

ARTÍCULO ORIGINAL

**PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA  
CONDICIONADA E IMPLEMENTACIÓN  
TERRITORIAL EN PARAGUAY: EL CASO DEL  
CONSEJO DISTRITAL DE EDUCACIÓN DE  
TTE. IRALA FERNÁNDEZ**

**PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA E  
IMPLEMENTAÇÃO TERRITORIAL NO PARAGUAI: O CASO DO  
CONSELHO DISTRITAL DE EDUCAÇÃO DE TTE. IRALA FERNÁNDEZ**

Dalila Sosa Marín\*

**Resumen:** El presente estudio describe una experiencia de caso sobre el vínculo del Consejo Distrital de Educación y el Programa de Transferencia Condicionada del Paraguay “Tekoporã”, implementado en el distrito Tte. 1° Manuel Irala Fernández de la región occidental o Chaco paraguayo. Este trabajo es un reporte cualitativo sobre los efectos que genera el programa en los indicadores de educación del distrito. Una de las constataciones sobresalientes es que el programa generó en el 2015 un aumento en la matriculación de niños y niñas en las escuelas. Además, se describe el aporte del Consejo Distrital de Educación en esta experiencia. Para la elaboración de este trabajo, se recurrió a la revisión documental tanto de propuestas realizadas por la Secretaria de Acción Social, ente gubernamental que implementa el programa, como a datos proveídos por la Municipalidad e informes referentes al distrito publicados por el Centro Investigación para el Desarrollo (ID).

**Palabras clave:** políticas sociales, educación, análisis de caso, Paraguay, MERCOSUR.

**Resumo:** Este trabalho descreve um estudo de caso sobre o vínculo do Conselho Distrital de Educação e o Programa de Transferência Condicionada “Tekoporã”, implementado no distrito Tte. 1° Manuel Irala Fernández, na região ocidental ou Chaco paraguaio. Trata-se de um informe qualitativo sobre os efeitos que são gerados pelo Programa nos indicadores de educação do distrito. Uma das constatações é a de que o Programa gerou, em 2015, um aumento na matrícula de crianças nas escolas. Ainda, se descreve o aporte do Conselho Distrital de Educação nesta experiência. Para a elaboração deste trabalho se recorreu à revisão documental, tanto de propostas realizadas pela Secretaria de Ação Social, ente governamental que implementa o

---

\* Universidad Nacional de Asunción, Paraguay.  
Email: dcsmlila@gmail.com  
Recibido: 30/04/2017. Aceptado: 09/07/2017.

Programa, como de datos disponibilizados pela prefeitura, além de informes referentes ao distrito publicados pelo *Centro Investigación para el Desarrollo (ID)*.

**Palavras-chave:** políticas sociais, educação, análise de casos, Paraguai, MERCOSUL.

## I. Introducción

El presente estudio describe el vínculo del Consejo Distrital de Educación y el Programa Tekoporã, en el distrito Tte. 1° Manuel Irala Fernández, el cual se inscribe a la vez dentro de uno de los ejes contemplados en el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), elaborado el año 2012 por el Instituto del MERCOSUR, teniendo como referentes a representantes de los Ministerios y Secretarías con competencia en el campo de las políticas sociales. Específicamente, se ajusta a lo relacionado con el eje I, Erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales, así como con el apartado acerca del fortalecimiento de los territorios sociales por medio de la articulación entre las redes de protección y promoción social.

Interesa exponer una pequeña parte de las acciones que se realizan en los territorios que forman la realidad social paraguaya y tomar uno de los objetivos prioritarios del eje I, *promoción intercambio de incitativas y experiencias exitosas* a las que el Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur - PEAS hace referencia a través de un análisis de tipo más cualitativo, el caso de un distrito específico donde en el seno del Consejo Distrital de Educación se pudo registrar debates que fueron surgiendo como espacio inicial de discusión sobre el Programa Tekoporã.

Tekoporã (Buen Vivir), inserto en un contexto más amplio, tiene el mismo

nivel que otros programas implementados a nivel MERCOSUR, como ser; el Programa de Ingreso Ciudadano implementado en Uruguay, Asignación Universal por hijos en Argentina y Bolsa Familia en Brasil.<sup>1</sup> Se parte de lo propuesto por Rudolf y Parafita (2012) en torno a la discusión sobre el modelo o la concepción de las políticas sociales, por lo que se podría decir que los programas implementados en los primeros dos países mencionados se insertan en la línea de las políticas focalizadas, mientras que en los dos últimos, los programas fueron cambiando hacia una lógica de universalización y acceso total.

En lo que se refiere a políticas sociales, una cuestión que no puede ser soslayada y de hecho bien lo expone Mirza (2012) dentro del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) es que, en América Latina a inicios del siglo XXI, se sostuvieron procesos de cambios

---

1 A poco de cumplirse un lustro de que Venezuela haya logrado un lugar como miembro pleno del MERCOSUR, y ante las gestiones realizadas por el Estado Plurinacional de Bolivia para su inclusión en el mencionado bloque de integración, en el presente trabajo no se hace referencias de casos concretos de políticas sociales desarrolladas en estos países, aún así es innegable el lugar de prioridad que ocupan en la agenda de integración para los países miembros del tratado de Asunción.

políticos y -especialmente en lo que ocupa a este trabajo-, cambios en las orientaciones de las Políticas Públicas que se implementaron a nivel regional y especialmente a nivel de países del MERSOCUR. Es decir, diversos programas sociales, que, asumieron características particulares en cada país.

