

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
Centro Regional para América Latina y el Caribe**



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*



# **Compartir conocimiento para el desarrollo**

Banca Comunal:  
Microfinanzas para la Inclusión Social

**Serie Compartir Conocimiento**





# **Compartir conocimiento para el desarrollo**

**Banca Comunal:  
Microfinanzas para la Inclusión Social**



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

Esta publicación es el resultado del trabajo conjunto entre la Oficina de PNUD Paraguay y la Unidad de Gestión de Conocimiento del Centro Regional de PNUD para América Latina y el Caribe.

Agradecimientos a: Plan Paraguay, Crédito Agrícola de Habilitación, Financiera “El Comercio”, Oficina Técnica de Cooperación de la AECID en Paraguay, Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República, Gabinete Social de la Presidencia de la República, Fondos Fiduciarios España-PNUD.

## **Compartir Conocimiento para el Desarrollo**

### **Banca Comunal:**

### **Microfinanzas para la Inclusión Social**

### **Vol. XIII**

ISBN 978-9962-663-05-8

Autor: Marcelo David Sandoval

Revisores: Eduardo Allende, Ingrid Villalba, Guillermina Martin, Paula Isturiz

Diseño Gráfico: Miguel Nova

Mayo 2012

**Nota:** Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la opinión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Consejo de Administración o de los Estados miembros.

# Índice

<b>1. Prólogo (PNUD)</b>	<b>5</b>
<b>2. Introducción</b>	<b>7</b>
<b>3. Contexto</b>	<b>11</b>
Contexto geográfico del Paraguay	12
Situación de la pobreza en el país	12
Los Objetivos de Desarrollo del Milenio	14
Las microfinanzas en Paraguay	15
<b>4. Protección Social desde un enfoque de Desarrollo Humano, Derechos y Género</b>	<b>17</b>
El Desarrollo Humano	17
Los Derechos Humanos	18
Hacia la institucionalización de la Protección Social en Paraguay	19
Género y Protección Social	20
<b>5. Las ventajas de superar la fragmentación</b>	<b>23</b>
El proyecto Puentes al Desarrollo Incluyente	23
Los componentes del Proyecto	25
<b>6. Banca Comunal</b>	<b>31</b>
Aspectos metodológicos	31
Mapa de actores	33
Etapas y acciones principales	35
Aprendizajes y recomendaciones	39
Testimonios	40
<b>7. Conclusiones</b>	<b>41</b>
<b>8. Lecturas Recomendadas</b>	<b>43</b>
<b>9. Siglas y Acrónimos</b>	<b>45</b>





# 1 Prólogo

El Centro Regional del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) para América Latina y el Caribe (RSC-LAC) apoya la sistematización y documentación de los conocimientos generados por las oficinas del PNUD y los países de la región para facilitar su transferencia y aplicación. Desde 2009 hemos emprendido la tarea de Compartir Conocimiento guiados por un concepto básico: muchas de nuestras experiencias pueden ser útiles para otros en la región. Las experiencias pueden viajar, cruzar fronteras, y añadir valor al trabajo de los demás. Durante 2009 y 2010, el Proyecto Regional Compartir Conocimiento sistematizó 12 experiencias en más de 15 países de la región con el objetivo de transferir su conocimiento. Las experiencias sistematizadas pueden ser consultadas en la página web <http://compartir.undp-regionalcentrelac.org/><sup>1</sup>

En el 2011 hemos decidido ir un paso más allá. Con el apoyo financiero del Grupo de Gestión de Conocimiento del BDP, hemos hecho del proceso de identificación y selección de las experiencias a ser sistematizadas una convocatoria abierta a la participación de todas las Oficinas de país de la región. Este ejercicio tenía como objetivos, promover la captura de buenas prácticas, métodos y modelos de trabajo que puedan ser aplicables en otros países, y proporcionar incentivos para el intercambio de conocimientos entre las oficinas del PNUD de la región y con otras regiones, y otras agencias del Sistema de Naciones Unidas. Además, buscaba fortalecer la capacidad de los equipos de país para capturar aprendizajes de los proyectos e iniciativas de desarrollo.

En la Convocatoria Compartir Conocimiento 2011, se recibieron un total de 26 iniciativas por parte de 16 países. En temas de Gobernabilidad Democrática se presentaron 16 iniciativas, 13 nacionales y 3 regionales. En el área de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), Pobreza y Desarrollo Humano 14 iniciativas nacionales. En el área de Prevención de Riesgos, Crisis y Recuperación se presentaron 5 iniciativas nacionales, 3 iniciativas presentaron propuestas en torno a temas de Medio Ambiente y Energía, y el tema de VIH/Sida fue abordado por 1 de las experiencias participantes.

---

1. Para usuarios con acceso a la extranet Teamworks, pueden acceder a estas experiencias sistematizadas y al proceso de convocatoria 2011 y sus resultados en el siguiente vínculo: <https://undp.unteamworks.org/node/125927>

Las iniciativas seleccionadas por el panel y el voto regional fueron “Banca Comunal: Replicando las ideas de Yunus” (Paraguay), “Desarrollo humano y seguridad alimentaria desde lo local: el Programa de Apoyo Local a la Modernización Agropecuaria (PALMA) en Cuba” (Cuba) y la “Escuela Virtual” (Regional). Cada iniciativa recibió apoyo financiero y metodológico de la Unidad de Gestión de Conocimiento del RSC-LAC para llevar a cabo un proceso de sistematización, y convertir cada experiencia y sus aprendizajes acumulados en productos tangibles que hagan posible la transferencia de conocimiento.

Esta publicación, producto del proceso de sistematización, presenta sólo la punta del iceberg de la experiencia. Las publicaciones son sólo una parte de la Serie “Compartir Conocimiento”, brindando una presentación sintética de enfoques de programación y de los aspectos relevantes de cada experiencia. Nos cuentan, de manera resumida, “cómo se hizo el programa y cómo se podría hacer en otros contextos”. Gracias a la participación de varios colegas, todos ellos con gran experiencia en sus respectivas áreas de trabajo, cada publicación cuenta con una rica y detallada documentación en línea (documentos de proyectos, evaluaciones, informes, datos relevantes, etc.). Estas herramientas contribuyen a transferir, recrear, adaptar la experiencia sistematizada.

Cuente con nosotros para obtener mayores beneficios del conocimiento documentado en esta publicación. Nuestro equipo está a su disposición para, una vez identificadas las especificidades en terreno, profundizar y desplegar múltiples facetas de conocimientos que, puestas al servicio de sus objetivos, reducirán costos de aprendizaje, investigación y desarrollo, y le permitirán concretar programas e implementar soluciones efectivas.

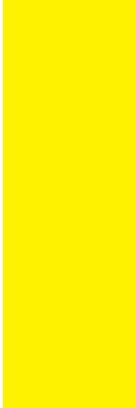
Agradecemos la colaboración brindada para la producción de la Serie “Compartir Conocimiento”. Todos sus comentarios y sugerencias nos ayudarán a brindarle un mejor servicio.

**Unidad de Gestión de Conocimiento**

**Equipo del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe**

Panamá

Mayo 2012



## Introducción

Desde la década de 1970 el Banco Grameen (o Banco de los Pobres) de Bangladesh, viene confiriendo pequeños préstamos orientados a grupos de mujeres en situación de vulnerabilidad. Esta oferta ha sido importante para millones de familias bengalíes, pues gracias al crédito y al acompañamiento que dicho Banco les provee, han visto mejoras en su situación económica y en su calidad de vida.

La metodología del Banco de los Pobres fue tomada como referencia en la implementación de programas para la superación de la pobreza en todo el mundo y le valió a Mohammad Yunus –su fundador– el premio Nobel de la Paz en el año 2006 “por sus esfuerzos para incentivar el desarrollo social y económico desde abajo”.

Por otra parte, desde hace poco mas de 15 años, algunos municipios brasileños empezaron a implementar Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), los cuales se convirtieron posteriormente en un instrumento clave para el combate a la pobreza e indigencia en América Latina y el Caribe; dichos programas operan hoy en 18 países de la región, beneficiando a más de 25 millones de familias (alrededor de 113 millones de personas), es decir, el 19% de la población en la mencionada zona, a un costo que ronda el 0,4% del PIB regional (CEPAL, 2011).

Ambas metodologías tienen una base ideológica que dista de la concepción comúnmente aceptada como válida hasta hace algunas décadas, la cual suponía que la dinámica propia del mercado era suficiente para cubrir todas las necesidades humanas. Las TMC proveídas por el Estado buscan asegurar el cumplimiento de los Derechos Humanos de las poblaciones en situación de vulnerabilidad; y el modelo de microfinanzas del Banco de los Pobres tiende a abrir oportunidades en el camino del Desarrollo Humano para las mujeres de ese mismo sector; considerando el bienestar de los grupos excluidos como un compromiso de toda la sociedad.

Ambas metodologías fueron puestas en marcha en la región con resultados significativos y están contribuyendo en distinta medida–y entre otras estrategias–a la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Hoy existe conciencia sobre la

necesidad de asegurar la salud, educación y alimentación de las poblaciones en situación de vulnerabilidad por una cuestión de Derechos Humanos; pero también para fortalecer el Capital Humano en dichas poblaciones, es decir, dando a éstas familias y en especial a sus niños y niñas, nuevas condiciones y capacidades para una mejor calidad de vida en el futuro cercano.

Sin embargo, en la región se ha abierto un nutrido debate que busca comprender profundamente la variada experiencia obtenida en los últimos años por los programas para la atención a la pobreza; con la intención de avanzar hacia sistemas de protección social más amplios, que al mismo tiempo de dar respuesta a las necesidades urgentes, restrinjan los mecanismos mediante los cuales se perpetúan la pobreza y la desigualdad; con apropiación por parte de las personas.

El nuevo modelo de protección social buscado, intenta aprovechar el vínculo que tienden los programas de TMC con las familias en situación de pobreza e indigencia. Es así que las TMC se convierten en “bisagras”, que introducen a las familias asistidas a una red de servicios articulados por el Estado, capaz de dar respuesta cabal a las necesidades con las que éstas conviven; llegando al punto de modificar los factores que originan la situación desfavorable. Es en este contexto que se considera valioso compartir la experiencia que recopila este documento: la implementación de la Banca Comunal en vinculación a las TMC en Paraguay.

La Banca Comunal es un instrumento de microfinanzas que replica la metodología del Banco de los Pobres. En este documento se relatará una experiencia de conformación y desarrollo de Banca Comunal, que fue propuesta en el marco de un proyecto más amplio denominado *Puentes al Desarrollo Incluyente* (impulsado por el PNUD y el Gabinete Social de la Presidencia de la República del Paraguay –y en particular con la Secretaría de Acción Social, que forma parte de dicho Gabinete– con el financiamiento del Fondo Fiduciario España-PNUD, proveído por el gobierno Español).

El proyecto *Puentes al Desarrollo Incluyente* fue diseñado con el propósito de indagar formas prácticas de enlazar al programa Tekoporã (TMC) del Estado paraguayo, con otros programas que pudieran dar respuesta a familias en situación de pobreza e indigencia en sus necesidades de seguridad alimentaria, acceso al crédito, generación de ingresos, y fortalecimiento personal y social.

Este proyecto incluyó una atención especial a cuestiones de género teniendo en cuenta dos aspectos: i) que los programas de TMC en Paraguay están buscando caminos para fortalecer este tipo de enfoque y por lo tanto se hacía necesario recabar información al respecto; y ii) que la participación femenina tiene una importancia central en procesos que tienden a la ruptura de la transmisión generacional de la pobreza.

Es así que, de entre las familias que venían recibiendo el aporte del Estado mediante el programa Tekoporã por más de 3 años, fueron seleccionadas 600 con jefatura de hogar femenina para participar en *Puentes al Desarrollo Incluyente*; las acciones de este proyecto fueron puestas en marcha en un territorio específico, que incluyó a los municipios de Abaí y Buena Vista del departamento de Caazapá (considerados dos de los más pobres del Paraguay).

Lo valioso de implementar la Banca Comunal en este contexto, ha sido sus consecuencias para la inclusión real de mujeres a la dinámica productiva; participación que se basa en nuevas fortalezas personales y organizativas por parte de ellas. Al potenciar el liderazgo femenino con este método, se ha generado cuestionamientos sobre ciertas prácticas culturales contraproducentes, cuya superación forma parte de un proceso efectivo de erradicación de la pobreza.

