

¿Política de Gobierno o Política de Estado? 20 años de evolución del Programa Tekoporã de Paraguay

Política de Governo ou Política de Estado? 20 anos de evolução do Programa Tekoporã do Paraguai

Reveca Chávez

Ministerio de Desarrollo Social, Paraguay

Jessica Ortiz

Ministerio de Desarrollo Social, Paraguay



rchavez@mds.gov.py



<https://doi.org/10.28917/ism.2025-v6-id173>

Resumen: El artículo analiza la evolución del Programa *Tekoporã* durante dos décadas de implementación, transitando desde sus inicios en el año 2005 hasta el presente año 2025 y cómo el mismo se ha consolidado como una política pública en el marco del Sistema de Protección Social. El trabajo se apoya en una revisión documental sistemática que incluye datos y archivos administrativos del MDS, los cuales permiten comprender su trayectoria a lo largo de estos 20 años. En el contexto regional de reformas sociales de los años noventa, la creación de la Secretaría de Acción Social en 1995 y posteriormente el desarrollo de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, han sido los antecedentes directos del Programa *Tekoporã*; que se iniciaba con un piloto que abarcó a 3204 familias en el año 2005 y, para el 2025 alcanza a unas 200.000 familias de todo el territorio nacional. Se destaca también el acompañamiento familiar a través de una red de funcionarios que fortalecen la vinculación de las familias con los servicios públicos y potencian el impacto de las transferencias monetarias. Dentro de las principales innovaciones se reconocen la bancarización del 100% de las familias participantes, el camino hacia la digitalización operativa y proyectos innovadores que complementan y potencian los efectos esperados del Programa. Entre las conclusiones se menciona que el Programa *Tekoporã* trasciende el carácter asistencialista para convertirse en una medida de política pública de desarrollo social; siendo articulador entre la protección, la promoción y, la inclusión económica de familias que se encuentran en situación de pobreza.

Palabras clave: Programa Tekoporã, políticas públicas, protección social, Paraguay.

Resumo: O artigo analisa a evolução do Programa Tekoporã durante duas décadas de implementação, transitando desde seus inícios no ano de 2005 até o presente ano de 2025 e como o mesmo se consolidou como uma política pública no marco do Sistema de Proteção Social. O trabalho se apoia em uma revisão documental sistemática que inclui

Revista MERCOSUR de políticas sociales
Revista MERCOSUL de políticas sociais
Vol. 6 - 2025

ISSN 2523-0891 (impreso)
ISSN: 2663-2047 (online)



Publicado en acceso abierto bajo la
Licencia Creative Commons.

dados e arquivos administrativos do MDS, os quais permitem compreender sua trajetória ao longo desses 20 anos. No contexto regional de reformas sociais dos anos noventa, a criação da Secretaria de Ação Social em 1995 e posteriormente o desenvolvimento da Estratégia Nacional de Redução da Pobreza e da Desigualdade foram os antecedentes diretos do Programa Tekoporã; que se iniciava com um piloto que abrangeu 3.204 famílias no ano de 2005 e, para 2025, alcança cerca de 200.000 famílias de todo o território nacional. Destaca-se também o acompanhamento familiar através de uma rede de funcionários que fortalecem a vinculação das famílias com os serviços públicos e potencializam o impacto das transferências monetárias. Entre as principais inovações reconhecem-se a bancarização de 100% das famílias participantes, o caminho rumo à digitalização operacional e projetos inovadores que complementam e potencializam os efeitos esperados do Programa. Entre as conclusões menciona-se que o Programa Tekoporã transcende o caráter assistencialista para converter-se em uma medida de política pública de desenvolvimento social; sendo articulador entre a proteção, a promoção e a inclusão econômica de famílias que se encontram em situação de pobreza.

Palavras-chave: Programa Tekoporã, políticas públicas, proteção social, Paraguai.

I. Introducción

En mirada retrospectiva, estudios internacionales tomados en cuenta para la construcción de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad publicado en el año 2002, concluían que Paraguay no disminuiría su población en extrema pobreza a corto o a largo plazo, sino que la misma aumentaría, tomando como base las proyecciones de los niveles de pobreza en función del crecimiento económico de la década de los '90 y los niveles de desigualdad en los ingresos de la población (Secretaría de Acción Social, 2002, p. 14).

Los datos comparables de pobreza desde la Encuesta Permanente de Hogares de 1997/98, muestran una tendencia ascendente de este indicador hasta 2002, en que el 57,7% de la población se encontraba en situación de pobreza y el 16,2% en pobreza extrema, pero a partir del año 2003 la historia cambia, y se evidencian dos décadas de reducción sostenida de la pobreza; para el año 2022 el 24,7 % de su población se encontraba en situación de pobreza total, reduciendo a la mitad la tasa de pobreza en comparación al año 2002. Las cifras siguen siendo alentadoras, pues los datos del Instituto Nacional de Estadísticas, muestran que para el 2024 la pobreza total se redujo a 20,1%.

¿Qué factores conducen esta disminución sostenida? Sin duda, uno de ellos: las medidas de política social mantenidas aun en un ambiente de cambios de gobierno quinquenales, y que en germen fueron esbozados en la mencionada Estrategia Nacional en el marco de un modelo de desarrollo integrado donde se esperaba que converjan el capital económico, humano y social para el bienestar de toda la población, entendiendo la pobreza como “la condición de vida en carencias que se expresan en términos de privación, impotencia y vulnerabilidad” (Secretaría de Acción Social, 2002, p. 11). La clara conceptualización de la pobreza, dio pie a modelos o medidas de intervención

no centrados en exclusividad en la privación de ingresos, servicios básicos o activos suficientes para satisfacer necesidades humanas elementales, sino amplió su acción al fortalecimiento de capacidades de las personas en situación de pobreza para afrontar su presente e influir en las decisiones que le afectan.

Este artículo, describe una de esas medidas: Las transferencias monetarias condicionadas, que en Paraguay toma el nombre de *Tekoporã* (Buen Vivir en idioma Guaraní), implementado como un programa piloto a partir del año 2005, por la Secretaría de Acción Social, hoy por hoy Ministerio de Desarrollo Social, en un contexto nacional e internacional que reconocía la importancia de reducir las cifras de población en situación de pobreza. En ese año, cerca del 47% de las personas tenían ingresos que no alcanzaban a cubrir la canasta básica de alimentos (MDS 2025).

