

Programa de pensión alimentaria para adultos mayores en situación de vulnerabilidad social en Paraguay. Análisis del impacto económico en el periodo 2021 - 2022.

MARIA GRACIELA ESCUBILLA OLAZAR
CLAUDIA CAROLINA GINES PFLUGFELDER
SERGIO DAVID GONZÁLEZ AYALA
CHRISTIAN DAVID GODOY SILVEIRA
Universidad Columbia del Paraguay

Resumen: *Una problemática social prioritaria de los gobiernos en tiempos recientes, es la inseguridad financiera que sufre la población adulta mayor. Las pensiones contributivas ha sido la manera tradicional de cubrir los riesgos financieros asociados al envejecimiento, sin embargo, en los países en vía de desarrollo como el nuestro, la baja cobertura de este tipo de sistemas limita su potencial para afrontar la pobreza de la población mayor. Este problema es de particular relevancia en América Latina y el Caribe, dado que se prevé un envejecimiento de la población en las próximas décadas. Ante la falta o baja cobertura de las pensiones contributivas, una alternativa y propuesta a nivel regional fue el otorgamiento de pensiones no contributivas a personas de edad avanzada. A nivel nacional, Paraguay introdujo un sistema no contributivo de pensiones en el 2009, conocido coloquialmente con el nombre de Adultos Mayores. Este programa constituye una de las políticas sociales más relevantes a nivel país, teniendo en cuenta el creciente índice poblacional de las personas adultas mayores. El resultado de esta investigación es trascendental para generar evidencia que contribuya al conocimiento del impacto del programa: “Pensión Alimentaria para Adultos mayores en situación de vulnerabilidad social”, teniendo en cuenta que los resultados han arrojado que dicho programa además de ser un elemento de protección social, puede constituir una herramienta de política económica debido a que este tipo de transferencias puede aumentar la productividad de los sectores vulnerables, catalizando ingresos laborales que de otra manera no se hubiesen dado (efecto multiplicador). Consecuentemente, la recomendación central para los tomadores de decisiones es tener en cuenta esta herramienta al momento de diseñar políticas económicas*

Palabras claves: *Vulnerabilidad social, Adultos Mayores, Políticas Públicas.*

Abstract: *A priority social problem for governments in recent times is the financial insecurity suffered by the elderly population. Contributory pensions have been the traditional way of covering the financial risks associated with aging; however, in developing countries like ours, the low coverage of this type of systems limits their potential to address poverty among the elderly population. This problem is of particular relevance in Latin America and the Caribbean, given that an aging population is expected in the coming decades. Given the lack or low coverage of contributory pensions, an alternative and proposal at the regional level was the granting of non-contributory pensions to elderly people. At the national level, Paraguay introduced a non-contributory pension system in 2009, known colloquially as Adultos Mayores. This program constitutes one of the most relevant social policies at the country level, taking into account the growing population index of older adults. The result of this research is transcendental to generate evidence that contributes to the knowledge of the impact of the program: “Food Pension for Older Adults in situations of social vulnerability”, taking into account that the results have shown that said program, in addition to being an element of protection social, can constitute an economic policy tool because this type of transfers can increase the productivity of vulnerable sectors, catalyzing labor income that would not have otherwise occurred (multiplier effect). Consequently, the central recommendation for decision makers is to take this tool into account when designing economic policies.*

Keywords: *Social vulnerability, Older Adults, Public Policies.*

Introducción

Una realidad que golpea desafortunadamente a nuestro país es la pobreza, donde los sectores más carenciados se encuentran privados de los derechos fundamentales. Una situación en la cual no es posible satisfacer las necesidades primordiales de las personas, como ser: salud, educación, alimentación, seguridad entre otros.

La pobreza abre muchas aristas, pero algunas causas principales son: el desempleo, la informalidad laboral que conlleva a la falta de acceso a la seguridad social, la exclusión social, la alta vulnerabilidad de determinadas poblaciones a los desastres, las enfermedades y otros fenómenos que impiden la productividad.

En Paraguay, la medida oficial de la pobreza es la Pobreza Monetaria, esta se calcula comparando los ingresos per cápita de los hogares con las líneas de pobreza (línea de pobreza extrema y total). Si bien la pobreza monetaria no incluye todas las formas de carencia, capta la capacidad de un hogar o un individuo de satisfacer sus necesidades básicas esenciales, obteniéndolas a través de su compra en el mercado o mediante el autoabastecimiento.

En base a datos publicados el costo mensual de la canasta básica de alimentos o línea de pobreza monetaria extrema en el área urbana en el año 2021 y 2022 fue de 346.195 guaraníes mensuales por persona. Esto significa que toda persona con menos de 11.540 guaraníes diarios estuvo bajo la línea de pobreza extrema en el área urbana.

En los últimos años, Paraguay ha implementado diversos programas sociales con la finalidad de mitigar la condición de pobreza de los grupos más vulnerables, entre ellos el Programa de “*Pensión Alimentaria para Adultos mayores en situación de vulnerabilidad social*”, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de sus beneficiarios.

En la presente investigación se abordó las características de la población adulto mayor en el Paraguay, se puntualizó la situación socioeconómica actual de ese grupo etario, se analizó la implementación, resultados y apreciación de políticas públicas existentes, para determinar el impacto económico del Programa Social “*Pensión Alimentaria para las personas Adultos mayores en situación de vulnerabilidad social*”, específicamente de los años 2021 y 2022.