El presente trabajo forma parte de un proceso que el ID inició el año 2013, en el que fue la creación del Consejo Distrital de Educación de Irala Fernández, donde se registraron las primeras discusiones en torno al programa de Transferencias Condicionadas y al impacto y desafíos que generaría en el interior del sistema educativo.

La importancia del caso deviene en la posibilidad de constituirse en una herramienta que a partir de la experiencia, posibilite la discusión sobre el rumbo de las políticas sociales, que por otro lado, permita en el contexto MERCOSUR, proyectar cuáles serían los desafíos más cercanos atendiendo las reconfiguraciones que se llevan a cabo en países miembros.

## **2. Política Social y el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS)**

Tomando como punto de partida el Plan Estratégico de Acción Social - PEAS, un instrumento que se puede utilizar “para articular y desarrollar acciones específicas, integrales e intersectoriales, que consoliden la dimensión social del MERCOSUR” (ISM, 2011, p. 38). A continuación, se trazará un marco de referencia que pueda ser aprovechado como dispositivo de análisis del presente estudio.

La política social, según Rudolf y Parafita (2012, p. 383) es:

aquella intervención pública que regula las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en los espacios socioculturales) y que, además protege a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos o neutralizan los efectos no deseados de los mismo.

Alfaro (2012), da cuenta de que los programas sociales en “la diagramación de la vida cotidiana que genera, tienen efectos en la producción de subjetividades, puesto que condicionan la experiencia social de los beneficiarios y los colocan en lugares determinados dentro del universo simbólico de sujetos” (p. 50).

Las políticas sociales respecto al inicio de lo que fueron los Estados de Bienestar, experimentaron cambios en el modo de intervención. El ciudadano ocupa el lugar principal a los que atiende la política social y, el Estado asume la responsabilidad de sustentar sus necesidades básicas, como salud, educación, vivienda y atención ante las políticas económicas que generan nuevas dinámicas, aunque no logre intervenir estructuralmente. Sartriano (2004) explica que las políticas sociales permiten entender a la *política social* como un proceso en el que los distintos actores que la protagonizan desarrollan prácticas cuyos contenidos obedecen a una pluralidad tanto de valores como de fines. En este sentido, Repetto (2000) explica que “las ciencias sociales precisan de la participación efectiva de

los sectores populares, ya sea de manera directa o indirectamente a través de intermediaciones capaces de expresar sus demandas y necesidades” (p. 65).

Siguiendo esa línea el PEAS, remarca el rol del Estado y evalúa, que quienes asumieron la gestión pública, específicamente en los países miembros del MERCOSUR en los primeros años del nuevo siglo, han puesto énfasis en reconstituir la mirada sobre los planes, programas y políticas sociales.

Por consiguiente, este documento repasa cuáles han sido las características que en gran medida tuvieron esas gestiones de gobierno, estabilidad democrática y continuismo, estabilidad macroeconómica, regreso del Estado protector, ciudadanos como sujetos de derechos, tensión entre universalidad y focalización, transferencias monetarias directas, e incremento del gasto público social.

Interesa destacar a los efectos del trabajo, la descripción que en el PEAS se puede encontrar respecto a programas relacionados con la política de transferencias monetarias directas:

La implementación de Programas de Transferencias Condicionadas de Renta es una impronta generalizada en toda la Región. Precisamente, con la llegada al poder político de los partidos y fuerzas progresistas, la transferencia monetaria directa se erige como un pilar sustantivo de las estrategias de combate a la pobreza y la indigencia. (ISM, 2011, p. 28)

Al mismo tiempo que se señalan las características de las transferencias monetarias directas, se destaca el

caso paraguayo porque, aun siendo Tekoporã (Buen Vivir) un programa de implementación reciente en el contexto MERCOSUR, tuvo un progreso sustancial no sólo en términos de cobertura, sino también en cuanto a cooperación con organizaciones.

Finalmente se hace necesario, explicitar que a la hora de pensar modos concretos de intervención en Políticas Sociales en el PEAS, se articulan 10 ejes fundamentales y 26 directrices estratégicas para la región, pero que para el análisis específico de este caso, se trabajará sobre lo siguiente:

Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS) (ISM, 2011, pp. 41-43)

#### Eje I

Erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales.

#### *Directriz 1*

Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional.

Objetivos prioritarios:

- Reconocer y garantizar los derechos y la alimentación adecuada y saludable.
- Asegurar el acceso a la alimentación adecuada para las poblaciones vulnerables.
- Promover el intercambio de iniciativas, experiencias exitosas y proyectos en el área de la alimentación saludable.
- Promover la alimentación materna y combatir la desnutrición infantil.
- Fortalecer la agricultura familiar como proveedora de alimentos y abastecer los mercados locales.

#### *Directriz 2*

Promover políticas distributivas

observando la perspectiva de género, edad, raza y etnia.

Objetivos prioritarios:

- Garantizar el acceso a los servicios de asistencia social para las familias y personas en situación de vulnerabilidad y riesgo social.
- Desarrollar programas de transferencias de ingresos a familias en situación de pobreza.
- Garantizar la responsabilidad equitativa de los miembros del hogar, involucrando a los hombres en las tareas de cuidado familiar establecidas en los programas de transferencia de renta.
- Fortalecer los territorios sociales por medio de la articulación entre las redes de protección y promoción social.
- Promover el intercambio de iniciativas y experiencias exitosas.