El contenido aborda temas relacionados a la contextualización histórica institucional del Programa *Tekoporã*, su diseño basado en evidencias, los pilares que sostienen su institucionalización como medida de política social más allá de los cambios sucesivos de gobierno, y los proyectos complementarios como el Programa *Tenonderã*, proyectos como *Kunu'u*, *Tory*, *Ñañomoiru*, Mi Huerta y PROEZA, de temporalidad limitada pero que permiten el tránsito hacia un enfoque integral, al promover la inclusión productiva, transparencia social, educación, atención a la primera infancia, reactivación económica y la resiliencia ante el cambio climático.

2. Contextualización histórica institucional

A inicios de la década de los noventa varios países de la región se enmarcaron en la discusión acerca del fenómeno de la pobreza, muy particularmente con motivo del proceso de preparación de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social realizado en Copenhague en el año 1995 que puso por vez primera el tema de

la pobreza en la agenda política internacional (Sottoli, 2001, p. 406).

Las transferencias monetarias condicionadas se originaron en América Latina a mediados de la década de 1990 y se expandieron rápidamente dentro y fuera de la región. Representaron una innovación en la protección social, porque complementaron el apoyo a los ingresos con medidas para reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante la acumulación de capital humano entre los hijos de los hogares participantes (Banco Mundial, 2024).

Para el Banco Interamericano de Desarrollo y Ministerio de Economía y Finanzas (2016) citando a Mirza (210) “la aparición de los programas de transferencia monetaria condicionada (TMC) coincide con gobiernos que reorientaron las políticas públicas y muy especialmente las políticas sociales; 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” (p. 34).

En Paraguay, el resultado de la Cumbre de Copenhague y las políticas de financiamiento para la Lucha contra la Pobreza impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo por medio de la implementación de los Fondos de Inversión Social, motivaron la creación de la Secretaría de Acción Social (SAS) el 08 de junio de 1995, por Decreto N.º 9235/95. La SAS generó propuestas iniciales para la adopción de planes estratégicos de desarrollo social a nivel nacional, como el Plan Estratégico de Desarrollo Social – con apoyo del PNUD y la CEPAL - presentado en el año 1996, de muy baja implementación. En un nuevo esfuerzo por determinar una hoja de ruta para la reducción de la pobreza, en el año 2000 elaboró un estudio denominado “Estrategia del Gasto Social, Planes de Alivio a la Pobreza y Atención de Grupos Vulnerables” que tenía por objetivo avanzar en la efectiva implementación de la estrategia diseñada en 1996, creando condiciones que permitan la racionalización del gasto público en el alivio de la pobreza y bienestar social (ICAP, 2000, p. 1).

Los resultados del diagnóstico del estudio evidenciaron que el sector rural en ese año contaba con una elevada pobreza extrema y crónica pero más dispersa, no solo relacionada a la crisis de ingresos en la economía campesina sino también a la exclusión de la población al ingreso a la red de servicios sociales básicos que brindaba el Estado. Una baja cobertura en educación preescolar y media con una limitada capacidad de retención cuyas causas se manifestaban en las grandes distancias que se encontraban los centros educativos y la falta de recursos con que contaban las familias. En lo que respecta a salud se registraba una escasa proporción de la población con seguro médico estatal, especialmente en el caso de la población en

situación de pobreza, seguro privado casi inexistente y de la misma manera el acceso a la cobertura médica se veía limitada por las distancias y los costos que implicaba obtenerla.

En el área urbana se registraba una menor incidencia de la pobreza general y crónica pero debido a la alta concentración demográfica se identificaba un mayor número de pobres, especialmente en los departamentos Central, Alto Paraná y en la capital. El acceso a la educación dificultada concretamente por la falta de recursos para costear los gastos educativos.

En atención a los antecedentes mencionados y a la necesidad de poner en ejecución un plan integral para combatir las causas y las consecuencias de la pobreza en el 2001 la SAS inició el diseño de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (ENREPD) cuyo objetivo principal era reducir a la mitad la extrema pobreza para el 2015. Luego, un documento actualizado y ajustado fue aprobado en el año 2006, denominado Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENALP)¹, aprobada por Decreto N.º 8152 (Secretaría de Acción Social, 2007, p. 7).

La Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad del año 2002, propuso la creación de una Red de Protección y Promoción Social de Paraguay, vinculado a reformas fiscales, laborales y del sistema educativo, para lograr un desarrollo integrado. Como medida concreta, se planteó el diseño de un programa de transferencias monetarias condicionadas dirigido a la población en situación de pobreza. Para ello, se obtuvo un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo, con el que se contrató a expertos nacionales e internacionales encargados del proceso de diseño del nuevo Programa, tomando en cuenta ejemplos exitosos como los de Brasil (Programa Hambre Cero/ Bolsa Familia) y México (Programa Prospera). La fase de diseño técnico fue rigurosa, un punto crucial fue el desarrollo de la focalización, utilizando un mapa de Índice de Priorización Geográfica; ya que la estrategia era iniciar de manera muy focalizada, seleccionando los distritos más pobres basados en criterios técnicos, lo cual ayudó a evitar sesgos políticos en la elección de los primeros cinco distritos (MDS 2025).

Es así que, en setiembre de 2005, se inicia la implementación del Programa *Tekoporã*, focalizado en 3.204 familias participantes de los departamentos de Caazapá y San Pedro que recibían las TMC; hoy dos décadas después tiene un alcance nacional, y llega a una meta anual de 200.000 (doscientas mil) familias participantes.

1 Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable BID ATN/OC-11770-PR, Ministerio de Hacienda. Informe Final de la Evaluación de Impacto del Programa *Tekoporã* 2016.

Más allá del crecimiento cuantitativo de *Tekoporã* a lo largo de estos años, lo extraordinario del Programa ha sido la capacidad de institucionalizarse y constituirse en una plataforma para el Sistema de Protección Social del Paraguay, al lograr la articulación de servicios de salud, educación e incluso ofertas de fomento de la productividad concretados hacia familias participantes, esfuerzo reforzado desde el año 2023 con el Plan Nacional de Reducción de la Pobreza *Ñaime Porãvéta*. Esto evidencia que el Programa no solo representa una transferencia en efectivo, sino un sistema que combina acompañamiento socio familiar, corresponsabilidad en salud y educación, inclusión financiera e innovación.