Al observar la Banca Comunal como un componente–implementado en asociación con la ONG PLAN-Paraguay–dentro de una intervención más amplia, se podrá analizar los interesantes efectos de su orientación prioritaria hacia las mujeres. De no haberse incluido este componente en el Proyecto, la participación femenina se hubiera limitado a la asistencia a talleres de capacitación y al cuidado de huertas domésticas; pero otros beneficios alcanzados, como los ingresos obtenidos por las familias en cadenas productivas–que son administrados casi exclusivamente por hombres– podrían incluso haber profundizado la exclusión de género si la Banca Comunal no hubiese abierto el canal para el fortalecimiento económico y de capital social a grupos de emprendedoras.

Es así que esta iniciativa de micro-préstamos para mujeres terminó teniendo una importancia central dentro del esquema más amplio planteado por el proyecto ya que además de ser un aporte a la economía de las familias participantes, abrió un haz de oportunidades para transformaciones internas más profundas, cuyo proceso puede ser importante comprender cabalmente en el camino de la construcción de mecanismos que permitan pasar del enfoque de alivio al de superación definitiva de la pobreza.



# 3

## Contexto



## Contexto geográfico del Paraguay

El Paraguay es un país mediterráneo de 406.752 km<sup>2</sup> de superficie y 6.381.940 habitantes<sup>2</sup>. Ubicado en la zona central de América del Sur, limita con Argentina, Bolivia y Brasil; y su territorio está dividido en dos grandes regiones naturales de morfología distinta: la región Oriental y el Chaco.

La región Oriental, donde se asienta la mayor parte de la población paraguaya, presenta una gran variedad de aspectos físicos y geográficos, en los que se alternan llanuras con extensas praderas y zonas boscosas, surcadas por una densa red de cursos de agua superficiales<sup>3</sup>.

El Departamento de Caazapá es una de las 17 divisiones políticas del país y está situado en la zona central de la región Oriental. Este Departamento alberga a los distritos de Buena Vista y Abaí, los cuales fueron seleccionados para la intervención del Proyecto *Puentes al Desarrollo Incluyente* por ser los primeros de todo el territorio paraguayo donde se pusieron en marcha programas de TMC.

El Departamento de Caazapá tiene una superficie de 9.496 km<sup>2</sup> y con 139.517 habitantes, su densidad poblacional es de 15 personas por cada km<sup>2</sup>. El crecimiento económico de este departamento ha sido lento, así como lo fue el crecimiento de su Población Económicamente Activa. De cada 10 pobladores activos económicamente en el departamento en el 2002, siete estaban ocupados en el sector primario; pero la proporción de desocupados se mantenía prácticamente idéntica desde hacía 40 años, siendo la más alta del país<sup>4</sup>.

## Situación de la pobreza en el país

Los distritos de *Buena Vista* y *Abaí*, en Caazapá, habían sido identificados como los más pobres del Paraguay; es por esta razón que en el año 2005, cuando el Estado inició la implementación del Programa de TMC "Tekoporã"; estas dos localidades fueron su lugar de partida<sup>5</sup>. Se habilitó este programa siguiendo la experiencia de otros países de la región, con una cobertura no muy extendida inicialmente, pero que fue ampliándose a través de los años.

El órgano encargado de ejecutar Tekoporã es la Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República, contraparte del PNUD en la implementación del proyecto *Puentes al Desarrollo Incluyente*; que con una línea de financiamiento de 500.000 dólares norteamericanos, buscó construir en 18 meses (desde 2009 hasta 2011), un modelo para complementar el esquema de TMC del Estado, incluyendo el enfoque de género como parte del ejercicio.

---

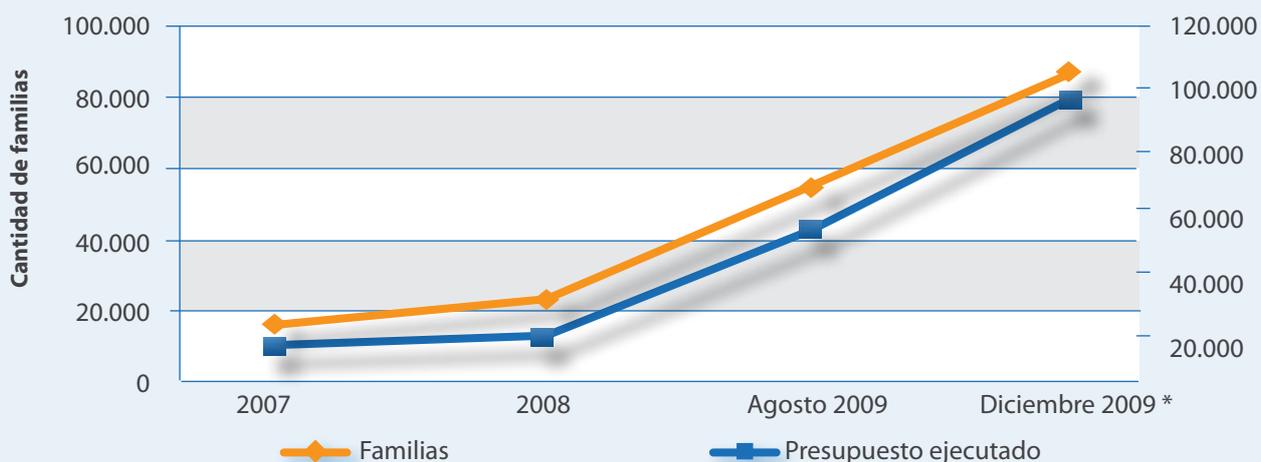
2. DGEEC. Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares. Fernando de la Mora, Paraguay - 2010.

3. DGEEC. Atlas Censal del Paraguay. Fernando de la Mora, Paraguay - 2004.

4. Ibidem.

5. GUTTANDIN, FRIEDHELM: Pobreza Campesina desde la perspectiva de las madres beneficiarias del programa Tekoporã. UNFPA/GTZ/SAS. Asunción, 2007.

**Gráfico 1: Tekoporã: Evolución de la cantidad de familias beneficiadas y del guaraníes corrientes - 2007-2009**

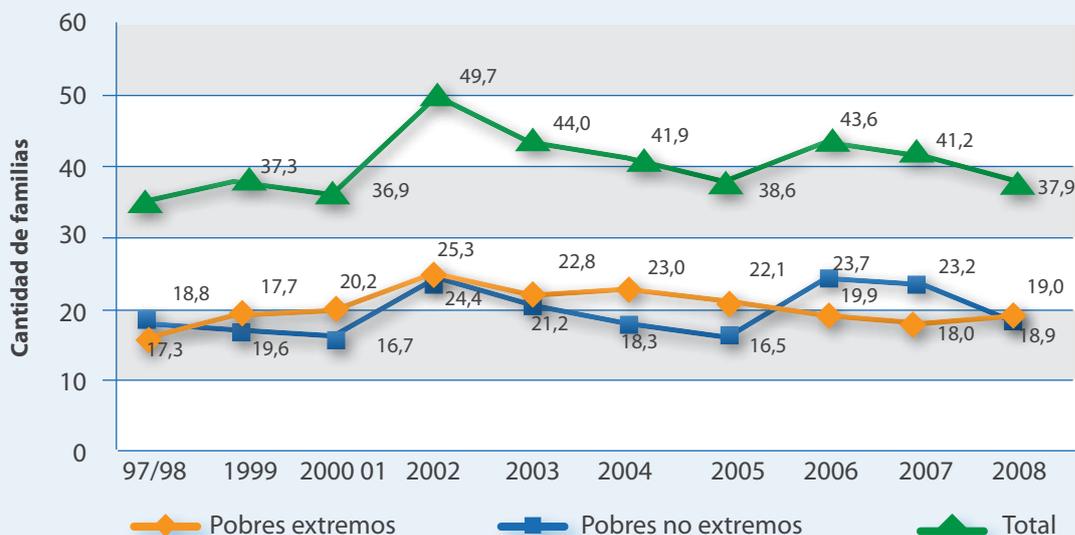


Fuente: Oficina de Desarrollo Humano PNUD Paraguay. "Notas sobre Desarrollo Humano". N° 5, Octubre, 2009

\* Presupuesto disponible para el 2009 y cantidad de familias beneficiarias prevista a diciembre del 2009. La cantidad de familias asistidas por Tekoporã se ha mantenido en números cercanos a 100.000 desde principios de 2010 hasta la fecha.

Es importante destacar que en Paraguay, existe hoy una clara necesidad de fortalecer los programas de atención a la pobreza que impulsa el Estado. La pobreza sigue siendo un problema apremiante para el país por dos razones: i) la población en situación de pobreza e indigencia representa más de un tercio del total de habitantes; y ii) los porcentajes de pobreza no han disminuido en los últimos 10 años.

**Gráfico 2: Evolución de la pobreza total 1997 - 2008**



Fuente: Programa Invertir en la Gente PNUD/UNICEF/UNFPA. "La pobreza y los ODM en el Paraguay: escenarios y políticas públicas". Asunción, 2008.

## Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

En el año 2000, los dirigentes de 189 naciones se reunieron en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York para aprobar la Declaración del Milenio, comprometiéndose a sus países con una nueva alianza mundial para reducir los niveles de extrema pobreza e indigencia y establecieron una serie de objetivos a plazos, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuyo vencimiento quedó fijado para el 2015.

Se impulsaron múltiples acciones y reflexiones en ese marco y hoy es muy intensa la búsqueda de métodos para erradicar definitivamente la pobreza en el mundo. Entre las metodologías exitosas, las Transferencias Monetarias Condicionadas (Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad como se llamaron en Paraguay<sup>7</sup>), como parte de políticas de Protección Social, permitieron mejorar la calidad de vida de millones de personas pobres, también en la región Latinoamericana.

En el año 2005 el Paraguay empezó a implementar el Programa Tekoporã, que sigue la metodología mencionada. Dicho programa está catalogado actualmente como una de las acciones emblemáticas del gobierno para la Protección Social. Los aportes monetarios son considerados como una obligación del Estado hacia personas en situación crítica (pues deben ser atendidas en razón de los derechos que les corresponden). La metodología de las TMC abre la oportunidad para un compromiso activo por parte de las familias asistidas, las cuales toman la responsabilidad de ocuparse de la educación de los niños y niñas y de que los miembros del hogar asistan regularmente a consultas médicas con el objetivo de ir mejorando la salud.

Las evaluaciones iniciales de Tekoporã arrojaron informes alentadores, al tiempo de señalar problemas cuya solución se hacía necesario considerar. Debe tenerse en cuenta que la implementación de un programa de estas características debe transitar necesariamente por un proceso de construcción y, por lo tanto, son importantes las indagaciones constantes que permitan ajustes sucesivos.

Fue así que, sobre la base de acuerdos entre el gobierno paraguayo y el PNUD, se diseñó el proyecto *Puentes al Desarrollo Incluyente*, que planteaba mecanismos para que las familias vulnerables –que estuvieran recibiendo asistencia de Tekoporã por más de tres años– pudieran pasar a integrarse a la dinámica productiva del mercado. Al encarar este desafío, quedaba claro que la propuesta debía trascender los aspectos meramente económicos y ayudar a la población afectada a fortalecer el ejercicio de su ciudadanía; era urgente encontrar un modelo de intervención que diera soluciones integrales al complejo y apremiante problema de la pobreza. Fue con este enfoque que se llevó a la práctica este trabajo, apuntando a 600 familias beneficiarias de Tekoporã, a manera de ejercicio, para llegar, finalmente, a algunos descubrimientos reveladores.

La experiencia de *Puentes al Desarrollo Incluyente* comprobó que las TMC, además de asegurar el cumplimiento de los derechos de la población en situación de vulnerabilidad, pueden convertirse en un motor para el Desarrollo Humano en las comunidades asistidas, que incluso dinamice las economías locales.

7. TMC: Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad. En Paraguay se adoptó esta denominación ya que no se penaliza el incumplimiento de las condicionalidades con la suspensión de las transferencias, sino que se promueve el cumplimiento de las mismas. Ver: <http://www.undp.org.py/dh/fotos%5Cpublicaciones4%5Cndh%5Cndh5.pdf>

El impulso de planes de negocios inclusivos con la participación del sector privado y la oferta de microcrédito para el pequeño productor, como también el fortalecimiento del tejido social, del capital humano y de la capacidad productiva de las comunidades afectadas por la pobreza son acciones necesarias y urgentes; y se vislumbra que el Estado podría reproducir muy rápidamente el éxito obtenido en este ejercicio, pues plantea sobre todo ajustes en el modelo de intervención, más que complejos cambios estructurales.

Las TMC efectivamente aportan un alivio a la pobreza propiciando un aumento de visitas a centros de salud y una disminución en la deserción escolar de niños y niñas; aseguran la alimentación y equilibran la vida de las familias que transitan una situación crítica marcada por la falta de oportunidades. La experiencia obtenida por Puentes al Desarrollo Incluyente, podría servir de inspiración para reflexiones sobre los medios de los cuales pudiera valerse el Estado, para pasar desde acciones que buscan el alivio de la pobreza a estrategias que la erradiquen definitivamente.

