



---

# El Semáforo de Eliminación de la Pobreza

---

## JAVIER MARTIN CAVANNA

Director y fundador de la Fundación Compromiso y Transparencia y presidente-editor de la revista Compromiso Empresarial, publicación líder en temas de innovación social. Actualmente es profesor asociado del IE en el área de RSC y de la Cátedra Inditex de RSC de la Universidad de La Coruña. Fue director general de la Fundación Codespa. Licenciado en Derecho por la Universidad de Navarra, P.D.D por el IESE, diplomado en "Strategic Perspectives in Non-profit Management" por Harvard Business School y en Microfinanzas por el Instituto de Boulder. Ha publicado numerosos artículos y casos prácticos relacionados con buen gobierno y responsabilidad social empresarial. Recibió el Premio Accenture al mejor artículo en temas de innovación y economía y el Premio Forética al mejor artículo en temas de responsabilidad corporativa.

---

---

# **El Semáforo de Eliminación de la Pobreza**

---



**“El Semáforo de  
Eliminación de la Pobreza”**

Depósito legal:  
DC2019001717

ISBN:  
978-980-422-156-9

Editor:  
CAF

Autor:  
Javier Martín Cavanna

Coordinadores:  
Ana Mercedes Botero  
Andrea Castaño

Diseño:  
GOOD;) Comunicación para el desarrollo sostenible

© 2019 Corporación Andina de Fomento

Impreso en Colombia

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF

Esta publicación puede descargarse gratuitamente en [scioteca.caf.com](http://scioteca.caf.com)

---

# **El Semáforo de Eliminación de la Pobreza**

---



# Índice

---

6	Prólogo
8	El Semáforo de Eliminación de la Pobreza
10	Del producto interior bruto al Índice de Desarrollo Humano
12	Las dimensiones faltantes de la pobreza
14	¿A quién ayudar?
17	Innovación Social
17	La Fundación Paraguaya
20	Los límites del microcrédito
21	Pero, ¿qué significa ser pobre?
23	El Semáforo: desgranando la pobreza
27	La tecnología al servicio del desarrollo integral
28	Levantando la información
29	La encuesta de Inma
34	Medir para transformar
35	Los Semáforos de Jessica, Melania y Nilda
38	El Cerrito: aplicando el Semáforo a un territorio
40	Mi baño, mi cocina y mi sonrisa feliz
44	Las empresas adoptan el Semáforo
48	Gestionando el crecimiento
51	La comunidad del Semáforo
53	Conclusiones y recomendaciones
60	El camino recorrido

---

# Prólogo

---

Esta historia comenzó mucho antes de que sus protagonistas se encontraran. Desde la antigua Dirección de Desarrollo Cultural y Comunitario, que luego dio paso a la Dirección de Innovación Social (DIS) de CAF - banco de desarrollo de América Latina, se venía explorando en el vasto mundo de las iniciativas sociales, buscando aquellas que se destacaran por su novedad y su capacidad de generar impactos sociales sostenibles. Esta búsqueda facilitó el apoyo, la participación y el aprendizaje de un número significativo de experiencias de desarrollo local, en las cuales las comunidades y los agentes de cambio han sido los protagonistas. En este sentido, sobresale la Fundación Paraguaya como uno de los actores de la sociedad civil más innovadores de América Latina.

Entre mi contacto inicial con su Director, Martín Burt, y el primer encuentro de los respectivos equipos en Asunción transcurrieron unos meses, durante los cuales la DIS investigó, discutió –por qué no decirlo, dudó– sobre la posibilidad de promover una iniciativa en común con la Fundación. En general, en el seno de la Dirección se trata de tener un mínimo de certeza sobre la viabilidad de alguna iniciativa para emprender, entre otras cosas, para no generar expectativas que después se vean frustradas.

La página web de la Fundación nos informó sobre los distintos programas que manejaban, todos bien concebidos y llevados con buen tino en la práctica, pero era necesario escoger un punto de entrada para establecer la alianza. Con esta información a la mano y una predisposición positiva a “hacer algo juntos”, la DIS viajó a Asunción para un primer encuentro, el cual arrojó resultados muy positivos, en particular con relación al Semáforo de Eliminación de Pobreza, una de las iniciativas más interesantes de la Fundación. A partir de esa misión, se forjó una alianza estratégica con la Fundación, que hoy se concreta exitosamente con la réplica del Semáforo en varios países de América Latina, ajustándolo de forma innovadora a sus contextos geográficos y culturales.



El Semáforo es un instrumento que permite a las familias medir su nivel de pobreza e identificar estrategias personalizadas para solucionar sus carencias específicas. Una herramienta educativa que responde perfectamente a la necesidad de la DIS de medir pobreza de manera diferente, incorporando a los colectivos vulnerables en la medición de su propia situación y empoderándolos para asumir la responsabilidad de su propio desarrollo y superación.

Con este estudio, la DIS pretende compartir con la Fundación Paraguaya el conocimiento capturado durante la construcción e implementación de la iniciativa, poniendo al lector en los zapatos del autor mediante el método conocido como *storytelling*. Esperamos que esta publicación sea un referente de utilidad para la generación de nuevos modelos de innovación social y políticas públicas más inclusivas, que promuevan más y mejores oportunidades, particularmente para los más vulnerables.

Ana Mercedes Botero  
Directora Innovación Social



# El Semáforo de Eliminación de la Pobreza

---

El diálogo entre Sissy Jupe y Luisa, recogido en la novela *Tiempos difíciles*, de Dickens, se ha usado con frecuencia para poner de manifiesto las limitaciones de los modelos utilizados para medir la riqueza de los pueblos y las contradicciones de la filosofía utilitarista.

–Y nos dijo el profesor M’Choakumchild: “Mirad: suponed que esta escuela es la nación y que en esta nación hay cincuenta millones en dinero. ¿Es o no una nación próspera? Niña número veinte, ¿es una nación próspera esta, y estáis o no estáis vos nadando en la prosperidad?”.

–¿Y qué le contestaste? –pregunto Luisa.

–Señorita Luisa, le contesté que no lo sabía. Me pareció que no estaba en condiciones de afirmar si la nación era o no era próspera y si yo estaba nadando en la prosperidad, mientras no supiera en qué manos estaba el dinero y si me correspondía a mí una parte. Pero esto era salirse de la cuestión. Al parecer no podía representarse con números –contestó Sissy enjugándose las lágrimas.

–Cometiste un gran error –contestó Luisa.

Pese a los avances de la ciencia estadística desde los tiempos de Dickens, medir la prosperidad sigue siendo una tarea compleja. En efecto, mucho se ha progresado en refinar las herramientas analíticas y en acotar

el campo de aplicación de las mismas, pero todavía estamos lejos de compartir las conclusiones.

Si escuchamos a las ONG y a los organismos de ayuda al desarrollo, la impresión es que las cosas no pueden ir a peor; en lugar de avanzar retrocedemos. La desigualdad entre ricos y pobres parece aumentar con el tiempo, y los esfuerzos por eliminar la pobreza dan la impresión de resultar baldíos. Todo esto, con independencia de que responda o no a la verdad, contribuye a generar un clima de desconfianza hacia la ayuda y hacia quienes tratan de canalizarla. Como señala Hans Rosling, en su último libro póstumo, *Factfulness*<sup>1</sup>, el pesimismo compulsivo termina generando parálisis.

Por otra parte, si consultamos los informes más fiables, no es esa la conclusión que se extrae. En la actualidad –según el último Informe de Desarrollo Humano (IDH) del 2018– la mayoría de las personas son más longevas, tienen un nivel mayor de educación y más acceso a bienes y servicios que nunca. Pero si bien es cierto que, en términos generales, hay avances, ese progreso no ha sido igual para todas las personas. Cuando la información se desagrega, señala el mismo informe<sup>2</sup>, se descubren grandes desigualdades.

Parece pues que, a pesar del reproche de Luisa, Sissy Jupe no andaba tan descaminada.

---

## Del producto interior bruto al Índice de Desarrollo Humano

Como es sabido, el principal indicador para medir el desarrollo de los pueblos ha sido el Producto Interior Bruto (PIB). La medición del PIB surge intelectualmente durante la crisis del 29. La administración Roosevelt intentaba sacar al país de la Gran Depresión, y lo primero que intentó fue comprender la situación real del país, pues los responsables de la política económica, aparte de confirmar que la nación no iba bien, desconocían la dimensión real del problema. En este contexto es cuando Simon Kuznets

---

1 Hans Rosling es un doctor y estadístico sueco que evidenció cómo los prejuicios y un mal uso de los datos condicionan la visión de los problemas del mundo. En su último libro (*Factfulness*. Diez razones por las que estamos equivocados sobre el mundo. Y por qué las cosas están mejor de lo que piensas; Editorial Deusto, 2018) explica que pese a todas sus imperfecciones, la realidad económica y social del mundo es mucho mejor de lo que pensamos.

2 [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018\\_summary\\_human\\_development\\_statistical\\_update\\_sp.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_summary_human_development_statistical_update_sp.pdf)

crea el sistema unificado norteamericano de contabilidad nacional y elabora el PIB, un indicador para medir el valor monetario de la producción de bienes y servicios finales de un país durante un periodo determinado.

El PIB fue usado desde entonces como termómetro para medir el bienestar material de una sociedad y como una prueba, si este es positivo, de que las políticas económicas aplicadas eran las adecuadas. Sin embargo, el propio Kuznets advirtió desde el principio sobre las limitaciones del PIB y el riesgo de simplificar la realidad utilizando este indicador como sinónimo de bienestar social: “es muy difícil deducir el bienestar de una nación a partir de su renta nacional”.

Kuznets no ha sido el único en criticar el uso indiscriminado del PIB. Muchos otros economistas, después, han señalado la insuficiencia del PIB como medida del progreso y desarrollo de los países; el economista Amartya Sen, probablemente, es el más conocido e influyente de este grupo. De acuerdo con Sen, que al igual que Kuznets obtuvo el Premio Nobel de Economía, el progreso y el desarrollo de las naciones es un proceso que consiste fundamentalmente en la expansión de las libertades individuales más que en el aumento de la renta o el bienestar material.

Esa concepción tiene dos importantes consecuencias en la discusión sobre los sistemas y metodologías de la medición: 1) La razón de la evaluación: el resultado final del desarrollo, bienestar o calidad de vida debe medirse en función del aumento de las libertades de los individuos, y 2) La razón de la eficacia: el desarrollo depende totalmente de la libertad de iniciativa de los individuos.

Las aportaciones de Amartya Sen, junto con las de otros economistas, en especial el pakistaní Mahbub ul Haq, tuvieron una gran influencia en la elaboración, en los años noventa, de los Informes sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

De acuerdo con este nuevo enfoque, el desarrollo humano se concibe como un proceso por el que una sociedad mejora las condiciones de vida de sus ciudadanos, a través de un incremento de los bienes con los que puede cubrir sus necesidades básicas y complementarias, y de la creación de un entorno en el que se respeten los derechos humanos de todos ellos.

Los informes del PNUD, de acuerdo con esta nueva visión, crearon un nuevo indicador para medir el desarrollo: el Índice de Desarrollo Humano (IDH), un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros

principales: vida larga y saludable (esperanza de vida), educación (tasa de alfabetización de adultos y tasa de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de educación obligatoria) y nivel de vida digno (PIB per cápita, PPA).

Los Informes de Desarrollo Humano del PNUD contribuyeron, en la década de los noventa, a ampliar sustancialmente el estrecho espectro de medición del indicador del PIB, incluyendo variables tan importantes como la cobertura de las necesidades básicas o el respeto de los derechos humanos. Solo era cuestión de tiempo que otras preocupaciones e inquietudes, relacionadas con el progreso social y el bienestar, se integrasen paulatinamente en la paleta de medición.

La primera variable que se añadió a los nuevos termómetros del bienestar, como era previsible, fue la relativa a las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad. Los IDH ofrecen una información estática del bienestar o la calidad de vida de los países, pero no proporcionan datos sobre el futuro o, más concretamente, los recursos y capacidades de que dispondrán las generaciones futuras. La mayoría de los nuevos modelos de evaluación incorporan la variable de sostenibilidad o huella ecológica.

En el año 2010 el PNUD, en colaboración con la Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano (OPHI) de Oxford, elaboró el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) o Índice Multidimensional de Pobreza (IMP), que completó y substituyó en parte los índices que venía utilizando el IDH para medir la pobreza.

El IPM consta de 10 indicadores, agrupados en tres áreas: educación, asistencia sanitaria-salud y calidad de vida-bienestar social. Una persona se considera pobre si no tiene acceso en al menos 30 % de los indicadores ponderados. La intensidad de la pobreza viene expresada por la proporción de los indicadores a los que no se tiene acceso.

---

## Las dimensiones faltantes de la pobreza

Como parte de estos esfuerzos para tratar de ampliar el concepto de pobreza y comprender mejor las interrelaciones entre sus diferentes dimensiones, en el año 2016 la Dirección de Innovación Social de CAF y la

OPHI de la Universidad de Oxford elaboraron un estudio con el sugerente título de *Las dimensiones faltantes de la pobreza*<sup>3</sup>, en el que proponían la incorporación de nuevos indicadores en los estudios sobre la pobreza, que permitieran captar dimensiones generalmente ausentes en los análisis que se realizan sobre este complejo fenómeno social.

Esta publicación abrió una nueva perspectiva sobre la consideración de la pobreza como fenómeno multidimensional con la incorporación de nuevas dimensiones. Así, por ejemplo, el reporte recomendaba incluir en las futuras mediciones aspectos como el bienestar psicológico, la seguridad física, no sentir vergüenza o humillación, el empoderamiento, la conexión y relaciones sociales, junto con otros, como la calidad del empleo.

–La ausencia de estos datos –explica Ana Botero– produce una discrepancia entre la forma de medir la pobreza y cómo las personas en situación de escasos recursos viven su situación. Advertir sobre ello e impulsar el debate acerca de la necesidad de complementar las mediciones tradicionales con información sobre estas dimensiones, son los objetivos centrales de este estudio, así como contribuir con la formulación de proyectos, programas y construcción de políticas públicas de desarrollo más efectivas.