### **3. Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC). Tekoporã–Buen Vivir**

El programa “de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad, es una de las iniciativas de la Secretaría de Acción Social (SAS) orientada a la protección y promoción de las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, a través de un incentivo de transferencia económica y acompañamiento socio familiar para facilitar el ejercicio de sus derechos, principalmente a la salud, educación y alimentación” (SAS, 2015, p. 11).

Tekoporã se implementó desde el año 2005 y tuvo una ampliación una década después. Como lo expone García (2015), “Tekoporã tuvo una cobertura en el 2014, de 115.960 hogares, siendo

su principal objetivo asistir a hogares en extrema pobreza, propiciando el corte de la reproducción intergeneracional de la pobreza y la protección a los adultos mayores, indígenas y personas con discapacidad”.

El objetivo general del programa consiste en:

Mejorar la calidad de vida de la población participante, facilitando el ejercicio de los derechos a: alimentación, salud y educación, mediante el aumento del uso de servicios básicos y el fortalecimiento de las redes sociales, con el fin de cortar la transmisión intergeneracional de la pobreza. (SAS & CECTEC, 2016, p. 14)

Se otorga a una persona titular que podría ser tanto la jefa como el jefe del hogar o tutor/a, dando prioridad a las mujeres para ejercer la titularidad, dependiendo de la situación particular de cada familia y su composición. Los pagos en carácter de subsidios financieros directos, entregan en forma periódica una suma de dinero a hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad que cuenten entre sus integrantes a niñas, niños y adolescentes (NNA) entre 0 a 18 años de edad.

El Manual para la Coordinación Departamental y Distrital del programa (2015), contempla el acompañamiento socio familiar y comunitario, realizado por los y las guías familiares con el seguimiento permanente de la coordinación distrital.

Consiste en apoyar y visitar los hogares para facilitar el cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias, y brindar orientaciones

para el mejoramiento del hábitat familiar, de los hábitos de higiene, la calidad de los alimentos y la salud. Además de orientar a las familias para el acceso a los diversos servicios públicos y fomentar las actividades comunitarias.

El programa centra su atención en niñas, niños y adolescentes (Tabla 1), posibilitando el acceso a la salud y la educación incluye a (SAS & CECTEC, 2016, p. 15):

- Familias en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad.
- Personas con discapacidad.
- Mujeres embarazadas.
- Familias indígenas.

Las corresponsabilidades exigidas por el Programa Tekoporã son:

- Corresponsabilidad en salud.
- Corresponsabilidad en educación.

Resulta interesante destacar los mecanismos mediante los cuales se registra el cumplimiento de responsabilidades. Entre los indicadores está:

Levantamiento de datos, ya sea por medio de visitas a las instituciones educativas y/o cruce con base de datos del MEC. El Programa Tekoporã, debe contemplar la situación de las escuelas en cuanto a oferta disponible en la zona de residencia de los beneficiarios, así también, puestos de salud y otros servicios de modo que se pueda efectivizar el cumplimiento de las responsabilidades de las familias que están dentro del programa, ya que es un requisito fundamental.

Siguiendo en la línea de requisitos, el Manual para la coordinación departamental y distrital propuestos para el acceso a Tekoporã, contempla

la articulación local explicando que consiste en la relación que establecen diversos actores públicos o privados que se encuentran en el territorio donde se realizan acciones o implementación de programas como el de Tekoporã. La articulación en el ámbito local debe basarse en acuerdos y compromisos de cada uno de los actores que posibilite y fortalezca el desarrollo comunitario (SAS & CECTEC, 2016).

**Tabla 1**  
*Cantidad de Familias participantes del Programa Tekoporã. Años 2005 al 2015*

Año	Familias participantes
2005	4.324
2012	88.162
2013	80.202
2014	101.440
2015 (Sexto bimestre)	131.159

*Nota.* Departamento de Documentación y Estadísticas. DIyD/DGPS. Secretaría de Acción Social.

#### **4. Irala Fernández: contexto distrital**

El distrito Teniente 1° Manuel Irala Fernández está ubicado al noroeste del departamento de Presidente Hayes, en el chaco paraguayo y fue creado en el año 2006. Se caracteriza por su diversidad cultural y lingüística, pues en el territorio es posible identificar seis pueblos indígenas: Toba Maskoy, Enlhet Norte, Enxet Sur, Sanapaná, Angaité y Nivaclé, inmigrantes europeos en su mayoría menonitas y una población paraguayo-latina (Investigación para el Desarrollo, 2015).

El distrito cuenta con poco más de 22.000 personas. Las condiciones

físicas son un tanto difíciles, ya que en el extenso territorio las comunidades se encuentran dispersas y la comunicación entre una y otra se dificulta, tanto en el trato personal como en el ámbito comunicacional (vía móviles o internet). La zona carece de un buen servicio de telecomunicación y padece de un necesitado sistema carretero, los caminos no están pavimentados, lo que implica la casi inexistencia del servicio del transporte público. En cuanto a servicios sociales como salud, el principal establecimiento médico, se encuentra alejado de las comunidades, por lo que, en casos de emergencias, la movilidad y el traslado son resueltos a través de ayuda comunitaria. Otras características del distrito son:

las condiciones meteorológicas, temperaturas extremas, sequías estacionales seguidas de inundaciones unidas a las cualidades hídricas del suelo (ausencia de agua dulce subterránea), plantean una serie de desafíos de envergadura en términos de infraestructura (cosecha de agua dulce, rutas...), al igual que para la agricultura (producción de alimentos) y, como consecuencia de ello, para el sostenimiento de condiciones dignas de vida para las comunidades. (Investigación para el Desarrollo, 2015, p. 15)

Respecto a la situación socioeconómica, en el distrito existe una marcada disparidad en los ingresos, una parte de la población, entre las cuales podrían mencionarse grupos de menonitas, pueden superar incluso el promedio

nacional, sin embargo, entre los llamados paraguayos latinos (población no indígena), y la población indígena, existe un segmento con ingresos muy limitados. En líneas generales se podría concluir que la mayoría de la población del distrito sobrevive en condiciones de pobreza extrema (Investigación para el Desarrollo, 2015).

