

Estimación del impacto de la ley de pensión alimentaria para personas adultas mayores en situación de pobreza en el Paraguay¹.

Claudina Zavattiero²

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

Resumen

El elevado porcentaje 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 la 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. Así, el Presidente de la República emitió su objeción por considerar, entre otras razones, que la propuesta no mencionaba las fuentes de financiamiento de este beneficio, (Decreto N° 2.050); no obstante, las cámaras del congreso se ratificaron en su determinación con relación a la normativa y la misma debe entrar en vigencia en setiembre de 2010.

Además de la aprobación sin especificación de fuentes de financiamiento preocupa, a los responsables de su ejecución, los costos indirectos de aplicación y los criterios de elegibilidad para una efectiva focalización. Estimaciones realizadas demuestran que de haberse realizado el cálculo del impacto previamente a la aprobación de la ley (año 2008), según como ha sido establecida, debiera beneficiar a 93.566 personas.

¹ “Trabajo presentado en el III Taller: “Paraguay desde las ciencias sociales” realizado en Resistencia, Chaco, Argentina, del 24 al 26 de junio de 2010”.

² Asociación Paraguaya de Estudios de Población; claudinaz@hotmail.com

En términos de reducción de la pobreza, la pensión logra sacar de la pobreza al 1.3% de la población en esta situación, mientras que a nivel de hogares el impacto es un tanto superior, obteniendo una reducción de la pobreza del orden de 2.5%.

En montos, solamente el pago de la pensión (sin tener en cuenta los costos indirectos) demandaría al Gobierno la suma de aproximadamente 113 millones de dólares americanos anuales (año 2008), valor que ira 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) del año 2008, la aplicación de la pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza representa el 0.8% del PIB.

Los cálculos estimativos sobre la evolución de la población beneficiaria, los montos a ser desembolsados por el Gobierno y sobre el porcentaje en el PIB al año final del mandato del actual Gobierno, indican que esos valores llegarán, respectivamente, a 111.802 beneficiarios, 135 millones de dólares americanos y 0.7% del PIB.

I. 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 10 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 10 años en la esperanza de vida. 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 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 y a modo de estudiar el impacto de la ley en la edad que la misma ha establecido, 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 vieja, existen otros factores que van desde lo fisiológico, biológico, psicológico hasta lo social, cultural, y conductual y que se van modificando a consecuencia de la acción del paso del tiempo sobre las personas.

El Paraguay, que hasta hace poco presentaba una estructura de población predominantemente joven, ha iniciado el proceso de envejecimiento y éste irá en progresivo aumento con el correr de los años y se caracterizará por el rápido crecimiento del número de adultos mayores. Proyecciones nacionales muestran que en 1950 la población paraguaya de 65 y más años de edad representaba el 2.9% de la población (casi 43 mil personas), grupo que se duplicó en valores absolutos en los siguientes 20 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 230 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 1 de cada 8 para el 2050 (12.5%, totalizando casi 1 millón 300 mil adultos mayores).

Actualmente conforman este contingente 6 de cada 100 personas residentes en el país (más de 377 mil individuos), con una desigual distribución por sexo (57% mujeres, 43% hombres) y consiguientemente alto índice de feminidad (134 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).

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 las personas adultas mayores a la seguridad social (pensiones y jubilaciones), así como los niveles de pobreza de la población en estudio y los programas de protección social implementados en el país, razones que 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.

Cabe resaltar que en el país la seguridad social es un derecho, por el cual todo trabajador activo y legal tiene derecho a acceder a un conjunto de mecanismos que apuntan a protegerlo ante diversas eventualidades y riesgos como ser; accidentes, enfermedades, vejez, invalidez, etc. 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 aun limitado, debido a que anteriormente el Paraguay no contaba con una política social explícita. 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, s/f). Por su parte, el acceso a la seguridad social al final de la vida es privilegio de unos pocos, pues solamente el 2 de cada 10 adultos mayores cuentan con

ingresos por jubilación o 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).

Lo expuesto, es la base del escenario actual en el que, en conjunto con otros factores, se evidencian un alto porcentaje de la población adulta mayor con limitadas posibilidades de satisfacer sus necesidades básicas. Dicho de otra manera, 1 de cada 4 adultos mayores en Paraguay vive en situación de pobreza (12.0% en extrema pobreza y 13.4% en no extrema³), destacando que la tasa de pobreza a nivel nacional es 37.9% (19.0% pobreza extrema y 18.9% pobreza no extrema) (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

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)

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).

En este aspecto, el Gobierno se encuentra realizando esfuerzos orientados a los sectores más vulnerables de la población, ejecutando programas de transferencias monetarias con responsabilidad compartida, la cual incluye una asistencia adicional específica a las familias que tienen entre sus integrantes a un adulto mayor. El programa Tekoporá (vivir bien), entre otros, 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 4 hijos) y adicionalmente la suma de 35.000 G.⁴ (menos de 10 U\$S) 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 programa fue diseñado para incentivar la inversión en capital humano en las familias en la parte inicial del ciclo de vida (niños y jóvenes).