Tal como puede leerse en las páginas del informe, la falta de indicadores internacionales de esta índole representa un cuello de botella crítico para que los estudios empíricos logren perfeccionar la medición de la pobreza.

–Uno de los principales retos de estas dimensiones –explica Mireya Vargas, coordinadora del estudio– está relacionado con su medición, es decir, con la posibilidad de contar con un acervo de datos que permita análisis más complejos para la comprensión de la pobreza como un fenómeno multidimensional. Al tratarse de variables subjetivas, en los próximos años habrá que encontrar mecanismos más adecuados para entender estas nuevas dimensiones, e incluirlos en las mediciones internacionales o nacionales que permitan entender y comparar la pobreza.

En efecto, como en su día advirtió Amartya Sen, los indicadores, en ocasiones, pueden ocultar más de lo que revelan. Además, una cosa es captar información, y otra, compararla y analizarla con el fin de fijar prioridades. Es mucho más sencillo comparar oportunidades que satisfacciones o utilidades. Las oportunidades se prestan más fácilmente a una compara-

---

3 “Las dimensiones faltantes en la medición de la pobreza”. Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), & CAF (2016). Bogotá.

ción interpersonal, el grado de satisfacción o la utilidad presentan muchos más problemas (*vid. ¿A quién ayudar?*).

---

### ¿A quién ayudar?

En su conocido libro *Desarrollo y libertad*, Amartya Sen ilustra con un ejemplo las dificultades prácticas relacionadas con la información que se considere relevante y a la que deba concedérsele más peso en el diseño de las políticas públicas. Imaginen a Helena, una importante directiva con tres niños, que decide contratar a alguien que le ayude en las tareas domésticas. Le llega información sobre tres candidatas: Clara, Marta y María.

Helena es una persona sensible y se da cuenta de que la crisis económica está afectando a muchas familias. Ya que necesita contratar a alguien, le gustaría acertar con la decisión y emplear a aquella que más lo necesite. Se entera de que las tres son pobres. Después de hacer algunas averiguaciones, confirma que Clara es la más pobre de las tres, y toma la decisión de contratarla.

Pero su vecina Rosa le comenta que Marta acaba de tener un descalabro económico, y aunque no es tan pobre como Clara, la situación le ha provocado una depresión profunda. Ahora Helena se inclina por contratar a Marta, pues es la que más triste está de las tres y a quien más podría beneficiar el trabajo; además, la diferencia de renta entre las tres no es muy grande.

Cuando ya está decidida, alguien le advierte que María padece una enfermedad crónica, y que con los ingresos del empleo podría conseguir mejorar sustancialmente su calidad de vida. María es una persona acostumbrada a convivir con la enfermedad y la pobreza, y lleva su situación con mucha dignidad. La vida le ha enseñado a no quejarse y a trabajar duro. Helena se pregunta qué decisión debería tomar, pues el hecho de que María no se queje y no le afecte anímicamente su situación (no está tan triste como Marta), no puede ser un obstáculo para negar la realidad de su enfermedad. ¿Por qué va a castigar a María por sobrellevar su enfermedad con señorío?



Con esta sencilla parábola (simplificación de la narración que se encuentra en el capítulo 3 de *Desarrollo y libertad*), el Premio Nobel de Economía intentaba plantear algunas de las dificultades relacionadas con la valoración y el peso que debe darse a la información. El caso mencionado presenta tres enfoques diferentes de abordar los problemas sociales.

Los partidarios de ayudar a Clara se podrían encuadrar en las posiciones igualitaristas. Su criterio decisorio es el nivel de renta. Para ellos lo más importante sería el PIB. Los defensores de Marta, sin embargo, se encuadrarían en la escuela utilitarista, donde militan los actuales promotores del bienestar subjetivo. Por último, se encuentran los que apuestan por María, que se situarían más cerca del grupo que defiende la necesidad de mejorar las oportunidades o capacidades.

Como se puede ver, es importante reconocer que cuando se abordan problemas relacionados con la medición de la calidad de vida, la pobreza o el bienestar, se está aceptando, implícita o explícitamente, una determinada escala de valores o filosofía.

Ninguno de los tres enfoques tiene carácter absoluto. Es necesario conocer su potencial y limitaciones. En concreto, a los modelos de medición de la satisfacción (versiones de las teorías utilitaristas) hay que reconocerles como elementos positivos la importancia que conceden a los resultados y a las consecuencias de las políticas y el funcionamiento de las instituciones. Como principales elementos negativos, se puede mencionar su falta de consideración por los principios o medios para conseguir esos resultados, y el hecho de que la satisfacción total sea la suma agregada de los individuos, sin prestar atención a la distribución de esa satisfacción y, por tanto, a la desigualdad entre los individuos.

Con la finalidad de lograr una medición más acertada de la pobreza en América Latina, en ese estudio se presentan seis dimensiones que deberían complementar las que se utilizan en la actualidad:

1. Empoderamiento y agencia: relacionadas con la autonomía, autodeterminación, liberación, participación y confianza en uno mismo.

2. Seguridad física: la carencia de esta dimensión es una de las principales limitantes del desarrollo humano y de una vida en libertad. La violencia es un problema de salud pública, una seria restricción de los derechos humanos y un obstáculo para el desenvolvimiento efectivo de la convivencia.
3. Capacidad de ir por la vida sin sentir vergüenza: su relación con la pobreza es relevante por valores intrínsecos e instrumentales. La estigmatización social de la pobreza, la discriminación, la humillación o la pérdida de dignidad son graves limitantes para generar capacidades que superen dicha condición.
4. Calidad del empleo: se incluyen cuatro ámbitos que reflejan el bienestar de las personas en el trabajo: protección, ingreso, seguridad laboral y uso del tiempo.
5. Conectividad social: referida a las relaciones interpersonales, y redes de protección y afectivas. Su ausencia produce aislamiento y soledad social.
6. Bienestar psicológico: contempla capacidades emocionales y aspectos relacionados con el sentido, significado y satisfacción de la vida.

Si estas dimensiones no se toman en consideración, indica el estudio, se corre el riesgo de no comprender la pobreza en todas sus variantes, ya que cada una de ellas está conectada con aspectos de sus vidas que las personas pobres más valoran y tienen razones para hacerlo.

Si bien existe un amplio consenso entre los expertos sobre los avances teóricos que se han producido en la última década para ampliar la perspectiva de la pobreza y la necesidad de enriquecer las métricas de medición, desde el punto de vista práctico, los avances siguen siendo muy modestos. Una cosa es enriquecer el campo teórico, y otra, muy diferente, aterrizar esos avances en la realidad.

La medición de todas esas “nuevas dimensiones de la pobreza” plantea muchos retos desde el punto de vista práctico: ¿Qué procedimiento se utiliza para recoger esa información? ¿Qué costo tiene? ¿A quién debe preguntarse? ¿Qué utilidad puede tener la información recogida, desde el punto de vista de las políticas públicas?

En lo que todo el mundo parece coincidir es en que se habla mucho de pobreza, pero muy pocas iniciativas se han planteado, seriamente,

hablar con los pobres, pedirles su opinión, generar un diálogo horizontal con ellos.

Con estas inquietudes, Innovación Social de CAF continuó profundizando en el tema y, en particular, se propuso hacer una búsqueda de experiencias concretas en el territorio que incorporaran a las poblaciones en pobreza como sujetos activos del ejercicio de medición. Fue así como llegamos a la Fundación Paraguaya, explica Ana Botero.

---

### Innovación Social

La Dirección de Innovación Social de CAF es un laboratorio que contribuye con el impulso a nuevas tendencias y la construcción de ecosistemas de innovación social en la región al tiempo de identificar, ensayar y financiar ideas, enfoques y modelos en el territorio que tienen el potencial de convertirse en soluciones útiles a problemas sociales de la región, en especial de colectivos vulnerables. En este sentido, genera y captura, a través de la experimentación directa, conocimiento nuevo y práctico, y aprende nuevas “formas de hacer las cosas”.

La creación de la DIS obedeció a la necesidad percibida de contar con una instancia de experimentación poco costosa y flexible, que responda a pequeña escala, de forma rápida y eficiente, a una demanda social insatisfecha al tiempo de construir puentes con actores sociales, y contribuya, además, a posicionar a CAF como referente de enfoques y espacios novedosos de desarrollo y responsabilidad social.

---

### La Fundación Paraguaya

Es una organización que se constituyó en 1985, cuando Paraguay todavía se encontraba bajo la dictadura del militar Alfredo Stroessner. Fue una de las primeras ONG del país y fruto de la frustración de un grupo de empresarios y líderes sociales ante la pasividad del entonces dictador para

abordar los problemas de pobreza severa y la falta de apoyo para aquellos que deseaban salir de la misma.

En aquella época Martín Burt, uno de los fundadores y actual director de la Fundación, entró en contacto con la Fundación Carvajal, una organización empresarial con sede en Cali (Colombia), que había desarrollado unos programas de apoyo a microempresarios con base en talleres de capacitación para mejorar sus habilidades en los negocios y en el otorgamiento de microcréditos.

–Queríamos dar testimonio –comenta Martín Burt– de que las microempresas eran agentes económicos. Hasta ese momento las microempresas eran consideradas subempleados de poco valor para la economía, y se pensaba que la solución era formalizar e industrializar. Nosotros defendimos el papel de las microempresas como agentes económicos que aportan desarrollo al país, con independencia de su tamaño, ya se trate de una costurera de barrio, un zapatero o un vendedor ambulante. Les concedíamos préstamos para fines productivos, que íbamos aumentando de forma gradual en función del historial crediticio. El préstamo se acompañaba también de una capacitación en las áreas gerenciales y administrativas.

Pronto advirtieron que, más que la falta de habilidades gerenciales, era la carencia de crédito lo que impedía el crecimiento de estos negocios. El rápido acceso a un crédito relativamente pequeño podía resultar determinante para aprovechar una oportunidad de negocio o para dejarla escapar.

–Nadie sabía cómo atender ese nuevo mercado. Los bancos de desarrollo y fomento en América Latina sabían otorgar préstamos de cien mil dólares, pero no disponían de la tecnología crediticia para prestar cien o doscientos dólares a esas microempresas y luego recuperarlos. Nosotros pensábamos que con los préstamos a las microempresas se podían lograr tres objetivos: aumentar ingresos familiares, fortalecer empleos precarios y crear nuevos puestos de trabajo.

Con el asesoramiento de Acción Internacional, una de las instituciones de microfinanzas pioneras en América Latina, la Fundación Paraguaya adquirió los conocimientos y tecnología necesarios para otorgar microcréditos a los microempresarios; en las décadas siguientes se expandió por todo el país, pues abrió sucursales en las principales poblaciones.

Diez años más tarde, en 1995, la Fundación comenzó a trabajar en educación emprendedora juvenil, para enseñar a los hijos de las microem-



presarias con quienes trabajaban. Por esas mismas fechas, los Hermanos de La Salle les transfirieron la gestión de una escuela agrícola que ellos dirigían, porque se dieron cuenta de que la educación técnica vocacional, sin un refuerzo en capacidades para emprender, no servía para que los chicos se empleasen o pusiesen en marcha su propio negocio. La Fundación se dio cuenta de que si quería expandir el modelo de escuela agrícola a todo el país, necesitaba que esta fuese sostenible económicamente.

–No se trata solo de enseñar a pescar –apunta Martín Burt–, sino de enseñar a comercializar el pescado. Necesitábamos convertir nuestras escuelas en empresas sostenibles, y eso es lo que hicimos.

La experiencia con los programas de educación juvenil emprendedora y con las escuelas autosostenibles fue un aprendizaje importante para la Fundación.

–Comenzamos a percatarnos de que algunos alumnos de la escuela agrícola salían de la pobreza, es decir, ingresaban en la escuela como campesinos pobres, y a los tres años se comportaban como jóvenes emprendedores rurales. Por el contrario, advertimos que nuestros clientes microempresarios, a pesar de recibir créditos durante diez años, no pro-

gresaban. Entonces nos preguntamos: ¿Qué está pasando? ¿Qué podemos hacer para sacar de la pobreza a nuestros clientes de microfinanzas?

---

## Los límites del microcrédito

La Fundación Paraguaya era una más entre las miles de instituciones repartidas por todo el mundo que prestaban servicios financieros a los pobres. De hecho, fue una de las instituciones pioneras en América Latina en comenzar los primeros programas de otorgamiento de crédito a microempresarios.

La tecnología microfinanciera había supuesto un enorme avance para hacer accesibles los servicios financieros a las poblaciones de bajos recursos... Aunque todavía más de dos mil millones de personas siguen sin acceso al crédito, según el Barómetro de Microfinanzas del 2017<sup>4</sup>, las instituciones microfinancieras habían conseguido incorporar al mercado a cerca de 123 millones de clientes, la mayoría mujeres que viven en zonas rurales.

Nadie negaba estos avances, pero la Fundación Paraguaya, a diferencia de otras instituciones microfinancieras, no estaba totalmente satisfecha con estos datos. La Fundación contaba con 78.000 clientes activos y 28 oficinas regionales en todo el país, pero desde hace años venían observando que el microcrédito, pese a todas las esperanzas que se habían puesto en él, no era suficiente para sacar de la pobreza.

Como la mayoría de las instituciones microfinancieras, la Fundación medía el éxito de sus actividades con indicadores cuantitativos: número de créditos otorgados, cantidad de clientes atendidos, ahorro generado, nivel de mora, empleo generado, etc. Pero cuando los asesores de crédito visitaban a sus clientes, cuando iban a sus casas a renovar el crédito a un cliente que llevaba trabajando con la Fundación más de cinco años, todos ellos excelentes pagadores, advertían que seguían con el mismo baño en mal estado, que la cocina no reunía condiciones higiénicas mínimas, los caminos seguían siendo intransitables o los niños no siempre iban a la escuela.