La vulnerabilidad de la población adulta mayor, ya sea por sus propias condiciones biológicas y sociales, así como la imposibilidad de acceso al mercado laboral o la falta de una protección social o jubilación producto de la informalidad laboral, hacen que la calidad de vida de este grupo etario se vea afectada. De ahí la existencia de los programas sociales, que deben estar orientados a la solución o paliación de estas problemáticas sociales.

La “Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores en situación de vulnerabilidad social” en Paraguay busca proporcionar una pensión no contributiva, a fin de mitigar la vulnerabilidad de los adultos mayores. Por tal motivo, en la presente investigación se pretende abordar las características socioeconómicas actuales de este grupo etario en el Paraguay, estimar el efecto de la pensión alimentaria para las personas adultas mayores sobre los niveles de pobreza y analizar la implementación y los resultados del programa.

Población de las personas adultas mayores y la protección social.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) utiliza el término "personas mayores" para referirse a aquellas que han alcanzado los 60 años; sin embargo, deja que sean los países miembros los que determinen el umbral mínimo de años a partir del cual las personas alcanzan tal condición, siempre y cuando, no sea superior a los 65 años. En el mismo sentido, la Organización Mundial de la Salud (OMS) define a los adultos mayores como personas de 60 años o más, aunque esta definición y rango de edad también puede variar según los países.

En cuanto al crecimiento demográfico de este grupo poblacional, distintos estudios realizados

han demostrado que la mayoría de los países del mundo han venido experimentando un progresivo aumento del envejecimiento de su población como consecuencia de la reducción de la tasa de mortalidad, debido principalmente a los avances en la ciencia, la medicina y a la mejora del estilo de vida de las personas. Todos estos factores han elevado la esperanza de vida y consecuentemente, el aumento sustancial de la población del segmento correspondiente al adulto mayor, planteando nuevos desafíos sociales y económicos que deben enfrentar los Estados.

A partir de los años 60 del siglo pasado, comenzaron a surgir las primeras iniciativas referentes a la problemática del crecimiento demográfico de ese segmento poblacional y se iniciaron en el seno de organismos internacionales los debates sobre los derechos de las personas mayores.

Desde el año 1969, las Naciones Unidas han comenzado a desarrollar actividades en favor de los derechos y el bienestar de las personas adultas mayores y ha reconocido la necesidad de señalar la atención mundial sobre los graves problemas que aquejan esa parte de la población del mundo y que cada vez es mayor.

En 1982, en Viena, se realizó la primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, cuyo propósito era servir como un foro para iniciar un programa internacional de acción y garantizar la seguridad económica y social de las personas mayores. Como consecuencia de esa Asamblea, se adoptó el “Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento”, que fue el primer instrumento internacional que sentó las bases para la formulación de políticas y programas sobre envejecimiento, adulto mayor.

Luego, en el año 2002 tuvo lugar en Madrid la celebración de la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, en la cual se obtuvo como resultado dos documentos: la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento 2002, que compromete a los Gobiernos de los Estados Miembros a diseñar y ejecutar medidas que hagan frente a los retos planteados por el proceso de envejecimiento y propone más de un centenar de recomendaciones sobre los tres temas prioritarios:

1. Adultos mayores y el desarrollo;
2. Mejoramiento de la salud y el bienestar de los adultos mayores;
3. Creación de ambientes favorables y de apoyo a los adultos mayores.

A nivel regional, en el año 2003, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), llevó a cabo la Primera Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento, con el fin de acordar una estrategia para poner en práctica el Plan de Acción de Madrid en América Latina y el Caribe. Así, se fueron desarrollando sucesivas Conferencias hasta la última de ellas llevada a cabo en diciembre de 2022 en la sede central del organismo regional de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, cuyo objetivo principal fue identificar los logros y desafíos de la región en la construcción de un futuro digno para el envejecimiento de las personas mayores y en la implementación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, a 20 años de su aprobación.

En esta última conferencia (Quinta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores) los Estados parte renovaron su compromiso con el Plan de Acción Internacional de Madrid y los compromisos regionales que refuerzan su implementación y vigencia; asimismo, los países de la región reafirmaron el compromiso con la promoción, protección y respeto de los derechos humanos, la dignidad y las libertades de las personas mayores.

Otro acontecimiento importante a nivel regional fue la “Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores” celebrada en el año 2015, votada en Asamblea por la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuyo objeto fue promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad.

Es así que, mediante las distintas convenciones e instrumentos internacionales, los Estados han empezado a prestar atención al proceso de envejecimiento poblacional que cada país enfrenta y, en tal sentido, fueron tomando medidas con el fin hacer frente a esta problemática.

Programas sociales destinados a personas adultos mayores.

Desde el enfoque de las políticas públicas los programas sociales son acciones estratégicas que emprende el Estado para mitigar las limitaciones o fortalecer determinadas capacidades de una porción de la población (Quispe, 2017). Podemos decir, que son iniciativas gubernamentales diseñadas para proporcionar beneficios y servicios a grupos específicos de personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad o desventaja socioeconómica. Estos programas pueden incluir acciones en áreas como la educación, la salud, la vivienda, la seguridad alimentaria, el empleo y la protección social.

El objetivo principal de los programas sociales es reducir la pobreza, promover la igualdad de oportunidades y mejorar la calidad de vida de las personas más necesitadas. Estos programas suelen estar dirigidos a grupos tales como familias de bajos ingresos, personas con discapacidad, niños en situación de riesgo, mujeres embarazadas, personas mayores y desempleados, entre otros.

