

Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable – Programa de apoyo a la gestión del Ministerio de Hacienda en materia de política social y de empleo - ATN/OC-11770-PR

Dirección de Estudios Económicos, Sub Secretaría de Estado de Economía del Ministerio de Hacienda (DEE-UEP/MH).

Perfil sectorial y evaluación cualitativa del programa Tekoporã

Segundo producto de la Consultoría “Perfil Sectorial y Evaluación Cualitativa de los Programas Tekoporã y Abrazo”.

Dra. Verónica Serafini Geoghegan

Junio, 2015

Índice

Siglas y acrónimos	3
I. Breves aspectos conceptuales y metodológicos	6
1.1 La pobreza y las políticas públicas	6
1.2 El contenido de una evaluación cualitativa de proceso	7
II. Pobreza y políticas públicas en Paraguay	8
2.1 El perfil de la pobreza.....	8
2.2 Las intervenciones públicas contra la pobreza.....	11
2.3 El gasto social en Paraguay: protección social, Tekoporã.....	14
III. Programa TEKOPORÃ	16
3.1 Antecedentes en América Latina.....	16
3.2 Características del Programa.....	17
IV. Evaluación de procesos	21
4.1 Los principales procesos del Programa	21
4.2 Consideraciones generales	22
4.3 Selección/focalización.....	24
4.4 Control de corresponsabilidades y otras prestaciones de Tekoporã	26
4.5 Pago.....	28
4.6 Principales hallazgos y medidas de acción en los procesos analizados	30
V. Conclusiones y recomendaciones	32
5.1 El marco normativo.....	32
5.2 La gestión de la información.....	32
5.3 Los instrumentos	33
5.4 La coordinación interinstitucional.....	34
5.5 La satisfacción de las familias	35
5.6 El enfoque territorial: participación ciudadana y gobiernos locales.....	35
5.7 El enfoque de género	36
5.8 Monitoreo y evaluación.....	36
Anexo 1. Entrevistas realizadas	41
Anexo 2. Instrumentos aplicados	42

Siglas y acrónimos

CEPADES	Centro Paraguayo de Estudios de Desarrollo Económico y Social
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CPES	Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
ENREP	Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza
IPS	Instituto de Previsión Social
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MECIP	Modelo Estándar de Control Interno
METSS	Ministerio del Empleo, Trabajo y Seguridad Social
MI	Ministerio del Interior
MO	Manual Operativo
MPC	Mesas de Participación Ciudadana
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PANI	Programa Alimentario Nutricional Integral
PEES	Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIO	Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades
PPDS	Política Pública para el Desarrollo Social
PROAN	Programa de Asistencia Nutricional
SAS	Secretaría de Acción Social

Introducción

La promoción y reivindicación de derechos, desde la perspectiva de la protección integral y la participación protagónica de la población es una obligación del Estado paraguayo, como tales deben ser considerados sujetos sociales con capacidades y potencialidades propias en el contexto de su familia y su comunidad. La familia y la comunidad son espacios privilegiados de protección en los cuales pueden darse las transformaciones sociales a partir de una adecuada intervención pública que, en el marco de un enfoque de derechos, potencie las oportunidades y sinergias que allí se desarrollan.

La pobreza, en sus múltiples dimensiones, constituye una de las formas más importantes de violación de los derechos, tanto por las causas que la generan como por las formas en que se manifiesta. De ahí la importancia de abordar la problemática con estrategias específicamente dirigidas a su reducción.

Las políticas de protección social constituyen en América Latina uno de los pilares de la reducción de pobreza. En Paraguay, la obligación de la protección está establecida en numerosos instrumentos nacionales e internacionales desde inicios de los noventa; sin embargo, recién desde el segundo quinquenio del nuevo milenio es que se inician los primeros programas de protección dirigidos a la lucha contra la pobreza. Este esfuerzo coincide con el compromiso asumido por Paraguay en la Declaración del Milenio, vigente desde el año 2000.

El objetivo de protección está presente en la mayoría de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), desde la eliminación de la pobreza y el aumento del acceso de las niñas y niños a la educación escolar, hasta la eliminación de la desigualdad basada en el género, la reducción de la mortalidad infantil y la mortalidad materna.

La pobreza en Paraguay tiene mayor incidencia en la población infantil. El trabajo infantil y adolescente constituye causa y consecuencia de la misma ya que pone en riesgo su educación y salud y aumenta los riesgos de explotación y abusos. De ahí la importancia de implementar programas específicamente dirigidos a proteger la niñez y adolescencia y a reducir la incidencia de la pobreza y el trabajo en este grupo.

El programa Tekoporã surge como respuesta a la necesidad de enfrentar los riesgos y vulnerabilidades vinculados con la pobreza, que en el primer quinquenio del siglo XXI llegó a afectar al 49,7% (2002) de la población (DGEEC, 2015).

En este contexto de 10 años de implementación del programa, el sector público paraguayo inició varios años atrás procesos de evaluación con el objetivo final de mejorar la gestión y los resultados. En tal sentido, el Ministerio de Hacienda, en coordinación con la SAS, está implementando una evaluación de impacto al programa Tekoporã. El objetivo final es contribuir con información que permita considerar los cambios necesarios después de 10 años de ejecución, dados los cambios en el contexto económico y sociodemográfico en la última década, las expectativas ciudadanas y los objetivos del Estado con relación a la reducción de la pobreza.

Esta consultoría se realiza en apoyo a la implementación de dicha evaluación con los objetivos específicos de: i) la realización del perfil del sector de protección social y de los programas (incluye revisión de la literatura académica y no académica), y ii) la realización de una evaluación cualitativa de los programas.

El documento presenta en el capítulo 1 el marco conceptual en el que se basa el análisis del programa. En el primer apartado se aborda brevemente la discusión acerca del contenido de las políticas de protección social y su rol en la lucha contra la pobreza. En el segundo apartado se presentan los principios generales de una evaluación de proceso.

El capítulo 2 presenta el contexto de pobreza actual y las políticas y programas que han venido desarrollándose en los últimos años en Paraguay. Los capítulos 3 y 4 se destinan a analizar tres procesos (selección/focalización, control de responsabilidades y pago) en el programa analizado. Finalmente en el capítulo 5 se presentan las conclusiones y recomendaciones.

Cabe señalar que este programa cuenta con normativas, información y documentación que permiten sentar las bases para impulsar procesos de evaluación y rendición de cuentas. No obstante, es necesario que se impulsen acciones para mantener actualizada la información y sobre todo, disponible al público, de manera que también aumenten la transparencia.

Las conclusiones se agruparon en 7 ámbitos comunes y transversales a los tres procesos analizados: el marco jurídico, la gestión de la información, los instrumentos, la coordinación interinstitucional, la satisfacción de las familias, el enfoque territorial y el enfoque de género.

Las principales recomendaciones son:

- Elaborar una propuesta de ley de regulación de Tekoporã que se adapte a las condiciones de éxito, con base en la evidencia empírica internacional y nacional.
- Elaborar una propuesta de ley que proteja la privacidad de los registros personales de cualquier programa de transferencias (condicionadas o no condicionadas) sin que ello obstaculice la transparencia sobre el uso de los recursos destinados a los programas de transferencias condicionadas.
- Actualizar los documentos que rigen en el programa: Manual operativo, Manual de procedimientos, resoluciones, entre otros.
- Formalizar los procesos propios del programa compatibilizando el trabajo que está llevando a cabo la SAS en el proceso MECIP (Formato 93).
- Implementar un registro único de beneficiarios que aglutine los programas sociales.
- Incorporar en la web todos los documentos que rigen en el programa: leyes, decretos, resoluciones, manuales, listas de departamentos y distritos donde se encuentra el programa, condiciones de elegibilidad y de permanencia, oferta obligatoria del sector público, información sobre los mecanismos de acceso.
- Actualizar los índices de Prioridad Geográfica (IPG) y de Calidad de Vida (ICV).
- Fortalecer el rol del Gabinete Social como instancia política de articulación entre las instituciones del gobierno central y de los recursos del nivel central en el territorio local.
- Fortalecer las capacidades de facilitadores/as comunitarios para gestionar la información que está entre sus competencias y dotarles de las condiciones adecuadas para cumplir sus funciones con eficacia y calidad.
- Incorporar en el programa algún mecanismo que releve la satisfacción de las familias.
- Fortalecer las Mesas de Participación Ciudadana como mecanismo de participación social, de coordinación territorial y de auditoría social.
- Fortalecer el relacionamiento con los gobiernos locales.
- Incorporar el enfoque de género en todos los procesos.

I. Breves aspectos conceptuales y metodológicos

1.1 La pobreza y las políticas públicas

Las transferencias monetarias con corresponsabilidad se constituyen en las puertas de entrada al sistema de protección social para garantizar el acceso preferente de la población en situación de extrema pobreza a bienes y servicios públicos básicos o mínimos sociales que contribuya al mejoramiento de su calidad de vida en las siguientes dimensiones: seguridad alimentaria, salud, educación, identificación civil, generación de ingreso, habitabilidad, agua y saneamiento.

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. (...) 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 (Imas, 2011:7).

El ingreso que pueden obtener la mayoría de las familias para la satisfacción de sus necesidades proviene del trabajo de sus miembros en el mercado laboral. Sin embargo, el mercado laboral comporta una realidad compleja que afecta directamente al ingreso de las familias y en consecuencia al bienestar de las mismas.

En Paraguay, uno de los aspectos fundamentales que define el mercado laboral es la ausencia de un sector secundario -compuesto por industrias manufactureras y de construcción- con establecimientos de gran envergadura e importante participación en la estructura económica. La mayoría de los trabajadores realiza sus actividades laborales en pequeñas empresas o solos (Imas, 2011:9). En este marco, las políticas públicas enfocadas en la protección y seguridad social son de suma relevancia para la población que vive en situación de pobreza (Torrents, 2014).

Los objetivos de una política de protección social difieren según autores e instituciones; sin embargo, el factor común de todos ellos es garantizar la mitigación de los riesgos económicos y sociales que enfrenta una persona o familia a lo largo de su ciclo de vida.

Para Cecchini y Martínez (2011:18) los objetivos de una política de protección social son garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente.

Por otro lado, la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas (2000:3) define como objetivo dar respuestas a “diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población”.

La Unión Europea (2010:1) refiere como fin de la política de protección social “mitigar la vulnerabilidad de la vida de las personas mediante la seguridad social, ofreciendo protección contra los riesgos y las adversidades de la vida; mediante la asistencia social, ofreciendo pagos y transferencias en especie para apoyar y ayudar a los más pobres; y mediante esfuerzos de inclusión, para mejorar el acceso de los marginados a la asistencia y la seguridad social”.

El diseño del programa Tekoporã se realizó a partir de estos lineamientos conceptuales, en el marco de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza, cuya discusión se inició a comienzos del año 2000 para aprobarse finalmente en el año 2006.

1.2 El contenido de una evaluación cualitativa de proceso

La evaluación de proceso analiza la dinámica interna de los organismos de ejecución, sus instrumentos de política, sus mecanismos de prestación de servicios, sus procedimientos de gestión y los vínculos que existen entre todos estos componentes (OCDE, 2002). Este tipo de evaluación busca conocer si la estructura lógica de un programa opera en realidad o no; dónde y por qué hay cuellos de botella; en qué puntos hay que mejorar la comunicación interna o externa; si se genera o no la información que necesitan los responsables; y cómo la gestión detallada de esta acción pública permite que opere correctamente y que obtenga los resultados previstos.

De manera específica se analizarán los siguientes aspectos que hacen a la relación entre los procesos internos: coordinación entre los procesos para el producto final; sistemas de información para los mecanismos de articulación fuera de la institución.

En cada uno de los procesos estudiados se abordarán los siguientes aspectos: formalización del proceso, pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se produce; producto entregado; estandarización o no de los procedimientos; documentación y conocimiento de la misma por parte de los operadores; sistema de monitoreo e indicadores de gestión; mecanismos para la inclusión de mejoras; y calidad del proceso y del producto.

Esta evaluación se llevó a cabo a través del análisis del marco normativo vigente, la revisión de evaluaciones realizadas a los programas, estudios, informes de gestión y de otros documentos, entrevistas a profundidad a referentes calificados y el procesamiento de las últimas dos encuestas de hogares.

II. Pobreza y políticas públicas en Paraguay

A diferencia de otros países de América Latina que incorporaron en su agenda la reducción de la pobreza en los años 90s -con posterioridad a la llamada década perdida derivada de la implementación de los lineamientos establecidos en el Consenso de Washington-, la preocupación por la pobreza no tiene más de 15 años en Paraguay, evidencia de esto es la generación de programas de lucha contra la pobreza en torno al segundo quinquenio del presente siglo.

En el año 2000 con la Declaración del Milenio, el mundo formaliza su compromiso con la aprobación del Objetivo de Desarrollo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre. Paraguay es signatario de este compromiso internacional, por lo cual se obliga a reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema.

Antes de este compromiso ya se habían aprobado otros, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley Nro. 4/92) que anticipaban, aunque de manera menos explícita, la preocupación por la reducción de la pobreza.

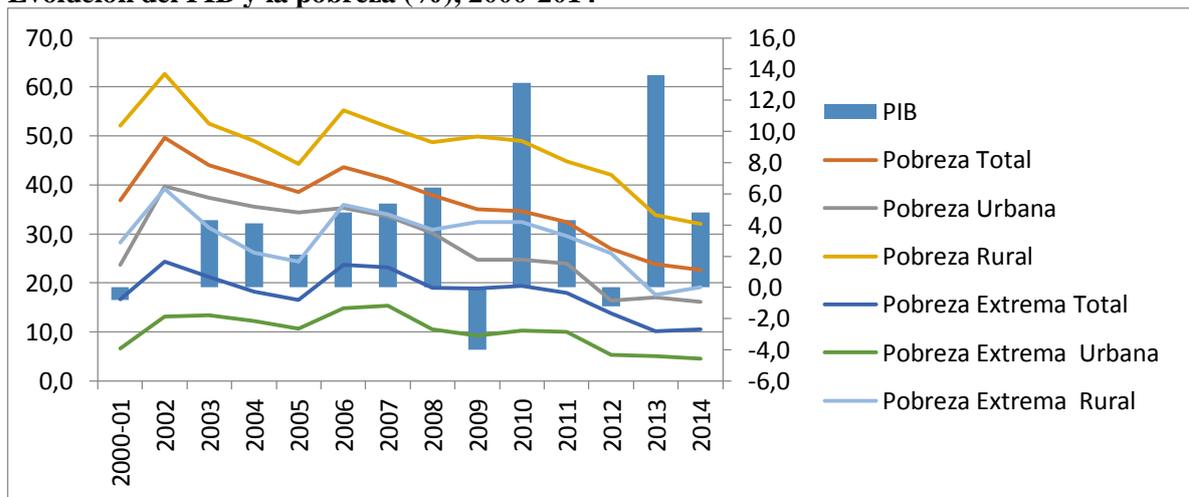
Posteriormente a la firma de estos documentos internacionales varios programas y estrategias de gobierno incluyeron objetivos en tal sentido. A continuación, en el primer apartado se analiza la situación de la pobreza en Paraguay en la última década, para luego presentar brevemente las políticas vinculadas a enfrentar este problema y la experiencia latinoamericana.