---

4 <https://group.bnpparibas/en/news/microfinance-barometer-2017-global-trends-sector>

–Nosotros –comenta el equipo de la Fundación, responsable de operaciones– estábamos muy contentos de otorgarles un crédito y, posteriormente, celebrar un pequeño aumento en sus ingresos. ¿Qué ocurría? Que esa imagen era un simple pantallazo general; cuando nos acercábamos, cuando hacíamos *zoom* a la foto de la familia, nos dábamos cuenta de que esa persona pasaba de ganar setenta dólares a ciento veinte dólares al mes. Ciertamente era un aumento significativo, pero ciento veinte dólares no alcanzan para sostener una familia con cinco integrantes. Entonces nos dijimos: ¿Qué es lo que estamos celebrando? ¿Celebrábamos que siguen estando en la pobreza? ¿Realmente tenemos motivos para estar tan contentos? ¿El programa es tan exitoso?

El sentimiento general de que debían hacer algo más por las familias, que no podían permanecer indiferentes ante esa situación, comenzó a pesar cada vez más en el ánimo de los directivos de la Fundación.

–Aunque nuestros asesores de crédito –anota el equipo– notaban la precariedad de las casas, que toda una familia vivía hacinada en una habitación, que se cocinaba en el piso con leña, no era algo que les llamase la atención, porque su función, les habíamos explicado, era otorgar créditos y recuperarlos. Pero, en la Fundación comenzamos a cuestionarnos: ¿Cuál es nuestra misión como organización? ¿Qué significa mejorar la calidad de vida? ¿Qué representaba la pobreza? ¿Podemos quedarnos indiferentes? Y comenzamos a investigar en la literatura cuáles eran las definiciones acerca de la pobreza, y nos dimos cuenta de que había ya un cierto consenso en que la pobreza no era solamente económica, sino un fenómeno multidimensional.

---

### Pero, ¿qué significa ser pobre?

Los trabajadores de la Fundación comenzaron a reunirse y a preguntarse qué podían hacer, y llegaron a dos conclusiones: será difícil que podamos atacar el problema de la pobreza si primero no la definimos, y para definirla lo mejor es preguntar a los afectados.

–Entonces –explica Martín Burt–, comenzamos a hacer una ronda de consultas a miles de nuestros clientes, preguntándoles ¿qué significa ser pobre? Y nos llamó muchísimo la atención la facilidad con que la gente contestaba; lo tenían muy claro, simplemente, nadie les había preguntado

antes. Pensábamos que la respuesta era muy obvia. Ser pobre es no tener dinero. Pero, ¡no! Es muchas cosas más. Es no tener educación o no tener motivación, “porque yo tengo una vecina –nos decían– que tiene plata, pero no está motivada”, y “también se necesita tener buena presencia”. Nosotros estábamos fascinados con las respuestas, y no parábamos de tomar notas.

Los trabajadores iban apuntando las respuestas y definiendo la pobreza sin acudir a términos o definiciones abstractas, sino apoyándose en las respuestas que les daba la gente, y tratando de identificar variables comprensibles, manejables y comunes.

–¿Qué significa no ser pobre en Paraguay? –preguntamos.

–Pues tener una vivienda –nos responden.

–Pero, ¿qué tipo de vivienda?

–Que dé seguridad, con techo, ventanas y puertas.

–¿Qué más?

–Tiene que tener dormitorios separados para padres y chicos.

–¿Por qué?

–Porque no es decente tener a los hijos durmiendo con la pareja.

–¿Qué más?

–Debe tener una cocina.

–¿Cómo tiene que ser la cocina?

–Tiene que ser elevada, porque cuando está en el piso los niños se queman con el carbón, con las brasas, y viene la cabra y lame las ollas.

–Perfecto, tiene que ser elevada, ¿qué más?

–También ventilada, porque yo conozco a una señora que tiene una cocina y respira humo todo el día.

–¿Qué más?

–La vivienda tiene que tener un baño, un baño con cisterna, un baño moderno.

–¿Qué más?



–Tiene que tener agua potable.

–¿Y qué significa tener agua potable?

–Que la vivienda tenga un grifo.

–Y así, poco a poco, con preguntas muy sencillas, fuimos descubriendo qué significaba ser pobre en Paraguay. Por ejemplo, en relación con el tema del acceso al agua potable, descubrimos que en Paraguay no ser pobre requería tener un grifo en la casa; ser pobre suponía disponer de un pozo, y ser muy pobre tener que acarrear el agua desde muy lejos.

Este proceso de consulta lo completaron con un estudio de la literatura especializada sobre medición de la pobreza. Al realizar esa revisión, comprobaron que el trabajo de campo que habían realizado confirmaba muchas de las reflexiones y propuestas de los expertos en desarrollo, como el concepto de necesidades básicas insatisfechas, desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el IDH del PNUD o la noción de Amartya Sen sobre el desarrollo como expansión de las capacidades y de las libertades.

Con toda la información procedente de las encuestas y el aporte teórico, la Fundación elaboró una herramienta sencilla y práctica, compuesta por cincuenta indicadores, que bautizó con el nombre de “Semáforo de Eliminación de la Pobreza”.

---

## El Semáforo: desgranando la pobreza

El Semáforo de Eliminación de la Pobreza es una métrica y a la vez una metodología, que permiten a las familias hacer un diagnóstico de cuál es su situación en función de cincuenta indicadores que se agrupan en seis dimensiones: ingresos y empleo, vivienda e infraestructura, organización y participación, salud y medioambiente, educación y cultura, interioridad y motivación.

–Muchos de los indicadores –explica el equipo de la Fundación– son los tradicionales que se utilizan en los modelos internacionales: ingresos y empleo, salud y medioambiente, vivienda e infraestructura, educación y cultura. Pero el Semáforo ha incluido otros, como la organización y par-

ticipación. Y en este punto el Semáforo empieza a diferenciarse de las métricas tradicionales. En concreto, en la dimensión organización y participación, preguntamos si la familia cumple con su deber del voto, si están organizados en comisiones vecinales o qué tan activos son en sus relaciones con los responsables públicos. Otro aspecto diferencial respecto a los modelos tradicionales son las dimensiones de “motivación interior”. Nosotros consideramos que si una familia no tiene la motivación para poder salir adelante, por más que le pongas un baño instalado, moderno, superlindo, no lo va a utilizar.

Cada indicador cuenta con tres definiciones e imágenes simples, que representan en cada contexto local lo que se entiende por ser pobre extremo (rojo), pobre (amarillo) y no pobre (verde). Esto ayuda a la familia a identificar su situación en cada indicador específico.

Así, por ejemplo, el indicador de *Ahorros familiares*, que forma parte de la dimensión de *Ingresos y empleo*, se compone de las siguientes categorías:

- Rojo: Ningún miembro de la familia tiene ahorros.
- Amarillo: Uno o más miembros de la familia tienen ahorros de manera informal (guardan el dinero en casa, participan en grupos de ahorro, etc.) o una cuenta de ahorro desde hace menos de seis meses.
- Verde: Uno o más miembros de la familia tienen ahorros hace más de seis meses y una cuenta de ahorros a su nombre.

—Las imágenes para nosotros —explica el equipo de la Fundación— tienen mucha importancia, porque, por una parte, hacen que la encuesta sea más entretenida y, en segundo término, facilitan la reflexión en la familia. No es el encuestador el que marca las respuestas, sino que es la propia familia la que al ver las imágenes identifica su nivel de pobreza multidimensional, y dice: “Nosotros estamos en esta situación”. Además, los colores permiten que ese proceso de reflexión sea prospectivo, es decir, que la familia se proyecte en el futuro visualizando la situación marcada en color verde, que representa la meta donde se va a llegar.

Los sistemas de medición de la pobreza tradicionales responden a modelos diseñados por responsables de políticas públicas, preocupados, principalmente, por la asignación de recursos. Necesitan estadísticas que

## EL SEMÁFORO DE MI FAMILIA



Ingresos  
y Empleo



Salud y Medio  
Ambiente



Vivienda e  
Infraestructura



Educación  
y Cultura



Organización  
y Participación



Integridad  
y Motivación



SEMÁFORO DE  
ELIMINACIÓN  
DE POBREZA

les ayuden en acertar en sus decisiones, y por esa razón han desarrollado los índices: índices de pobreza, índices de desarrollo humano, índices de pobreza multidimensional, índices de progreso social, etc.

Pero –como explica Martín Burt–, además de los administradores públicos, que tienen que tomar decisiones sobre cómo asignar recursos escasos, existen otros tomadores de decisión, que son las madres, las amas de casa, quienes son las que procuran que su hija no quede embarazada, que recuerdan a sus hijos que tienen que lavarse los dientes y hacer los deberes que les mandan en la escuela. Ellas son las principales tomadoras de decisión, y las que deben tomar conciencia de su situación para poder actuar después.

En efecto, de nada sirve medir la pobreza si la persona afectada no es consciente de su situación y no asume el compromiso de cambiarla. La metodología del Semáforo se basa en las enseñanzas de Paulo Freire: si los pobres quieren salir de su situación de pobreza, primero deben tomar conciencia de ella. Por otra parte, la pobreza no se elimina solamente solucionando los temas estructurales, facilitando, por ejemplo, el acceso al agua potable o a los servicios de salud, sino activando las capacidades de las personas, familias y comunidades.

—La mayoría de las encuestas —explica el equipo de la Fundación— son extractivas. Un funcionario o un trabajador de campo visita una casa y le pregunta al cabeza de familia: “¿Cómo es el techo?”. “¿Cómo es el piso?”, y se lleva la información. A la familia no le queda nada en todo ese proceso. Nosotros decidimos cambiar esa situación, convirtiendo la encuesta en un proceso de reflexión que le sirviese a la familia para tomar conciencia de su situación.

Aunque pueda resultar extraño, los cincuenta indicadores del Semáforo, lejos de hacer más compleja la medición, la facilitan. Al desagregar la pobreza en cincuenta indicadores muy sencillos y visuales, el Semáforo facilita que el encuestado pueda incidir y actuar sobre ellos. Es muy difícil, por no decir imposible, luchar contra una pobreza genérica, abstracta. Sin embargo, a una familia con integrantes que apenas saben leer le resulta muy sencillo entender que si algún miembro de la familia consigue tener ahorros informales, cuando antes nadie tenía, la familia pasará de una situación de rojo en el indicador de *Ahorro familiar* a la condición de amarillo. Y si esa misma familia consigue con el tiempo tener una cuenta de ahorros durante más de seis meses, pasará a la situación de verde.

—La pregunta crítica —aclara Burt— es: ¿Quién debe medir la pobreza? Y la respuesta es no solo ni fundamentalmente los responsables de la política pública, sino la población beneficiaria. En el proceso de medirse se logra, al mismo tiempo, la toma de conciencia y se adquiere “agencia”, es decir, capacidad para actuar, para hacer una lista de prioridades y empezar a trabajar. Eso no significa que demos la espalda a las causas estructurales, pero la pobreza estructural es demasiado genérica, no deja actuar sobre ella. Meter todo en una misma bolsa confunde y no permite incidir sobre el problema.

De ahí que también para Innovación Social de CAF, una instancia orientada a impulsar nuevas tendencias de cambio y paradigmas novedosos de desarrollo, considerara altamente oportuno y conveniente sellar una alianza estratégica con la Fundación para impulsar y difundir, no solo en Paraguay, sino en otros países accionistas de la Institución, una herramienta tan poderosa y útil que no solo involucrara directamente a los colectivos vulnerables, sujetos de la medición, sino que los empoderara para convertirlos en protagonistas de su propio desarrollo.

---

## La tecnología al servicio del desarrollo integral

Una de las principales fortalezas del Semáforo ha sido el uso que ha hecho, desde el principio, de la tecnología para recoger y analizar la información. El asunto de que los asesores de crédito de la Fundación estuviesen habituados a levantar información crediticia de sus clientes con una simple app telefónica, les ha permitido aplicar esta metodología para elaborar los Semáforos y reducir enormemente los costes de transacción.

–¡Cincuenta indicadores! “Martín, tú estás loco” –me decían–. Y yo les contestaba: No, no estoy loco, se puede hacer. –“Pero ¡tardarás seis días!”. –Veinte minutos. –“Pero, ¿cómo?”. –Usando la tecnología, con una simple Tablet. Además, dispondremos de un mapa donde todas las familias estén georreferenciadas, y apretando un simple botón sabremos dónde se encuentran las familias que tienen necesidades de agua potable, y podremos comprobar que hay familias con necesidades de agua potable diferentes, aunque vivan puerta con puerta.

Otra de las ventajas que tiene “dividir” la pobreza en cincuenta indicadores es que esta división permite identificar las correlaciones que existen en las diferentes áreas y abordar la problemática de la pobreza de una manera integral, integralidad que viene reforzada al utilizar como unidad de medida el hogar familiar.

–La unidad de análisis que nosotros utilizamos –precisa Burt– es la familia, porque no se puede sacar a un adulto de la pobreza si su hija no va al colegio, y no se saca a la hija de la pobreza aisladamente, como pretende hacer Unicef, si la madre no tiene ingresos.

Siguiendo la evolución que en las últimas décadas han experimentado los diferentes sistemas de medición, el Semáforo incluye entre sus cincuenta indicadores aspectos motivacionales y participativos. No se trata solo de medir variables cuantitativas, sino de identificar y movilizar capacidades organizativas y activar motivaciones internas.

–En los sistemas de medición de la pobreza ha habido una preferencia por la pobreza monetaria, un sesgo en favor de los indicadores cuantitativos que se pueden medir. Pero también existen indicadores subjetivos, que no tienen nada que ver con los números, como, por ejemplo, la autoestima. Preguntas como “¿Me siento preparada para emprender nuevos negocios?” son necesarias para medir el grado de compromiso de los encuestados para salir de su situación de pobreza. Pero esa información es

muy difícil de extraer con las encuestas tradicionales. ¿Cómo auscultamos el espíritu emprendedor de una señora que está en su rancho? No podemos, pero ella, si se le pregunta, sí puede responder.