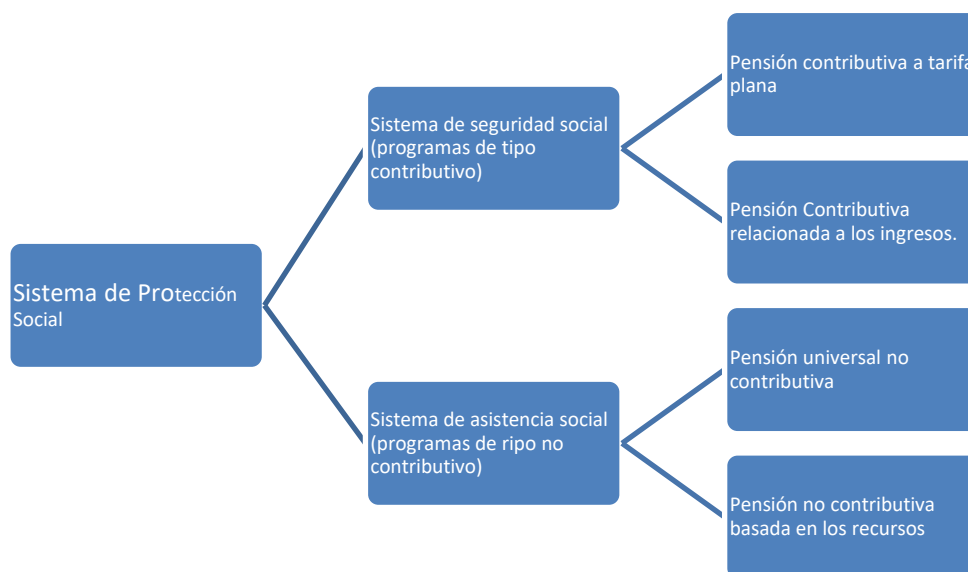
Los programas sociales pueden adoptar diferentes formas, entre las que se encuentran la entrega directa de subsidios económicos, la prestación de servicios de salud y educación gratuitos o a bajo costo, la creación de empleos temporales, la construcción de viviendas para familias necesitadas, entre otras medidas. Si bien los programas sociales pueden variar según el país y el contexto, su objetivo común es mejorar las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

En cuanto a las personas adultas mayores, los riesgos financieros asociados al envejecimiento tradicionalmente se cubren a través de pensiones contributivas; sin embargo, los países en vía de desarrollo, que se caracterizan por la baja cobertura de este tipo de sistemas, no permiten afrontar la pobreza y la inseguridad financiera de la población adulta mayor. Ante esta problemática, una propuesta es el sistema de asistencia social, como las pensiones no contributivas, que tienen como fin atender a los adultos mayores desprotegidos por la seguridad social contributiva y, adicionalmente, buscan reducir la pobreza en esta etapa de la vida.

Sistemas de Pensiones en América Latina.

En América Latina, se cuenta con sistemas de protección social que pueden clasificarse en *seguridad social* y en *asistencia social*. El sistema de seguridad social se refiere a los programas de tipo contributivo que aseguran a las personas contra la interrupción o pérdida de su poder adquisitivo. Este sistema se desarrolla generalmente mediante pagos para reemplazar al menos una parte de los ingresos perdidos como consecuencia de la vejez, discapacidad o la muerte, así como por enfermedad y maternidad, lesiones laborales, desempleo o a través de servicios de hospitalización, atención médica y rehabilitación.

Por su parte, el sistema de asistencia social es de tipo no contributivo y otorga prestaciones monetarias y no monetarias durante la vejez que son otorgados mediante programas de asistencia social. Por otro lado, ciertos países cuentan con otros tipos de programas como el que se otorga principalmente a través de proveedores de servicios financieros, mediante cuentas individuales (Social Security Administración (SSA, 2020).



Fuente: Elaboración propia con datos de SSA (2020).

Según puede apreciarse en el diagrama anterior, los programas de tipo contributivo como los no contributivos cuentan con dos enfoques. En el *sistema de seguridad social* se tiene la *pensión contributiva a tarifa plana*, que se trata de un monto de pensión que es independiente de los ingresos, y la *pensión contributiva relacionada a los ingresos*. Ambos se financian con contribuciones de impuestos sobre la nómina de empleados, empleadores o ambos.

En lo que respecta al *sistema de asistencia social*, esta puede darse como *pensión universal no contributiva* o como *pensión no contributiva basada en los recursos*. Estas se diferencian en la forma de otorgamiento de la pensión. La primera (pensión universal no contributiva) se otorga teniendo en cuenta la zona en que vive la persona, es decir, es otorgada a la persona por el solo hecho de vivir en una zona caracterizada por su reconocida pobreza, como en el caso de Bolivia. La segunda (pensión no contributiva basada en recursos) se otorga según el ingreso que posee la persona, mediante la comparación del monto de su ingreso con una medida estándar fijada por ley, como es el caso de Paraguay.

En este último caso, ambas se financian a través de contribuciones gubernamentales, sin contribuciones de empleadores ni empleados, porque tienen la finalidad de atender a los adultos mayores desprotegidos por la seguridad social contributiva buscando reducir la pobreza en esta etapa de la vida.

Programa social: “Pensión Alimentaria para Adultos mayores”.

El programa social de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, fue introducido en el año 2009 por la Ley N° 3728 “*Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza*” y se comenzó a aplicar a mediados del año 2010 en algunas zonas de escasos recursos de la ciudad de Asunción, para luego expandirse rápidamente al resto del territorio, principalmente en aquellos departamentos y distritos donde se encuentra la mayor proporción de población en situación de vulnerabilidad social.