## Las Microfinanzas en Paraguay

Dentro del sistema bancario paraguayo existen servicios micro-financieros disponibles, pero dicha oferta no llega hasta la población en situación de vulnerabilidad; la imposibilidad de esas personas para presentar garantías (al no tener bienes suficientes o un trabajo formal), o el elevado costo operativo que representa para las instituciones financieras llegar hasta las comunidades, son factores que han impedido ofrecer servicios crediticios a este sector de la población, dejando sin respuesta la gran demanda existente.

En el Paraguay, la oferta de micro-préstamos dirigida a la población en situación de pobreza se había dado siempre a muy pequeña escala, sin mucha visibilidad y vinculada a acciones de algunas organizaciones no-gubernamentales (en el marco de la cooperación para el desarrollo pero no como un instrumento instalado en el mercado). Sin embargo PLAN-Paraguay había construido un esquema de trabajo en asociación con una institución financiera del sector privado: la Financiera El Comercio (FIELCO)<sup>8</sup>.

Dicho esquema representaba la primera experiencia de introducción de este tipo de servicio entre las ofertas de una institución financiera y fue abordado como iniciativa de Responsabilidad Social Empresarial. La oferta empezó a extenderse paulatinamente en la medida que FIELCO fue ganando confianza en la metodología y viendo el resultado positivo de sus campañas hasta llegar a 9 mil clientes en varios distritos de diferentes departamentos del país. A su vez, un trabajo de divulgación sobre el mencionado proceso por parte de PLAN-Paraguay, hizo que esta metodología empezara a adquirir visibilidad.

---

8. FINANCIERA EL COMERCIO. Ver: <http://www.elcomercio.com.py/v1/rse.php>

Fue en este contexto que *Puentes al Desarrollo Incluyente* confió la implementación de su componente de micro-finanzas inclusivas a PLAN-Paraguay; mediante un acuerdo que contemplaba el acompañamiento y la transferencia de la metodología de la Banca Comunal a instituciones financieras que pudieran proveer micro-crédito a los beneficiarios del proyecto.

Una de las limitaciones más fuertes que afectan a la población en situación de pobreza es la falta de acceso al crédito. El proyecto *Puentes al Desarrollo Incluyente* abordó este tema como elemento importante de su estrategia; y promovió servicios crediticios para la población que atendía. La metodología adoptada toma como referencia las acciones del Banco Grameen de Bangladesh, implementadas por Muhammad Yunus desde mediados de la década de 1970<sup>9</sup>; las cuales habían sido adaptadas al contexto paraguayo bajo el nombre de Banca Comunal y ejercitada localmente por algunas instituciones entre las que destaca la ONG PLAN Paraguay.

Resulta importante insistir en que no se habla aquí de una acción de beneficencia, sino de una metodología mediante la cual se logra potenciar a la población vulnerable –en particular a las mujeres– de una forma que genera beneficios económicos para la institución financiera involucrada. De acuerdo con este esquema, las ofertas de pequeños préstamos a mujeres en situación de vulnerabilidad pueden ser viables si se acompaña el servicio crediticio con educación (promoviendo la valoración de las propias virtudes, la capacidad de emprendimiento y la asociación). De esta manera se asegura la devolución del capital proveído, al tiempo que se transfieren conocimientos que permiten a las beneficiarias encarar objetivos cada vez más amplios y acceder, paulatinamente, a mejores condiciones de vida para ellas y sus familias de una forma autogestionada.

---

9. Ver: BANK OF THE POOR, Grammen Bank. <http://www.grameen-info.org/>

## 4 Protección Social desde un enfoque de Desarrollo Humano, Derechos y Género

La concepción que se tiene de la Protección Social en la región se ha desarrollado mediante un largo proceso en el que aciertos y errores fueron configurando la idea que hoy se tiene sobre el tema. Se considera útil introducir algunas breves consideraciones sobre dicho marco conceptual, en particular sobre aspectos relacionados al Desarrollo Humano, y los Derechos Humanos y el enfoque de Género, ya que podría facilitar la comprensión de las acciones que más adelante serán descritas; no solo desde su operatividad, sino también desde el punto de vista del alcance que éstas pudieran tener en el contexto de la institucionalización de políticas públicas a favor de la población que vive en situación de pobreza.

### El Desarrollo Humano

En el decenio de 1980 había en el mundo un convencimiento generalizado de la relación directa que supuestamente existía entre el crecimiento económico nacional y la ampliación de las opciones individuales del ser humano; y que mediante un efecto de goteo de las fuerzas del mercado, se podía propagar los beneficios económicos y erradicar la pobreza. Sin embargo, aparecía una evidencia cada vez mayor en contra de dicha creencia: el delito, el debilitamiento del tejido social, el VIH/SIDA, la contaminación, etc., continuaban diseminándose aun frente a un crecimiento económico sólido y sistemático. Fue así que muchas personas, entre ellas el economista pakistaní Dr. Mahbubul Haq, reconocieron la necesidad de un modelo de desarrollo alternativo centrado en las personas. A partir de 1990, el concepto de Desarrollo Humano se aplicó a un estudio sistemático de temas mundiales: los Informes anuales sobre Desarrollo Humano patrocinados por el PNUD.

Para el PNUD, el Desarrollo Humano es un paradigma de desarrollo que va mucho más allá del aumento o la disminución de los ingresos económicos de un país. Comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. Las personas son la verdadera riqueza de las naciones. Por lo tanto, el desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida

que valore. El desarrollo es entonces mucho más que el crecimiento económico, que constituye sólo un medio —si bien muy importante— para que cada persona tenga más oportunidades.

Algunos de los temas y asuntos que se consideran de mayor importancia para el Desarrollo Humano en la actualidad son:

- **el progreso social:** mayor acceso a la educación, mejores servicios de nutrición y salud;
- **la economía:** la importancia del crecimiento económico como medio para reducir las desigualdades y mejorar los niveles de desarrollo humano;
- **la eficiencia:** en términos de uso y disponibilidad de los recursos. El desarrollo humano propicia el crecimiento y la productividad, siempre y cuando este crecimiento beneficie de manera directa a las personas pobres, las mujeres y otros grupos marginados;
- **la igualdad:** en cuanto al crecimiento económico y otros parámetros del desarrollo humano;
- **la participación y la libertad:** en especial mediante el empoderamiento, la gobernabilidad democrática, la igualdad de géneros, los derechos civiles y políticos y la libertad cultural, particularmente en los grupos marginales definidos por parámetros tales como urbanos/rurales, sexo, edad, religión, origen étnico, parámetros físicos y mentales, etc.;
- **la sostenibilidad:** para las generaciones futuras, en términos ecológicos, económicos y sociales;
- **la seguridad humana:** la seguridad ante amenazas crónicas de la vida cotidiana tales como el hambre y las discontinuidades repentinas como la desocupación, la hambruna, los conflictos, etc.<sup>10</sup>

## Los Derechos Humanos

Se considera que el estado de bienestar integral al que puede aspirar el ser humano es el punto de encuentro entre el desarrollo humano y los derechos humanos. A mayores oportunidades mayor es la posibilidad de alcanzar una libertad que es fundamental para desarrollar las capacidades y ejercer los derechos. Las personas deben ser libres para hacer uso de sus alternativas y participar en la toma de decisiones que afectan sus vidas. El desarrollo humano y los derechos humanos se reafirman mutuamente y ayudan a garantizar el bienestar y la dignidad de todas las personas, forjar el respeto propio y el respeto por los demás.

El concepto de derechos humanos precede en el tiempo a las Naciones Unidas; sin embargo, fue necesaria la fundación de este organismo para que la idea obtuviera reconocimiento formal y universalmente; su Asamblea General aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948, en la que se expresa de forma clara los derechos individuales y las libertades de todos los ciudadanos del mundo.

La Declaración Universal se fundamenta en el principio básico de que los derechos humanos emanan de la dignidad inherente a cada persona. Esta dignidad y el derecho a la libertad y la igualdad que de ella se derivan son innegables.

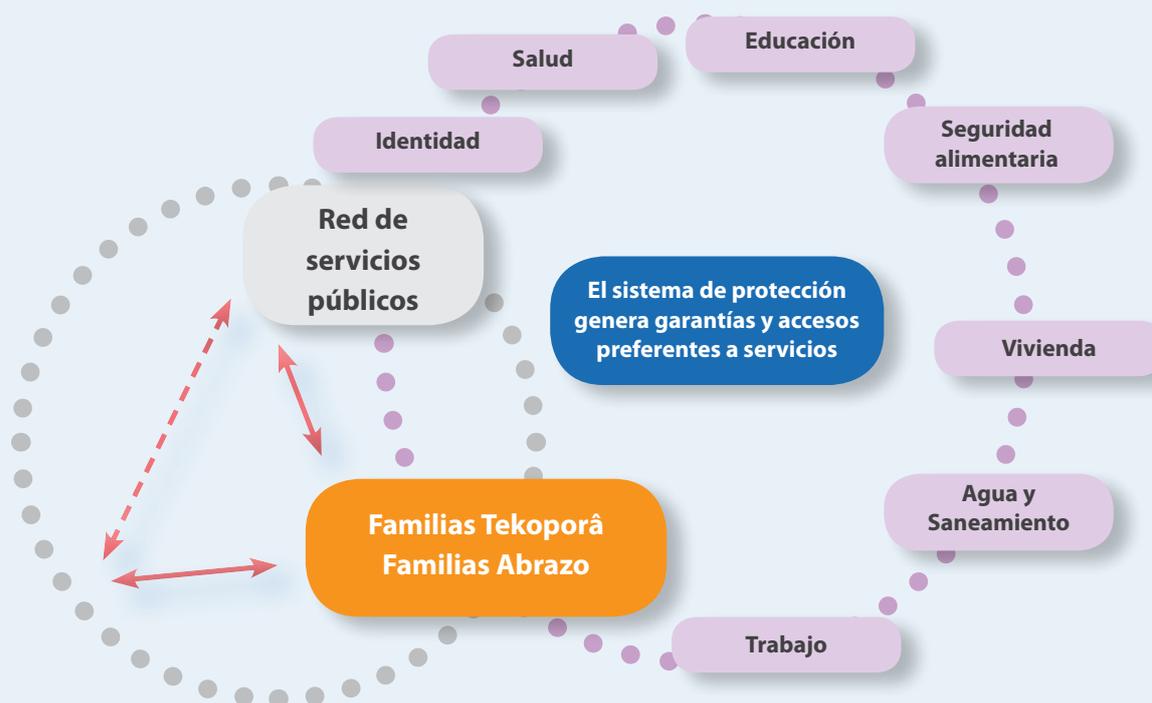
10. PNUD. Informes sobre Desarrollo Humano. <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/>

Aunque la Declaración no tiene el carácter políticamente obligatorio de un tratado, sí goza de una aceptación universal. Sin embargo, en 1976, entraron en vigor el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que sí son legalmente vinculantes, lo que ha supuesto un paso hacia delante para la Declaración. La mayoría de los países son parte en las dos Convenciones, lo que facilita la supervisión internacional de la práctica de los derechos humanos<sup>11</sup>.

## Hacia la institucionalización de la Protección Social en Paraguay

En el año 2009 —promovido por el sector público y con la participación del sector privado y la sociedad civil— se puso en marcha en Paraguay el trabajo interdisciplinario que desembocaría en la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 “Paraguay para Todos y Todas”, la cual plantea la adopción de un enfoque de derechos para las acciones del Estado y la coordinación de distintos sectores en la construcción de una sociedad más justa, incluyente y desarrollada, desde valores como la solidaridad, la equidad social y el reconocimiento de la identidad propia<sup>12</sup>.

**Gráfico 3: Esquema de funcionamiento de la Red de Protección Social del Estado.**



Fuente: Fundación DESARROLLO EN DEMOCRACIA. Presentación sobre “Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social, Paraguay para Todos y Todas”. Setiembre, 2010. Asunción.

11. Los Derechos Humanos y las Naciones Unidas. <http://www.un.org/spanish/geninfo/faq/hr2.htm>

12. GABINETE SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Paraguay para Todos y Todas; Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020. [[http://www.presidencia.gov.py/gabinetesocial/?page\\_id=45](http://www.presidencia.gov.py/gabinetesocial/?page_id=45)]

El documento citado define cuatro ejes de trabajo en pos de metas con plazo de 10 años, asimismo puntualiza 11 programas emblemáticos como pilares para implementarlos. En este punto, aparecen los programas Tekoporã y Abrazo (TMC) que cumplen la función de promover las principales acciones en respuesta a la población en situación de pobreza e indigencia por parte del gobierno; funcionan, además, como puerta de entrada al Sistema de Protección Social denominado Saso Pyahu<sup>13</sup>.

