

NOTA DE INVESTIGACIÓN

Aproximación a los programas de protección social desde la perspectiva de género: *Tekoporã* y *Tenonderã*

Approach to social protection programs from a gender perspective: Tekoporã and Tenonderã

Alejandra Garay¹

Resumen

El trabajo pone en discusión los programas emblemáticos de combate a la pobreza, *Tekoporã* y *Tenonderã* a través de una revisión bibliográfica sobre investigaciones realizadas sobre los mismos desde el enfoque de género y datos estadísticos oficiales que dan cuenta de la brecha existente entre hombres y mujeres. Pone en evidencia la clara necesidad de incluir en los diseños y la ejecución de programas la perspectiva de género y propone ahondar sobre la estrategia de estos programas relacionados al papel de las mujeres como sostenedoras de la protección social.

Palabras clave: Perspectiva de género, *Tekoporã*, *Tenonderã*, Pobreza

Abstract

The work puts into discussion the emblematic programs to combat poverty, Tekoporã and Tenonderã through a bibliographic review of research carried out on them from the gender perspective and official statistical data

¹ Magister en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Social e Investigación. Especialista en Ciencias Sociales. Especialista en Educación Superior. Especialista en Políticas de Cuidado con Perspectiva de Género. Lic. en Trabajo Social. Filiación: FACSO UNA. Correo electrónico: ale.garaybaez@gmail.com

that account for the gap between men and women. It highlights the clear need to include the gender perspective in the design and implementation of programs and proposes delving into the strategy of these programs related to the role of women as sustainers of social protection.

Keywords: *Gender perspective, Tekoporã, Tenonderã, Poverty.*

Introducción

El objetivo de este trabajo es contribuir a la discusión referente los programas de transferencias monetarias en el contexto de la protección social en Paraguay a través de un ensayo que dé cuenta sobre el alcance de los programas emblemáticos de transferencias y reflexiones de autores que han realizado investigaciones sobre los mismos. El análisis se centra desde la perspectiva de género, atendiendo al género como categoría de análisis y la feminización de la pobreza, entendida ésta última como un proceso de factores sociales, culturales, económicos y políticos que propician escenarios desfavorables que contribuyen al empobrecimiento y deterioro en la calidad de vida de las mujeres (Delgado & Picciotto, 2020).

Revisión y problematización

En términos de datos y para introducir al tema, actualmente, y según el Instituto Nacional de Estadística INE (2021), la pobreza total alcanza al 27% de la población en el territorio nacional, en tanto que la extrema pobreza al 4%, en ambos casos, la mayor incidencia recae sobre la zona rural. Es importante recalcar que esta metodología responde netamente a ingresos por canasta básica familiar.

Además, un dato relevante a los fines de este ensayo es que según el informe sobre género del INE (2021), la jefatura femenina en Paraguay representa alrededor del 40%, y en cuanto a la categoría ocupacional, la mayor concentración femenina se observa en trabajos por cuenta propia que representa alrededor del 33% frente al 48% que representa la mayor concentración masculina en trabajos como empleado u obrero privado. Este mismo informe, señala que las mujeres que se dedican a trabajos de servicios y ventas alcanzan alrededor del 31% frente a los hombres que representan en esa ocupación el 13%. Estos datos, claramente, dan cuenta de la estructura del mercado en cuanto a participación por género y la marcada diferencia en las categorías ocupacionales mencionadas.

Por otro lado, según el INE (2021) la pobreza multidimensional que mide cuatro dimensiones desde la perspectiva de acceso a servicios de salud,

educación, trabajo y vivienda, alcanzó alrededor del 21% de la población. El mismo informe señala, que uno de los factores que incidieron para estas cifras en el área rural fue la falta de acceso a seguridad social.