Con la promulgación de la Ley N° 3728/09, sus modificatorias y ampliatorias, el Estado paraguayo estableció el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores. Es una política de Estado que consiste en una asistencia monetaria mensual, equivalente al 25% del salario mínimo vigente. Para su aplicación, fue designada como responsable la Dirección de Pensiones No Contributivas (DPNC). Sin embargo, en fecha 16 de enero del año 2023, se promulga la Ley N° 7.232, que transfiere el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de vulnerabilidad social al Ministerio de Desarrollo Social, (MDS).

Características del programa social: “Pensión alimentaria para adultos mayores”.

A continuación, se describen brevemente las características del programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, se consideran los beneficiarios, los criterios de selección, el proceso de evaluación de los potenciales beneficiarios y los beneficios recibidos.

En primer lugar, es importante mencionar que pueden ser beneficiarios de la pensión para adultos mayores tanto paraguayos naturales o naturalizados como extranjeros residentes en el territorio nacional, mayores de 65 años y en situación de vulnerabilidad social. Es así como, la Ley N° 6381/20 que modifica a la Ley N° 3728/09 establece que por un lado los paraguayos deben tener como mínimo 5 años de residencia, mientras que los extranjeros mínimamente deben poseer 30 años de residencia en el país para poder acceder a los beneficios establecidos en la ley.

El monto de la pensión mensual asignada a los adultos mayores es equivalente al 25% del salario mínimo vigente y para acceder a ella se debe cumplir con una serie de condicionamientos establecidos por la ley. Entre ellos se destaca que no pueden ser beneficiarios los que perciban remuneraciones en concepto de sueldo, jubilación, otra pensión y/o seguro social. Tampoco pueden acceder a los beneficios los contribuyentes al Impuesto a la Renta Personal (IRP) y contribuyentes del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que declaren ingresos mayores a 2 salarios mínimos mensuales. Finalmente, aquellos que poseen más de 30 cabezas de ganado tampoco son elegibles.

En cuanto al proceso de selección, este articula el trabajo en conjunto de varias instituciones públicas. En una primera etapa los adultos mayores se inscriben en la municipalidad local para ser censados por el Ministerio de Hacienda, quien utiliza como instrumento de medición una Ficha de Hogar. Luego, el Ministerio de Hacienda se encarga de corroborar el listado remitido por la municipalidad antes del censo y los datos relevados por del censo.

Finalmente, los seleccionados deben remitir la documentación respectiva a la municipalidad local, los cuales serán enviados al Ministerio de Hacienda para la elaboración de la planilla final de beneficiarios.

La selección de los beneficiarios se realiza teniendo en cuenta un algoritmo, implementado por el Ministerio de Hacienda, que determina un puntaje de Índice de Calidad de Vida para Adultos Mayores (ICV-AM), con un valor de corte para la asignación de 60 puntos en zona urbana y 40 puntos en zona rural. Este algoritmo utiliza los datos del censo realizado por la STP y sus resultados se encuentran estandarizados en escala del 0 a 100. Entre las dimensiones consideradas por el algoritmo destacan aquellas referentes a acceso a la salud, acceso a energía eléctrica, fuente de abastecimiento de agua, servicios sanitarios, posesión de electrodomésticos esenciales y vehículos para transporte, adquisición de capital humano y la composición de materiales de la construcción donde habitan, entre otros.

Alcance del programa social: “Pensión alimentaria para adultos mayores”.

En cuanto al alcance del Programa, a continuación, veremos la cantidad de beneficiarios y la distribución de los pensionados activos en los distintos departamentos del país, al mes de agosto 2021.

Departamentos	Beneficiarios	Participación
Central	41720	17.56%
Caaguazú	27823	11.71%
San Pedro	23463	9.88%
Itapúa	22117	9.31%
Cordillera	19914	8.38%

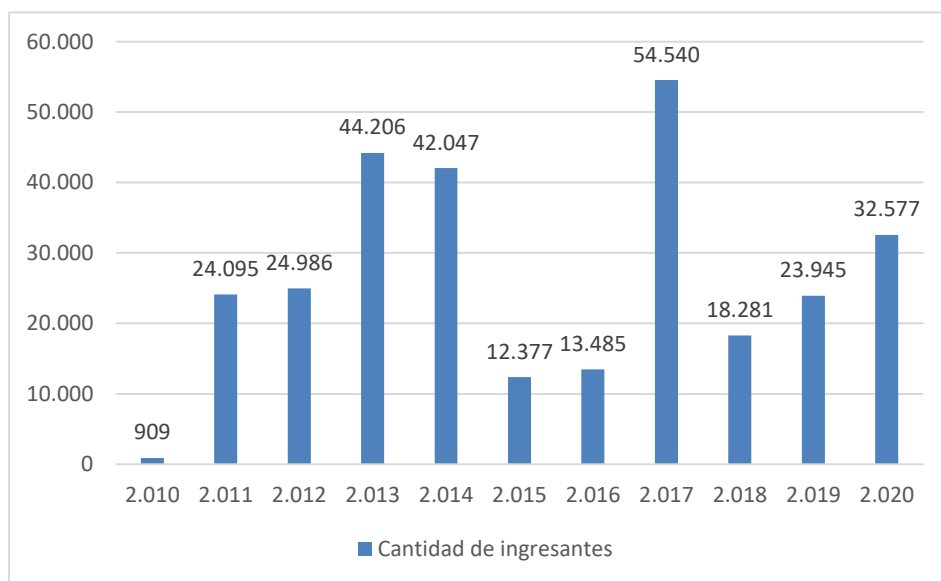
Paraguari	17560	7.39%
Alto Paraná	14672	6.18%
Guairá	12086	5.09%
Concepción	11120	4.68%
Caazapá	10826	4.56%
Misiones	7451	3.14%
Ñeembucú	6056	2.55%
Canindeyú	6042	2.54%
Capital	5952	2.51%
Amambay	4673	1.97%
Presidente Hayes	4113	1.73%
Boquerón	1264	0.53%
Alto Paraguay	714	0.30%
TOTAL	237566	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Economía y Finanzas 2021.

