

# Monitoreo de Programas de Transferencia Monetaria Condicionada – TMC -

Programas de Protección Social  
del Fondo de Equidad Social

- FES -



Dirección del Plan de la Estrategia  
Nacional de Lucha contra la Pobreza

(DIPLANP)



# I - DEFINICIONES METODOLÓGICAS

## Objetivos

Recabar informaciones y datos (mediante una sistematización cualitativa), y establecer análisis evaluativos que, desde una perspectiva independiente/externa, propongan elementos y criterios para la realización de las modificaciones y/o ajustes necesarios con el fin de lograr la ejecución efectiva y eficiente de los Programas y/o Proyectos Sociales que ponen en marcha la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza.

## Programas

La presente evaluación analiza dos programas de transferencias condicionadas desarrolladas en Paraguay durante los años 2006 al 2009. Estos programas son Propaís II, y Tekoporá.

Las áreas geográficas definidas para la acción de dichos programas, han sido seleccionadas en función al Índice de Priorización Geográfica (IPG), definidas en función a la pobreza de los distritos, combinando la metodología de medición de la pobreza por ingreso (Línea de la Pobreza Extrema - LPE) y por necesidades básicas insatisfechas (NBI).

# LOCALIDADES MONITOREADAS

<b>Departamento</b>	<b>Programa Tekoporá</b>	<b>Programa Propaís II</b>
<b>Concepción</b>	<i>Yvy yaú,</i>	<i>Loreto, Horqueta, Belén, San Lázaro</i>
<b>San Pedro</b>	<i>Tacuatí, Unión, Lima, Choré, Sta. Rosa del Aguaray, San Pablo.</i>	
<b>Caaguazú</b>	<i>Carayaó, Cecilio Báez, Yhu</i>	
<b>Canindeyú</b>	<i>Curuguaty, Villa Ygatimí, Itanará</i>	
<b>Caazapá</b>	<i>Abaí, Buena Vista, Moises Bertoni</i>	
<b>Ñeembucú</b>		<i>San Juan, Guazú Cuá, Tacuaras, y Villa Oliva</i>

# II. CORRESPONSABILIDADES

## EDUCACIÓN Y SALUD Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

### II. 1. Corresponsabilidades

Se ha constatado la imposibilidad de cumplir con las corresponsabilidades establecidas en los programas, tanto en materia de salud como de educación debido a debilidades de las prestaciones orientadas a la atención de grupos vulnerables aludidas en los objetivos de TMC.

#### •Salud.

En materia de salud, la oferta de servicios no esta dimensionada en relación a la demanda, además, en la percepción de las beneficiarias, la calidad de los servicios prestados es baja.

#### •Educación

La oferta pública en educación presentan problemas de cobertura en algunas localidades en los grados superiores y en la educación inicial.

La equidad en la educación significa que los mejores profesores estén en las escuelas de los más carenciados, pero en la realidad las escuelas alejadas cuenta con uno o dos profesores para todos los grados, mientras en los centros urbanos, la relación profesor-alumno es muy baja.

## II.2. Mesa de Participación Ciudadana

A la Mesa de Participación Ciudadana se le transfiere la responsabilidad a nivel local, lo que genera aspectos positivos, riesgos y abre perspectivas.

### •ASPECTOS POSITIVOS:

Los miembros de la Mesa tienen un acabado conocimiento de la comunidad y de las familias que la componen. Su constitución y trabajo generó empoderamiento de la comunidad. Se constituye en un espacio de construcción de ciudadanía y de control del prebendarismo

### •ASPECTOS DE RIESGOS:

Que algunos de los integrantes se sientan presionados socialmente para ampliar el subsidio o generar desviaciones a personas que no cumplen con los criterios que están establecidos en los programas. Igualmente se presenta situaciones críticas cuando deben excluir a “seleccionados” por el censo sin reunir las condiciones.

### •PERSPECTIVAS:

Crear herramientas cuya aplicación por la mesa les permita cierta imparcialidad e implique medidas de control.