Además fuentes como el Banco Mundial (2024), mencionan que programas sociales como *Tekoporã* han sido efectivos en la reducción de la pobreza más que nada en la pandemia del covid-19, en gran parte debido a la respuesta del gobierno en términos de asistencia social; ya que las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) indican que el fortalecimiento de los programas Adulto Mayor y *Tekoporã*, junto con disposiciones de emergencia como *Pytyvõ* (dejado sin efecto en 2021), evitaron que las tasas de pobreza moderada y extrema aumentaran a 30% y 6%, respectivamente, durante la pandemia. Asimismo, las evaluaciones realizadas al programa han demostrado un impacto positivo en salud, educación y reducción de la pobreza de beneficiarios (Banco Interamericano de Desarrollo y Ministerio de Economía y Finanzas, 2016).

El recuento histórico realizado, permite identificar a la década de los noventa e inicios del nuevo milenio, como años en los que el Estado paraguayo, bajo el impulso de organismos internacionales, realizó esfuerzos para contar con estrategias para luchar contra la pobreza. En un corto período se estructuraron al menos tres documentos, mostrando intentos sucesivos por consensuar un modelo, manteniéndose la medida de transferencia monetaria a lo largo de los siguientes años como viable para contribuir en la reducción de la pobreza, sin embargo, otros aspectos esbozados en estas estrategias como la constitución de una Red de Protección Social entrelazada con reformas fiscales, del sistema educativo, laboral, de seguridad social y salud, no prosperaron en la medida de lo esperado.

A partir de todos estos antecedentes planteamos como desafío estratégico responder a la pregunta de cómo un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) se ha institucionalizado como medida de política pública a lo largo de estos 20 años del nacimiento del Programa.

3. Pilares que sostienen la institucionalización del Programa Tekoporã

La continuidad de las políticas y la creación de instituciones sólidas es un tema bastante abordado

por la gestión gubernamental y por organismos internacionales como CEPAL; Cechini y Martínez (2011) plantean como relevantes para el análisis las dimensiones jurídico – normativa, organizacional, técnico - operativa y de recursos. En base a estas dimensiones, se reconocen al menos nueve pilares relevantes que sostienen la estructura del *Tekoporã* y le otorgan solidez como para posicionarse como una medida de política pública relevante.

Marco normativo robusto

Tanto el diseño del Programa, su instrumentación y expansión de cobertura se apoyan en un marco normativo robusto y sustentado; ya que desde el año 2009 el Programa es declarado prioridad nacional por el Decreto N.º 1928, en el marco de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, en el mismo año también se había aprobado por resolución ministerial el manual operativo del Programa; y ya para el 2011 se había promulgado la Ley N.º 4087, la cual regula las Transferencias Monetarias Condicionadas y su reglamentación por medio del Decreto N.º 7743/2011.

Su robustez también está determinada por la capacidad institucional, pues para el año 2018 por medio de la Ley N.º 6137, la Secretaría de Acción Social pasaba a convertirse en el Ministerio de Desarrollo Social, y a partir del año 2023 se constituye en institución rectora de las políticas sociales en Paraguay, asumiendo por Decreto N.º 357 la jefatura y coordinación del Gabinete Social de la Presidencia de la República.

Para Duarte (2025) el Programa se distingue por un diseño normativo y reglas de focalización estrictas que han sido reconocidas como una de sus principales fortalezas. Su marco legal - Ley N.º 4078/11 y Decreto N.º 7743/11 - y el uso de manuales operativos garantizan procesos de selección transparentes y trazabilidad del gasto, lo que permitió superar los esquemas informales de asistencia social previamente vigentes en Paraguay.

Financiamiento sostenible

Según Rojas Viñales (2017), *Tekoporã* estuvo financiado al principio con recursos del BID (2005 – 2010), absorbido posteriormente por recursos del tesoro conjugado con préstamo proveniente del Banco Mundial en el 2009, y con donaciones bilaterales y multilaterales entre 2005 – 2010; por la Entidad Binacional Yacyretá (2009 – 2010). Actualmente, se financia en su totalidad con fuente pública a través del Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGN), aprobado por ley anualmente.

Desde el inicio de su implementación según Quiñonez (2022), el Programa *Tekoporã* fue pasando por un aumento progresivo de su presupuesto, tal como se observa en la Tabla I. Esto también permitió un aumento

Tabla 1. Progresividad del presupuesto asignado al Programa Tekoporã y su equivalente en el Producto Interno Bruto (PIB).

Año	Presupuesto en Dólares	PIB en millones de Dólares*	% del PIB
2005	1.985.129	10.784	0,02
2006	8.077.928	13.449	0,06
2007	15.154.432	17.911	0,08
2008	36.740.598	24.579	0,15
2009	44.708.595	22.377	0,20
2010	42.004.085	27.213	0,15
2011	46.806.844	33.782	0,14
2012	37.949.976	33.412	0,11
2013	37.928.312	38.517	0,10
2014	52.956.564	39.984	0,13
2015	58.033.077	36.285	0,16
2016	59.750.225	36.345	0,17
2017	68.046.651	39.338	0,17
2018	71.155.098	40.225	0,18
2019	72.195.976	37.907	0,19
2020	62.130.200	35.432	0,17
2021	60.807.000	39.951	0,15
2022	66.583.000	41.950	0,16
2023	67.000.000	43.000	0,16
2024	75.250.000	44.460	0,17
2025	77.445.022	45.700	0,17

Nota: Presupuesto Adaptado de Quiñonez (2022) hasta año 2020 y a partir del año 2021 al año 2025 de World Bank y Trading Economics.

sostenido de la cobertura de participantes, posibilitado según Duarte (2025) mediante barridos censales de la población meta, estrategia utilizada para evitar sesgos partidarios en la selección de beneficiarios que requirió un gran compromiso de los funcionarios técnicos.

El cálculo del PIB en millones de dólares, utiliza un tipo de cambio anual conforme al comportamiento promedio registrado durante un año en el Banco Central del Paraguay (BCP).

Se observa según Quiñonez (2022), un aumento del 100% en el 2008 y 2009, luego continua el aumento de forma progresiva para tener una disminución en el año 2012, teniendo en cuenta que existieron crisis políticas para ese entonces; los años posteriores el presupuesto vuelve a aumentar y mantiene la tendencia de aumento sin diferencias importantes.