De acuerdo con este esquema, al empezar a recibir transferencias de dinero, las familias asistidas ingresarían a un censo que facilitaría la provisión posterior de una serie de servicios que, además de salud y educación, incluiría también trabajo, vivienda, seguridad alimentaria, documentos de identidad, agua y saneamiento; de manera a asegurar tanto el bienestar como los derechos de dicha población. Pero durante el 2009, al tiempo que se diseñaba el futuro Sistema de Protección Social, también se notaba un rápido crecimiento en la cantidad de personas y familias asistidas por Tekoporã; por lo tanto, era urgente empezar a investigar formas de enlazar esa ayuda con otros programas que dieran un acompañamiento más profundo a la población atendida.

Conceptualmente, *Puentes al Desarrollo Incluyente* se inscribiría en el segundo de los ejes de la política mencionada, con la intención de ensayar las *estrategias para la inclusión social y la superación de la pobreza y la desigualdad*, propuestas en el documento en cuestión.

Por otra parte, y siguiendo con la observación del marco conceptual del proyecto; se hace necesario introducir una reflexión más: el Paraguay ha tenido un fortalecimiento económico en los últimos años, en el año 2010 el país registró un crecimiento del 14,5% basado en niveles de exportación record de cereales y carne; lo que resultaba contradictorio con los elevados índices de pobreza que se seguían constatando. Esto hacía evidente la necesidad de abordar el Desarrollo Humano como tema central y la necesidad de introducir un enfoque de inclusión social como clave para la superación de la pobreza.

Las políticas de Protección Social, al impulsar la inclusión, pueden convertirse en factor transformador para el aumento real de la calidad de vida de las personas en situación de pobreza e indigencia y para la integración de un nuevo capital social. En el caso contrario, con enfoque paliativo, se podría llegar a perpetuar la brecha actual o incluso profundizarla.

## Género y Protección Social

*El papel de las mujeres y de las relaciones de género se ha instalado en el debate público sobre la política social en América Latina, involucrando voces y actores que trascienden a las organizaciones promotoras de la equidad de género. El detonante ha sido los programas de transferencias condicionadas mediante los cuales, aunque con diferencias en su diseño, los gobiernos entregan dinero a cambio de que las madres envíen a sus niños y niñas a la escuela y a los centros de salud. (Martínez Franzoni/Voored, 2012)<sup>14</sup>. En Paraguay, en la*

13. VER: [www.gabinetesocial.gov.py/?page\\_id=13](http://www.gabinetesocial.gov.py/?page_id=13)

14. Ver: Juliana Martínez Franzoni / Koen Voored. TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, RÉGIMENES DE BIENESTAR E IGUALDAD DE GÉNERO: ¿BLANCOS, NEGOS O GRISES? Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica

búsqueda del perfeccionamiento logístico del Programa Tekoporã, se ha dispuesto una estructura de “madres líderes”: mujeres referentes de cada comunidad que cumplen la función de articular la asistencia (colaborando así con los facilitadores comunitarios; encargados de dar seguimiento a las familias atendidas). Teniendo en cuenta este hecho, se identifica una situación propicia para fortalecer el enfoque de género de Tekoporã, a partir de estudios de diagnóstico y diseños de metodologías al respecto.

La reflexión que pudiera hacerse sobre la situación de las mujeres –y en particular la de aquellas que han sido afectadas por la pobreza– parte de una mirada sobre sus roles sociales, dados por condicionamientos culturales que las relegan a una función netamente reproductiva. A partir de dicho punto, toda la serie de derivaciones, entre las que puede citarse las siguientes: i) la delegación en las mujeres de ciertos servicios de cuidado a sus familias, que debieran ser equilibrados con las funciones que los hombres asumen, e incluso con los servicios de protección social que el Estado provee (en virtud de los derechos que corresponden a las personas); ii) la pérdida de fortaleza psicológica que pudiera manifestarse en algunas mujeres y que resultan del hecho de relegar sostenidamente las aspiraciones personales que no coincidan exactamente con el condicionamiento del modelo cultural; iii) las oportunidades restringidas que tienen las mujeres para participar en la vida social y política, lo cual se manifiesta en los limitados espacios de decisión a los que pudieran acceder y en la inexistencia de ámbitos desde donde conducir la reflexión sobre la problemática de género y la construcción de nuevas condiciones de vida; y iv) la exclusión del sistema productivo, lo cual comprende la falta de disponibilidad de dinero a ser administrado exclusivamente por las mujeres para la respuesta a sus propias necesidades y para el desarrollo de sus propias iniciativas productivas (lo que, de acuerdo con lo comúnmente aceptado, resultaría en un manejo de recursos más eficaz).

El proyecto *Puentes al Desarrollo Incluyente*, que debía insertarse en el marco del programa Tekoporã, planteó una estrategia en la que se ponía a las mujeres como destinatarias directas de las acciones –teniendo en cuenta que el beneficio en la realidad alcanzaría a toda la familia– y se tomó como criterio de selección la *jefatura de hogar femenina*. Se definió además la metodología de la Banca Comunal para la implementación del componente “micro-finanzas inclusivas”, como una manera de habilitar un camino por el cual se pudiera llegar a aprendizajes significativos en el campo de las preocupaciones de género vinculadas a la Protección Social, siguiendo tendencias que venían gestándose en el ámbito regional.



## 5

## Las ventajas de superar la fragmentación

### El proyecto Puentes al Desarrollo Incluyente

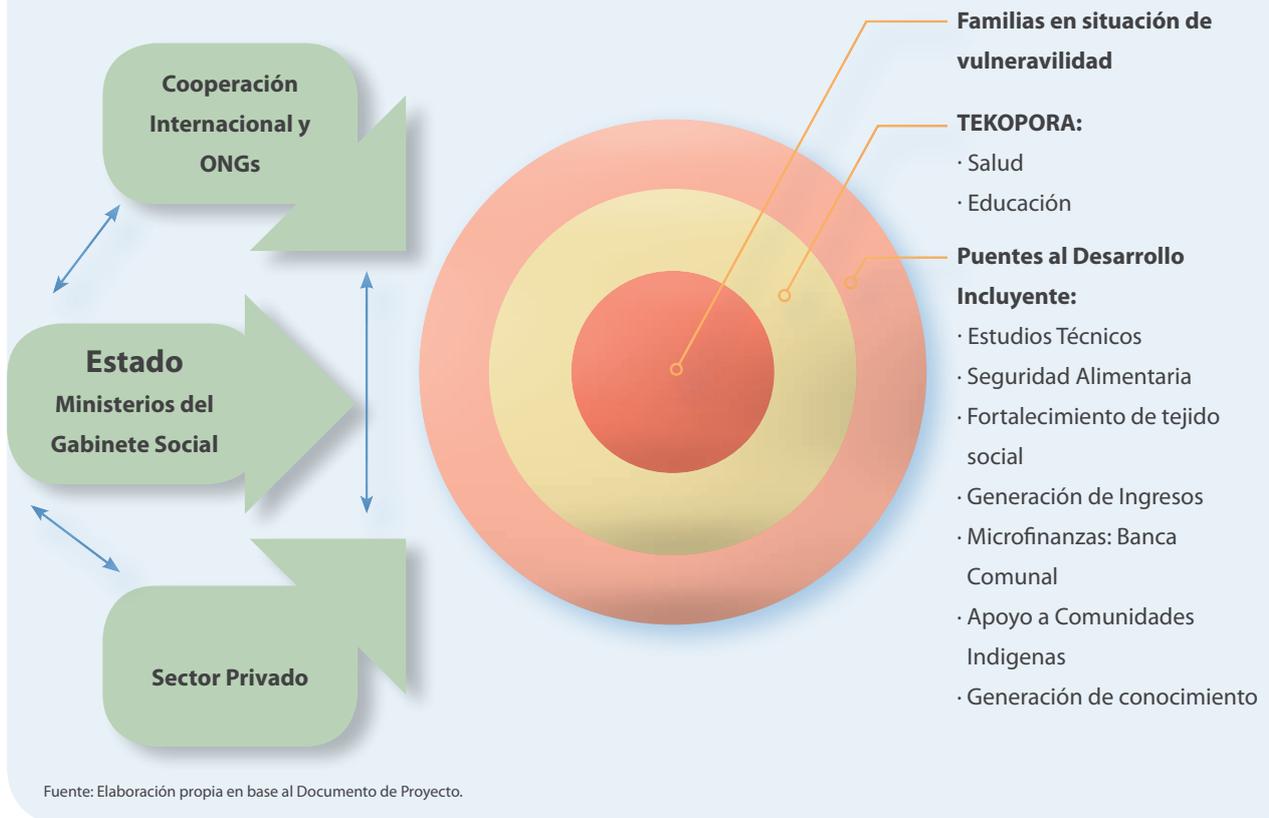
El proyecto Puentes al Desarrollo Incluyente, siguiendo el modelo que posteriormente daría origen al Sistema de Protección Social paraguayo (Sasõ Pyahu), planteó siete (7) componentes que –desarrollando acciones individualmente– se apoyaban entre sí para potenciar sus resultados.

En el siguiente gráfico se puede observar en qué punto del escenario a intervenir se ubicaban las acciones planteadas por el Proyecto; y cuál era el espacio que en esa intervención ocupaba el componente de microfinanzas (Banca Comunal).

La acción fue dirigida a 600 familias seleccionadas de la lista de participantes de Tekoporã que cumplieran con las condiciones de: i) estar asentadas en los distritos de Buena Vista o Abaí; ii) haber participado en el programa de TMC por lo menos 3 años; y iii) tener jefatura de hogar femenina. Se consideraba que estas familias, al ser beneficiarias de TMC, tenían cubiertas sus necesidades de salud y educación. La intervención se basaba en la hipótesis de que la vulnerabilidad de la población atendida podría superarse mediante un modelo de desarrollo que operara directamente sobre los factores que habían originado la exclusión. La Banca Comunal, cuyo despliegue será descrito más adelante, fue uno de los 7 componentes previstos por el proyecto.

Era importante lograr una estrategia para abordar la pobreza de una manera holística, desplegando un mecanismo que fortaleciera a las personas en situación de pobreza desde múltiples aspectos; esas acciones deberían poder integrarse y reforzarse unas con otras. Se buscaba un modelo para complementar el esquema de TMC del Estado, incluyendo un enfoque de género dentro del programa piloto.

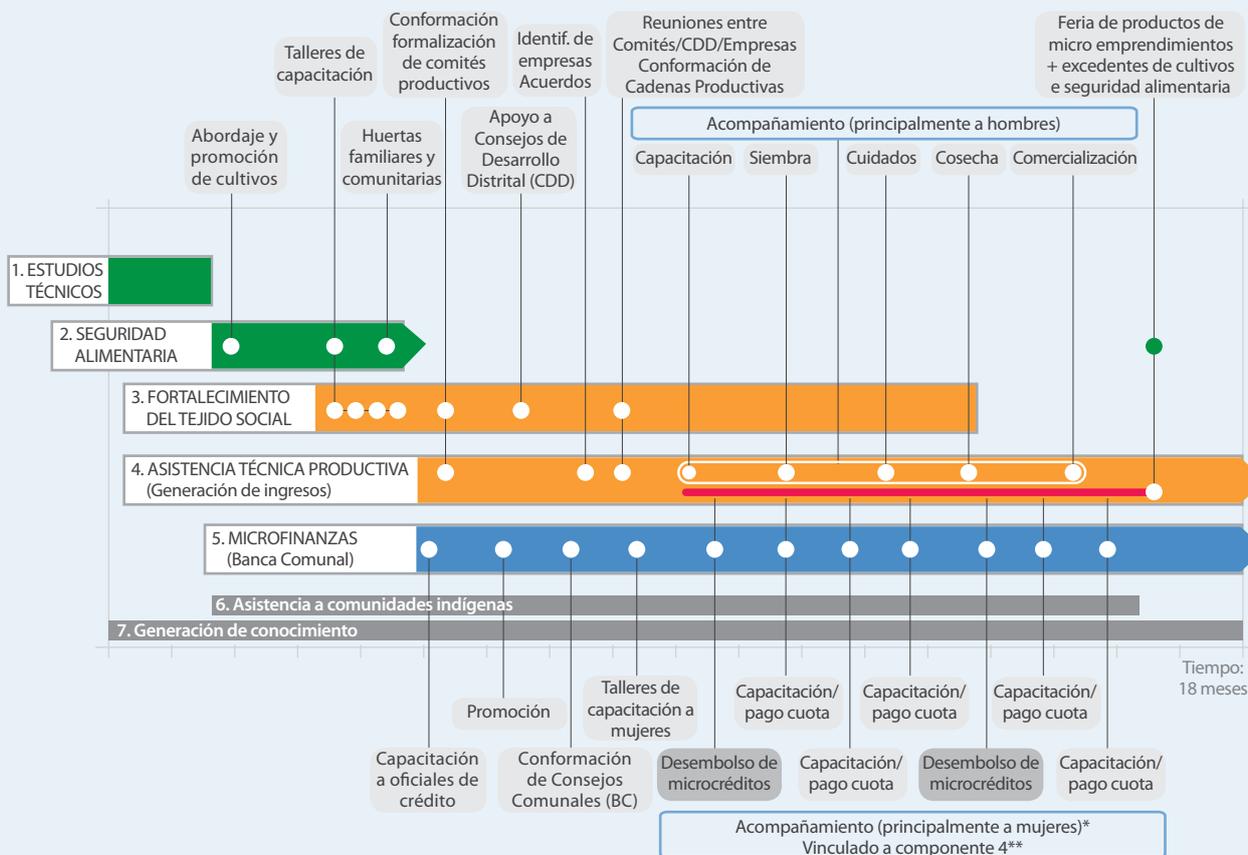
**Gráfico 4: Componentes del proyecto Puentes al Desarrollo Incluyente en relación a TMC**



