
Estimación del impacto de la ley de pensión alimentaria para personas adultas mayores en situación de pobreza en el Paraguay

Claudina Zavattiero¹

Resumen

El elevado número de personas adultas mayores que viven en situación de pobreza en el Paraguay junto con la necesidad de remediar la inequidad social existente en ese grupo dieron lugar a la promulgación de una ley que prevé una pensión alimentaria, consistente en una transferencia monetaria del 25% del salario mínimo vigente a todas las personas de 65 años y más en situación de pobreza. La aprobación de la citada ley se dio en un clima de debate político antes que de análisis de su posible impacto. Estimaciones realizadas demuestran que de haberse realizado el cálculo del impacto previamente a la aprobación de la ley (año 2008), debiera beneficiar a 93.566 personas, logrando una reducción de la pobreza de 1,4 puntos porcentuales. En montos, solamente el pago de la pensión (sin tener en cuenta los costos indirectos) demandará al Gobierno la suma de aproximadamente 114 millones de dólares americanos anuales (año 2008), valor que irá en progresivo aumento dado el incremento del volumen poblacional de este grupo etario en los próximos años. Traducido en porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB)² del año 2008, la aplicación de la pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza representa el 0,8% del PIB.

Palabras clave: adultos mayores, transferencias no condicionadas, pobreza, Paraguay.

Abstract

Estimation of the impact of the law on food pension for elderly in poverty in the Paraguay

The number of elderly living in poverty in Paraguay along with the need to remedy social inequality existing in that group, led to the enactment of a law providing a food pension, consisting of a monetary transfer of 25% of the existing minimum wage, to all people of 65 years and over in poverty.

The adoption of this law occurred in a climate of political debate rather than analysis of their possible impact. Estimates show that having done the calculation of impact previously to the adoption of the law (year 2008), is expected to benefit to 93.566 people, achieving a reduction in poverty by 1.4 percentage points. In amounts, only the pension payment (regardless of indirect costs) demand to the Government the sum of approximately U.S.\$ 114 million annually (year 2008), value which will be in progressive increase given the increase of the population size in this age group in the coming years. Translated into a percentage of the Gross Domestic Product (GDP) in 2008, the application of maintenance for older adults in poverty represents 0.8% of GDP.

Keywords: elderly, not conditional transfers, poverty, Paraguay.

1 Asociación Paraguaya de Estudios de Población, claudinaz@hotmail.com.

2 Valor de todos los bienes y servicios finales producidos dentro de una nación en un año determinado.

Introducción

Durante largas décadas, la preocupación en materia poblacional en el Paraguay se enmarcó en aspectos relacionados a personas de los primeros quintiles de edad, lo cual tiene una amplia justificación dado que el país, históricamente, registró una estructura poblacional joven con altas tasas de fecundidad y de mortalidad. El importante volumen que registraban las edades tempranas en el total de la población, o incluso el grupo de mujeres en edad fértil, volvió casi invisible o imperceptible, y en todo caso poco preocupante, la presencia de los grupos de personas en edades adultas mayores. Con el correr de los años, las mejoras en las condiciones de vida y los avances logrados en educación, salud, alimentación, infraestructura sanitaria, entre otros, dieron como resultado una aceleración en el ritmo de la transición demográfica del Paraguay con un significativo descenso histórico del nivel de mortalidad y una sostenida baja de la fecundidad (especialmente en los últimos diez años), llegando en la actualidad a ubicar al país en la etapa de transición plena.

Todo el proceso mencionado fue acompañado de incrementos en la expectativa de vida. A mediados del siglo pasado, era inusual pensar que las personas pudieran vivir más allá de los 61 años en promedio, pero ya en la primera década del siglo XXI se ha notado un aumento medio de diez años en la esperanza de vida (STP/DGEEC, 2005). Este aumento prolonga la existencia de las personas en su etapa avanzada y, sumado al menor peso de los grupos infantiles en la estructura demográfica, da cuenta del inicio del proceso de envejecimiento de la población en el Paraguay, al que se considera envejecimiento incipiente. Esta nueva situación que el país debe de enfrentar acarrea consideraciones tanto de orden social y familiar como político y económico, estos últimos se verán más adelante.

A los efectos del presente estudio se considera adulto mayor, bajo una definición cronológica, a aquella persona (de sexo femenino o masculino) cuya edad sea de 65 años o más. Obviamente el número de años vividos no es el único criterio para caracterizar a una persona como adulta mayor; existen otros factores que van desde lo fisiológico, biológico, psicológico hasta lo social, cultural, y conductual y que se van modificando como consecuencia de la acción del paso del tiempo sobre las personas; no obstante, se adoptará el criterio cronológico a modo de estudiar el impacto de la ley analizada en el presente estudio, en la edad que la misma ha establecido.

