

Contribución del Programa Social Tekoporã en la formación de Capital Humano de niños, niñas y adolescentes beneficiarios del mismo en el Paraguay. Periodo 2005-2014

Contribution of the Social Program Tekoporã in the formation of Human Capital of children and adolescents that are its beneficiaries in Paraguay. 2005-2014

Jorge Daniel González Delgado(*)

(*)Graduado en Economía
Correo electrónico: jordangonza90@hotmail.com

Recibido:06/10/15; Aceptado: 10/11/15

Resumen

Esta investigación tiene como objetivo determinar la contribución del Programa Social Tekoporã en la formación de capital humano de niños, niñas y adolescentes beneficiarios del mismo en el Paraguay, desde su implementación en el año 2005 hasta el año 2014.

Para ello se especifican las variables principales que determinan al capital humano –educación, salud y alimentación-, explicados a partir de las Transferencias Monetarias con Corresponsabilidades (TMC), principal característica del Programa Social Tekoporã.

Se presentan tres escenarios geográficos: El primero lo constituye el Paraguay, desde la perspectiva de la educación y el nivel de ingresos a nivel nacional; el segundo, corresponde a los distritos priorizados inicialmente por el Programa Tekoporã, descritos desde las variables salud, educación y alimentación, y que sirven como parámetro principal de comparación respecto al tercer escenario, el cual se refiere al estudio de caso de un distrito del departamento Central, que fue seleccionado mediante la utilización del modelo econométrico de distribución de beneficios monetarios.

En sentido amplio, se verificó que el Programa Social Tekoporã está enfocado en estas tres variables, pero conforme a lo investigado y a

partir de la comparación de los tres escenarios geográficos, la mayor contribución del mismo en la formación de capital humano de los beneficiarios se concentra en la educación, con la obligatoriedad de la asistencia a los centros educativos hasta el nivel de Educación Escolar Básica.

Palabras clave: programas sociales, tekoporã, capital humano

Abstract

This investigation has as purpose to determinate the contribution of the Tekoporã social program in the formation of human capital of children and adolescents; the beneficiaries in Paraguay since its implementation in the year 2005 until 2014.

For its purpose, the various variables that determine human capital are specified as education, health and nourishment, explained by the Monetary Transfers with Co-responsibility, the main characteristic of the Tekoporã social program.

Three geographical scenarios are presented: The first one constitutes Paraguay, from an educational perspective and the level of national income. The second pertains to the districts initially prioritized by the Tekoporã program, portrayed by the variables of health, education and nourishment; and that serve as

a main parameter of comparison in regards to the third scenario. The third scenario, which refers to the case study of one district of the Central Department, which was selected by the utilization of the econometric model of distribution of monetary benefits.

In a broader sense, it was verified that the Tekoporã Social Program is focused on these three variables, but in accordance with the investigation and based on the comparison of the three geographical scenarios, the main contribution in the formation of human capital is concentrated in education, with the mandatory attendance of the beneficiaries to the educational establishments and its approval to the level of Basic Education.

Key words: social programs, tekoporã, human capital

Introducción

Los programas sociales, que cuentan con transferencias monetarias dirigidas a poblaciones en situación de pobreza extrema y que exigen el cumplimiento de corresponsabilidades, se convirtieron en una herramienta de las políticas públicas muy utilizada en América Latina desde la última década.

Los resultados de su aplicación varían de país a país, según sea el enfoque con que lo implementen. En Paraguay, así como en otros países de la región, estos programas están fundamentados en el fomento de capital humano, por lo que va dirigido directamente a los niños y adolescentes de familias de condiciones de bajo ingreso y baja calidad de vida, y que por medio de la oferta pública de servicios básicos por parte del gobierno, así como del cumplimiento de ciertas responsabilidades de la cabeza del hogar, busca romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Mediante la presente investigación se deja un aporte relacionado a la medida en que un programa de transferencias directas de dinero, en este caso Tekoporã de Paraguay, contribuye en la formación de capital humano de sus beneficiarios.

Por todo lo mencionado, esta investigación pretende contestar la siguiente pregunta: ¿En qué medida el programa social Tekoporã

ha contribuido en la formación de capital humano de niños y adolescentes beneficiarios en el Paraguay, desde su implementación en el 2005 hasta el año 2014?

