

Instituto de Investigaciones Gino Germani

VII Jornadas de Jóvenes Investigadores

6, 7 y 8 de noviembre de 2013

Ana Rojas Viñales

Universidad de Chile, Magister en Ciencias Sociales

Universidad Nacional de Asunción, Economista

aterovi@gmail.com

Eje problemático propuesto: **11 – Estado y políticas públicas**

Título de la Ponencia: **La incidencia de la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en el acceso al sistema de protección social**

I. Introducción

La población estimada en Paraguay es de 6.491.714 personas. La distribución de la población por edad muestra que el 39,09% tiene entre 0 y 18 años, el 18,41% tiene entre 19 y 29 años, el 35,71% tiene entre 30 y 64 años y el 6,80% tiene 65 años y más (DGEEC, EPH, 2011).

El 32,43% de la población total del país, así como el 27,95% de las personas de 65 años y más, es pobre. El nivel de cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones cubre apenas el 36% de la población económicamente activa y solo el 1,06% de la población adulta mayor aporta a alguna caja de jubilación. La cobertura del Instituto de Previsión Social¹, es apenas del 16,4% de la población total y no incluye a la población de los quintiles más pobres.

En el año 2009 se promulgó la Ley N° 3.728/2009 de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza, que prevé una pensión alimentaria mediante transferencias monetarias, correspondiente al 25% del salario mínimo vigente, para las personas de 65 años y más, de nacionalidad paraguaya, en situación de pobreza², residentes en el territorio nacional y que no perciban pensiones o jubilaciones o adeuden al Estado. La puesta en marcha de esta Ley, representa un mecanismo para la mejora del bienestar de las personas

¹ Institución encargada de las pensiones y jubilaciones en Paraguay.

² Pobreza medida según el Índice de Calidad de Vida, calculada a través de la Ficha Hogar, que considera las áreas de vivienda, ingreso económico, educación, salud y acceso servicios y bienes durables.

adultas mayores y su intención es garantizar su autonomía, pero además pretende asegurar el cumplimiento de otros derechos para combatir la pobreza multidimensional.

El envejecimiento de la población como factor de vulnerabilidad determina necesidades específicas que deben ser atendidas, por lo tanto, el objetivo de este trabajo es *analizar la situación de las personas adultas mayores en situación de pobreza, en cuanto a su acceso a los sistemas de salud y seguridad social en el Paraguay, en el periodo 2007 - 2011*. Además, se han definido los siguientes objetivos específicos: Estudiar la situación de las personas adultas mayores en Paraguay, Describir las políticas públicas dirigidas a los adultos mayores, Analizar el sistema de seguridad social en el periodo 2007 – 2011, Analizar la implementación de la Ley de la Pensión a Adultos Mayores en situación de pobreza.

En este trabajo, se analiza la situación de las personas adultas mayores destinatarias de la Pensión Alimentaria, en lo que se refiere a la cobertura actual de la misma y el impacto en cuanto a la salud y la inclusión social, considerando que los beneficiarios están por debajo de la línea de pobreza y pobreza extrema³. En el análisis se considera, además, la cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones, contributivas y no contributivas, y del Instituto de Previsión Social, entre otros mecanismos de seguridad social, para estimar la población demandante de la pensión por parte del Estado Paraguayo y la brecha existente, entre la población atendida y la que aún no accede a estos derechos.