## **5. Perfil educativo en Irala Fernández**

En Paraguay, expone López (2016) al respecto de la esfera educativa, “En la última década (2000–2012) varios informes (...) han mostrado un aumento en indicadores de cobertura y de eficiencia, pero no así en lo que respecta a la calidad, que sigue siendo una deuda pendiente con niñas, niños y adolescentes” (p. 5). Siguiendo a la autora, es probable que aún, cuando al interior del sistema educativo se hayan ocupado en ampliar la cobertura, la calidad de la educación siga siendo uno de los puntos principales de la agenda del Ministerio de Educación.

El distrito de Tte. 1° Manuel Irala Fernández, contaba el 2015 con 61 instituciones, de las cuales, en mayor medida eran de gestión oficial, 51 de ellas brindaban los ciclos de Educación Escolar Básica mientras que 9 ofrecían accesos a la Media. Si se realiza un mapeo general, existen 51 instituciones de Educación Escolar Básica, 9 instituciones con oferta de acceso a la Educación media y 1 sección de la Universidad Nacional de Asunción, que brinda formación terciaria y universitaria específicamente en temas agrícolas y didácticos.

Con relación a los datos educativos del distrito, para su contextualización

**Tabla 2**  
*Dimensiones de la Exclusión Educativa*

Exclusión actual y total del sistema educativo	Dimensión 1	<i>Niños en edad de asistir a la educación preescolar</i> que no están ni en la escuela preescolar ni en primaria.
	Dimensión 2	<i>Niños en edad de asistir a la escuela primaria</i> que no están en la escuela primaria ni en la secundaria básica.
	Dimensión 3	<i>Jóvenes en edad de asistir a la educación secundaria básica</i> que no están en la escuela primaria ni en la secundaria.
Exclusión potencial o riesgo del sistema educativo	Dimensión 4	<i>Niños que están en la escuela primaria</i> pero que están en riesgo de abandonar: a) En riesgo moderado. b) En riesgo grave.
	Dimensión 5	<i>Jóvenes que están en la escuela secundaria básica</i> pero que están en riesgo de abandonar: a) En riesgo moderado. b) En riesgo grave.

*Fuente:* Informe Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela, UIS-UNICEF, 2012.

y comprensión se tomaron los datos presentados por el Centro Investigación para el Desarrollo, que en el 2015 presentaron los perfiles educativos y situación educativa de la niñez en Tte. 1° Manuel Irala Fernández. La investigación utilizó la metodología planteada por UNICEF, en el marco de la Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela (NFE). Esta metodología considera la exclusión como un proceso “social real, dinámico y recurrente” definiendo cinco dimensiones (Tabla 2).

En relación con las dimensiones de la exclusión educativa, la Tabla 3 indica la cantidad de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en cada dimensión.

De las principales características de la situación educativa, se toman los siguientes puntos (Investigación para el Desarrollo, 2015, p. 13):

- La cantidad de niños, niñas y adolescentes del distrito Tte. 1° Manuel Irala Fernández, inscriptos

en el sistema educativo es 3.642, incluyendo Preescolar, Educación Escolar Básica (EEB) y Educación Media (EM), que el número no incluye a las personas mayores de 15 años inscritas en la Modalidad Educación de Personas Jóvenes y Adultas.

- La mayor población se concentra en el 1er y 2do ciclo de la EEB, 2545 estudiantes (70%).
- La mayor cantidad de estudiantes indígenas se encuentra matriculada en el EEB 1er y 2do ciclo, 1529 estudiantes.
- A partir del 3er ciclo se registra una mayor cantidad absoluta de estudiantes asistiendo a instituciones no indígenas.
- A los 5 años, casi el 50% de la población no está escolarizada (Los datos de población utilizados son los obtenidos siguiendo la metodología AEPT.)
- A los 6 y 7 años, más del 30% y el

**Tabla 3**

*Situación educativa del distrito Teniente 1° Manuel Irala Fernández*

Dimensión	Definición	Cantidad estudiantes
Dimensión 1	Niños en edad de asistir al preescolar que no están en el preescolar o en 1er o 2do ciclo de la EEB.	158
Dimensión 2	Niños en edad de asistir en 1er o 2do ciclo de la EEB que no están en la escuela primaria ni secundaria básica.	228
Dimensión 3	Jóvenes en edad de primeros años del 3er ciclo de la EEB que no están en la escuela primaria ni secundaria básica.	62
Dimensión 4	Niños que están en 1er o 2do ciclo de la EEB pero que están en riesgo de abandonar. En riesgo moderado (un año de atraso relativo grado-edad).	A: 725
Dimensión 4	En riesgo grave (dos o más años de atraso relativo grado-edad).	B: 1.167
Dimensión 5	Jóvenes que están en 3erciclo de la EEB pero que están en riesgo de abandonar. En riesgo moderado (un año de atraso relativo).	A: 219
Dimensión 5	En riesgo grave (dos o más años de atraso relativo).	B: 253
<b>Total</b>		<b>2812</b>

*Fuente:* Investigación para el Desarrollo en base a base a datos de SIEC, DGEP, MEC, 2012 y datos de la metodología AEPT, 2015.

