

# en breve



Número 67 / julio de 2017

## EVALUACIÓN DEL COMPONENTE KAKUAA DEL PTMC TEKOPORÁ EN PARAGUAY

ALEJANDRO CABALLERO PLATE

BLANCA AQUINO SÁNCHEZ

INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO (ID)<sup>1</sup>.

Tekoporá, la principal iniciativa de la política social de Paraguay, es un programa de transferencias monetarias condicionadas orientado a mejorar la calidad de vida de familias en situación de pobreza y vulnerabilidad.<sup>2</sup> Su ejecución está a cargo de Secretaría Social de Acción Social del gobierno paraguayo y tiene un alcance de 120 mil usuarios. En enero de 2014, ante la necesidad de acceso y uso del sistema financiero formal por parte de los usuarios, Tekoporá incorporó a su Manual Operativo un componente de inclusión financiera, con apoyo de la

Fundación Capital. A esta iniciativa se le llamó Proyecto Kakuaa y actualmente alcanza a todos los usuarios del programa Tekoporá, es decir a 120 mil usuarios.

### DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO KAKUAA

El 2011, el Proyecto Capital, ejecutado por la Fundación Capital, realizó un diagnóstico en Paraguay para identificar oportunidades para vincular un proyecto de inclusión financiera a programas de transferencias monetarias condicionadas. En ese contexto se analizó el Programa Tekoporá. En noviembre de 2012, se firma el convenio entre la Fundación Capital y la Secretaría de Acción Social (SAS) (Insaurralde, 2014).

El objetivo del Proyecto de Inclusión y Educación Financiera “Kakuaa” es incorporar a las familias de Tekoporá en el sistema financiero de

\* El documento se encuentra disponible en la web de Proyecto Capital: <http://www.proyectocapital.org/es/publicaciones/en-breve.html>

1 <http://www.desarrollo.org.py/>

2 Véase: <http://www.sas.gov.py/pagina/54-tekopor.html>

manera que puedan acceder a la amplia gama de servicios que este ofrece y aprovecharlos como instrumentos para administrar mejor sus recursos y poder enfrentar los riesgos a los cuales se encuentran expuestos. Se estableció que la estrategia de inclusión financiera fuera la apertura y el uso de cuentas de ahorro y otros servicios financieros, generando, a través de la educación financiera, capacidades básicas para la toma de decisiones financieras. Este proyecto nace, concretamente, en noviembre de 2013 y en enero de 2014 se incorpora el componente de inclusión financiera en el programa

Tekoporá. El Proyecto Kakuaa cuenta con tres componentes: 1) acceso y uso de los servicios financieros, 2) educación financiera y 3) incentivo al ahorro (Ver Gráfico 1).

Asimismo, para llevar a cabo el proyecto se sigue la misma estructura del programa Tekoporá que consiste en el contacto con agentes clave en cada departamento. Así, se contacta primero a los coordinadores departamentales y ellos a su vez contactan a los coordinadores distritales y cada uno de ellos a los guías familiares, quienes son los que se encargan de llegar directamente a las familias de Tekoporá (Ver Gráfico 2).

Gráfico 1  
Componentes del Proyecto Kakuaa

Acceso y uso de los servicios financieros	Educación financiera	Incentivo al ahorro
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buscar modificar la modalidad de pago en efectivo de la TMC a un depósito en una cuenta de ahorros</li> <li>• Administrador de las cuentas: Banco Nacional de Fomento trabajando en conjunto con Tigo Money y Visión Banco.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impartida mediante capacitaciones.</li> <li>• Tipos de capacitación: talleres presenciales, audioclips radiales, obras de teatro, mensajes de texto, mensajes de audio al celular y comunicación gráfica.</li> <li>• Límite máximo de asistentes a las capacitaciones presenciales: 30 personas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buscar fortalecer los componentes 1 y 2 brindando incentivos a los usuarios, como sorteos y entregas de premios.</li> </ul>