Cobertura progresiva y estable

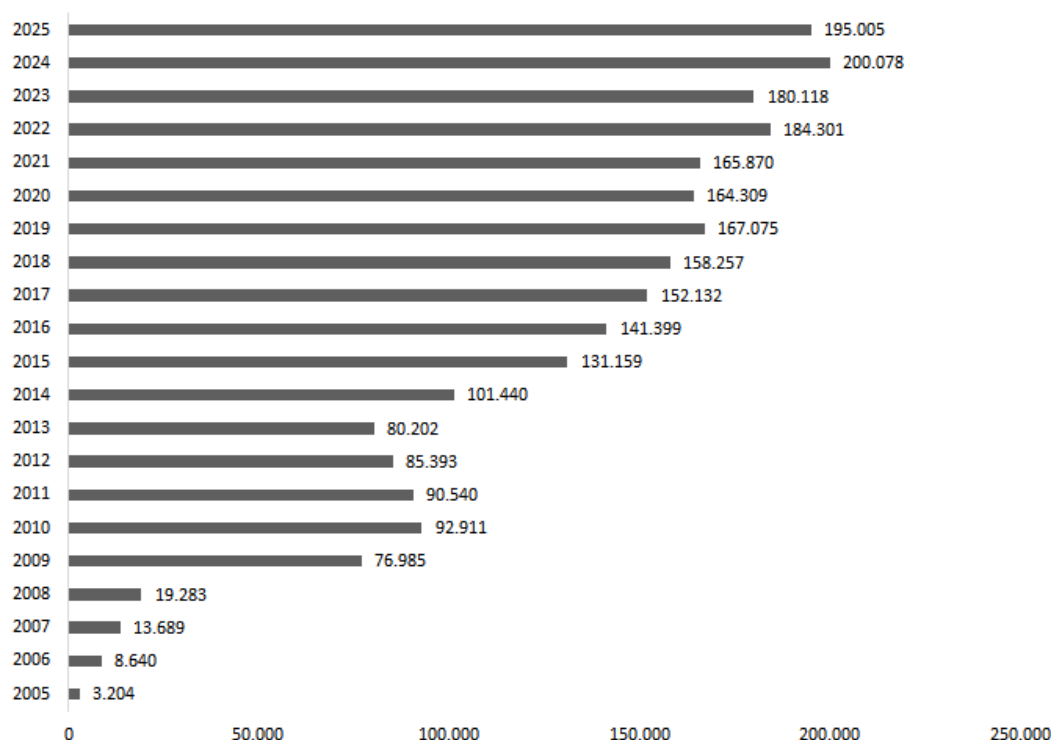
La tendencia general de evolución del Programa (Figura 1) muestra un crecimiento numérico masivo,

ya que el Programa comenzó en 2005 con 3.204 participantes y experimentó una expansión acelerada hasta alcanzar los 195.005 participantes en setiembre del 2025, esto a su vez refleja un impacto positivo en más de 500.000 personas; las cuales han fortaleciendo sus medios de vida, su seguridad alimentaria y han ofrecido un futuro mejor para todos sus integrantes, especialmente niños, niñas, adolescentes y jóvenes (MDS 2025).

Instrumentos técnicos rigurosos para la focalización

Evaluaciones de impacto realizada al Programa en el año 2016, mencionan que solo el Programa *Tekoporã* y el programa Abrazo, contaban con instrumentos técnicos de focalización de Pobreza; estos instrumentos han sido el Índice de Priorización Geográfica (IPG) y el Índice de Calidad de Vida (ICV), los cuales garantizaban evitar sesgos políticos en la elección de los primeros distritos donde llegaría el programa, actualmente se utiliza el Registro Social de Hogares (RSH).

Figura 1. Evolución del Programa Tekoporã en cantidad de participantes.



Nota: Ministerio de Desarrollo Social (2025).

El Decreto reglamentario de la Ley 6137/2018 que crea el Ministerio de Desarrollo Social, menciona entre sus funciones: diseñar, organizar y operar, en coordinación con otras instituciones, un sistema de información social con indicadores relevantes sobre los grupos poblacionales, que permita la adecuada focalización y localización del conjunto de políticas y programas sociales nacionales, incluyendo un registro único de beneficiarios de los participantes de los programas sociales.

Registro Social de Hogares (RSH) como el eje articulador de la protección social en Paraguay

Paraguay se encuentra en una etapa de ampliación progresiva de la cobertura del Registro Social de Hogares, concebido como el sistema nacional integrado y georreferenciado de información social para caracterizar y clasificar hogares y personas, mejorar los procesos de focalización, elegibilidad, acceso y permanencia en los programas sociales como el Programa Tekoporã, así como fortalecer la coordinación interinstitucional y la eficiencia en la asignación de recursos públicos.

El RSH reemplaza los anteriores instrumentos IPG e ICV, y se constituye en la única herramienta de clasificación de los hogares para acceder a prestaciones sociales del MDS, entre ellos el Tekoporã, y en el futuro según una propuesta más amplia de reglamentación,

ampliaría su cobertura para el acceso a todo tipo de prestaciones sociales.

La captación de información de los hogares, incluye el georreferenciamiento de las mismas, para conocer características de conectividad y cercanía a servicios de salud y educación, entre otros.

En términos metodológicos, es importante destacar que el RSH plantea un método mixto e integrado, que consiste en la combinación del criterio de la pobreza monetaria y de la pobreza multidimensional. Para ello utiliza resultados de la aplicación del Proxy Mean Test (PMT)² y los resultados del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)³ MDS (2021).

Usando el PMT clasifica a los hogares según pobreza monetaria, con tres posibles resultados: “no pobre”, “pobre moderado” y “pobre extremo”; y usando el IPM clasifica según pobreza multidimensional con dos posibles resultados: “no pobre multidimensional” y

2 El Proxi Means Test es producto de la “Consultoría Nacional para Índice de Calidad de Vida (ICV) e incorporación de variables ambientales, a ser aplicado por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS)” en el marco del Proyecto Bosques para el Crecimiento Sostenible – FCPF del PNUD.

3 El Índice de Pobreza Multidimensional, es un índice desarrollado en la DGEEC, actualmente Instituto Nacional de Estadística, con el apoyo del Comité Técnico Interinstitucional de Pobreza Ampliado.

“pobre multidimensional” (Tabla 2).

Tabla 2. Clasificación socioeconómica por rangos

Rangos	Pobreza Multidimensional	Pobreza Monetaria
Rango 1:	Pobre Multidimensional	Pobre extremo monetario
Rango 2:	No pobre Multidimensional	Pobre extremo monetario
Rango 3:	Pobre Multidimensional	Pobre monetario
Rango 4:	No pobre Multidimensional	Pobre monetario
Rango 5:	Pobre Multidimensional	No pobre monetario
Rango 6:	No pobre Multidimensional	No pobre monetario

Nota: Adaptado de MDS (2021).

