

# en breve



Número 30 / febrero de 2012

## DIAGNÓSTICO DE PAÍS: PARAGUAY\*

ADRIANA INSAURRALDE

### SITUACIÓN ACTUAL DE LA POBREZA EN EL PARAGUAY

Aunque la economía paraguaya ha avanzado en los últimos cinco años, los niveles de pobreza y desigualdad siguen siendo elevados. Por un lado, ha crecido a un promedio de 4,3% anual, siendo el crecimiento económico del año 2010 de 15%, medido por el Producto Interno Bruto (PIB) a precios constantes con respecto al año anterior. Las cifras representan, entonces, un mejor desempeño en el ritmo de crecimiento y consolidándose la recuperación económica, implicando también una expansión del PIB por habitante a US\$ 2.766. Sin embargo, los niveles de pobreza representan uno de los problemas más graves del país, en

tanto afectan a 34,7% de una población total de 6.337.127.

La mayor cantidad de población pobre se encuentra en el área rural, albergando alrededor de 1.277.000 personas. En el área urbana el número de pobres asciende a 920 mil personas aproximadamente. Similar proporción aplica respecto a los indicadores de extrema pobreza: el 19,4% vive en extrema pobreza, en el área urbana 10,3% mientras que en el área rural 32,4%.

Hay que acotar, no obstante, que los niveles de pobreza han disminuido en aproximadamente 10% durante los últimos cuatro años.

Se destaca la distribución desigual de los ingresos entre la población, siendo el Coeficiente de Gini de 0,512 en 2010. Los más ricos tenían un ingreso medio 35 veces más grande

\* Este documento está disponible en Proyecto Capital: <[www.proyectocapital.org](http://www.proyectocapital.org)>.

que los más pobres en el 2010. La participación de los más ricos en el ingreso total respecto a la de los más pobres es 19 veces más en el área urbana y 39 veces más en el rural, según la Encuesta Permanente de Hogares 2010.

### POLÍTICAS SOCIALES PAR LUCHAR CONTRA LA POBREZA

De acuerdo a los delineamientos de políticas públicas, existen dos planes, uno económico (PEES) y otro social (PPDS), donde se establecen prioridades estratégicas en un horizonte de largo plazo.

Por un lado, se desarrolla el Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013 (PEES), elaborado por el Equipo Económico y coordinado por el Ministerio de Hacienda, como propuesta para un crecimiento económico con inclusión social. Se apoya en el concepto de aumentar bienestar a toda la población, no sólo sobre la base de la capacidad de consumo de bienes, sino también ligado a dimensiones relativas al desarrollo individual y social, respeto a los derechos humanos y derecho a una vida digna.

De manera simultánea, se ha puesto especial énfasis en la implementación de políticas sociales centradas en la reducción de la pobreza y enfocadas a los grupos más vulnerables. La institución articuladora de estas políticas es el Gabinete Social de la Presidencia de la República, responsable de la elaboración de la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020: Paraguay para Todos y Todas (PPDS).

Esta política, por su parte, busca articular una serie de iniciativas sociales y recursos para atender las demandas de la población y la generación de oportunidades para el ejerci-

cio y goce de los derechos de la ciudadanía. Para alcanzar estos objetivos, se contemplan 11 programas estratégicos centrales, denominados “emblemáticos”, en línea con los ejes propuestos y que conforman una red de protección social, denominada “Sâso Pyahu” (Paraguay Solidario), dirigida a los sectores más vulnerables.

1. Salud: Unidad de Salud Familiar
  2. Educación: Paraguay Lee y Escribe
  3. Vivienda: Mejorando las condiciones de habitabilidad
  4. Agua y Saneamiento: Abastecimiento de agua y saneamiento
  5. Identificación civil: Incluyendo a las personas en el ejercicio de su Derecho a la Identidad
  6. Seguridad alimentaria: Programa nacional de seguridad alimentaria para la agricultura familiar
  7. Pobreza: Tekoporâ
  8. Niñez: Abrazo
  9. Indígenas: Pueblos indígenas aseguran su territorio
  10. Empleo: Ñaamba'apo Paraguay
  11. Reforma Agraria: Reforma agraria integral
- Hay que resaltar que estos programas aún no se encuentran articulados entre sí.

### PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS EN PARAGUAY

El único programa netamente enfocado a las Transferencias Monetarias Condicionadas es Tekoporâ, con una cobertura de casi 94.000 familias beneficiarias en todos los distritos del país, siendo administrado por la Secretaría de Acción Social (SAS). La meta que el programa

tiene previsto alcanzar en el 2013 son 200.000 familias beneficiarias.

Su objetivo es la irrupción de la transmisión intergeneracional de la pobreza y la promoción de la organización de las familias alrededor de actividades comunitarias y productivas.

Los criterios de elegibilidad establecidos son:

- Ser clasificados en situación de extrema pobreza de acuerdo con la aplicación del Índice de Calidad de Vida (ICV I e ICV II);
- Residir en áreas rurales de los distritos priorizados; y,
- Tener como miembro(s) del hogar a una o más personas con las siguientes características: niños/niñas menores de 18 años, mujeres embarazadas, adultos mayores de 65 años<sup>1</sup> y/o personas con capacidad diferente entre 19 a 64 años de edad.

Las familias beneficiarias de Tekoporâ deben cumplir con las siguientes responsabilidades:

### Salud

- Atención prenatal, incluyendo la visita de confirmación del embarazo y del parto.
- Medición del estado nutricional, evolución del embarazo, vacunación, apoyo nutricional, entrega de micronutrientes y parto institucional.
- Para niños/niñas de 0 a 5 años: asistir al centro de salud para control de crecimiento.
- Control de peso y talla, vacunación, alimentación complementaria.

1. Desde 2011, un número considerable de estos adultos mayores de 65 años han migrado al Programa de Adultos Mayores gestionado por la Unidad de Economía Social del Ministerio de Hacienda.

### Educación

- Para niños/as de 6 a 18 años: matrícula una vez al año y asistencia mensual.
- Programa de Complemento Nutricional (vaso de leche), fluorización y antiparasitarios si existiere en el distrito.
- Programa de alfabetización, primaria y de adultos.

El programa Tekoporâ cuenta con facilitadores encargados de acompañar a las familias beneficiarias. No obstante, no son suficientes. De los 83 distritos en donde actúa el programa, sólo 35 cuentan con facilitadores. Cada facilitador tiene a su cargo el acompañamiento de un promedio de 400 familias.

El programa impacta positivamente en el ingreso per cápita y, por ende, en el consumo, la inversión en la producción agrícola, el acceso al crédito para consumo y el ahorro.

Asimismo, existen otros programas sociales que cuentan con componentes de TMC, como es el caso del Programa Abrazo, donde dentro del componente "Familia" se brindan bonos solidarios a cerca 1.489 familias. Este programa es administrado por la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNAA).

El programa Abrazo tiene como objetivo disminuir progresivamente el trabajo infantil en las calles, a partir del ejercicio de los derechos de salud, educación y protección familiar de los niños y las niñas de 0 a 14 años que realizan alguna actividad económica y viven con su familia. Asimismo, desde 2011, Abrazo inició un proceso de universalización hacia la protección de otras formas de trabajo infantil. A setiembre de 2011, ha atendido a 4.530 niños protegidos directamente, que representan a 2.669 familias de la capital y de ocho depar-

tamentos del país en barrios y comunidades urbanas. Las corresponsabilidades son, que el niño o niña:

- Asista todos los días a la escuela.
- Participe de las actividades educativas, recreativas y de salud en un centro abierto.
- Reduzca poco a poco sus horas de trabajo o permanencia en las calles.
- Nunca trabaje de noche, a partir de las 19 horas.
- Asimismo, que sus padres y madres participen de las reuniones o talleres de capacitación y formación en el centro abierto.

