacidad severa", puesto que ésta última abarca: discapacidad física, intelectual, sensorial, psicosocial o múltiple discapacidad; ampliando de esta forma el universo de beneficiarios en lugar de reducirlo.

### Formas de Pago

Las transferencias son realizadas exclusivamente a través de la banca pública del Banco Nacional de Fomento (BNF)<sup>31</sup>, en las siguientes modalidades:

Cajero Móvil<sup>32</sup>: cajeros del BNF se trasladan a un lugar geográfico predeterminado, denominado boca de pago<sup>33</sup> en donde realizan el pago a los beneficiarios. Esta modalidad es utilizada en aquellas bocas de pagos que se encuentren muy alejadas de sucursales del BNF.

Ventanilla: los pagos son realizados en las diferentes sucursales del Banco en todo el país. Actualmente es utilizada exclusivamente para aquellos casos en los que el beneficiario aún no posee tarjeta de débito emitida.

Tarjeta de Débito: los pagos son efectuados por medio de créditos en cuentas de ahorro abiertas a nombre de cada beneficiario (aproximadamente 66.032 familias al 2014<sup>34</sup>).

Billetera Electrónica: los pagos se realizan a números de teléfonos móviles de los beneficiarios del Programa.

<sup>27</sup> Ficha de Antecedentes del Subprograma Tekoporá, presentado según expediente SIME N° 33.860/15.

<sup>28</sup> Se desconoce los motivos que llevaron a la selección de familias ubicadas en este distrito como piloto.

<sup>29</sup> Entrevistas a autoridades de la SAS.

<sup>30</sup> Disponible en la página web oficial de la SAS: [http://www.sas.gov.py/archivos/documentos/PCD\\_web%20%282%29\\_8wjc5jnu.pdf](http://www.sas.gov.py/archivos/documentos/PCD_web%20%282%29_8wjc5jnu.pdf), con documento de referencia extraído en fecha 10/08/2015.

<sup>31</sup> La Secretaría de Acción Social tiene firmado el Contrato de Prestación de Servicios N° 079/2011, y las Adendas BNF.P N° 683/2014 que incluyen los pagos por a través de "Billetera Electrónica" y BNF.P N° 742/2014 que incluye como medio de pago la acreditación en "Cuentas Básicas de Ahorro", con el Banco Nacional de Fomento donde se establecen los derechos y obligaciones que asumen las partes contratantes para la prestación del servicio de pagos de sumas de dinero a beneficiarios designados del Programa Tekoporá.

<sup>32</sup> Cláusula Novena sobre Prestación de Servicios: La SAS abonará al Banco la suma de G. 2.000.000 IVA incluido por cada cajero móvil o boca de pago.

<sup>33</sup> Escuela, comisaría, polideportivos (lugar geográfico) que es equidistante a un determinado número de localidades pertenecientes a uno o varios distritos, en la que se realizan los pagos.

<sup>34</sup> Informe de Gestión de la Secretaría de Acción Social- Año 2014.



## EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS

### "Evaluación de Diseño y Gestión"

Esta última es implementada desde el año 2014, y representa una mayor facilidad de cobro para las familias con respecto a las demás, debido a la cercanía de los locales acreditados para el pago, mientras que el "Cajero Móvil" incurre en un mayor costo en términos financieros y de tiempo.

En cuanto a la periodicidad de las transferencias, la misma fue establecida como "bimensual" por la SAS<sup>35</sup>, bajo la siguiente justificación<sup>36</sup>:

1. *Disminución del tiempo y los gastos que las familias invierten para trasladarse hasta los lugares de boca de pagos, ventanillas del BNF o cajeros automáticos, pues se trasladan 6 veces en el año al recibir sus pagos bimensualmente, en lugar de 12, en el caso que fueran los pagos en forma mensual.*
2. *Para la institución significa una disminución en los costos operativos en vehículos, viáticos y costo del servicio del Banco – gastos bancarios, invirtiendo sólo en 6 pagos al año, en vez de 12.*
3. *En el caso del Cajero Móvil, al iniciar esta administración se utilizaban los servicios del BNF durante 6 semanas, y al disminuirse la utilización de esta modalidad por las familias participantes, el gasto por dichos servicios se redujo a 2 semanas.*

Lo anterior responde principalmente a la distribución de responsabilidades en el proceso del pago entre el Banco y la SAS, en donde se menciona: "La SAS proveerá a su costa al Banco, los medios de transporte necesarios para el servicio de pagos, tanto aéreos como terrestres, cuando el mismo se efectuaren en lugares de difícil acceso".

No obstante, teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado, y contrastando con los resultados de análisis documentales así como de entrevistas realizadas a los beneficiarios, el equipo evaluador considera factible la modificación de dicha periodicidad a "mensual", de acuerdo al siguiente criterio:

- Los procesos previos a la autorización de desembolsos son excesivamente burocráticos, pudiendo ser corregidos por la Entidad. En ese sentido, el mayor inconveniente observado guarda relación con los medios (no digitales) en que se realizan los informes y/o reportes referentes al cumplimiento de las corresponsabilidades en salud y educación, existiendo además casos en los cuales no se tiene acceso a dichos datos por falta de provisión de los servicios y/o bienes públicos. Ej.: libretas de vacunación, kits escolares, etc.; lo cual va en contra del propósito del subprograma que asume el "acceso a los servicios públicos en forma ininterrumpida".
- La justificación de la Entidad asume que 3 de las 4 modalidades de pago, de cierta manera dificultan el cobro con mayor periodicidad, por lo que se podría realizar ajustes al respecto, adecuándose aquellas a las posibilidades reales de las familias. Ej.: ampliar IMC a través de billeteras electrónicas o estudiar otra opción.
- Los beneficiarios finales alegan que tendrán un mayor bienestar si el pago es efectuado en forma "mensual", pese al monto percibido, debido a diversos factores tales como: gastos

<sup>35</sup> Según Contrato de prestación de servicios BNF P N° 079/2011 y su Adenda BNF N° 683/2014 en donde se incorpora la modalidad "Billetera electrónica".

<sup>36</sup> Información Complementaria referente a la modalidad de pago Expediente SIMF N° 55.000/2015

imprevistos en salud (medicamentos), la relación entre plazo de espera y monto dificulta el mantenimiento del hogar, entre otros.

- En el objetivo se menciona la búsqueda del "*Fortalecimiento de los derechos ciudadanos que contribuyan a mejorar de manera digna y sostenible...*". En ese sentido, es importante tener en cuenta que parte de las TMC constituye un "Bono alimentario", a través del cual la familia complementa los ingresos para cubrir las necesidades mínimas de sustento diario, es decir, la adquisición de una canasta básica de alimentos<sup>37</sup>, cuyo cobro mensual en lugar de bimensual se traduciría en un mayor bienestar, pues dicho lapso reduce el efecto de posibles situaciones adversas que obligan su utilización para otros gastos (Ej.: enfermedad).
- Si bien es cierto que administrativamente implica mayores costos, se considera que el subprograma Tekoporã, dado su visión y misión social de lucha contra la pobreza con enfoque en la población vulnerable del país, debe priorizar e incrementar la inversión en aspectos que se traduzcan en un mayor bienestar de los beneficiarios ya incluidos, facilitando los procesos que permitan el logro de objetivos, hoy día no visualizados.