Pero quizás el aspecto más destacable del Semáforo es que está basado en una metodología que elimina el estigma de la pobreza al extender el concepto a múltiples dimensiones. Uno de los resultados más impactantes de esta metodología consiste en mostrar cómo las personas tradicionalmente consideradas más pobres pueden calificar mejor en alguna dimensión que las estimadas por costumbre menos pobres.

Como explica Celsa, responsable de aplicar el Semáforo en Cerrito, una zona muy pobre de Asunción, con una fuerte población indígena: “Cuando elaboramos el Semáforo en el Cerrito, en alianza con CAF, nos dimos cuenta de la distinta manera de evaluar los indicadores que existían entre la población indígena y no indígena. La población indígena se autoevaluaba muy bien en el indicador de tradiciones culturales y patrimonio artístico marcándola con un verde, mientras la población no indígena, con mayores ingresos económicos, la marcaba en amarillo o rojo”.

El Semáforo, con sus cincuenta indicadores coloreados en función de las tres categorías, viene a ser como un documento de identidad o, si se prefiere, como el ADN, un conjunto de indicadores que proporcionan información diversa y se aplican a cualquier persona, con independencia de su nivel de riqueza monetaria.

—El sistema nos muestra que todos somos pobres en algunas dimensiones —nos comenta Martín Burt—, y eso es muy importante. Hay un famoso dicho que dice: “tú tienes que contar tus bendiciones, porque si no las cuentas no cuentan”. El Semáforo permite a la familia mostrar que es “no pobre” en un montón de cosas, y al hacerlo evita reducir la pobreza o riqueza del ser humano a contar con menos o con más de tres dólares y medio por día.

---

## Levantando la información

Aunque el Semáforo no se aplica exclusivamente a las Instituciones Micro-Financieras (IMF), una de las enormes ventajas de la Fundación Paraguaya es que cuenta con una red de asesores de crédito que atienden a cerca de 80.000 clientes.

La atención a los clientes de microcrédito se apoya en una metodología enormemente eficaz, que las IMF han ido depurando con los años. Para una familia pobre, la principal ventaja del microcrédito no es el importe, ni la tasa de interés, ni la ausencia de garantías, aunque todos estos elementos sean importantes. Para un cliente de microcrédito, el elemento más crítico es la rapidez. Necesitan un crédito, y lo necesitan ya. De poco sirve que les otorguen un crédito si entre la solicitud y el otorgamiento la institución se demora un mes en concederlo.

El éxito de la metodología microfinanciera se basa en la capacidad de adaptar los procesos tradicionales de concesión de crédito y otros productos financieros a este tipo de clientes de pocos recursos, reduciendo los costes de transacción. Un asesor de crédito que visita a un cliente en su casa o en el lugar de trabajo puede completar toda la información necesaria para analizar una solicitud de crédito en menos de 30 minutos, y cargarla en su teléfono o tableta.

La experiencia de la Fundación recolectando información relevante de sus clientes de microcrédito, mediante un proceso rápido y sencillo, les ha sido de gran utilidad en el diseño del sistema de recolección de información para la elaboración del Semáforo. Este proceso, tanto con los clientes de microcrédito como con los que no lo son, es voluntario. Una vez que el cliente ha accedido a realizar el Semáforo, la asesora de crédito suele visitarle en su casa y procede a practicar la encuesta.

---

## La encuesta de Inma

Daisy es una asesora de crédito que trabaja en la oficina regional del Chaco de la Fundación Paraguaya, a 35 kilómetros de Asunción. Daisy ha quedado esta mañana en pasar por la casa de Inma, cliente de microcrédito, para ayudarla a contestar la encuesta de su Semáforo.

–Buenos días, Inma, ¿cómo está usted?

–Muy bien, gracias –responde Inma, mientras acerca un par de sillas al patio de su casa y le ofrece asiento.

–Tal y como acordamos, voy a hacerle unas preguntas con esta

tableta, en la que verá marcados en rojo, amarillo y verde unos dibujos muy sencillos con unas respuestas, y me tiene que indicar cuál de ellas marco. ¿Está claro? –pregunta Daisy.

–Sí, señora.

La encuesta suele comenzar por una serie de preguntas generales, que tienen como objetivo establecer el perfil socioeconómico de la familia.

–Inma, ¿qué edad tienes?

–Treinta y cuatro años.

–¿Cuántos hijos tienes?

–Tres.

–¿Vives con tu marido?

–Sí, y también con mi hermana y dos de sus hijos.

–Es decir, que vivís ocho personas en la casita.

–Sí, señora, así es.

–¿Hay alguno con discapacidad?

–El segundo de mis niños tiene “mente infantil”.

–¿Hasta cuándo estudiaste?

–Primaria.

Una vez que se han completado los datos de información general, la asesora comienza a preguntar por los indicadores.

–¿Tu marido trabaja?

–Sí, es chofer de un camión.

–¿Y qué sueldo tiene?

–Unos 500.000 guaraníes (100 dólares).

–¿Tú también trabajas?

–Sí, vendo ropa aquí en el barrio.



–¿Y cuántos ingresos mensuales tienes?

–Unas veces más y otros menos, depende del mes.

–Pero, en promedio, ¿qué ingresos tienes?

–Pues unos 240.000 guaraníes (45 dólares).

–¿Tu hermana cubre todos sus gastos de comida, electricidad, agua y luz, o tienen que pagar ustedes?

–No, ella ingresa y paga los gastos de comida suya y de su bebé.

Con estas preguntas la asesora intenta determinar si la familia cuenta con suficientes ingresos para cubrir las necesidades básicas de todos los miembros, no solamente para comer, sino también para pagar algunos gastos básicos, como la luz y el agua, comprar ropa, gastos de salud y estudio, entre otros. Para conocerlo, hay que calcular cuánto gana cada miembro de la familia, y la cantidad de personas que viven en la casa. Los ingresos totales se dividen por el número de miembros de la familia, y así se obtiene el ingreso per cápita. Si este es mayor que la línea de pobreza, se marca la casilla verde; si el ingreso se encuentra entre la línea general de pobreza y la pobreza extrema, se marca la casilla amarilla, y si el ingreso está por debajo de la línea de pobreza extrema, se marca la casilla roja.

–Dime, Inma, ¿la familia tiene algún ahorro?

–Bueno, yo intentaba ahorrar, lo que ocurre es que hay muchas necesidades y no siempre podía, pero hace tres meses ingresé en el club de ahorro del grupo, y desde entonces soy cumplidora y ahorro mi cuota semanal.

–Entonces, tiene que marcar amarillo, porque verde es cuando la familia tiene su ahorro para imprevistos o proyectos futuros desde hace por lo menos seis meses; además, el ahorro se tiene que planificar, no guardar solamente lo que nos sobra a final de mes –le explica Daisy.

El indicador de *Ahorro* mide si la familia tiene una práctica de ahorro constante y planificado; es decir, si en ella ahorran siempre pensando en necesidades futuras que se le podrían presentar de improviso, o en bienes o servicios que la familia quisiera obtener a largo plazo (casa, vehículo, heladera, televisión).



–¿Tienen todos los miembros de la familia cédula de identidad?

–Sí, todos tenemos.

–Pues vamos a marcar en verde, porque todos los miembros de la familia tienen cédula de identidad.

–¿Tienen agua en casa?

–Sí, tengo canilla (grifo) en la casa, pero la Junta de Saneamiento hace dos meses que no funciona.

–¿Y cómo obtiene agua para su casa? Si tiene que acarrearla en baldes, a una distancia mayor de 100 metros, debe marcar rojo, y si tiene que comprarla, sacarla de un pozo, o la tiene que utilizar de un tambor, a menos de 100 metros de su vivienda, debe marcar amarillo.

–¿Tiene un puesto de salud cercano?

–Sí, es cercano, pero no tiene siempre todos los medicamentos. ¿Qué marco?

–Entonces, vamos a marcar el nivel amarillo, ya que no cumple con los requisitos necesarios.

–¿Algún miembro de la familia tiene problemas con los ojos o la dentadura?

–Pues, el médico me recetó anteojos, pero no me alcanza la plata para comprarlos.

–Entonces, vamos a marcar amarillo, porque al menos un miembro de la familia tiene problemas con la vista y no está siendo atendido.

Daisy sigue con las preguntas, hasta completar el Semáforo de la familia de Inma con los cincuenta indicadores, que incluyen preguntas sobre la higiene, la alimentación, salud, vivienda, medioambiente, seguridad, educación, participación ciudadana, confianza, motivación, etc.

Tras terminar la encuesta, Daisy muestra a Inma en la tableta su Semáforo, una simple página que muestra los cincuenta indicadores marcados con verde, amarillo y rojo. Al cabo de unos días volverá a visitar a Inma para entregarle en mano su Semáforo de Eliminación de la Pobreza, con los indicadores marcados en rojo y amarillo.

### Semáforo de la familia:

Tenemos buena higiene	Tenemos buena alfombra	Tenemos buena pintura	Tenemos buena calefacción	Tenemos buena red de agua	Vivimos en un ambiente saludable	Manejamos bien nuestra basura	Tenemos buena cocina	Tenemos buena higiene en el baño	Tenemos buena alimentación
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Cuidamos nuestra higiene	Nos ha poco los servicios que necesitamos	Nuestros dientes son sanos	Tenemos buena vista	Estamos escuchados	Tenemos seguro	Nuestro caso es seguro	Tenemos muebles y comodidades suficientes	Disminuimos en gastos innecesarios	Tenemos buena variedad y variedad
11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Tenemos buen momento	Tenemos trabajos y otros activos	Tenemos trabajo	Tenemos regla para comisiones abundantemente	MI familia no fue evaluada	MI familia no fue evaluada	Tenemos actividad	Tenemos ingresos regulares	Tenemos cultura deportiva	Los niños y jóvenes van a la institución/ colegio
21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
Sabemos leer y escribir	Tenemos buena educación	Tenemos presupuesto	Sabemos pagar plus	Tenemos internet y TV	Tenemos buen tiempo	Respeto las diferencias	Respeto las diferencias humanas	En mi casa los niños no trabajan	Integramos a los niños en la comunidad
31	32	33	34	35	36	37	38	39	40
Sabemos participar en las actividades	Resolvimos nuestros problemas	Integramos en las actividades	Tenemos buena salud de vida	Cuando en nuestros hogares y capacidades	Participamos en las actividades de la comunidad	Controlo mis actividades	No hay violencia en nuestra familia	Tenemos presupuesto	Nuestro dinero va a la salud
41	42	43	44	45	46	47	48	49	50

---

## Medir para transformar

Pero el Semáforo no consiste solo ni principalmente en una metodología de medición. Como el propio nombre indica, se trata de un *Semáforo de Eliminación de la Pobreza*. El objetivo no es sacar una foto fija de la situación en que se encuentran las familias, sino impulsar el cambio en ellas ayudándolas a poner en marcha planes de acción concretos para solucionar sus carencias específicas.

El modelo del Semáforo responde al concepto de cuadro de mando, una herramienta de gestión empresarial que selecciona un conjunto de indicadores clave para controlar la marcha del negocio y generar planes de acción.

–Tras la elaboración del Semáforo comienza el verdadero trabajo – aclara la Fundación–. La trabajadora social se sentará con la familia y les ayudará a generar un plan de acción para tratar de pasar los indicadores marcados en rojo y amarillo a verde. Nosotros, internamente, a ese proceso lo llamamos “verdear”.

La familia identifica cuáles de los cincuenta indicadores que están en rojo y amarillo va a priorizar, para trabajar a lo largo del año con ayuda de su asesora o con su trabajador social.

–Normalmente no suelen ser más de cinco, porque entendemos que en un año no se pueden trabajar más de ese número. Se trata de hacer un plan personalizado para cada familia, con el fin de salir de la pobreza. Eso responde a la filosofía del Semáforo, que parte de que la pobreza es distinta para cada uno de nosotros; usted puede necesitar fortalecer el ahorro familiar, y yo, sin embargo, lo que necesito es generar más ingresos.

El trabajador social no solo acompaña a las familias para priorizar los objetivos, sino que les ayuda a identificar las posibles barreras culturales, motivacionales, estructurales o la falta de capacidades.

–¿Por qué una persona no se arregla la dentadura? La respuesta –explica la Fundación– ni es obvia ni siempre es la misma. En ocasiones la familia puede querer ir al dentista, pero no tiene dinero; entonces, el asesor tendrá que trabajar con ellos alternativas para que puedan generar más ingresos o ayudarles a buscar un dentista que les realice la intervención sin cobrar. Sin embargo, puede que la persona tenga plata, pero que no se haya planteado nunca arreglarse la dentadura, porque en la comuni-

dad donde vive todas las personas mayores de cincuenta años tienen la dentadura en mal estado. Se trata de un problema cultural. Pero también puede ocurrir que la dentadura la tenga en mal estado porque carece del conocimiento adecuado para cuidarla: qué alimento consumir, cómo cepillarse los dientes. Por último, puede que la familia tenga dinero, pero que la persona afectada no quiera arreglarse la dentadura porque tiene miedo de ir al dentista. Cómo se puede comprobar, la manera de abordar cada una de estas problemáticas es distinta.

---

### Los Semáforos de Jessica, Melania y Nilda

Jessica Nathalia Curril Espinosa vive con su esposo y una hija en el barrio Espíritu Santo, de la ciudad de Itá. Su hermana la había invitado a formar parte de un comité de mujeres de la Fundación Paraguaya en el 2015; en aquel momento no conocía el Semáforo. En el 2017 hizo por primera vez su Semáforo, y descubrió que varios indicadores estaban en rojo y amarillo, y con ayuda de su asesora eligió trabajar durante el siguiente año cinco de ellos.