Los rangos definidos constituyen un insumo esencial para la planificación, el monitoreo y la evaluación de programas, fortaleciendo la coherencia y trazabilidad de la política social; con esto los programas focalizados podrán identificar hogares según la situación de pobreza monetaria y/o multidimensional, o también de otras variables que son recolectadas a través del formulario del RSH, tales como: edad, sexo, nivel educativo, discapacidad, actividad pesquera, número de identificación en la ANDE, entre otros.

Información sistematizada

En el año 2011 se habilitó el Sistema de Gestión de Beneficiarios (SIGBE) el cual permitió el almacenamiento y procesamiento de la información de las familias, captadas a través de la aplicación de una Ficha Hogar, y la determinación de su selección según el algoritmo explicitado en el Índice de Calidad de Vida (ICV). Dentro del SIGBE, según el MDS (2024), hoy por hoy se procesan datos de todo el ciclo operativo del programa; manteniendo una información actualizada de todas las familias participantes; generando datos estadísticos que se encuentran a disposición de toda la ciudadanía en el portal web institucional, en el apartado Biblioteca Social.

Acompañamiento sociofamiliar

Dentro de los componentes del programa además de las transferencias monetarias se encuentra el componente del acompañamiento socio familiar definido por el MDS (2024) dentro del manual operativo del Programa, como; el apoyo brindado a las familias participantes para facilitar el vínculo/conexión de las mismas con la red de servicios públicos; además de brindar orientaciones vinculadas a las dimensiones de salud y autocuidado, educación

y aprendizaje, convivencia y participación, ingreso y trabajo, alimentación y nutrición, vivienda y entorno; todo esto con el fin de promover el cumplimiento de las corresponsabilidades en salud y educación por parte de las familias.

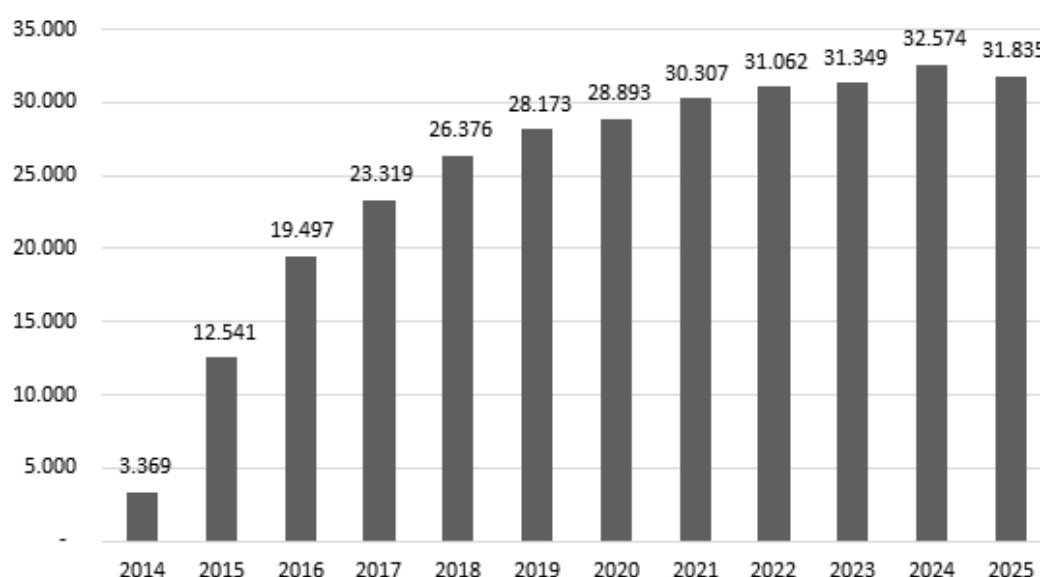
Diversos estudios destacan este componente. Nickson (2018), Duarte (2025) y Serafini (2016) coinciden en resaltar el rol de los técnicos de campo denominados guías familiares o comunitarios, como relevantes para mantener el vínculo directo entre el Programa y las familias participantes, el seguimiento de las corresponsabilidades, los cambios de comportamiento en relación a la higiene, la alimentación, la educación, la salud, e incluso la producción de alimentos y el relacionamiento familiar y comunitario.

Se valora que al inicio de la implementación del programa se contaba tan solo con 28 trabajadores de campo, distribuidos entre los roles de Guías Familiares y Coordinadores/as Departamentales. A lo largo de estos 20 años, el acompañamiento de *Tekoporã* transitó de un enfoque inicial centrado estrictamente en el capital humano (salud y educación) a una visión integral que incorporaba el capital social, la organización comunitaria y la mejora de las condiciones físicas del hogar (hábitat).

Para el 2025 según la memoria de los 20 años del Programa *Tekoporã* el componente de acompañamiento socio familiar tiene presencia a nivel nacional, y está conformado por 770 trabajadores de campo entre Coordinadores/as Departamentales, Coordinadores/as Distritales, Guías Familiares, Técnicos/as de Apoyo y Encargados/as de Familias Indígenas. Este crecimiento evidencia una expansión significativa de la capacidad operativa del Programa *Tekoporã*, lo que permite la ampliación territorial y brindar un acompañamiento más cercano, constante y efectivo a las familias participantes (MDS 2025).

Sin embargo, dada la envergadura del programa y el acceso de los miembros del hogar a otros programas sociales ejecutados por el Ministerio de Desarrollo Social, como el Programa Hambre Cero en las Escuelas donde niños y niñas reciben alimentación escolar, el Programa Pensión Universal para Adultos Mayores, donde las personas mayores de 65 años y más reciben una pensión equivalente a una cuarta parte del salario mínimo vigente, ambos programas de corte universal, o el Programa *Tekoha*, en el que familias ocupantes de territorios sociales acceden a la regularización de la tenencia de sus tierras. Estas intervenciones que se complementan, requieren de trabajadores de campo que acompañen en forma holística e integral a los hogares, lo que requeriría de una reingeniería institucional que permita repensar el rol y las funciones del trabajador de campo.

Figura 2. Evolución de la cantidad de familias indígenas participantes del Programa Tekoporã. Años 2014 al 2025.



Nota: Departamento de Documentación e Información Social del MDS (noviembre, 2025).