Por lo tanto, eso es lo que se detallará en este artículo; y para ello se fijaron los siguientes objetivos específicos: a) Describir los criterios de selección de los beneficiarios del programa social Tekoporã; b) Examinar los mecanismos de verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades en alimentación, salud y educación de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios del programa; c) Discriminar en forma estadística dichas corresponsabilidades, y estimar el comportamiento del capital humano, a partir de las variables alimentación, salud y educación, condicionantes de la formación de capital humano en el largo plazo.

Materiales y Métodos

La investigación abarcó inicialmente el nivel de recolección de datos y estudios referentes a programas sociales con transferencias monetarias en la región, como los de México (1997) y Brasil (2002); y especialmente el Programa Tekoporã de Paraguay (Ver Tabla 1). Esto permitió seleccionar el tema en cuestión, delimitar el problema y establecer la siguiente hipótesis: “El Programa Social Tekoporã contribuye en la formación de capital humano de niños, niñas y adolescentes beneficiarios del mismo en el Paraguay”, que corresponde justamente al fin en el mediano y largo plazo que persigue este programa de transferencias monetarias con corresponsabilidades (Guttandin, 2007).

País	Hogares Beneficiarios	Programa de TMC
Brasil	12.500.000	Bolsa Familia/Hambre Cero
México	5.300.000	Oportunidades
Colombia	1.505.870	Familias en Acción/SISBEN/ Red Juntos
Argentina	1.472.187	Jefes y Jefas de Hogar
Perú	420.574	Juntos
Chile	332.995	Puente/Chile Solidario
Ecuador	245.814	Bono de Desarrollo Humano
El Salvador	120.000	Oportunidades /Red de Protección Social)
Paraguay	109.000	Tekopora y Abrazo
Guatemala	76.000	Mi Familia Progresa
Panamá	70.599	Red de Oportunidades
Honduras	60.000	Programa de Familiar PRAF
Nicaragua	20.000	Mi Familia
Total	22.233.039	

Fuente: Extraído de Brunetti, Rompiendo el Círculo de la Pobreza (2011), con datos de la CEPAL.

Seguidamente, se empleó la modalidad documental-bibliográfica, la que posibilitó la obtención de diversas fuentes de información de portales oficiales como: Cadep (Centro de Análisis de la Economía Paraguaya), Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Unicef, Banco Mundial, en forma de publicaciones, informes, documentos de investigación, escritos por técnicos y analistas del ámbito de la Economía Social.

Una vez obtenidos los datos generales del tema investigado, se recurrió al modelo de distribución de beneficios monetarios a fin de determinar una muestra de estudio. Por cuestiones de costos y mayor acceso a la información por parte del investigador, se consideró aplicarlo a los distritos del departamento Central de Paraguay. Bajo el supuesto de que las localidades que reciben mayor transferencia monetaria per cápita son aquellas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, se seleccionó al distrito de Capiatá, y éste representó la plataforma principal de estudio. La técnica utilizada fue la entrevista, la que consistió en la aplicación de un cuestionario de preguntas que comprendían los indicadores relacionados a las variables salud, educación y alimentación, a 17 madres líderes del programa, residentes en dicha localidad. Fue llevada a cabo durante los meses de abril y mayo del 2015, en reuniones grupales, convocadas por la coordinadora distrital y las guías familiares de la zona.

A partir de las informaciones suministradas por las mismas, se establecieron tres escenarios geográficos de comparación: en primer lugar, el caso general de Paraguay, esencialmente la situación de la educación y el nivel de ingresos, donde el investigador asume el supuesto de que la variable educación es el componente principal que explica la formación de capital humano. El siguiente escenario es el de los cinco distritos con los que se inició el programa en el año 2005, explicado desde las variables salud, educación y alimentación, basada en la investigación de Friedhelm Guttandin (2007), "Pobreza campesina desde la perspectiva de las madres beneficiarias del programa Tekoporã", y que son utilizados como parámetro de comparación respecto al tercer escenario. Éste lleva la denominación del estudio de caso, e involucra al distrito de Capiatá. Se explican las condiciones de vida

y cumplimiento de corresponsabilidades por parte de las familias beneficiarias desde el 2005 al 2014, y en forma concluyente, se destaca que la contribución del programa a su fin principal se centra en el logro de la matriculación y aprobación escolar de los beneficiarios hasta la Educación Escolar Básica.

Resultados y Discusión

El Programa Social Tekoporã, implementado por la Secretaría de Acción Social (SAS) dependiente de Presidencia de la República del Paraguay, ha beneficiado a aproximadamente 551 mil personas en situación de vulnerabilidad social, localizadas en 16 de los 17 departamentos del país (excluido Boquerón), hasta el año 2014.