II. La situación de la Población Adulta Mayor en Paraguay

Según datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, en la Encuesta Permanente de Hogares⁴, la población total del país, ha pasado de 6.054.976 personas a 6.491.714⁵ en los últimos 5 años. En el año 2011, la población paraguaya estuvo compuesta por una leve mayoría de mujeres (50,26%) y reside mayormente en zonas urbanas

³ El método de línea de pobreza, toma en cuenta la proporción de la población en situación de pobreza y define como población pobre a *aquel conjunto de personas residentes en hogares cuyo nivel de bienestar (medido a través del ingreso) es inferior a al costo de una canasta básica de consumo, constituida por el conjunto de bienes y servicios que satisfacen ciertos requerimientos mínimos, tanto alimentarios y no alimentarios, sobre la sobrevivencia humana*. El costo de la canasta se denomina “Línea de Pobreza”, que se construye estimando primero el costo de una canasta básica de alimentos cuyo contenido calórico y proteico satisfaga los requerimientos nutricionales, para luego añadirle 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 de alimentos se denomina Línea de Pobreza Extrema (LPE) y el de la canasta total recibe el nombre de Línea de Pobreza Total (LPT), ver en DGEEC, Principales Resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso, Encuesta Permanente de Hogares, 2011.

⁴ Encuesta Permanente de Hogares, 2007 – 2011.

⁵ Lo que representa un crecimiento del 7%.

(59,29%). La edad media de la población es de 29,26 años y los grupos de edad están divididos de la siguiente manera, el 39,09% de la población tiene menos de 18 años; el 18,41% tiene entre 19 y 29 años; el 35,71% tiene entre 30 y 64 años y el 6,80% tiene 65 años y más.

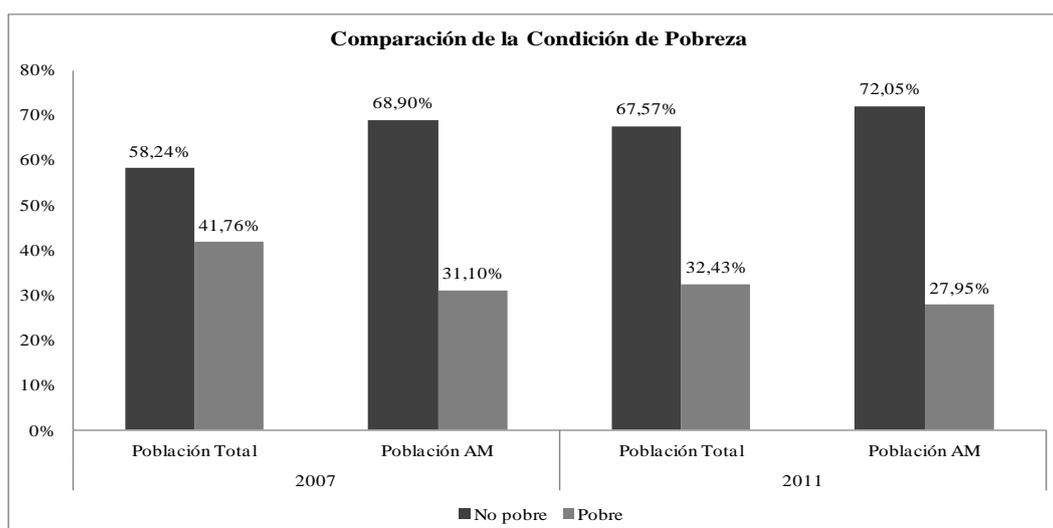
Cuadro01: Evolución de la población total del Paraguay. 2007 - 2011

Población por Año	2007	2008	2009	2010	2011
> a 65 años	5.701.943	5.794.323	5.831.074	5.955.088	6.050.512
65 años y mas	353.033	369.590	442.029	426.852	441.202
Total	6.054.976	6.163.913	6.273.103	6.381.940	6.491.714

Fuente: cálculos propios en base a Datos de la DGEEC – EPH.

La población objeto de este estudio es la de 65 años y más⁶, tomando en cuenta que el Estado paraguayo, ha puesto en marcha una pensión no contributiva (Ley 3.728/2009 de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores), la cual define como población destinataria a personas de este grupo de edad, que se encuentren en situación de pobreza. Según datos para el año 2011, del grupo 65 años y más, el 20,05% no sabe leer y escribir; el 1,06% aporta a una caja de jubilación, el 38,80% tiene seguro médico de algún tipo. La población adulta mayor está compuesta mayormente por mujeres, cuyo promedio de participación ha sido del 54,75% y reside mayoritariamente en zona urbana (promedio de los últimos años 58,86%). Los niveles de pobreza, según condición y estatus, de la población adulta mayor, se encuentran por debajo de los niveles de pobreza⁷ del total del país, al considerar la evolución en los últimos 5 años.