En el ámbito de análisis que corresponde, cabe mencionar que, en Paraguay, según la Encuesta de Uso del Tiempo (INE, 2016), existe una brecha importante en cuanto a dedicación de horas de cuidados entre hombres y mujeres. Además, un informe sobre *Usos del Tiempo y Desigualdades en Paraguay*, Zavattiero & Serafini (2019) señalan que un aspecto importante a destacar es que la dedicación de trabajos de cuidados de personas dependientes, trabajo doméstico y además en trabajos agropecuarios para el autoconsumo se observa una marcada desigualdad de género, en detrimento de las mujeres.

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL y las Naciones Unidas (CEPAL, 2021), la perspectiva de género en materia de política consiste en “el proceso de examinar las implicaciones para mujeres y hombres de cualquier tipo de acción pública planificada, incluyendo legislación, políticas y programas, en cualquier área”. Además, en cuanto al concepto de género propiamente, la posición de autoras como Lamas (2009) plantea una clara incidencia de la cultura para hacer del género un concepto construido socialmente y que atribuye a las mujeres y hombres una serie de roles adjudicados de manera tradicional por parte de la sociedad.

Por su parte el diagnóstico realizado por el Gabinete Social de la Presidencia de la República del Paraguay (2018) advertía en cuanto a las desigualdades de género que “la incidencia del trabajo familiar no remunerado descansa habitualmente en niñas y adolescentes que abandonan el sistema escolar y en mujeres adultas impedidas de ingresar al mercado laboral por asumir roles domésticos no remunerados, de crianza y cuidados”. En esta línea, cabe mencionar que la política social a través de todos los modelos en que se ha desarrollado, ha sido de gran utilidad para resolver grandes problemas sociales, mediar conflictos, mantener el equilibrio y ejercer control en la sociedad (Montoro, 1997).

En este sentido, y como estrategia para paliar la situación descrita, se identifica al programa *Tekoporã*, como un programa de transferencias monetarias, que se inicia en el año 2004, según el Manual Operativo aprobado por Resolución Nro. 563/2016 como parte de una estrategia de protección y promoción a cargo de la entonces denominada Secretaría de Acción Social (SAS), actual Ministerio de Desarrollo Social (MDS) desde el año 2018. El mismo, según el manual mencionado, está diseñado para que opere como puerta de entrada básica a las políticas sociales con el fin de mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. El programa cuenta con dos componentes: 1) acompañamiento a familias, 2) transferencias

monetarias y hasta diciembre de 2022 su población atendida fue de 184.301 familias (MDS, 2022).

El programa, además, cuenta con una serie de corresponsabilidades en los ámbitos de salud y educación de niñas, niños, adolescentes y mujeres embarazadas que deben ser cumplidas por las familias. Las transferencias se otorgan como incentivo al cumplimiento de estas corresponsabilidades que son asumidas por las familias y monitoreadas por parte de *los guías familiares del programa*, quienes son encargados de hacer seguimiento a los participantes, según el manual operativo mencionado.

El mismo manual da cuenta de la figura de *madres líderes* y al respecto señala que la ejecución del programa ha demostrado trabajo orientado a resultados en apoyo a esa figura en términos de participación a nivel comunitario, ya que las madres líderes o líderes, como se describe en el manual actúan como nexo entre el programa y la comunidad.

Tenonderã, por otro lado, es un programa de inclusión económica que tiene por objetivo promover la inserción socioeconómica de las familias del programa *Tekoporã* que han recibido la transferencia número 36 en adelante (de las 72 en total que otorga *Tekoporã*). La población objetivo de *Tenonderã* son preferencialmente familias participantes de *Tekoporã*. El programa cuenta con dos componentes: asistencia financiera (transferencia) y fortalecimiento de capacidades para producción, según Resolución Nro. 638/2017 y ampliada en el año 2018.

Al igual que *Tekoporã*, *Tenonderã* es un programa de transferencias, y la diferencia principal radica en que el primero constituye la puerta de entrada a la protección social para familias en situación de pobreza y vulnerabilidad y el segundo busca fortalecer las capacidades productivas de las familias del programa *Tekoporã* para lograr la inclusión económica en el mercado laboral.