Como se observa en el cuadro anterior, al mes de agosto del 2021 existía un total de 237.556 beneficiarios activos del programa pensión alimentaria para adultos mayores. Se observa que los departamentos de Central y Caaguazú son los que tienen la mayor cantidad de pensionados activos con una participación del 17,56% y 11,71% respectivamente. Por otro lado, los departamentos con la menor cantidad de beneficiarios son Boquerón (0,53%) y Alto Paraguay (0,30%).

Desde el año 2021, el número de beneficiarios activos del programa pensión alimentaria para adultos mayores ha aumentado significativamente; al mes de diciembre 2022 se ha registrado un total de 278.632 beneficiarios activos y a la fecha tenemos un total de 311.461 adultos mayores activos en el Programa de Pensión Alimentaria.

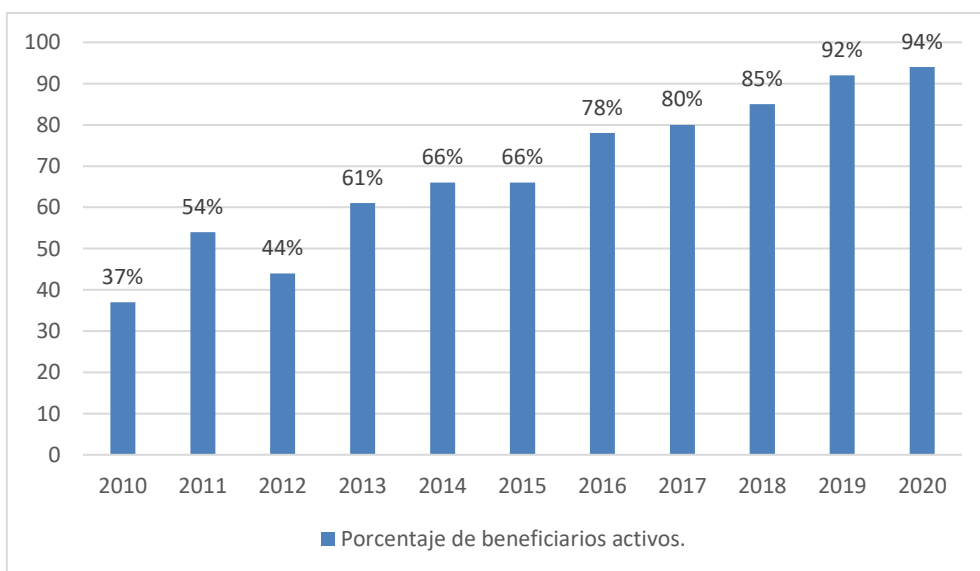
En cuanto a la cantidad de ingresantes por año, el año con mayor cantidad de ingresantes fue el 2017 con 54.540 nuevos beneficiarios. En ese sentido, como puede observarse en la figura siguiente, en el primer año de la implementación del programa de pensiones (2010), los beneficiarios totales fueron solo 909, esta cantidad de ingresantes aumentó sustancialmente hasta el año 2013 para luego descender llegando a un mínimo de 12.377 ingresantes en el año 2015. Por otra parte, el repunte del 2017 significa un aumento del 304% en la cantidad de nuevos beneficiarios. Finalmente, a partir del año 2018, la velocidad de crecimiento de los nuevos beneficiarios aumento sostenidamente hasta el final del período analizado, llegando a 32.577 ingresantes en el 2020.



Fuente: Elaboración propia con datos de la DPNC 2021.

Respecto al porcentaje de beneficiarios activos al año 2020, según año de ingreso, en la siguiente figura se visualiza que solo el 37% de los pensionados que ingresaron al programa en el año 2010 hoy siguen activos en el mismo. En ese sentido, la tendencia indica que la proporción de activos aumenta para los ingresos más recientes. De esta manera para agosto del 2021, el 94% de los ingresantes en el 2020 siguen como pensionados activos en el programa.