Grafico01: Población total versus la PAM - Condición de pobreza. 2007 – 2011.



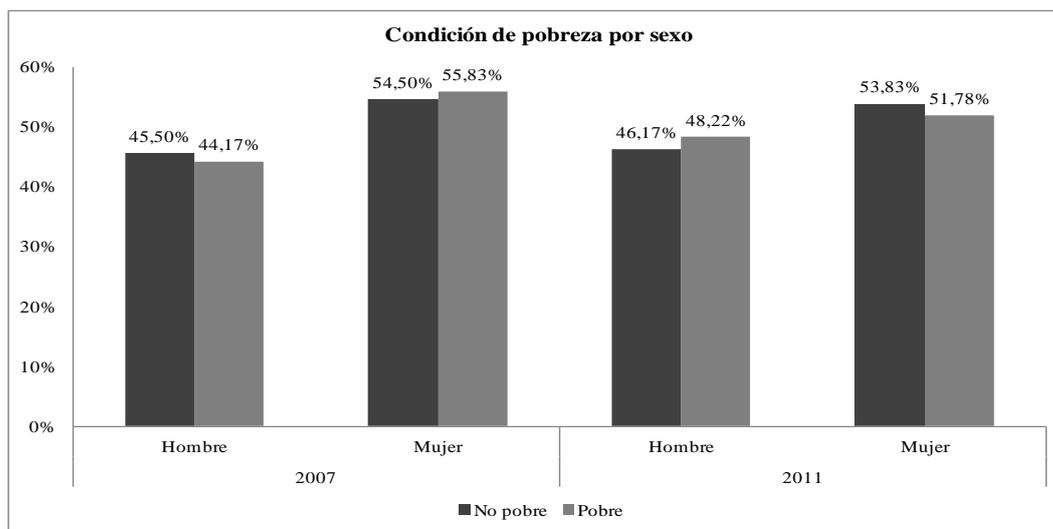
⁶El promedio de participación de la población adulta mayor dentro del total de la población del país, en el periodo de análisis, es del 6,5%.

⁷ La pobreza para la población total del país se calcula considerando la porción de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGEEC – EPH.

Si se analiza la condición de pobreza y el estatus de pobreza por sexo, es posible ver que existe “feminización”, la que se confirma en esta etapa de la vida. Si bien entre el 2007 y el 2011, la población femenina en condición de pobreza disminuyó en comparación a población masculina en la misma condición, el porcentaje de mujeres pobres, aun es mayor que el porcentaje de hombres pobres.

Grafico02: Condición de pobreza según sexo para la PAM. 2007 – 2011.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGEEC – EPH.

En los últimos 5 años, tanto la población total en condición de pobreza, como así la población adulta mayor en condición de pobreza ha disminuido. El nivel de pobreza de la población total disminuyó de 41,76% al 32,43%, en tanto que el nivel de población adulta mayor disminuyó del 31,10% al 27,95%. Por otro lado, el comportamiento del estatus de pobreza, muestra que la población adulta mayor en pobreza y extrema pobreza ha disminuido en el periodo de análisis. Una de las causas de esta disminución podría ser la puesta en marcha de la Ley de Pensión Alimentaria a Adultos Mayores.

El envejecimiento de la población representa un reto a nivel nacional, considerando sus características específicas y la importancia de brindar las garantías sociales para la atención de la salud, protección sanitaria, habitabilidad, etc. Por otro lado, el envejecimiento de la población es un factor de vulnerabilidad que debe tenerse en cuenta a la hora de definir e implementar políticas públicas, para lo cual la población adulta mayor debe ser protagonista y no solo un sujeto de recepción de las políticas.