El Paraguay, que hasta hace poco presentaba una estructura de población predominantemente joven, ha iniciado el proceso de enve-

jecimiento y este irá en progresivo aumento con el correr de los años y se caracterizará por el rápido crecimiento del número de adultos mayores. Proyecciones nacionales señalan que en 1950 la población paraguaya de 65 y más años de edad representaba el 2,9% de la población total (casi 43 mil personas), grupo que se duplicó en valores absolutos en los siguientes veinte años para llegar a representar en 1970 el 3,4% de la estructura poblacional (aproximadamente 86 mil adultos mayores). Al año 2000 integraban este grupo de edad más de 232 mil ancianos (4,3%) y se estima que en el 2025 el 7,5% de las personas en el país (más de 601 mil personas) serán adultas mayores, aumentando a una de cada ocho para el 2050 (12,5%, totalizando casi 1 millón 300 mil adultos mayores), (STP/DGEEC, 2005).

Actualmente conforman este contingente seis de cada 100 personas residentes en el país (más de 377 mil individuos), con una desigual distribución por sexo (57,0% mujeres, 43,0% hombres) y consiguientemente alto índice de feminidad (134 mujeres por cada 100 hombres de 65 años y más, a diferencia del nivel nacional que asciende a 101,5), en su mayoría residentes en zonas urbanas (56,7%); sin embargo, la estructura poblacional del área rural se encuentra más envejecida (mayor peso relativo de adultos mayores en su población) (EPH, 2008).

De cara al proceso de envejecimiento que comienza a experimentar el Paraguay, como se ha comentado brevemente y junto con sus peculiaridades, es importante analizar el acceso de los adultos mayores a la seguridad social (pensiones y jubilaciones), así como los niveles de pobreza de las personas mayores y los programas de protección social implementados en el país. Si estos programas no fueran universales, estos aspectos podrían llegar a ser el sustento necesario para justificar la implementación de una ley de pensión alimentaria para adultos mayores, como también se verá más adelante.

Seguridad social para adultos mayores en el Paraguay

Cabe resaltar que en el país la seguridad social es un derecho establecido en la Constitución nacional, por medio del cual todo trabajador activo y legal tiene derecho a acceder a un conjunto de mecanismos que apuntan a protegerlo ante diversas eventualidades y riesgos, por ejemplo: accidentes, enfermedades, vejez, invalidez, etcétera. El sistema de aporte es tripartito (trabajador, empleador y Estado) y está calculado sobre el salario percibido (Céspedes, 1996); de este aporte el 12,5% es destinado a jubilaciones y pensiones y pueden acceder a

ellas, en condiciones generales, las personas de 60 años o más que hayan prestado servicios por 25 años.

A pesar de ser un derecho, en la actualidad el acceso a la seguridad social es limitado. Anteriormente el Paraguay no contaba con una política social explícita, y recién a mitad del siglo pasado el Gobierno ha comenzado a intervenir en temas de protección y seguridad social. Hoy en día, siete de cada ocho paraguayos carecen de cualquier sistema formalizado de jubilación, y cuatro de cada cinco ciudadanos no tienen ningún tipo de seguro médico (Holst, 2004). Por su parte, el acceso a la seguridad social al final de la vida es privilegio de unos pocos, pues solamente dos de cada 10 adultos mayores cuentan con ingresos por jubilación o pensión (14,0% cuenta con jubilación y 6,0% con ingreso por pensión). Con lo expuesto, parece evidente que el sistema contributivo impuesto en el país no es la solución universal para que las personas de edades avanzadas no caigan en la pobreza o cubran las necesidades de atención en salud.

Los bajos porcentajes citados anteriormente podrían deberse a los sistemas laborales vigentes desde décadas anteriores, en los cuales la falta de empleo, el subempleo o los trabajos informales dan lugar a escaso acceso a los sistemas contributivos y con esto, posteriormente, a las jubilaciones. Además, la Constitución nacional en su art. 95 establece el sistema obligatorio e integral de seguridad social solamente para trabajadores «dependientes», razón por la cual los trabajadores independientes no acceden al aporte por su calidad de trabajadores por cuenta propia. En este último grupo mencionado se evidencia una escasa cultura previsional ya que en su momento no consideraron ahorros ni aportaron a regímenes privados para una pensión en la vejez. Por otro lado, el hecho de contar con pensiones o jubilaciones del Estado no garantiza no caer en la pobreza dada «la pérdida creciente del poder adquisitivo de los jubilados y pensionados, como consecuencia de la baja rentabilidad de las inversiones» (Céspedes, 1996).

Población adulta mayor en situación de pobreza

Lo expuesto es la base del escenario actual en el que, en conjunto con otros factores, se evidencia un alto porcentaje de la población adulta mayor con limitadas posibilidades de satisfacer sus necesidades básicas. Dicho de otra manera, uno de cada cuatro adultos mayores en Paraguay vive en situación de pobreza (12,0% en extrema

pobreza y 13,4% en no extrema),³ destacando que la tasa de pobreza a nivel nacional es 37,9% (19,0% pobreza extrema y 18,9% pobreza no extrema) (STP/DGEEC, 2009).