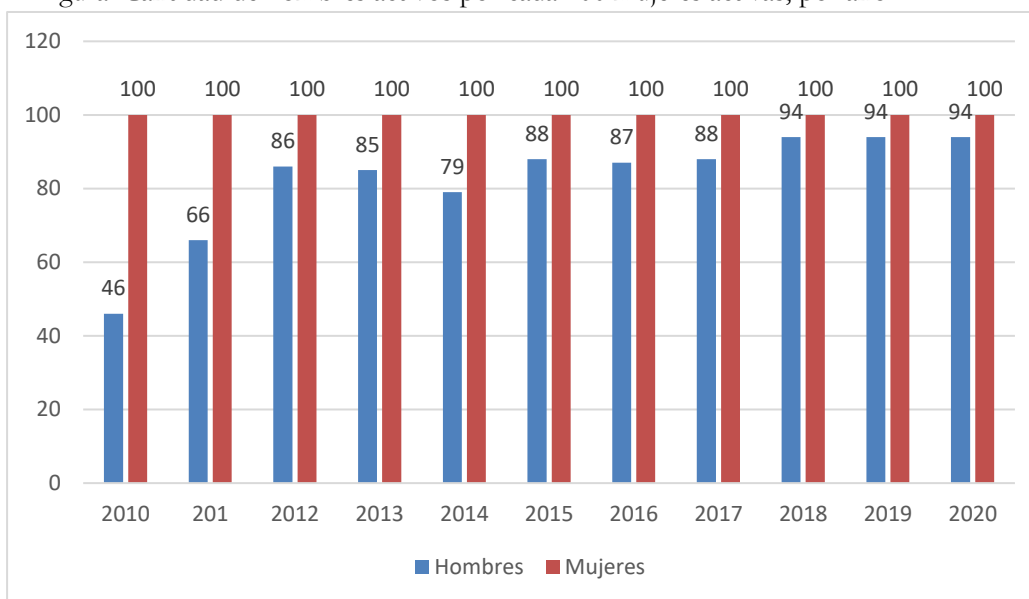
Figura: porcentaje de beneficiarios activos al año 2020, según año de ingreso.



Fuente: Elaboración propia con datos Datos de la DPNC 2021.

En cuanto a la relación entre sexos, masculino y femenino, de beneficiarios activos se tiene que las beneficiarias de sexo femenino del programa de pensiones alimentaria para adultos mayores predominan levemente sobre los hombres. En este sentido, la figura siguiente muestra la cantidad de hombres activos por cada 100 mujeres activas, por año:

Figura: Cantidad de hombres activos por cada 100 mujeres activas, por año.



Fuente: Elaboración propia con Datos de la DPNC 2021.

Se observa en el gráfico anterior que la mayor diferencia se da en los dos primeros años de la aplicación del programa, en los cuales, en el año 2010 la cantidad fue de 46 hombres por 54 mujeres y en el 2011, de 66 de hombres por cada 34 de mujeres. Con la evolución de los años, esa brecha disminuye y a partir del año 2018 casi desaparece.

Participación de la comunidad indígena en el Programa.

A partir del año 2011, el programa de pensión alimentaria para adultos mayores incorpora entre sus beneficiarios a miembros de la comunidad indígena, en ese año se hizo una incorporación total de 976 miembros como beneficiarios de la pensión. Esta cifra aumentó en el 2012 (hasta un máximo de 1035 beneficiarios), sin embargo, a partir del 2013 la cantidad de ingresantes de comunidades indígenas fue disminuyendo paulatinamente. El siguiente gráfico muestra la cantidad de beneficiarios de la comunidad indígena en función de los años.

Marco legal

En cuanto a la protección de las personas adultas mayores en nuestro país y las normativas desde una perspectiva de Derechos Humanos, la Constitución Nacional, promulgada en el año 1992, preceptúa en su artículo 6° - DE LA CALIDAD DE VIDA: *“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...”*. En concordancia, el artículo 57° CN - DE LA TERCERA EDAD, dispone: *“Toda persona en 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”*.

En esta misma línea, el Código Civil, Ley 1183/85, en sus Artículos 256 a 265, regulan el deber de prestación alimentaria entre ascendientes y descendientes, y el Código Penal del Paraguay, Ley 1160/97, en el Artículo N.º 227, prevé pena privativa de libertad para quienes violen gravemente su deber legal de cuidado de personas ancianas o discapacitadas.

En el año 2002, entró en vigor la Ley N° 1885 de las PERSONAS ADULTAS, que tiene por finalidad tutelar los derechos e intereses de las personas de la tercera edad entendiéndose por tales a los mayores de 60 años, reglamentada a través del Decreto N° 10.068/07 por la cual se creó la Dirección de Adultos Mayores, dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

De lo anterior se desprende el Decreto N° 10.068 del año 2007, que crea la Dirección de Adultos Mayores como dependencia del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y que, en alianza con otras entidades, tiene la finalidad de mejorar la calidad de vida de esta población, incluyendo ejes de cobertura de medicamentos, viviendas, participación, recreación, desarrollo cultural, protección contra el abuso y abandono, entre otros tantos.

Ahora bien, desde una perspectiva económica y en cuanto a las Pensiones no contributivas en Paraguay, la concesión de este tipo de pensiones se inició con la Ley N° 1087 en el año 1965. Esta ley otorgó honores, pensiones mensuales y privilegios a los veteranos de la Guerra del Chaco que sufrieron mutilaciones y consecuentemente, vieron afectada su capacidad de trabajo. En ese sentido, la ley estableció una escala de pagos variables en función al porcentaje de déficit en las capacidades motrices de los excombatientes.

En forma posterior, la Ley N° 190 del año 1970, dispuso un régimen especial de sucesiones que permite la transmisión de los derechos otorgados a los mutilados y lisiados de la Guerra del Chaco a sus respectivos herederos.

En el año 1973, por la Ley N° 431 se instituye honores, privilegios y pensiones para los veteranos de la Guerra del Chaco que incluye también a todos los veteranos combatientes de la Guerra del Chaco que hayan sufrido o no mutilaciones en la guerra, otorgándoles una pensión mensual base. Cabe destacar que esta ley otorgo también otros beneficios como la exoneración de pagos de impuestos, tasas fiscales, municipales y otros gravámenes y tributos.