III. Estrategias públicas actuales dirigidas a la Población Adulta Mayor

La Constitución Nacional del Paraguay, en su artículo 57 De la tercera edad menciona que “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”.

El Programa Estratégico, Económico y Social tiene como meta lograr el crecimiento económico sin exclusiones, haciendo partícipes del mismo a todas las personas, ampliando la cobertura de los servicios sociales y alcanzar el desarrollo humano. En tanto que la Política Pública para el Desarrollo Social al ubicar a las personas como centro de atención para el ejercicio de los derechos, reconoce la importancia de compatibilizar las condiciones de vida con la dignidad humana. Por último, la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, por su parte, hace mención al rol fundamental que desempeña el sistema de protección social para satisfacer las necesidades básicas y romper el círculo de la pobreza.

En los documentos base de la implementación de las políticas sociales y económicas del Paraguay, se garantiza el cumplimiento de los derechos y la protección de las personas adultas mayores.

a. Programa Estratégico, Económico y Social (PEES)

La implementación de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores se encuentra en concordancia lo definido por el gobierno paraguayo, definido en el PEES 2008 – 2013, “mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes del país sin exclusiones”, es decir, alcanzar el desarrollo humano.

El crecimiento económico con inclusión social, según lo que menciona el PEES es el que “logra que los beneficios del incremento de la producción se traduzcan en mayor bienestar para toda la población, sin exclusiones”. El desarrollo humano se refiere al proceso de ampliación de las oportunidades y la libertad de las personas a vivir una vida digna y depende tanto de las prioridades del gasto a nivel público (salud, educación, promoción del empleo y combate a la pobreza) como a nivel privado.

Este proceso de crecimiento económico se caracteriza por el logro de una trayectoria de crecimiento basada en una estructura productiva que ofrezca una plataforma para el aprovechamiento más eficiente y sustentable de los recursos productivos y un esquema de

distribución del ingreso que asegure que los frutos del crecimiento se repartan de forma cada vez más justa.

b. La Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS)

LaPPDS, posiciona a la persona como centro de atención, cuyo fin último es el ejercicio y goce de los derechos. Esta Política está edificada en cuatro ejes principales, que incorporan temas transversales y específicos⁸: Eje 1: Calidad de vida para todos y todas, Eje 2: Inclusión social y superación de la pobreza y desigualdad, Eje 3: Crecimiento económico sin exclusiones, Eje 4: Eficiencia en la Inversión Social.

Si bien la conjunción de las acciones de los cuatro ejes permite el cumplimiento del fin último de la Política, es específicamente en el Eje 2 “Inclusión social y superación de la pobreza y desigualdad”⁹, se menciona la focalización hacia la “población pobre, excluida y vulnerable, que ve disminuidas sus posibilidades de acceder a los servicios sociales universales”. Dentro del Eje 2, también, se menciona la importancia de la extensión del sistema de protección social, por lo en este trabajo se considera la importancia de la cobertura actual y la potencial del sistema de protección social para la población de 65 años y más.

c. Estrategia de Lucha contra la Pobreza

Según la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, el sistema protección social es el que responde a la necesidad de brindar servicios básicos esenciales para que cada uno de los miembros de las familias que se encuentran en situación de pobreza pueda lograr un desarrollo básico sostenible y cumplir con las funciones sociales correspondientes a cada etapa de sus vidas (niños, jóvenes, adultos, adultos mayores, entre otros) en relación con los riesgos principales a los que están expuestos. El objetivo de este sistema consiste, en primer lugar en satisfacer las necesidades básicas de las familias y, en segundo lugar, en romper el círculo vicioso de la pobreza e impedir la transmisión intergeneracional de la misma.

⁸ Los temas transversales son: Hombres y Mujeres – Equidad de Género, Niñez y Adolescencia, Juventud, Adulto Mayor, Personas con Discapacidad, Gestión de Riesgo de Desastres y los temas específicos son: Indígenas, Repatriados y Personas Privadas de la Libertad.