Las situaciones anteriormente planteadas deben ser tenidas en cuenta por los encargados de tomar decisiones y de diseñar las políticas orientadas a satisfacer las necesidades de las personas de mayor edad. La expresión suprema de todo el ordenamiento jurídico, social, económico, político, civil y cultural del país, la Constitución nacional, expresa que

la calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad (art. 6) —y además—, toda persona de la tercera edad tiene derecho a una protección integral. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio (art. 57).

Algunos programas de protección social

El Gobierno, por medio de diferentes instituciones públicas, se encuentra realizando esfuerzos orientados a los sectores más vulnerables de la población, ejecutando políticas, planes y programas de lucha contra la pobreza (Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza). Un ejemplo de lo mencionado es el programa de transferencias monetarias con responsabilidad compartida que desarrolla la Secretaría de Acción Social, el cual incluye una asistencia adicional específica a las familias que tienen entre sus integrantes a un adulto mayor. El programa Tekoporá (Vivir bien) transfiere una cierta cantidad de dinero (en concepto de bono alimentario) a hogares en situación de pobreza, más un monto extra por cada hijo menor en edad escolar (hasta cuatro hijos) y adicionalmente la suma de 35.000 G.⁴ (menos de 10 US\$) a las familias que tengan entre sus integrantes a un adulto mayor (un adulto mayor por hogar). No obstante, y a pesar de los esfuerzos, la suma que el mencionado programa destina a adultos mayores no garantiza la cobertura mínima necesaria para asegurar su bienestar, esto es así porque el

3 Pobreza extrema: conformada por el conjunto de personas cuyo nivel de ingresos es inferior al costo de una canasta básica de consumo de alimentos (es decir, del valor de una línea de pobreza extrema). Pobreza no extrema: son quienes tienen ingresos mayores al costo de una canasta básica de alimentos, pero inferiores al de una canasta básica de consumo total (de alimentos y no alimentos, es decir, de una línea de pobreza total) (DGEEC, 2007).

4 G (guaraní) es el símbolo del signo monetario nacional.

programa fue diseñado para incentivar la inversión en capital humano en las familias en la parte inicial del ciclo de vida (niños y jóvenes). Además la Secretaría de Acción Social (SAS) también ha creado la Dirección de Adultos Mayores cuyo objetivo central es el bienestar y protección social del adulto mayor.

Como se ha visto, tanto en el bajo acceso de la población al sistema de seguridad social, como en los reducidos montos de los programas de transferencias monetarias, ninguno garantiza la cobertura mínima necesaria para no caer en la pobreza.

Según Barrientos (2007) «Los cambios en los patrones de vulnerabilidad en la vejez, así como los cambios en las fuentes de protección, son el resultado de transformaciones de carácter demográfico, social y económico». En este aspecto se destaca que, en general, las políticas públicas aplicadas en el país tienen un tinte más bien paliativo que preventivo, por lo que no es de extrañar que el Estado aborde la «sorpresiva» problemática del bienestar en la vejez por medio políticas selectivas focalizadas⁵ de transferencias monetarias no contributivas ni condicionadas.

Ley de pensión alimentaria

El incremento del número de adultos mayores en la población paraguaya, y dentro de estos los que viven en situación de pobreza, las presiones por parte de las organizaciones sociales de adultos mayores (como el Consejo de Adultos Mayores de Asunción), y los factores expuestos anteriormente fueron elementos que forzaron a que en el año 2009 el Paraguay (único país del Mercosur⁶ que no contaba con este tipo de pensiones) tuviera que promulgar una ley destinada a remediar la inequidad social entre las personas adultas mayores. La ley 3728 prevé una pensión alimentaria, correspondiente al 25,0% del salario mínimo vigente (equivalente al momento actual a 70 US\$ aproximadamente), para las personas de 65 años y más en situación de pobreza que no perciban pensiones o jubilaciones del Estado ni adeuden al mismo.

La aprobación de la ley se dio, antes que en un entorno de diagnóstico previo sobre la viabilidad y el impacto que significaría para el Gobierno en términos económicos y para la población beneficiada en aspectos de mejoramiento de su calidad de vida, en un clima de

5 Se formulan pensando en un grupo destinatario específico y con delimitación del grupo según un criterio de pobreza.

6 Mercado Común del Sur integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

debate político donde predominaron intereses sectoriales en pro y en contra del Gobierno actual, antes que sobre las consecuencias derivadas de la carencia del seguro social, lo cual sí justificaría plenamente su aplicación.

El Presidente de la República emitió su objeción, entre otras razones, por considerar que la propuesta no mencionaba las fuentes de financiamiento de este beneficio, además de mencionar que la misma agravaría aún más la escasez de recursos que enfrenta el Gobierno (decreto n.º 2050/2009); no obstante, las Cámaras de senadores y de diputados ratificaron en su determinación con relación a la normativa, y la misma entró en vigencia en setiembre de 2010.