## II.3. Organizaciones Beneficiarias

Las organizaciones de las beneficiarias presentan diversas situaciones y diferencias en sus procesos organizativos

No organizadas	Org. Informales	En formación	Organizadas	Red de organización
<b>KURUPAY</b> Horqueta	<b>POTRERO</b> <b>TAJY</b> SJ. Ñe'embucu	<b>KARANDAY</b> <b>TY</b> SJ. Ñe'embucu	<b>YHÛ</b> <b>URBANO</b> Yhû	<b>ISLA SOLA</b> Sta. Rosa Aguaray
<b>CEPINGO</b> <b>CAÑADA</b> Horqueta			<b>MA.</b> <b>AUXILIAD</b> <b>ORA</b> Yhû	
<b>LAGUNA ITA</b> SJ. Ñe'embucu			<b>TUNA</b> Aba'i	
<b>- ARAPY</b> Yhû				

Existe un proceso organizativo de las beneficiarias quienes reclaman provisión de insumos, apoyo técnico, seguimiento oportuno y adecuado, condiciones que no necesariamente reúnen los Facilitadores Comunitarios.

## II.4. Percepción de la Pobreza

La condición de salida del programa es superar la condición de extrema pobreza y la misma debe basarse en la visión de los y las protagonistas sobre las causas y de las alternativas para superarlas.

La percepción de las causas de la pobreza y la superación guardan correspondencia entre si. Pasando de las situaciones generales existen aspectos particulares que afectan a zonas específicas.

<b>CAUSAS</b>	<b>SUPERACIÓN</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>-Falta de acceso a la tierra.</li><li>-Problemas de comercialización.</li><li>-Suelos desgastados.</li><li>-Inseguridad alimentaria.</li><li>-Derivados del cambio climático</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>-Acceso a la tierra.</li><li>-Mecanismos de comercialización.</li><li>-Recuperación de suelos.</li><li>-Generación de empleo</li><li>-Producción resistente a los cambios.</li></ul>
<b>CAUSAS PARTICULARES</b>	<b>SUPERACIÓN</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>-Acceso al agua potable.</li><li>-Agresiones ambientales. Agrotóxicos.</li><li>-Camino en malas condiciones.</li><li>-Inexistencia de organización.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>-Producción sostenible.</li><li>-Fortalecimiento de las organizaciones.</li><li>-Actividades de generación de ingresos.</li></ul>

# III- ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

## III.1. Problemas de estrategia y gestión

-Se ha desarrollado en la selección, criterios que no corresponden a los de los programas. Presiones sobre los agentes locales de selección o favores políticos han colisionado con los establecidos y benefician a quienes no deberían ser beneficiarios y, además, existe desconcierto en la estrategia de exclusión.

-Existen zonas excluidas de población pobre, mientras, en el mismo distrito, existe concentración de focalización en zonas de mejor posicionamiento económico.

-Exclusiones debido al límite físico del distrito, aplicándose la ficha a familias de un lado de la calle, mientras a las del enfrente, pertenecientes a otro distrito no. No existía un claro criterio al respecto.

-Criterios dispares sobre a quiénes aplicar la ficha y a quienes no, la cobertura sujeta a la disponibilidad de tiempo para el llenado de las fichas, o la cantidad de fichas a disposición de los censistas que incluso tuvieron que fotocopiar para tenerlas.

-Para disminuir el sesgo de selección se constituyeron las Mesas de Participación Social, la que buscan mejor focalización y control de la información.

## III. 2. Problemas del cuestionario

-En la ficha misma existen sesgos importantes que impiden la identificación de los pobres extremos rurales al no incluir aspectos fundamentales como la tenencia y cantidad de tierra, así como los ingresos obtenidos intra y extrapredial. La ficha responde a variables de tipo urbano.

-La ficha hogar da más importancia a la vivienda en cuanto a la calidad del material utilizado en su construcción, además el equipamiento y servicios disponibles antes que otros aspectos relacionados al ingreso o acceso a la educación y salud. Se debería ponderar también el aspecto ambiental, el que está ausente, ya que la pobreza en muchas de las veces está relacionada a situaciones de degradación ambiental.

-Indicadores de pobreza utilizados para la selección de beneficiarios hace énfasis en la vivienda de material como motivo de exclusión, la tenencia de ganado o de una motocicleta. Esto impactó en la utilización de criterios diferenciados en la aplicación de los censos, algunos realizaron por barrido censales aplicándolo a todos, otros aplicaron criterios de exclusión previos al levantamiento de datos.