El programa recomienda que el bono sea usado en consumo que favorezca el desarrollo del niño: útiles, vestimenta, etcétera. A partir de un trabajo de investigación en campo se pudo establecer que la aplicación real de ese bono varía tanto según las zonas de incidencia como las familias participantes. Existen casos en los que las familias beneficiarias gastan esa mensualidad en bienes de consumo duradero tales como: electrodomésticos, mobiliario, mantenimiento de la vivienda, entre otros. Hay que resaltar que estos bonos también sirven como un aval para acceder a créditos de casas comerciales para adquirir los bienes citados.

Fueron mencionados algunos casos en los que el uso del bono fue dirigido a iniciativas productivas: compra de herramientas de trabajo, etcétera, pero son los menos. Es necesario concientizar a la población sobre el uso que deben tener los recursos provenientes de la transferencia.

Existen además otros programas que brindan transferencias monetarias condicionadas, como es el caso de Ñopytyvô de la SAS, el

Programa Ñamba'apo Paraguay del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), y el Programa de Adultos Mayores gestionado por la Unidad de Economía Social del Ministerio de Hacienda.

Entre los distintos programas de TMC existen instrumentos comunes de focalización y medición de desempeño (sólo con algunas diferencias particulares), tales como: índice de prioridad geográfica, índice de calidad de vida de los hogares e identificador común (número de documento de identidad) de la cabeza de familia.

El Gobierno está construyendo un Sistema Integrado de Información Social (SIS), que intentará articular la información de las personas que son beneficiarias de todos los programas, a fin de evitar duplicidad de acciones y mejorar la eficiencia del trabajo.

### RELACIÓN ENTRE LOS PROGRAMAS DE TMC CON EL SISTEMA FINANCIERO PARAGUAYO

La institución financiera encargada de los pagos de las TMC de todos los programas mencionados anteriormente es el Banco Nacional de Fomento (BNF).

Es necesario resaltar que el Gobierno Nacional ha establecido como política apoyar la banca pública. En cuanto al BNF, el objetivo que se convierta en un actor más relevante en el fomento de la economía del país y en el proceso de bancarización. Por tanto, las transferencias financieras relacionadas con el sector público se realizan a través de esta institución.

En este afán, el BNF se encuentra en proceso de modernización, para llegar con productos adecuados a diferentes segmentos de la población. Los beneficiarios de ninguno de los dos programas, Abrazo y Tekoporá, acceden a

cuentas de ahorro para el cobro de la transferencia, lo que brinda una oportunidad para impulsar un programa de inclusión financiera de estos beneficiarios.

Cada programa tiene una modalidad, monto y sistema de pago distintos, según las características de cada TMC.

El monto de la transferencia para los beneficiarios del Programa Tekoporã consiste en un beneficio monetario base de Gs. 80.000 (US\$ 25), monto variable dependiendo del número y edad de los niños que viven en el hogar. El monto promedio por transferencia es de Gs. 175.000 (US\$ 44) mensuales, con un máximo establecido de Gs. 290.000 (US\$ 72,5). Los pagos se realizan de forma trimestral y el monto promedio que el día de pago cobra el beneficiario se aproxima a los Gs. 550.000 (US\$ 137,5).

Los pagos se realizan a los representantes de los hogares, generalmente mujeres (72% del total), en efectivo y a través de dos modalidades:

- a) Cajeros móviles: 60% de los pagos se realizan de esta forma.
- b) Pago en ventanilla bancaria: 40% de los pagos se realizan en las sucursales y agencias de pagos del banco que se encuentran en las cabeceras de los departamentos.