El propósito central de Puentes al Desarrollo Incluyente era investigar posibles formas de disponer las ofertas de servicios proveídos por el Estado a familias en situación de pobreza, de manera que las mismas pudieran ser articuladas para lograr sinergias transformadoras en las poblaciones atendidas. Estas transformaciones deberían mejorar no solo las condiciones físicas de las familias, sino potenciar los aspectos humanos de las personas y fortalecer el tejido social en los territorios atendidos.

Desde la lógica del Proyecto, si se lograba una intervención integral, se abriría un camino para la conquista progresiva de oportunidades que garantizara los derechos de dicha población; proceso que, de ser asumido como propio por los beneficiarios, aseguraría la sostenibilidad de las acciones y, al mismo tiempo, el fortalecimiento en el ejercicio de la ciudadanía por parte de ellos.

## Gráfico 5: Complementariedad e impacto de componentes del Proyecto Puentes al Desarrollo Inuyente



Fuente: Elaboración propia en base a informes de terreno

\* El acompañamiento a clientas de la Banca Comunal incluye el fortalecimiento de capacidades humanas. Contempla también capacitaciones en temas administrativos que aseguran a la correcta gestión de los préstamos y la devolución. Los talleres se realizan en las reuniones de desembolso de préstamos y en aquellas donde las mujeres aportan sus cuotas de devolución; son desarrollados por un oficial de crédito asignado.

\*\*Los grupos de clientas de la Banca Comunal, a su vez, han recibido apoyo del componente de Asistencia Técnica Productiva, lo que ha potenciado tres elementos convergentes: el interés de las mujeres, la cada vez mayor fortaleza de su asociación y la disponibilidad de capital para el impulso de microemprendimientos productivos.

## Los componentes del proyecto

- 1. Estudios Técnicos:** En alianza con la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción, se condujo una serie de estudios que tenía por objetivo profundizar el conocimiento sobre la población que sería atendida. Tres (3) investigaciones -i) una línea de base; ii) un estudio para la caracterización de la pobreza urbana y rural en los territorios que abarcaba el proyecto; y iii) un análisis del mercado laboral, de la demanda de mano de obra y la oferta de capacitación- permitieron ajustar las acciones de los demás componentes a las características particulares que presentaban las personas

beneficiarias y sus comunidades. El conocimiento profundo de la situación permitió encontrar salidas viables con mayor facilidad. Los estudios fueron posteriormente editados y puestos a disposición del público, lo que ayudo a dar referencias sobre cómo la academia puede empezar a vincularse con los órganos del Estado que tienen la función de implementar la política pública para el desarrollo social, convirtiéndose así en un actor relevante en el contexto de las estrategias para la superación de la pobreza en el país.

**2. Seguridad Alimentaria:** Se consideraba que dar herramientas a las familias beneficiarias para que pudieran elevar su calidad de alimentación era una acción necesaria y urgente, pero no suficiente. Era importante fortalecer las capacidades organizativas en las comunidades, y para lograr esto se debía abrir espacios donde las personas pudieran reflexionar sobre temas existenciales y sociales. Sin embargo esa temática, al ser poco habitual, no representaba mayor atractivo para los beneficiarios. Fue así que los talleres sobre Seguridad Alimentaria fueron desarrollados como táctica de abordaje por los técnicos del Proyecto. Los talleres contaron con una participación importante, lo que permitió transmitir técnicas que mejoraron la calidad y cantidad de producción en huertas de consumo. Al mismo tiempo, se generó interés en los temas del fortalecimiento social (que serían desarrollados por otro componente del proyecto). Se observó una amplia participación de mujeres en esta etapa del proceso.

**3. Fortalecimiento del Tejido Social:** Este componente fue desarrollado en dos direcciones: i) El análisis de la oferta de servicios públicos y de cooperación en el territorio que estuviera dirigida a la población atendida por el Proyecto, lo que llevó a identificar un espacio de coordinación entre actores e instancias involucrados tanto en Abaí como en Buena Vista (los denominados Consejos de Desarrollo Distrital, que están conformados por la Sociedad Civil Organizada, que tienen importancia simbólica, y que el Proyecto decidió apoyar); y ii) Los talleres de capacitación en las comunidades, que planteando inicialmente temáticas intra-personales, avanzaron luego hacia la conformación o consolidación de comités productivos, los cuales se vincularían posteriormente a los Consejos de Desarrollo Distrital antes mencionados. En los talleres de capacitación desarrollados por este componente, se observó una amplia participación femenina.

**4. Generación de Ingresos:** El componente de Asistencia Técnica Productiva de Puentes al Desarrollo Incluyente buscaba facilitar una serie de conocimientos que permitiera a los beneficiarios encarar de mejor forma los aspectos económicos de sus vidas. Teniendo en cuenta que para estas familias rurales la generación de ingresos está vinculada a la producción agrícola en pequeña escala, quedaba claro que la asistencia se enfocaría en técnicas para el correcto manejo de rubros que tuviesen potencialidad comercial. Dentro de este proceso, se tuvo extremo cuidado en la sostenibilidad ecológica y cultural de dichos rubros, los cuales fueron definidos por cada pequeño productor y cada comité.

La diversificación de cultivos era por lo tanto un requisito indispensable y fue adoptado como lineamiento para toda la intervención, puesto que la multiplicidad de productos, dispuestos en pequeñas superficies de terreno (varios rubros en parcelas de entre 1 y 3 hectáreas), tiene ventajas indiscutibles en la situación que se está observando: puede ser correctamente manejada por los miembros de las familias; los cultivos dan frutos en distintos periodos (generando así ingresos durante todo el año); se evita la irrupción de plagas o se facilita su control; se abre una gran cantidad de opciones en el momento de la venta,

al tiempo de restringirse el monopolio de la compra; facilita rotaciones que mantienen la calidad del suelo; y finalmente pero no menos importante, garantiza la seguridad alimentaria en los hogares, en el sentido que permite una utilización racional de la tierra, al generarse utilidades sin menoscabar los productos de consumo propio (necesarios para una buena calidad de vida en estos poblados).

El cultivo diversificado a pequeña escala, es coherente además con un modelo de negocio inclusivo mediante el cual se puede enlazar por una parte el trabajo de una extensa población; y por otra, la participación de empresas privadas interesadas en comprar las cosechas de esos labriegos. De hecho, con la intención de cerrar correctamente el ciclo productivo en este ejercicio, se realizaron acuerdos con empresas dispuestas a participar de la experiencia, las cuales se comprometieron con el fortalecimiento del modelo de diversificación propuesto y con el apoyo a las familias involucradas, impulsando cadenas productivas cuyos beneficios alcanzaron a todos los niveles.

Fue así que terminaron conformándose cuencas productivas cuya construcción contó con la directa participación de los pequeños productores beneficiarios del proyecto. El espacio de vinculación para las negociaciones fue dispuesto por los Consejos de Desarrollo Distrital de Abaí y Buena Vista, pero las conversaciones se desarrollaron sin ningún tipo de intermediación. En dicho proceso, las empresas expusieron su intención de compra y los labriegos determinaron cuáles serían los rubros a los que se dedicarían, analizando factores como: el precio de compra previsto, los procedimientos necesarios para el cultivo y los beneficios ofrecidos (como el acceso a semillas e implementos a crédito a ser pagados al momento de la entrega de la producción, por ejemplo).

Al contrastar los resultados de este componente con los datos de la línea de base, se observa un cambio sustancial en la economía de las familias; lo que les habilita nuevas y muy favorables condiciones para egresar del Programa de TMC que las asiste. Solo por dar un indicio de esta transformación, se puede mencionar que en la mayoría de los casos, el único ingreso económico con el cual contaban las familias asistidas era el proveído por el Estado a través del Programa Tekoporã; lo que contrasta en gran medida con los 860 millones de Guaraníes (alrededor de 200 mil US\$), generados por las 403 familias que finalmente lograron integrarse a cadenas productivas. Esta experiencia pudiera ser de utilidad al reflexionar sobre un posible modelo de asociación público-privado, a ser implementado en concordancia con el Sistema de Protección Social que se viene construyendo en el país, como parte de la política para la atención a la pobreza que implementa el Estado.

Sin embargo, al desplegar este componente se ha visto una disminución en la participación femenina: la construcción de cadenas productivas se daba habitualmente a partir de conversaciones entre hombres. Esto indica la dificultad para avanzar sobre un modelo cultural que restringe la inclusión de género y al mismo tiempo limita la ruptura de la transmisión generacional de la pobreza (en el sentido de sostener usos, costumbres y conductas que, si pudieran ser puestos en cuestionamiento por estas personas, probablemente las habilitaría a transformaciones tanto en lo personal como en lo social).

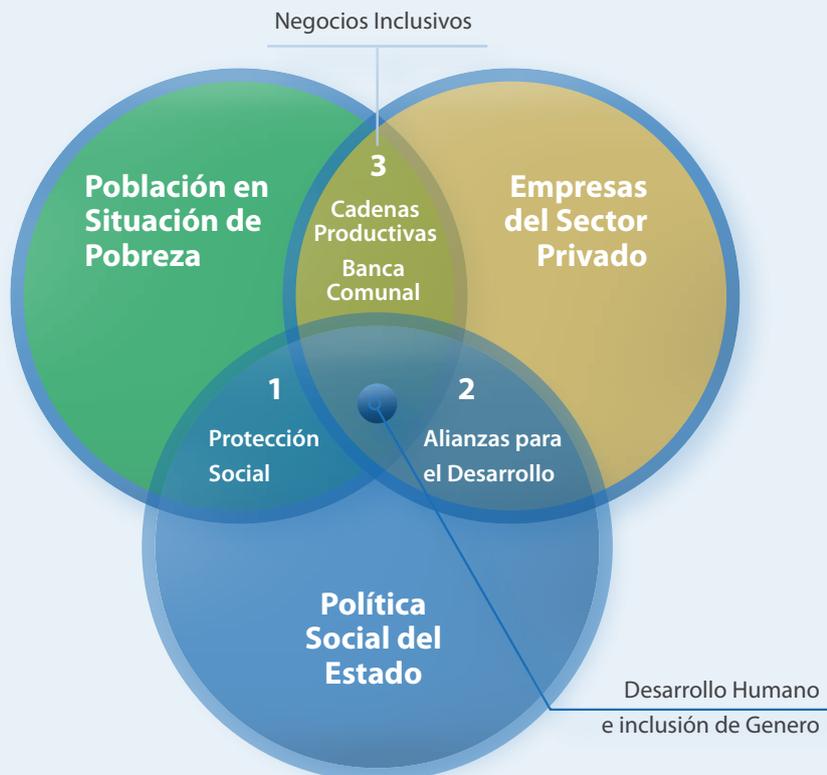
**5. Microfinanzas Inclusivas (Banca Comunal):** Las particularidades de la implementación de este componente serán relatadas de forma extensa en el siguiente capítulo, pero se considera importante señalar aquí, que esta iniciativa micro-financiera dirigida a pequeños grupos conformados prioritariamente por mujeres; permitió revertir la dificultad que presentaban los arrastres culturales mencionados anteriormente.