Estas familias llegan a formar parte del mismo mediante un criterio de selección, que se da en un primer paso por medio de la priorización geográfica de las zonas más pobres, y a partir de allí, se realiza una estratificación en 4 niveles según el Índice de Calidad de Vida (ICV).

Con datos de la Encuesta Permanente de hogares - EPH 2003, se identificaron 4 estratos de calidad de vida de la población del país, las cuales se resumen de la siguiente manera:

Estrato I: Muy Baja calidad de vida, con puntajes ICV en el rango de 7 a 24.

Estrato II: Baja calidad de vida, con puntajes ICV en el rango de 25 a 40.

Estrato III: Calidad de Vida Media, con puntajes ICV en el rango de 41 a 55.

Estrato IV: Buena calidad de vida con puntajes de 55 a 100.

Posteriormente se definen dos puntos de corte: los hogares con puntaje menor de 24 (estrato I) y los hogares que posean menos de 40 puntos ICV (estrato II), los que se son considerados en situación de pobreza extrema. De esta forma se estima destinar los recursos del programa a las familias que no cuentan con ingresos suficientes para cubrir una canasta básica de alimentos y poseen bajos activos físicos y sociales.

Una vez que las familias son seleccionadas, se realiza la firma de un compromiso social (entre los beneficiarios y la SAS), donde por un lado, las madres (cabezas de hogar y quienes reciben la transferencia monetaria

para su administración) se comprometen a dar cumplimiento a ciertas responsabilidades en salud, educación y alimentación; mientras que el Estado se compromete a brindar las infraestructuras y servicios básicos para el cumplimiento de los mismos.

La verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades es llevada a cabo por los guías familiares, quienes se encargan de realizar visitas periódicas a los beneficiarios, y se encuentran bajo la supervisión de un coordinador distrital, y éste a su vez, de un coordinador departamental (Secretaría de Acción Social, 2014). Con la presente investigación se pudo constatar que esta tarea de control fue implementada de manera más seria desde el año 2014, por medio de la entrega de informes mensuales. Cabe mencionar que estos documentos presentan dificultades para la cuantificación y cualificación de la situación de las familias beneficiarias, ya que carecen de descripciones detalladas de los seguimientos. Tampoco existen registros anuales que detallen su condición de vida desde el ingreso al programa hasta su salida, que se da luego de haber recibido 72 pagos en concepto de transferencias.

Por estas razones, el comportamiento de las variables que determinan el capital humano (salud, alimentación y educación) sólo puede estimarse a partir de la comparación de investigaciones ya hechas sobre el programa, que son bastante escasas, pero relevantes en contenido.

La variable salud, explicada a partir de las entrevistas hechas a las familias beneficiarias de la localidad de Capiatá por un lado, y por el otro, los beneficiarios de los cinco distritos con los que se inició el programa (Lima, Santa Rosa del Aguaray, Unión, Abaí y Buena Vista, de los departamentos de San Pedro y Caazapá), indica que existen diferencias en cuanto al acceso a la oferta pública de servicios. Dicho de otra forma, los centros asistenciales del distrito de Capiatá se encuentran más cercanos para sus pobladores, que los puestos de salud localizados en los distritos de los departamentos de San Pedro y de Caazapá para sus habitantes. Esto genera mayor complicación en el cumplimiento de la corresponsabilidad salud, que incluye vacunación de los niños y niñas, controles pre-natales e inspecciones periódicas para los

beneficiarios, pero de igual manera no pierden las transferencias, ya que el inconveniente surge desde el propio Estado.

Respecto a la alimentación, la muestra de familias beneficiarias del distrito de Capiatá revela que el contenido de su canasta básica de alimentos es variado, y consiste principalmente en lácteos, panificados o frutas en el desayuno; en el almuerzo verduras, carne, guisos, puchero, poroto o caldo, y durante la cena nuevamente lácteos y panificados. En cuanto a los distritos de los departamentos de San Pedro y Caazapá (Guttandin, 2007), las familias aseguraban que si bien compraban varios productos perecederos al recibir la transferencia, cuando ésta se acababa, debían o reducir sus comidas diarias, o consumir solo alimentos como mandioca o pescado, o bien, derivados de actividades de autoconsumo, de sus respectivas chacras. Esto constituye la diferencia principal con relación a la muestra, la cual refiere que el dinero transferido les alcanza para sus compras alimentarias, hasta el siguiente cobro.