⁹ La intención de la Política es que con el diseño de políticas específicas se contribuya a lograr progresivamente una mayor igualdad en el acceso a los servicios sociales. La extensión del sistema de protección social, la disminución de las barreras estructurales y culturales, la inclusión por medio de las oportunidades de generación de ingresos, son entre otros, los aspectos que aborda en este eje. Disponible en http://www.gabinetesocial.gov.py/?page_id=228

En la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, se ha identificado una matriz con las funciones sociales básicas, correspondientes a cada etapa vital del desarrollo de las personas y el riesgos principales a los que se exponen, así como las áreas en las cuales se ha de intervenir y los factores protectores asociados¹⁰, lo que permitiría atacar la necesidad más prioritaria.

Por lo tanto, según los propósitos de estos tres documentos guías para la ejecución de las políticas públicas en Paraguay, sumados al mandato constitucional, se verifica el interés y el compromiso por parte del Estado Paraguayo por atender a la población adulta mayor, especialmente a aquella que se encuentra en condiciones de mayor vulnerabilidad social.

La puesta en marcha, mediante la articulación de las acciones institucionales y la ejecución de las políticas públicas buscan ampliar la cobertura del sistema de protección social, para alcanzar el crecimiento económico y la ampliación de las oportunidades de mejoramiento de la calidad de vida para las personas adultas mayores.

Las instituciones públicas, que desde el Estado Paraguayo atienden a la población adulta mayor, tienen como fundamento, especialmente, la mejora de sus condiciones de vida, enfocándose en la satisfacción de sus necesidades básicas.

IV. Sistema de Seguridad Social en Paraguay

Entre las personas en extrema pobreza, existen grupos específicos cuya condición de exclusión social se acentúa debido a la pertenencia a grupos indígenas, discapacidad, edad o localización geográfica, que precisan políticas de reconocimiento e intervenciones puntuales. Estos grupos específicos ven vulneradas sus posibilidades para el ejercicio de sus derechos, por lo que el sistema de protección social debe ocuparse de satisfacer sus necesidades básicas.

La población de adultos mayores representa uno de esos grupos vulnerables. Según las características que menciona la PPDS con relación a esta población “para el 2020 se estima en 730.000 personas, lo que planteará un desafío serio a los programas de Seguridad Social. Este grupo etario vive mayoritariamente en las zonas urbanas (57%) y tiene bajos niveles educativos; 26,4% son analfabetos, pero la cifra llega al 32,8% en el caso de las mujeres, y esta tasa aumenta conforme a la edad. En esta categoría se encuentra la población cuyo acceso

¹⁰ Los riesgos para la población de 65 años y más están en las siguientes áreas: alimentación y nutrición, salud, empleo, identificación y habitabilidad.

a la jubilación y pensión al final de la vida es un privilegio (17,7% a nivel urbano y 3,7% a nivel rural). El 81% de estas personas no cuentan con un ingreso propio”¹¹.

El grado de vulnerabilidad de la población adulta mayor se evidencia en la muy baja cobertura de regímenes de jubilación y pensión y de seguro médico. En el año 2011, solo el 1,06% de la población total de 65 años y más aporta a una caja de jubilación, solo el 38,80% tiene algún seguro médico, situación que se agrava para la población adulta mayor en situación de pobreza, donde solo el 5% posee seguro médico (EPH, 2011).

Tal como ocurre a nivel internacional, las mujeres representan la mayor proporción de adultos mayores, que junto con las poblaciones indígenas sufren los mayores índices de exclusión y protección social. La integración del enfoque de género e indígena como ejes transversales en las políticas públicas mejorará sustancialmente las acciones desde el Estado paraguayo.

Por otro lado, la proporción de la población adulta mayor en lo que se refiere a su participación dentro de la población total del país, va en aumento, lo que implica mayores necesidades y requerimientos para que el Estado pueda cumplir con el logro del crecimiento económico sin exclusiones.