Se debe destacar que este tipo de pensiones son aplicadas hace tiempo en otros países de la región como el caso de Bonosol o Renta Dignidad en Bolivia, el programa Oportunidades en México, Bono Desarrollo Humano en Ecuador o programa Juntos en Perú, entre otros. La experiencia de aplicación de este tipo de programas en algunos países latinoamericanos demuestra que logran reducir hasta en un 65,0% la incidencia de la pobreza en los hogares cuyos miembros adultos mayores reciben la pensión (Clark *et al.*, 2009), así como también ayuda a reducir la vulnerabilidad de las personas mayores y sus hogares (Barrientos, 2007).

El presente estudio no discute la existencia de una correlación entre la vejez, la pobreza y la vulnerabilidad y que los programas de reducción de la pobreza basados en transferencias de ingresos regulares y destinados a los grupos más pobres pueden ofrecer una seguridad de ingreso en la vejez (Barrientos, 2007); no obstante, en el caso paraguayo, una serie de cuestionamientos rondan en torno a la mencionada ley, ya que estando en el primer año de vigencia no se ha determinado cabalmente cuál será el proceso de selección de beneficiarios (focalización), tampoco se han realizado estudios que apunten a la universalidad de la ley (beneficio para toda persona de 65 años o más), y más importante aún, todavía es incierta la procedencia de los fondos para cumplir con la aplicación de la ley. En una primera etapa los fondos provendrán del presupuesto general de la nación.

En otro orden, es cuestionable si la pensión garantiza la superación de la pobreza de al menos un importante número de personas adultas mayores, si la pensión es sólo una medida paliativa frente a la pobreza y si, de retirarse la pensión, la persona volvería a caer en la pobreza, si los costos a invertir en la aplicación de la ley son el resultado de sistemas de previsión social deficitarios, entre otros interrogantes.

Barrientos (2007) destaca que

los países en desarrollo no sólo dispondrán de un tiempo mucho menor (que los desarrollados) para establecer o fortalecer sistemas de protección social que tengan en cuenta el envejecimiento de la población, sino que además dispondrán de menos recursos a tal efecto.

Tal preocupación se vive también en el Paraguay, por tanto, este estudio pretende realizar estimaciones del impacto que el monto de la transferencia tendrá sobre el nivel de pobreza de la población y de los hogares, es decir, verificar cuántas personas u hogares logra sacar de la pobreza la aplicación de la ley (posicionándolos en la línea de pobreza⁷ o por encima de ella). Así también se realiza una estimación del impacto sobre el Producto Interno Bruto Nacional (reflejado en porcentaje del PIB). Y por último, se incluyen estimaciones y cálculos prospectivos de corto plazo para llevar los cálculos hasta el fin del mandato del actual Gobierno (2010-2013).

Con el estudio se espera contribuir al conocimiento del impacto de la ley y a la toma de decisiones en el proceso de construcción de una política social para adultos mayores a largo plazo, materia pendiente y de alta prioridad para nuestra sociedad.

Objetivos

Realizar una estimación del impacto que la pensión alimentaria (Ley 3728/09) tendrá en el nivel de pobreza y en el PIB, con base en el año 2008 y proyectando hasta el final del período del actual gobierno (2013).

Metodología

Estimación del impacto en la pobreza

El estudio es de tipo transversal, con análisis cuantitativo a partir de los datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares del año 2008 levantada por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. Se toma este año como referencia por ser el año en que se inició el tratamiento del proyecto de ley aprobado un año después, período durante el cual se debió realizar el estudio de impacto que se tratará de formular en el presente trabajo.

7 Define a la población pobre como aquel conjunto de personas residentes en hogares cuyo nivel de bienestar (expresado a través del ingreso), es inferior al costo de una canasta básica de consumo (conjunto de bienes y servicios que satisface los requerimientos mínimos para la sobrevivencia humana). El costo de esta canasta se denomina línea de pobreza.

Para realizar las estimaciones del impacto de la ley en el nivel de pobreza, se aplica un modelo estático de microsimulación trabajando con microdatos a nivel de individuos y de hogares, con el fin de representar la realidad o la posible realidad futura del impacto de la ley sobre la población beneficiaria.

La determinación de la población en situación de pobreza se realiza, en la encuesta a utilizar, por medio de la metodología de líneas de pobreza y que en el caso de Paraguay se establecen según dominio geográfico en el cual resida la persona. De esta forma encontramos:

Tabla 1. Paraguay, 2008: Valores mensuales per cápita de la canasta total

<i>Dominio</i>	<i>Línea de pobreza mensual per cápita de la canasta total en G (en US\$ 1 US\$=5000 G)</i>
Área metropolitana	474.703 (95 US\$)
Resto urbano	338.902 (68 US\$)
Rural	291.948 (58 US\$)

Fuente: Paraguay. STP/DGEEC. Mejora de la metodología de medición de pobreza en Paraguay. Resultados 1997-2008.

Como la ley establece el pago del 25,0% del salario mínimo vigente se utilizó el monto del salario mínimo nacional del 2008 (1.341.775 guaraníes mensuales) dado que los datos poblacionales corresponden a ese año. Por tanto el monto de la pensión ascendería a 335.444 G. mensuales.