### Cobertura

En lo que respecta a la cobertura correspondiente a los dos últimos Ejercicios Fiscales (2013-2014), se observa una variación positiva del 26,5% en cuanto a las familias activas según puede notarse en el cuadro más abajo; no obstante, la cantidad de familias egresadas ha disminuido significativamente (39,4%) con respecto al año 2013, siendo este uno de los principales aspectos considerados al momento de medir el cumplimiento de objetivos.

| Año  | Cantidad de Familias Beneficiarias |              |           |           |               |
|------|------------------------------------|--------------|-----------|-----------|---------------|
|      | Inicial                            | Incorporadas | Egresadas | Inactivas | Total activas |
| 2013 | 88.162                             | 3.556        | 3.516     | 8.000     | 80.202        |
| 2014 | 80.202                             | 29.173       | 1.386     | 6.549     | 101.440       |

Fuente: Información Complementaria, Expediente SIME N° 55.000/2015

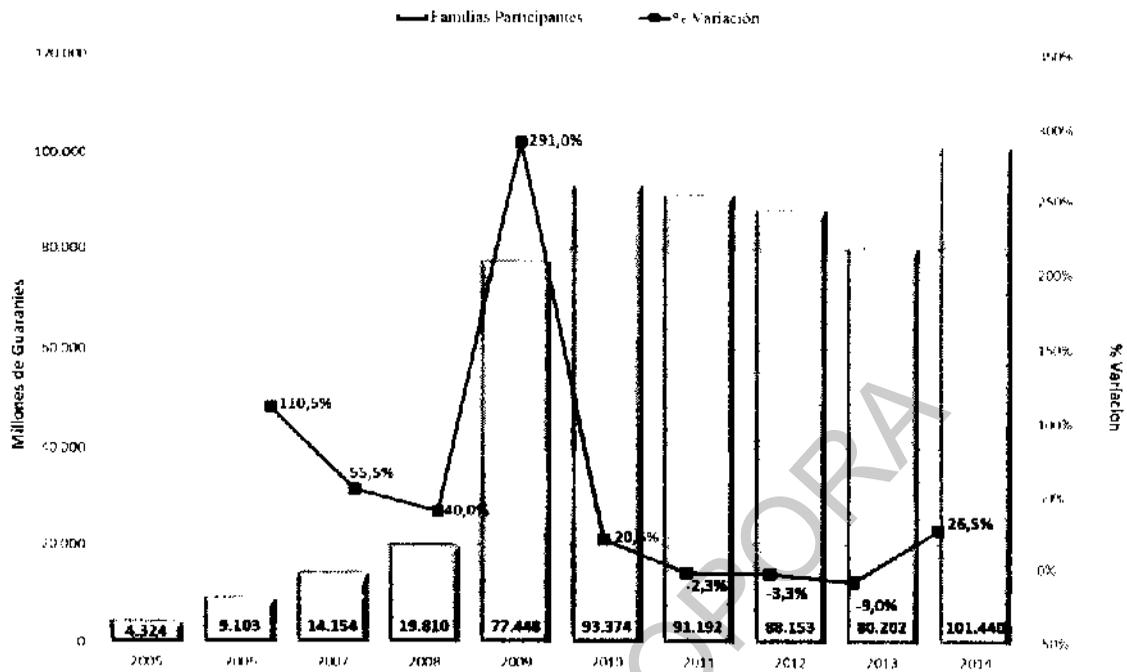
Este acontecimiento difiere en gran medida de la tendencia registrada en años anteriores; pues si bien en los primeros 6 años de vigencia del subprograma se ha ampliado consecutivamente la cobertura, con un marcada variación entre el 2008 y 2009 luego de la declaración de prioridad del Subprograma Tekoporã por el Gobierno Nacional a través del Decreto N° 1928 del 28 de abril de 2009 y la incorporación de otros grupos de beneficiarios señalado en el apartado de antecedentes; a partir del año 2011 se produjeron los primeros egresos por cumplimiento del ciclo de permanencia correspondiente a las familias ingresadas en el año 2005 (72 cuotas percibidas), situación que ha venido acompañada por la creación de las *Pensiones Alimentarias para Personas Adultas Mayores en Situación de Pobreza*; reflejadas en una reducción en la línea tendencial del siguiente gráfico:

<sup>37</sup> Constituida por el conjunto de bienes y servicios que satisfacen ciertos requerimientos mínimos, tanto alimentarios y no alimentarios, para la sobrevivencia humana; cuyo costo se denomina Línea de pobreza (LP): al 2014 el ingreso de **Gs.308.548 mensuales por persona** corresponde a **pobres no extremos** y debajo de este valor **pobres extremos**.



## EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS "Evaluación de Diseño y Gestión"

### Evolución de la Cobertura (Periodo 2005-2014)



Fuente: Balance Anual de Gestión Pública de la SAS - Año 2014 - Expediente SIMI N° 55.000.15; Información Complementaria de Antecedentes

Asimismo, cabe destacar que desde la implementación de las TMC, se han presentado otros factores internos de la gestión que fueron determinantes para la estabilidad de la cobertura anual de beneficiarios, tales como: migraciones, bajas por diversos motivos, renunciaciones, verificación de suficiencia económica, entre otros; los cuales no fueron detallados en la evolución de la cantidad de beneficiarios al cierre de cada Ejercicio Fiscal a excepción del periodo 2013-2014<sup>38</sup> en donde se observan como "inactivas"; agregando en entrevistas que dicho trabajo no es efectuado en forma rutinaria debido al déficit del personal administrativo existente a nivel central<sup>39</sup> para carga de datos de beneficiarios.

En cuanto a la cantidad de familias beneficiarias al Cierre del año 2014, la cual históricamente varía de años anteriores, se explica la ampliación de cobertura a un departamento además de 37 distritos, dado la meta institucional de "superar la barrera de las 100.000 familias" (según entrevistas realizadas); mientras que para el 2015 se han basado en la Planificación Estratégica Institucional de la Secretaría de Acción Social - PEI 2015-2018, que incluye entre sus líneas estratégicas de acción "Ampliar la cobertura de los programas y proyectos sociales existentes en la institución", a la cual se suma el análisis de la "dinámica existente entre inclusiones, exclusiones y personas inactivas por situaciones específicas". Dado esto, a criterio técnico se considera que la fundamentación realizada si bien guarda relación con el PEI, no responde a la dinámica existente cuyos resultados (2013-

<sup>38</sup> A efectos de esta evaluación, fueron considerados los datos presentados por la Entidad según expediente SIMI N° 55.000.15, según el cual se justifica la diferencia de avances registrados en el SIAF e informes institucionales oficiales.

<sup>39</sup> Asimismo, en las entrevistas se manifiesta, la conformación de un equipo en el Ejercicio Fiscal 2015, con el fin de depurar la base de datos con respecto a la cantidad de beneficiarios incorporados en forma anual al subprograma, sin que ésta se encuentre disponible al momento de la redacción del presente informe.

**EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS**  
"Evaluación de Diseño y Gestión"

2014), muestran la inconsistencia entre egresos, establecimiento de metas y respectivos avances relacionados a la cobertura de las TMC.

| Año   | Familias con TMC |         | % Avance |
|-------|------------------|---------|----------|
|       | Meta Anual       | Avance  |          |
| 2.013 | 90.570           | 80.202  | 88,6     |
| 2.014 | 112.770          | 101.440 | 90,0     |
| 2015* | 130.000          | 101.814 | 78,3     |

\*Al primer semestre del año 2015.

Fuente: SIAF, Expediente SIME N° 55.000/2015

En ese sentido, anualmente se ha incrementado la cantidad efectiva de familias beneficiarias en cumplimiento de las metas, con avances que se aproximan a las estimaciones previstas; sin embargo no se da una evolución proporcional al número de egresos visto anteriormente, en donde inclusive se obtuvo una reducción del 39,4% en el año 2014 con respecto al año anterior.

Asimismo, se destaca en este apartado, que la misión de la Entidad debió enfocarse sobre el estado de los beneficiarios al momento del egreso, a fin de conocer si las TMC realizadas han cumplido con los objetivos establecidos inicialmente, sirviendo de base para la planificación futura.

Por otra parte, en relación a datos históricos se menciona que, si bien es relevante la cuantificación de las familias beneficiadas al cierre de cada Ejercicio Fiscal; para la verificación del desempeño y cumplimiento de los objetivos es imprescindible disponer de la lista y cantidad total de familias egresadas hasta el año 2014, siendo éste dato el insumo principal para focalizar a las familias y medir los resultados logrados con la exigencia de las corresponsabilidades.

Entre los aspectos primordiales que no han sido considerados en estudios previos, se encuentran por ejemplo; la cantidad de familias:

- Total que han sido beneficiadas desde su implementación en el año 2005.
- Incorporadas anualmente, en forma discriminada (sin considerar aquellas incluidas en años anteriores).
- Pertenecientes a comunidades indígenas (dado la diferenciación en el monto).
- Egresadas anualmente (a partir del año 2011), especificando además aquellas que recibieron efectivamente las 72 cuotas y las que han sobrepasado el periodo de permanencia (más de 72 cuotas).
- Excluidas de la lista de beneficiarios, discriminando según cada caso; migración, incumplimiento de corresponsabilidades, suficiencia económica, no ubicadas en verificaciones in situ y mediante convocatorias, etc.