“Como primer paso, para comenzar a mejorar mi calidad de vida, me inscribí en un curso de cotillón y decoración en el Servicio Nacional de Promoción Profesional. Hoy me dedico a la actividad de decoración de eventos de todo tipo. Gracias a la capacitación que me dio la asesora a mí y a mi grupo, sobre la importancia de anotar mis ingresos y gastos, mejoré también el indicador *Presupuesto y Planificación*. Un tiempo después, en compañía de mi marido, creamos una comisión vecinal para mejorar el empedrado del barrio, mejorando de ese modo el indicador de *Camino acceso a todo tiempo*. Me siento muy contenta por todo lo que logré gracias al apoyo de mi asesora. El siguiente objetivo que tengo es el de construirle a mi hija un dormitorio y hacer las gestiones necesarias para que un recolector de basura pase de forma constante por nuestra comunidad”.

Melania Ozuna tiene su casa en la zona de Pastoreo-Caaguazú. Un familiar la invitó a entrar en un comité de mujeres de la Fundación Paraguaya, y la asesora de crédito le preguntó, al cabo de un tiempo, si quería hacer el Semáforo.

“Me dijo que era una autoencuesta que tenía que hacer con mi familia. Cuando la hice, aprendí qué era ser pobre. Antes pensaba que la falta de dinero nomás era ser pobre, luego me di cuenta que no es así, que la pobreza es mucho más que eso. Yo no quería tener rojos, y mi asesora me explicó que tener rojos no es malo, pero que teníamos que trabajar los rojos para pasar a verde, y así empezamos a trabajar. Me gustó mucho hacer la encuesta, porque me di cuenta que me hacían falta muchas cosas. Yo era una persona que nunca apuntaba los gastos, y me acostumbré a eso; con el Semáforo la asesora me ayudó a anotar mis gastos diarios, me facilitó un cuadernillo de presupuesto y me enseñó cómo ir haciendo. Al principio me costó bastante anotar esos gastos, pero hoy puedo decir que me fue muy útil, porque gracias a eso ya puedo presupuestarme y me sobra más mi dinero, ya conozco las ventajas de anotar los gastos”.

Nilda Graciela Sosa de Bogarín vive con su familia a diez kilómetros de Ciudad del Este. Y también forma parte de un comité de mujeres que recibe crédito de la Fundación.

“Un día mi asesora me visitó para hacer una encuesta. Yo le pregunté qué tipo de encuesta era; me explicó que era el Semáforo, que tendría que hacerlo con mi familia, y yo seguía sin entender, en mi mente tenía la figura de un semáforo, los que vemos en las rutas. Me hizo la encuesta, y ese fue el momento que pude entender de qué se trataba. Me explicó que la pobreza no solo se trata de la falta de ingresos, sino que se divide en 50 indicadores, los rojos representaban la pobreza, y lo que tenía que trabajar para pasar de rojo a amarillo y de amarillo a verde. Me quedé impresionada cuando vi los rojos en mi Semáforo, no quería tener ningún rojo, pero me ayudó a superarme”.

“Jamás hice un presupuesto y nunca salgo a entretenerme; entonces, realizamos un plan de trabajo con la asesora, me explicó que me estaría visitando cada mes y que estaríamos en contacto vía telefónica. Empezamos a trabajar mi presupuesto; me costó bastante, porque en los inicios anotaba, y al día siguiente dejaba de anotar mis gastos, pero gracias a eso me di cuenta de que estaba gastando mucho dinero en cosas innecesarias, y gracias a la ayuda de mi asesora pude presupuestarme”.

“En el indicador *entretenimiento y esparcimiento* estaba en rojo, ahora ya estoy en verde; antes dedicaba todo mi tiempo al trabajo, era despertarme y comenzar a trabajar hasta altas horas de la noche; con ayuda de la asesora, poco a poco comencé a dejar los domingos para mi descanso y salir a visitar a mis hijos. También iba a la casa de una vecina que es muy amiga mía, y tomábamos tereré, y ya se volvió una costumbre salir de vez en cuando y recrearme, me hace muy bien, amanezco con más energía”.

Antes de comenzar a elaborar el Semáforo, se trate de una familia o de una comunidad entera, se explica el objetivo de esta herramienta a los encuestados, para tratar de eliminar las falsas expectativas. Especialmente cuando el Semáforo se va a aplicar a todo un barrio o una comunidad (*vid. El Cerrito*), es preciso dejar muy claro que no es un programa de asistencia social que distribuya ayuda a las poblaciones o grupos vulnerables.

–Hay un proceso de sensibilización muy importante –aclara el equipo de la Fundación–, que hay que llevar a cabo cuando llegamos a una comunidad. Empleamos uno o dos meses reuniéndonos con los líderes comunitarios para explicarles la naturaleza del Semáforo. Una vez que tenemos el consentimiento de los líderes, se convocan reuniones barriales. En estas explicamos, en términos muy sencillos, lo que es el Semáforo. Les aclaramos que se trata de una capacitación para empoderar a la familia. Les dejamos muy en claro que no van a recibir plata ni regalos. ¿Por qué? Pues porque, generalmente, los programas sociales son malinterpretados. Lo primero que te preguntan es qué me vas a regalar, qué me vas a dar, qué me vas a construir, qué tan pobre tengo que ser para responder tu encuesta y recibir ayuda. Por eso, desde la primera charla, les decimos que no se les va a regalar nada, sino que les vamos a ayudar a generar alianzas, y desarrollar capacidades para que ellos mismos puedan impulsar mejoras en su familia y en la comunidad. De hecho, señala Ana Botero, “una de las enseñanzas que hemos aprendido al implementar el Semáforo en el territorio del Cerrito es que los líderes comunitarios han sugerido que no se hable de pobreza, porque en cuanto se hace, las comunidades se ponen en situación de pedir, y como este es un programa de activar las capacidades de la comunidad, es mejor hablar, simplemente, del Semáforo”.

## El Cerrito: aplicando el Semáforo a un territorio

El Semáforo era una herramienta que se aplicaba exclusivamente a las familias de los comités de crédito. En el año 2018, la Fundación Paraguaya decidió, de la mano de Innovación Social de CAF, y por primera vez, extenderlo a un territorio de manera integral. Eligió el Cerrito, una localidad que conocía bien, pues venía trabajando en ese territorio desde hacía 15 años, y allí estaba ubicada la *Escuela Agrícola “San Francisco”*, donde la Fundación impartía educación y promovía el espíritu emprendedor entre los jóvenes de las zonas rurales.

La localidad de Cerrito, situada en el kilómetro 46,5 de la ruta 9-Transchaco (Chaco Paraguayo), carretera cuyo mejoramiento es cofinanciado por CAF, reunía, además, unas condiciones especiales para ensayar el funcionamiento del Semáforo en un territorio, pues se trataba de una población vulnerable, con un gran porcentaje de indígenas, en este caso de la etnia *qom*<sup>5</sup>.

Aunque la Fundación Paraguaya llevaba trabajando en el Cerrito desde hacía tiempo, sin embargo, no estaba muy integrada en la comunidad. Cuando decidieron aplicar el Semáforo a las cerca de mil familias de la comunidad, se pusieron en contacto con los líderes para explicarles en qué consistía. Los líderes respondieron en forma positiva, y se acordó que las familias que de manera voluntaria quisieran podrían participar. En la actualidad, prácticamente el 100% de las familias está participando.

Como explica Ana Botero, la aplicación del Semáforo a todo un territorio ofrece muchas ventajas y proporciona una información de gran calidad para impulsar posteriormente acciones conjuntas.

“El Semáforo permite tener una visión general de la situación de la comunidad, lo cual resulta muy útil para impulsar planes colectivos. Por ejemplo, gracias al Semáforo se logra identificar a las personas que no tienen cédula de identidad, y posibilita a las autoridades para solucionar y organizar ordenadamente el reconoci-

<sup>5</sup> Actualmente, la población indígena que habita dentro de las fronteras del Paraguay está compuesta por 19 pueblos indígenas, que pertenecen a cinco familias lingüísticas, con una población total de 112.848 personas. La población indígena mayoritaria es la guaraní.





miento y entrega de cédulas. En Cerrito, facilitó el acuerdo entre los diferentes líderes indígenas. Allí conviven tres etnias diferentes, con un total de 17 líderes, cada uno de los cuales quiere su propia escuela, su propio centro de salud, su propia iglesia, con lo que se produce una enorme dispersión de recursos. El Semáforo ha conseguido ponerles de acuerdo. También fue muy útil para conseguir del gobierno la concesión de viviendas de protección oficial. No es igual de eficaz presentar peticiones dispersas al gobierno que llegar con 200 peticiones de una vez”.

El Semáforo, al identificar de manera agregada los indicadores más prioritarios para la comunidad, también cumple las funciones de un estudio de mercado de cara a la provisión de determinados servicios. Así, por ejemplo, el Semáforo mostró que uno de los indicadores que se priorizó más fue el ahorro y los seguros. En la comunidad no existían sucursales de bancos cercanas. La Fundación Paraguaya desarrolló una estrategia con una compañía de teléfonos y una financiera que ofreció un producto de microahorro para las familias del Cerrito, sin necesidad de que se desplazasen a una sucursal de un banco.

Pero además de facilitar la coordinación de acciones colectivas, el Semáforo también permite desagregar las necesidades por grupos diferenciados. Existe un mapa del Semáforo con los indicadores agregados para toda la comunidad, y un mapa desagregado, donde se diferencia la comunidad indígena y no indígena.

–¿Por qué? Porque los resultados –contesta Celsa, coordinadora del proyecto en Cerrito– son diferentes. Por ejemplo, el indicador sobre la cultura es un verde para la comunidad indígena y, sin embargo, la comunidad no indígena no da tanta importancia a las tradiciones y valores culturales.

El Semáforo también ha ayudado a la Fundación Paraguaya a conocer mejor la comunidad donde desempeña sus actividades. Aunque la Fundación venía realizando el Semáforo con los jóvenes que acudían a su escuela agrícola y a sus clientes de crédito, cuando extendió el Semáforo a todas las familias de la localidad, advirtieron que existían necesidades importantes que no habían detectado.

–“Nosotros –explica Celsa– antes aplicábamos el Semáforo a los jóvenes de nuestra escuela, pero resulta que la mayoría de las jóvenes y jóvenes del Cerrito no están escolarizados y, por tanto, la foto que obteníamos con el Semáforo era muy parcial. Por otro lado, el Semáforo se suele realizar con las cabezas de familia. ¿Qué sucedía? Que estábamos dejando de lado, sin saberlo, a la mayoría de los jóvenes. Ahora, gracias al Semáforo del Cerrito y con el apoyo de CAF, estamos desarrollando una estrategia para incorporar a las jóvenes y tratar de identificar sus expectativas. Hemos descubierto que el principal problema con los jóvenes es que no tienen empleo porque no tienen educación, y no tienen educación porque solo hay programas en español. En la actualidad, estamos trabajando varias iniciativas con los docentes para tratar de resolver este problema”.

---

## Mi baño, mi cocina y mi sonrisa feliz

En el año 2014, la Fundación comenzó a darle vueltas a qué hacer para acelerar los procesos de cambio de sus clientes, cómo conseguir incentivar a las familias para que mejorasen sus indicadores. A alguien se le

ocurrió extender a las familias del Semáforo los premios que la Fundación Paraguaya daba a sus empleados para incentivarlos en el cumplimiento de objetivos.

–Comprobamos –comenta el equipo de la Fundación– que muchos de nuestros clientes de microcrédito tenían letrinas fuera de su casa en muy mal estado. Y nos preguntamos: ¿Qué podemos hacer para que la gente masivamente se decida cambiar su baño o su cocina? A alguien se le ocurrió que podíamos organizar un concurso y premiar a la familia que mejorase más su baño.

En la Fundación se pusieron manos a la obra y redactaron unas bases del concurso muy sencillas. Todas las familias que desearan concursar debían tomar una foto a su baño o su cocina actual, y colgarla en Facebook. A todos los concursantes se les concedía un plazo de cinco meses para que mejorasen su baño o su cocina, y publicasen la fotografía del baño transformado. La fotografía que más *Me gusta* recibiese en Facebook ganaría un premio, dotado de cinco millones de guaraníes (800 dólares), y el comité de mujeres al que pertenecía la ganadora recibiría diez millones de guaraníes (1.600 dólares).

–Al principio –comenta el equipo de la Fundación– muchos se rieron y comentaron: ¿Quién va a querer sacar una foto a su baño o su cocina en un estado horrible, y publicarla en las redes sociales? Nadie va a querer hacerlo. Pero en la Fundación siempre ha habido un punto sano de locura, de querer probar cosas nuevas, y nos lanzamos.

La Fundación convocó el concurso bajo el lema *Mi baño, mi cocina, mi orgullo*, y solicitó a sus 24 oficinas regionales de crédito que seleccionasen un candidato entre sus clientes de crédito. Al final se seleccionaron 24 finalistas, que compitieron a nivel nacional, y el ganador lo eligió la gente en Facebook mediante votación.

–La respuesta –comenta el equipo de la Fundación– fue excelente. ¡Se han mejorado más de novecientos baños y cocinas bajo esa metodología! El resultado de los concursos es extraordinario si se compara con la inversión que ha supuesto, que ha sido de tan solo ocho mil dólares. Pero, sobre todo, por el impacto que genera en la comunidad. ¿Quién podía esperar que novecientas personas reaccionarían de esa manera? Pero esa es la filosofía del Semáforo, generar incentivos que movilicen a las familias y a las comunidades para que mejoren sus condiciones de vida.



El concurso no solo incentiva a la familia que concursa para transformar su baño, sino a todo el comité de mujeres, que se moviliza para que su candidata obtenga el premio, ayudándole a vencer los posibles obstáculos.

–El concurso –explica el equipo de la Fundación– es una herramienta que además de impulsar el cambio, genera una mayor cohesión en los comités de mujeres. Es todo el grupo el que contribuye y ayuda a quien tiene que mejorar el baño. Las mujeres del grupo organizan rifas para recaudar dinero y comprar los materiales necesarios, buscan a los operarios, y cuando su candidata ha sido preseleccionada entre las 24 finalistas, animan a la gente para que vote en Facebook por su candidata.