En promedio, solo el 1,34% de la población adulta mayor aporta a alguna caja de jubilación. La cobertura de jubilaciones y pensiones ha disminuido en 0,80%, en los últimos cinco años, en el 2007 representaba el 1,86%.

a. La seguridad social y el sistema de protección social en Paraguay

El gasto público en Paraguay es el que está ejecutado por la Administración Central en las áreas de salud, educación, promoción y acción social, seguridad social, ciencia y tecnología, relaciones laborales y vivienda y servicios comunitarios. El gasto social priorizado en estas áreas absorben más del 80% de los recursos asignados. El componente de seguridad social incluye el pago de jubilaciones y pensiones de la administración central¹².

Los sistemas de jubilaciones y pensiones representan un elemento fundamental para la seguridad económica, especialmente, de los adultos mayores. Es así, que, resulta importante

¹¹ Según CEPAL (2009), como promedio simple de los países de América Latina, apenas 4 de cada 10 latinoamericanos de 65 años y más (40%) recibía una jubilación o pensión, lo que demuestra un aumento considerable, considerando que en el año 2000, el promedio de cobertura era del 34% (en Paraguay, en el periodo 2000 – 2009, considerando datos de Asunción y el Departamento Central, se ve un descenso importante en el nivel de cobertura, del 32% al 18%).

¹² Guillen, 2011.

analizar la cobertura de la protección contributiva y no contributiva que se ejecuta en un país; además, de analizar la cobertura de los sistemas públicos de salud y las condiciones de prestación de asistencia sanitaria pública.

La cobertura del sistema de jubilación, que en Paraguay es apenas del 36% de la Población Económicamente Activa¹³, con una elevada informalidad laboral y una economía dual una parte de la actividad se realiza en un contexto dinámico y formal, mientras un segmento significativo de la producción tiene lugar en un marco informal, trabajando con tecnologías tradicionales de bajos niveles de productividad (PEES – 2008/2013).

Con la creación del Instituto de Previsión Social (IPS) en 1943, empezó a implementarse el sistema de protección social en Paraguay, que cubre las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia. Este sistema está dirigido especialmente a los trabajadores de la economía formal, ya que la cobertura es financiada mediante las cotizaciones a la seguridad social. Desde hace unos años, se empezó a implementar pensiones y transferencias no contributivas, como por ejemplo, la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores, que va dirigida a la población de la tercera edad, en condiciones de pobreza.

Además del IPS, existen siete cajas que componen el sistema previsional y social, las mismas son: la Caja Fiscal, Caja Municipal, Caja Ferroviaria, Caja Bancaria, Caja Parlamentaria, Administración Nacional de Electricidad (ANDE) e ITAIPÚ. En el año 2011, siete de cada diez trabajadores están fuera del sistema de protección social (Extensión Mundial de la Seguridad Social, Perfil Paraguay)¹⁴.

En lo que se refiere al gasto ejecutado bajo el concepto de “seguridad social” en Paraguay, este ha disminuido entre los años 2000 – 2009: su incidencia sobre el PIB ha pasado del 3,5% al 2% (Molinier, 2010); para el año 2012 (Panorama Social, CEPAL, 2011) el gasto en seguridad social representa el 2,7% del PIB y el promedio de América Latina es del 1,4% del PIB. Por otro lado, según datos de la EPH 2011, la cobertura del IPS es apenas del 16,4% del total de la población del país. Lo más alarmante de este bajo nivel de cobertura¹⁵, es que no

¹³ La Población Económicamente Activa en Paraguay, según la definición de la DGEEC, es aquella que está ocupada o desocupada respecto a la población total en edad de trabajar. La población en edad de trabajar, es aquella población de 10 años y más edad.