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*

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

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 “sorpresa” problemática del bienestar en la vejez por medio políticas selectivas focalizadas⁵ de transferencias monetarias no contributivas ni condicionadas.

El incremento del número de adultos mayores en la población paraguaya, entendido como mayor demanda de servicios y cuidados a este grupo de edad, así como las presiones por parte de las organizaciones sociales como el Consejo de Adultos Mayores de Asunción (CAMA), entre otras, junto con 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) pueda promulgar una ley destinada a remediar la inequidad social entre las personas mayores a 65 años de edad. La ley 3728, prevé una pensión alimentaria, correspondiente al 25% del salario mínimo vigente (equivalente al momento actual a 70 U\$S aproximadamente), para las personas de 65 años y más en situación de pobreza que no perciban pensiones o jubilaciones del Estado.

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 debate político donde predominaron intereses sectoriales en pro y en contra del gobierno 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

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.

(Decreto N° 2.050); no obstante, la cámara de senadores y de diputados se ratificaron en su determinación con relación a la normativa, y la misma debe entrar 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 demuestran que logran reducir hasta en un 65% la incidencia de la pobreza en los hogares cuyos miembros adultos mayores reciben la pensión (Clark, F et al. 2009), así también ayuda a reducir la vulnerabilidad de las personas mayores y sus hogares (Barrientos, 2007).

En el presente estudio no se discute que exista 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 puedan ofrecer una seguridad de ingreso en la vejez (op. Cit.); 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, aún no se han determinado los procesos de selección de beneficiarios (focalización) o 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 otro orden, es cuestionable si la pensión garantiza la superación de la pobreza de al menos un importante porcentaje de personas adultas mayores, si la pensión es solo 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 prevención 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 cuantas 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 a largo plazo, materia pendiente y de alta prioridad para nuestra sociedad.

II. Objetivos

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

III. Metodología

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.

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.

Para las estimaciones del impacto de la ley en el nivel de pobreza, se aplicará un modelo estático de micro simulación 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.

Para los cálculos de pobreza se utilizan las siguientes líneas de pobreza según dominio donde resida el adulto mayor.

Valores mensuales per cápita de la Canasta Total, Paraguay 2008.	
Dominio	Línea de Pobreza mensual per cápita de la canasta total
Área Metropolitana	474.703
Resto Urbano	338.902
Rural	291.948
Fuente: Paraguay. DGEEC. Mejora de la metodología de medición de pobreza en Paraguay; Resultados 1997-2008.	

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

A partir de una distribución uniforme se consideran los errores de exclusión a los valores menores a 0.1 y errores de inclusión a los menores a 0.2⁸, los datos para esta imputación

⁸ Error de inclusión: es el error cometido al seleccionar como beneficiario a una persona/ hogar que no cumple con los requisitos de elegibilidad.

Error de exclusión: es el error cometido al dejar fuera del programa a una persona/ hogar que debía ser incluida.

fueron tomados de un estudio de lucha contra la pobreza en el área de educación realizado en Paraguay dado que es el único referente encontrado en el país y que presenta errores de focalización, (Robles M, s/f). 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 estudio presentado por Robles muestra el siguiente cuadro que da cuenta de los errores mencionados

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

	Población Pobre	Población No pobre	Total
Beneficiado	30 % Éxito	20 % Error de inclusión (Tipo II)	50%
No beneficiado	10% Error de exclusión (Tipo I)	40% Éxito	50%
Total	40%	60%	100%

Dado que se requiere de la utilización de microdatos y que los mismos, a nivel de individuos y de pobreza, solo se encuentran disponibles en la encuesta del año 2008, se trabajará con supuestos aplicando los mismos a los primeros años de vigencia de la ley (2010-2013), algunos de ellos se comentan a continuación.

1. Para realizar una estimación de los costos a invertir en los próximos años, se ha aplicado a la población adulta mayor una tasa de crecimiento anual de 3.66%, esta tasa fue obtenida de las proyecciones de población nacional, pero no se han utilizado los volúmenes de esas proyecciones dado que los totales son inferiores al compararlos 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 asciende a 25.4% (96.054 personas). Para el calculo de beneficiarios se excluyen de esta ultima cifra a aquellos que reciben pensiones o jubilaciones por parte del Estado.

3. Otro supuesto utilizado es que la pobreza de los adultos mayores se mantiene constante. De la misma forma que se mantiene constante la proporción de adultos mayores beneficiarios con pensiones o jubilaciones por parte del Estado.
4. Para el análisis del impacto de la ley sobre el PIB, se aplican estimaciones partiendo del valor del año 2008 y se supone un crecimiento del mismo del 6% anual.