Innovación constante

A lo largo de estas dos décadas el Programa Tekoporã ha innovado constantemente; en la modificación de procesos de entrega de las transferencias, la atención a población específica como la indígena y las personas con discapacidad, la perspectiva de género, y el control y participación ciudadana.

-Procesos de pago

Las modalidades de pago que se han desarrollado a lo largo de estos 20 años, muestran una adaptación constante a las necesidades de la población participante. Inicialmente sólo existían los pagos por ventanilla del banco, que se realizaban en las instalaciones de los mismos y la modalidad de cajero móvil, donde un equipo humano se trasladaba hasta las comunidades más alejadas y realizan los pagos *in situ*. Con el aumento progresivo de cobertura. Ya para el año 2015, el Programa pasa a contar con cuatro modalidades de pago, que incluían además de las dos mencionadas a la tarjeta de débito y la billetera electrónica.

Cabe destacar también como hito importante que, en ese mismo año, los pagos del Programa Tekoporã obtuvieron certificación internacional, bajo los exigentes requisitos de la norma ISO 9001:2018, de esta forma se convirtió en el único programa de TMC en obtener un certificado internacional, otorgado por la SGS Paraguay.

Posteriormente se realizaron esfuerzos progresivos para reducir el pago por las modalidades de cajero móvil y ventanilla atendiendo los costos operativos que los mismos implicaban. Desde el año

2017 se avanzó con las primeras bancarizaciones en los distritos de Tavaí, Horqueta y Arroyito, utilizando la tarjeta de débito para la extracción de dinero en efectivo, es importante destacar que los pagos para ese entonces eran bimestrales.

Los resultados de la bancarización eran positivos, en términos de reducción de gastos operativos y comodidad para las personas, pues evitaba su traslado a grandes distancias, e involucraba un mayor movimiento económico local, pues el consumo quedaba en los comercios locales, permitiendo mayor dinamización de la economía a nivel distrital.

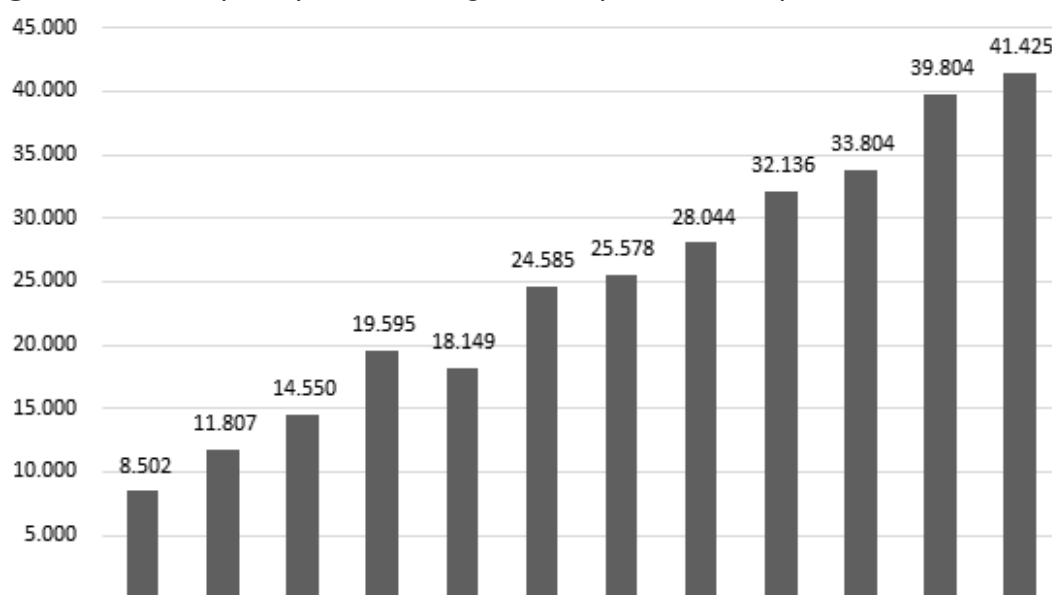
Con estos resultados positivos, para el año 2023, la bancarización progresiva se intensificó y llegó al 100% de los participantes, incorporando pagos mensuales, una mejora que proviene del pedido reiterado durante años por los participantes a través de redes sociales, reuniones y en la visita domiciliaria.

Ese mismo año, se ajusta en un 25% los montos de las transferencias, y se le asigna el nombre de Tekoporã Mbarete (significa fuerte en idioma Guaraní, haciendo alusión a la mejora económica). Luego, en el año 2024, el programa actualiza su manual operativo y el mismo se alineaba con otros instrumentos de política pública (MDS 2025).

Atención a población específica

Según el Manual Operativo del Programa, las TMC se entregan directamente al titular principal, comúnmente denominado Jefe de Hogar (MDS, 2024). Debido a la constitución de los hogares en Paraguay, se destaca la participación predominante de las

Figura 3. Personas participantes del Programa Tekoporã con Discapacidad. Años 2014 al 2025.



Nota: Departamento de Documentación e Información Social del MDS (noviembre, 2025).

mujeres como titulares de las TMC. Desde sus inicios, la titularidad femenina se ha mantenido entre el 80% y 85% del total de titulares del Programa, lo que ha permitido al Programa abordar con esta población temáticas relacionadas a la prevención de la violencia, el empoderamiento económico, las corresponsabilidades ante los cuidados de las personas dependientes y la asignación de roles dentro del hogar. Sin embargo, el abordaje que pueden realizar los trabajadores de campo, se ve limitada a la respuesta oportuna de las instituciones sectoriales que trabajan estas temáticas, requiriendo esfuerzos adicionales de articulación interinstitucional.

En cuanto a la población indígena, los antecedentes administrativos del Programa muestran que la inclusión de familias indígenas al Programa *Tekoporã* data del año 2014, con la atención a 3.369 familias. El manual operativo vigente hasta ese año no consideraba el abordaje con población indígena, lo que requirió ajustes razonables para la incorporación estable de esta población con la aprobación en 2015 de un Módulo de

Inclusión de Familias Indígenas, desde ese año se amplía la cobertura con la aplicación de la Consulta Previa Libre e Informada, llegando actualmente a 31.835 familias indígenas de todo el territorio nacional y al 100% de las comunidades. (Figura 2)

Pasando a las Personas con Discapacidad, también a partir del 2014, el Programa incorpora a personas con discapacidad pagando un monto diferenciado para miembros con alguna condición severa. Se requirió de ajustes razonables en el Manual Operativo del Programa, para lo cual el MDS aprobó en el año 2015 el Módulo para la Inclusión de Personas con Discapacidad

Severa. Con base en registros administrativos se puede visualizar que, de 8.502 participantes con diversas discapacidades, la cifra se quintuplica a 41.425 personas, lo que demuestra una trayectoria progresiva y positiva (Figura 3).