Elaboración: Propia

Gráfico 2  
Estructura del Kakuaa



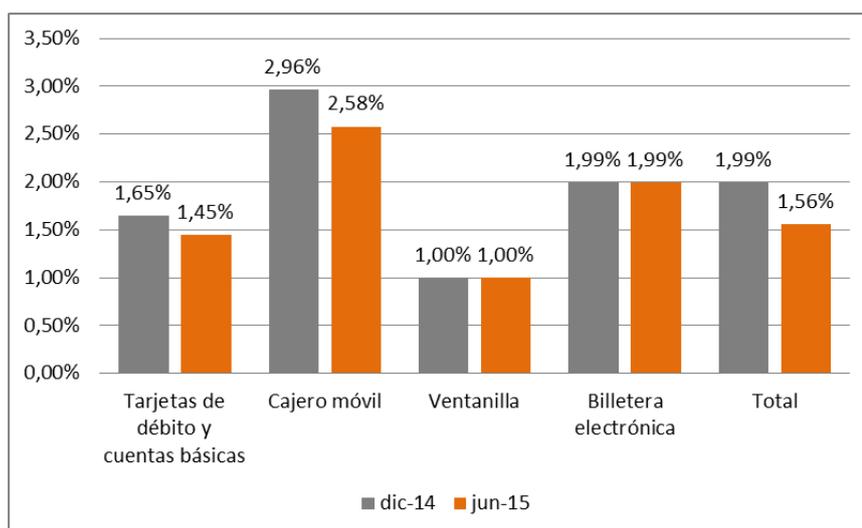
Fuente: Secretaría de Acción Social



Por otro lado, la transferencia del programa Tekoporá, que consiste en PYG 170 000 (USD 44) cada dos meses, en promedio por hogar, es entregada a los hogares usuarios por un periodo que abarca 72 cuotas, bajo el compromiso de las familias de cumplir con las corresponsabilidades asociadas a salud y educación. Gracias a la introducción del Proyecto Kakuaa, el componente de inclusión financiera a Tekoporá, las modalidades de pago del programa se han ampliado y ahora son cinco: tarjetas de débito con cuenta de ahorros asociada, tarjetas de débito sin cuenta de ahorros, cajeros móviles,

ventanillas de las oficinas del Banco Nacional de Fomento y billetera electrónica. Estas modalidades han hecho menos costosa la entrega de transferencias, permitiendo reducir su periodicidad de tres a dos meses. En efecto, debido a la aparición de nuevas modalidades de entrega y particularmente a la reducción de los costos de transferencia al usar cajeros móviles, tarjetas de débito y cuentas básicas, los costos totales de las transferencias, equivalentes al porcentaje del monto total de la transferencia, se han reducido de 1.99% a 1.56% (Ver Gráfico 3).<sup>3</sup>

Gráfico 3  
Costos de las transferencias como porcentaje del monto total transferido según modalidad de pago



Fuente: Secretaría de Acción Social  
Elaboración propia

Finalmente, en la implementación de Tekoporá y el componente Proyecto Kakuaa se involucra a cuatro instituciones: la Secretaría de Acción Social, el Banco Nacional de Fomento, la Fundación Capital y el Banco Central del Paraguay. En el Cuadro I se muestra la función que cumple cada una de ellas.

3 Una de las finalidades del Proyecto Kakuaa es cambiar la forma de pago de las TMC en efectivo, por depósitos en cuentas de ahorro; e incluir a los beneficiarios en el sector financiero a través del uso de las tarjetas de débito, cuentas básicas de ahorro y billetera electrónica.

Cuadro I  
Instituciones involucradas en Tekoporã y en el Proyecto Kakuaa

<b>Secretaría de Acción Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es parte de la Presidencia de la República y gestiona el Programa Tekoporã.</li> </ul>
<b>Banco Nacional de Fomento (BNF)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es un banco público. Se encarga de realizar las transferencias del Programa Tekoporã a través de tres modalidades: tarjeta de débito, cobro en ventanilla y cajeros móviles. Trabaja en conjunto con Tigo para los pagos vía billetera electrónica.</li> </ul>
<b>Tigo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresa telefónica emisora de dinero electrónico. A través del servicio Tigo Money, el BNF hace los pagos vía billetera electrónica.</li> </ul>
<b>Fundación Capital</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboró el componente Proyecto Kakuaa en conjunto con la Secretaría de Acción Social.</li> </ul>
<b>Banco Central de Paraguay</b>	<p>Lleva la estrategia de promoción de la inclusión financiera en Paraguay.</p>