### **III. 3. Los Facilitadores Comunitarios**

- Existe hacia los guías gran demanda de asistencia en áreas como la producción de alimentos. Las orientaciones y capacitaciones se realizan según sus experiencias o preparación inicial, aclaran que no existe un Plan Operativo para ser desarrollado con las familias.
- Se hace necesario buscar un mecanismo que permita fortalecer el trabajo de los guías familiares, en los aspectos relacionados a organización (desarrollo del capital social) y producción (orientada a los rubros de consumo). Se sugiere que los Programas orienten a los guías en cuanto al contenido de las capacitaciones a ser realizadas, de modo a estimular la participación de la comunidad.
- En relación a la coordinación y evaluación de las actividades, se ha constatado poca coordinación entre los guías familiares (Facilitadores Comunitarios) de la zona, debido fundamentalmente a que los mismos no cuentan con oficinas locales o departamentales. Se sugiere coordinar con la Municipalidad u otras instituciones la habilitación de una oficina de atención a los beneficiarios y no beneficiarios de los Programas a fin de facilitar las informaciones requeridas por los mismos.

## **III. 4. Forma de realización de los pagos**

- Los problemas detectados apuntan a:

- Retraso en los pagos

- Distancia de los locales de pagos

- Hora de inicio de la atención

- Casos de maltratos

- Falta de vigilancia de los locales

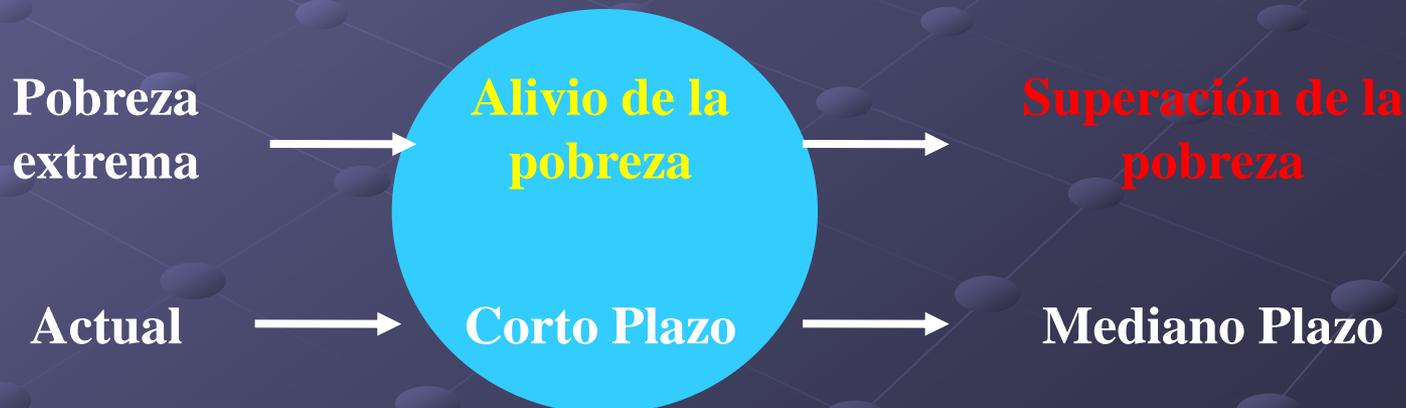
- Descuentos de los montos asignados sin explicación y sin participación de los guías familiares (Pro País II).

# IV- EVALUACIÓN DE IMPACTO

## IV. 1. Marco de referencia

El impacto tiene relación con los objetivos de largo plazo de TMC, que se refieren a la acumulación de capital humano para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza extrema por medio del cumplimiento de obligaciones. La TMC tiene como contrapartida: 1) enviar a los niños y niñas a la escuela y 2) acudir a los controles médicos periódicos. Se considera un objetivo de corto plazo: alivio de la pobreza.

El logro de este objetivo de corto plazo no garantiza el objetivo de largo plazo; es decir que la acumulación de capital humano en salud y educación no garantiza la ruptura de la transmisión de la pobreza intergeneracional.