¹⁴ Disponible en <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowCountryProfile.do?cid=395>

¹⁵ En América Latina, para el año 2009 (CEPAL, 2011), el 43,7% de la población de 15 a 64 años y el 15% de la población de 65 años y más está afiliada a la seguridad social; por su parte, para el mismo año, Paraguay cuenta con el 17,4% de la población de 15 a 64 años y el 3% de la población de 65 años y más, afiliada a la seguridad social. La baja cobertura del sistema de seguridad social de Paraguay (Almada y Ferreira, 2005), podría deberse a el elevado incumplimiento en los aportes por parte de los cotizantes obligados a los regímenes, en especial del sector privado, las graves inequidades en relación a los aportes efectuados y beneficios recibidos, especialmente para quienes a pesar de contar con significativos años de aportes no acceden a prestación alguna, etc.

incluye a la población de los quintiles más bajos, por lo que puede asumirse que las condiciones de vida de esta porción de la población se ven agravadas.

De acuerdo a datos de la EPH 2011, cerca del 39,3% de las personas asalariadas o dependientes, está cubierta por un sistema de jubilación o pensión. Las mujeres presentan un mayor nivel de cobertura (50,9%) frente a los hombres (33,9%), lo que tiene relación con la mayor participación de las mujeres en el sector de “Servicios”. En lo que se refiere a la evolución de la cobertura del sistema de jubilación o pensión, entre los años 2007 y 2011 se evidencia un incremento en el nivel de cobertura, pasando del 34,1% al 39,3%.

b. Políticas públicas enfocadas a la población Adulta Mayor

La definición de las políticas públicas dirigidas a los adultos mayores debe considerar el capital humano de estos, como protagonistas del desarrollo social y no considerarlos solamente como “sujetos de atención”. El trabajo con los adultos mayores debe realizarse desde una visión integral, contando con el protagonismo de las personas adultas mayores y de las organizaciones y asociaciones que las representan. El envejecimiento de la población debe ser considerado como uno de los ejes fundamentales de las políticas públicas.

Entre las instituciones que atienden esta problemática, a partir del mandato establecido por la Constitución Nacional y las reglamentaciones implementadas desde el Estado Paraguayo, queda demostrado el compromiso gubernamental para la inclusión social de la población de tercera edad, en condiciones de vulnerabilidad.

i. Dirección de Adultos Mayores de la Secretaría de Acción Social

Hasta diciembre de 2010, funcionaba la Dirección General de Adultos Mayores (DAM), como dependencia de la Secretaría de Acción Social (SAS)¹⁶, pero debido a recortes presupuestarios a esta institución, los recursos destinados a la DAM, pasaron a la Dirección de Pensiones No Contributivas (DPNC) del Ministerio de Hacienda, para efectivizar el pago de la pensión a adultos mayores en situación de pobreza.

¹⁶ Dirección General de Adultos Mayores, Dirección General de Protección Social en http://www.sas.gov.py/xhtml/DGPSyDH/dgpsydh_dadulmayores.html

La DAM era la encargada de efectivizar el pago a más de 1.700 veteranos de la Guerra del Chaco¹⁷, mediante un subsidio que tenía el objetivo de asegurar la nutrición, salud y habitabilidad de estas personas¹⁸. Además, del pago de la pensión, la DAM realizaba controles periódicos del estado de los veteranos, si recibían o no atención en las áreas mencionadas. Los ejes de trabajo de la DAM para la atención a las personas adultas mayores se trataban de 1) Aporte a Lisiados y Veteranos de la Guerra del Chaco, y 2) Fondo Concursable de Proyectos de Promoción e Integración Social de Adultos Mayores. Ambas iniciativas, aunque con distintos objetivos, apuntaban a una sola meta: el bienestar y protección social del Adulto Mayor.