Los resultados más positivos y cuantificables se encuentran en la corresponsabilidad de educación. Si bien es cierto que esta variable experimenta en cierta medida el comportamiento de la variable salud respecto a la distancia de la oferta pública del servicio, no implica una barrera para la matriculación de los niños, niñas y adolescentes a los centros educativos.

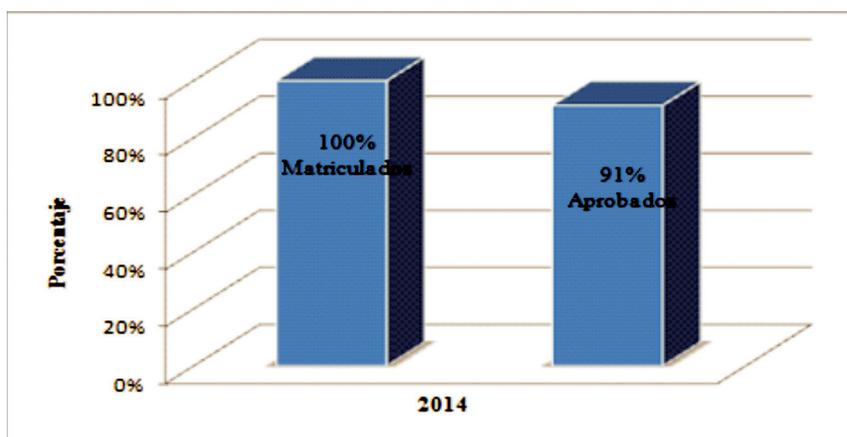
En relación al distrito de Capiatá, se encontró que el 93% de los beneficiarios de la muestra se halla matriculado. La mayor cantidad de alumnos se concentra en la Educación Escolar Básica, mientras que la deserción es superior en la Educación Media. En el año 2014, el porcentaje de alumnos aprobados con respecto a los matriculados en esta localidad fue del 91% (ver Figura 1). Este dato es altamente cercano al registrado a nivel nacional en la aprobación de los adolescentes en la Educación Media, que superó el 95% para el mismo periodo (Secretaría Técnica de Planificación, 2014).

Sin embargo, estas similitudes entre los estudiantes que se hallan tanto fuera como dentro del programa solamente se enmarcan en el ámbito cuantitativo (tasas de matriculación y aprobación escolar), sin

considerar la calidad educativa (aspecto cualitativo). Las madres encuestadas habían afirmado que de no ser por la ayuda monetaria recibida, les hubiera sido más complicado enviar a sus hijos a los centros educativos, dejando en evidencia así la importancia de las transferencias de Tekoporã y el compromiso obligatorio de esta responsabilidad.

En el mismo sentido, de acuerdo al informe preparado por la Unicef/UNFPA/PNUD, todos los estudios realizados entre los años 2007 y 2010 sobre el programa Tekoporã, indican que su impacto es positivo en cuanto al porcentaje de asistencia escolar, en el que se registró diferencias de entre 6 y 12 puntos porcentuales, si se comparan beneficiarios y no beneficiarios de distritos pobres (Serafini, 2015).

Figura N° 1. Relación entre alumnos matriculados y el curso aprobado, beneficiarios del Programa Tekoporã, 2014.



Fuente: Elaboración propia, con datos extraídos de entrevistas a las madres líderes del Programa Tekoporã, 2015.

Conclusiones

Los programas de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidades (TMC) son bastante innovadores, primeramente, por sus mecanismos de focalización; segundo, debido a que los beneficiarios reciben dinero en lugar de especies; y tercero, que las transferencias son condicionadas. Este tipo de proyecto está diseñado para incrementar el capital humano y apunta a mitigar la pobreza extrema en el corto plazo.

El programa Tekoporã de Paraguay, al final del año 2014, realizó las transferencias monetarias a más de cien mil familias localizadas en 123 distritos situados en 16 de los 17 departamentos de todo el país; siendo así el de mayor cobertura a nivel nacional.

Mediante esta investigación se pudo corroborar que existen amplias diferencias en cuanto al cumplimiento de las

corresponsabilidades por parte de las familias beneficiarias, según su área o zona de residencia, que deben ser el foco principal de atención de las respectivas autoridades, para que este programa cumpla con su cometido de crear capital humano en sus beneficiarios.