2.1 El perfil de la pobreza

Altos niveles de pobreza

Si bien la pobreza¹ viene disminuyendo lenta, pero sostenidamente en los últimos años (Serafini/ Imas, 2015; DGEEC, 2015), una importante proporción de la población todavía no cuenta con los ingresos necesarios para acceder a una canasta básica de bienes y servicios que les garantice un piso mínimo de bienestar.

Evolución del PIB y la pobreza (%), 2000-2014



Fuente: elaboración propia a partir de las Encuestas Permanentes de Hogares y datos del BCP

¹ Medida por la Línea de Pobreza

El análisis de la situación de la pobreza y de las políticas que contribuyen a reducirla debe considerar varios factores que, en algunos casos constituyen causas y en otros consecuencias. En cualquiera de los casos exigen atención y estrategias específicas para enfrentarlos.

Para el año 2014, el 12,1% de la población se encuentra en pobreza moderada y el 10,5% en pobreza extrema, totalizando el 22,6% la población total sin los ingresos mínimos suficientes para contar con una canasta básica. En este conjunto de población, la niños/as, niñas y adolescentes están sobrerrepresentados. En total, 33,4% de la niñez y el 30,5% de adolescentes² están por debajo de la línea de pobreza, concentrados principalmente en el sector rural, como puede notarse en el cuadro a continuación.

Población en situación de pobreza* por grupos de edad, según área de residencia y estatus de pobreza (%). 2014

Estatus de pobreza	Total	0-13	14-17	18-29	30-59	60 y más
Total						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Extrema	10,5	17,0	13,3	7,7	7,9	6,0
Moderada	12,1	16,4	17,2	9,6	10,5	7,9
No pobre	77,4	66,6	69,5	82,7	81,6	86,1
Urbana						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Extrema	4,6	8,2	6,1	3,0	3,2	3,5
Moderada	11,6	17,9	15,9	9,0	9,7	6,7
No pobre	83,8	73,9	78,0	87,9	87,1	89,8
Rural						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Extrema	19,2	27,7	22,0	16,6	15,4	9,8
Moderada	12,8	14,6	18,8	10,6	11,7	9,7
No pobre	68,0	57,7	59,3	72,8	72,9	80,5

* Quedan excluidos los empleados domésticos del hogar.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2014.

Otro elemento a considerar es el posible inicio de un proceso de feminización de la pobreza en el sector rural. Una parte importante de los hogares paraguayos tiene como jefe de hogar a una mujer. En los últimos años, este fenómeno ha ido creciendo, constituyendo actualmente el 31,8% de los hogares. Hasta el año 2012, las estadísticas no mostraban una mayor incidencia de la pobreza en estos hogares; sin embargo, en 2013 se observa una mayor proporción de hogares pobres con jefatura femenina en el área rural (Anexo 4), situación que debería ser motivo de atención desde las políticas públicas pues coincide con la reducción de la pobreza en los hogares masculinos.

Aunque no habían mostrado mayor pobreza, los hogares con jefatura femenina presentan altos niveles de vulnerabilidad de caer en pobreza o de imposibilidad de salir de ella, a pesar de los esfuerzos laborales o productivos que realicen. Los hogares con jefatura femenina son nucleares incompletos (una mujer sin pareja) o extendidos (otros parientes). La primera característica hace que tengan en promedio menos miembros adultos que puedan colaborar en la provisión económica, lo que genera menores oportunidades de contar con los ingresos necesarios. El segundo tipo de hogar suele ser producto de estrategias de sobrevivencia para tratar de equilibrar mejor las necesidades de consumo de la familia, involucrando más miembros proveedores o colaboradores en las tareas de cuidado y trabajo doméstico.

² La Ley Nro. 2.169/03 que establece la mayoría de edad señala en sus artículos 3 y 4 los rangos de edad para la niñez (0-13 años) y para la adolescencia (14-17 años).

Riesgos en los ámbitos de la salud y educación

Las condiciones de vida son, en parte, resultado de la disponibilidad de recursos económicos. Desde esta perspectiva, la situación de pobreza constituye un determinante importante en las carencias que enfrentan las personas. Sin embargo, estar fuera de la pobreza no necesariamente implica contar con los medios necesarios para enfrentar los riesgos propios de la vida de las personas. Según el estudio de Hardy (2014), el 40,5% de la población que se encuentra fuera de la pobreza es vulnerable³, por lo cual esta importante proporción de la población se encuentra en riesgo de caer en pobreza si no cuenta con un sistema de protección social.

Los riesgos que enfrentan las personas a lo largo de su ciclo de vida son múltiples y se acentúan en condiciones de pobreza o vulnerabilidad. La niñez y adolescencia presenta especificidades en este sentido, que los programas de transferencias monetarias como Tekoporá buscan mitigar o subsanar.

Aún sin considerar las condiciones de pobreza o vulnerabilidad, la cobertura educativa no es universal. Los datos de la EPH (2013) muestran que en el grupo de 6 a 14 años poco más del 90% asiste a una institución de enseñanza, mientras que entre los de 15 a 17 años, la escolarización cae por debajo del 85%. Las razones vinculadas con las carencias económicas son las principales: necesidad de trabajar y la falta de recursos en el hogar.

Existen otras razones para dejar de estudiar además de la necesidad de trabajar. El 15,5% de la juventud no estudia ni trabaja (NINIs). El 74,1% de la juventud NINIs son mujeres, lo cual debería llamar la atención atendiendo a que la razón principal señalada en la encuesta de hogares es la necesidad de realizar labores del hogar y los motivos familiares.

La deserción escolar, además de su impacto negativo en las oportunidades educativas y laborales a mediano y corto plazo se vincula con el embarazo adolescente. Los datos de la ENDSSR (2008) revelan que solo un tercio de las mujeres de 15 a 19 años se encontraban estudiando al momento de quedar embarazadas. Como se puede ver, para una importante proporción de adolescentes (67%), la deserción escolar se da previamente al embarazo y no a raíz de este, es decir la joven no se encontraba en el sistema educativo al momento de quedar embarazada. De las que todavía estudiaban, más de la mitad de ellas interrumpieron sus estudios y sólo el 6,6% los retomó.

Desprotección social y precariedad laboral

Las desigualdades de género en las oportunidades económicas reducen la potencialidad de las mujeres de disminuir la pobreza. A pesar de la relevancia que tienen las mujeres en la jefatura de hogar y en la sociedad como proveedoras económicas y de cuidado, su desigual inserción en el mercado laboral limita su autonomía económica y, con ello, su aporte a la familia y al país.

Por un lado, el 37,0% de las mujeres de 15 años y más que no estudian no cuentan con un ingreso propio⁴, frente al 19,6% de los hombres. Por otro lado, las que cuentan con ingresos laborales en promedio ganan el 70,6% del ingreso masculino debido a que trabajan menos horas, en ocupaciones peor remuneradas o por discriminación salarial (PNUD, 2013: 114-115).

Las condiciones del mercado laboral paraguayo no contribuyen a la reducción de la pobreza. La precariedad laboral se traduce en ingresos volátiles e insuficientes y en una baja cobertura de la

³ El estudio de Hardy fue realizado con datos anteriores a la reducción de la pobreza, por lo que habría que suponer que parte de quienes dejaron la pobreza pasaron a engrosar las cifras de “vulnerables”.

⁴ Este indicador es considerado por la CEPAL como uno de los que evalúa la autonomía económica de las mujeres. La autonomía económica se explica como la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres. <http://www.cepal.org/oig/aeconomica/>

seguridad social, lo que aumenta la vulnerabilidad de las familias frente a un evento imprevisto como las adversidades climáticas, especialmente en el sector rural, la pérdida del trabajo remunerado o la muerte de alguno de los proveedores, o la enfermedad o discapacidad de cualquiera de los integrantes de la familia.

El subempleo afecta a una quinta parte de la población ocupada, con una mayor incidencia en las mujeres (Serafini, Imas, 2015). Otros indicadores⁵ que dan cuenta de los altos niveles de informalidad del mercado laboral son el bajo porcentaje de trabajadores (mayores de 18 años) que cuenta con un contrato o se encuentran afiliados a la seguridad social. A nivel nacional, solo el 59,5% y el 45,7% de la población asalariada, es decir, la que tiene derecho a contar con contrato y estar incluida en algún mecanismo de jubilación tiene estos beneficios. Sólo un tercio de los trabajadores mayores de edad tiene seguro médico.

En condiciones de pobreza, estas cifras emporan de manera importante. El subempleo llega al 25,0%, mientras que las coberturas de seguro de salud, jubilación y contrato caen al 7,0%, 15,6% y 27,3% respectivamente (Serafini, 2015). Esta situación revela los altos niveles de vulnerabilidad que sufren los trabajadores y sus familias, disminuyendo sus posibilidades de salir de la pobreza o permanecer fuera de ella y obligando a las familias a explotar al máximo su fuerza laboral, incluyendo la de los niños y adolescentes.

2.2 Las intervenciones públicas contra la pobreza

El éxito en América Latina en la reducción de la pobreza se debió a los esfuerzos realizados por los países en la implementación de programas de protección social no contributivos dirigidos a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Esta población se encuentra mayoritariamente fuera del sistema de seguridad social contributiva, por lo que los esquemas de protección se centraron en programas de transferencias monetarias –condicionadas o no-combinados con la oferta de servicios de salud y educación que permitieran un proceso de acumulación de capacidades y de reducción de los riesgos que genera la exclusión social.

La situación general de Paraguay no es distinta al resto de América Latina, tanto en el contexto económico y social como en la institucionalidad de las políticas de protección social, aunque presenta en ambos casos peores indicadores con respecto al promedio regional.

Políticas y planes de lucha contra la pobreza en Paraguay

Paraguay inició el diseño de varias iniciativas que incluyeron específicamente el objetivo de reducción de la pobreza años después de la ratificación de innumerables compromisos internacionales y de una Constitución Nacional con lineamientos claros en el rol del Estado en el bienestar.

La Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza (ENREP) aprobada en 2006 durante el gobierno del Pdte. Duarte Frutos fue el primer instrumento con que contó el país⁶. El objetivo “superior de esta Estrategia es garantizar que todas las personas, los grupos y las comunidades en situación de pobreza accedan a las condiciones materiales, sociales, políticas y ciudadanas, para ejercer sus derechos y desarrollar sus potencialidades de manera plena, y detener el ciclo de reproducción y propagación del problema” (ENREP, 2006).

⁵ Todos los indicadores de mercado laboral se presentan para la población de 18 años o más. La población de 10 a 13 años no debería estar trabajando; mientras que los adolescentes de 14 a 17 años tienen un régimen legal protegido por lo que no es correcto incluirlos en las categorías analíticas utilizadas para trabajadores adultos.

⁶ Decreto de aprobación Nro. 8.152/06.

Esta estrategia introduce como política específica la de protección social y la creación de un sistema de protección social para enfrentar los riesgos de las familias en situación de pobreza, según el ciclo de vida de sus integrantes.

En 2008, con el gobierno del Pdte. Lugo se aprueba el Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013 (PEES) cuyo objetivo general es lograr un crecimiento económico con inclusión social, a través de una mayor generación de empleo y con mejor distribución del ingreso. El PEES incluye entre sus metas la reducción de la pobreza. En 2010, la Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 (PPDS) le da mayor fuerza a los objetivos sociales de la gestión de gobierno 2008-2013 a partir de sus 2 ejes estratégicos: “Calidad de vida para todos y todas” e “Inclusión social y superación de la pobreza y desigualdad”. La PPDS, buscando centrar esfuerzos en la reducción de la pobreza, define 11 programas prioritarios para la gestión 2010-2013 denominados “emblemáticos”. El objetivo de estos programas “además de asegurar el ejercicio de derechos básicos, es la promoción de las personas hacia mejores niveles de calidad de vida y bienestar, generando capacidades, facilitando oportunidades y fortaleciendo de esta forma el capital humano y social” (Gabinete Social, 2010: 22).

Durante este periodo de gobierno estuvo vigente el II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades (PNIO) impulsado por la Secretaría de la Mujer –ahora, Ministerio de la Mujer–, que posteriormente –a partir de 2008– tuvo continuidad con el III PNIO. Ambos planes incluyeron los objetivos de atacar la pobreza con enfoque de género.

En 2011 se aprobó también la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (POLNA) y un año antes, en el ámbito específico del trabajo infantil y adolescente, fue aprobada por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia la Estrategia Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Adolescente Trabajador.

En diciembre de 2014, el gobierno del Pdte. Cartes (2013-2018) dio a conocer oficialmente el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que cuenta con tres ejes estratégicos: “reducción de la pobreza y desarrollo social”, “crecimiento económico inclusivo” e “inserción de Paraguay en el mundo en forma adecuada”. En los primeros dos ejes se hace referencia a la protección social; sin embargo es en el segundo eje en que se incluye solo a la seguridad social de manera explícita.

El actual gobierno cuenta con el Programa Sembrando Oportunidades dirigido a reducir la pobreza a partir de la inclusión productiva y el acceso a servicios. Desde esta estrategia, el Programa enfrenta riesgos fundamentalmente ligados al ámbito económico, dejando de lado otras fuentes de vulnerabilidad como las relativas a la salud, educación y cuidado que afectan particularmente a los grupos que exhiben mayores niveles de pobreza.

El mayor desafío del país para reducir las vulnerabilidades vinculadas a la pobreza o al riesgo de caer en ella es diseñar una política de protección social que integre los pilares contributivos y no contributivos y conforme un sistema de protección social.

En los apartados anteriores se presentaron datos que cuantifican la proporción de personas en situación de pobreza y vulnerabilidad y los riesgos que enfrentan. Como se verá más adelante los programas no contributivos son de baja cobertura, están fragmentados y parciales.

El pilar contributivo, si bien tiene larga data también está fragmentado y tiene baja cobertura. Las dos instituciones más importantes de la seguridad social son el Instituto de Previsión Social (IPS) creado en 1943 y la Caja Fiscal⁷, las cuales agrupan casi un 95% de los beneficios de

⁷ La Caja Fiscal está conformada por varios fondos de jubilaciones (funcionarios públicos, docentes, militares, policías, magistrados, docentes universitarios) y pensiones (veteranos, herederos/as, pensiones graciables), los primeros de ellos originados a finales de los años 30s e inicios de los 40s. Estos fondos son: la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios, la Caja de Jubilaciones y

todas las pensiones y jubilaciones. El IPS es la principal institución de la seguridad social paraguaya dirigida mayoritariamente a la población ocupada en relación de dependencia en el sector privado, e incluye prestaciones en salud y jubilaciones/pensiones⁸. La Caja Fiscal está dirigida a dar cobertura a funcionarios públicos e incluye a veteranos de la guerra del Chaco, sus herederos y otros beneficiarios designados por el Parlamento. La Caja Fiscal solo incluye jubilaciones (funcionarios, docentes, militares, policías, magistrados, docentes universitarios) y pensiones (veteranos, herederos/as, pensiones graciables). No incluye salud, por lo que algunas de las instituciones públicas que cuentan con la contribución estatal contratan los servicios con el sector privado.