#### 4.2 Asistencia Socio Familiar

Tekoporâ también contempla la realización de determinados servicios complementarios a las TMC, que incluye todos los gastos operativos y en especial el *acompañamiento socio familiar*, por medio de *Guías Familiares* en territorios donde el Subprograma Tekoporâ cuenta con funcionarios de campo, siendo algunas actividades: seguimientos a través de visitas a familias participantes, talleres de capacitación relacionados a temas de Promoción Social y Educación Financiera, etc. Es importante resaltar que el acompañamiento a familias indígenas es realizado en forma diferenciada, respetando las costumbres que predominan en sus respectivas comunidades.

En ese sentido, si bien éste servicio siempre ha existido en la estructura y funciones de Tekoporâ, dado su fortalecimiento en el año 2014 que implicó además una mayor cantidad de recursos; a nivel presupuestario se optó por visualizarlo como un producto distinto dentro de la estructura de Tekoporâ como "Asistencia Socio Familiar", desprendiéndose administrativamente de las TMC desde el año 2015 para un mejor manejo de las asignaciones, pues si bien en teoría se complementan entre sí, en la práctica poseen un tratamiento distinto, que fundamenta dicho cambio.

| Año   | Familias con Asistencia Socio Familiar |        | % Avance |
|-------|--|--------|----------|
|       | Meta Anual                             | Avance |          |
| 2015* | 110.000                                | 43.000 | 39,1     |

\*Al primer semestre del año 2015

Fuente: SIAF. Expediente SIME N° 55.000/2015

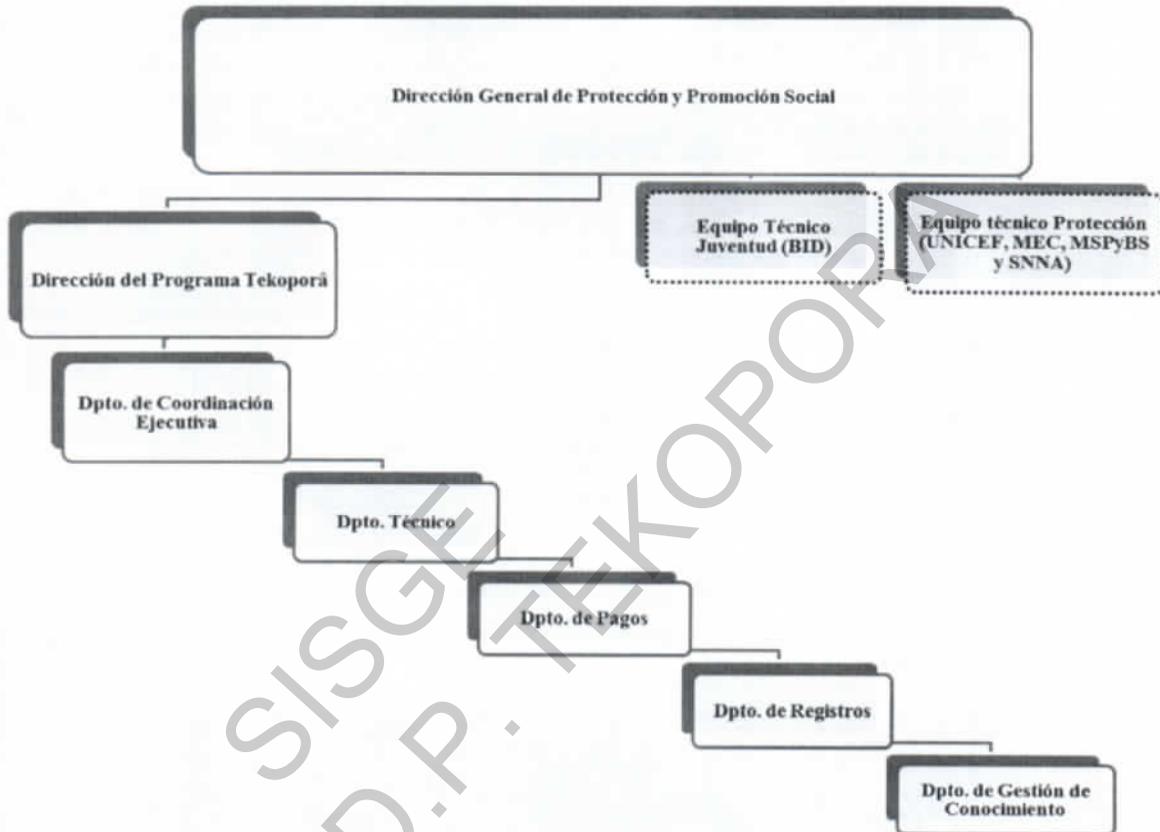
La meta establecida para el Ejercicio Fiscal 2015 contempla la asistencia a 110.000 familias, con un avance del 39,1% al primer semestre, que se relaciona mayormente a actividades de capacitación. Sin embargo, teniendo en cuenta las entrevistas realizadas a una muestra de 54 titulares de familias beneficiarias, ubicadas en distintos departamentos del país, se podría

decir que éste componente no ha sido desarrollado lo suficiente, requiriendo además una mayor coordinación interinstitucional y diversificación en el contenido de la asistencia, pues aprox. el 87% de los entrevistados ha manifestado que no ha recibido invitación para cursos o capacitación laboral, mientras que la otra parte indicó que los guías familiares brindan orientaciones para la construcción de huertas de autoconsumo.

### III. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

#### 1. Estructura Organizacional

Presupuestariamente, el Organismo Ejecutor del subprograma Tekoporá es la Presidencia de la República a través de la Secretaría de Acción Social (SAS). Asimismo, existe una Dirección encargada del desarrollo de los procesos y actividades para la entrega del bien y/o servicio a la población beneficiaria, que depende de la Dirección General de Promoción y Protección Social, en base al siguiente organigrama<sup>40</sup>:



La estructura anterior, contempla un total de 5 departamentos que trabajan en forma articulada, sin embargo dicha distribución no es consistente con la estructura organizativa visualizada en el "Manual Operativo del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas con Corresponsabilidad – Tekoporá"<sup>41</sup> y el Manual de Organización y Funciones<sup>42</sup>, las cuales deben ser actualizadas en base a la nueva organización realizada, en cuanto a dependencias, cargos, funciones, etc.

<sup>40</sup> Aprobada por Resolución 155/2015 "Por el cual se aprueba el organigrama de la Dirección General de Protección y Promoción Social de la Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República".

<sup>41</sup> Aprobado por Resolución 0595/2012 "Por la cual se aprueba el Manual Operativo del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas con Corresponsabilidad – Tekoporá".

<sup>42</sup> Documento proveído por la Entidad, según expediente SIME N° 33.860/15. Detalles: Versión 1 con fecha de vigencia 20/11/2014 de la Dirección de Gestión y Desarrollo de Personas.



**EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS**  
*"Evaluación de Diseño y Gestión"*

Asimismo, es importante destacar que si bien la cobertura es nacional, no existen oficinas al interior del país (regionales/departamentales/distritales), por lo que la mayor parte de los procesos son realizados en forma centralizada en la sede de la SAS<sup>47</sup>, a excepción de los trabajos a cargo de los Coordinadores Departamentales, Coordinadores Distritales y Guías Familiares, quienes realizan además capacitaciones, talleres y reuniones con las familias participantes.

Los Guías Familiares tienen vinculación directa con el Coordinador Distrital, quien le asigna tareas y realiza un seguimiento a su gestión y; los Coordinadores Distritales son monitoreados por los Coordinadores Departamentales.

Los Coordinadores Departamentales reciben instrucciones directas del Departamento Técnico, y se encargan del contacto con los Distritales y en determinadas ocasiones con los Guías Familiares. Los Coordinadores Departamentales deben estar en conocimiento de todas las acciones que se ejecutan en el Departamento a su cargo.

Todos los trabajadores de campo tienen contacto directo con las familias participantes, realizan el control de las corresponsabilidades. A su vez, existe la figura de las *madres líderes* dentro de cada comunidad, las cuales constituyen el nexo entre las familias beneficiarias.

Por otra parte, se resalta que la Dirección del Programa Institucional Tekoporá en forma paralela también se encuentra en coordinación con el **Equipo Técnico Juventud** del BID para proyectos de fortalecimiento en sector juventud y con el **Equipo Técnico Protección** (UNICEF, MEC, MSPyBS, SNNA) para la ejecución de proyectos de protección. Ambos equipos son organismos externos a la SAS, pero relacionadas al subprograma de estudio para su fortalecimiento.