9% respectivamente de la población se encuentra fuera del sistema educativo (Los datos de población utilizados son los obtenidos siguiendo la metodología AEPT).

y la comunicación suponen grandes esfuerzos, tanto de parte de la población como de las autoridades locales. Por lo expuesto, Unicef y el Instituto Desarrollo,

## **6. Articulación en el territorio: el Consejo Distrital de Educación y la discusión del Programa Tekoporã**

Los datos presentados por Investigación para el Desarrollo (2015), dan cuenta de la realidad de un distrito de la zona del chaco paraguayo en cuanto a diversidad lingüística y cultural de comunidades alejadas, haciendo frente a condiciones climáticas adversas y a un territorio donde la movilidad

Han colaborado con el municipio desde finales de 2012 con el propósito de consolidar el Consejo Distrital de Educación. Esta colaboración se basa en promover el enfoque educativo durante el periodo de la infancia, y muy especialmente entre aquellos niños y niñas en situación de exclusión o que corren un riesgo razonable de abandonar la escuela. (Investigación para el Desarrollo, 2015, p. 10)

El Consejo Distrital de Educación se conformó por Ordenanza Municipal

Nº 40/2013 y está liderado por un intendente, junto a representantes de las diversas instituciones que forman parte de la comunidad educativa,<sup>2</sup> además de su vinculación con el Consejo Distrital de Salud, el Consejo de Etnias, el Consejo Distrital de la Niñez y la Adolescencia. Bajo la premisa *Más Educación, Más Calidad de Vida*, se plantea crear espacios y aulas bien equipadas, escuelas que cuenten con agua, baños, almuerzo escolar, ambientes frescos y agradables para los niños y niñas con el fin de que puedan recrearse y experimentar una sensación positiva en las escuelas.

El Consejo Distrital de Educación devino en un espacio de participación que no solo aglutinó a diversos actores locales comprometidos con la idea de mejorar las condiciones y la calidad de la Educación en el distrito, sino que se transformó en el principal espacio donde se discutían temas de diversas índoles que de una u otra manera estaban ligados a lo educativo. El informe sobre el “*Buen uso de los recursos del FONACIDE Contribución del Consejo Distrital de Educación del municipio Tte. 1º Irala Fernández (2013-2014)*” da cuenta de esto:

Que el Consejo Distrital de Educación podría tener un rol fundamental en el proceso de implementación de los fondos proveídos por el FONACIDE, (...) y a la vez, mediante “evidencias

cuantitativas que permitan afirmar que el proceso ha sido positivo y que puede ser un camino válido para ser tenido en cuenta en otras ocasiones y, en su caso, replicarlo con los ajustes que cada contexto requiera”. (Investigación para el Desarrollo, 2015, p. 14)

Con respecto al objetivo de este trabajo, conviene subrayar que se inscribe en una línea similar al informe mencionado anteriormente. Con la finalidad de intercambiar iniciativas que se articulen en el territorio a través de redes y promoción social, a continuación, se responderá a la siguiente interrogante: ¿cómo se vincula el caso del Consejo Distrital de Educación de Irala Fernández y el Programa Tekoporã?

Se trazarán dos posibles líneas para dar respuesta a la interrogante. La primera es que, en el marco de la ampliación Nacional de las Políticas Sociales y de las Transferencias Monetarias Condicionadas, el programa Tekoporã, llegó al distrito el 2015, y fue ahí donde el Consejo Distrital de Educación cobró importancia, ya que, se convirtió en uno de los espacios escogidos por el intendente para poner a conocimiento de los miembros la inserción del programa en el distrito, de igual manera, sirvió; en segundo lugar, sirve como vehículo de divulgación para que cada uno de los miembros extendiera la noticia desde su ámbito laboral a sus respectivas comunidades.

La segunda línea explicativa es que el Programa se convirtió en el espacio donde docentes y directivos comentaban los cambios que se generaban en las familias y en la comunidad, atendiendo a que las Transferencias Monetarias en

---

2 Miembros representantes de Escuelas de gestión pública y privada, escuelas menonitas, concejales municipales, líderes indígenas, coordinadores departamentales y distritales, representante de la sección de la UNA y otras ONG'S que trabajen en educación en el distrito, entre otros.

sus exigencias de corresponsabilidad contemplan como uno de sus ejes, la corresponsabilidad educativa.

Se exponen fragmentos registrados de las Actas del Consejo Distrital de Educación que dan cuenta de las discusiones en torno al tema:

- En cuanto al programa Tekoporã el Intendente informa que se reunió con líderes considerando que hay familias que reúnen las condiciones para recibir el apoyo social y no reciben, indica que el programa es puntual y se está buscando solucionar los inconvenientes, se debe continuar con el censo para calificar a las familias.
- El profesor Quintana consulta, si existen rubros específicos para que las familias realicen los gastos con el aporte. (Acta N° 15 Consejo Distrital de Educación Irala Fernández, p. 1)
- Informa también que se tuvo reunión con representantes de Tekoporã, considerando que se tiene buenos resultados, ya que influye directamente en Educación el aporte recibido. Se plantea que comunidades no indígenas formen parte del mismo, y al respecto indica que ya está conformada la mesa de trabajo, fundamental en el proceso. (Acta N° 13 Consejo Distrital de Educación Irala Fernández, p. 2)
- En cuando a Tekoporã informa que se ha ampliado, incluyendo a Terrenal, Paz del Chaco y Nueva Vida totalizando casi 500 familias que iniciaran el cobro en diciembre. En el sector no indígena 45 familias entre Irala Fernández, Pioneros y Santa Cecilia, se espera ampliar una vez que se sistematice el

censo. (Acta N° 16 Consejo Distrital de Educación Irala Fernández, p. 2)