La literatura sobre el sistema de seguridad social en Paraguay (Navarro y Ortiz, 2014; USAID-OPS, 2008; Almada y Ferreira, 2007; Jolst, s/f) da cuenta de que dicho sistema tiene las siguientes características: una estructura fragmentada e ineficiente y que no existe una institución de coordinación; presenta grandes ineficiencias por la falta de transferibilidad de las contribuciones entre las diferentes cajas jubilatorias; y las altas tasas de reemplazo representan una de las mayores amenazas a su sustentabilidad financiera.

Programas de lucha contra la pobreza en Paraguay

En el año 2005 se iniciaron los programas Tekoporã y Abrazo, focalizados en poblaciones en situación de pobreza, por lo tanto altamente vulnerables ya que no cuentan con cobertura de seguridad social.

Además de estos dos programas fue diseñado e implementado el Programa de Asistencia Nutricional (PROAN), actualmente Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI)⁹. El PANI no está focalizado específicamente en pobreza, pero dado que su objetivo es “contribuir a mejorar la calidad de vida de la población paraguaya con enfoque preventivo e integral; favoreciendo la recuperación nutricional de poblaciones vulnerables” y que la desnutrición es un problema que afecta particularmente a la pobreza, es de suponer que gran parte de su esfuerzo esté concentrado en esta población.

La Ley Nro. 4.698/12 de garantía nutricional en la primera infancia que busca “garantizar la prevención, asistencia y control de la desnutrición de todos los niños y niñas menores de 5 años de edad así como de las madres embarazadas a partir del tercer mes de gestación hasta los primeros 6 meses después del parto que se encuentren en situación de pobreza, bajo peso, desnutrición o cualquier situación de vulnerabilidad nutricional” (Art.1) es el marco rector del Programa y explicita su objetivo de enfocar sus acciones en la población en situación de pobreza.

En 2009, el gobierno definió los 11 programas emblemáticos¹⁰ y dio prioridad en la asignación presupuestaria de los mismos. La mayoría de estos programas emblemáticos, salvo el de Atención Primaria de la Salud y los dirigidos al cumplimiento de las sentencias internacionales para la restitución de tierras indígenas, tienen origen en el gobierno anterior. Actualmente gran parte de estos programas tienen vigencia y cuentan con recursos públicos.

Pensiones del Personal de la Administración Nacional de Electricidad, la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Itaipú, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros Ferroviarios, el Fondo de Jubilaciones y Pensiones para miembros del Poder Legislativo de la Nación.

⁸ La Ley Nro.4913/13 posibilita –desde 2013- el acceso de trabajadores independientes al fondo de jubilaciones, no así al de salud.

⁹ PROAN fue rediseñado en 2009 para integrarse mejor a otros programas del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) y al sistema de protección social.

¹⁰ Los 11 programas son: Identificación, Tekoporã, Abrazo, Unidades de salud de la familia, Seguridad alimentaria, Ñamba'apo, Alfabetización de jóvenes y adultos, Mejorando las condiciones de habitabilidad, Abastecimiento de agua y saneamiento, Territorio, participación y desarrollo: pueblos indígenas aseguran su territorio, Reforma agraria.

De los 11 programas referidos, solo Tekoporã y Abrazo cuentan con instrumentos para focalizar en pobreza; sin embargo, al igual que PANI, muchos de ellos -por sus objetivos y diseño- deberían contribuir a la reducción de la pobreza, tanto de ingreso como multidimensional.

En 2009 se aprobó la pensión alimentaria para personas adultas mayores dirigido a personas en situación de pobreza de 65 años o más. Este programa entrega a cada adulto mayor una pensión equivalente al 25% del salario mínimo vigente. El proceso de focalización es similar al de Tekoporã, incluyendo el uso del Índice de Calidad de Vida (ICV) para evaluar el nivel de pobreza.

2.3 El gasto social en Paraguay: protección social, Tekoporã

El gasto social fue aumentando de manera paulatina en Paraguay, coincidentemente con el mayor énfasis que la problemática social fue adquiriendo en la agenda pública. La mayor prioridad fiscal del gasto social es también consistente con mejoras en varios indicadores sociales y con el estancamiento y la involución de otros.

Si bien no parece optimista este escenario, cabe señalar que durante los primeros 15 años después del derrocamiento del Pdte. Stroessner (dictadura militar) se verifican pocos avances en materia social y en algunos casos indicadores que muestran retrocesos. Esto significa más de una década pérdida para el país en términos del bienestar de la población. Es recién a partir del nuevo milenio que la trayectoria de los indicadores empieza a mostrar cierta estabilidad a su mejoramiento en el largo plazo.

El programa social analizado en este documento es relativamente pequeño cuando se trata de presupuesto. Esta característica constituye una de las ventajas por la cual las estrategias sociales basadas en transferencias monetarias fueron adoptadas en América Latina. Además de su impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad, son altamente eficientes. Su costo es relativamente bajo para los resultados que se obtienen.

El siguiente cuadro muestra la evolución de los recursos invertidos por el país en gasto social y, particularmente, en el programa Tekoporã desde el inicio de su implementación. Como se puede ver, la inversión social en 2005 apenas representaba el 40,6% del gasto total, proporción que fue aumentando paulatinamente en los siguientes años hasta llegar al 56,1% en 2013, último año disponible en el sistema BOOST del Ministerio de Hacienda.

Evolución de la inversión social y de los recursos ejecutados en Tekoporã

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Prioridad fiscal del gasto social (Gasto social/gasto total)	40,6	46,1	49,4	51,6	50,9	50,1	53,0	45,8	56,1
Programa Tekoporã /PIB	0	0,003	0,04	0,05	0,19	0,25	0,14	0,21	0,14
Programa Tekoporã /gasto social	0	0,04	0,40	0,59	1,74	2,62	1,35	1,66	1,19

Fuente: sistema BOOST. Ministerio de Hacienda.

Obsérvese que en 2013 la ejecución del gasto de Tekoporã no llega a representar el 2% del gasto social y tienen un peso todavía menor con respecto al PIB, siendo un programa dirigido a solucionar problemas que afectan al 22,6% de la población de manera directa, pero que indirectamente inciden en las oportunidades de desarrollo de todo el país.

Por otro lado, gran parte de los recursos utilizados en este programa llega a la población objetivo y es relativamente sencilla la evaluación de la trazabilidad del gasto. Un estudio realizado por la SAS señala que el 90% del presupuesto de Tekoporã es la transferencia directa (SAS, 2014). Estas cifras son consistentes con el peso que tiene este tipo de programas en el resto de América Latina.

Presupuesto asignado a programas de TMC en América Latina, 2011

País	Programa	% PIB
Argentina	Asignación Universal por Hijo para la Protección Social	0,55
Bolivia	Bono Juancito Pinto	0,23
	Bono Madre	0,11
Brasil	Bolsa Familia	0,42
Chile	Chile Solidario	0,08
	Ingreso Ético Familiar	0,11
Colombia	Familias en Acción	0,23
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	0,95
El Salvador	Comunidades Solidarias	0,37
Guatemala	Mi Bono Seguro	0,20
Haití	Ti Manman Cheri	0,17
Honduras	Bono 10 000 Educación, Salud y Nutrición/Asignación Familiar	0,16
México	Oportunidades (antes Progresa)	0,42
Panamá	Red de Oportunidades	0,14
Paraguay	Tekoporã /Abrazo	0,02
Perú	Apoyo Directo a los más Pobres-Juntos	0,13
Rep. Dominicana	Programa Solidaridad	0,01
Uruguay	Asignaciones Familiares	0,46

Fuente: Trivelli, Carolina y Jhonatan Clausen. (2015). De buenas políticas sociales a políticas articuladas para superar la pobreza: ¿qué necesitamos para iniciar este tránsito? Instituto de Estudios Peruanos. Lima.

III. Programa TEKOPORÁ

3.1 Antecedentes en América Latina.

En América Latina y el Caribe, los Fondos de Emergencia Nacional y los Fondos de Inversión Social como componentes de la Red Mínima de Protección Social y como parte de la institucionalidad para el combate a la pobreza fueron creados entre 1980 y 1990. En la mitad de esta última década, los programas de transferencia monetaria condicionada focalizados en la población en situación de pobreza comenzaron a diseminarse en la región (Fonseca, 2010:5).

Dichos programas constituyen herramientas de política impulsadas en Latinoamérica a inicios del siglo XXI, fundamentalmente en Brasil y México. Posteriormente, fueron incluidos por otros países de la región, como Chile, Nicaragua, Honduras, y posteriormente en Argentina, Uruguay y Paraguay.

La aparición de los programas de transferencia monetaria condicionada (TMC) coincide con gobiernos que reorientaron las políticas públicas y muy especialmente las políticas sociales, interpelando al Estado de Bienestar y retornando al Estado Protector reconciliando las responsabilidades familiares y comunitarias (Mirza, 2010:3). Los programas de transferencia condicionada se implementaron “como modalidad de atención de la pobreza y la desigualdad capaz de galvanizarse en una matriz reformada de bienestar social” (Mirza, 2010: 3-4).

Programas de TMC de combate a la pobreza en América Latina¹¹

Nombre del programa	País	Año de inicio
Programa de Asignación Familiar (PRAF)	Honduras	1990
Bolsa Escola, luego denominado Bolsa Familia (2003)	Brasil	1995
Progresas, luego denominado Oportunidades (2002)	México	1997
Bono de Desarrollo Humano	Ecuador	1998
Familias en Acción	Colombia	2000
Red de Protección Social	Nicaragua	2000
Chile Solidario	Chile	2002
Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002), luego denominado Familias para la Inclusión Social (2005) y actualmente Asignación Universal por Hijo	Argentina	2002
Juntos	Perú	2005
Red Solidaria	El Salvador	2005
Tekoporá	Paraguay	2005
Solidaridad	Rep. Dominicana	2005
Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)	Uruguay	2005
Avancemos	Costa Rica	2006
Red de Oportunidades	Panamá	2006

Fuente: elaboración propia

La función específica de los programas de TMC en la política social varía en cada país, atendiendo a las diferencias que existen tanto en los diseños como en los contextos en los cuales

¹¹ Existe alguna controversia acerca de los programas pioneros en América Latina, pero se puede afirmar que PROGRESA en México en 1997, después denominado Oportunidades, es el pionero seguido por Brasil. En Brasil, este tipo de programa de transferencia de renta fueron implementados inicialmente en 1995; en Nicaragua en el 2000, aunque sin continuidad; en Colombia también en el año 2000; en Ecuador y Jamaica en 2001; en Argentina y Chile en 2002. En El Salvador, República Dominicana, Perú y Uruguay (en este último extinto en 2008), en 2005; Panamá, Costa Rica y Bolivia en 2006; y Guatemala en 2007 (Fonseca, 2010:7).

se implementan; sin embargo, todos ellos comparten los mismos lineamientos y características generales.

3.2 Características del Programa

En el Paraguay desde el año 2005 se implementa el Programa Tekoporã llevado adelante por la Secretaría de Acción Social (SAS) dependiente de la Presidencia de la República. Al igual que otros programas de TMC, Tekoporã fue diseñado en el contexto de una estrategia nacional de lucha contra la pobreza, como parte del esfuerzo general tendiente a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El programa está regido por la Ley Nro. 4.078/11 de regulación de las transferencias monetarias condicionadas, el Decreto Nro. 7.743/11 por el cual se reglamenta dicha ley y la Resolución Nro. 595/12 por la cual se aprueba el manual operativo del programa de transferencias monetarias condicionadas con corresponsabilidad “DTMC” Tekoporã. De manera parcial también afectan las resoluciones Nro. 39/2012 que reglamenta la desvinculación de los adultos mayores de las TMC y su incorporación a las pensiones alimentarias para personas adultas mayores en situación de pobreza y la Resolución Nro. 593/15 que reglamenta la incorporación de personas con discapacidad severa a las TMC.

Según se define en el Manual Operativo del Programa Tekoporã el objetivo general del mismo es “mejorar la calidad de vida de la población participante, a través del ejercicio efectivo de los derechos a alimentación, salud y educación, incrementando el aumento del uso de servicios básicos y el fortalecimiento de las redes sociales, con el fin de cortar la transmisión intergeneracional de la pobreza”.

Los objetivos específicos son: 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 y que facilite el cumplimiento de las corresponsabilidades; c) crear capacidades de trabajo familiar y comunitario y condiciones que aseguren la participación ciudadana.

La Ley dirige este Programa a la población en situación de pobreza y extrema pobreza, en situación de calle o exclusión social, a las personas con discapacidad y a las familias indígenas. El Manual operativo específica señalando que se priorizará a la familias en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad, que cuenten entre sus integrantes a niños, niñas y adolescentes entre 0 a 18 años de edad, personas con discapacidad y mujeres embarazadas¹².

Los instrumentos técnicos de focalización para priorizar los territorios y dentro de ellos a los hogares en situación de mayor pobreza son el Índice de Priorización Geográfica (IPG) y el Índice de Calidad de Vida (ICV)¹³. Las familias elegibles para las TMC son aquellas que cuentan en su cuadro familiar con niñas, niños y adolescentes de hasta 18 años, personas adultas mayores de 65 años o más, mujeres embarazadas y personas con discapacidad y cuenten con un ICV que los ubique en los estratos de menor calidad de vida (estratos I y II)¹⁴.

Según el Informe de Gestión 2014 de la SAS, 101.440 familias reciben transferencias monetarias con corresponsabilidad, cantidad que supera la meta propuesta para dicho año. Dicha cantidad equivale aproximadamente a 551.000 personas en situación de vulnerabilidad social. Con las incorporaciones de 2014 se logró por primera vez llegar a más de 100.000 familias en el

¹² Secretaría de Acción Social. Tekoporã. Disponible en: <http://www.sas.gov.py/pagina/54-tekopor.html>, consultado el 28/03/15.

¹³ SAS (2014). ¿Cómo y cuánto se invierte en la población en situación de pobreza?. Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC). Fernando de la Mora.

¹⁴ El ICV cuenta con 4 estratos: I (peor calidad de vida), II, III, IV (mejor calidad de vida).

programa. Se ha logrado el 99% de cobertura de las comunidades indígenas en el departamento de Alto Paraguay y 84% en Presidente Hayes (SAS, 2014a: 6).

La evolución del programa en relación a la cobertura de hogares se muestra en el siguiente cuadro. La meta fijada para el 2015, según la aprobación de la programación presupuestaria es llegar a 130.000 familias¹⁵.

Cobertura de hogares desde el inicio del programa Tekoporã

Periodo	Cantidad de hogares
2005	4.500
2005-2008	19.000
2009-2012	94.000
2013-2014	101.000

Fuente: SAS (2014). ¿Cómo y cuánto se invierte en la población en situación de pobreza?. Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC). Fernando de la Mora.

Departamentos y cantidad de distritos con hogares beneficiarios del programa Tekoporã

Departamentos	Cantidad de distritos
Total	130
Alto Paraguay	3
Alto Paraná	4
Amambay	3
Asunción	5
Caaguazú	15
Caazapá	8
Canindeyú	8
Central	3
Concepción	9
Cordillera	1
Guairá	10
Itapúa	12
Misiones	6
Ñeembucú	9
Paraguarí	7
Presidente Hayes	7
San Pedro	20

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en la página Web de la Secretaría de Acción Social – “Listado de personas participantes de Tekoporã, consultada el 28/03/15 (<http://www.sas.gov.py/tekopora>).