El éxito de *Mi baño, mi cocina, mi orgullo* animó a la Fundación y a Innovación Social de CAF a extenderlo, a partir del 2016, a otras áreas temáticas, incluida la salud dental, “Mi sonrisa feliz”, donde a las clientas con problemas en la dentadura se les propuso arreglar su boca con ayuda de sus compañeras de los comités de mujeres.

Las bases son iguales que en el concurso *Mi baño, mi cocina, mi orgullo*. A la concursante se le pide hacerse una fotografía antes y des-

pués de la intervención. Se seleccionan 24 finalistas, y se premia a la que obtiene más *Me gusta* en Facebook.

Como afirma Ana Botero: “Estas competencias son una de las innovaciones sociales más importantes y poderosas en la región. Estos concursos no solo generan una solución práctica, que mejora las condiciones de vida de las personas de forma tangible e inmediata, sino que además empoderan, dignifican y generan capacidades fundamentales en la gente”.

–Hay historias de movilización de la comunidad muy bonitas. En el concurso Mi sonrisa feliz, el comité decidió postular a una pareja de abuelitos. La asesora de créditos se dirigió a una universidad para pedirle ayuda; la universidad asumió el caso e hizo todos los implantes gratuitamente, y la pareja de abuelitos se quedó con unos dientes estupendos; como era de esperar, por todo lo que representaba la historia, ganó el concurso. Los abuelitos recibieron sus 800 guaraníes, y cuando fuimos a entregar al comité su cheque, se levantaron los representantes del grupo y nos dijeron que querían donarlo todo a los abuelitos para que pudieran construir su cocina y su baño. Todo este proceso genera un sentimiento de solidaridad y ayuda en las comunidades muy fuerte.

El concurso es una herramienta que no solo contribuye a mejorar las condiciones de vida de las comunidades, sino que les ayuda a descubrir dimensiones nuevas de desarrollo que para muchas de ellas estaban ocultas.

–Recuerdo una experiencia que tuvimos con una señora que ganó el concurso. Conversábamos mucho sobre cómo fue todo el proceso, y Martín le preguntó: ¿Por qué se animó a concursar? Y su respuesta fue que le llegó al corazón que una institución se preocupase de su dentadura, algo que a ella nunca le había llamado la atención: “A mí no me importaba cómo me veía, y un día viene mi asesora de crédito y me dice que a ella si le importa. Eso me llegó demasiado al corazón”.

La herramienta del concurso ha dado tan buen resultado, que en los últimos tres años la Fundación ha lanzado once modalidades de concursos diferentes, seis con el apoyo de CAF. El último de ellos, convocado a comienzos del año 2018, se llama “Verdeate”, y está dirigido a los comités de mujeres emprendedoras.

–Es un concurso –explica el equipo de la Fundación– en el que se premia a aquel comité que haya mejorado los once indicadores más críticos

del Semáforo. Al igual que el resto de los concursos, se lleva a cabo la convocatoria y se fija un plazo, durante el cual las mujeres tienen que mostrar evidencias de la mejora en la comunidad. Por ejemplo, en el indicador de medioambiente se anima a mejorar el entorno con acciones de concienciación, limpieza, etc. Las mujeres eligen una capitana, que se encarga de motivar al resto, y van subiendo a Facebook fotografías que evidencian las mejoras del barrio.

El incentivo del premio, unido a las transformaciones que se van produciendo, termina generando un efecto de contagio en toda la comunidad. Las mujeres que no han participado se preguntan: “Si ellas pudieron, ¿por qué nosotras no?”.

–Básicamente en eso consiste el Semáforo. Es ese misterio que tiene el ser humano de querer competir, de querer mejorar. Hay algo ahí, dentro de nosotros, que está esperando que alguien lo despierte. Con los concursos se encuentra la fórmula para lograrlo.

---

## Las empresas adoptan el Semáforo

En el año 2013, la Fundación Paraguaya se acercó a un grupo de empresas paraguayas que formaban parte de la Asociación de Empresarios Cristianos (ADEC), para ofrecerles implementar la metodología del Semáforo con sus empleados, como parte de sus iniciativas de responsabilidad social empresarial.

La finalidad de implementar el Semáforo en las empresas respondía a la misma filosofía que en los casos del Semáforo con las familias o en los territorios. Se trataba de conocer mejor la realidad de los trabajadores de la empresa y cómo la pobreza afecta a sus familias, para luego desarrollar, conjuntamente con la empresa, estrategias institucionales que aporten soluciones a las problemáticas más comunes que afecten a sus empleados.

–Nuestra intención –explica el equipo de la Fundación responsable del Semáforo de las empresas– es ayudar a las empresas a responder preguntas como: ¿Qué pasa con los trabajadores una vez que salen de las oficinas? ¿Conocemos su realidad? ¿En qué condiciones viven? ¿Cómo son sus familias? ¿Cuáles son sus necesidades? ¿Los conocemos realmente? ¿Qué puede hacer la empresa para mejorar su situación?

Este es un mensaje que la empresa entiende muy bien, porque es la primera interesada en ayudar a sus empleados a que mejoren sus condiciones de vida. La empresa es consciente de que si ayuda a sus empleados a mejorar su calidad de vida, tendrá trabajadores más motivados y comprometidos. Por otra parte, el Semáforo es una herramienta que ayuda a la empresa a priorizar sus acciones de responsabilidad social y a canalizar sus recursos hacia uno de los grupos de interés (*stakeholders*) más importantes: sus empleados.

El proceso de implementación del Semáforo en la empresa es muy participativo. En primer lugar, la empresa debe elegir a la persona que será responsable de gestionar el programa internamente. Una vez elegida, es preciso comunicar a los empleados la naturaleza y objetivos del Semáforo. Un elemento crítico del plan de comunicación lo constituye la elección del nombre y la imagen del programa. En cada empresa, la manera de comunicar los objetivos de la iniciativa adopta una forma diferente.

—En el caso de la empresa, el Semáforo no se denomina “Semáforo de Eliminación de la Pobreza”. Cada empresa elige el nombre en función de su cultura y estrategia. Nosotros les prestamos asesoramiento con la metodología, pero ellos tienen que adaptarla a la realidad y circunstancias de su empresa para que sea eficaz. Por ejemplo, *Pulp*, una empresa que fabrica jugos y gaseosas, lanzó el programa con el eslogan “ponle pulpa a tu bienestar”, y creó un logo que era una naranjita. *Climarc*, una empresa que vende aparatos de aire acondicionado, diseñó y dio vida a un personaje que llamó Climóstenes, un pingüino, y creó el eslogan “mejor clima para mi vida”.

La campaña de comunicación es muy importante para motivar a los empleados a que cumplimenten la encuesta, pues esta tiene carácter voluntario para tratar de asegurar que los empleados tomen conciencia de su situación.

Una vez que ha terminado la fase de comunicación, el equipo de la Fundación instala un software en la empresa para que los empleados vayan contestando el cuestionario, y una vez contestado, se genera un informe para la empresa, en el que se le sugieren las diferentes líneas de acción, en función de las prioridades detectadas.

—Por ejemplo, *El Mejor* es una empresa de servicios de limpieza que tiene cerca de mil trabajadores, en su mayoría mujeres, que limpian todos

los días los baños en centros comerciales, hoteles y casas de particulares. Cuando realizamos la encuesta, los resultados arrojaron que un porcentaje significativo de las empleadas habían marcado en rojo el indicador del baño. Los responsables de la empresa se dijeron: “No puede ser que nuestras empleadas vean todos los días baños en condiciones y ellas no los tengan”, y tomaron la decisión de lanzar una campaña de construcción de baños a sus empleados. Y ahora ya llevan veintiséis baños construidos...

En ocasiones, aunque no se encuentre entre sus objetivos, el Semáforo ha servido para que la empresa identifique oportunidades de negocio.

—Cuando elaboramos el informe para la empresa Las Tacuaras, que se dedica a la venta de huevos, como la metodología permite georreferenciar dónde viven los empleados, la compañía descubrió que muchos de sus trabajadores vivían en una zona muy pobre, donde no llegaba su producto, y que esos empleados habían marcado en rojo o amarillo el indicador de ingresos. Entonces, confeccionaron un paquete diferenciado, para que los trabajadores que vivían en esa zona lo pudiesen distribuir; es decir, desarrollaron un canal de distribución nuevo en una zona donde ellos no podían llegar, por costos, y así beneficiaron a sus empleados y a la propia empresa. El año pasado facturaron dos mil quinientos millones de guaraníes, el equivalente a cuatrocientos cincuenta mil dólares, aproximadamente.

No es infrecuente que las experiencias exitosas de una empresa se transmitan a otras. Después del experimento de Las Tacuaras, el Grupo Riquelme —una embotelladora de bebidas gaseosas y jugos— creó un sistema de distribución a través de microfranquicias, el cual ofrecía a sus empleados que vivían en zonas donde su producto no llegaba, por falta de canales de distribución.

El Semáforo de empresas ha experimentado un crecimiento muy grande en el contexto de la alianza estratégica con CAF. Las diez empresas que comenzaron son hoy más de noventa en Paraguay, y la metodología ya se ha exportado a otros países, como México, Argentina, Colombia, Bolivia, Estados Unidos, Reino Unido, Tanzania o Sudáfrica, entre otros.

Aprovechando este crecimiento, la Fundación ha creado la “red de empresas del Semáforo”, con el fin de intercambiar experiencias y generar conocimiento. En el encuentro de este año reunieron a las empresas y les pidieron que seleccionasen cuatro indicadores que debían trabajar conjuntamente para generar planes de acción. Las empresas eligieron por



votación trabajar los indicadores de ahorro, diversificación de ingresos, vivienda e infraestructura y violencia intrafamiliar.

—Los cuatro equipos, integrados por empleados procedentes de distintas empresas, se reúnen mensualmente y estudian posibles soluciones o iniciativas para mejorar esos cuatro indicadores: desarrollan afiches, videos, juegos, etc. El papel de la Fundación Paraguaya es el de un simple facilitador, nos limitamos a generar los espacios de encuentro y coordinar a las empresas interesadas. Nos apalancamos en la inteligencia colectiva de las empresas para generar las soluciones y acelerar el cambio. Así, por ejemplo, el equipo de diversificación de ingresos, llamado Ikatu, que en guaraní significa “podemos”, está trabajando en la actualidad en la elaboración de unos videos interactivos muy sencillos, para explicar cómo llevar adelante un emprendimiento, con un contenido que se adapte al perfil de operario, que actualmente no existe.

La metodología del Semáforo ha demostrado que la empresa, habituada a competir y a proteger sus *know-how*, está, sin embargo, dispuesta a colaborar y compartir su conocimiento cuando se trata de mejorar la calidad de vida de sus empleados.

—Anteriormente, una empresa presentaba lo que estaba haciendo, y el resto escuchaba. Hace un año decidimos cambiar la dinámica de esos encuentros. Reunimos a las empresas en el Cerrito, en un evento de un día, y comenzamos a mezclar los trabajadores de las empresas en diferentes equipos, planteándoles retos y juegos relacionados con los indicadores. Queríamos generar interacción; el mensaje era: “comiencen a interactuar, sean amigos, sean colegas, ¡ayúdense!”. El impacto fue extraordinario. A partir de ese día nuestra labor se focalizó en encauzar y coordinar ese trabajo colaborativo. Esa labor de coordinación es muy importante, porque muchas cabezas pensando se desordenan; por eso, nuestro trabajo es ir estableciendo prioridades y midiendo los avances del grupo.

La Fundación Paraguaya y CAF han desarrollado, sin pretenderlo, un ecosistema de trabajo colaborativo con las empresas, en el que la herramienta del Semáforo es un elemento más del sistema. Lo crítico es el *know-how* que están desarrollando con las empresas, poniéndolas a trabajar conjuntamente para que ellas mismas generen las soluciones. Inclusive, ya se realizan avances con el sector privado en Colombia, a través de Bancamía y una caja de compensación –CAFAM–, así como con Diaconía, en Bolivia.

–Por más que uno sea sumamente genial en lo que hace –comenta el equipo de la Fundación–, con la visión global de los demás se enriquece uno mucho más.

---

## Gestionando el crecimiento

En estos últimos años son muchas las organizaciones que se han acercado a la Fundación Paraguaya para tratar de replicar el Semáforo. Actualmente, la metodología está operativa en veintiún países, que comprenden noventa y tres organizaciones, excluyendo Paraguay. El número de encuestas realizadas a nivel global supera las quince mil.

Para gestionar el crecimiento y poder controlar las réplicas del Semáforo en otros países, la Fundación ha desarrollado dos modalidades: los proyectos especiales y el *hub*. En este contexto, la DIS de CAF ha sido clave para transferir la herramienta a Colombia y a Bolivia, por primera vez con entidades microfinancieras, así como para avanzar mediante un piloto con el Ministerio de Planificación de Bolivia, que tiene potencial de escala nacional.

–La modalidad de “proyecto especial” –comenta Juan Fernando Gómez, responsable de réplicas en Paraguay– se utiliza cuando una organización en otro país, ya sea una empresa o una ONG, quiere aplicar el Semáforo a un proyecto concreto, y nosotros trabajamos directamente con ellos y con sus beneficiarios, o con los trabajadores, si se trata de una empresa. El *hub* es un modelo en el que buscamos o nos busca un socio, que lo que quiere es replicar el modelo del Semáforo en todo el país. Nuestra función, en este caso, es capacitar a ese socio para que esté en condiciones de transferir la metodología a terceros. En la actualidad existen *hubs* en Argentina, Chile, Honduras, México, Nigeria, Papúa Nueva Guinea, Reino Unido, Sierra Leona, Singapur y Sudáfrica.