En los dos distritos en los que intervino *Puentes a Desarrollo Incluyente*, de un total de 710 socios de la Banca Comunal se observó la participación de 176 hombres (25%) y 534 mujeres (75%). Esto resulta significativo al tratarse de una iniciativa que corresponde al campo de lo productivo (que en estas comunidades por lo general está reservado para los hombres).

La Banca Comunal, no solo incluye la oferta de servicios financieros (de una manera que democratiza el acceso al crédito al flexibilizar las condiciones requeridas para obtenerlo), facilitando así el impulso de pequeños proyectos productivos y la inmediata generación de ingresos en las familias; sino que también provee capacitación sobre los aspectos administrativos de esos emprendimientos y abre espacios de comunicación entre mujeres, de tal forma que en ellos se reflexiona y se debaten preocupaciones sobre las relaciones de género. Si se ensayara una proyección para este proceso en particular, se observaría el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres y por ende una mayor participación en lo productivo como una probable consecuencia. A la larga, las mujeres tendrían mejores condiciones para involucrarse en proyectos de mayor escala e incluso en las cadenas productivas que hoy están principalmente manejadas por hombres. Esto sin entrar a analizar en detalle la importancia que tiene la asociación femenina para la producción como referencia para las nuevas generaciones, en el proceso de una transformación cultural más profunda.

### Gráfico 6: Sinergia entre actores e instancias lograda por Puentes al Desarrollo Incluyente

A manera de síntesis, y antes de entrar a observar la operatividad de la Banca Comunal, se presenta el siguiente esquema que resume cómo fueron integrados los diferentes actores e instancias involucrados, para dar como resultado el proceso de Desarrollo Humano con Inclusión de Género que hoy transitan las 600 familias que participaron en Puentes al Desarrollo Incluyente.



Fuente: Elaboración propia en base al informe final del Proyecto.

- 6. Asistencia a comunidades indígenas:** Este componente ejercitó posibles mecanismos de trabajo con familias indígenas asistidas por el Estado mediante TMCs; buscando, como en el resto del proyecto, vincularlas con otros programas que pudieran ofrecerles servicios útiles para impulsar su desarrollo. Como los hallazgos y experiencias de este componente corresponden a una situación excesivamente particular; no se entrará en detalles, de manera a concentrar el análisis en el componente de Banca Comunal.
- 7. Generación de conocimiento:** Una importante parte del proceso impulsado por *Puentes al Desarrollo Incluyente* fue la recopilación de datos y el análisis de las consecuencias de las acciones que se pusieron en marcha.





## Aspectos metodológicos

La Banca Comunal es una metodología crediticia que representa un instrumento efectivo de inclusión financiera y de lucha contra la pobreza. Se basa en la formación de grupos de 15 a 30 personas (principalmente mujeres y jóvenes) que de esta forma pueden acceder a servicios financieros formales, como el ahorro y el crédito, además de recibir servicios no financieros como charlas educativas<sup>15</sup>.

La metodología además permite a las instituciones financieras, minimizar los riesgos y costos de ofrecer pequeños créditos a personas normalmente excluidas del sistema financiero formal, principalmente mujeres de zonas rurales, acercándoles el servicio a sus propias comunidades y adaptando los requisitos y garantías a las posibilidades existentes.

El compromiso de la institución financiera que provee el préstamo es central, así como es imprescindible el correcto entrenamiento de los oficiales de crédito que tienen la función de relacionarse con las clientas; ya que de estos funcionarios depende, en gran medida, el buen desarrollo de todo el proceso. El hecho de contar con oficiales de crédito dotados de sensibilidad sobre las circunstancias en que viven las mujeres (y los hombres) que forman parte de los grupos que asesoran; y entrenados para identificar y ayudar a resolver los conflictos que pudieran existir en las comunidades, facilita y agiliza la labor.

**Los objetivos de la Banca Comunal son:** i) incluir a las personas, principalmente mujeres y jóvenes, al sistema financiero formal; ii) dar apoyo financiero y técnico a grupos de mujeres productoras y/o comerciantes, para mejorar sus emprendimientos; iii) empoderar a las mujeres a través del acceso, administración y manejo de recursos financieros en el hogar; y iv) crear una fuente continua de créditos para mujeres de bajos ingresos.

**Existen algunos requisitos** para formar parte de un grupo atendido por la Banca Comunal, a saber: i) ser mayor de edad; ii) ser preferentemente mujer o joven; iii) vivir en la comunidad sin planes de migración en los próximos meses; iv) tener una actividad

15. Plan Paraguay, GUÍA METODOLÓGICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE BANCAS COMUNALES EN PARAGUAY. Asunción - 2011

que genere ingresos (capacidad de pago); v) ser reconocida/o como miembro responsable de la comunidad; vi) tener la aprobación del grupo.

Algunos aspectos importantes de la metodología son:

**a) La administración:** Cada grupo que recibe los servicios de la Banca Comunal elige en Asamblea a su Consejo Directivo (denominado Consejo Comunal), que tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento de los principios y reglamento interno de la asociación y también la de administrar las tareas definidas. Este Consejo lleva el registro de las reuniones y los movimientos de dinero y debe presentar informes al final de cada año. Es necesario un acompañamiento cercano al proceso organizativo del grupo hasta que el mismo esté bien constituido y fortalecido. El rol del oficial de crédito es fundamental para que el grupo alcance su autonomía.

**b) El crédito:** Los primeros créditos conferidos por la Banca Comunal oscilan entre montos de G.100.000 y G.500.000 (entre US\$ 22 y US\$110 a la cotización en el momento observado), a plazos de entre 4 (cuatro) a 6 (seis) meses. Es muy importante que la confianza crezca en cada grupo, ya que es el conjunto quien garantiza solidariamente el pago de la deuda, es decir que si alguno de los integrantes tiene dificultad para realizar los pagos a los que se ha comprometido, es el conjunto el que responde. Los montos van aumentando gradualmente, teniendo en cuenta la capacidad de pago. Es importante resaltar que muchas de las personas que participan de estos procesos están recibiendo el primer crédito de su vida.

Los préstamos de la Banca Comunal tienen un interés de alrededor del 30% anual, que si bien es superior a otros disponibles, es definido calculando el costo de acompañar de cerca todo el proceso, llegando directamente hasta las comunidades que, en muchos casos, están muy alejadas de los centros urbanos. Se debe tomar en cuenta que otros créditos a los que pudieran acceder estas familias, se dan en un marco de informalidad y usura, con tasas de interés mucho mayores y muy desfavorables, absolutamente distintos del servicio que ofrece la Banca Comunal, en el que no solo están contempladas las finanzas, sino también el apoyo para el fortalecimiento personal, familiar y grupal de las clientas.

El crédito que se confiere a cada persona está sujeto a un plan de negocio, de acuerdo con el cual el dinero prestado se destina, generalmente, a la compra de ganado menor. Otras veces, el capital proveído sirve para impulsar pequeños proyectos productivos conjuntos como la elaboración de alimentos que las mujeres comercializan en ferias que han logrado constituir de forma estable (con ayuda de otros componentes del Proyecto, de los Consejos de Desarrollo Distrital y diferentes actores que allí convergen); asimismo, en dichas ferias se ofrece verduras y hortalizas o productos derivados del ganado menor que ellas poseen.

Por el momento no se ha observado que la Banca Comunal haya modificado sustancialmente la situación económica de las familias; pero sí ha representado un medio para el aprendizaje en el campo productivo y organizativo y para el fortalecimiento de capacidades de las mujeres involucradas; ha sido además una fuente de estabilidad importante al haber proveído mecanismos para la obtención de pequeños ingresos de forma sostenida.

c) **El ahorro:** El 10% de los préstamos conferidos debe ser destinado al ahorro; esto además de promover dicha práctica (y la conciencia de su importancia), genera un fondo que permite afrontar eventuales dificultades en el pago de las cuotas. Se ha visto casos en que las mujeres solicitaron préstamos para destinarlos completamente al ahorro, esto se explica al saber que, debido a la distancia que existe entre estas las comunidades rurales y los centros urbanos, la compra de ropa, electrodomésticos e insumos para el hogar se realiza habitualmente de vendedores ambulantes que llegan hasta las casas; y que el hecho de no contar con dinero efectivo para una compra al contado, las obliga a adquisiciones con pago fraccionado bajo un régimen de interés muy desfavorable para ellas. También se ha observado que los grupos emprenden conjuntamente actividades para recaudar fondos que también son destinados al ahorro; o que las clientas utilizan sus ahorros para otorgarse créditos entre sí, agregando un pequeño interés que a su vez destinan al ahorro conjunto.

d) **Charlas educativas:** Las primeras charlas están relacionadas a la conformación y fortalecimiento del grupo; posteriormente se enfocan a temas administrativos o de educación financiera (vinculados al manejo de los movimientos de dinero del grupo); finalmente se abordan temas propuestos por el mismo grupo.

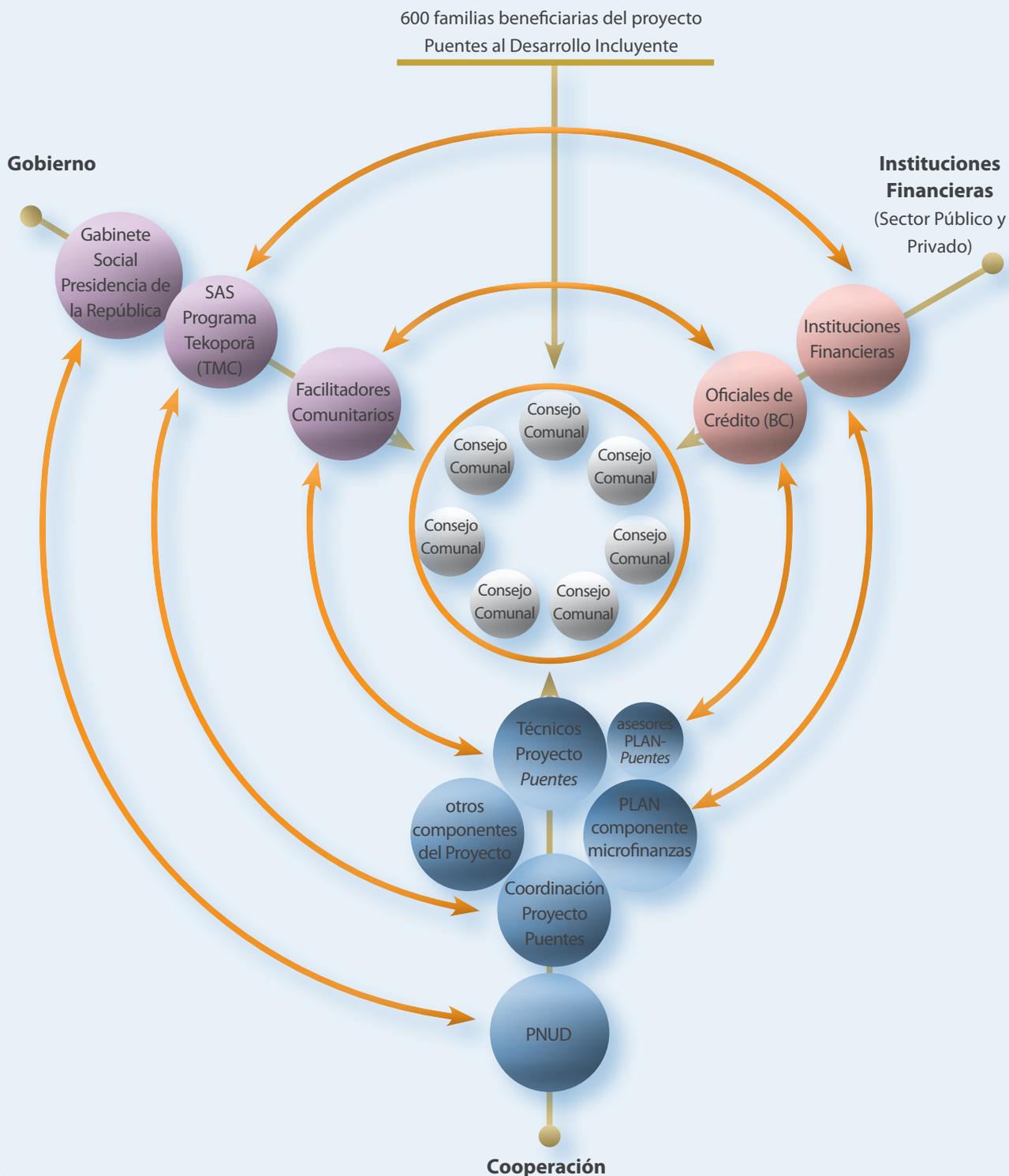
Algunos temas solicitados normalmente son: hábitos de higiene, autoestima, crianza de los hijos e hijas, comercialización de productos y en algunos casos asistencia técnica en temas productivos. Si la institución micro-financiera no posee los conocimientos teóricos o prácticos suficientes, se recomienda realizar una asociación con otra institución (ONG, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Salud, Gobiernos locales, etc.), para ofrecer así los servicios no financieros solicitados por las clientas.