## 2. Recursos Humanos

Con respecto a la dotación de personal que trabaja en el subprograma Tekoporá, según datos oficiales proveídos hasta el año 2014 estaba compuesta por 810 funcionarios. De los cuales, 13 son permanentes mientras que 797 son contratados, en general bajo la modalidad de "unidad de tiempo", según el siguiente detalle:

| <i>Recursos Humanos</i> |                 |                     |                        |
|-------------------------|-----------------|---------------------|------------------------|
| <i>Modalidad</i>        | <i>Cantidad</i> | <i>Ubicación</i>    |                        |
|                         |                 | <i>Sede Central</i> | <i>Descentralizada</i> |
| Permanentes             | 13              | 12                  | 1                      |
| Contratados             | 797             | 41                  | 756                    |
| <b>Total</b>            | <b>810</b>      | <b>53</b>           | <b>757</b>             |

Fuente: Expediente SIME, N° 33.860/15. Dotación de Personal de Tekoporá

En ese sentido, se tiene que el 6.5% de los recursos humanos disponibles realizan actividades en la sede central de la SAS (53 personas), que incluye el procesamiento de datos recolectados a por los trabajadores a nivel descentralizado o de campo (757 personas), los cuales en carácter de contratados se desempeñan como Guías familiares, Coordinadores/as Distritales y Departamentales; a excepción de un funcionario permanente cuyo cargo es: *Técnico de Apoyo Administrativo*. Cabe resaltar que la diferencia entre la cantidad de personal de ambas modalidades se amplió en el año 2014, que permitió llegar a una cobertura por parte de los trabajadores a nivel descentralizado del

<sup>47</sup>Sede Central de la Secretaría de Acción Social (SAS), sito en la Avenida Mariscal López el Coronel Pampliega - Fernando de la Maza.

95%<sup>44</sup> de los territorios sociales donde llega la intervención, con tendencia incremental de este servicio personal puesto que la ampliación anual familias también implica la variación en el mismo sentido de la cantidad de personal encargado del acompañamiento socio familiar y control de las corresponsabilidades<sup>45</sup>. Hasta el 2014, la relación entre la cantidad familias existentes por cada guía familiar era de aproximadamente 130x1. No obstante, se desconocen los criterios para la definición de dicha relación.

Por otra parte, dado las revisiones realizadas sobre las diferentes fuentes de información facilitadas por la Entidad, existe cierta inconsistencia entre el total de recursos humanos y su composición. Por ejemplo: para actividades de campo se menciona inicialmente a 756 personas (cuadro precedente), en el detalle figura 677 Guías familiares, 70 Coordinadores distritales y 12 Coordinadores departamentales, equivalente a un total de 759 personas; en el informe de gestión de la SAS se menciona la existencia de 668 trabajadores para esta actividad en particular, sumando tres fuentes con referencias distintas.

### 3. Mecanismos de Coordinación

La Secretaria de Acción Social de la Presidencia de la República, es la institución encargada de implementar la Política Social en el país en el marco de un sistema de protección y promoción social, dentro del cual el subprograma Tekoporã está inserto. En ese sentido, se cuenta con una base de datos informatizada denominada *Sistema de Información y Gestión de Beneficiarios (SIGBE)* de los Programas Sociales, especialmente diseñada para la inclusión de datos censales, la emisión de informes y la habilitación, incorporación y gestión de beneficiarios de programas sociales. En el año 2013, se ha diseñado e implementado dentro de esta plataforma una *planilla diagnóstica* que permite además la actualización de los datos familiares, personales y socio-económicos de las familias registradas.

Asimismo, entre las intervenciones que fortalecen la acción del Subprograma Tekoporã se encuentran las realizadas por:

Proyecto (institucional) "Kakua'a" de Inclusión Financiera: relacionada con la capacitación financiera a las familias participantes para mejorar la administración de sus recursos financieros y la posibilidad de ahorrar por medio de las cuentas habilitadas para las TMC.

Este proyecto es gestionado desde la Dirección del Programa Tekoporã en articulación con la Fundación Capital, siendo ésta última la encargada de gestionar y dictar las capacitaciones a las familias participantes, en colaboración con los Guías Familiares.

Proyecto (institucional) "Kunu'u", Protegiendo a Madres y Bebés: consistente en la entrega de kits de atención y comodidad para el recién nacido/a con el fin de reforzar el cumplimiento de la corresponsabilidad por parte de las mujeres embarazadas, titulares de derechos del Subprograma Tekoporã, y reducir la mortalidad materna y neonatal, en el marco de la Movilización Nacional "Cero Muertes Evitables" que lidera el MSPBS, con la colaboración de la SAS y la SNNA, con el apoyo de UNICEF, OPS/OMS y el sector privado.

<sup>44</sup> Gestión institucional, Memoria Anual 2014 de la SAS.

<sup>45</sup> Sin embargo, no se encontró los mecanismos de verificación de corresponsabilidades en los distritos que no cuentan con Guías Familiares.



Asimismo, para la entrega de los kits (cunas y ropas), se cuenta con el apoyo de: Tigo, MC Courier, Sueñolar, Visión Banco, Eneache, Pilar, Farmacenter, Paraguay Packaging S.A. e Itaipú Binacional.

Subprograma "Tenonderã": Dirigido a las familias que *preferentemente* están en etapa de egreso del subprograma Tekoporã, para fortalecer las capacidades de generación de sus propios ingresos de manera sostenible en el tiempo. Se entrega un "capital semilla", que consiste en un monto de dinero destinado al inicio de actividades productivas, además del acompañamiento de gestores empresariales. Para el financiamiento del presente subprograma, la SAS prevé los recursos en el Presupuesto General de la Nación (PGN) a través de una estructura independiente a la del Subprograma Tekoporã, pues la población beneficiaria también contempla familias que acceden por primera vez a una atención social.

Modelo de Intervención Integral de Juventud (MIJU): es un proyecto institucional piloto con duración de 12 meses (desde marzo 2015), que busca contribuir a la definición de *Políticas Integrales de la Juventud* que pueda ser replicado en todo el país, por medio de Planes Distritales en los distritos de Belén y Loreto del Departamento de Concepción, en articulación con la Secretaría de la Juventud y otras instituciones Públicas<sup>46</sup>, así como gobiernos locales, departamentales y la cooperación técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El modelo mencionado, impulsa iniciativas y el liderazgo joven a través de acciones de promoción con 2.000 apoyos económicos dirigido a estudiantes de la Educación Superior de entre 12 y 17 años, cuyas familias egresan del subprograma Tekoporã; con miras a la reinserción educativa de los jóvenes, el adecuado uso del tiempo libre y la mejora en las condiciones de salud.

Por otra parte, como uno de los criterios para el acceso al subsidio consiste en las corresponsabilidades basadas en el acceso a servicios públicos que provee el Estado; se ha integrado un modelo de gestión que coordina acciones con las demás instituciones públicas encargadas de las políticas sociales sectoriales, los servicios sociales y la promoción social/comunitaria, para que funcionen en red dentro de la perspectiva de reducir la pobreza, la desigualdad y superar diversas formas de exclusión. Ej.: MJ, MI, MSPYBS, MEC, INDI, SENADIS, MM, etc. No obstante, teniendo en cuenta las visitas in situ realizadas a varios distritos con familias beneficiarias de las TMC, la articulación entre los servicios públicos no se da en forma homogénea.

Con respecto a la corresponsabilidad en Educación, actualmente se realiza el cruce de datos con el Ministerio de Educación y Cultura a través del número de cédula de identidad de los niños/as pertenecientes a las familias beneficiarias de las TMC, a fin de verificar que todos/as se encuentren matriculados en instituciones educativas, lo cual ha significado un gran avance para el acompañamiento socio-familiar debido que anteriormente esta tarea era realizada teniendo como insumo la lista proveída por los guías familiares, que dificultaba y retrasaba el procesamiento de datos.

Ahora bien, para la comprobación del cumplimiento de corresponsabilidades en Salud, el cruce de información no es homogéneo como en el caso de la Educación, debido que los datos recogidos a través del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social no poseen un formato estándar aplicado a nivel país, y hasta la fecha se traduce en un cuello de botella al momento de procesar los datos, siendo éste uno de los aspectos clave promovidos.