El intendente informa sobre el recorrido de las escuelas de las zonas. Refiere que aumentó el número de inscriptos. Esto se confirma con el pedido de pupitres. También plantea el interés de medir el impacto de Tekoporã en las comunidades donde está el proyecto. Insiste en la importancia de recoger información sobre el número de inscriptos para valorar el crecimiento de la matrícula. (Acta N° 12 Consejo Distrital de Educación Irala Fernández, p. 2)

Una acción concreta llevada a cabo en ese periodo por el equipo de investigación para el Desarrollo, quienes permanentemente trabajaban con el Consejo de Educación, fue realizar una comparación del número de matriculados en el 2013 y 2015, diferenciando las escuelas que formaban parte del Programa Tekoporã y las que no, se puede observar que las primeras tienen un número mayor de matriculados en la actualidad, como muestra la Tabla 4.

Durante el primer semestre del año 2015, el programa llegaba aproximadamente a 15 comunidades indígenas diferentes y a la vez contaba con 3 familias beneficiadas de comunidades no indígenas. Actualmente, se sumaron 5 comunidades de beneficiarios no indígenas junto a las 2 pre-existentes, una cifra estimada a inicios de año según los datos dispuestos por la Secretaría de Acción Social (SAS, 2017) en su página *web*, serían alrededor de 2839 beneficiarios, lo que forman parte del Programa Tekoporã en el distrito de Tte. 1° Manuel Irala Fernández.

Una de las características en base a datos relevados por referentes del programa, es la gran cantidad de adolescentes jóvenes en las comunidades latinas, en su mayoría varones entre 16 y 18 años, lo cual indica la cantidad de jóvenes que luego de terminar el colegio necesitarán de espacios para continuar su formación y posteriormente insertarse en el mundo laboral. El distrito cuenta solo con una oferta de formación terciaria, lo que se convierte en un desafío a pensar y discutir desde el ámbito educativo y municipal. Mientras tanto, pendiente queda un análisis más riguroso en términos cuantitativos de la cobertura general del programa, luego, es un hecho registrado el de matrícula en las escuelas. No obstante, en el informe sobre perfiles educativos se instaba a prestar especial atención, para empezar el tema de la sobreedad y la permanencia de los niños y niñas del distrito en las escuelas, por todo esto, debiera demostrarse si existe o no incidencia de parte del programa Tekoporã en términos de correspondencia en educación, especialmente en lo que hace a la permanencia escolar.

Además de la corresponsabilidad de Salud y Educación, tal como lo expone García (2015), otras de las actividades que acompañan estos procesos son las

propuestas de cedulación, lo que en base a datos empíricos requiere especial atención debido a la considerable cantidad de niños, niñas y adolescentes inscritos en el programa, que aún no cuentan con documento de identidad. Sin embargo, no se puede obviar que desde el municipio, a través de sus direcciones específicas, se promueven actividades de registro y cedulación, y probablemente, más adelante se podrán distinguir avances en el tema.

Según expuso el coordinador distrital del programa, los beneficiarios de comunidades indígenas se encuentran dentro de un programa denominado Ñepytyvo “colaborar”, el mismo contempla un margen de tolerancia en el cumplimiento de la corresponsabilidad que caracteriza a esta política.

### **6.1. Mesa de Participación – creación del espacio de articulación local del Programa**

Por otro lado, recientemente se conformó la mesa de participación ciudadana en Tte. 1° Manuel Irala Fernández. Tal como contempla el programa sobre la articulación local de actores y la participación comunitaria, la

**Tabla 4**  
*Matriculación 2015*

<b>Matrícula de Escuelas</b>	<b>Año 2013</b>	<b>Año 2015</b>	<b>Porcentajes</b>
Escuelas de Comunidades sin Tekoporã	216	177	-18 %
Escuelas de Comunidades con Tekoporã	180	242	34%
<b>Total</b>	<b>369</b>	<b>419</b>	

*Fuente:* Investigación para el Desarrollo, 2015.

municipalidad en cumplimiento de este indicador junto con los coordinadores departamental y local, convocaron a referentes de la comunidad a formar parte de este espacio en el cual entre otras cosas consensuan las nuevas listas de futuros beneficiarios del Programa Tekoporã para que puedan acceder al programa.

Participan habitualmente de los encuentros de la mesa de participación: el intendente municipal, el coordinador distrital del Programa Tekoporã, la directora de acción social de la municipalidad, representantes de la comisión de padres con niños/as adolescente y jóvenes con discapacidad, los concejales municipales, representante de la salud local, así como de las comisiones vecinales y miembros de la institución religiosa de la zona.

## **Conclusión**

De todo lo expuesto se sintetizan algunas líneas conclusivas que pretenden aportar a la reflexión sobre la implementación de programas sociales en el MERCOSUR. En primer lugar, se rescata el papel de las políticas sociales en la vida de los individuos que componen una sociedad. Como los binoculares que permiten mirar de forma ampliada objetos que se encuentran distantes, el caso Irala Fernández echa un vistazo a un determinado lugar de condiciones áridas y socioculturales complejas pero que representan parte de la realidad paraguaya. El análisis de caso permite conocer parte de los trabajos que se desarrollan en una zona tan compleja del país, como lo es el Chaco Paraguayo.