Existe una tercera modalidad que aún no está implementada: el pago por tarjeta de débito. En este sentido, es interesante comentar que durante el periodo 2009-2010 se realizó el pago mediante dos formas alternativas: tarjetas de débito en cajeros automáticos y ventanillas de bancos privados (Banco ITAU y Visión Banco), y de igual manera a través del Sistema "Aquí Pago" de pagos de servicios (PRONET), con lector biométrico. Desde este año, por deci-

sión de la nueva administración de la SAS, se trabajará únicamente con el BNF.

En cuanto al Programa Abrazo, los pagos de transferencias se realizan mensualmente y el monto de pago consiste en un beneficio monetario base de Gs. 100.000 (US\$ 25), monto que varía según el número y edad de los niños que viven en el hogar. El modo de pago es únicamente en ventanilla bancaria: en la sucursal del BNF se le paga a la titular asignada, que por lo general es la madre, cabeza de la unidad doméstica.

#### "OPORTUNIDADES" PARA EL USO DE CUENTAS DE AHORRO POR PARTE DE LOS SEGMENTOS MÁS POBRES DE LA POBLACIÓN PARAGUAYA

El sistema financiero paraguayo se encuentra estable y presenta una gama de oferentes y productos financieros que pueden ser clasificados conforme a la institución que lo supervisa.

Por un lado se halla el grupo supervisado y regulado por la Superintendencia de Bancos (SIB) del Banco Central de Paraguay (BCP), compuesto por 16 bancos, 12 financieras y una Sociedad de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, habilitados para captar recursos del público.

Asimismo, están presentes otras entidades financieras que, aunque supervisadas por la SIB, no están autorizadas para captar recursos como son: casas de cambio (33), almacenes generales de depósitos (4) y otras entidades del Estado como son el Crédito Agrícola de Habilidadación, Agencia Financiera de Desarrollo y la Caja de jubilaciones y pensiones de empleados bancarios.

Además, operan en el mercado un gran número de cooperativas, que no están reguladas por la SIB, sino por el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP). Al respecto, existen

tres categorías de cooperativas: la de ahorro y crédito (630 cooperativas), producción (220) y otras (89).

Existen también fundaciones especializadas en ofrecer créditos y asesorías a emprendedores y microempresarios de bajos ingresos.

Paraguay, en comparación con otros países de la región, se halla aún rezagado en cuanto a la bancarización de su población, sobre todo de los segmentos pobres. Con un promedio del índice de bancarización de 14,63%, siendo el de Argentina (19,73), Brasil (47,37%) y Uruguay (23,61%). Presenta además, un bajo índice de profundización financiera. Sólo dos departamentos del país concentran el 73% de los créditos del sistema y el mayor número de sucursales, según un mapeo de la bancarización elaborado por el BCP.

Una de las razones por las que los habitantes de zonas rurales no acceden a servicios financieros es el alto costo de transacción, principalmente, por el desplazamiento hasta

las cabeceras departamentales donde se encuentran las entidades financieras, sea por la falta de infraestructura vial, la distancia y/o el acceso a medios de transporte, situación que también afecta a los oferentes.

Por otro lado, existen oportunidades para el mencionado acceso. En primer lugar, las entidades privadas del sector microfinanciero están empezando a ofrecer productos de ahorro más adecuados a este segmento. Por ejemplo, para la apertura de cuentas de ahorro solo es necesaria la presentación de la cédula de identidad del cliente, que facilita la bancarización.

Asimismo, el proceso de inclusión financiera será favorecido por el uso de nuevas tecnologías que utilizan las entidades financieras, tanto las tradicionales como las del sector de microfinanzas, cuya apuesta en este sentido se halla actualmente en expansión. Esto sucede a través de la banca móvil y los correspondientes no bancarios (CNB), que ayudarán a dar un salto en el acceso a servicios financieros de los segmentos más pobres.●

Adriana Insaurralde, Fundación Capital.

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Fundación Ford y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá – IDRC



El contenido del presente documento puede ser utilizado siempre y cuando se cite la fuente.