<sup>46</sup> SNNA, SNPP, MSPyBS, MEC, SENADIS, Municipios de Loreto y Belén.

El subprograma Tekoporá además, es parte del Programa Nacional de Reducción de la Pobreza "Sembrando Oportunidades", que coordina y aglutina las acciones de las diferentes instituciones públicas (23 en total) para dar respuestas simultáneas en el acceso a la alimentación, a la salud, a la educación, al agua potable, a una vivienda segura y confortable, al trabajo y a nuevas y mejores oportunidades de ingresos para las familias más vulnerables de Paraguay<sup>47</sup>.

En ese sentido, se ha constatado a través de visitas in situ que las familias ubicadas en los distritos priorizados por el Programa "Sembrando Oportunidades" poseen mayores facilidades para el cumplimiento de las corresponsabilidades debido a la concentración de las demás políticas sectoriales que intervienen en zonas específicas del país, mientras que a las demás les dificulta y no resulta suficiente el monto percibido, dado el costo elevado para el cumplimiento de las corresponsabilidades por aspectos como: distancia de los centros asistenciales, estado de caminos, medios de transporte costosos, déficit en medicamentos, falta de provisión de materiales y útiles escolares, falta de distribución del complemento nutricional.

SISGE  
D.P. TEKOPORA



**EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS**  
*"Evaluación de Diseño y Gestión"*

**IV. RECURSOS FINANCIEROS**

El subprograma "Tekoporá" para el periodo 2013-2015 ha tenido como principal fuente de financiamiento las asignaciones específicas realizadas por el Estado a través de los Recursos del Tesoro o Fuente 10 (FF 10), contando además hasta el año 2013 con Recursos Institucionales o Fuente 30 (FF30) en carácter de donación por parte de China-Taiwán; puesto que los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) no pueden ser financiados con créditos internacionales reembolsables<sup>48</sup>.

**Recursos Financieros por Fuente de Financiamiento**  
(En millones de Guaraníes)

| <i>Fuente</i> | <i>Plan Financiero (PLF)</i> |                |                | <i>Variación %<br/>2013-2015</i> |
|---------------|------------------------------|----------------|----------------|----------------------------------|
|               | <i>2013</i>                  | <i>2014</i>    | <i>2015*</i>   |                                  |
| Fuente 10     | 170.823                      | 236.794        | 302.258        | 76,9                             |
| Fuente 30     | 27.163                       | 0              | 0              | -100,0                           |
| <b>Total</b>  | <b>197.986</b>               | <b>236.794</b> | <b>302.258</b> | <b>52,7</b>                      |

\*Al primer semestre de 2015 (30/06/2015)

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF

El Plan Financiero atribuido a éste en los últimos dos años (2013-2014) representó en promedio el 17,2% del total asignado a la Presidencia de la República<sup>49</sup>; ascendiendo a 22% para el Ejercicio Fiscal 2015. Esta tendencia positiva, equivale además en una variación de 52,7% en el monto asignado al subprograma Tekoporá en el año 2015 respecto al 2013.

Según la distribución de recursos por grupo de gastos, la mayor parte corresponde a "Transferencias", siendo esto coherente con la misión institucional, cuyo principal costo deriva de la entrega de su producto estratégico, es decir, las TMC a familias en situación de pobreza. Por otro lado, los gastos en concepto de "Servicios Personales" si bien guarda relación con el pago de salarios del personal, también se encuentra vinculado a la contratación del personal que realizan seguimiento y monitoreo al proceso, así como asistencia socio-familiar a las familias, incluyendo capacitaciones; a fin de garantizar el cumplimiento de las corresponsabilidades durante el periodo de participación (6 años).

**Recursos Financieros por Grupo de Gastos**  
(En millones de Guaraníes)

| <i>Grupo del Gasto</i>          | <i>Plan Financiero(PLF)</i> |                |                | <i>% Participación<br/>en el PLF 2014</i> |
|---------------------------------|-----------------------------|----------------|----------------|---|
|                                 | <i>2013</i>                 | <i>2014</i>    | <i>2015*</i>   |   |
| 100 Servicios Personales        | 19.080                      | 22.133         | 28.917         | 9,3                                       |
| 200 Servicios No Personales     | 5.607                       | 4.825          | 7.215          | 2,0                                       |
| 300 Bienes de Consumo e Insumos | 1.264                       | 473            | 483            | 0,2                                       |
| 500 Inversión Física            | 177                         | 219            | 848            | 0,1                                       |
| 800 Transferencias              | 171.858                     | 209.144        | 264.794        | 88,3                                      |
| <b>Total</b>                    | <b>197.986</b>              | <b>236.794</b> | <b>302.258</b> | <b>100</b>                                |

\*Al primer semestre de año 2015 (30/06/2015)

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF

<sup>48</sup> Artículo 12 de la Ley N° 4.087, 2011 "De Regulación de Transferencias Monetarias Condicionadas"

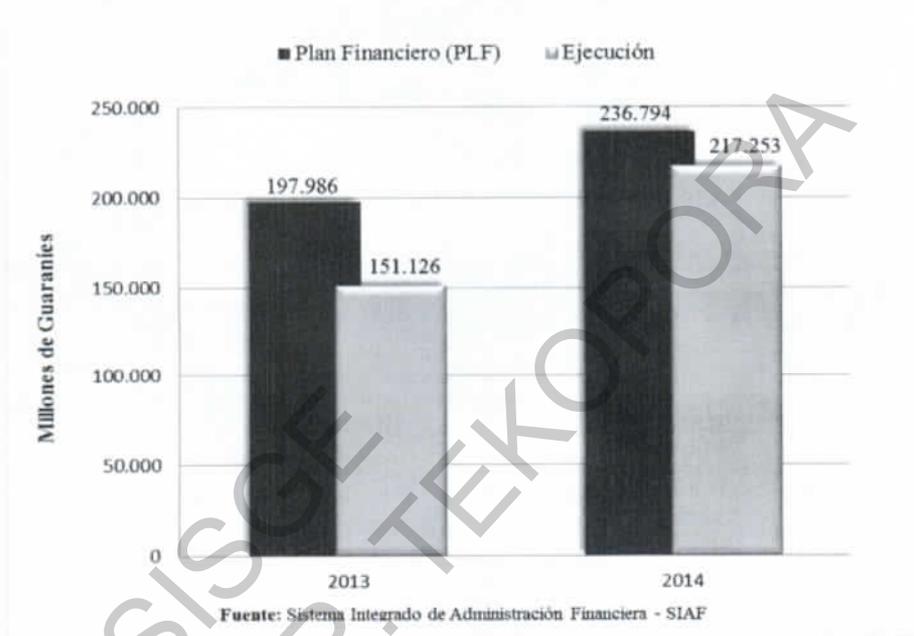
<sup>49</sup> Plan Financiero de la Presidencia de la República al Cierre del Ejercicio Fiscal 2013-2014.

## EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS "Evaluación de Diseño y Gestión"

En concordancia con lo anteriormente mencionado, en el año 2015 se presentaron dos fenómenos que justifican los incrementos observados en el Plan Financiero; por un lado la incorporación de nuevas familias beneficiarias y; por otro, el incremento en el monto de los subsidios concedidos desde el mes de enero del año 2015 según Resolución N° 109/2015 de la SAS, consistente en la aplicación del 12% adicional.

En lo que respecta a la *ejecución financiera* de los dos últimos Ejercicios Fiscales 2013-2014, se ha observado un mejor desempeño relacionado a la ejecución del año 2014 con respecto a lo planificado, superior en 15,4% al año anterior, como puede observarse:

### Ejecución con respecto al Plan Financiero (Periodo 2013 – 2014)



Del total ejecutado, que corresponde a aproximadamente G. 217.253 millones, las Transferencias (Grupo 800) representaron el 87,7% por encima de los otros gastos, incluyendo el pago en concepto de "Servicios personales"; siendo coherente nuevamente con la misión de la Institución. Asimismo, las variaciones interanuales en la ejecución son reflejos directos del incremento en la asignación según el ámbito de gasto, por ejemplo: el enfoque sobre la "promoción" de Tekoporâ en el año 2014 ha llevado a adquirir una mayor dotación de personal para cumplir el rol de Guías Familiares, Coordinadores Distritales y Coordinadores Departamentales (aprox. de 300 a 700) que infirió sobre el monto otorgado en concepto de salarios (promedio de G. 1.900.000<sup>50</sup> para cubrir costos básicos derivados de las visitas familiares, elaboración de informes, etc.).