En muchos casos, la falta de infraestructuras como centros educativos y de salud en ciertos puntos geográficos del país, constituye un obstáculo para el acceso de los niños y jóvenes; sin embargo, se constató un alto porcentaje de matriculación en todos los distritos analizados. Por otro lado, se advirtió un contraste en el contenido de las canastas de alimentos entre los grupos considerados, en cuyos casos extremos, disminuyen la ingesta diaria, a medida que se va acabando el bono monetario.

Con esto puede sostenerse que la mayor contribución del Programa Social Tekoporã en la formación de capital humano se enfoca en la Educación, desde la obligatoriedad de

la asistencia de los beneficiarios a los centros educativos y su aprobación, especialmente logrado en la Educación Escolar Básica, debiendo reforzarse el compromiso asumido por las partes, en cuanto a los adolescentes que desertan de la Educación Media, que según las entrevistas hechas lo hacen por cuestiones laborales, cuyas retribuciones son mínimas, restándoles oportunidades de retomar sus estudios.

En cambio, las variables salud y alimentación tienen un efecto relativo sobre la formación de capital humano; por un lado, la variable salud depende de la oferta pública de los servicios sanitarios, que impide en muchos casos los respectivos controles por parte de los beneficiarios del programa; y por otro lado, la alimentación, que en cierta medida con la ayuda recibida permite que las familias puedan adquirir sus alimentos, aunque esto no implique necesariamente que los mismos

contengan la cantidad nutricional requerida para una formación física sana.

Si los beneficiarios de este programa no consiguen culminar sus estudios secundarios, será difícil que adquieran capital humano, ya que es una barrera para proseguir con la educación terciaria, y por consiguiente, la obtención de trabajos dignos que generen mejores ingresos y permitan romper la situación de pobreza, aún más, considerando que a nivel nacional, el promedio de años de estudios se encuentra entre 8 y 9 años; dato bastante parecido al registrado entre los beneficiarios del programa, y que de ser así, según la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), solo podrían aspirar a ingresos menores al salario mínimo en el ámbito laboral local.

No obstante, las transferencias monetarias otorgadas a estas familias constituyen, más que nada, un alivio para paliar la extrema pobreza y situación de vulnerabilidad.

Referencias Bibliográficas

- Brunetti, V. (2011). Rompiendo el círculo de la pobreza. 10/12/14, de UNICEF. Recuperado de: http://www.unicef.org/paraguay/spanish/LIBRO_UNICEF_Romper_la_pobreza.pdf
- Cecchini, S. (2009). Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad. 18/01/2015, de CEPAL. Recuperado de: <http://www.cepal.org/dds/noticias/paginas/6/28106/DesafiosPTC.pdf>
- Secretaría Técnica de Planificación. "Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030". Diciembre, 2014.
- Encuesta Permanente de Hogares. (2014). Situación de la niñez en Paraguay. 12/05/2015, de DGEEC. Recuperado de: http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/condicion_de_vida_eph2009-2013/situacion_ninez_enparaguay.pdf
- Guttandin, F. (2007). Pobreza campesina desde la perspectiva de las madres beneficiarias del programa Tekoporã. Asunción, Paraguay: Arte Nuevo SRL.
- Imas, V. (2011). Las Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC) y la Disminución de la Pobreza en el marco de las Políticas de Protección Social. 17/12/14, de CADEP. Recuperado de: <http://www.cadep.org.py/uploads/2011/03/NOTA-9-Victor-Imas.pdf>
- Secretaría de Acción Social. (2014). Tekoporã. 05/12/14, de Secretaría de Acción Social. Recuperado de: <http://www.sas.gov.py/pagina/54-tekopor.html>
- Schady, N. & Fiszbein, A. (2009). Transferencias monetarias condicionadas: pagar a la gente para que invierta en los niños. 16/01/2015, de Banco Mundial. Recuperado de: <http://go.worldbank.org/02SLHRZ3Z0>
- Serafini, V. (Mayo, 2015). Costos, marco normativo e impacto de las transferencias monetarias con corresponsabilidad. Economía y Sociedad. CADEP, 30, pp.8-11.
- Veras, F., Perez, R. & Issamu, G. (2008). Los Logros y las Carencias de las Transferencias de Efectivo Condicionadas: Evaluación del Impacto del Programa Tekoporã del Paraguay. Brasilia, Brasil: Centro Internacional de Pobreza.