Las políticas sociales se piensan

como un medio de generación de cambios sociales vinculados básicamente a la calidad de vida de individuos, por tanto, en el momento de pensar programas sociales se tiene en cuenta a los individuos que se desarrollan en determinados contextos. Se puede afirmar que Paraguay también se suma al esfuerzo por concretar políticas sociales que superen el asistencialismo, y contemplen espacios como la mesa de participación donde se reconozcan las capacidades de apropiación, competencias y recursos de los sujetos y las comunidades, promueva autonomía y posibilite la constitución o restitución del carácter de sujeto de derecho a los participantes de las intervenciones.

En segundo lugar, el trabajo permitió identificar características del distrito Tte. Irala Fernández, específicamente la vinculación entre el Consejo Distrital de Educación y el programa Tekoporã, constituyéndose el Consejo en un primer espacio de discusión sobre la implementación del programa. A medida que fueron instalándose nuevas capacidades locales en el municipio, se creó la Mesa de Participación Comunitaria contemplado para la promoción y el cumplimiento del acompañamiento comunitario. Actualmente, se ha convertido en el canal que habilita la discusión y participación sobre temas que hacen al programa, su situación particular, y la socialización de la lista de nuevos beneficiarios, entre otros.

Es insoslayable que este tipo de experiencias devela y contribuye a la comprensión de los procesos que ponen en juego a dependencias del Estado central, gobiernos municipales y miembros de la

sociedad civil en general. Si bien, al realizar un análisis sobre los gobiernos locales en Paraguay, Nickson (2016) muestra que el país aún se encuentra por debajo del promedio de la región en cuanto a nivel de participación ciudadana, el autor explica que existen mecanismos legislativos municipales que contemplan la participación ciudadana y una de ellas es la ordenanza municipal. En ese sentido, el Consejo Distrital de Educación fue constituido mediante Ordenanza Municipal, una iniciativa no muy frecuente a nivel nacional, que podría representar un caso concreto de iniciativas de participación ciudadana a nivel distrital a ser evaluada para manejo de situaciones de desarrollo local. Es necesario registrar más experiencias de este tipo y ponerlas luego en perspectiva MERCOSUR para colaborar en la comprensión de los procesos sociales, atender a los objetivos del PEAS y fortalecer políticas sociales a nivel regional.

En tercer lugar y retomando las expresiones de Sartriano (2004) quien, respecto a las políticas sociales dirá que es casi imposible hacer un buen análisis de ellas sin relacionarla con el desarrollo económico, y viceversa, de la misma manera, no se cumpliría en este estudio con el objetivo de aportar a la discusión en este aspecto, sino que insertamos el análisis en el contexto de la región, considerando que el foco de la propuesta está puesta en pensar las políticas sociales en el MERCOSUR

Por más que Paraguay forme parte del bloque MERCOSUR, no se puede obviar que cada país adoptó de manera independiente determinado tipo de política social, algunas más enfocadas a la universalización y otras en cambio a la focalización a pesar de lo disímil,

ambas lógicas aún están en discusión y sufren continuas modificaciones en su concepción. Esto debe servir como base para las discusiones sobre políticas sociales en Paraguay.

Un escenario MERCOSUR, donde las políticas sociales muestran tendencias hacia la continuidad de sus programas, la situación actual presenta el siguiente panorama en países como Brasil y Argentina quienes tuvieron políticas tendientes a la universalización, vale destacar en el caso brasilero, que aún con sucesivos recortes en el gasto público y social (...). Este año aprobó una enmienda constitucional que impone un techo, ¡por 20 años!, a casi todas las partidas de gastos públicos, exceptuando el pago de deudas (Véras de Oliveira, 2017).

Argentina por su parte, en lo que hace a las políticas sociales, en su primer año de gobierno (2016) la nueva gestión gubernamental presentaba no solo nuevos programas sociales, sino que además ampliaba la cantidad de beneficiarios de los ya existentes (Zommer, 2016). Sin embargo, para lo que va del 2017 los gastos públicos y sociales han sufrido recortes, según el Boletín Oficial de la República Argentina. Por otro lado, en Uruguay, Lijtenstein, en el 2006 decía que “pese a que Uruguay posee el gasto social per cápita más alto de América Latina, esto no se traduce en un sistema de protección social satisfactorio” (parr. 3).

Paraguay se encuentra en un momento especial, en abril de 2018 se elegirá a un nuevo presidente y este hecho remitirá a la vez a la idea de una reconfiguración respecto a quienes se encuentran hoy dirigiendo la gestión del gobierno, y la incertidumbre en relación

al rol o tipo de Estado que conciba la nueva dirigencia. Ante estos hechos surgen interrogantes sobre el futuro que le espera a los programas existentes y las Políticas Públicas implementadas.

Finalmente, no menos importante es advertir que ocuparse de las políticas sociales permite, a aquellos que gestionan las políticas públicas pensar los tipos de programas que se podrían implementar y para aquellos que se desenvuelven en ámbitos académicos favorece a la comprensión de los enfoques que adquieren las políticas sociales, construir nuevas ideas y/o paradigmas, así como plantear posibles escenarios para el futuro cercano.