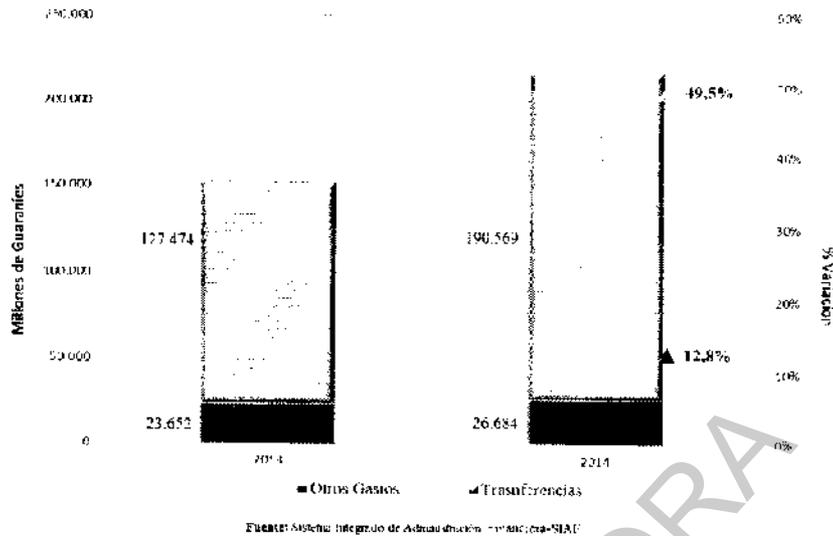


<sup>50</sup> Memoria de Justificación de los montos programados (Reporte PRIVER01)- Año 2014.

# EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS

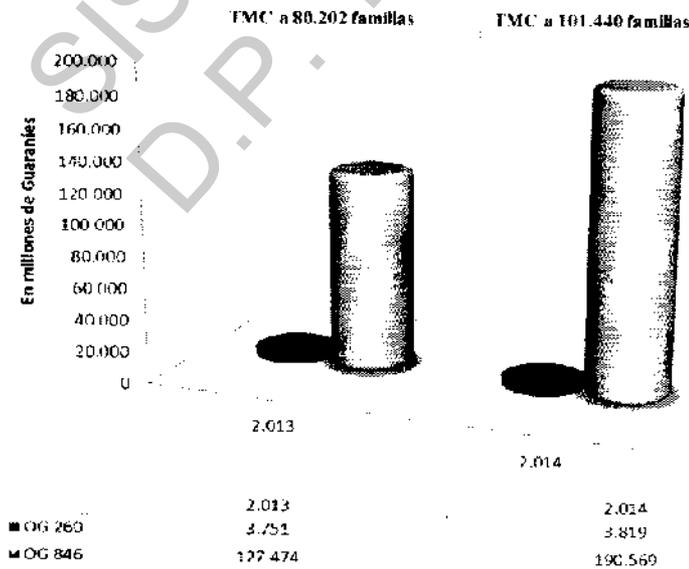
## "Evaluación de Diseño y Gestión"

### Preponderancia de las TMC en la Ejecución Financiera



No obstante, al contrastar los principales rubros de ejecución financiera con el avance productivo que guarda relación con la cobertura de las TMC, se pudo notar la disparidad entre los resultados al cierre de cada Ejercicio Fiscal analizado, considerando que para una ampliación de aproximadamente el 26,5% en la cobertura se ejecutó prácticamente el doble de recursos en el año 2014, agregando que recién en el mes de octubre se ha alcanzado a 101.440 familias beneficiarias, cuyo monto de subsidio oscilaba entre G. 115.000 y G.290.000 (hasta el 2014).

### Evolución de la Cobertura vs. Ejecución Presupuestaria



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera y Expediente SIME N. 55.000/15.

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS  
 "Evaluación de Diseño y Gestión"

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta los aspectos mencionados anteriormente, acerca del Diseño y Gestión del Subprograma "Tekoporá" durante el periodo de análisis, se desprenden las siguientes conclusiones y recomendaciones:

| Nro. | Conclusiones   | Recomendaciones  |
|------|--|--|
| 1    | La problemática que dio origen al subprograma Tekoporá se encuentra debidamente justificada, teniendo en cuenta principalmente los niveles de pobreza existentes y la experiencia de otros países con resultados positivos que llevaron a considerar a las TMC como una alternativa válida de lucha contra la pobreza.   |  |
| 2    | En cuanto a la definición de objetivos, se ha presentado cierta inconsistencia referente al contexto de intervención, siendo algunos instrumentos más estrictos que otros pero no homogéneos entre sí respecto a: problemática abordada, población beneficiaria, servicios públicos y periodicidad.  | Uniformar los objetivos del subprograma, los cuales deben ser claros y específicos en cuanto al ámbito de intervención (no perder el enfoque para la provisión efectiva de los bienes y/o servicios brindados) a fin de facilitar el monitoreo de su cumplimiento.   |
| 3    | El horizonte de culminación del Subprograma Tekoporá no se encuentra explícito en el Objetivo.<br><br>Al respecto, al comparar la población total en situación de pobreza (aprox. 1.530.000 personas) con la cobertura de las TMC al 2014 (aprox. 551.183 personas), se presume que aprox. el 36% de la población en situación de pobreza forman parte del Subprograma Tekoporá. Sin embargo, dado la disparidad de instrumentos técnicos de referencia, la correspondencia entre éstas es incierta. | Medir la preponderancia específica de la realización de las TMC sobre los niveles de pobreza del país en un periodo de tiempo determinado, que permitirá precisar el objetivo institucional y a partir de ello la existencia del Subprograma. <u>Ej.</u> : Reducción del 10% de la Pobreza total del País. |
| 4    | Los indicadores existentes en el PEI apuntan a nivel muy superior y dependientes de factores externos a la institución.  | Incorporación de indicadores acordes con el bien y/o servicio entregado por la Institución. <u>Ejemplo</u> : cobertura de las TMC (ingresos, egresos, etc.) respecto a la pobreza total, costo de asistencias, etc.  |
| 5    | Se constató diferencias en el bienestar y economía de los beneficiarios según el distrito visitado, teniendo algunos de éstos incluso: negocios como despensas, casa de material y automóvil.  | Se sugiere la revisión o actualización de los instrumentos y mecanismos de focalización de beneficiarios, en especial del Índice de Calidad de Vida a fin de priorizar los distritos de pobreza extrema y asignar correctamente los recursos.  |



EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS  
*"Evaluación de Diseño y Gestión"*

|   |   |  |
|---|---|--|
| 6 | <p>El proceso de selección de beneficiarios finales a través de una "Mesa de Participación Ciudadana" es muy subjetivo, en contravención a la aplicación previa de instrumentos técnicos.</p> <p>En ese sentido, se ha constatado que en experiencias pasadas la exclusión de potenciales beneficiarios por decisión de dicha Mesa, sin fundamentos válidos, comprobado in situ por autoridades de la SAS.</p>  | <p>Se considera que el proceso final de selección debe ser realizado en la Sede Central de la SAS a través de los instrumentos técnicos aplicados: IPG e ICV, y la Mesa de Participación Ciudadana actuar como contraparte verificadora: reclamos, denuncias, etc.</p>   |
| 7 | <p>Al 2014, se da una relación de aprox. 130 familias por cada guía familiar contratado, existiendo aún distritos pendientes de cobertura en cuanto a esta asistencia, desconociéndose la forma en que son verificados las corresponsabilidades de las familias para éstos casos.</p>   | <p>Realizar un estudio enfocado en determinar la relación óptima entre guías familiares y familias beneficiarias, teniendo en cuenta para ello todos los factores de influencia como: incorporación/egreso anual de familias, costos de visitas (distancia), etc.; a fin de evaluar la pertinencia de ampliar o reducir el número el personal asignado tanto para las verificaciones como asistencias socio-familiares.</p>  |
| 8 | <p>Dependiendo de la ubicación de las familias beneficiarias, existen mayores facilidades para el cumplimiento de las corresponsabilidades debido a la concentración de políticas sectoriales. Asimismo, según las entrevistas tanto a autoridades del Subprograma Tekoporá como a los titulares de 58 familias beneficiarias, el mayor cuello de botella para el cumplimiento de las corresponsabilidades es el Sector Salud, perdiendo en cierta parte el enfoque del objetivo que dio origen a su implementación: "...ejercicio efectivo de sus derechos a: alimentación, salud, educación; incrementando el aumento del uso de servicios básicos y el fortalecimiento de las redes sociales".</p> | <p>Impulsar una mayor y mejor coordinación con los demás programas sociales, considerados como principales aspectos que contribuyen al cumplimiento de objetivos institucionales, pues actualmente el subprograma asume el acceso a los servicios públicos en forma ininterrumpida, sin embargo en la realidad esto no es constatado, siendo imprescindible la intervención del Estado y sus Entidades/Políticas sectoriales en forma uniforme dentro del territorio nacional.</p> |
| 9 | <p>Los medios de remisión y formatos de informes relacionados al cumplimiento de corresponsabilidades por sectores abordados, no son homogéneos. A su vez, no se encuentran sistematizados (a excepción de la matriculación de alumnos en las instituciones educativas) derivando en dificultades al momento de procesar los datos.</p>   | <p>Uniformar la metodología de verificación de corresponsabilidades en los sectores de referencia, principalmente en lo que respecta al sector salud, apuntando a la sistematización global de los datos.</p>  |