IV. Resultados

A continuación se presentan resultados de la incidencia y brecha de la pobreza, así como el costo y eficiencia de la medida⁹. 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.

4.1 Población beneficiaria e impacto en la pobreza del país

Un análisis a nivel de individuos muestra la siguiente situación en el Paraguay; al 2008 la población total adulta mayor ascendía a 377.532 de los cuales 96.054 se encontraban en situación de pobreza (incidencia de la pobreza igual a 25.4%), un porcentaje ínfimo accedía 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 adultos mayores, de estos, el 24.9% se halla en situación de pobreza y teniendo en cuenta que no pueden acogerse al beneficio de la pensión aquellos adultos mayores que reciban jubilaciones o pensiones, la cantidad de hogares beneficiarios asciende a 73.764 como puede observarse en el cuadro a continuación.

⁹ Brecha de pobreza: distancia entre la línea de pobreza y el ingreso, cuanto le falta para salir de la pobreza en unidades monetarias.

Cambio en la brecha: cuanto disminuyó la brecha con la transferencia, en unidad monetaria.

Eficiencia: en cuanto disminuyó la brecha de la pobreza en relación a lo invertido por el Gobierno.

Cuadro 1: Población y número de hogares según adultos mayores, pobre y beneficiarios, Paraguay 2008.		
CARACTERÍSTICAS	POBLACIÓN	HOGARES
Total	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	73.764

Fuente: procesamiento propio a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, EPH 2008.

El cuadro 2 muestra que la aplicación de la mencionada ley logrará sacar de la pobreza al 1.3% de la población en esa condición. 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 del 2.5%.

Cuadro 2: 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 pobreza, Paraguay 2008.			
REDUCCIÓN DE LA POBREZA	POBLACIÓN	HOGARES	
Número de pobres	Antes de la Transferencia	2.324.556	438.268
	Después de la Transferencia	2.242.648	401.355
Porcentaje de pobres	Antes de la Transferencia	37,9	29,6
	Después de la Transferencia	36,6	27,1
REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN %	1,3	2,5	

Fuente: procesamiento propio a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, EPH 2008.

Si el Gobierno transfiriere la suma correspondiente al 25% del salario mínimo (70 USD aproximadamente) a cada persona de 65 años o más que no perciba pensiones o jubilaciones por parte del Estado y que además se encuentre en situación de pobreza, logrará una reducción de la brecha de pobreza del 3.1% y del 6.7% a nivel de hogares, como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro 3: 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, Paraguay 2008.

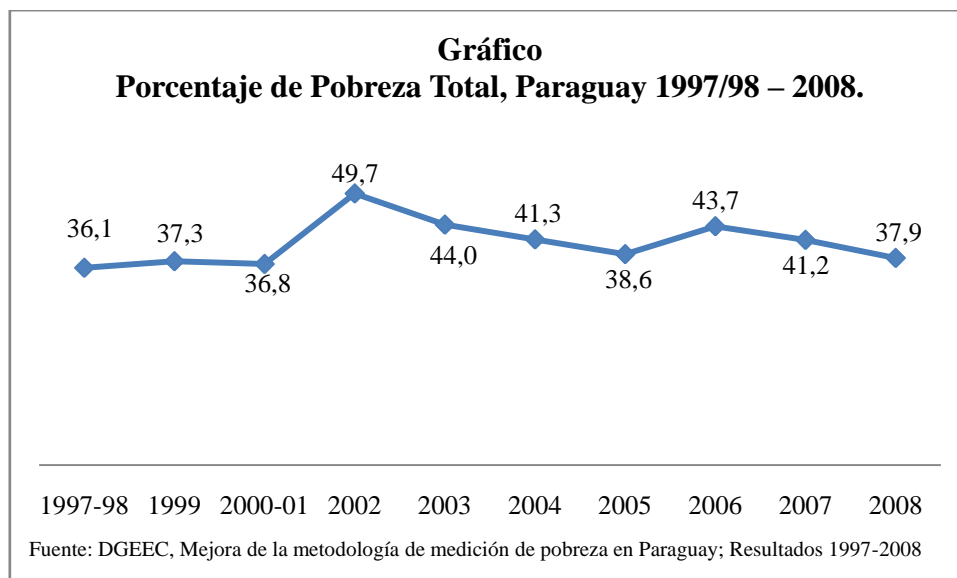
REDUCCIÓN DE LA BRECHA DE POBREZA		POBLACIÓN	HOGARES
BRECHA DE POBREZA	Antes de la Transferencia	302.753.212.103	302.753.212.103
	Después de la Transferencia	293.325.369.061	282.537.529.452
REDUCCIÓN DE LA BRECHA DE POBREZA	Número	9.427.843.042	20.215.682.651
	Porcentaje	3,1	6,7

Fuente: procesamiento propio a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, EPH 2008.