4. Programas y proyectos que complementan las acciones de *Tekoporã*

Varios esfuerzos fueron realizados a lo largo de 20 años para mejorar los efectos del programa *Tekoporã* y mejorar la calidad de vida de las familias participantes. Con este objetivo, en forma institucionalizada el Ministerio de Desarrollo Social capta recursos para implementar programas o proyectos complementarios.

En esta línea, se crea el Programa *Tenondera* en el año 2015, para lograr el egreso sostenido de las familias participantes de *Tekoporã*, con el propósito de promover su inclusión socioeconómica a través del desarrollo de capacidades y el incremento de activos productivos y financieros, con la entrega de un capital semilla y el acompañamiento de promotores socioeconómicos a aquellas familias que al menos hayan recibido la cuota número 36 del *Tekoporã*. Este programa sigue vigente, alcanzando en 10 años a unas 88.000 familias de *Tekoporã*.

El Proyecto *Kunu'u* que data desde del año 2015, surge para dar cumplimiento a las corresponsabilidades en salud, especialmente la atención a mujeres en estado de gravidez a fin de reducir la mortalidad materna y neonatal, apoyando los procesos de maternidad con la entrega de kits de recién nacido que incluían una cuna, sábanas y ropa básica para los primeros meses del recién nacido, fortaleciendo de esta forma la atención integral

a la primera infancia. Este proyecto, se implementó hasta el año 2019, en sus inicios fue financiado por UNICEF y posteriormente con fondos propios asignados al MDS.

También en ese mismo año (2015), se implementa el proyecto *Ñañomoiru*, de auditoría social y otros servicios sociales financiado por el Banco Mundial, el objetivo del mismo había sido el de desarrollar un modelo asociativo entre la sociedad civil y el gobierno para la implementación de un mecanismo de control transparente y socialmente auditable del Programa Tekoporã (MDS 2017). Fue implementado hasta el año 2017.

Entre los años 2015 y 2017 se implementa un proyecto piloto de modelo de intervenciones integrales para la juventud *Tory*, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Fundación DEQUENÍ. El objetivo del mismo había sido la permanencia en el sistema educativo de jóvenes entre 12 y 17 años, durante su implementación, el mismo logró avances en la reinserción y permanencia en el sistema educativo de adolescentes participantes del Programa Tekoporã que habían abandonado sus estudios o estuvieron en riesgo de abandonarlos.

Buscando un aseguramiento de los participantes en momentos catastróficos, se implementó el Micro Seguro Social a familias participantes del Programa Tekoporã, el propósito del mismo ha sido brindar cobertura de seguro de vida, accidentes y por discapacidad, al titular y a miembros de la familia participante del Programa. El Microseguro estuvo activo hasta el año 2019.

Ese mismo año, se presentó al Fondo Verde del clima (FVC), el Proyecto Pobreza, Reforestación, Energía y Cambio Climático (PROEZA), posteriormente el mismo se había aprobado en el 2019 mediante la Ley N.º 6466. El objetivo que persigue el mismo es aumentar la resiliencia al cambio climático y mejorar la calidad de vida de las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, además de reducir la pérdida de cobertura forestal en áreas ambientalmente vulnerables.

Actualmente se implementa en 8 departamentos del país. La innovación de este proyecto consiste en aprovechar el sistema de transferencias monetarias condicionadas existente, creado para fines de protección social, para crear incentivos para la reforestación y la conservación forestal denominados Transferencias ambientales condicionadas (TMCA). El Proyecto tiene una temporalidad hasta el año 2027.

Finalmente, el Proyecto Mi Huerta buscó la reactivación económica y seguridad alimentaria de participantes de Tekoporã durante la post pandemia del COVID - 19, y fue implementado desde el año 2020 (UNOPS y MDS, 2022). Consistió en la entrega de

insumos para la agricultura, capacitaciones y asistencia técnica a casi 5.500 familias de los 14 departamentos de la región oriental. El Proyecto finalizó en el año 2021, dejando instaladas capacidades productivas a nivel local.

5. Conclusión

El recuento histórico sobre el Programa Tekoporã, y sus antecedentes más inmediatos durante la década de los noventa, da cuenta del sostenido esfuerzo del Estado paraguayo en implementar acciones de reducción de la pobreza. Tekoporã ha trascendido al menos seis gobiernos durante dos décadas, lo que en sí mismo muestra una fuerte legitimidad y sostenibilidad.

El proceso se cimenta sobre importantes medidas, que se han dado en llamar pilares en este artículo: un marco normativo robusto, el financiamiento sostenible que permitió una cobertura progresiva y estable en el tiempo, instrumentos técnicos rigurosos para la focalización pasando del IPG y el ICV al Registro Social de Hogares como el eje articulador de la protección social, así también, la información sistematizada de los datos y su disponibilidad para uso de investigadores y sociedad civil en general propician la producción literaria sobre el tema, por otro lado el acompañamiento sociofamiliar se reconoce en diversas evaluaciones como un pilar fundamental para incentivar el cambio de comportamientos relacionados a alimentación, salud y educación, así también la innovación constante permitió complementar las TMC con recursos adicionales que fomentaron el empoderamiento y la capacidad productiva de los participantes. Finalmente, la atención a las especificidades de la población, fue producto de ajustes razonables en los manuales operativos vigentes, y evidencian la capacidad para actualizar y modernizar estrategias tendientes a la mejora de la calidad de vida de las familias participantes.

Si bien se reconoce ampliamente la importancia de las TMC y el acompañamiento socio familiar y comunitario, la misma no puede reemplazar la acción de las entidades sectoriales, sino por el contrario constituirse en una plataforma para que la población en situación de pobreza se constituya en un sector de relevante priorización para destinar los recursos disponibles, las innovaciones en materia de política pública y los servicios de corte universal como salud pública y educación, para no dejara nadie atrás.

Esto requiere que las intervenciones que se complementen, y transitar en forma paulatina a la profesionalización de los trabajadores de campo, con capacidad para acompañar en forma holística e integral a los hogares. Esto sólo será posible, a través de una reingeniería institucional que permita repensar el rol y las funciones del trabajador de campo.