Más adelante, en el año 2000 se promulgó la Ley N° 4027 que regula las concesiones y el aumento de pensiones graciables. Esta otorga, a personas consideradas ilustres, una pensión de entre 70% al 100% del salario mínimo legal vigente. Los beneficiarios deben ser paraguayos naturales o naturalizados con un mínimo de 40 años de residencia continua en el país y 60 años y además deben haber realizado contribuciones significativas y perdurables a la sociedad, destacándose de manera relevante en actividades científicas, artísticas, deportivas o culturales.

Posteriormente, en el año 2012 se promulgo la Ley N° 4622/12 en la que se reglamenta la pensión a los herederos de militares y policías fallecidos en acto de servicio.

En lo que respecta a las personas adultas mayores, en el año 2009, se promulgó la **Ley N° 3728** “QUE ESTABLECE EL DERECHO A LA PENSION ALIMENTARIA PARA LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES EN SITUACION DE POBREZA”. Este programa de pensión alimentaria para los adultos mayores fue implementado con el objetivo de garantizar el acceso a la alimentación a todos los adultos mayores que se encuentren en situación de vulnerabilidad.

La Ley mencionada precedentemente, fue modificada y ampliada por la Ley N° 6381/2020, la cual, como primera medida, en su Artículo 1°, estableció la modificación del acápite de la Ley N° 3728, con lo cual la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza pasa a denominarse PENSION ALIMENTARIA PARA LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES, con el agregado posterior de “en situación de vulnerabilidad”.

El Decreto N° 3.816 del 13 de julio de 2020 reglamentó la Ley N° 6.381/2020, QUE MODIFICA Y AMPLÍA LA LEY N° 3.728/2009, “QUE ESTABLECE EL DERECHO A LA PENSIÓN ALIMENTARIA PARA LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES EN SITUACIÓN DE POBREZA”.

Finalmente, en fecha 16 de enero del año 2023, se promulga la Ley N° 7.232, que transfiere el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de vulnerabilidad social al Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

Metodología

La presente investigación se califica en no experimental, se realizó sin manipular premeditadamente las variables en la investigación, los datos lo recolectamos, analizamos e interpretamos sobre el tema a ser desarrollado.

El estudio del programa social de las personas Adultas Mayores y su impacto económico, se basó en una población definida, conceptos, variables, situación actual, o contextos que ya ocurrieron o se dieron sin la intervención directa del investigador, su fundamento se da en la observación y en su contexto natural para después analizarlos

El enfoque de investigación es el cualitativo, permite recoger ideas genuinas de grupos demográficos socioeconómicos específicos. Está basado en el pensamiento de autores como Max Weber. Es inductivo, lo que implica que “utiliza la recolección de datos para finar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes en el proceso de interpretación” (Hernández, Fernández y Baptista, 2014), se emplean palabras y los significados.

Se investigó el impacto económico del programa social para las personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad social, midiendo así el efecto en una población determinada. Correspondió al nivel Descriptivo – Explicativo.

Técnicas de instrumentos

Conforme al enfoque de la investigación, las técnicas de instrumentos utilizadas son : procesamiento de la Encuesta Permanente de Hogares (EPHC) 2021 y 2022, así como, entrevistas estructuradas a expertos de la realidad económica del país, específicamente en cuanto a protección social y programa sociales, en base a una guía de entrevista.

Las entrevistas estructuradas están dirigidas a un grupo de expertos tanto del sector público como privado, a través de una serie de preguntas específicas, a realizarse mediante el diálogo a ser mantenido en una reunión formal y planeada. Con la información de expertos podremos contar con datos cualitativos relevantes que nos permitan profundizar los resultados que se observan a través del procesamiento de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC).

Las personas involucradas en la entrevista son: expertos del sector privado; autoridades y funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), así como autoridades y/o funcionarios de los Municipios.

Validación de instrumentos

En cuanto al instrumento para la parte cuantitativa, la EPHC 2021 y 2022, la misma ya ha sido validada y fue utilizada para la elaboración de publicaciones por parte del Instituto Nacional de Estadística (INE) así como por investigadores sociales.

Por otra parte, la guía de preguntas para la entrevista fue validada por juicios de expertos en investigación, de alta trayectoria.

Población y muestra

Para el caso del procesamiento de datos de la EPHC 2021 y 2022. Está constituida por la población de adultos mayores a partir de 65 años de edad, en estado de vulnerabilidad, medición que se hizo de acuerdo a su calidad de vida, o índice de calidad de vida – Adultos Mayores (ICV-AM), y otras exigencias de acuerdo a la Ley, con el propósito de conocer el impacto económico de programa social

Para las entrevistas, se realizó a expertos en la materia, así como a autoridades y/o funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Desarrollo, autoridades y funcionarios municipales, mediante el criterio de accesibilidad.

Variables

La variable independiente de acuerdo la cantidad de información que se recibe, el nivel de datos (el nivel de información) es el monto percibido del programa social.

Las variables dependientes de acuerdo la cantidad de información que se recibe, el nivel de datos (el nivel de información) es el impacto económico.

Se analizó el impacto económico del programa social, haciendo una comparación de la disminución de los niveles de pobreza con o sin el programa social. En tal sentido se estudió si el monto percibido por el beneficiario causa cierto efecto económico y en qué medida.

El nivel de información y la participación pueden relacionarse en términos numéricos, permite dimensionar el problema, socio demográfico, son factores determinantes de la investigación de las variables.

Categoría de análisis

Se reconocieron las siguientes categorías de análisis:

- Aspectos jurídicos
- Percepción del programa social para las personas adultas mayores.
- Efectos económicos del programa social para las personas adultas mayores.
- Debilidades y fortalezas en la implementación del programa de pensión alimentaria (puntos críticos).