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS  
"Evaluación de Diseño y Gestión"

|    |   |   |
|----|---|---|
| 10 | <p>Dado el contraste de datos para el periodo de análisis se menciona que el Subprograma Tekoporã posee una tendencia incremental en cuanto a la cobertura, provisión de bienes y servicios así como recursos financieros requeridos; aunque las variaciones interanuales observadas no han sido proporcionales entre sí, dándose una inconsistencia en los niveles de crecimiento, puesto que para una ampliación de aproximadamente el 26,5% en la cobertura se ejecutó prácticamente el doble de recursos.</p> | <p>Resulta válido considerar la opción de centrarse en las familias que ya perciben el beneficio social de las TMC, antes que ampliar la cobertura. <u>Ej.</u>: considerando una asignación mensual antes que bimensual, adecuación del monto según un estudio que contemple los costos reales incurridos en educación, salud y alimentación (dado las condiciones actuales), mayor presencia de las intervenciones de carácter social (como capacitaciones productivas), etc.</p>  |
| 11 | <p>Si bien esta evaluación se basa principalmente en el periodo 2013-2014 y la entidad ha presentado los datos de referencia, disponiéndose además de la cobertura histórica del subprograma desde su implementación; sobresale la inexistencia de registros precisos sobre la depuración de la base de datos, que incluye las inclusiones y/o exclusiones en forma detallada según cada caso, como por ejemplo: la cantidad de familias egresadas.</p>   | <p>Depurar la base de datos histórica del Subprograma Tekoporã, desde su implementación en el año 2005, en relación a la cantidad de familias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Total que han sido beneficiadas desde su implementación en el año 2005.</li> <li>- Incorporadas anualmente, en forma discriminada (sin considerar aquellas incluidas en años anteriores).</li> <li>- Pertenecientes a comunidades indígenas (dado la diferenciación en el monto).</li> <li>- Egresadas anualmente (a partir del año 2011), especificando además aquellas que recibieron efectivamente las 72 cuotas y las que han sobrepasado el periodo de permanencia (más de 72 cuotas).</li> <li>- Excluidas de la lista de beneficiarios, discriminando según cada caso; migración, incumplimiento de corresponsabilidades, suficiencia económica, no ubicadas en verificaciones in situ y mediante convocatorias, etc.</li> </ul> |
| 12 | <p>La ampliación anual de la cobertura no se encuentra debidamente justificada, pues no responde a la dinámica existente, cuyos resultados (2013-2014) muestran la inconsistencia entre egresos de familias (-39,4%), establecimiento de metas y respectivos avances relacionados a la cobertura de las TMC. Asimismo, las estimaciones no son realizadas en base a resultados obtenidos en años anteriores, y tampoco se ha verificado algún estudio sobre las</p>   | <p>Se recomienda la inclusión de nuevas familias beneficiarias en una sola etapa del año, por lo que los procesos de selección deberían realizarse con un plazo de antelación para confirmar la cantidad exacta de familias aprobadas para su incorporación y verificar los recursos financieros para el efecto. Esto de modo a reducir la variación en el flujo de ingresos de beneficiarios inconsistente con el desempeño financiero.</p> <p>Asimismo, en la planificación productiva mensual se</p>   |



**EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS**  
*"Evaluación de Diseño y Gestión"*

|    |   |   |
|----|---|---|
|    | tendencias reales y sus efectos.  | deberá prever y definir el mes en que se proyecta cierta cantidad de egresos de los beneficiarios, la cantidad que se mantendrá, inclusive si existen reemplazos (puede que sea exacto o no).                                 |
| 13 | Según las entrevistas a la muestra de 58 titulares de familias beneficiarias, no existen retrasos en el pago "bimensual" de las TMC, no obstante dicha periodicidad dado las condiciones actuales, no permiten cubrir los gastos imprevistos por ejemplo en materia de salud (compra de medicamentos), lo cual afecta al cumplimiento de las corresponsabilidades.                | Se debe priorizar e incrementar la inversión en aspectos que se traduzcan en un mayor bienestar de los beneficiarios ya incluidos y faciliten los procesos para el logro de objetivos como el <u>pago mensual</u> de las TMC. |
| 14 | Se destaca la transmisión de dependencia que las TMC generan en la población beneficiaria, según las entrevistas realizadas a 58 titulares de familias beneficiarias de distintos distritos del país, donde todos esperan seguir en un programa de asistencia similar al finalizar su periodo de permanencia en el Subprograma Tekoporá, no siendo éste el fin último perseguido. | El subprograma Tekoporá debe enfocarse sobre el egreso de familias beneficiarias a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos plasmados inicialmente.  |

SISGE  
D.P. TEKOPORÁ

## VI. GLOSARIO

**Evaluaciones:** Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

**Indicadores de Desempeño:** herramientas de seguimiento que entrega información cuantitativa o cualitativa respecto del logro o resultado en la provisión de los bienes o servicios generados por las entidades públicas.

### Ámbitos de Control de Indicadores:

- *Proceso:* Actividades o prácticas de trabajo vinculadas con la ejecución o forma en que el programa produce los componentes.
- *Producto:* Logros del programa a nivel de componentes (bienes y/o servicios).
- *Resultado:* Implican un mejoramiento significativo y, en algunos casos, perdurable en el tiempo en alguna de las condiciones o características de los beneficiarios que se plantearon como esenciales en la definición del problema que dio origen al programa

### Dimensiones:

- *Eficiencia:* Describe la relación entre dos magnitudes; la provisión física de un producto y los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto.
- *Economía:* Se relaciona con la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos de su misión institucional.
- *Calidad:* Mide aspectos tales como; oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención.

**Matriz de Marco Lógico:** Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.

**Monitoreo:** Proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, como indicadores, estudios, diagnósticos, entre otros, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto a los resultados esperados.

**Población Objetivo:** Población que un programa/subprograma tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.

**Población Potencial:** Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa/subprograma y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.

**Pobreza:** Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

**Pobreza extrema:** Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso



## EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS

### *"Evaluación de Diseño y Gestión"*

tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

**Presupuesto por Resultados:** técnica presupuestaria cuyo objetivo es mejorar la eficiencia y eficacia del Gasto Público, promoviendo la transparencia en la gestión de las instituciones a través de la utilización sistemática de la información de desempeño para la toma de decisiones.

**Programa:** El instrumento presupuestario destinado a cumplir las funciones del Estado y sus planes a corto plazo y por el cual se establecen objetivos, resultados y metas a cumplirse mediante un conjunto de acciones integradas y obras específicas coordinadas, empleando los recursos humanos, materiales y financieros asignados a un costo global y unitario. Su ejecución queda a cargo de una unidad administrativa.

**Programas Estratégicos:** Son los programas cuyas metas priorizadas por el Gobierno Nacional, contribuirán a asegurar el ejercicio de los derechos básicos, promoción de las personas hacia mejores niveles de vida y bienestar, generando capacidades, facilitando oportunidades, fortaleciendo el capital humano y social.