La Fundación es muy consciente del potencial que tiene el Semáforo como herramienta de eliminación de la pobreza y mejora de la calidad de vida de las familias, comunidades y trabajadores de las empresas. Internamente, en la organización hablan de la necesidad de “democratizar el Semáforo” exportándolo a los cuatro puntos cardinales, pero esa expansión plantea muchos retos e incógnitas. También se puede convertir en



una amenaza si la Fundación no es capaz de gestionar adecuadamente el crecimiento. Por esa razón, la organización ha reforzado el equipo responsable de las réplicas del Semáforo, y creó una unidad nueva para prestar servicios y racionalizar las demandas, tanto internas como externas, que recibe la Fundación a este respecto.

Juan Fernando Gómez considera que el programa del Semáforo se encuentra en una situación muy similar a la de una empresa *startup*.

—Ahora mismo estamos teniendo una demanda muy grande para expandir el Semáforo a otros países, pero no podemos atenderla porque no tenemos estandarizados totalmente los procesos. Por eso hemos procedido a elaborar un plan para escalar la iniciativa a otros países, desarrollando un protocolo para réplicas que incluya una proyección de costos. Nuestro objetivo para este año sería llegar a doce *hubs*. Es decir, doce organizaciones que estén activas, replicando el Semáforo y entrenando otras organizaciones en otros países para elaborar las encuestas.

Varios son los aspectos críticos que se deben considerar en la gestión de la expansión de la metodología a otros países. En primer lugar, la selección de los socios locales. Durante los primeros años la Fundación res-

pondió positivamente a cualquier entidad que mostraba interés en aplicar la metodología, pero esta estrategia está cambiando.

–La selección del socio resulta crítica, y está muy relacionada con la identificación de las capacidades necesarias que tiene que tener para ejecutar este proyecto. Nos hemos dado cuenta de que hay que exigir ciertas capacidades previas, porque si uno elige lo primero que se le presenta, pensando que luego podrá capacitarlo, eso no suele funcionar. Es preferible tomarse más tiempo en la selección y poner el acento en las capacidades reales de los posibles socios, más que en el entusiasmo que muestran. Entre esas capacidades nos interesa mucho conocer qué experiencia tienen en proyectos similares, así como el potencial para generar alianzas con otras organizaciones.

Otro de los elementos críticos a la hora de transferir a un tercero una metodología es el establecimiento de roles definidos y claros entre el ecosistema de actores. Al comenzar una transferencia con un nuevo socio en un nuevo contexto, es fundamental que desde el inicio queden claras las responsabilidades de cada quien, de tal forma que haya cabida a la posibilidad de ser flexibles y adaptarse, pero sin confusiones en el evento de que las cosas no vayan según lo deseado. Por último, es indispensable generar control de calidad. Si el tercero no aplica la metodología de forma correcta, la organización propietaria de ella corre el riesgo de que su reputación quede afectada. La Fundación está valorando desarrollar unos mecanismos de control y verificación periódicos, que le garanticen que la metodología se aplica correctamente, algo parecido a un sello o certificación. Todas estas exigencias, de tener un mayor control sobre la metodología, como es natural, plantean el reto de cómo hacer sostenible la expansión del Semáforo a otros países y regiones.

–Estamos empezando a revisar el modelo de negocios y estableciendo precios por nuestros servicios. Ahora firmamos un contrato por un año, renovable, en el que fijamos con claridad el precio, el calendario de pagos y las condiciones del uso de la metodología. En los inicios nos interesaba expandir el modelo y no cobrábamos nada. Así comenzamos en Argentina y Sudáfrica, pero ese modelo no es sostenible económicamente. Ahora cobramos, y eso nos está obligando a mejorar nuestra propuesta de valor, elaborando material de calidad que justifique el pago de los servicios: guías, herramientas, soluciones, mejoras, etc. Con la nueva plataforma tecnológica, que estamos desarrollando de la mano

de Innovación Social de CAF, será mucho más fácil que se vea el valor añadido que proporcionamos.

El área de réplicas de la Fundación quiere crear un espacio para compartir el conocimiento de los miembros de la red repartidos por todo el mundo, similar al generado por el Semáforo de las empresas. Para abordar este reto, la Fundación se ha creado una nueva unidad, denominada “comunidad”.

---

### La comunidad del Semáforo

El área de comunidad es la respuesta al crecimiento exponencial que está experimentando el Semáforo. Lo que comenzó como una herramienta para responder a inquietudes que surgían a la hora de evaluar el impacto de los clientes de microcrédito, se ha convertido en un modelo de intercambio de conocimientos y soluciones para mejorar la calidad de vida de diferentes sectores de la población.

Telma y Pepa son las dos personas de la Fundación que gestionan el área de comunidad. Su responsabilidad es tratar de responder a las demandas de los diferentes grupos de interés del Semáforo, cada vez más frecuentes y sofisticadas, sin paralizar, al mismo tiempo, el proceso de crecimiento.

–Estamos inmersos en un proceso de expansión –señala Telma– que se va construyendo gradualmente. La función del departamento de comunidad es filtrar y priorizar, para poder gestionar de manera racional este crecimiento espectacular y que no nos coma a todos.

–Podríamos decir –precisa Pepa– que la función de nuestra área es prestar asistencia al resto de las áreas de la Fundación, identificando las necesidades que tienen para atender a sus respectivas comunidades: academia, clientes, comunicación, socios, trabajadores, etc. Las necesidades que pueden tener el área de comunicación o el área metodológica son muy diferentes. Nuestra función es identificar y priorizar esas necesidades para evitar dispersarnos. Esa identificación se traducirá en productos específicos para cada área. Por ejemplo, el área metodológica nos ha pedido que le interesaría reforzar la colaboración con la universidad y que le ayudemos a mejorar los dibujos explicativos del Semáforo.

El área de comunidad responde a la necesidad de gestionar el conocimiento que se está generando en toda la organización, lo cual requiere, en primer lugar, investigar qué se está haciendo, tratar de convertir ese conocimiento en soluciones y productos y, por último, compartirlo.

–Nuestra prioridad ahora mismo –aclara Pepa– es trabajar en la estandarización de procesos. Llegó el crecimiento, nos expandimos mucho y ahora hay que procurar que el desarrollo no afecte la calidad del trabajo. En este contexto, CAF ha sido clave. Estamos trabajando muy fuerte en la futura plataforma tecnológica del Semáforo. Ahora mismo, señala Ana Botero, “conviven distintas plataformas, según se trabaja con clientes, comunidades o empresas. Es fundamental unificarla para poder lograr mayor agilidad en su implementación”.

–Sumado a lo que dice Pepa –comenta Telma–, otro aspecto importante para cuidar es la relación con nuestros socios, porque tenemos muchos, y el ritmo y las exigencias que plantean son diferentes; particularmente el área de proyectos especiales, que requiere una atención más cercana, porque hay socios que quieren aplicar el Semáforo de una manera y otros de otra.

Uno más de los debates que ha generado la expansión del Semáforo a otros continentes es la pertinencia del nombre: Semáforo de Eliminación de la Pobreza. Cada vez existe un mayor consenso, en la Fundación, de que el término “pobreza” puede constituir un lastre para exportar la metodología del Semáforo a otras latitudes, culturas y sectores.

Porque, ¿qué es en realidad el Semáforo? ¿Se trata de una métrica para medir la pobreza y el bienestar? ¿Es una herramienta que genera incentivos para el desarrollo y el progreso humano? ¿Estamos ante una comunidad que comparte conocimiento y se expande al compartirlo?

Quizás el Semáforo sea todas estas cosas y ninguna a la vez. En cualquier caso, en la Fundación Paraguaya no están especialmente preocupados por encontrar la respuesta. Lo que les importa es dar respuesta a los retos que les imponga el futuro, como lo han venido haciendo desde su nacimiento.

Por supuesto, todas esas preguntas son muy pertinentes, y sin duda contribuirán a avanzar en la tarea de medir algo tan complejo como el bienestar subjetivo o la calidad de vida de las personas. Pero por mucho que se avance en la precisión de las herramientas y la fiabilidad de los datos, las perplejidades de Sissy Jupe, la alumna número veinte, nunca



desaparecerán. Sissy nos recuerda que por mucho que crezca la prosperidad, esta nunca podrá justificar la situación de pobreza e indigencia de una sola persona.

---

## Conclusiones y recomendaciones

No resulta fácil describir el Semáforo, porque es una metodología que se encuentra en constante evolución. La Fundación Paraguaya lo presenta como “una plataforma que ayuda a las personas y a sus comunidades a salir de la pobreza”, tal como lo evidencia la publicación *"Changing aspirations through poverty measurement: The Poverty Stoplight Program"* (Katharina Hammler y Martín Burt, septiembre 2017). Los elementos principales de esa plataforma están constituidos por una autoevaluación, realizada a través de una encuesta, que permite describir la “calidad de vida” de las personas de acuerdo con 50 indicadores multidimensionales, acompañada de un plan de acción para mejorar las dimensiones de la encuesta que arrojen peores resultados.

Estos dos elementos constituyen, ciertamente, el esqueleto de la metodología, pero además de este hay un conjunto de circunstancias y presupuestos que ayudan a entender mejor las condiciones en las que surgió esta innovación social, y su potencial para extenderse en el futuro a través de sus diferentes modalidades: Semáforo de las familias, Semáforo del territorio, Semáforo de las empresas, etc.

## 1) El cumplimiento de la misión

No resulta trivial preguntarse por qué la Fundación Paraguaya alumbró la idea del Semáforo. La Fundación no era la única institución microfinanciera en la región que venía midiendo el cumplimiento de su misión acudiendo a las métricas tradicionales: número de clientes atendidos, cantidad de préstamos otorgados, porcentaje de mujeres en la cartera, índice de mora, mejora de los activos, excedentes y ventas de los clientes, etc., pero sí fue la única que se planteó la consistencia de esos indicadores como medida del cumplimiento de su misión, cuando advirtió que muchos de sus clientes seguían manteniendo unos índices de pobreza muy altos, a pesar de venir recibiendo ayuda de la Fundación desde hace años.

Aunque pueda resultar paradójico, no hay muchas instituciones que tengan presente el cumplimiento de la misión como principal criterio orientativo de su actividad. El cuestionamiento permanente de su cumplimiento es el principal motor de la innovación y del progreso en las organizaciones, porque les reenfoca sus programas, reasigna sus recursos y mira hacia el futuro. Además, la misión es el principal catalizador de la motivación y el compromiso del equipo directivo.

Solo las organizaciones que se guían por la misión y los valores están en condiciones de preguntarse: ¿Es coherente lo que hacemos con la misión? ¿Cómo podríamos cumplir mejor nuestra misión? ¿Qué actividades deberíamos llevar a cabo para lograrlo? ¿Qué decisiones podrían poner en riesgo nuestra misión?

La mayoría de las instituciones microfinancieras que surgieron en la región, casi al mismo tiempo que la Fundación Paraguaya, se han transformado en entidades reguladas. Una de las principales razones que las han llevado a tomar esa decisión es la necesidad de captar depósitos de sus clientes. Convertirse en una institución regulada comporta beneficios



importantes, pero también conlleva grandes riesgos; el principal de ellos es desviarse de la misión original, al no estar condicionados por la configuración jurídica fundacional, que implica una serie de límites importantes, como la prohibición de distribución de beneficios y la obligación de destinar todas las utilidades al cumplimiento de la misión.

La Fundación Paraguaya se planteó en su día, como el resto de las organizaciones que trabajan en el sector de las microfinanzas, transformarse en una institución regulada, y la decisión de su junta directiva, tras sopesar las ventajas e inconvenientes, fue no dar ese paso, ante el riesgo de desviarse de la misión original, como les ocurrió a otras organizaciones, que nacieron con un fuerte compromiso social y terminaron en un negocio muy lucrativo.

No estamos defendiendo que la decisión del órgano de gobierno fuese la acertada, pues la transformación en entidad regulada no comporta necesariamente desviarse de la misión original, aunque implique ese riesgo, sino poniendo de relieve el peso e importancia que han tenido los valores culturales y principios de la Fundación Paraguaya en el origen de esta innovación social.

## 2) Oportunidades y diversificación

La Fundación Paraguaya es una organización que ha conseguido diversificar sus actividades sin desviarse de su misión original. Esa diversificación le ha permitido aprovechar oportunidades que no habrían surgido si la organización hubiese optado, como la mayoría de las instituciones microfinancieras, por la especialización, centrándose exclusivamente en la prestación de servicios microfinancieros.

La incursión de la Fundación en el área de educación, a través de las escuelas agrícolas autosostenibles, le permitió aplicar a este ámbito el conocimiento y habilidades adquiridos en el área de apoyo al sector microempresarial. No hay que olvidar que en su origen, la Fundación prestaba a las microempresarias no solo servicios financieros, sino también capacitación en las áreas de gestión. Ella consigue incorporar en su nueva actividad educativa la variable de sostenibilidad. No se trata de construir escuelas y de impartir docencia, sino de transformar esas escuelas en empresas educativas autosostenibles.

Es importante destacar que aunque la Fundación venía trabajando con el sector microempresarial, prestándole servicios financieros, este no tiene las mismas características que el sector emprendedor. Cuando una IMF presta a un microempresario, lo hace a alguien que ya tiene en marcha un negocio, y el otorgamiento del préstamo se basa, en gran medida, en el flujo de caja que es capaz de generar esa actividad económica. Sin embargo, cuando se quiere iniciar una nueva empresa no hay flujo de caja en el cual apoyarse, solo existe un proyecto que, si consigue tener éxito, estará en condiciones de generar esos flujos de caja en el futuro.

El reto de convertir la escuela en una empresa autosostenible, y a los alumnos en emprendedores rurales, obligó a la Fundación a desarrollar *know-how* en el área de emprendimiento. Una vez que ese conocimiento se desarrolló y se consiguieron resultados muy visibles, resultaba natural que la Fundación terminase preguntándose: ¿Por qué nuestros clientes de microfinanzas no progresan? ¿Cómo podemos inyectar en ellos más espíritu emprendedor?