El programa Tekoporã facilita el cumplimiento de las niñas y niños a su derecho a una alimentación y nutrición segura y adecuada, condicionante esencial para desarrollar sus capacidades de aprendizaje en el presente y futuro. Además de fortalecer la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en sus respectivos niveles educativos¹⁶.

El Programa contempla una transferencia monetaria en efectivo o bono alimenticio y el acompañamiento socio-familiar por parte de técnicos sociales denominados “facilitadores/as

¹⁵ Presidencia de la República del Paraguay (31 de octubre de 2014). Disponible en: <http://www.presidencia.gov.py/noticia/15144-programa-tekopora-supero-la-meta-de-100-mil-familias-beneficiadas.html#.VTRoLFD9KBw>

¹⁶ Secretaría de Acción Social. Tekoporã. Disponible en: <http://www.sas.gov.py/pagina/54-tekopor.html>, consultado el 28/03/15.

comunitarios/as”. Estos/as técnicos/as se encargan de visitar los hogares para verificar el cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias, brindar orientaciones vinculadas al mejoramiento del hábitat familiar, hábitos de higiene, ideas y acciones para mejorar la calidad de alimentos y la salud y orientar a las familias al acceso de los diversos servicios públicos.

Las participantes jefas de hogar eligen una representante a nivel vecinal, designada como Madre Líder. La misma es la encargada de canalizar inquietudes comunitarias y apoyar el trabajo de los/as facilitadores/as comunitarios.

El programa genera un espacio de articulación local denominado Mesa de Participación Ciudadana (MPC) en el que se coordinan acciones con las instituciones públicas encargadas de las políticas sociales sectoriales vinculadas a salud, educación, género, discapacidad y otros. Las MPC están integradas por autoridades municipales, representantes de establecimientos de salud y educación con base en el territorio, de organizaciones de la sociedad civil y comités de familias que integran Tekoporã .

En los últimos años, con el fin de facilitar el proceso de pago de la transferencia y de empezar un proceso complementario de inclusión financiera, se viene implementando el Programa “Kakuaa” con las familias de Tekoporã. El referido Programa como una actividad inicial capacita a las familias para el uso del cajero automático, educación financiera e importancia del ahorro¹⁷.

Las transferencias monetarias se pueden realizar según tres modalidades: a) tarjetas de débito; b) cajero móvil (pago en las comunidades); y c) en las ventanillas de las oficinas del Banco Nacional de Fomento (BNF)¹⁸. Estas modalidades dependen de los recursos disponibles en cada zona.

El monto promedio que recibía un hogar en 2014 era de aproximadamente Gs. 180.000 mensual¹⁹. Las TMC están compuestas por un monto fijo por hogar, conocido como “bono alimentario”, cuyo valor asciende a Gs. 80.000. Además de este monto fijo se entrega la suma de Gs. 35.000 por cada hijo/a de entre 0 a 18 años de edad hasta un máximo de 4 hijos/as por hogar. Si el hogar cuenta con personas adultas mayores de 65 años o más, persona con discapacidad y/o una mujer embarazada, por cada una de ellas se entrega la suma de Gs. 35.000. Cada hogar puede percibir hasta un máximo de Gs. 290.000 (80.000 + 210.000²⁰).²¹ Los montos y la estructura de pago están establecidos en el Manual operativo.

A cambio de recibir la TMC las familias se comprometen a cumplir ciertas corresponsabilidades. El Estado se compromete en proveer la oferta pública en salud y educación necesaria. Este compromiso se formaliza a través de la firma del Acta de Compromiso (SAS, 2009: 10). El control de corresponsabilidades se exigirá toda vez que exista la oferta pertinente de servicios. (Manual operativo).

Las corresponsabilidades están definidas en la Ley Nro. 4.078 como en el Manual operativo del Programa. La Ley exige la asistencia en el nivel de educación escolar básica, regularidad en las vacunaciones y revisiones médicas, control prenatal periódico en caso de embarazadas, exámenes anuales de papanicolau y mamografía a las mujeres en edad fértil.

¹⁷ Idem

¹⁸ SAS (2014). ¿Cómo y cuánto se invierte en la población en situación de pobreza?. Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC). Fernando de la Mora

¹⁹ El costo de una canasta mínima de consumo alimentario es de Gs. 302.285 por persona (SAS, 2014).

²⁰ Es monto equivale a 4 niños/as más una persona con discapacidad más una persona embarazada.

²¹ Estos montos fueron recientemente actualizados.

A cambio de recibir la TMC, las familias se comprometen a cumplir ciertas corresponsabilidades, establecidas en el Manual operativo (15-16).

Grupo poblacional	Corresponsabilidad
De 0-18 años	Talla y peso 2 veces por año, vacunación según calendario
De 6-18 años	Asistencia al 85% de las clases
Embarazadas	4 consultas: control prenatal, control de peso y talla, vacunación, análisis de rutina (ecografía, PAP), complementos nutricionales (sulfato ferroso) y kit de parto
Mujeres en edad fértil	Una consulta al año: peso, talla, control arterial, circunferencia, análisis ginecológico, PAP, mamografía.
Personas con discapacidad	Dos consultas al año: peso, talla, control arterial, circunferencia

La permanencia en el Programa tiene una duración de 72 meses, en dicho transcurso se desarrolla el apoyo familiar en 4 etapas que se inician con el compromiso de las familias de cumplir las condiciones de salud y educación y avanzar en otros aspectos no obligatorios como el de gestionar las cédulas de identidad para todas las familias, desarrollar hábitos de higiene y actividades de autoconsumo (huerta) hasta finalmente desarrollar mejores hábitos de convivencia y el diálogo familiar.

La primera etapa tiene una duración de aproximadamente un año y tiene 4 ámbitos de intervención relacionadas al cumplimiento de las corresponsabilidades (salud y educación), a identificación (contar con cédula de identidad), a la vida en un ambiente saludable (hábitos de higiene) y a la soberanía y seguridad alimentaria (hábitos alimenticios y huerta). La segunda etapa dura dos años y se utilizan para fortalecer los ámbitos anteriores y fundamentalmente cumplir con las corresponsabilidades y se agrega el de alfabetización de por lo menos un mayor de 18 años del hogar. La tercera etapa dura dos años y prosigue con el afianzamiento de las prácticas anteriores y se agrega el ámbito de convivencia familiar. Finalmente, la cuarta etapa es la última del periodo de permanencia de la familia en el Programa, dura un año y busca consolidar en las familias los resultados logrados en las etapas anteriores.

IV. Evaluación de procesos

4.1 Los principales procesos del Programa

El Programa cuenta con varios procesos importantes para el cumplimiento de su objetivo y de garantizar transparencia de su gestión. Entre ellos se encuentran²²:

- a) Selección de las familias beneficiarias: proceso por el cual se seleccionan los distritos y las familias que se incorporarán al Programa.
- b) Control de corresponsabilidades: seguimiento al cumplimiento de las corresponsabilidades, tanto de las familias como de las instituciones encargadas de la oferta de los servicios de salud y educación exigidos por el Programa.
- c) Pago de la transferencia monetaria: entrega de la transferencia en efectivo o bono alimenticio.
- d) Apoyo familiar y organización y fortalecimiento comunitario: acompañamiento a las familias por parte del/a facilitador/as comunitario/a para el involucramiento de las mismas en el cumplimiento de las corresponsabilidades, en el uso de los servicios públicos y en las actividades comunitarias, así como para enfrentar problemas como el alcoholismo o la violencia intrafamiliar.
- e) Graduación del programa: a los 72 meses de pertenecer al Programa las familias son evaluadas y se considera su salida si ha alcanzado los avances planteados para las diferentes etapas de los beneficiarios. Si las familias no lo lograron, continúa por dos años más, pero con el monto mínimo de la TMC.
- f) Actualización de datos y reclamos: es la actualización de los datos censales del hogar de los beneficiarios. Puede ser necesario por migración de la familia, cambio de titular, corrección de datos, entre otras razones. Los reclamos también pueden deberse a errores de inclusión o exclusión.
- g) Coordinación con los gobiernos locales: este proceso no cuenta con disposiciones específicas ni en la Ley ni en el Manual operativo; sin embargo este último documento incluye actividades y procedimientos como la validación de las listas con las MPC, el seguimiento al control de corresponsabilidades con las MPC, proformas de convenio con las municipalidades, entre otros que implican un proceso sistemático y continuo.
- h) Articulación interinstitucional (MSPBS, MEC, MI, METSS): se establece como instancia de coordinación interinstitucional al Gabinete Social con el objetivo de adecuar y financiar la oferta programática de los ministerios sectoriales en las comunidades de los distritos donde se encuentren las familias de Tekoporã. La descripción de este proceso en el Manual operativo incluye los servicios que deberán estar disponibles y las características de los mismos.
- i) Monitoreo y evaluación: el monitoreo y evaluación incluye información proveniente de todos los procesos operativos tales como bajas e incorporaciones y las razones respectivas, cumplimiento de las corresponsabilidades, áreas en la que se suspende el control de corresponsabilidades, mejoras en la oferta pública de servicios, entre otros. Se prevé encuestas anuales de satisfacción al usuario en caso de contar con recursos.
- j) Reclamos: los procesos de reclamo pueden deberse a la inclusión o exclusión, cobro de la transferencia, baja del programa por la actualización de la información o egreso.

En este trabajo se analizarán los tres procesos más importantes para lograr el objetivo del programa: a) selección de las familias beneficiarias; b) control de corresponsabilidades: seguimiento al cumplimiento de las corresponsabilidades, tanto de las familias como de las

²² La descripción de los procesos se realiza con base en el Manual Operativo vigente (2012); sin embargo cabe señalar que la Ley Nro. 4.087 que regula Tekoporã vigente desde 2011 modifica algunos de éstos.

instituciones encargadas de la oferta de los servicios de salud y educación exigidos por el Programa; y c) pago de la transferencia monetaria.

Si bien no se incluye el proceso h) articulación interinstitucional, el mismo será abordado en el marco del análisis del proceso b) control de corresponsabilidades ya que para lograr el éxito de este proceso, uno de los procedimientos más importantes que la SAS debe implementar es la articulación con los ministerios de salud y educación. En caso de que existan problemas en la oferta pública de los servicios señalados, no se realiza el control de corresponsabilidad, en detrimento del impacto del Programa.

Otros procesos importantes que actualmente se están implementando en el Programa pero no son parte del mismo y, por lo tanto tampoco de este trabajo, son los de incorporación de las familias a programas de inclusión financiera y económica -Kakua'á²³ y Tenonderá²⁴- respectivamente.

4.2 Consideraciones generales

Los lineamientos generales para la coordinación entre los procesos se encuentran definidos en la Ley de regulación de transferencias monetarias con corresponsabilidad, el Decreto reglamentario de la Ley, el Manual operativo del Programa y el Manual de organización y funciones de la SAS, siendo el tercero de ellos el más importante debido a que su objetivo es proponer los instrumentos y procesos de gestión e implementación necesarios para cumplir con el objetivo planificado.

Debido a que estos documentos se produjeron en diferentes momentos y la secuencia que exige la lógica del diseño de un programa no se cumplió, se observan varios problemas. El Manual operativo fue creado originalmente en 2007 en el marco del préstamo del BID denominado PROPAIS II que tenía como uno de sus componentes transferencias monetarias condicionadas (TMC). En 2009, este Manual fue la base para la unificación de los dos programas de TMC: PROPAIS II y Tekoporã. Posteriormente, en 2011, se aprobó la Ley Nro. 4.078 de regulación de TMC que incluyó normativas relativas a varios de los procesos, con su correspondiente decreto reglamentario. En 2012 se adapta el Manual operativo a la Ley, lo cual no implicó cambios sustanciales en los objetivos ni instrumentos diseñados originalmente. En 2013 se realizan modificaciones en el Manual de organización y funciones. En 2014 se aprobó el nuevo organigrama con cambios importantes en la estructura organizativa de la SAS y del programa Tekoporã, con lo cual también se modifican algunos procedimientos.

Estos tres cambios: unificación de los dos programas de TMC con un nuevo Manual operativo (2009), promulgación de la Ley y del decreto (2011), modificación del Manual operativo (2012) y cambios en la organización interna de la SAS (2014) obligan a la institución a revisar la coherencia actual de los documentos que rigen la operación del Programa Tekoporã. La SAS se encuentra actualmente modificando el Manual operativo y el Manual de organización y funciones.

Por otro lado, el Programa Tekoporã verificó cambios desde su creación y enfrentó obstáculos para el cabal cumplimiento de los procesos establecidos en el Manual operativo. En primer lugar, tal como se vio en apartados anteriores, su expansión se dio de manera acelerada y con varios cambios en las autoridades de la SAS.

²³ Programa Kakua'á: programa de inclusión financiera por la vía de la bancarización de los pagos del Programa Tekoporã.

²⁴ Programa Tenonderá: “busca que las familias que van a egresar de Tekoporã puedan generar sus propios ingresos, sean estables económica y socialmente con alternativas de producción, a fin de que puedan salir y mantenerse fuera de la situación de pobreza”. El programa cuenta con dos componentes: a) Capacitación con el fin de fortalecer las capacidades productivas y b) Asistencia financiera: con el propósito de que las familias adquieran los activos necesarios para iniciar o fortalecer una idea de negocio. <http://www.sas.gov.py/pagina/84-tenonder.html>

En segundo lugar, tuvo serios problemas de financiamiento, ya que un insumo fundamental para el desarrollo óptimo de todos los procesos son los facilitadores/as comunitarios/as. A pesar de su relevancia, durante varios años la SAS no tuvo disponibilidad presupuestaria para la contratación por lo que es relativamente reciente (2014) la incorporación de los/as facilitadores/as comunitarios/as y el consecuente inicio de los procedimientos que implican la participación de éstos.

Los/as facilitadores/as comunitarios/as tienen un rol primario en los procesos de selección de las familias, de control de corresponsabilidades, de apoyo familiar y organización y fortalecimiento comunitario, de actualización de datos y reclamos y de coordinación con los gobiernos locales. En los demás procesos su rol es secundario.

La SAS se encuentra realizando reformas con el objetivo de mejorar la coordinación de los procesos entre las diferentes dependencias. Una de las acciones en este sentido fue simplificar la estructura organizativa de la institución con la implementación de un nuevo organigrama²⁵, que se da paralelamente a la implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECIP).

La gestión de la información relativa a las familias que integran el programa es el principal problema detectado en la coordinación de los diversos procesos involucrados, desde la selección de las familias hasta su egreso. La SAS no cuenta con un sistema que le permita tener la información disponible y sistematizada desde el inicio del proceso (inscripción en la municipalidad) hasta el final del mismo (egreso del programa).

Con respecto a la existencia de mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios, la institución empezó con dos iniciativas en 2015. La primera es la apertura de una oficina de atención ciudadana cuyos principales usuarios son personas que buscan incorporarse a los programas de la institución. Este mismo año se tiene planificada la apertura de otra oficina en Coronel Oviedo.

La segunda iniciativa consiste en una alianza con la sociedad civil financiada por el Banco Mundial²⁶ que se desarrollará en 5 municipios. Este proyecto prevé trabajar con titulares del Programa, las Mesas de Participación Ciudadana y referentes locales utilizando tres instrumentos de auditoría social, uno de ellos tiene como objetivo relevar la satisfacción de los/as titulares del Programa.