Elaboración Propia

### CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN

La mayor parte de los usuarios del programa Tekoporã se concentra en la región Oriental del Paraguay, principalmente en el departamento de San Pedro (28%). Por otro lado, de los usuarios que residen en la región Occidental o Chaco, la mayor concentración la tiene el departamento Presidente Hayes (5%). Asimismo, la mayor parte se encuentra en áreas rurales (89%) en todos los departamentos a excepción de Departamento Central y Asunción, la capital.

Con respecto a la composición de los hogares Kakuaa, la cantidad de integrantes va de tres a siete personas por hogar, de los cuales en promedio tres son menores de 18 años. Asimismo,

la proporción de hombres y mujeres al interior del hogar es similar.

En cuanto al idioma predominante, más del 90% de los usuarios Kakuaa hablan solo guaraní y el resto habla castellano. Con respecto a la asistencia a clases, el 72% de usuarios a partir de cinco años de edad indica que el año anterior no asistió a clases. De ellos, el 42% señala que dejaron de asistir por falta de recursos.

Con relación a la situación en el ámbito de la salud de los usuarios, el 99% de no tiene seguro médico. La mayoría de usuarios no va a los centros de salud debido al alto costo, a que se encuentran lejos de su vivienda o porque no lo consideran necesario.



Finalmente, con respecto a las actividades económicas a las que se dedican, 71% beneficiarios señala no haber realizado actividad alguna en los últimos 30 días. Entre los principales motivos para no trabajar se encuentran ser estudiante (44%) y dedicarse solo a labores dentro del hogar (35%). No obstante, del grupo que sí trabaja, se dedica, sobre todo, a la venta de productos agrícolas, es ayudante, trabaja en la huerta o en cosechas, entre otros. Además, el 75% de usuarios perciben ingresos por debajo de los PYG 500.000 por mes (USD 130 aproximadamente), teniendo como fuentes de ingreso más comunes la agricultura y las changas.

### ESTUDIO CUALITATIVO

En marzo de 2016, se llevó a cabo el estudio cualitativo del Proyecto Kakuaa, el cual tuvo cinco objetivos:

- \* *Identificar y analizar las fortalezas y debilidades del proceso de implementación de la intervención sobre la base de las percepciones de los usuarios.*
- \* *Identificar el grado de conocimiento acerca del Proyecto Kakuaa y sus componentes por parte de los usuarios directos.*
- \* *Identificar posibles beneficios o dificultades producto de los cambios en la modalidad de pago.*
- \* *Reconocer el grado de apropiación de cada una de las entidades responsables de la implementación del proyecto.*
- \* *Recoger sugerencias y recomendaciones para el proyecto.*

Para el estudio se seleccionaron seis distritos bajo el criterio de una mayor cantidad de usuarios que utilicen las modalidades de pago que surgieron a partir de Kakuaa: cuentas básicas, tarjeta de débito y billetera electrónica. Esos seis distritos fueron: Caaguazú, San Estanislao, Itakyry, Gral. Isidro Resquin, Presidente Hayes,

Ybycui (Véase Tabla 2). También se hace una clasificación en seis niveles de los usuarios según su antigüedad en el programa Tekoporá ya que eso podría influir sobre nivel de conocimientos adquiridos.