## Referencias

- Alfaro, J. (2012). Posibilidades y tensiones en la relación entre psicología comunitaria y políticas sociales. En J. Alfaro, A. Sánchez, & A. Zambrano (Ed.), *Psicología Comunitaria y Políticas Sociales* (pp. 45-75). Buenos Aires: Paidós.
- Boletín Oficial de la República de Argentina* (28 de 03 de 2017). Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!Portada/segunda/all/20170430>
- Consejo Distrital de Educación Irala Fernández. *Acta N° 12 (13-03-2015)*.
- Consejo Distrital de Educación Irala Fernández. *Acta N° 13 (24-04-2015)*.
- Consejo Distrital de Educación Irala Fernández. *Acta N° 15 (07-08-2015)*.
- Consejo Distrital de Educación Irala Fernández. *Acta N° 16 (10-09-2015)*.
- García Agüero, M. (2015). *Protección social no contributiva en Paraguay; un balance a 10 años de su implementación*. Asunción: Desarrollo, Participación y Ciudadanía –Investigación para el Desarrollo.
- Instituto Social del MERCOSUR (ISM). (2012). *Plan Estratégico de Acción Social (PEAS)*. Recuperado de <http://ismercosur.org/biblioteca/?did=1>
- Investigación para el Desarrollo & Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2015). *Buen uso de los fondos FONACIDE. Contribución del Consejo Distrital de Educación del Municipio de Tte. 1° Manuel Irala Fernández*. Recuperado de <http://www.desarrollo.org.py/publicacion.php?id=37>
- Investigación para el Desarrollo. (2015). *Perfiles de la exclusión educativa. Situación de la niñez del Distrito Tte. 1° Manuel Irala Fernández*. Recuperado de <http://www.desarrollo.org.py/publicacion.php?id=39>
- Lijtenstein, S. (26 de marzo de 2006). *Políticas sociales en Uruguay*. Recuperado de <http://noticias.universia.edu.uy/vida-universitaria/noticia/2006/10/25/126119/politicas-sociales-uruguay.html>
- López, S. (2016). *Trayectorias educativas de mujeres adolescentes rurales del Distrito Teniente 1° Manuel Irala Fernández*. Departamento Presidente Hayes. Paraguay. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Mirza, C. (2012). Plan Estratégico de Acción Social (PEAS). En Instituto Social del MERCOSUR. (Ed.), *Plan Estratégico de Acción Social* (pp. 19-35). Asunción: ISM.
- Municipalidad de Teniente 1° Manuel Irala Fernández*. (2017). Recuperado de <http://www.iralafernandez.gov.py/>

- Nickson, A. (2016). *El gobierno local en Paraguay: un análisis comparativo a través de diez elementos*. Asunción: Think Thank, Investigación para el Desarrollo, Asociación de Juntas Municipales del Paraguay.
- Repetto, M. (2000). *Políticas sociales y descentralización: algunas enseñanzas del caso argentino*. Buenos Aires: FLACSO.
- Rudolf, S. & Parafita, D. (2012). ¿Qué Psicólogo Para qué política social? En J. Alfaro, A. Sánchez, & A. Zambrano (Ed.), *Psicología Comunitaria y Políticas Sociales. Reflexiones y Experiencias* (pp. 381-406). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Paidós.
- Sartriano, C. (2006). Pobreza, políticas públicas y políticas sociales. *Revista del Magíster en Análisis Sistemico Aplicado a la Sociedad*, 60-74.
- Secretaría de Acción Social & CECTEC. (2016). *Manual de trabajo para coordinación departamental y distrital del Programa Tekoporã*. Asunción: Secretaría de Acción Social.
- Véras de Oliveira, R. (marzo de 2017). *Nueva sociedad. Democracia y política en América Latina*. Recuperado de <http://nuso.org/articulo/roberto-veras-de-oliveira-el-gobierno-de-temer-esta-aplicando-fuertes-recortes-al-gasto-publico-y-social/>
- Zommer, L. (25 de marzo de 2017). *Con el nuevo gobierno aumentaron los planes sociales y la pobreza. La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1945574-con-el-nuevo-gobierno-aumentaron-los-planes-sociales-y-la-pobreza>

## Conditional Transfer Programs and territorial implementation in Paraguay: The case of the District Council of Education of Tte. Irala Fernández

**Abstract:** This article describes a case experience on the link between the District Boards of Education and the Conditional Cash Transfer (CCT) Program from Paraguay, called “Tekoporã”, implemented in the district Tte. 1° Manuel Irala Fernández, of the western region or Paraguayan Chaco. This article is a qualitative report on the effects generated by the program on educational indicators from the district. One of the outstanding findings is that the program increased the enrollment of boys and girls in schools in 2015. Besides, the contribution of the District Boards of Education in this experience is described. To write this work a documentary review was made. In this regard, the proposals made by the Secretary of Social Action, the government agency that implements the program, have been reviewed, as well as The data provided by the Municipality and reports referring to the district published by the *Investigación para el Desarrollo Center (ID)*.

**Keywords:** social policy, education, case analysis, Paraguay, MERCOSUR.

**Resumen biográfico**

De nacionalidad paraguaya. Licenciada en Psicología en la Universidad Nacional de Asunción con énfasis en Psicología Comunitaria. Posee una Especialización en Didáctica de la Educación Superior.

**Como citar este artículo**

Sosa Marín, D. (2017). Programas de transferencia condicionada e implementación territorial en Paraguay: el caso del Consejo Distrital de Educación de Tte. Irala Fernández. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 1, 188-204.  
doi: 10.28917/ism.2017-v188