## Mapa de Actores

Al desarrollar la Banca Comunal en el marco del proyecto *Puentes al Desarrollo Incluyente*, se planteó inicialmente la participación de cuatro instituciones financieras que pudieran proveer microcrédito a las 600 familias, pero se logró acuerdos con dos: la Financiera El Comercio (FIELCO) y el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH). Se esperaba la participación de cooperativas locales, pero la limitada cantidad de personal en esas entidades les impidió cumplir el requisito de asignar por lo menos un oficial de crédito aplicado al trabajo, por lo que no se pudo alcanzar el objetivo previsto en un principio. De todas maneras, las dos instituciones que participaron en el proceso fueron suficientes para integrar los 44 grupos de clientes; se llegó a la meta sin mayores inconvenientes, abarcándose a alrededor de 700 asociados.

La Financiera El Comercio ya había desarrollado la metodología de la Banca Comunal junto con PLAN Paraguay en otros puntos del país. Dado su interés en ofrecer este servicio en el departamento de Caazapá, fue muy sencilla la concreción de los acuerdos necesarios. Con respecto al CAH, el proceso fue más complejo: durante las conversaciones previas, esta institución pública inició una serie de reflexiones y evaluaciones del impacto y los recursos disponibles. El CAH se dedica a la provisión de crédito al pequeño productor y también había implementado un proyecto de microcréditos (con ciertas dificultades de las que la institución esperaba

**Gráfico 7. Puentes al Desarrollo Incluyente: Mapa de actores involucrados en la implementación de la Banca Comunal.**  
(Elaboración propia en base al informe del Proyecto)



Fuente: Elaboración Propia

## Cuadro 1: Actores involucrados

ACTORES	SECTOR	FUNCIÓN
PNUD	Cooperación	Coordinación de Puentes al Desarrollo Incluyente
Fondo Fiduciario España-PNUD	Cooperación	Financiamiento
Secretaría de Acción Social	Público	Responsable del Programa Tekoporã (TMC)
PLAN Paraguay	Cooperación	Transferencia de metodología de Banca Comunal
Financiera "El Comercio"	Privado	Implementación de Banca Comunal
Crédito Agrícola de Habilitación	Público	Implementación de Banca Comunal
Consejos Comunales	Sociedad Civil Organizada	Grupos formalizados de clientas

Fuente: Elaboración propia.

extraer aprendizajes significativos). Una vez que se consolidó la confianza en la metodología de la Banca Comunal —tanto en el nivel gerencial como en las oficinas de Caazapá—, en marzo del 2010 el CAH firmó un acuerdo e inició el trabajo.

### Etapas y acciones principales

#### Gráfico 8. Etapas en la implementación de la Banca Comunal



Fuente: Elaboración Propia

El proceso se desarrolló en cuatro etapas que son: i) capacitación a las instituciones financieras involucradas, ii) conformación de Consejos Comunales, iii) concesión de préstamos y promoción de ahorro, iv) seguimiento.

### **1. Capacitación a instituciones financieras:**

La capacitación de las instituciones financieras se dirige a sus gerentes y oficiales con el objetivo de dar a conocer los objetivos, principios, valores fundamentales e impacto esperado de la Banca Comunal, así como procedimientos y condiciones para conferir créditos e información sobre formas para focalizar nuevos clientes en el futuro, entre otros temas.

En esta experiencia en particular, se contó con la colaboración de los facilitadores comunitarios del Programa Tekoporã, quienes tienen la misión de acompañar a las familias que reciben apoyo del Estado. Algunos de estos facilitadores mostraron interés en participar en los talleres de entrenamiento sobre Banca Comunal, y el hecho de haber recibido adiestramiento ayudó en la fluidez de comunicación al momento de llevar la propuesta a las familias en terreno.

Las capacitaciones finalizaron con prácticas de campo en las que los nuevos oficiales de crédito del CAH y FIELCO fueron presentados a los primeros grupos de familias que serían atendidas. La vinculación estuvo a cargo de los facilitadores de Tekoporã y de técnicos trabajando en otros componentes de *Puentes al Desarrollo Incluyente*, con quienes las familias ya tenían una relación de confianza construida previamente; esto ayudó a la celeridad del proceso y fue así que en 15 (quince) días estuvo constituido el primer Consejo asociado a la Banca Comunal.

### **2. Conformación y capacitaciones a Consejos Comunales:**

Cuando un grupo decide organizarse para recibir los servicios de la Banca Comunal se firma el Acta de Constitución del Consejo Comunal, que incluye el nombre que lo identifica y un reglamento de funcionamiento. A partir de dicho momento, los asociados pueden acceder a servicios financieros y no financieros. El grupo debe reunirse cuanto menos una vez al mes, y esto lo fortalece, pues allí se resuelven problemas y se toman decisiones en conjunto. Al inicio, las reuniones son conducidas con apoyo del Oficial de Crédito. Cuando el grupo está consolidado, el Consejo Comunal se regula autónomamente.

Cuando el grupo toma la decisión de conformar un Consejo Comunal, se debe desarrollar al menos cuatro reuniones antes del primer desembolso; el objetivo de esta fase es impulsar la organización del grupo y comunicar con claridad el funcionamiento de la Banca Comunal, los compromisos que asumirán y los beneficios que tendrán. Es recomendable que estas reuniones, que normalmente tienen una duración de entre 45 y 60 minutos, se realicen en el lugar, fecha y horario establecido por la comunidad; así como también es importante respetar los tiempos de proceso de cada grupo.<sup>16</sup>

### **3. Concesión de préstamos y promoción de ahorro:**

Si bien el préstamo se concede a nombre de cada Consejo, las personas que lo integran reciben el dinero de acuerdo con su capacidad de pago; y es el oficial de crédito quien hace las evaluaciones previas para medir esa capacidad. En un mismo grupo, las personas reciben diferentes montos de dinero; la metodología recomienda que en el primer ciclo, los préstamos sean

16. Ibidem.

de G. 100.000 a G. 500.000 (entre 22 y 110 dólares norteamericanos), y que vayan aumentando paulatinamente hasta llegar G. 1.500.000 (aproximadamente 330 dólares norteamericanos); momento en el que se considera que la persona estaría en condiciones de acceder a un crédito individual. Asimismo cada persona destina el 10% de lo recibido a una cuenta de ahorro, lo cual, además de asegurar los recursos que serían necesarios en el caso de que alguno de los asociados no pudiese responder a su compromiso, tiene como objetivo promover la conciencia sobre la importancia de las reservas económicas.

#### 4. Seguimiento:

Además del crédito y el ahorro, la instrucción mensual es clave en este proceso; se ofrece capacitación para que los miembros del Consejo Comunal puedan llevar registros de sus ingresos, del pago de sus cuotas y de sus ahorros; sobre cómo realizar la elección de sus autoridades y confeccionar las actas de su agrupación; y también se promueve el fortalecimiento de los aspectos psicológicos de los participantes. Se ha notado que los Consejos Comunales que han logrado consolidar su organización, pudieron acceder a otros beneficios y encarar nuevos proyectos; en estos casos, el Oficial de Crédito a cargo del grupo actuó como vínculo con otras instituciones de acuerdo con el servicio que se requería.

Durante la etapa de seguimiento se implementan sucesivos ciclos de préstamos de montos que por lo general son cada vez mayores, hasta que se considera que las clientas pueden acceder a otros tipos de crédito.

## Resultados

El proceso de implementación de la Banca Comunal aquí descrito, representa un componente del proyecto *Puentes al Desarrollo Incluyente*. Al observar específicamente el marco lógico del mencionado componente, denominado “micro-finanzas inclusivas”, puede identificarse los siguientes resultados:

### Resultado 1: Conexión de familias en extrema pobreza a mercados financieros sostenibles y de forma replicable.

- Se ha formalizado 44 Consejos Comunales a los cuales se ha transferido conocimientos útiles para la administración de emprendimientos productivos; vinculándolos además a un modelo de organización basado en prácticas democráticas. Debe considerarse que, no obstante haberse previsto la participación de 4 (cuatro) instituciones financieras que debían desarrollar 10 (diez) grupos cada una; y haberse logrado la inclusión de solo 2 (dos) de ellas, el número de Consejos Comunales superó el objetivo inicial, llegando a un 10% más de la cantidad esperada.
- Los Consejos Comunales han colaborado en buena medida con el establecimiento de ferias semanales de productos agrícolas, dispuestos en los centros urbanos de Abaí y Buena Vista, donde las mujeres asociadas a la Banca Comunal ofrecen sus productos. Dichas ferias continúan hasta la actualidad.
- El CAH ha manifestado su intención de redirigir su oferta de crédito hacia los pequeños productores en todo el país, sosteniendo el proceso con la Banca Comunal como metodología; para lo cual ha debido adaptar sus procedimientos. El CAH replicó la experiencia obtenida en el marco del proyecto *Puentes al Desarrollo Incluyente* en otras zonas del país con apoyo del BID, mediante un proyecto para conformar alrededor de 200 grupos en distintos puntos del territorio nacional, llegando a entre

3.000 a 4.000 personas en forma directa. Asimismo, un nuevo proyecto del PNUD apoya hoy al CAH para la conformación de 140 nuevos Consejos Comunales lo que beneficiaría a otras 2.100 personas.

### Resultado 2: Fortalecimiento de asociaciones de jóvenes y mujeres.

- Cada mes, el oficial de crédito responsable imparte al menos 1 (un) taller de capacitación a cada Consejo Comunal sobre temas tan variados como: planeamiento y administración de micro-emprendimientos productivos, cuestiones de género, alimentación en el hogar, cuidados de los hijos e hijas, autoestima, entre otros. Teniendo en cuenta que se ha trabajado con 44 Consejos Comunales y que hasta el momento de la evaluación se había desplegado 3 ciclos de crédito (lo que corresponde mínimamente a 10 talleres por Consejo); se constata la conducción de por lo menos 440 talleres; la participación en los mismos es requisito para todos los miembros.
- No se ha restringido la integración de hombres interesados en acceder a créditos mediante la Banca Comunal, pero la participación de mujeres ha sido ampliamente mayor (75%).
- La aprobación de los préstamos está sujeta a la definición de un plan de negocios, confeccionado en base a proyecciones para la adquisición de insumos necesarios en emprendimientos productivos viables; o al aprovechamiento de los recursos con que cuenta cada cliente. Se constata el buen desarrollo de los proyectos definidos, al evaluar la morosidad (solo 300 mil guaraníes, menos de 67 US\$), despreciable en relación al volumen total de las operaciones (180 mil US\$); lo que indica el éxito de los micro-emprendimientos propuestos.

### Resultado 3: Provisión de servicios financieros micro-financieros a la población meta del proyecto.

**Cuadro 2: Operaciones de Banca Comunal – Buena Vista y Abaí (Montos de Dinero en Guaraníes)**

Distrito	Cant. Grupos	Total Socios	Hombres	Mujeres	Monto Desembolsado	Mora
BuenaVista	15	197	13	184	149.240.000	300.000
Abaí	29	513	163	350	653.220.000	0
<b>Totales</b>	<b>44</b>	<b>710</b>	<b>176</b>	<b>534</b>	<b>802.460.000</b>	<b>300.000</b>

Fuente: Resumen en base a cuadros de resultado. Informe final del componente *Microfinanzas Inclusivas, proyecto Puentes al Desarrollo Incluyente*.

- El CAH (en BuenaVista) y FIELCO (en Abaí); han desembolsado en conjunto —en 18 meses aproximadamente— un monto de más de 802 millones de guaraníes (cerca de 180 mil US\$), de los cuales el 10% representa el nuevo ahorro con que cuentan las 710 personas usuarias en los dos distritos.

## Aprendizajes y Recomendaciones

1. Algunas instituciones financieras locales (o sucursales en la zona de la intervención), al ser oficinas pequeñas, no cuentan con un plantel extenso, o con recursos para contratar personal que inicialmente pudiera capacitarse en la metodología de la Banca Comunal. Esto dificultó la designación de oficiales de crédito en dos instituciones financieras; lo que finalmente las excluyó del proceso impulsado en Caazapá.

**Se recomienda** prever una línea de financiamiento para las instituciones (o sucursales locales) que estarán involucradas; de forma que sea posible apoyarlas en el caso que se presente esta dificultad y así se facilitará su inclusión en el proceso de transferencia de la metodología.