Un procedimiento transversal a los tres procesos estudiados y fuertemente vinculado a la gestión de la información es el relativo a la resolución de reclamos. Varias de las evaluaciones realizadas señalan este punto como uno de los problemas más recurrentes, lo que además afecta a la satisfacción de las familias, la transparencia y legitimidad social del Programa y la eficacia de las Mesas de Participación Ciudadana.

Los errores de focalización no atendidos, tanto de inclusión como de exclusión, afectan a la credibilidad de Tekoporã y al trabajo de las MPC ya que éstas son las encargadas de canalizar los reclamos desde el territorio hacia el nivel central de la SAS.

Los reclamos relativos a problemas en el pago tienen impacto negativo en las familias, ya que el desconocimiento sobre las razones de falta de pago o de las disminuciones en el monto genera incertidumbre y molestia en las mismas, afectando a sus niveles de satisfacción. La resolución de reclamos está vinculada fundamentalmente con la fluidez de la información desde el territorio hacia la oficina central de la SAS, por lo tanto, esta institución debe tomar los

²⁵ El nuevo organigrama de la SAS fue aprobado por la Resolución Nro. 1.300/14.

²⁶ El convenio es ejecutado por 6 ONGs (CIRD, CADEP, DECIDAMOS, GEAM; ID, DENDE) integrantes de la Plataforma Paraguay Debate y cuenta con el apoyo técnico y financiero de la Alianza Global para la Auditoría Social-Banco Mundial. El periodo de ejecución será de 5 años 2015-2020.

recaudos necesarios para garantizar la existencia de mecanismos que permitan transmitir la información en ambos sentidos.

4.3 Selección/focalización

Objetivo del proceso: generar la lista de familias beneficiarias del Programa. La Ley Nro. 4.078/11 establece que es la “población en pobreza y pobreza extrema”...”en situación de calle o de exclusión social, a las personas con discapacidad y a las familias indígenas” (Ley Nro. 4.087/11, Art. 1). El Manual operativo mide y especifica esta población a través del Índice de Calidad de Vida (estratos I y II) e incluye la condición de contar con “menores de 0 a 18 años, mujeres embarazadas, adultos mayores de 65 años o más y personas con capacidad diferente” (Manual operativo, p. 8).

Producto generado por el proceso: lista de titulares con sus respectivas fichas-hogar, ICV y características familiares que cumplen con las referidas condiciones de elegibilidad y el acta de compromiso entre la SAS y la familia.

Procedimientos involucrados: inscripción en las municipalidades de las personas que quieran acogerse al programa (Ley Nro. 4.087), levantamiento y procesamiento del censo y la elaboración de la lista de las familias que reúnen las condiciones de elegibilidad (Ley Nro. 4.075 y Manual operativo), firma del acta de compromiso.

La inscripción previa en los municipios se encuentra establecida en la Ley Nro. 4.087. Este procedimiento debiera ser el mecanismo para disminuir la influencia de intereses particulares; sin embargo exige recursos (humanos y financieros) y capacidades de los gobiernos locales que no siempre están disponibles, sobre todo si se encuentran en los niveles más altos del IPG.

Desde el inicio del Programa el procedimiento de incorporación de nuevos titulares se produce por la vía de un censo implementado en los municipios seleccionados. Estos municipios son priorizados en función del Índice de Prioridad Geográfica (IPG) que identifica a los más pobres y vulnerables del país. El censo se realiza por “barrido”, lo cual implica censar a todas las familias que cumplen un primer criterio de selección dado por la existencia de niños, niñas y mujeres embarazadas.

Algunas evaluaciones cualitativas señalan que la ubicación de estas familias tuvo algunos problemas vinculados a los liderazgos comunitarios. En general, ante los problemas de trazado e identificación de calles es necesario contar con la ayuda de referentes comunitarios, algunos de ellos vinculados a partidos políticos y, por lo tanto, con intereses particulares. De ahí que puedan existir errores de exclusión, es decir, familias que debieron haber entrado al Programa pero que no lo hicieron al no haber sido censadas.

Con respecto al levantamiento y procesamiento del censo, cabe señalar que éste es uno de los procedimientos más importantes del Programa debido a que es el que provee la información necesaria para garantizar la selección del grupo objetivo: las familias en situación de pobreza. Esta selección se realiza con base en un instrumento cuantitativo cuyo nivel define a las familias que se incorporarán al Programa. El Índice de Calidad de Vida (ICV) ordena los hogares según un conjunto de bienes y servicios a los que acceden organizados en 6 dimensiones: acceso a servicios de salud, educación formal, servicios públicos, tenencia de bienes duraderos y vivienda digna e inclusión económica. Como se puede observar, este indicador mide pobreza multidimensional, por lo que es importante no confundir con la medición de pobreza de ingreso que realiza anualmente la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

Con base en el ICV se dividen los hogares en 4 estratos. El Programa atiende a las familias de los dos estratos más bajos.

El IPG y el ICV fueron aprobados en 2005 y su diseño fue realizado a partir de información del Censo 2002 y de encuestas de hogares. Las variables priorizadas en el ICV surgieron de una serie de estudios que demostraron que las mismas constituían buenas aproximaciones a la situación de pobreza. Dado que han pasado más de 10 años y que las condiciones sociales se han modificado, sobre todo las que tienen mayor peso relativo en el ICV, se hace necesario que la SAS analice los posibles errores de inclusión y exclusión y con dicha información evalúe la pertinencia de actualizar el ICV.

La información censal, además de generar insumos para calcular el ICV, también permite conocer con mayor profundidad el perfil de las familias en términos demográficos, sociales, y económicos. Esta información es sumamente relevante para el diseño de políticas integrales teniendo en cuenta que la pobreza es un fenómeno con múltiples causas, lo cual requiere su abordaje desde diferentes tipos de políticas.

El tercer uso del censo, pero no por ello menos importante, es el relativo a la transparencia y rendición de cuentas. Los resultados del censo deben estar disponibles para la ciudadanía garantizando la privacidad de los datos personales como el número de cédula y el nombre y apellido de quienes integran las familias. El país requiere una normativa ajustada a estándares de derechos humanos que impidan el uso de los datos para vulnerabilizar o castigar a las personas en situación de pobreza y menos aún para someterlas a prácticas prebendarias o clientelares.

La SAS incluyó en su página WEB la lista de titulares del Programa con sus respectivos números de cédula de identidad, nombre y apellido, distrito y monto recibido. Si bien constituye una acción desde todo punto de vista favorable a la transparencia, debería considerar los riesgos que ello conlleva para las familias, una violación al derecho a la intimidad y desde una enfoque de derecho, una doble victimización de la pobreza.

Uno de los mecanismos que tiene el Programa para reducir los errores de focalización es el constituido por las mesas de participación ciudadana que deben validar las listas de manera a detectar familias que no están en la lista y podrían ser potenciales beneficiarias o por el contrario, familias que están y que según los integrantes de la Mesa no deberían estar. En estos casos, el Manual operativo incluye la figura del “reclamo” a través del cual la SAS debe revisar estos casos de manera particular y aprobar o rechazar el reclamo.

La información relevada señala que el trabajo con las mesas de participación ciudadana debe ser fortalecido. Estudios encargados por la DIPLANP entre 2009 y 2011 muestran los desafíos en tal sentido. Estas instancias de participación enfrentan problemas que se observan en otras formas de participación local como por ejemplo los consejos locales de salud, las juntas de saneamiento, los consejos de desarrollo local.

Entre estos problemas se encuentran la falta de información sobre los roles y competencias de la instancia y de sus representantes, la poca legitimidad en la comunidad de los representantes y la debilidad de los canales de comunicación con las instituciones públicas locales o de nivel central para resolver los problemas en los que estos espacios de participación tienen competencia (CERI, 2009).

La contratación de los/as facilitadores comunitarios y de los/as coordinadores/as distritales y departamentales constituye una oportunidad para fortalecer estas instancias e impulsar su tarea en esta función. Todo instrumento de focalización tiene un grado de error estadístico que puede ser minimizado a través de la acción contralora de las mesas.

Un trabajo efectivo constituye una garantía y un respaldo para la SAS dada la presión que los intereses particulares ejercen sobre las políticas públicas.

Una vez cerrada la lista de familias son incorporadas al Programa, previa firma de un acta de compromiso entre la SAS y cada una de las familias, para recibir las transferencias y los demás bienes y servicios que el Programa se compromete a otorgar a cambio del cumplimiento de determinadas condiciones.

La elaboración de la lista final implica dividir los resultados del censo en dos partes. Una lista de las familias que por su valor del ICV quedan fuera y otra lista en la que se incluyen las familias con un valor de ICV que las califica preliminarmente para incorporarse al Programa. Esta lista debe ser sometida a la verificación de la mesa de participación ciudadana del distrito.

Luego de esta verificación y posterior análisis de los reclamos se aprueba la lista definitiva para su envío a los responsables de iniciar los trámites con las familias de manera que puedan cobrar el bono en efectivo y cumplir con el control de corresponsabilidades. La legislación vigente y el Manual operativo exigen que la titularidad sea ejercida prioritariamente por una mujer, la que debe contar con cédula de identidad vigente. La titular (o el titular en su ausencia) es la persona de referencia ante la SAS y es quien debe firmar un acta de compromiso de cumplimiento de las corresponsabilidades.

4.4 Control de corresponsabilidades y otras prestaciones de Tekoporã

Objetivo del proceso: controlar el cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias y detectar los obstáculos que impidieron el cumplimiento.

Producto generado por el proceso: lista de familias con el control actualizado de corresponsabilidades cumplidas.

Procedimientos involucrados: relevamiento, sistematización y envío de la información por parte del/la facilitador/a comunitario, elaboración y remisión del reporte para las Mesas de Participación Ciudadana, trabajo con las Mesas de Participación Ciudadana, capacitación a la titular, a maestras, maestros, directivos de centros educativo, personal de los servicios de salud, coordinadores/as y facilitadores/as (Manual operativo).

Dado que el control de corresponsabilidades sólo podrá ser exigido en caso de una efectiva oferta pública, la Ley Nro. 4.078 ni el Manual operativo indican de qué manera se definirá la inexistencia de esta oferta y, por lo tanto, la no consideración de este requisito para el cobro del bono alimenticio.

Debido a que hasta 2014, el Programa no había contado con facilitadores/as comunitarios/as que implementaran este proceso, este vacío normativo no reviste relevancia; sin embargo, con el inicio del control será necesario establecer criterios claros acerca de qué territorios no cuentan con oferta pública de salud y educación para garantizar el impacto y la transparencia del Programa.

La existencia de establecimientos educativos o sanitarios cercanos a las familias no puede considerarse suficiente. Tanto las encuestas de hogares como numerosas evaluaciones e investigaciones muestran que las exclusiones en salud y educación tienen origen en factores que van más allá de la disponibilidad de instalaciones edilicias. El gasto de bolsillo en transporte, alimentación y aranceles, la falta de insumos (vacunas, instrumentos para el control de talla y peso, útiles escolares, implementos y equipos para PAP y mamografía), el horario de atención, el ausentismo y la impuntualidad de los/as responsables de los servicios constituyen factores de exclusión.

La gratuidad de los servicios establecida por el MEC y el MSPBS constituyen un primer paso para garantizar el acceso; sin embargo no es suficiente y su incumplimiento es

permanentemente objeto de reclamos en la prensa. Por lo tanto, un primer criterio de que existe la oferta debería ser la efectiva vigencia de la gratuidad.

La evaluación realizada por CERI en 2009 acerca de la oferta de servicios indicó que el traslado hasta los hospitales supone un problema debido a la falta de transporte público, los limitados horarios de atención y la escasez de turnos. Las Unidades de Salud de la Familia (USF) tienen la potencialidad de dar solución a estos problemas, por lo que un criterio adicional a la existencia de establecimientos sanitarios debería ser la existencia o no de una USF.

Según el mismo informe, la existencia de horarios de consulta restrictivos en los establecimientos, en conjunción con el costo de traslado del hogar al establecimiento, generan prácticas corruptas de derivación de pacientes al “privado”, ya que las familias no pueden incurrir en los gastos derivados de una segunda visita en otra oportunidad. La existencia de USF en los territorios debería disminuir esta práctica, además de reducir costos de traslado (pasajes y alimentación).

El primer procedimiento de este proceso es el relevamiento por parte de los/as facilitadores/as comunitarios/as del cumplimiento de corresponsabilidad de las familias. Según el Manual operativo los controles de corresponsabilidad del hogar se realizan con formularios preestablecidos a través de la gestión de los/as facilitadores/as comunitarios/as (FC) y las instituciones educativas y de salud de la comunidad, cuya información es procesada por el área de informática del programa (SAS, 2009: 10).

La Ley exige además el archivo de certificados de vida y residencia, fotocopias de las cartillas de vacunación, de los recibos de inscripción, etc. Este procedimiento además de costoso en tiempo y recursos financieros, es poco efectivo, por lo que la SAS debería considerar solicitar la modificación de este artículo. El sistema es poco efectivo ya que una vez que entra la información al sistema y se procede al pago la documentación en papel ya no vuelve a tener uso. Por otro lado, la información sobre matriculación y promoción de grado/cursos se encuentra disponible en la institución educativa.

Las evaluaciones realizadas en los distritos cubiertos por el Programa con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo y que contaban con facilitadores/as comunitarios/as dan cuenta de las dificultades que enfrentaban estos funcionarios, las principales se detallan a continuación.

En primer lugar, el desconocimiento en las instituciones públicas acerca de la necesidad de cumplir con oferta exigida por el Programa, las familias, en general, estaban en conocimiento de su obligación. En segundo lugar, la falta de insumos y condiciones adecuadas de trabajo: formularios impresos, internet para enviar la información a la SAS en Asunción. A estas dificultades se agregan otras como el costo de traslado y de las llamadas telefónicas. Una estimación de costos realizada por CEPADES (2009) en el marco de una evaluación realizada a Tekoporã solicitada por DIPLANP señala que estos costos representan alrededor del 50% del salario del/la facilitador/a comunitario/a.

El segundo procedimiento relevante para este proceso es la elaboración del informe sobre el control de corresponsabilidades dirigido a la Mesa de Participación Ciudadana. El Manual operativo no indica el contenido del mismo, lo que requiere ser normado para estandarizar la información que deberá incluirse. Estas instancias tienen la función de ayudar a las familias a cumplir con las corresponsabilidades implementando “medidas de apoyo”. La eficiencia de este procedimiento dependerá del conocimiento de los factores que obstaculizan el cumplimiento de las corresponsabilidades. El Manual operativo no incluye los formularios de control de corresponsabilidades, por lo tanto no pudo verificarse en esta consultoría si los mismos permiten relevar dichos obstáculos.

Algunas evaluaciones han relevado el importante aporte del gobierno municipal en este sentido. Uno de los problemas para la asistencia escolar es el relativo al transporte, sobre todo cuando el establecimiento escolar se encuentra alejado o existe una alta dispersión territorial. En estos casos, dos distritos financiaban un transporte escolar.