Los niveles hacen referencia a la antigüedad que tienen los beneficiarios dentro del Programa Tekoporá, como se presenta a continuación:

Tabla 1

Nivel 0	0 meses
Nivel 1	1 a 12 meses
Nivel 2	13 a 36 meses
Nivel 3	37 a 60 meses
Nivel 4	61 a 72 meses
Nivel 5	73 o más meses

Elaboración: Propia

Tabla 2

Distritos seleccionados según modalidad de pago nueva predominante

Distrito	Departamento	Modalidad de pago predominante
Caaguazú	Caaguazú	Cuentas básicas
San Estanislao	San Pedro	Cuentas básicas
Itakyry	Alto Paraná	Billetera electrónica
Gral. Isidro Resquin	San Pedro	Billetera electrónica
Presidente Hayes	Villa Hayes	Tarjeta de débito
Ybycui	Paraguarí	Tarjeta de débito

Elaboración: Propia

Con respecto a los instrumentos cualitativos utilizados para esta evaluación, se realizaron tanto entrevistas como grupos focales. Las entrevistas se aplicaron a guías familiares, funcionarios bancarios, comerciantes de la zona y agentes de puntos de pago de billetera electrónica. Por el contrario, los grupos focales se aplicaron solo a los usuarios de Kakuaa, por distrito (Véase Tabla 3).



Tabla 3  
Dimensiones utilizadas en el análisis de entrevistas y grupos focales

Instrumento	Dimensión	Indicador
Entrevistas	Identificación	Datos de la persona
	Conocimiento y vínculo con el proyecto	Grado de conocimiento del proyecto
	Conocimiento sobre el uso de modalidades de pago por los usuarios	Frecuencia, eficiencia
	Percepción de ventajas y desventajas del uso de las modalidades de pago	Beneficios, riesgos, sugerencias
Grupos Focales	Conocimiento acerca del Proyecto Kakuua y sus componentes	Conocimiento del proyecto, dificultades del proyecto, capacitaciones, forma de ahorro
	Beneficios y dificultades que se presentan a partir del cambio de modalidad de pago	Tipo de modalidad de pago, forma de cobro, dificultades de la modalidad de pago, expectativas de la modalidad de pago
	Grado de apropiación de cada una de las instancias responsables de la implementación	Experiencia con las instancias responsables
	Sugerencias y recomendaciones acerca del proyecto	Sugerencias para el proyecto

Elaboración propia

## RESULTADOS

### Entrevistas

#### a) Conocimiento y vínculo con el proyecto

- *Funcionarios bancarios conocen el Proyecto Kakuua* porque son los que manejan las cuentas de los usuarios y tienen contacto frecuente con los guías familiares y las madres guías.
- *Funcionarios bancarios señalan que muchos usuarios no usan sus cuentas para ahorrar.*
- *Guías familiares y coordinadores distritales conocen el proyecto* porque están en contacto directo con los usuarios.
- *Guías familiares y coordinadores distritales son cruciales para asesorar a los usuarios sobre la educación financiera: ahorro, cómo y dónde ahorrar, así como para motivarlos a ahorrar.*

#### b) Conocimiento de los usuarios sobre el uso de modalidades de pago

- *Funcionarios bancarios sostienen que la modalidad más eficiente para retirar la transferencia es la de tarjeta de débito, porque los usuarios pueden acceder a su cuenta en cualquier horario y en el caso de que aún no sepan utilizarla pueden ir acompañados por el guía familiar o algún familiar cercano.*
  - *Guías familiares y coordinadores distritales señalan que los usuarios que cambiaron de modalidad de pago de cajero móvil a tarjeta de débito indican que es mucho más rápido, cómodo y que, incluso, pueden realizar compras en los comercios.*
  - *También encuentran que la billetera electrónica es muy eficiente y no encuentran ninguna dificultad en su uso.*
  - *Aún se presentan dificultades en el uso de tarjeta de débito.*
- #### c) Ventajas y desventajas del uso de modalidades de pago (Véase Tabla 4)



Tabla 4  
Ventajas y desventajas del uso de modalidades de pago

Modalidad	Beneficios	Riesgos	Sugerencias
Cuentas básicas	-Cobro rápido. -Posibilidad de ahorro en la cuenta. -Generación de una cuenta de ahorros.	-Desconocimiento del número de cuenta para realizar depósito. -Miedo de equivocarse. -Desconfianza por falta de información.	-Brindar mayor información: algunos usuarios no saben que con estas cuentas se puede ahorrar, hay cuentas habilitadas pero no se usan, aún hay miedo a usarlas.
Tarjeta de débito	-Acceso automático a una cuenta en el banco. -Ayuda en el momento de retirar el dinero. -Comodidad de poder retirar en cualquier momento.	-Robo o extravío de PIN o tarjeta. -Una tercera persona también cobra y el usuario no accede a monto total. -Depender de otros para usarla.	
Billetera electrónica	-Retiro de dinero por terceros en caso usuario no pueda hacerlo. -Accesibilidad (muchos puntos de pago). -Facilidad de uso.		