### 3) Sostenibilidad y costos de información

Nadie puede negar la eficacia del Semáforo como herramienta para impulsar mejoras en la calidad de vida de las familias y comunidades, pero como cualquier mecanismo basado en la obtención de información, tiene un coste económico importante. La Fundación ha conseguido reducir significativamente los costos asociados a la obtención de información, gracias a dos elementos. En primer lugar, su red de asesores de crédito, que está en permanente contacto con los clientes. Los asesores realizan visitas frecuentes a sus clientes (la mayoría del tiempo de los asesores se emplea en visitar las casas de sus clientes o su lugar de trabajo, que con frecuencia coinciden), conocen de primera mano su situación y han generado a lo largo de los años una relación de confianza que facilita el intercambio de información. En segundo lugar, la tecnología microcrediticia. Como ya hemos comentado, el éxito de las microfinanzas se basa, en gran medida, en haber conseguido desarrollar unos procesos de análisis de la capacidad crediticia de sus clientes, y el otorgamiento de los créditos, que han reducido significativamente los tiempos. La integración de la tecnología microcrediticia en los dispositivos móviles ha permitido acelerar todavía más ese proceso.

Estas dos circunstancias, al reducir considerablemente los costes de obtención de información, han proporcionado una enorme ventaja a la Fundación a la hora de expandir el Semáforo en sus clientes de crédito. Estas ventajas, sin embargo, plantean nuevos retos a la organización al momento de fijar objetivos a sus asesores de crédito (anteriormente los objetivos solo estaban relacionados con la gestión de la cartera de crédito, ahora tienen que incorporar los objetivos del Semáforo) y establecer sistemas de remuneración acordes con los nuevos objetivos.

Las ventajas de la implementación del Semáforo en los clientes de microcrédito, desde el punto de vista de la sostenibilidad económica, no se extienden, sin embargo, a otros grupos o sectores: empresas y territorios. Esta circunstancia obliga a que la Fundación sopesa detenidamente la sostenibilidad del modelo del Semáforo en función del grupo o sector al que se dirige.

El modelo del Semáforo en las empresas es un buen ejemplo de cómo esta metodología puede llegar a ser sostenible en un entorno muy diferente al de los clientes de microcrédito. En el caso de las empresas, se ha desarrollado un modelo de tarifas: las empresas pagan a la Fundación una tarifa por el asesoramiento que reciben y por poder participar en la comunidad del Semáforo. Por otra parte, la Fundación ha desarrollado una comunidad de aprendizaje colaborativo con las empresas, trasladando a ellas los costes de innovación de la metodología.

El Semáforo en el territorio (el Cerrito) no cuenta en la actualidad con un modelo económicamente sostenible. Su implementación es muy reciente, y hay que categorizarlo, de momento, como un proyecto piloto cuya viabilidad y potencial se irá decantando en el futuro. En cualquier caso, se trata de una herramienta de evaluación imprescindible para cualquier organización, pública o privada, que trabaje en el campo del desarrollo comunitario, por lo que existe un campo de crecimiento importante que habrá que gestionar adecuadamente.

#### 4) Medir para emprender

Es importante recordar que el Semáforo no constituye uno más entre los numerosos sistemas de medición que existen para analizar el bienestar, la calidad de vida o la pobreza multidimensional. La medición es una

condición necesaria, pero no suficiente, para generar planes de acción. Lo que dota de extraordinaria eficacia a la herramienta del Semáforo no es la amplitud de su escala o la sencillez de su comprensión (aunque estos elementos son importantes), sino su potencial para activar las capacidades y movilizar los recursos de los encuestados.

Este resultado se consigue gracias a varias características asociadas a la metodología de la encuesta: 1) el proceso participativo en la elaboración de la encuesta, y la necesidad de elegir entre diversas alternativas, facilita la reflexión y toma de conciencia de la propia situación; 2) la existencia de diferentes niveles, que se corresponden con metas alcanzables, permite visualizar campos de mejora realizables; 3) la incorporación en la encuesta de variables motivacionales y conductuales ayuda a identificar las barreras y obstáculos y, consecuentemente, permite el diseño de las estrategias de intervención más idóneas; 4) la descomposición del problema (la pobreza) en cincuenta componentes manejables aumenta la confianza, al transformar lo inalcanzable en asequible y mostrar al encuestado que nunca se parte de cero (“siempre hay algún verde y amarillo”).

Todas estas características son importantes, pero su efecto sería muy limitado si no fuesen acompañadas de un plan de mejora posterior y de un seguimiento de los avances. El papel de los asesores, en este sentido, resulta crítico y constituye el elemento diferencial del Semáforo frente a otras metodologías de medición. Esta última es un simple medio para mejorar las condiciones de las familias, empleados o comunidades, que constituye la meta final.

## 5) Los retos del trabajo colaborativo

La experiencia de la aplicación del Semáforo en las empresas ha ayudado a desarrollar un modelo de trabajo colaborativo, que ha pasado a formar parte esencial de la metodología y que constituye una prueba de su constante evolución. No se puede menospreciar este importante aprendizaje. El Semáforo de las empresas ha impulsado la metodología a un estadio más en su desarrollo. Lo importante no es la medición, ni tan siquiera los planes de acción, sino el ecosistema de trabajo colaborativo que se ha conseguido desarrollar con las empresas.

La Fundación ha logrado crear una comunidad de conocimiento y práctica, en la que sus integrantes están dispuestos a compartir sus capa-

ciudades y recursos, con el fin de hacer crecer aún más ese conocimiento y aumentar el impacto colectivo.

El ecosistema de trabajo colaborativo supone un modelo nuevo de enfocar los problemas sociales, que huye del enfoque tradicional basado en los proyectos. Parte de la premisa de que no existen soluciones predeterminadas para resolver problemas sociales que, por naturaleza, son complejos. No se trata de formular proyectos con un camino muy prefijado, sino de desarrollar reglas y facilitar las condiciones para que las propias empresas vayan descubriendo caminos para colaborar conjuntamente sin necesidad de que nadie las controle. La construcción de capital social y la generación de confianza son los principales objetivos del trabajo colaborativo.

Para impulsar este proceso se requiere una estructura organizativa (la Fundación Paraguaya), cuyo principal papel no consiste en liderar proyectos en consorcio con otras organizaciones, sino actuar de catalizador del esfuerzo y la capacidad de iniciativa de cada una de ellas. Y en este mismo sentido, el rol de una multilateral como CAF es de gran valor, porque contribuye de forma fundamental como articulador adicional de actores y factores, para desarrollar un ecosistema de trabajo colaborativo que impulsa, documenta y difunde una herramienta altamente innovadora, con el fin de que otros actores la conozcan y utilicen para un impacto colectivo mayor.

Esta reflexión no es aplicable exclusivamente al trabajo con el grupo de empresas del Semáforo, sino, sobre todo, a la futura red de socios internacionales que la Fundación está construyendo. La comunidad de aprendizaje más importante estará constituida por los socios de los *hubs* y proyectos especiales.

## 6) Gestionar el crecimiento

El principal riesgo del Semáforo está relacionado con su acelerado crecimiento. El éxito de la metodología puede constituir su principal amenaza si no se gestiona adecuadamente. La Fundación es consciente de esta situación y, por esa razón, en este último año ha comenzado a sistematizar su relación con los diferentes socios (*hubs* y proyectos especiales), estableciendo protocolos y criterios de selección.

La creación del área de comunidad también constituye una respuesta al crecimiento del Semáforo, que plantea constantes y crecientes demandas por parte de sus diferentes grupos de interés. La clave, en los próximos años, será cómo lograr un crecimiento sostenido, que ayude a aprovechar las oportunidades a la vez que se identifican, miden y gestionan los riesgos asociados a dicho crecimiento.

La cuestión crítica es identificar adecuadamente dónde se encuentran los principales cuellos de botella del crecimiento, para poder sostenerlo. Este reto obligará a revisar los recursos internos existentes, el proceso de toma de decisiones –combinando la agilidad requerida en la etapa de crecimiento con la necesidad de mantener controles de calidad–, el reparto de tareas y objetivos, la tecnología que dé soporte a los servicios, etc.

Existen diferentes estrategias para transferir la metodología y el *know-how* a los nuevos socios. La mayoría de ellas replican modelos muy próximos a las franquicias, en las que el franquiciado paga un canon por los servicios que recibe, y la organización franquiciadora define con mucho detalle las condiciones de uso de la franquicia. Algunas organizaciones han creado una entidad *ad hoc* para centralizar y gestionar la transferencia de la metodología a otras organizaciones. No existe un modelo único, la Fundación deberá identificar el más idóneo de acuerdo con sus características.

---

## El camino recorrido

### Paraguay

#### El Semáforo en el sector privado

- 110 empresas activas participan en el programa de “Empresas sin Pobreza”. Asociadas a este esfuerzo, 10.495 encuestas han sido aplicadas, y el 10% de los participantes están en proceso de completar su mapa de vida.
- En las encuestas de las empresas se aprecia un aumento de un 8% de los indicadores cambiando a “verde”.



SEMÁFORO DE  
ELIMINACIÓN  
DE POBREZA



CAF BANCO DE DESARROLLO  
DE AMÉRICA LATINA  
LA FORTALEZA DEL DESARROLLO SOCIAL



## El Semáforo en el sector público

- Siete convenios firmados con el Ministerio de Trabajo, Ministerio de Justicia, Banco Nacional de Fomento, Caja de Jubilaciones Bancarias, Instituto Paraguayo del Indígena, STP, Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat y Municipalidad de Benjamín Aceval. Se han establecido, además, colaboraciones con la Estrategia de Inclusión Nacional Financiera y el Ministerio de la Mujer.
- Declarado de interés nacional por el Ministerio de Trabajo, institución que también lo aplicará entre sus empleados; de la misma manera, están procediendo el Banco Nacional de Fomento y la Caja de Jubilaciones Bancarias.
- Sinergias concretadas, específicamente con el Instituto Nacional del Indígena y la Secretaría Técnica de Planeación (en el marco del Programa Arovia).

- Consolidación del Encuentro Internacional de Cerrito, un evento de interacción y aprendizaje que se convierte en una plataforma y espacio ideales para la reflexión conjunta sobre soluciones nuevas, efectivas y diferentes para la eliminación de la pobreza, así como para el potenciamiento y difusión de las ya existentes.
- Realización de eventos de presentación del Semáforo en Madrid, Bogotá, Buenos Aires, Quito, México y La Paz, con amplia participación de los sectores público y privado de estos países.

### El Semáforo en área rural

- En Remansito, barrio cerrado en el Chaco, donde se adelanta la aplicación del Semáforo entre 137 familias aledañas a la Comunidad.
- En las colonias del norte de la Ruta 9, donde se aplica el Semáforo con 400 familias menonitas, de la mano de la Asociación Civil Chor-titzer Komitee.
- 900 familias participando del Semáforo en la comunidad de Cerrito han logrado reducir en un 23% factores contribuyentes a la pobreza extrema en el primer año de implementación, 2017-2018.

---

### Avances en otros países

- Colombia: implementación del Semáforo en dos proyectos piloto: uno con Bancamía y otro con la caja de compensación CAFAM.
- Bolivia: implementación del Semáforo con Diaconía, microfinanciera, y expresión de interés por parte del Ministerio de Planificación de Desarrollo, para implementar un piloto en El Alto, con potencial de escala a otros territorios priorizados por el Gobierno.
- Ecuador: implementación del Semáforo con el Banco Solidario y *Junior Achievement*, y expresión de interés por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del Ministerio de Inclusión Económica



y Social, así como del Programa Mundial de Alimentos de Ecuador, para realizar el Semáforo con familias productoras de Ecuador.

---

## En materia de investigación, difusión y tecnología

- Siete investigaciones activas sobre el Semáforo (impacto en microfinanzas, impacto en Cerrito, análisis de indicadores desde perspectiva de género, impacto en empoderamiento de clientes, impacto en empresas, impacto de las mentorías en el Semáforo y costo de implementación del Semáforo), cuyos resultados contribuirán a incrementar el acervo de conocimientos sobre esta innovadora iniciativa.
- Difusión de diez historias de empresas y comunidades.
- Avances en la equivalencia de los indicadores del Semáforo con indicadores del Social Progress Index y Multidimensional Poverty Index, puesto que el Semáforo puede medir indicadores para ambos estándares.
- Nuevas funcionalidades añadidas a la plataforma tecnológica utilizada para la implementación del Semáforo.
- El Semáforo ha sido elegido como una de las innovaciones para el sector público más importantes del mundo por la OCDE.
- El Semáforo ha sido presentado en varios foros internacionales, como el Foro de Davos o un foro sobre nuevas formas de medir la pobreza, del Banco Mundial. También fue presentado al Secretario General de la OEA.



Imagen de la portada:  
*Deimos, Marte y Phobos*, 1972  
(intervenido en 2000)  
Ángel Hurtado  
Collage y óleo sobre tela (tríptico)  
110x330 cm  
Colección CAF

---

---

La Fundación Paraguaya, fundada en 1985, es una organización autosostenible con sede en Paraguay, con más de 480 colaboradores, 24 oficinas, y cuatro escuelas agrícolas autosostenibles en el país. Tiene como visión “un mundo sin pobreza, en donde todos queramos vivir” con la misión de desarrollar e implementar programas de emprendedurismo y educación así como soluciones prácticas, innovadoras y sostenibles para la eliminación de pobreza y la creación de un ambiente digno para cada familia.

---

CAF, banco de desarrollo de América Latina, se crea en 1970 y está conformado por 19 países —17 de América Latina y el Caribe, España y Portugal— y 14 bancos privados de la región. Promueve un modelo de desarrollo sostenible, mediante operaciones de crédito, recursos no reembolsables y apoyo en la estructuración técnica y financiera de proyectos de los sectores público y privado de América Latina. La Dirección de Innovación Social (DIS) es un área de CAF que se comporta como un laboratorio para identificar ideas y modelos para el desarrollo de soluciones útiles y sostenibles a desafíos sociales, en particular, de los más vulnerables, que aquejan a América Latina.

---