Dada la relevancia de las MPC es importante que desde el nivel central se apoye su funcionamiento. Actualmente se encuentran formalizadas 46 MPC. Los problemas encontrados en una evaluación realizada por COPLANEA en 2010 al respecto fueron: la falta de información que tenían tanto los miembros de las MPC como el resto de la sociedad y las autoridades sobre la relevancia de esta instancia, los conflictos generados por el intendente, en parte por el desconocimiento, sobre la rivalidad con su gestión, la falta de representatividad de sus integrantes entre otros (COPLANEA, 2010).

Este fortalecimiento debe basarse en la provisión de información sobre sus roles, estructura y funcionamiento, apoyando la integración con miembros y organizaciones representativas y con legitimidad en la comunidad, mediando con las autoridades locales y capacitando en planificación estratégica, elaboración de planes de trabajo (objetivos, metas, presupuestación).

El tercer procedimiento es el relativo a la capacitación de todos los actores relevantes del proceso: las familias que deben cumplir con las condiciones, los responsables de ofrecer los bienes y servicios por parte del Estado, los integrantes de las MPC que deben gestionar en los territorios medidas de apoyo que disminuyan los obstáculos para el cumplimiento de las condiciones y las organizaciones de la sociedad civil y de las familias de Tekoporã que deben velar por la eficacia y transparencia del Programa.

Las evaluaciones realizadas muestran debilidades en este ámbito. Una de las principales era la falta de recursos humanos: facilitadores/as comunitarios, coordinadores/as distritales y departamentales. Este problema se empezó a subsanar en 2014 por lo que es de esperar que en 2015 se inicien las tareas de difusión de información y capacitación. El segundo problema, aun cuando existían los responsables, era la falta de formación de éstos y de materiales de apoyo.

La SAS debe contar con un plan de capacitación que incluya no solo materiales didácticos para los/as formadores/as sino también para que todos los involucrados cuenten con guías de trabajo que permitan estandarizar su gestión.

4.5 Pago

Objetivo del proceso: transferir el bono alimenticio a las familias según el cumplimiento de las corresponsabilidades.

Producto generado por el proceso: transferencia mensual de un monto en efectivo calculado a partir de las características de la familia.

Procedimientos involucrados: actualización de la base de datos sobre cumplimiento de corresponsabilidades; emisión de la lista de familias con los respectivos montos a ser transferidos; transferencia de los fondos a las cuentas de las familias.

La transferencia o bono solidario consiste en el otorgamiento de un apoyo directo a la madre titular de la TMC a cambio del cumplimiento de las corresponsabilidades establecidas en el acta de compromiso (Manual operativo).

Como se señaló anteriormente, la transferencia monetaria está compuesta por un monto fijo por hogar de Gs. 80.000, más Gs. 35.000 por menor de 0 a 18 años, hasta un máximo de 4 menores, un adulto mayor y una persona con capacidad diferente, hasta un máximo de Gs. 35.000 por un adulto mayor de 65 años y más y una persona con discapacidad.

Las personas adultas mayores recibirán el referido monto hasta tanto no se incorporen al Programa de Pensión Alimentaria implementado por el Ministerio de Hacienda.

Con respecto a las personas con discapacidad, la Resolución Nro. 593/15 por la cual se aprueba el módulo para la inclusión de personas con discapacidad severa incluye en el Programa Tekoporá a familias con ICV de estratos I y II (baja y muy baja calidad de vida) que tienen integrantes con discapacidad severa.

El otorgamiento del bono a una mujer está establecido en la Ley Nro. 4.078/11, norma que también señala que “excepcionalmente, en ausencia de la jefa de familia, la ayuda se podrá otorgar a los jefes de familia o tutores si se justificare la razón de la ausencia”.

Este proceso cuenta con una cadena de procedimientos que se inicia con la actualización de la información familiar: si cumplieron o no con las condicionalidades, si disminuyó o aumentó el número de integrantes “elegibles” (nacimiento de un niño/a, embarazo, cumplimiento de la edad de una persona adulta mayor, migración, entre otros). Dicha actualización se realiza en el sistema a partir del reporte enviado por el/la coordinador/a distrital derivado del registro realizado por los/as facilitadores/as comunitarios/as. Como se señaló en el apartado anterior, el control de corresponsabilidades se está iniciando en 2015 debido a que el mismo debe ser realizado por los/as facilitadores/as.

Una vez actualizado el registro la dependencia de administración y finanzas responsable inicia el procedimiento respectivo. Desde esta etapa, el proceso de pago cuenta con la certificación de calidad ISO 9001 recibida en 2014, con lo cual el Programa Tekoporá es el primero en el MERCOSUR en contar con un sistema de gestión de calidad acreditado (SAS, 2015).

El objetivo final de la certificación es estandarizar los procedimientos, con lo cual se contribuye a una mayor eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión de pago, uno de los procesos más importantes del Programa.

Los objetivos de someter el proceso de pagos a una certificación fueron dos: cumplir con los plazos establecidos y mejorar la satisfacción de los y las participantes del Programa. Cabe señalar que una de las críticas al desempeño del Programa era la irregularidad de los pagos, lo que afectaba a la capacidad de la familia de planificar sus gastos y con ello, al impacto en el bienestar derivado de las compras que facilita el bono (CERI, 2009).

El proceso seleccionado para la certificación involucró de manera directa a los procedimientos de las siguientes dependencias de la SAS:

Dirección General de Administración y Finanzas	<p>Dirección Administrativa: Dpto. de Servicios Generales (Transporte), Dpto. de Almacén y Suministros</p> <p>Dirección Financiera: Dpto. de Tesorería, Dpto. de Contabilidad, Dpto. de Rendición de Cuentas, Dpto. de Presupuesto</p> <p>Dirección de Control y Seguimiento: Dpto. de Control de Gastos, Inversiones y Transferencias</p> <p>Dirección de Unidad Operativa de Contrataciones: Dpto. de Licitaciones y Dpto. de Seguimiento de Contratos</p>
Dirección de Tecnología de la Información y Comunicación	Dpto. de Redes y Servidores, Dpto. de Soporte Técnico Informático
Dirección de Gestión y Desarrollo de	Dpto. de Administración de Personal, Dpto. de

Personas	Desarrollo y Bienestar del Personal
Secretaría General	Dpto. de Producción Documental, Dpto. de Administración Documental

La certificación abarcó tres de las cinco modalidades de pago: por tarjetas de débito, en ventanilla y por cajero móvil. No entraron en la certificación el pago a través de “billetera electrónica” ni por PRONET, ya que estos sistemas se empezaron a implementar recientemente, posterior al proceso de certificación.

La modalidad de cajero móvil fue implementada durante los primeros 5 años del Programa. Según esta modalidad, los pagos a las familias se realizaron en eventos públicos de un día de duración en plazas de los distritos donde residían los titulares. Los/as funcionarios/as del Banco Nacional de Fomento (BNF) instalaban una mesa y los/as titulares formaban fila. La SAS está reemplazando paulatinamente los pagos por cajero móvil hacia el pago vía PRONET debido a los problemas detectados y al menor costo de esta última opción.

La evaluación realizada por CERI (2009: 55-58) encontró los siguientes problemas:

- El acceso al lugar del cobro: que por lo general queda distante de las comunidades de los beneficiarios, por lo que se trasladan en moto, colectivo o bien recurren a la contratación de un camión de carga para el mismo. Una minoría se traslada a pie. En cualquier caso, la mayoría debía salir en la madrugada.
- Filas: impuntualidad en el inicio y filas por pago según el mes. Si la SAS realizaba 2 pagos, la familia debía realizar la fila dos veces.
- Malos tratos por parte de los funcionarios del BNF.
- Faltante de dinero: entre Gs. 20.000 y Gs. 30.000, esto significa entre 10% y 15% menos del promedio general de pago. Debido al apuro con que los funcionarios pagaban, los titulares no podían controlar el monto enfrente a los mismos, por lo que después ya no podían reclamar.
- Un día para el pago: genera diversos tipos de problemas. En primer lugar, hace que si la familia no pueda acudir ese día, pierda los recursos hasta los siguientes meses. En segundo lugar, se expone a asaltos ya que toda la zona se entera del día de pago. En tercer lugar, se verificaron casos de corrupción por parte de la policía que sale a “coimear” a las familias por delitos de diversa índole, especialmente por el uso de motocicletas sin casco, sin chapa, etc.

El avance del proceso de bancarización de los pagos ayudará a subsanar estos problemas.

Debido a que la certificación ISO no incluyó el procedimiento anterior relativo a la actualización de los datos sobre cantidad de niños/niñas, edad, existencia de mujeres embarazadas, personas con discapacidad o adultas mayores, existe el riesgo de realizar pagos que no correspondan a las características de la familia.

4.6 Principales hallazgos y medidas de acción en los procesos analizados

A partir del análisis anterior, a continuación se presentan las principales debilidades encontradas en los tres procesos evaluados y se proponen algunos ejes de intervención:

Hallazgo N° 1. Los sucesivos cambios en las normativas, disposiciones legales y la estructura organizativa de la SAS obligan a realizar ajustes en los documentos que rigen la operación del Programa para que estos sean coherentes entre sí.

Medida de acción: actualizar el manual operativo y el manual de organización y funciones. La SAS ya ha iniciado dicho proceso.

Hallazgo N° 2. El plantel de recursos humanos del Programa estuvo incompleto por muchos años (facilitadores/as comunitarios/as) debido a la falta de presupuesto. Siendo que estos tienen un rol fundamental en varios procesos importantes del Programa es necesario que la SAS revierta esta situación. Desde el año 2014 cuenta con presupuesto para la contratación de una parte de los mismos. **Medida de acción:** capacitar y dotar de los medios necesarios a estos técnicos para que cumplan sus funciones con eficacia y calidad.

Hallazgo N° 3. Problemas en la gestión de la información. La SAS no cuenta con un sistema que le permita tener la información disponible y sistematizada desde el inicio del proceso (inscripción en la municipalidad) hasta el final del mismo (egreso del programa).

Medida de acción: implementar un sistema informático dinámico que facilite el flujo de información para los diferentes procesos.

Hallazgo N° 4. Resolución de reclamos. Al no solucionarse los errores de inclusión o de exclusión en la focalización, al no informar sobre los problemas de pago o la disminución del monto percibido, este mecanismo no está actuando de manera eficiente, lo que afecta la transparencia del Programa. **Medida de acción:** La SAS debe mejorar los mecanismos de transmisión de información desde el territorio a la SAS y viceversa.

Hallazgo N° 5. La ayuda de referentes comunitarios que estén vinculados a partidos políticos hace que puedan existir errores de exclusión.

Medida de acción: fortalecer el trabajo con las Mesas de Participación Ciudadana de manera a disminuir la posible influencia político partidaria en cualquiera de los procesos.

Hallazgo N° 6. Luego de 10 años de aplicación del IPG e ICV, las condiciones sociales se han modificado (el peso relativo en las dimensiones del ICV han cambiado).

Medida de acción: actualizar el ICV para evitar errores de inclusión o exclusión.

Hallazgo N° 7. La protección de la identidad debería tenerse en cuenta a la hora de publicar los nombres y números de cédulas de los beneficiarios para evitar que estos sean víctima de intereses políticos y particulares.

Medida de acción: normar la provisión de información para garantizar la rendición de cuentas sin exponer la identidad de los titulares del Programa ni mucho menos de los niños y niñas.

Hallazgo N° 8. El Programa no define con claridad qué se entiende por ausencia de oferta de servicios educativos y de salud, por tanto, son difusas las condiciones en las cuáles se exigirá el cumplimiento de las corresponsabilidades.

Medida de acción: normar con claridad en qué casos no se considerará la obligatoriedad del cumplimiento de las corresponsabilidades.

Hallazgo N° 9. El seguimiento de las corresponsabilidades no se realiza. Además de la falta de facilitadores/as y la inexistencia de oferta de servicios, el alto costo del proceso en términos de insumos y tiempo de recolección de la información hace poco eficiente el mecanismo actual establecido en el Manual Operativo.

Medida de acción: coordinar con los organismos públicos con competencia en la oferta pública de servicios involucrada en el cumplimiento de las corresponsabilidades la instalación de mecanismos de transmisión de información fluida y oportuna.

Hallazgo N° 10. Descoordinación en la oferta de servicio.

Medida de acción: coordinar la oferta de servicios priorizando los distritos con familias pertenecientes al Programa y crear un mecanismo de monitoreo sobre el cumplimiento de los compromisos del MEC y del MSPBS.

V. Conclusiones y recomendaciones

Gran parte de los problemas detectados son transversales a todos los procesos analizados. Por esta razón, las conclusiones y recomendaciones no se organizan por procesos sino en función de las dimensiones que deberían ser abordadas para optimizar los mismos.

Los programas de transferencias monetarias como Tekoporã tienen suficiente evidencia empírica (referencias) que avala su eficacia en el cumplimiento de los objetivos que se proponen.

Adicionalmente a esta ventaja se agrega la de sus costos relativamente bajos para los resultados que se obtienen, tanto a corto como a largo plazo. Esto exige el mayor esfuerzo posible en mejorar la gestión en una acción compartida por todas las instituciones involucradas.

5.1 El marco normativo

A partir de la evidencia empírica proveniente de evaluaciones de proceso y de impacto de programas exitosos similares en América Latina se hace necesario, después de 10 años de implementación del programa en Paraguay, evaluar la pertinencia del actual marco normativo del mismo: leyes, decretos, resoluciones, manuales.

Como se señaló en apartados anteriores, los cambios normativos se realizaron sin la secuencia lógica que debería tener el diseño y la implementación de cualquier programa social. La documentación que rige la implementación de Tekoporã debe ser evaluada y modificada en función de dicha evaluación, incluyendo el diseño de procesos que actualmente se implementan de manera empírica. Además se requiere la compatibilización de sus manuales operativos, manuales de procedimientos y funciones y requerimientos del MECIP.

El segundo factor de relevancia es que han pasado casi 15 años desde el inicio del diseño y 10 años desde el inicio de la ejecución. Las transformaciones en el ámbito económico, social y demográfico ocurridas en el país pudieron haber cambiado los sustentos empíricos que dieron lugar al programa, sus instrumentos y sus procesos.

El Gabinete Social, como instancia articuladora, debe evaluar la Ley Nro. 4.078/11 de regulación de las transferencias monetarias condicionadas a la luz de su pertinencia y eficiencia y proponer los cambios necesarios.

Finalmente, la evidencia empírica acumulada en América Latina sobre procesos eficientes y eficaces, impactos, condiciones de éxito y fracaso proveen información amplia y de calidad para valorar la pertinencia de estos hallazgos a la luz del contexto nacional. La experiencia latinoamericana puede ser útil a la hora de proponer cambios.

5.2 La gestión de la información

La gestión de la información relativa a las familias que integran el programa es el principal problema detectado en la coordinación y eficiencia de los diversos procesos involucrados, desde la selección de las familias hasta su egreso. Este problema podría estar afectando el impacto del programa.

La solución a este problema se encuentra parcialmente en completar los recursos humanos que requiere el programa según el número y densidad de las familias por localidad o diseñar una solución definitiva a la falta de este recurso evaluando las diferentes opciones internacionales que existen al respecto, sobre todo en lo que se refiere al control de corresponsabilidades.