**Subprograma:** La división de programas complejos a fin de facilitar la ejecución en un campo específico. En el subprograma se fijan metas parciales que serán alcanzadas mediante acciones concretas y específicas por unidades operativas

**Unidad responsable:** Área administrativa de las dependencias y, en su caso, de las entidades que debe rendir cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra para contribuir al cumplimiento de los programas comprendidos en la estructura programática autorizada al ramo o entidad.

**Proyecto:** Es el conjunto de obras que se realizarán dentro de un programa o subprograma de inversión para la formación de bienes de capital. Su ejecución estará a cargo de una unidad administrativa capaz de funcionar con eficacia en forma independiente.

**Recomendaciones:** Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en evaluaciones externas, cuyo propósito es contribuir a la mejora del programa.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

Impacto de los programas TEC en el trabajo infantil. SAS/OIT, Año 2007.

Monitoreo externo de la Interacción y articulación de actores operativos del programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (Tekoporã y Propais II-componente TCI). CEPADES/DIPLANP, Año 2010.

Monitoreo externo de la Interacción y articulación de actores operativos del Programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (Tekoporã y Propais II - Componente TCI). CEPADES/DIPLANP, Año 2010.

Monitoreo externo de la interacción y articulación de actores operativos del Programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad "Mesas de Participación Ciudadana". COPLANEA/DIPLANP, Año 2010.

Impacto del Programa Tekoporã "Resultados de Estudios Cualitativos y Cuantitativos de Seguimiento y Evaluación". DIPLANP, Año 2011.

"Evaluación de impacto De Tekoporã". SER/DIPLANP, Año 2011.

El impacto del programa Tekoporã de Paraguay en la nutrición, el consumo y economía local. Federico Barrios (Coordinador), Luis A Galeano y Susana Sánchez, Año 2008.

Los logros y las carencias de las Transferencias de Efectivo Condicionadas: Evaluación del Impacto del Programa Tekoporã del Paraguay. Fábio Veras Soares y otros, Año 2008.

Impacto del Programa Tekoporã en la asistencia escolar. Invertir en la Gente. UNICEF/PNUD/UNFPA, Año 2010.

Informe de Gestión de la Secretaría de Acción Social, Año 2010 y 2014.

Memoria de la Gestión institucional de la Secretaría de Acción Social, Año 2014.

Informe Presidencial al Congreso y a la Nación. Julio del 2015.

Módulo para la inclusión al Programa Tekoporã de las Personas con Discapacidad Severa. Año 2015.

Plan Estratégico Institucional (PEI) 2015- 2018.

Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos/ Encuesta Permanente de Hogares 2014.

Publicaciones oficiales de la Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República a través de su sitio web: <http://www.sas.gov.py/>.



**EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS**  
*"Evaluación de Diseño y Gestión"*

**VIII. ANEXOS**

**Anexo I**

**Evaluación del Subprograma "Tekoporá"**

**Trabajo de Campo – 6 al 17 de Julio 2015**

**Objetivo:** Realizar entrevistas y encuestas de verificación y satisfacción a autoridades y beneficiarios de los distintos distritos del País donde Tekoporá interviene.

**Metodología**

La metodología consistió en la realización de entrevistas a guías familiares, coordinador distrital/departamental y titulares de las familias beneficiarias en base a un cuestionario con preguntas semiestructuradas en donde se abordó temas referentes a:

- Conocimiento del Objetivo de Tekoporá por parte de beneficiarios.
- Presencia del guía familiar en las zonas en donde se aplicó la encuesta.
- Atrasos en las transferencias monetarias.
- Satisfacción del monto recibido, la asistencia del guía y las capacitaciones recibidas.
- Verificación de la proximidad de servicios de salud y educación y estimación de los gastos incurridos en los mismos.
- Expectativas al egresar de Tekoporá.

La muestra de los distritos seleccionados incluye una mirada transversal a los lugares tanto urbanos/suburbanos como rurales. En total se visitaron 9 Departamentos y 10 distritos, y se entrevistó a 58 titulares de las familias beneficiarias según se detalla a continuación:

| <i>Departamento/Distrito</i> | <i>Cantidad (personas)</i> | <i>Fecha</i> |
|------------------------------|----------------------------|--------------|
| Misiones/San Ignacio         | 4                          | 6/07/15      |
| Itapúa/Cnel. Bogado          | 2                          | 7/07/15      |
| Alto Paraná/Minga Guazú      | 3                          | 7/07/15      |
| Alto Paraná/Itakyry          | 4                          | 8/07/15      |
| Canindeyú/Manduará           | 6                          | 9/07/15      |
| Paraguari/Escoobar           | 8                          | 13/07/15     |
| Caaguazú/Cantera Boca        | 5                          | 14/07/15     |
| San Pedro/Santa Rosa         | 10                         | 15/07/15     |
| Concepción Ybu Yau/Horqueta  | 10                         | 16/07/15     |
|                              | 6                          | 17/07/15     |
| <b>Total</b>                 | <b>58</b>                  |              |

### Funcionarios Entrevistados

- Coordinador Distrital San Ignacio
- Secretaria de la Mujer/Coordinación con Tekoporá San Ignacio
- Coordinadora Distrital Itakyry/Chino Cue
- Guía Familiar Itakyry
- Coordinador Departamental Concepción
- Guía Familiar Santa Rosa

### Resultados del Trabajo de Campo

De acuerdo al trabajo realizado en campo, a través de la observación directa y la información recabada por medio de entrevistas y encuestas a la muestra anteriormente señalada, se puede aportar lo siguiente:

- El 80% de los entrevistados no conocía los objetivos del programa, aunque si sabían de las condiciones y/o requisitos para el cobro de la transferencias monetarias.
- El 85% manifestó que conoce al guía familiar y que lo visita en un periodo de 1 semana a 1 mes. Un 15% manifestó no conocer al guía familiar. Del total de entrevistados solo el 70% manifestó que el guía familiar controla los documentos.
- Existen disparidad en los montos recibidos, observándose que personas con cantidad de hijos iguales reciben montos diferentes, pudiendo deberse a desactualizaciones de registros censales o errores u omisiones en los mismos.
- Un 90% manifestó que no está conforme con el monto recibido y que el mismo ayudaría de una manera más significativa si fuera mensual, ya que los gastos de educación y salud (gastos de traslado, medicamentos, alimentación, etc.) exceden el monto en varia ocasiones. En ese sentido, en los lugares visitados se constató que existen distancias significativas para llegar principalmente a los centros de salud, además del mal estado de los caminos, factores que influyen en el bienestar de los beneficiarios. Todos han manifestado haber gastado más de 100 mil guaraníes en las consultas, ya sea por medicamento o traslado.
- Un 87% ha manifestado que no ha recibido invitación para cursos o capacitación laboral.
- El 100% de los entrevistados manifestó que anteriormente hubo retrasos en los pagos en lapsos que iban de 4 a 7 meses, sin embargo acaulemente se recibe cada 2 meses sin inconvenientes.
- Un 60% manifestó que ha mejorado su condición de vida, mientras que el 40% restante no ha percibido mejora. El 100% de los encuestados ha dicho que al finalizar el programa espera seguir en un programa de asistencia similar.
- Se constató que existen beneficiarios con un que poseen mejores condiciones económicas que otros, teniendo incluso negocios como despensas, casa de material, automóvil, lo que



EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS  
*"Evaluación de Diseño y Gestión"*

hace suponer la necesidad de una revisión o actualización del Índice de Calidad de Vida, a fin de priorizar los recursos a las familias de pobreza extrema.

- Solo una persona manifestó que no ha recibido trato agradable o amable por parte del guía familiar.

SISGE  
D.P. TEKOPORA

**EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS**  
*"Evaluación de Diseño y Gestión"*

**Coordinación General**

**Dirección General de Presupuesto**

*Oscar Lovera*

**Difusión**

**Unidad Técnica y de Difusión**

*Elba Mencía*

**Coordinación**

**Coordinación de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público**

*Teodora Recalde*

**Supervisión y Edición**

**Departamento de Evaluación del Gasto Público**

*Montserrat Díaz*

**Evaluación**

**Departamento de Evaluación del Gasto Público**

*Elva Espínola*

**Dirección General de Presupuesto**

**Subsecretaría de Estado de Administración Financiera**

**Ministerio de Hacienda**