En este sentido, es importante recalcar que la figura de la mujer es crucial para ambos programas, ya que para el caso de *Tekoporã*, en el mismo manual operativo se menciona la figura de *madre líder* en la comunidad como nexo entre el participante y el programa y para el caso de *Tenonderã*, la mayor población participante, hasta el año 2019 fueron mujeres (Garay, 2022).

Entre los trabajos donde se toma como caso el programa *Tekoporã*, se encuentra la obra de Guttandin (2011): *Pobreza campesina desde la perspectiva de las madres beneficiarias del programa Tekoporã*. Esta investigación utilizó un enfoque metodológico cualitativo. Las entrevistas a profundidad y el análisis terminológico y discursivo fueron las principales herramientas del autor para

abordar, desde una mirada innovadora, al objeto de estudio.

Asimismo, Sarah Cerna (2013), en su trabajo sobre el Programa *Tekoporã, El rostro femenino de la pobreza*, realizó una contribución importante en materia de estudios de género sobre programas de transferencias monetarias y sus implicancias, problematizando los roles tradicionales asumidos por las mujeres y reforzado culturalmente en la sociedad.

Entre los conceptos utilizados por la autora se encuentra el de *participación política*, que refiere a la participación de las mujeres titulares, en ese entonces del programa en sus comunidades. Otro término utilizado por Cerna es el de *decisiones dentro del hogar*, referido al grado de las decisiones que las mujeres tienen en su familia. El concepto de *empoderamiento económico* también está presente en el trabajo como categoría de análisis. De igual manera se encuentra presente en el trabajo el concepto de *feminización de la pobreza*, categoría de análisis ampliamente debatido en el estudio y que hace alusión a una serie de factores que propician un escenario de desigualdad para las mujeres.

El trabajo de Cerna puso en evidencia que las responsabilidades en el hogar son inequitativas, es decir, los hombres se limitan a realizar actividades productivas fuera del hogar, mientras que las mujeres se dedican a las tareas de cuidado de hijos e hijas y personas adultas mayores y a las tareas domésticas. Esta distribución del trabajo constituye una limitación para las mujeres pues esto no les permite acceder a una formación para el empleo y así generar ingresos económicos. Otro hallazgo interesante que menciona la autora es que las mujeres ejercen en menor medida su derecho a la participación política, ya que asumen en mayor grado las responsabilidades familiares.

Por su parte, Alejandra Torrents (2014), en su trabajo sobre el programa *Tekoporã, Feminización de la pobreza rural*, da cuenta de los roles tradicionales y asumidos por las mujeres. Sin embargo, a diferencia del trabajo de Cerna, que realizó estudios comparativos en zonas tanto urbanas como rurales, este trabajo presenta a modo de análisis específico a ciertas zonas rurales.

Entre los conceptos utilizados por Torrents se destacan el de *roles tradicionales*, adjudicados a las mujeres generalmente; *trabajo no remunerado*, que refiere al trabajo doméstico principalmente y los trabajos de cuidados que realizan las mujeres; *administración económica del hogar*; y el *concepto de participación comunitaria*. Todas estas categorías son dimensiones de análisis del trabajo, que es de carácter cualitativo.

El trabajo de investigación de Torrents advirtió que el programa refuerza la división sexual del trabajo. Además, menciona que no existe mayor capacidad

de negociación en cuanto a las decisiones económicas del hogar en relación con mujeres que no son participantes del Programa. Otro hallazgo interesante es que las corresponsabilidades no tienen un impacto práctico en el uso del tiempo de las mujeres.

Reflexiones finales

Si bien el objetivo del Programa *Tekoporã* es mejorar la calidad de vida de su población participante a través de una serie de cumplimiento de corresponsabilidades, claramente la revisión bibliográfica realizada en la que una serie de investigadores advierten el refuerzo de roles tradicionales adjudicados a las mujeres junto con la figura de *madre líder*, a que el propio manual del programa hace alusión y que además afirma que la figura ha contribuido al logro de resultados del programa, debe ser una llamada de atención para quienes diseñan este tipo de programas que forman parte de una estrategia de combate a la pobreza, atendiendo a que la estrategia de combate no se convierta en una estrategia en detrimento de las mujeres, quienes según las exploraciones bibliográficas referidas al programa se encargan mayormente de la administración del hogar y por ende de las corresponsabilidades.