Como se mencionaba anteriormente, la ley está destinada a la población adulta mayor en situación de pobreza; para llegar a dicho grupo poblacional se requiere llevar a cabo una focalización individual⁸ la cual contiene indefectiblemente dos tipos de errores: el de exclusión o tipo I y el de inclusión o tipo II.⁹

Dado que aún no se cuenta con resultados de la aplicación de la ley para calcular los errores mencionados¹⁰ en la simulación se realiza la siguiente imputación:

8 Proceso (técnico-administrativo) a través del cual se concentran o dirigen recursos públicos hacia un centro o foco de la población. Prioriza los segmentos poblacionales en la asignación de los subsidios públicos.

9 Error de inclusión: es el error cometido al seleccionar como beneficiario a una persona/hogar que no cumple con los requisitos de elegibilidad. El término también es conocido como «fuga o filtración». Error de exclusión: es el error cometido al dejar fuera del programa a una persona/hogar que debía ser incluida. El término también es conocido como «subcobertura».

10 Error de exclusión=cociente entre el número de pobres excluidos y el total de pobres. Error de inclusión=cociente entre el número de no pobres recibiendo el beneficio y el número total de pobres.

Se crea una distribución uniforme estándar¹¹ y se consideran errores de exclusión a los valores menores a 0,1 y errores de inclusión a los menores a 0,2. Los parámetros de esta imputación fueron tomados de un estudio nacional de lucha contra la pobreza en el área de educación dado que es la única referencia encontrada en el país y que presenta errores de focalización (Robles, 2001). Cabe destacar que la focalización es parte de los esfuerzos por alcanzar mayor eficiencia y equidad en las políticas sociales, y generalmente se da frente a fuertes restricciones presupuestarias. Uno de los propósitos de la focalización es contribuir a atenuar la desigualdad en la distribución del ingreso (Brodersohn, s/f).

El siguiente cuadro 1 es una adaptación al presentado en el estudio de Robles y da cuenta de los errores mencionados:

Cuadro 1. Errores y éxitos de un Programa de lucha contra la pobreza

<i>Elegibilidad</i>	<i>Estatus de Pobreza de la población</i>		<i>Total</i>
	<i>Pobre</i>	<i>No pobre</i>	
Beneficiado	30,0 % Éxito Beneficio correctamente entregado	20,0 % Error de inclusión (Tipo II)	50,0%
No Beneficiado	10,0% Error de exclusión (Tipo I)	40,0% Éxito Beneficio correctamente negado	50,0%
Total	40,0%	60,0%	100,0%

Fuente: adaptación de Robles, 2001.

Estimación hasta el final del período del actual gobierno

Dado que se requiere de la utilización de microdatos y que los mismos, a nivel de individuos y de pobreza, sólo se encuentran disponibles hasta la encuesta del año 2008, se trabajará con supuestos que serán aplicados a los datos para llevar los cálculos hasta los primeros años de vigencia de la ley (2010-2013) y realizar una estimación de los costos a invertir en los próximos años. Algunos de ellos se comentan a continuación:

1. Población adulta mayor: a partir del año 2010 se ha aplicado a la población adulta mayor la tasa de crecimiento anual obtenida a partir de las proyecciones de población nacional.¹² No se han utili-

11 Distribución que varía entre 0 y 1.

12 El 3,7% para el 2010, 3,8% para el 2011, 3,9% para el 2012 y 4,0% para el 2013.

zados los volúmenes de esas proyecciones dado que los totales son inferiores a los obtenidos con la encuesta de hogares del 2008 y esto ocasionaría una reducción de los montos a partir de las estimaciones.

2. Para el caso de la población de 65 años y más en situación de pobreza se ha hecho uso de la información de pobreza a nivel nacional y se ha calculado la misma para el grupo en estudio. El porcentaje de población adulta mayor pobre al año 2008 asciende a 25,4% (96.054 personas). Si bien la pobreza total está descendiendo (35,1% al 2009 *versus* 37,9 al 2008), la pobreza de los adultos mayores no presenta el mismo comportamiento. Una de las hipótesis del descenso de la pobreza es la recepción de remesas del exterior, hecho que no afecta mayormente a la población adulta mayor, por tanto, se evidencia un aumento en el porcentaje de pobreza de los adultos mayores que al año 2009 asciende al 27,4%. Se supone que este comportamiento no variará, por tanto se asume una pobreza para el grupo de adultos mayores constante e igual a 27,4% correspondiente a la última información disponible.
3. Para concluir se estima el volumen de potenciales beneficiarios para lo cual se tiene en cuenta a los adultos mayores en situación de pobreza (cálculo explicado en el punto anterior) y se excluyen a aquellos que reciben pensiones o jubilaciones por parte del Estado, estimados en el 3,0% de los adultos mayores pobres (1,0% de los adultos pobre recibe jubilación y el 2,0% pensión). Otro supuesto utilizado para proyectar esta población es que se mantendrá constante la proporción de adultos mayores pobres beneficiarios de pensiones o jubilaciones por parte del Estado.
4. El monto de la transferencia anual es calculado a partir de la microsimulación, incluyendo los errores de inclusión y exclusión como se mencionaba anteriormente. Cada dos años de estimación (2010 y 2012) se imputa un aumento del 5,0% de incremento de salario mínimo, lo cual afecta directamente al monto de la transferencia establecido como una cuarta parte del salario mínimo.
5. Para el análisis del impacto de la ley sobre el PIB, se aplican estimaciones partiendo del valor del año 2011 dado que se conoce su crecimiento en los otros años y se supone un crecimiento del 6,0% anual.