Reconfigurar el Programa Tekoporã, luego de dos décadas de implementación, parece un tema de difícil abordaje dado su posicionamiento y reconocimiento, sin embargo, siguiendo su trayectoria de innovación constante, se considera un momento oportuno dado los recientes resultados del Censo de Población y Vivienda 2022, que entrega nueva información sobre la reconfiguración de la estructura poblacional.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo y Ministerio de Economía y Finanzas. (2016). *Evaluación de impacto del Programa Tekopora*. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/545552-2016MH-BID-TEKOPORAInformeFinaldeevaluaciondeimpacto10062016.pdf-2016MH-BID-TEKOPORAInformeFinaldeevaluaciondeimpacto10062016.pdf>
- Banco Mundial. (2024). *Evaluación de pobreza y equidad en Paraguay: Estrategias para potenciar el crecimiento inclusivo y la reducción de la pobreza*. Banco Mundial.
- Cecchini, S., y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. CEPAL.
- Duarte Recalde, L. R. (2025). *Innovación institucional y democratización en Paraguay: lecciones del programa Tekoporã*. Trabajo presentado en el Concurso de Trabajos de Investigación en el marco de los 20 años del Programa Tekoporã, Ministerio de Desarrollo Social.
- Federal Reserve Bank of St. Louis. (n.d.). *Gross Domestic Product for Paraguay*. <https://fred.stlouisfed.org/series/MKTGDPPYA646NWDB>
- Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. (2000). *Estrategia del gasto social: Planes de acción de alivio a la pobreza de grupos vulnerables* (Vol. III, Programa de Acción Social).
- Ministerio de Desarrollo Social. (2020). *Resolución N.º 1215/20: Por la cual se aprueba el Registro Social de Hogares (RSH) y las herramientas vinculadas a su aplicación y se dispone su utilización en el MDS*. Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2021). *Manual del encuestador*. Asunción, Paraguay: Dirección General de Programas y Proyectos Sociales. Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2024). *Resolución N.º 433/24: Por la cual se abroga la Resolución N.º 563/2016 y se aprueba el Manual Operativo del Programa Tekoporã*. Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2025). *Tekoporã Mbarete: Dos décadas transformando vidas* (20 años del Programa Tekoporã).
- Nickson, A. (2018). *El Programa Tekoporã de Paraguay – una visión desde afuera*. https://www.researchgate.net/publication/327387903_El_Programa_Tekopora_de_Paraguay_-_una_vision_desde_afuera
- Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y Ministerio de Desarrollo Social. (2022). *Mi Huerta: Reactivación económica y seguridad alimentaria en el marco de mitigación al impacto del Covid-19* [Informe descriptivo final]. UNOPS.
- Quiñonez Silvero, S. (2022). *Pobreza y políticas sociales: Trayectoria del Programa Tekoporã en Paraguay* [Tesis de licenciatura]. Universidad Federal da Integração Latino-Americana. Foz do Iguaçu, Brasil.
- Rojas Viñales, A. T. (2017). *Las políticas sociales en Paraguay: El camino recorrido entre 1990-2014*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) / CONACYT. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/2017/1218043903/OP-15-Rojas.pdf>
- Secretaría de Acción Social. (2002). *Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad*. PNUD.
- Secretaría de Acción Social. (2007). *Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza*. Ediciones y Arte. <https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Estrategia%20Nacional%20de%20Lucha%20contra%20la%20Pobreza.pdf>
- Secretaría de Acción Social. (2017). *Tembiapo Rape: Experiencias de la Secretaría de Acción Social en la gestión de programas y proyectos sociales de reducción de la pobreza (2013–2017)*. Secretaría de Acción Social.
- Serafini Geoghegan, V. (2016). *Paraguay: inversión en protección social no contributiva. Avances y desafíos una década después*. CADEP.
- Sottoli, S. (2001). *Reformas de política social en Paraguay: Conceptos y estrategias a la luz de la experiencia latinoamericana*. En *Pobreza, desigualdad y política social en América Latina* (pp. 397-422). CADEP.
- Stampini, M., Medellín, N., & Ibararán. (2023). *Transferencias monetarias, pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0005235>
- Trading Economics. (n.d.). *Paraguay GDP [Datos económicos]*. <https://tradingeconomics.com/paraguay/gdp>
- World Bank. (n.d.). *GDP (current US\$) – Paraguay* [Indicador NY.GDP.MKTP.CD]. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=PY>

Government Policy or State Policy? 20 years of evolution of Paraguay's Tekoporã Program

Abstract: The article analyzes the evolution of the Tekoporã Program over two decades of implementation, moving from its beginnings in 2005 to the present year 2025, and how it has been consolidated as a public policy within the framework of the Social Protection System. The study is based on a systematic documentary review that includes data and administrative records from the MDS, which make it possible to understand its trajectory throughout these 20 years. In the regional context of social reforms during the 1990s, the creation of the Secretariat of Social Action in 1995 and later the development of the National Strategy for Poverty and Inequality Reduction were the direct antecedents of the Tekoporã Program; which began with a pilot that covered 3,204 families in 2005 and, by 2025, reaches about 200,000 families throughout the national territory. The article also highlights family accompaniment through a network of officials who strengthen the connection of families with public services and enhance the impact of monetary transfers. Among the main innovations are the financial inclusion of 100% participating families, the move toward operational digitalization, and innovative projects that complement and strengthen the expected effects of the Program. Among the conclusions, it is mentioned that the Tekoporã Program transcends an assistentialist character to become a public policy measure for social development acting as an articulator between protection, promotion, and economic inclusion of families living in poverty.

Keywords: Tekoporã Program, public policies, social protection, Paraguay.

Resume Biográfico

Reveca Chávez. Magister en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Socióloga por la Universidad Nacional de Asunción. Actualmente se desempeña como Directora General de Planificación para el Desarrollo e investigadora en el Ministerio de Desarrollo Social de Paraguay. Forma parte de la Sociedad Paraguaya de Sociología.

Jessica Ortiz. Ingeniera Ambiental por la Universidad Nacional de Asunción e investigadora en el Ministerio de Desarrollo Social de Paraguay.

Cita

Chávez, R., Ortiz, J. (2025). ¿Política de Gobierno o Política de Estado? 20 años de Evolución del Programa Tekoporã de Paraguay. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 6, 20-31. <https://doi.org/10.28917/ism.2025-v6-id173>