En el caso de la existencia de facilitadores/as es necesario fortalecer sus capacidades y dotarles de los medios necesarios para realizar su trabajo en forma (comunicación, combustibles, papelería, materiales para el trabajo con las familias).

No obstante, la solución de fondo está en las instituciones educativas y de salud que no cuentan con información oportuna y personalizada de los beneficiarios de sus políticas. Tekoporã requiere saber matriculación, asistencia y promoción de los niños y niñas que participan en el programa, así como el uso de los servicios de vacunación. El MEC y el MSPBS deben consignar en sus reportes el número de cédula de identidad y remitir esta información a la SAS. El MI debe garantizar la cobertura universal de la cédula de identidad, no solo por el uso instrumental de este documento, sino principalmente porque es un derecho fundamental.

El otro componente de esta solución es la implementación de un sistema informático a través de una plataforma en red que permita cargar los datos desde los territorios locales. Este sistema no sólo redundará en un mejor flujo de la gestión para un mejor gerenciamiento del Programa sino también en la transparencia del mismo en los tres niveles de gobierno: central, departamental y municipal.

Este sistema informático debe permitir vincular todas las fases del programa, desde la carga de datos en el territorio de familias que deberían ser consideradas por el Programa, hasta el pago de las transferencias, pasando por el control de corresponsabilidades, bajas del programa, entre otros procedimientos necesarios para la eficiencia y eficacia.

La implementación de un registro único de beneficiarios debe ser considerado como una prioridad²⁷.

El desarrollo del proceso de reclamo, tanto para los errores de exclusión e inclusión, como de pago, depende de una mejor gestión de la información, ya que uno de los obstáculos para solucionar estos reclamos tiene que ver con el flujo de información desde los territorios locales hacia el nivel central. El principio de exigibilidad de los DD.HH presenta limitaciones serias al no contar las instituciones con mecanismos ágiles de reclamo.

5.3 Los instrumentos

La principal fortaleza que presenta el programa es el constituido por la existencia de claros criterios de selección de las familias que pueden integrar el programa. Estos criterios establecidos en leyes y decretos limitan la injerencia político-partidario y la influencia negativa que ejercen los constantes cambios de ministros y otras autoridades.

La obligatoriedad de cumplir con el uso de instrumentos como el IPG y el ICV no solo “blinda” políticamente el programa sino que además contribuye con la transparencia del mismo, permitiendo que la ciudadanía, los evaluadores, la prensa y otros actores importantes puedan dar seguimiento continuo contando con documentos (leyes, decretos, resoluciones, manuales operativos, listas de titulares fundamentadas en indicadores estadísticos) que explican con relativa claridad los procedimientos y procesos del programa.

Cabe señalar que el diseño del IPG y el ICV se basó en estudios que avalan la rigurosidad de la selección de las variables que conforman el indicador. No obstante es necesario aclarar que

²⁷ El Decreto Nro. 10.142/2012 por el cual se crea el registro único de Información Social (RIUS) de beneficiarios de programas sociales crea normativamente este instrumento y le da la competencia de diseñar e implementar a la Unidad Técnica del Gabinete Social. Las instituciones del sector público están obligadas por el decreto a proveer la información que se incorporará al RIUS. Por su parte, la Ley Nro. 4.087/11 de regulación de transferencias monetarias condicionadas crea el registro específico de beneficiarios de las TMC que forma parte del RIUS. La SAS tiene la competencia de diseñar, implementar y administrar este registro.

dado que los mismos fueron diseñados una década atrás es pertinente una actualización. Esta desactualización podría estar generando errores que a su vez afectan a la equidad y eficiencia del Programa.

5.4 La coordinación interinstitucional

La coordinación interinstitucional debe ser un objetivo central desde el Gabinete Social teniendo en cuenta que entre sus objetivos se encuentra “la adecuada correspondencia entre los programas de la política social y de los que apuntan a reducir la pobreza” (Decreto Nro. 751, Art. 3). En esta instancia gubernamental participan las altas autoridades de ministerios y secretarías cuyas políticas integradas deben reducir la pobreza y mejorar los indicadores sociales y económicos. La integración de las políticas contribuye sinérgicamente a la consecución de los múltiples objetivos políticos.

Desde esta perspectiva, no sólo Tekoporã requiere la acción conjunta de los programas de salud y educación para el cumplimiento de sus objetivos. El incentivo de las familias por cumplir las corresponsabilidades contribuirá a la eficiencia y el impacto de las políticas educativas y de salud en general.

La evidencia proporcionada por las encuestas de hogares muestra que la expansión de los servicios de salud y educación no fue suficiente para garantizar una cobertura universal. En educación, una de las principales causas de deserción escolar es el factor económico, mientras que en salud, la automedicación constituye la respuesta más importante de las familias para no asistir a una consulta médica ante una enfermedad o accidente. Contradictoriamente, las encuestas también muestran que la exclusión geográfica se fue reduciendo. Es decir, el problema de acceso a los servicios no radica exclusivamente en la oferta de servicios o en la falta de infraestructura (escuelas, puestos/centros de salud), sino en otros aspectos que están fuera de las competencias de estas dos políticas. Los programas de protección social como Tekoporã contribuyen a mitigar parte de esas causas al entregar un bono económico que contribuye a financiar el elevado gasto de bolsillo derivado de la asistencia a las instituciones de salud y educación (pasajes, aranceles, medicamentos o útiles).

Las exigencias de corresponsabilidad y el apoyo familiar o socioeducativo que ofrece el programa generan confianza e incentivan el uso de los servicios educativos y de salud, contribuyendo al cumplimiento de los objetivos de las políticas educativas y de salud.

Si bien la SAS es la institución responsable de la implementación del programa, la responsabilidad en el impacto de Tekoporã es compartida con otras instancias públicas, especialmente los ministerios de Educación, de Salud y del Interior. El objetivo final del programa es romper con la transmisión intergeneracional de pobreza a través de la acumulación de capital humano, de ahí la relevancia de la disponibilidad y calidad de la oferta de servicios educativos y sanitarios.

El Gabinete Social y el Ministerio de Hacienda tienen responsabilidades complementarias, ya que la primera institución tiene la competencia de coordinar la gestión de los programas y políticas públicas del área social²⁸, mientras que la segunda la de tomar en consideración la evaluación de resultados para el establecimiento de medidas que contribuyan al cumplimiento de los planes y programas en el ámbito presupuestario²⁹.

De manera indirecta, este programa de protección social requiere el apoyo de políticas activas de empleo y de agricultura familiar dirigidas a las personas adultas que viven en el hogar de

²⁸ Decreto Nro. 751/2013 por el cual se reestructura el Gabinete Social de la Presidencia de la República y se establecen sus funciones, atribuciones y autoridades.

²⁹ Ley Nro. 1.535/99 de Administración Financiera del Estado.

manera que los ingresos derivados de un trabajo decente les permita lograr una vida digna. Un ingreso laboral adecuado y el acceso a seguridad social reducen los riesgos que Tekoporã busca mitigar: la deserción escolar y la exclusión de los servicios de salud.

Adicionalmente a la necesidad de que este programa coordine con otros, debe coordinarse entre sí para eliminar incentivos perversos. Uno de los temas a regular es la corresponsabilidad en términos del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente. Mientras Abrazo tiene altas exigencias, Tekoporã no lo incorpora en su diseño, por lo que en distritos donde coincidan ambos programas, las familias podrían desear pertenecer al que menos exigencias tenga.

5.5 La satisfacción de las familias

Esta es una de las dimensiones menos desarrolladas en las políticas públicas paraguayas. El programa Tekoporã no constituye una excepción, por lo que debe hacer el esfuerzo de implementar mecanismos que progresivamente puedan captar la percepción de las familias involucradas.

La satisfacción de las familias debe considerar varios aspectos, algunos en los que la SAS tiene competencias y responsabilidades como es el caso del trabajo de los/as funcionarios/as que tienen contacto de manera directa con las familias y otros en los que no, como por ejemplo la calidad de servicios de salud y educación, rol de las MPC, consejos de desarrollo locales, la atención del sistema financiero en el proceso de pago, entre otros.

5.6 El enfoque territorial: participación ciudadana y gobiernos locales

La participación de las familias que integran el Programa, de autoridades públicas con competencia en el territorio local y de la sociedad civil constituye un importante medio para mejorar la gestión exitosa de los programas. En el caso de Tekoporã sobre todo en los procesos de focalización y control de corresponsabilidades.

El contexto de implementación de Tekoporã, basado en acciones en los territorios locales siendo un programa ejecutado por instituciones del gobierno central, exige el desafío de instalar vías de comunicación eficientes para darle agilidad a los flujos de información.

La creación de algún mecanismo que dé voz a las familias para expresar sus demandas con respecto las transferencias, la oferta pública de servicios y su satisfacción con el Programa y sus componentes permitirá mejorar la gestión y con ello el impacto. La SAS debe generar condiciones internas para que esta voz se traduzca en una mejora continua de los procesos.

En Tekoporã, la Mesa de Participación Ciudadana es la instancia que el Manual operativo considera pertinente tanto para la validación de las listas de familias como para implementar medidas de apoyo al cumplimiento de corresponsabilidades. Esta instancia puede constituirse en un eje articulador de las acciones. Sin embargo, también debe considerarse la existencia de los consejos de desarrollo distrital para no superponer funciones y fomentar la creación de instancias con similares competencias.

La participación social, como mecanismo de transparencia y auditoría social, en las MPC debe ser incentivada potenciando la continuidad de organizaciones ya existentes en la comunidad, sobre todo aquellas vinculadas a las familias que forman parte de Tekoporã.

La incorporación del enfoque territorial permitirá impulsar capacidades de construcción y movilización de los recursos territoriales dadas las restricciones presupuestarias del nivel central. Por otra parte, las competencias de los gobiernos locales y la mejor condición de evaluar las respuestas de mayor pertinencia a los problemas que enfrentan las familias del

programa constituyen oportunidades para la consecución de los objetivos esperados de Tekoporã.

Incorporar el enfoque territorial a la gestión de este programa contribuirá no sólo a resultados verificables en las familias que los integran sino también a la construcción de procesos sostenidos de reducción de la pobreza y de la desigualdad en cada territorio.

La calidad de la participación de los gobiernos locales debe ser incentivada para que las políticas de desarrollo local amplíen la estructura de oportunidades del territorio y se reduzcan paralelamente las conductas prebendarias y clientelares de las autoridades locales.

5.7 El enfoque de género

La ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza requiere la atención de las necesidades e intereses particulares de las mujeres. El programa analizado tiene como prioridad entregar el bono económico a una mujer debido a la evidencia encontrada en otros programas similares de mayor antigüedad en América Latina acerca de un uso más eficiente del dinero.

A esta evidencia positiva sobre el rol de la mujer en el bienestar de la familia, evaluaciones recientes muestran que los programas aumentan la carga de trabajo y contribuyen a reforzar los roles tradicionales de las mujeres, con lo cual terminan limitando sus oportunidades sociales políticas y económicas.

Algunas de estas evaluaciones también encontraron que la transferencia contribuyó a mejorar las condiciones de negociación intrafamiliar, dándole mayor poder a la mujer en la decisión sobre los patrones de gasto familiar.

Todos estos hallazgos confirman que las políticas no son neutrales, por lo tanto deben incorporar el enfoque de género para que contribuyan no sólo al bienestar colectivo, sino también a reducir las brechas entre hombres y mujeres y mitigar el impacto negativo que puede tener sobrecargar en la mujer las responsabilidades que exige la permanencia en el Programa.

La incorporación del enfoque de género debe incluir un análisis de cuáles son las exclusiones y obstáculos que presentan las mujeres que participan en el Programa, las principales brechas con los hombres, las causas y factores que podrían explicar las mismas y las aspiraciones y necesidades de las mujeres.

Derivado de este análisis será necesario diseñar e implementar un plan de acción, lo que probablemente exigirá cambios en algunos procesos.

El trabajo con los/as facilitadores/as es fundamental en este sentido a fin de impulsar procesos de formación de los mismos en los contenidos necesarios para aumentar sus capacidades de análisis e intervención con enfoque de género en las familias.

De manera puntual, un primer paso sería conocer los factores que impiden que la titular de la familia no sea una mujer, tal como lo establece el marco normativo. Una de las razones es la falta de cédula de identidad necesaria para el cobro. Si éste continuara siendo un problema, la SAS debe realizar las gestiones correspondientes para facilitar la obtención de este documento de manera a ir disminuyendo progresivamente la proporción de hombres titulares.

5.8 Monitoreo y evaluación

El fortalecimiento de mecanismos de monitoreo y evaluación ayudará al programa a mejorar sustancialmente la gestión. Este esfuerzo no necesariamente puede tener un alto costo. Es

necesario coordinar, potenciar y formalizar acciones que ya se vienen realizando en las instituciones como algunos procesos del MECIP, el registro de beneficiarios, el cruce de información relevada por el programa de manera a que la información y los recursos disponibles provean mayor y mejor calidad de información.

El diseño y la implementación de un plan de monitoreo y evaluación es además de necesario, prioritario.

En breve resumen, los principales desafíos para mejorar la gestión del programa son:

- Fortalecer el rol del Gabinete Social como instancia política de coordinación. Lograr el mayor impacto posible del programa Tekoporã exige la implementación de procesos interinstitucionales y el alineamiento de objetivos sectoriales, especialmente en lo referente a educación, salud e identificación.
- Homogeneizar las corresponsabilidades entre programas, al menos con el programa Abrazo.
- Elaborar una propuesta de ley de regulación de Tekoporã que se adapte a las condiciones de éxito, con base en la evidencia empírica internacional y nacional. Igualmente debe considerarse la inaplicabilidad de la medida de almacenar la documentación en los plazos exigidos por la Ley a partir de un cálculo de costo beneficio.
- Elaborar una propuesta de ley que proteja la privacidad de los registros personales de cualquier programa de transferencias (condicionadas o no condicionadas) sin que ello obstaculice la transparencia sobre el uso de los recursos destinados a los programas de transferencias condicionadas.
- Actualizar los documentos que rigen en el programa: Manual operativo, Manual de procedimientos, resoluciones, entre otros.
- Diseñar criterios claros para valorar la oferta pública existente, considerando más allá de la existencia o no de establecimientos (escuelas, puestos/centros de salud).
- Formalizar los procesos propios del programa compatibilizando el trabajo que está llevando a cabo la SAS en el proceso MECIP (Formato 93).
- Implementar un sistema integrado de información de manera que se pueda automatizar el flujo de información, tanto desde los territorios hacia el nivel central de la SAS, como entre las diferentes dependencias de la SAS.
- Implementar un registro único de beneficiarios
- Incorporar en la web todos los documentos que rigen al programa: leyes, decretos, resoluciones, manuales, listas de departamentos y distritos donde se encuentra el programa, condiciones de elegibilidad y de permanencia, oferta obligatoria del sector público, información sobre los mecanismos de acceso.
- Actualizar los índices de Prioridad Geográfica (IPG) y de Calidad de Vida (ICV) a partir de un estudio riguroso sobre los errores de focalización y las variables que permiten captar de la mejor manera posible los factores que identifican la pobreza multidimensional.