- Se sugiere la entrega de materiales (folletos, libros) para trabajar con los usuarios, mayor cantidad de capacitaciones (ej. con rotafolios) que enfatizen el rol del BNF. Asimismo, se recomienda capacitar también a los guías familiares en el uso de tarjetas.
- Se recomienda la regularización de las fechas de pago.

### GRUPOS FOCALES

- a) Conocimiento acerca del Proyecto Kakuaa y sus componentes
- *Los usuarios con mayor tiempo de participación en el Proyecto Kakuaa son quienes más conocimiento tienen acerca de él.*
  - *Los usuarios aún no se sienten seguros o totalmente aptos para usar las nuevas modalidades de pago.*
  - *La mayoría de usuarios coinciden en que las capacitaciones e incentivos son útiles y*

*les han ayudado a iniciar una práctica de ahorro.*

- b) Beneficios y dificultades que se presentan a partir del cambio de la modalidad de pago
- *Los usuarios encuentran que las tarjetas son cómodas y rápidas de usar.*
  - *Cercanía de cajeros.*
  - *Aún se presentan dificultades porque algunos usuarios no están seguros de cómo se utilizan las tarjetas.*
  - *Dificultades por congestión en los puntos de pago para los usuarios que cobran en ventanilla.*
  - *Los usuarios saben que tienen cuatro oportunidades para equivocarse al marcar su PIN y que luego la tarjeta será bloqueada. También saben que la tarjeta tiene fecha de vencimiento.*

- d) Grado de conocimiento de cada una de las instancias responsables de la implementación
- Buena comunicación entre usuarios y guías familiares y coordinadores distritales. Los usuarios aprecian que muchos hablen su lengua, guaraní, ya que se generan conversaciones más fluidas y un clima agradable.
  - En algunos lugares, la frecuencia de las reuniones entre usuarios y guías familiares y coordinadores son mensuales. Incluso, algunos guías visitan los domicilios de los usuarios. Estas reuniones no solo tratan documentaciones sino también educación, planificación familiar, cómo generar ingresos extra, etc.
  - Guías familiares apoyan a usuarios en los puntos de pago.

#### SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES PARA EL PROYECTO

El estudio ha mostrado las bondades de la intervención Proyecto Kakuaa en el programa Tekoporá. También ha permitido destacar algunas dificultades aún presentes y recomendaciones para realizar los ajustes que sean necesarios para que el proyecto siga mejorando y ayudando a los usuarios.

Así, resaltan los beneficios las nuevas modalidades de pago implementadas con el Proyecto Kakuaa que permiten mayor accesibilidad, algunas son incluso más fáciles de utilizar y, en general, todas son más rápidas en cuanto a los pasos a seguir para retirar la transferencia.

Asimismo, los incentivos al ahorro han tenido resultados concretos en cuanto a las prácticas ahorro que han adquirido los usuarios. Incluso, algunos se han convertido en pequeños empresarios que utilizan el dinero ahorrado para invertir en algún negocio nuevo como la cría y venta de animales. Sin embargo, los usuarios también solicitan mayor apoyo en los proyectos de inversión que emprenden (p. ej. mejor infraestructura para producir) porque saben que el programa en algún momento culminará y saben que tienen que estar preparados.

Por otro lado, se destaca, ante un gran porcentaje de usuarios que hablan guaraní, la importancia de que los guías familiares sean bilingües y hablen con los usuarios en guaraní.

Finalmente, también es importante reconocer que aún existen dificultades y desconfianza en el uso de algunas modalidades de pago nuevas como las tarjetas de débito, por lo que se insiste en el incremento del número y profundidad de las capacitaciones, así como otras actividades como la conformación y trabajo en comités.

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.