Resultados

A continuación se presentan resultados de la incidencia y brecha de la pobreza, así como el costo y eficiencia de la ley analizada en este estudio.¹³ Se han realizado cálculos a nivel de personas y de hogares, por lo que en el primer caso la estimación de la reducción de la pobreza asume que la transferencia va en beneficio completo del adulto mayor, sin embargo en el segundo caso, cuando se realiza el cálculo a nivel de hogares, se supone que la transferencia se incorpora a los ingresos familiares y se distribuye entre los miembros del hogar.

Población beneficiaria e impacto en la pobreza del país

Un análisis a nivel de individuos muestra la siguiente situación en el Paraguay: al año 2008 la población total adulta mayor ascendía a 377.747 de los cuales sólo se toman en cuenta 377.532 para los análisis posteriores,¹⁴ de ellos 96.054 se encontraban en situación de pobreza (incidencia de la pobreza igual a 25,4%), un porcentaje ínfimo accede a pensiones o jubilaciones por parte del Estado, por tanto la población beneficiaria de la ley en estudio queda comprendida por 93.566 personas. Por otro lado, se ha encontrado que en 307.526 hogares del Paraguay reside al menos un adulto mayor,¹⁵ de estos, el 24,9% de los hogares se halla en situación de pobreza y teniendo en cuenta que no pueden acogerse al beneficio de la pensión aquellos adultos mayores que reciben jubilaciones o pensiones, la cantidad de hogares beneficiarios asciende a 74.764 como puede observarse en la tabla a continuación.

13 Brecha de pobreza: distancia entre el ingreso y la línea de pobreza, cuanto le falta para salir de la pobreza en unidades monetarias.

Cambio en la brecha: cuánto disminuyó la brecha con la transferencia, en unidad monetaria. Eficiencia: en cuánto disminuyó la brecha de la pobreza con relación a lo invertido por el Gobierno.

14 Se excluyen personas dedicadas al empleo doméstico por definición de metodología de medición de pobreza.

15 En 239.437 hogares reside sólo un adulto mayor, en 66.173 hogares residen dos adultos mayores y en 1.916 residen tres adultos mayores.

Tabla 2. Paraguay, 2008: Población y número de hogares según adultos mayores, pobres y beneficiarios

<i>Características</i>	<i>Población</i>	<i>Hogares</i>
Total	6.164.082	1.481.227
Población en estudio*	6.130.127	1.481.227
Pobres	2.324.556	438.268
% de pobreza	37,9	29,6
Adultos mayores	377.532	307.526
Adultos mayores pobres	96.054	76.432
% de adultos mayores pobres	25,4	24,9
Beneficiarios	93.566	74.764

* Excluye personas cuya relación con el jefe de hogar es empleado doméstico.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares, EPH 2008

La tabla 3 muestra que la aplicación de la mencionada ley logrará reducir la pobreza total en 1,4 puntos porcentuales o lo que es lo mismo, una reducción de 3,4% de la pobreza. Por otro lado, el cálculo a nivel de hogares indica que, cuando el monto de la transferencia es dirigido al hogar con al menos un adulto mayor, la reducción de la pobreza de los hogares es de 2,4 puntos porcentuales.

Si se analizara solamente el impacto de la ley en la población adulta mayor, el impacto obviamente es mucho mayor (86,6% de reducción), en este sentido el porcentaje de población anciana pobre se reduciría en 22 puntos porcentuales a partir de la transferencia, dejando solamente al 3,4% de la población adulta mayor en situación de pobreza.

Tabla 3. Paraguay: Análisis de la pensión alimentaria para las personas de 65 años y más, en situación de pobreza, condicionado a que no reciban pensiones del Estado, según porcentaje de reducción de la pobreza

<i>Reducción de la pobreza</i>		<i>Población</i>	<i>Hogares</i>
<i>Población total</i>			
Número de pobres	antes de la transferencia	2.324.556	438.268
	después de la transferencia	2.241.209	403.045
Porcentaje de pobres	antes de la transferencia	37,9	29,6
	después de la transferencia	36,6	27,2
Reducción de la pobreza en puntos porcentuales		1,4	2,4
% de reducción de la pobreza		3,4	8,1
<i>Población adulta mayor</i>			
Número de pobres	antes de la transferencia	96.054	76.432
	después de la transferencia	12.707	41.209
Porcentaje de pobres	antes de la transferencia	25,4	24,9
	después de la transferencia	3,4	13,4
<i>Reducción de la pobreza en puntos porcentuales</i>		22,0	11,5
<i>% de reducción de la pobreza</i>		86,6	46,2

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares, EPH 2008.