2. La Banca Comunal representa una oportunidad para la inclusión de género en poblaciones afectadas por la pobreza, lo que ha podido ser comprobado en la experiencia de este Proyecto (que se inserta en el campo de acción de las TMC). La Banca Comunal incluye una metodología precisamente definida, en base a un marco conceptual ampliamente desarrollado y comprobado; que ha dado por resultado una mayor participación femenina en el campo productivo y nuevas fortalezas personales y organizativas en las mujeres. En Paraguay las TMC están en proceso de construir un enfoque de género más integral; en este sentido, aún se perciben algunos vacíos metodológicos que muchas veces podrían derivar en planteos parciales sobre inclusión de género por parte de las organizaciones que ofrecen servicios a las personas atendidas por aquellos programas; haciéndose visible una tendencia general a dar respuestas muy diversas con respecto al tema, difíciles de encarar como proceso, con problemas para su evaluación y seguimiento..

**Se recomienda** conducir estudios sobre género que aporten a la definición de métodos de trabajo que faciliten la inclusión social de las mujeres en situación de pobreza –en consonancia con las políticas públicas. En esta experiencia se ha visto el importante rol que pudiera asumir la academia para la definición de estrategias de desarrollo social (en el caso que lograra ser vinculada a los órganos del Estado encargados del tema). Por otra parte la Banca Comunal, representa una metodología que al tiempo de promover la generación de ingresos y el fortalecimiento personal de mujeres en situación de pobreza, abre un camino para el estudio de sus efectos e impacto, en la búsqueda de un desarrollo progresivo de acciones para la inclusión de género.

3. Las iniciativas que promueven la superación de la pobreza en Paraguay; y que se desarrollan conjuntamente con la población afectada, pocas veces integran todos los aspectos que involucran a las personas que atienden (por ejemplo abarcan aspectos económicos sin abordar los psico-sociales; o bien se concentran en el fortalecimiento del tejido social –o la mera mejora de cultivos–sin atender a la generación de ingresos dentro de una lógica de producción que provea autonomía económica a las familias afectadas, por citar algunos casos); convirtiéndose esto en una constante que es opuesta a la intervención integral propuesta por *Puentes al Desarrollo Incluyente*. Esto eventualmente provoca que los actores involucrados, planteen abordajes estrictamente sectoriales; lo que deriva en el requerimiento de una mayor aplicación de energía en las tareas de articulación y coordinación necesarias para el buen desarrollo del trabajo. **Se recomienda** incluir a todos actores involucrados en diferentes niveles y de todos los sectores (público, privado, cooperación); promoviendo la divulgación de diferentes puntos de vista, la retroalimentación de la información, la mejor división de funciones y coordinación de actividades; lo que debería poder reflejarse finalmente en acuerdos formalizados a la luz de las políticas ya definidas con respecto al tema.

## Testimonios

*“Es una gran ayuda para la familia el trabajo que hago. Hay veces que por aquí no hay mucho trabajo, ocasionalmente alguna changa para los varones, pero no es permanente; cuando las cosas no están bien, mi trabajo es de gran ayuda, lo que puedo aportar sirve de mucho. Trato de asistir a todas las reuniones que se realizan porque así aprendo muchas cosas. Los técnicos van a las reuniones y se encargan de formar los comités con las ‘feriantes’, nos enseñan a devolver el dinero que prestamos de la Banca Comunal, nos enseñaron a comprar cosas y vender para que nuestro dinero tenga movimiento y así podamos devolverlo en fecha”.*

Viviana Reyes, clienta de la Banca Comunal. Comunidad de Japepo, distrito de BuenaVista.

---

*“Una vez que las mujeres están de acuerdo, firman un acta de constitución del grupo; posteriormente se realiza una visita para confeccionar in situ el Plan de Negocios y posteriormente el desembolso. Esto se realiza en el domicilio y se toma nota de todo lo que tienen de ingreso y egreso; de acuerdo a eso se les brinda el crédito, de acuerdo a su capacidad y en qué van a invertir.*

*Para el desembolso, lo que pedimos es que firmen los documentos correspondientes y luego nos acompañan la Presidenta y la Tesorera hasta la ciudad de San Juan Nepomuceno para efectivizar el cheque; entonces volvemos para la entrega a cada uno como corresponde: en efectivo”.*

Mirna Báez – Oficial del Crédito Agrícola de Habilitación, aplicada a Banca Comunal.

---

*“Al implementar la Banca Comunal en el marco del proyecto “Puentes”; se empezó por trabajar muy profundamente con las instituciones financieras para que vieran que existía un mercado que no estaba siendo atendido, esta etapa no fue fácil y hubo que dedicarle tiempo. Es clave dedicarle el tiempo necesario a la capacitación de las instituciones financieras involucradas y que ese tiempo esté contemplado en la planificación.*

*La Banca Comunal entró a las comunidades después de otros componentes del proyecto, en un momento en que las mujeres ya habían adquirido ciertos conocimientos sobre lo productivo, en una situación donde el crédito era necesario para seguir impulsando sus avances. Con esta experiencia se demostró la capacidad de las mujeres, lo que permitió reflexiones dentro de las instituciones financieras y sorprendió a las mismas clientas”.*

Ofelia Valdez – Asesora de seguridad financiera, PLAN Paraguay.

---

*“Estamos implementando una nueva tecnología de crédito que es la Banca Comunal y estamos tomando clientes que también están siendo asistidos por el programa Tekoporã, planteando todo un esquema de migración de la tecnología financiera tradicional que tenía el CAH, que consistía básicamente en el crédito supervisado, a la tecnología de micro-finanzas, haciendo uso de la tecnología de la Banca Comunal; que no solo propone el servicio crediticio, sino que también permite hacer una fuerte promoción del servicio de ahorro.”*

José Marcelo Brunstein, Presidente del Crédito Agrícola de Habilitación (CAH).



## Conclusiones

Son muy variadas las acciones que pudieran emprenderse como parte de las políticas públicas para atender a las personas en situación de pobreza e indigencia. Entre ellas, las Transferencias Monetarias Condicionadas han demostrado ser efectivas para avanzar hacia la provisión de Derechos y el fortalecimiento del capital social en la población afectada.

Sin embargo, en el despliegue de la experiencia aquí descrita, se ha logrado identificar la efectividad que puede tener encarar las variadas acciones posibles de forma articulada, desde un enfoque integral de la pobreza, para así impulsar un modelo que ayude a las personas asistidas por programas de TMC; a acceder a oportunidades de edificar Desarrollo Humano en sus comunidades.

El enfoque integral que se menciona y el modelo de desarrollo humano que éste ha demostrado ser capaz de generar, conciben con los nuevos diseños de Sistemas de Protección Social que vienen construyéndose tanto en Paraguay como en otros países de la región; de acuerdo con los cuales las TMC deberían asumir la función de “bisagra” hacia otros programas que pudieran cubrir más ampliamente las necesidades de las familias a las cuales acompañan.

En este contexto, la implementación de la Banca Comunal—en articulación con otras acciones que potenciaban a un grupo de familias que estaban siendo asistidas por el programa de TMC Tekoporã—aportó una vía para la real inclusión social de mujeres; mediante el fortalecimiento de sus capacidades personales, organizativas y productivas.

La Banca Comunal representó, por lo tanto, mucho más que sólo una metodología para la democratización del acceso al crédito, sino que además contribuyó a poner en cuestionamiento ciertas prácticas culturales negativas cuya superación forma parte de un proceso efectivo de erradicación de la pobreza.

Los buenos y rápidos resultados al implementar la Banca Comunal, han sido posibles mediante la sinergia construida por diferentes líneas de acción autónomas pero complementarias.

De la experiencia de implementación de Banca Comunal que aquí se relata, se espera ver por lo menos dos efectos en el mediano plazo: i) que dicha experiencia pueda ser replicada en otros puntos del país, cubriendo una mayor cantidad de personas; y ii) que los aprendizajes obtenidos colaboren a la institucionalización del sistema de protección social que el Estado ha lanzado recientemente.



## Lecturas Recomendadas

Oficina de Desarrollo Humano PNUD Paraguay. **“NOTAS SOBRE DESARROLLO HUMANO”**. Nº 5, Asunción, Octubre 2009. [<http://www.undp.org.py/dh/fotos%5Cpublicaciones4%5Cndh%5Cndh5.pdf>]

PNUD/UNICEF/UNFPA. **“LA POBREZA Y LOS ODM EN EL PARAGUAY: ESCENARIOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS”**. Asunción, 2008. [[http://content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/?jsessionid=anToZ6d7qRH9?asset\\_id=2485354](http://content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/?jsessionid=anToZ6d7qRH9?asset_id=2485354)]

Gabinete Social de la Presidencia de la República del Paraguay. **“PARAGUAY PARA TODOS Y TODAS; PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO SOCIAL 2010-2020”**. Asunción, 2009. [[http://www.presidencia.gov.py/gabinetesocial/?page\\_id=45](http://www.presidencia.gov.py/gabinetesocial/?page_id=45)]

Juliana Martínez Franzoni / Koen Voorend. **“TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, REGÍMENES DE BIENESTAR E IGUALDAD DE GÉNERO: ¿BLANCOS, NEGOS O GRISES?”**. Instituto de Investigaciones Sociales Universidad de Costa Rica, 2012.

Plan Paraguay. **“GUÍA METODOLÓGICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE BANCAS COMUNALES EN PARAGUAY”**. Asunción, 2011

SAS/CECTEC. **“PROGRAMA TEKOPORÃ, CUADERNO PEDAGÓGICO PARA FACILITADORES/AS COMUNITARIOS”**. Asunción, 2010. [<http://www.giz-programapy.org/Library/libros/bajar/TerceraEtapaOK.pdf>]

Simone Cecchini / Aldo Madariaga. **“PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, BALANCE DE LA EXPERIENCIA RECIENTE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE”**. CEPAL - Santiago de Chile, 2011. [<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/44126/Programas-transferencias-Condicionadas-ALC-95.pdf>]





## Siglas y acrónimos

**BC:** Banca Comunal.

**CAH:** Crédito Agrícola de Habilitación.

**CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

**DGEEC:** Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos.

**FIELCO:** Financiera “El Comercio”.

**ODM:** Objetivos de Desarrollo del Milenio.

**PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

**SAS:** Secretaría de Acción Social.

**SCO:** Sociedad Civil Organizada.

**TMC:** Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad.

**UNFPA:** Fondo de Población de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés).

**UNICEF:** Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (por sus siglas en inglés).

**La experiencia viaja, cruza fronteras,  
y añade valor a los programas:**

Hemos emprendido la tarea de “Compartir Conocimiento” guiados por un concepto básico: muchas de nuestras experiencias pueden ser útiles para otros en la región. La experiencia puede viajar, cruzar fronteras, y añadir valor al trabajo de los demás.

Esta serie de publicaciones es el canal elegido para este propósito y, por supuesto, es el resultado de un esfuerzo compartido que incluyó el desarrollo de una metodología para agilizar la sistematización y el intercambio del conocimiento. En la iniciativa han participado colegas de Gobiernos Nacionales y Locales, Oficinas de País de PNUD, expertos temáticos, y los equipos temáticos del Centro Regional para América Latina y el Caribe del PNUD.

Lo visible es sólo la punta del iceberg. En este caso, las publicaciones son sólo una parte de “Compartir Conocimiento”. Son una presentación sintética de opciones de programación y aspectos relevantes de cada experiencia. Nos cuentan, de manera resumida, “cómo se hizo el programa y cómo se hace”. Cada experiencia cuenta con una rica y detallada documentación en línea (documentos de proyectos, evaluaciones, informes, datos relevantes, etc.). Estas herramientas contribuyen a transferir, recrear y adaptar el programa sistematizado, la realidad suele retornos.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es la red de las Naciones Unidas que coopera con pueblos y Estados de todo el mundo para atender las necesidades del desarrollo y lograr un nivel óptimo de calidad de vida para las personas. Presente en 166 países, el PNUD trabaja con gobiernos e instituciones nacionales y regionales, la sociedad civil, el sector privado, los medios de comunicación y un amplio grupo de actores para ayudar a encontrar soluciones propias a los retos del desarrollo humano. En los países donde PNUD tiene presencia enfoca su cooperación hacia los siguientes temas: Gobernabilidad democrática, Reducción de la pobreza, Prevención y recuperación de las crisis, Energía y medio ambiente, Género y VIH/SIDA.



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

**Centro Regional para América Latina y el Caribe**  
Unidad de Gestión de Conocimiento

<https://www.regionalcentrelac-undp.org>  
<https://undp.unteamworks.org/node/76466>