- Fortalecer las capacidades de facilitadores/as comunitarios para gestionar la información que está entre sus competencias y dotarles de las condiciones adecuadas para cumplir sus funciones con eficacia y calidad.
- Implementar mecanismos para relevar la satisfacción de las familias a fin de tomar medidas a partir de los hallazgos.
- Fortalecer las Mesas de Participación Ciudadana como mecanismo de participación social, de coordinación territorial y de auditoría social.
- Fortalecer la relación con las autoridades locales, principalmente con el Ejecutivo municipal.
- Incorporar el enfoque de género en todos los procesos.

Bibliografía y documentos consultados

- Almada, C. y Pedro Ferreira. El aumento de la protección social del adulto mayor en el Paraguay, mediante el reconocimiento de servicios laborales a la concesión de beneficios jubilatorios empleando el método de prorrata tempore. Ponencia presentada en la 5ª Conferencia internacional sobre Investigaciones en seguridad social. Varsovia, 5 al 7 de marzo de 2007. La seguridad social y el mercado de trabajo: ¿un desfase irreconciliable?.
- Barrios, F. (Coord.) (2008). El impacto del programa Tekoporã de Paraguay en la nutrición, el consumo y economía local. Oficina Regional de FAO/FLACSO: Asunción.
- Campos, L.E.; Faur, E. y Pautassi, L.C. (2007). Programa familias por la inclusión social: Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial. Buenos Aires: CELS
- Cecchini Simone y Rodrigo Martínez. (2011). Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: CEPAL-GIZ.
- CEPADES (2009) Informe final. Monitoreo externo de la interacción y articulación de actores operativos del programa de transferencias monetarias con corresponsabilidad. Facilitadores comunitarios. DIPLANP. Asunción.
- CERI (2009) Consultoría para el monitoreo de los programas de protección social del Fondo de Equidad Social (FES). DIPLANP. Asunción.
- Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas (2000). El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización. Informe del Secretario General” (E/CN.5/2001/2), Comisión de Desarrollo Social, 39º período de sesiones
- COPLANEA (2010). Informe final. Monitoreo externo de la interacción y articulación de actores operativos del programa de transferencias monetarias con corresponsabilidad. Mesas de participación ciudadana. DIPLANP. Asunción.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2015). Resultados de Pobreza y distribución del ingreso. Encuesta Permanente de Hogares 2014. Fernando de la Mora: DGEEC/STP.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2014). Principales Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2013. Fernando de la Mora: DGEEC/STP.
- Figueredo, A.; Alas, M. y Stanley, V. (2010). Propuesta metodológica y estructura institucional para la atención de la problemática del trabajo infantil, a partir de la experiencia de articulación de ABRAZO con TEKOPORÃ. Programas Emblemáticos Gubernamentales ABRAZO y TEKOPORÃ. Unidad de Economía Social/MH; GEAM/USAID; Fortaleser: Asunción.
- Fonseca, A. (2010). As mulheres como titulares das transferências condicionadas: empoderamento ou reforço de posições de gênero tradicionais? Comunicación en XIII Congreso BIEN (Red Mundial de Renta Básica). São Paulo.
- Gabinete Social (2010). Política Pública para el Desarrollo Social. Asunción.
- Guttandin, F. (2007). Pobreza campesina desde la perspectiva de las madres beneficiarias del Programa Tekoporã. GTZ/UNFPA/SAS: Asunción.
- Hardy, Clarisa. (2014). Estratificación Social en América Latina. Retos de Cohesión Social. Ediciones LOM. Chile.
- Imas, V. (2011). Las Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC) y la disminución de la pobreza en el marco de las Políticas de Protección Social. Nuevos aportes para las políticas públicas en Paraguay N° 9. Cadep: Asunción.
- Imas, V. (2010). Las Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC) y la disminución de la pobreza en el Paraguay. Cadep: Asunción
- Jolst, J. (s/f). La protección social en Paraguay. Condiciones, problemas, desafíos y perspectivas de los sistemas de previsión. Asunción: STP-GTZ.

- Mirza, C.A. (coord.), Marcos Lorenzelli, M. y Bango, J. (2010). ¿Es posible un nuevo Estado de bienestar en América Latina? La reconfiguración de las matrices de bienestar en el Mercosur. Serie Avances de Investigación n° 36. Madrid: Fundación Carolina
- Monroy, G. (2009). Informe de Evaluación Rápida, Sistematización de evaluaciones previas. Unidad de Economía Social/MH; SAS: Asunción.
- Navarro, Bernardo; Emilio Ortiz T. (2014). La reforma de pensiones de Paraguay. Notas de Política. Paraguay Debate. Asunción.
- OCDE (2002). “Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management”, Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD). París, Francia. Disponible en: www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf
- OIT (2007). Invertir en la familia. Estudio sobre factores preventivos y de vulnerabilidad al trabajo infantil doméstico en familias rurales y urbanas de Colombia, Paraguay y Perú.
- Pérez Ribas, R.; Issamu Hirata, G. y Veras Soares, F. (2010). Revista CEPAL 100. El Programa Tekoporã de Transferencias Monetarias de Paraguay: Un debate sobre métodos de selección de beneficiarios. CEPAL: Asunción.
- PNUD-OIT (2013). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Paraguay 2013. Asunción.
- PNUD Paraguay (2010). Notas sobre Desarrollo Humano N° 7. Transferencias monetarias condicionadas (TMC) (II): Programa Tekoporã: Factores y actores externos a la institución implementadora que inciden en la eficacia del programa. Asunción.
- PNUD Paraguay (2009). Notas sobre Desarrollo Humano N° 6. Impacto del ajuste a la metodología de medición de la línea de pobreza en la cantidad de pobres y la profundidad de la pobreza en el Paraguay. Asunción.
- SAS (2014). ¿Cómo y cuánto se invierte en la población en situación de pobreza?. Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC). Fernando de la Mora: SAS.
- SAS (2014a). Informe de Gestión 2014. Fernando de la Mora: SAS.
- SAS (2009). Manual operativo. Programa de transferencias con corresponsabilidades (TMC) - Tekoporã.
- Sauma, P. (2007). Trabajo Infantil y los programas de transferencias en efectivo condicionadas en América Latina. San José: Oficina Internacional del Trabajo.
- Sauma, P. (2007a). Trabajo infantil: causas y efecto de la perpetuación de la pobreza. San José.
- Serafini, Imas (2015). Igualdad de género y principales brechas en Paraguay. Ministerio de la Mujer-ONU Mujeres. Asunción.
- Serafini, Verónica (2015). Pobreza, oportunidades económicas desiguales y género. Hipótesis para la discusión. Documento de trabajo Nro. 2. ONU Mujeres-PNUD: Asunción.
- Sosa, E.; Gauto, E.; Chamorro, J. y Benítez, P. (2010). Informe de Evaluación de Proceso. Programa Emblemático Gubernamental. Unidad de Economía Social/MH; GEAM/USAID: Asunción
- Torrents, A. (2014). Pobreza, inequidad y políticas públicas en Paraguay. Feminización de la pobreza rural. Un análisis del impacto del Programa Tekoporã en las relaciones de género. Asunción: CADEP/ID/CERI/ICSO.
- UE (2010). La Protección Social para el Desarrollo Inclusivo: una nueva perspectiva en la cooperación de la UE con África.
- UNICEF (2004). Infancia y Adolescencia Trabajadora en Paraguay. Asunción
- Veras Soares, F.; Perez Ribas, R. e Issamu Hirata, G. (20058). Informe final de la evaluación de impacto del programa piloto Tekoporã: Asunción: SAS, UNFPA, GTZ.
- USAID-OPS. (2008). Perfil de los Sistemas de Salud de Paraguay: Monitoreo y análisis de los procesos de cambio y reforma. Washington D.C.: OPS.

Anexo 1. Entrevistas realizadas

Cargo	Nombre y Apellido
Directora de Planificación	MaryCarmen Pérez
Directora de Relaciones Internacionales	Greta Alen
Directora de Monitoreo y Evaluación (SAS) y anteriormente en DIPLANP	Laura Barrios
Directora del Programa Tekoporã	Nancy Dominguez
Directora de Asesoría Jurídica	María Galván
SAS	Federico Barrios
Gabinete Social	Mirta Denis
OIT	Bernardo Puente
Madre 1	
Madre 2	
Madre 3	
Madre 4	
Madre 5	

Anexo 2. Instrumentos aplicados

GUÍA DE ENTREVISTAS FUNCIONARIOS/AS

Nombre y apellido:

Cargo:

Institución:

Preguntas generales

1. ¿Cómo se coordina el programa con las demás oficinas internas e instituciones externas?
2. Qué actividades realizan de coordinación con los gobiernos locales y la comunidad en los tres procesos?
3. ¿Cuál es el rol de la STP y de Presidencia?
4. ¿Qué otras instancias de coordinación existen?
5. ¿Cuentan con un sistema de información y un plan de monitoreo y evaluación?
¿Funcionan?
6. Cómo cruzan información sobre la pertenencia a otros programas de protección social (Tekoporã, Abrazo, PANI, LAM, o de agricultura?)
7. ¿Existen mecanismos para relevar la satisfacción/quejas de las familias que pertenecen al programa? ¿Cómo se enteran si hay algún problema con el programa, el guía, los supervisores en el territorio?

Proceso 1: focalización

1. ¿En base a qué elementos/documentos/normativas/problemáticas se decide a qué distrito/ICV/IPG ir?
2. La institución cuenta con una normativa (Resolución) sobre este proceso?
3. ¿Quién y cómo se realiza el proceso de focalización?
4. ¿Cómo se coordina con las demás instituciones involucradas? (municipalidades)
5. ¿La normativa cuenta con las tareas/procedimientos?
6. ¿Cómo avanzó el MECIP en este proceso?
7. ¿Funciona el sistema de información? ¿La institución cuenta con una base de datos sobre la fichas de relevamiento? ¿Es actualizada? ¿Cómo se actualiza? ¿Quién? Si no se actualiza ¿por qué no?
8. Esta base de datos se vincula a algunos de los sistemas de información? SIGBE, RIUS
9. ¿Cuáles son las fortalezas (económicas, sociales, políticas) que presenta este proceso?
10. ¿Cuáles son las quejas más frecuentes de funcionarios, autoridades, familias?
11. ¿Se cumple la focalización en las mujeres? ¿Qué problemas enfrenta?
12. ¿Hay algún tipo de control de calidad del proceso de focalización?, de los errores de exclusión/inclusión?
13. ¿Qué problemas de implementación tiene este proceso?

Proceso 2: control de corresponsabilidad

1. La institución cuenta con una normativa (Resolución) sobre este proceso?
2. ¿Quién y cómo se realiza el proceso de control?
3. ¿Cómo se coordina con las demás instituciones involucradas? (municipalidades, ministerios)
4. ¿La normativa cuenta con las tareas/procedimientos?
5. ¿Cómo avanzó el MECIP en este proceso?

6. ¿Funciona el sistema de información? ¿La institución cuenta con una base de datos sobre el control? ¿Es actualizada? ¿Cómo se actualiza? ¿Quién? Si no se actualiza ¿por qué no?
7. Esta base de datos se vincula a algunos de los sistemas de información? SIGBE, RIUS
8. ¿Cuáles son las fortalezas que presenta este proceso?
9. ¿Cuáles son las quejas más frecuentes de funcionarios, autoridades, familias?
10. ¿Hay algún tipo de control de calidad del proceso?
11. ¿Qué problemas de implementación tiene este proceso? ¿Por qué?

Proceso 3: pago

1. ¿Cómo se coordina con las demás instituciones involucradas? (municipalidades, BNF)
2. Gestión de calidad: SGS
3. ¿El pago se realiza mensualmente?
4. ¿Cómo se enteran los titulares que el dinero ya está disponible?
5. ¿sabe si hay veces que no hubo fondos suficientes?
6. ¿Qué problemas de implementación tiene este proceso? ¿Por qué?
7. ¿Qué cambios deberían realizarse para que mejore?
8. ¿Hay mejorar del sistema de pago anterior (en efectivo) a este (con tarjeta o teléfono)?

GUÍA DE ENTREVISTAS

TITULARES/PARTICIPANTES DEL PROGRAMA

Localidad:

Oferta	NN1	NN2	NN3	NN4	NN5	NN6	NN7
Sexo							
Edad							

Preguntas generales

1. ¿Ustedes conocen los objetivos del programa? ¿saben que deben recibir y qué obligaciones tienen? ¿Cómo se enteraron? ¿Quién les comunicó? ¿Tienen toda la información o les gustaría tener mayor información? ¿Hay cambios en la información?
2. ¿Qué saben del programa?

Oferta	NN1	NN2	NN3	NN4	NN5	NN6	NN7
Transferencia en efectivo							
Servicios de salud							
Servicios de educación							
Existencia de un guía familiar							
Obligaciones							
Mantener los niños en la escuela							
Control del parto							

3. ¿Reciben todos los beneficios que deberían recibir?
4. ¿Si tienen quejas a quien recurren?

Proceso 1: focalización

1. ¿Ustedes saben cómo fueron seleccionados?

2. ¿Hay quejas en la comunidad sobre errores en la selección (familias que no entraron y según ustedes debían entrar, que entraron y no deberían)?
3. ¿Cuáles son las fortalezas (económicas, sociales, políticas) que tiene esta forma de entrar?
4. ¿Qué problemas tiene esta forma de entrar al programa?
5. ¿Las que cobran en su mayoría son mujeres? ¿por qué creen que hay familias donde está cobrando el hombre?
6. ¿Creen que hay ventajas en que cobre una mujer y no el hombre?
7. ¿En general, está conforme con la selección en la comunidad?, a pesar de los problemas que pueda tener?

Proceso 2: control de corresponsabilidad

1. ¿Ustedes cumplen con las obligaciones del programa?
2. ¿Alguien les controla?
3. ¿Sabían qué pasaría si ustedes no cumplieran?
4. ¿Hay familias que no cumplen?
5. ¿Qué pasa con esas familias?
6. ¿Tienen guía familiar?
7. ¿Cada cuánto le ven?
8. ¿Qué hace esa persona?
9. ¿Las profesoras o el personal de salud de la comunidad conoce el programa y sabe que tiene que tener la obligación de brindar los servicios para que ustedes puedan cumplir?
10. ¿Cuáles son las fortalezas que presenta este proceso?
11. ¿Qué problemas de implementación tiene este proceso? ¿Por qué?
12. ¿Qué le pedirían a la SAS, al MEC y al MSPBS para que funcione mejor el programa?
13. ¿En general, que opinan del programa? ¿en qué debería mejorar?
14. ¿A quien recurren cuando el MEC o el MSPBS no les brinda el servicio que debieran?

Proceso 3: pago

1. ¿El pago se realiza mensualmente?
2. ¿Conoce las fechas exactas? ¿cuándo se entera?
3. ¿Hay fondos en la institución bancaria/financiera en la que debe cobrar?
4. ¿Qué problemas tiene el pago? ¿Por qué?
5. ¿Qué cambios deberían realizarse para que mejore?
6. ¿De quién es el problema? De la SAS, del banco?
7. A quien recurren si hay problemas?
8. ¿Qué debería mejorar en la comunidad para que el dinero les rindiera más?
9. ¿Hay mejoras del sistema de pago anterior (en efectivo) a este (con tarjeta o teléfono)?