Conclusiones

Los resultados del análisis indican que la transferencia realizada conforme al programa “*Pensión Alimentaria para las personas Adultos Mayores en situación de vulnerabilidad social*”, incrementa el ingreso laboral familiar de los beneficiarios, para cubrir las necesidades básicas del adjudicado. Se identificaron indicios de que la transferencia libera recursos para realizar inversiones económicas que aumentan los ingresos laborales. Si las familias no recibieran la transferencia, tendrían que cubrir ciertos gastos de los adultos mayores con recursos propios. Al liberar esos recursos, las familias pueden realizar inversiones productivas.

Los resultados de esta investigación indican que una política social bien implementada, como el programa de pensiones para adultos mayores, también puede representar una buena política económica. La posible presencia del efecto multiplicador de una transferencia en el marco de un programa de pensiones contributivas constituye un elemento importante como herramienta de política económica.

Por tanto, el programa social para adultos mayores además de ser un elemento de protección social, puede constituir una herramienta de política económica debido a que este tipo de transferencias puede aumentar la productividad de los sectores vulnerables, catalizando ingresos laborales que de otra manera no se hubiesen dado (efecto multiplicador). En consecuencia, la recomendación central para los tomadores de decisiones es tener en cuenta esta herramienta al momento de diseñar políticas económicas

Estos resultados evidencian la importancia del programa de las pensiones no contributivas a los adultos mayores para lograr reducir la pobreza y la extrema pobreza. Ayudarán a valorar la necesidad de potenciales ajustes y prospectivas de una de las principales acciones estatales de seguridad social.

Los resultados señalan que el programa incrementó significativamente la calidad de vida de los y las beneficiarias a través de un mayor consumo alimenticio y no alimenticio per cápita, así como mayores ingresos. También aportó significativamente a la reducción de la depresión y así al incremento del bienestar subjetivo de estas personas.

No reducen la pobreza total que comprende la mejora en la calidad de vida del beneficiario por la pensión percibida, como ser: construcción, ampliación de viviendas, adquirir inmuebles, muebles, rodados, entre otros. Es un recurso que solo puede satisfacer necesidades básicas de alimentos o consumo. A modo estadísticos emerge de la pobreza General, del margen de la pobreza extrema, no de la pobreza total.

En el año 2021, el costo mensual de la canasta básica de alimentos o línea de pobreza extrema en el área urbana fue de 312.187 guaraníes mensuales por persona. Esto significa que toda persona con menos de 10.406 guaraníes diarios estuvo bajo la línea de pobreza extrema en el área urbana.

El costo mensual de la canasta básica de alimentos o línea de pobreza monetaria extrema en el área urbana en el año 2022 fue de 346.195 guaraníes mensuales por persona. Esto significa que toda persona con menos de 11.540 guaraníes diarios estuvo bajo la línea de pobreza extrema en el área urbana.

La Línea de Pobreza Total (LPT) se construyó estimando primero el costo de una canasta básica de alimentos cuyo contenido calórico y proteico satisfaga los requerimientos nutricionales mínimos de la población y luego se le añade el costo de la canasta básica no

alimentaria, compuesta por otros bienes y servicios esenciales, relacionados con la vivienda, vestido, educación, entre otros. El costo mensual por persona de la canasta básica de alimentos se denomina Línea de Pobreza Extrema (LPE). Se define como población en pobreza extrema al conjunto de personas que vive en hogares cuyos ingresos per cápita son inferiores al costo de una Canasta Básica de Alimentos. Las medidas oficiales de pobreza extrema y pobreza total son obtenidas a partir de dos fuentes de datos, por un lado, los ingresos provienen de la Encuesta Permanente de Hogares Continua ejecutada de manera continua, y por otro, el costo de las Canasta Básica Alimentaria y de Consumo, cuya estructura se obtuvo de las Encuestas de Ingresos y Gastos y sus valores son actualizados anualmente por el Índice de Precios al Consumidor (IPC), elaborado por el Banco Central del Paraguay (BCP).

Referencias

Banco Central del Paraguay. (2022). *Índice de Precios al Consumidor (IPC)*. Banco Central del Paraguay. Recuperado de <https://www.bcp.gov.py/>

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.ª ed.). McGraw Hill.

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2021). *Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC)*. Recuperado de <https://www.ine.gov.py/>

Ley N.º 3728/09. Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza. República del Paraguay.

Ley N.º 6381/20. Que modifica y amplía la Ley N.º 3728/09. República del Paraguay.

Ley N.º 7232/23. Que transfiere el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de vulnerabilidad social al Ministerio de Desarrollo Social. República del Paraguay.

Organización de las Naciones Unidas. (1982). *Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento*. Naciones Unidas.

Organización de las Naciones Unidas. (2002). *Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento*. Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, Madrid.

Organización de los Estados Americanos (OEA). (2015). *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. Recuperado de <https://www.oas.org/>

Quispe, J. (2017). *El enfoque de políticas públicas en programas sociales*. Revista de Políticas Sociales, 12(3), 45-60.

Social Security Administration (SSA). (2020). *Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2020*. Recuperado de <https://www.ssa.gov>

Sobre los autores

Maria Graciela Escubilla Olazar. gracyescubilla@gmail.com

Claudia Carolina Gines Pflugfelder. c.ginesp@gmail.com

Sergio David González Ayala. sergio.gonzalez@posgradocolumbia.edu.py

Christian David Godoy Silveira. cg.peco@posgradocolumbia.edu.py