## IV: 2. Condicionamientos para la verificación de impactos

Existen severos condicionamientos para la verificación de los impactos en salud y en educación cuando no existe un sistema de monitoreo.

EDUCACIÓN	SALUD
<ul style="list-style-type: none"><li>-No se ha consolidado un sistema de registro.</li><li>-Educadores se han negado a reportar inasistencia por temor a sanciones al beneficiario, beneficiaria.</li><li>-Oferta limitada generalmente al sexto grado.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>-Limitaciones de oferta.</li><li>-Percepción pública negativa de la atención de los servicios de salud.</li><li>-Pertinencia de los servicios, (aguas contaminadas), exposición a agrotóxicos.</li><li>-Persistencia de patrones nutricionales tradicionales generadores de desnutrición</li></ul>

### Ausencia de articulación o coordinación entre instituciones e instancias

- Entre salud – atención primaria - y educación.
- Acciones destinadas a la nutrición en salud con acciones educativas orientadas a mejorar la nutrición y a la recuperación de especies comestibles tradicionales (Kumandá yvyra’i, etc.).
- El PROAM algunos cuentan con registros al día otros no y todos ellos no están informatizados.

### **IV. 3. Percepción sobre la transferencia**

Las beneficiarias, en general, tienen una percepción positiva de la TMC:

- todas concuerdan que el monto del dinero no es suficiente, pero facilita para que los niños vayan a la escuela “limpios y con uniforme”
- Si bien se lleva a los niños a la atención médica, el dinero no alcanza para los remedios que recetan, además en algunos lugares no hay centros de salud.
- El dinero que perciben rápidamente gastan para la compra de provistas y no alcanza cuando las familias son numerosas.

### **IV. 4. Conclusión sobre el impacto**

- Los programas de TMC no tuvieron incidencia en la disminución de la extrema pobreza.
- Los programas sí tuvieron impacto en el alivio a la pobreza:
  - En educación impactó sobre la asistencia escolar de los niños
  - Mejoraron los programas de vacunación y,
  - Nutrición de los menores de 5 años atendidos por el PROAN.
  - Revitalizó la participación de las mujeres y revalorizó sus roles.
  - Dinamizó la economía local.

# V- RECOMENDACIONES

- Las variables e indicadores de la Ficha Hogar deberían reformularse atendiendo el marco conceptual utilizado en la definición de objetivos de los programas. Así mismo debería modificarse la ponderación dada a las variables consideradas.
- Los errores de inclusión podrían subsanarse en los distritos en los que los programas ya llevan 3 años de ejecución, con la aplicación de una ficha complementaria con pocos indicadores, de modo a excluir a quienes no estén en situación de pobreza extrema. Los errores de exclusión se podría utilizar (???) el sistema de reclamos atendidos por los guías familiares, pero estableciendo mecanismos y plazos perentorios para este proceso.
- De no ser encarados estos factores productores de pobreza aumentará la cantidad de pobres extremos rurales. Los componentes estructurales que complementen los emergenciales encarados actualmente por los programas evaluados supone la articulación, en la misma Red de Protección Social que implementa los TCI otros programas, los propios de la SAS, tal como el FIS, que debería ser priorizado como con intervenciones de otras agencias públicas que prestan bienes y servicios para poblaciones en extrema pobreza.

- El alivio a la pobreza extrema requiere atender los factores productores de la pobreza, los más mencionados por las beneficiarias incluyen: deterioro ambiental, acceso a las tierras de las familias rurales, la degradación de los suelos, dificultades de acceso a mercados para comercializar sus productos y destrucción de cultivos por el cambio climático.
- Es considerado como un factor causal de pobreza tiene que ver con la degradación ambiental, lo que indica la necesidad de asociar las estrategias de lucha de la pobreza a intervenciones socio ambientales.
- Así mismo, a los efectos de lograr un mayor impacto de los programas se debería considerar la seguridad alimentaria con producción de alimentos en las fincas con cultivos de granos y legumbres, cría de animales menores, y cultivo de frutales. La alimentación inadecuada se evidencia en la gran cantidad de niños y adultos desnutridos. La recuperación de cultivos tradicionales destinados a la alimentación básicamente infantil, tal como el *Cajanus cajan*s o kumandá vyvraí podría ser un gran aporte.