4.2 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 113 millones de dólares americanos en el año 2008, asumiendo solo el costo de la transferencia y sin tener en cuenta los costos indirectos (cuyo valor se estima en el 30% del costo total de la transferencia¹⁰). Se debe tener en cuenta que la cifra presentada irá en progresivo aumento con el correr del tiempo, ya que como se mostraba arriba, la población beneficiaria crecerá a ritmos incluso mayores que el resto de la población, con lo que el monto total de la transferencia irá incrementando. 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.

¹⁰ 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% 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.



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 20.1%. A diferencia de la estimación a nivel de individuos la eficiencia en el cálculo por hogares asciende a 43.0%. 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.

Cuadro 4: 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, Paraguay 2008.

COSTO Y EFICIENCIA	POBLACIÓN	HOGARES
Costo Total Mensual en G.	46.989.055.016	46.989.055.016
Costo Total Mensual en USD (1 USD= 5.000 G.)	9.397.811	9.397.811
Costo Total Anual en USD (1 USD= 5.000 G.)	112.773.732	112.773.732
EFICIENCIA Cambio en la brecha en relación al costo total	20,1	43,0

Fuente: procesamiento propio a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, EPH 2008.

Desde otro punto de vista, los montos a invertir en el programa de pensiones alimentarias representan el 0.8% del Producto Interno Bruto del año 2008.

4.3 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 111.802 beneficiarios, 135 millones de dólares americanos y 0.7% del PIB.

Cuadro 5: Estimación del impacto de la pensión alimentaria para las personas de 65 años y más, en situación de pobreza, condicionado a que no reciban pensiones del Estado en el PIB Nacional, Paraguay 2008.

AÑO	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Adultos Mayores*	377.532	391.350	405.673	420.521	435.912	451.866
Adultos mayores pobres	96.054	99.403	103.041	106.812	110.722	114.774
% de adultos mayores pobres**	25,4	25,4	25,4	25,4	25,4	25,4
Reciben jubilación***	655	678	703	728	755	783
Reciben pensión***	1.832	1.896	1.965	2.037	2.112	2.189
Beneficiarios (pobres – receptores de pensiones o jubilaciones)	93.566	96.829	100.373	104.047	107.855	111.802
Monto mensual de la Transferencia G.	46.989.055.016	48.627.796.165	50.407.573.505	52.252.490.695	54.164.931.855	56.147.368.361
Transferencia anual en G.	563.868.660.193	583.533.553.986	604.890.882.061	627.029.888.345	649.979.182.258	673.768.420.329
Transferencia anual en USD (1 USD=5000 G.)	112.773.732	116.706.711	120.978.176	125.405.978	129.995.836	134.753.684
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	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7
* Se aplicó una tasa de crecimiento anual de 3,66%						
** Supuesto de que la pobreza de los adultos mayores se mantiene constante						
*** 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% a partir del 2011.						
Focalización de 10% exclusión y 20% de inclusión.						

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 a 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 habría que 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.

Referencias Bibliográficas

- 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
- BRODERSON, V. s/f. Focalización de programas de superación de la pobreza. En [www.iin.oea.org/Cursos a.../Focalizacion de los programas.pdf](http://www.iin.oea.org/Cursos_a.../Focalizacion_de_los_programas.pdf)
- CESPEDES, R. 1996 Derecho a la Seguridad Social. Informe sobre los Derechos Humanos en Paraguay. En: <http://www.derechos.org/nizkor/paraguay/ddhh1996/secsoc.html>
- CLARK, F; MENDOZA DE SOUZA, W; DURÁN V., F; 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. s/f. La protección social en Paraguay; Condiciones, problemas, desafíos y perspectivas de los sistemas de previsión. Secretaría Técnica de Planificación, Republica del Paraguay/ GTZ, s/l.
- PARAGUAY. STP/ DGEEC. 2005. Paraguay, Proyección de la Población Nacional por Sexo y Edad, 2000-2050. Fernando de la Mora, DGEEC.
- PARAGUAY. STP/ DGEEC. 2007. Estadísticas recientes sobre pobreza, Encuesta Permanente de Hogares 2007. Fernando de la Mora, DGEEC.
- . 2009. Mejora de la metodología de medición de pobreza en Paraguay; Resultados 1997-2008. Fernando de la Mora, DGEEC.
- RACZYNSKI, D. s/f. Focalización de programas sociales: Lecciones de la experiencia chilena. En www.cieplan.org
- ROBLES MARCOS. s/f. Pobreza y Gasto Público en Educación en Paraguay. En ECONOMÍA & SOCIEDAD - NUMERO 3.