En cuanto al programa *Tenonderã*, con relación al componente de fortalecimiento de la capacidad productiva de sus participantes junto con el dato ocupacional del que da cuenta el informe del INE (2021) respecto a la mayor concentración ocupacional de mujeres que representa alrededor del 31% en ventas y servicios frente al 13% que representa la categoría ocupacional de hombres, brecha que claramente da cuenta de la feminización de la primera categoría mencionada, habría que revisar y analizar a profundidad este componente del programa para evitar reproducir la brecha mencionada. Todo esto atendiendo, además, a que la participación femenina del programa rondaba para el 2019 el 80% del total, como se mencionó anteriormente.

Esta discusión da cuenta de la necesaria perspectiva de género en el diseño y la implementación de políticas de combate a la pobreza, que hasta el día de hoy constituye una deuda del Estado paraguayo con las mujeres, pero sobre todo sugiere profundizar sobre el vacío en materia de protección social y si este vacío, que se traduce en desprotección, fue y sigue siendo sostenido por las mujeres ante la ausencia del Estado en temas que refieren o atañen al bienestar de las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, como una estrategia política de organización social para el sostenimiento de la sociedad a través de la desigualdad y brechas de género.

Sin dudas, los programas de protección social, particularmente aquellos orientados a la reducción de pobreza, son urgentes y de inmediata aplicación. Pero a la par se debe seguir generando un debate sobre el abordaje específico que se realiza en el caso de las mujeres y la necesaria revisión conceptual sobre el mismo.

Referencias Bibliográficas

- Cerna, S. (2013). El rostro femenino de la pobreza. *Revista Estudios de Políticas Públicas*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Enfoque de género en la política económica-laboral: el estado del arte en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5874-enfoque-genero-la-politica-economica-laboral-estado-arte-america-latina-caribe#:~:text=Para%20Naciones%20Unidas%20y%20por,y%20programas%2C%20en%20cualquier%20%C3%A1rea>.
- Delgado, J., & Picciotto, V. (2020). *Feminización de la pobreza: un fenómeno a nivel mundial*. Recuperado de: <https://www.observatorioigualdadyempleo.es/la-feminizacion-de-la-pobreza-un-fenomeno-a-nivel-mundial/>
- Gabinete Social de la Presidencia de la República del Paraguay (2018). *Protección Social en Paraguay: la oportunidad de implementar un Sistema de Protección Social*. Recuperado de: https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/Documento%20consolidad%20VF%20NSPS_rnfok1z9.pdf
- Garay, A. (2022). Avances y desafíos del programa Tenonderã. *Kera Yvoty: Reflexiones sobre la cuestión social*, 7, 1–15. Recuperado de: <https://doi.org/10.54549/ky.7.2022.e2584>
- Guttandin, F. (2009). *Pobreza campesina desde la perspectiva de las madres líderes del programa TekoporãTekoporã*. Asunción: GTZ.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2022). *Encuesta de Uso del Tiempo y datos sobre pobreza*. Recuperado de: <https://www.ine.gov.py/>
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS). *Ministerio de Desarrollo Social*. Recuperado de: <https://www.mds.gov.py/>

- Montoro, R (1997). *Fundamentos teóricos de la política social*. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Lamas, M (2009). *El enfoque de género en las políticas públicas*. Comisión de derechos Humanos del Distrito Federal.
- Torrents, A. (2014). *Feminización de la pobreza rural*. Recuperado de: <http://www.cadep.org.py/2015/01/feminizacion-de-la-pobreza-rural>
- Zavattiero, C., & Serafini, V. (2019). Desigualdades entrelazadas en el trabajo no remunerado. En P. Dobrée (Coord), *Usos del tiempo y desigualdades en Paraguay* (pp. 19-41). Asunción: Centro de Documentación y Estudios, ONU Mujeres.