Si el Gobierno transfiere la suma correspondiente al 25,0% del salario mínimo (70 US\$ aproximadamente) a cada persona de 65 años o más que no perciba pensiones ni jubilaciones por parte del Estado y que además se encuentre en situación de pobreza logrará una reducción de la brecha de pobreza del 3,3% y del 6,5% a nivel de hogares, como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla 4. Paraguay, 2008: Análisis de la pensión alimentaria para las personas de 65 años y más, en situación de pobreza, condicionado a que no reciban pensiones del Estado, según reducción de la brecha de pobreza

<i>Reducción de la brecha de pobreza</i>		<i>Población</i>	<i>Hogares</i>
Brecha de pobreza	antes de la transferencia	302.753.212.103	302.753.212.103
	después de la transferencia	292.635.237.416	282.959.499.243
Reducción de la brecha de pobreza	número	10.117.974.687	19.793.712.860
	porcentaje	3,3	6,5

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares, EPH 2008.

Estimación del costo de la transferencia monetaria

El resultado de la estimación del impacto de la ley da cuenta de que su implementación demandará al Gobierno paraguayo la suma de aproximadamente 114 millones de dólares americanos en el año 2008 (tabla 5) asumiendo sólo el costo de la transferencia y sin tener en cuenta los costos indirectos (cuyo valor se estima en el 30,0% del costo total de la transferencia).¹⁶ Se debe tener en cuenta que la cifra presentada irá en progresivo aumento con el correr del tiempo por varios motivos: la población beneficiaria crecerá a ritmos incluso mayores que el resto de la población y el salario mínimo se incrementa a razón del 5 al 10,0% con lo que el monto de desembolso para la transferencia irá en aumento. Esto es así, además, porque los índices de pobreza no muestran una tendencia decreciente significativa como para suponer que habrá menor cantidad de personas adultas mayores en situación de pobreza en los próximos años.

Según la reducción en la brecha de la pobreza y el monto invertido en la implementación de la ley, se concluye que la eficiencia de la medida es del orden del 21,3% (tabla 5). A diferencia de la estimación a nivel de individuos la eficiencia en el cálculo por hogares asciende a 41,7%. Esta discrepancia en la eficiencia se debe a que la reducción de la brecha de la pobreza a nivel de hogares es mayor, dado que en un hogar puede residir más de un adulto mayor.

Desde otro punto de vista, los montos a invertir en el programa de pensiones alimentarias representan el 0,8% del PIB del año 2008.

16 Entre los costos administrativos de la aplicación de la ley focalizada se destacan los relacionados a tareas de elaboración, aplicación, actualización y control de los instrumentos de selección es decir, costo de producción y gestión del sistema de información a modo de identificar la población beneficiaria. Esto requiere de la disponibilidad de un sistema de información suficientemente desagregado, con indicadores idóneos, oportunos y actualizados. La literatura consultada aclara que para el caso hay escasa y controvertible información y destaca que los programas focalizados tendrían un costo comparativamente mayor que los programas universales. Respecto a esto, para el caso de América Latina, el costo estimado de gastos administrativos representa entre el 29 y 32,0% del monto de la transferencia. Además, el tipo de focalización aquí utilizada (por demanda) presenta el menor error de inclusión, pero por otra parte conlleva mayores costos administrativos.

Tabla 5. Paraguay, 2008: Análisis de la pensión alimentaria para las personas de 65 años y más, en situación de pobreza, condicionado a que no reciban pensiones del Estado, según costo y eficiencia

<i>Costo y eficiencia</i>	<i>Población</i>	<i>Hogares</i>
Costo Total Mensual en G	47.471.747.272	47.471.747.272
Costo Total Mensual en US\$ (1 US\$= 5.000 G)	9.494.349	9.494.349
Costo Total Anual en US\$ (1 US\$= 5.000 G)	113.932.193	113.932.193
Eficiencia Cambio en la brecha en relación al costo total	21,3%	41,7%

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares, EPH 2008.

Estimación de costos hasta final del Gobierno actual

Estimaciones realizadas sobre la evolución de la población beneficiaria, los montos a ser desembolsados por el Gobierno y el porcentaje que representa sobre el PIB al año final del mandato del Gobierno actual, indican que esos valores llegarán, respectivamente, a 137.062 beneficiarios, 187 millones de dólares americanos y 1,0% del PIB (tabla 6).

Tabla 6. Paraguay, 2008-2013: Estimación del impacto en el PIB Nacional, de la pensión alimentaria para las personas de 65 años y más, en situación de pobreza y condicionado a que no reciban pensiones del Estado

Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Adultos mayores*	377.532	442.029	458.232	475.647	494.001	513.521
Adultos mayores pobres	96.054	121.116	125.556	130.327	135.356	140.705
% de adultos mayores pobres**	25,4	27,4	27,4	27,4	27,4	27,4
Reciben jubilación***	655	826	856	889	923	959
Reciben pensión***	1.832	2.310	2.395	2.486	2.582	2.684
Beneficiarios (pobres - receptores de pensiones o jubilaciones)	93.566	117.980	122.305	126.953	131.852	137.062
Monto mensual de la Transferencia G	47.471.747.272	59.858.486.150	64.077.561.674	66.512.843.675	74.814.955.059	77.771.164.573
Transferencia anual en G	569.660.967.264	718.301.833.798	768.930.740.086	798.154.124.103	897.779.460.703	933.253.974.880
Transferencia anual en US\$ (1 US\$=5000 G)	113.932.193	143.660.367	153.786.148	159.630.825	179.555.892	186.650.795
PIB****	73.621.654.711.000	72.347.102.800.000	76.687.928.968.000	81.289.204.706.080	86.166.556.988.445	91.336.550.407.752
% PIB	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

* Se aplicó una tasa de crecimiento anual a partir del año 2010.

** Supuesto de que la pobreza de los adultos mayores se mantiene constante a partir del 2010.

*** Supuesto se mantiene la proporción de receptores del año 2008, se aplica a los demás años.

**** En valores corrientes, tasa de crecimiento del PIB anual igual al 6,0% a partir del 2011.

Focalización de 10,0% exclusión y 20,0% de inclusión.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares, EPH, 2008

Conclusión

Se puede concluir, finalmente, la existencia de una serie de aspectos que deberían ser reconsiderados en torno a la ley y sus mecanismos de aplicación.

Es sabido que deben realizarse grandes esfuerzos para lograr cambios en los porcentajes de pobreza de un país. En este sentido, la pensión no contributiva logra reducir el porcentaje de pobreza en cierto grado; no obstante, sería necesario replantear la legislación a modo de aumentar la eficiencia de la medida. Una opción sería restringir la transferencia a personas en situación de extrema pobreza.

Se sugiere también realizar un análisis comparativo del impacto entre una pensión universal y una focalizada, como es la del presente caso, ya que con la primera se reorientarían los costos de la focalización y se evitaría el riesgo de que los beneficiarios de la pensión prefirieran mantener su condición de pobreza con el solo fin de seguir percibiendo el subsidio.

Además se recomienda replantear el sistema de seguridad social nacional y analizar la incorporación de los trabajadores por cuenta propia a modo de crear un sistema de aporte que les asegure una jubilación al retirarse.

En términos de fuentes de financiamiento, en las etapas iniciales sería fundamental la ayuda no reembolsable de los organismos de cooperación internacional hasta evaluar la posibilidad de aplicar algún impuesto a sectores económicos de altos ingresos o al consumo de bienes suntuarios.

Bibliografía

- Barrientos, A. (2007). «Nuevas estrategias de seguridad del ingreso en la vejez para los países de bajos ingresos», Comisión Técnica del Seguro de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes, Foro Mundial de la Seguridad Social, Moscú, 10-15 de septiembre de 2007.
- Brodersohn, V. (s.f.) «Focalización de programas de superación de la pobreza», en <www.iin.oea.org/Cursos_a.../Focalizacion_de_los_programas.pdf>, acceso 16 de mayo de 2010.
- Céspedes, R. (1996). «Derecho a la Seguridad Social. Informe sobre los Derechos Humanos en Paraguay», en <<http://www.derechos.org/nizkor/paraguay/ddhh1996/segsoc.html>>, acceso 15 de junio de 2010.
- Clark, F.; Mendoza de Souza, W.; Durán, V. *et al.* (2009). «Envejecimiento con dignidad Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú», Cáritas del Perú/UNFPA/Help Age International/Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza/OIT, Lima.
- Holst, J. (2004). *La protección social en Paraguay: Condiciones, problemas, desafíos y perspectivas de los sistemas de previsión*, Secretaría Técnica de Planificación, República del Paraguay/ GTZ, s/l.
- Paraguay. Congreso de la Nación Paraguaya (2009). *Ley N° 3728 Del derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza*, Asunción, 24 de agosto de 2009.
- Paraguay. Presidencia de la República (1992). *Constitución nacional*.
- Paraguay. Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda, Decreto N° 2050 Por el cual se objeta totalmente el proyecto de Ley N° 3728/2009 «Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza». Asunción, 18 de mayo de 2009.
- Paraguay. STP/DGEEC (2005). *Paraguay, Proyección de la Población Nacional por Sexo y Edad, 2000-2050*, Fernando de la Mora, DGEEC.
- (2007). *Estadísticas recientes sobre pobreza, Encuesta Permanente de Hogares 2007*, Fernando de la Mora, DGEEC.
- (2008). *Encuesta Permanente de Hogares, EPH 2008*. Procesamiento propio.
- (2009). *Mejora de la metodología de medición de pobreza en Paraguay; Resultados 1997-2008*, Fernando de la Mora, DGEEC.
- Robles, M. (2001). «Pobreza y Gasto Público en Educación en Paraguay», en *Economía y Sociedad*, n.º 3, pp. 7-33.