Además, el Programa Tekoporá¹⁹, también ejecutado por la SAS²⁰ y que forma parte de los programas de protección social, tiene la intención de lograr la inclusión de las personas más pobres, otorga un incentivo en forma de transferencia monetaria para el ejercicio de los derechos. El objetivo de este programa es *romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza por medio de transferencias monetarias y reforzar las actividades de apoyo socio-familiar a los hogares beneficiados*. Tekoporá, considera el componente de adultos mayores, y dentro del modelo de abordaje integral, busca garantizar a los hogares en situación de extrema pobreza, del área urbano – rural, el acceso a la salud, educación y seguridad alimentaria de niños, mujeres embarazadas, adultos mayores, comunidades indígenas y personas con discapacidad.

ii. Política Institucional del Adulto Mayor del IPS

La Política Institucional del Adulto Mayor asegurado al IPS, fue aprobada por Resolución N° 007-42/13, tiene el objetivo de “proteger, promover, restablecer y defender los derechos de los Adultos Mayores que estén asegurados al IPS; orientar planes y programas que tengan en cuenta el proceso de envejecimiento, así como regular el funcionamiento de las dependencias que prestan servicios de atención y desarrollo integral de las personas en su vejez”.

Dentro de la Política, se han definido los siguientes enunciados: Política General en materia de Adultos Mayores, Política General de los funcionarios hacia los Adultos Mayores, Política

¹⁷ Guerra que se desarrolló entre los años 1932 – 1935 con Bolivia.

¹⁸ El monto percibido por los ex combatientes de la Guerra del Chaco, a partir del 2009, era de Gs. 1.200.000 (aproximadamente USD 300 dólares, al tipo de cambio de marzo de 2013).

¹⁹ Cuya traducción del guaraní, significa “buen vivir”.

²⁰ Plan de Protección Social y Desarrollo Humano, Programa Tekoporá en http://www.sas.gov.py/xhtml/DGPSyDH/dgpsydh_dtekopora.html.

General de Salud del Adulto Mayor, Política de Formación de Recursos Humanos, Política de Investigación, Política de Bienestar y Prestaciones Sociales de las personas Adultas Mayores, Política de Prestaciones Económicas para el Adulto Mayor, Política de Información y Comunicación, Política de Cooperación Internacional.

En este sentido, dentro del enunciado “Prestaciones Económicas”, se tiene como prioridad la “promoción en los jóvenes y los trabajadores la importancia de la afiliación al seguro social para hacer que estos accedan al derecho a jubilaciones y pensiones; la Institución facilitará los trámites y garantizará las prestaciones económicas en concepto de jubilaciones o pensiones con suficiencia, oportunidad y sostenibilidad”.

Esta Política Institucional, sólo cubre a la población que ha contribuido mediante las cotizaciones sociales o que es dependiente de algún trabajador aportante, dentro del sistema. Nuevamente, queda fuera de su cobertura, la población en condiciones de vulnerabilidad social, aquella que no cuenta con familiares, se encuentra bajo la línea de pobreza y que por lo tanto, no ha podido pertenecer a la economía formal.

iii. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda

El Ministerio de Hacienda realiza el pago de jubilaciones y pensiones²¹ a través de las siguientes direcciones: la Dirección de Pensiones No Contributivas (DNCP) y de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones (DGJP). Las pensiones pueden ser de distintos tipos: Las contributivas que son el resultado de lo que se ha pagado a lo largo de un tiempo, generalmente durante el periodo de vida laboral (por el pensionista y/o la empresa), lo que da derecho a recibir una pensión y las no contributivas que son aquellas por las que no se ha pagado directamente para adquirir ese derecho, sino que deriva del sistema de protección general o de las leyes establecidas.

La DNCP se encarga de la administración de los programas de pensiones para Veteranos y Lisiados de la Guerra del Chaco, sus herederos; las pensiones graciabiles; pensiones para herederos de Militares y Policías fallecidos en Acto de Servicio, Haberes Atrasados, Gastos de Sepelio autorizados por resolución de la Dirección.

²¹Se entiende por pensión (o seguro o subsidio), en relación con el seguro social o a la seguridad social, el pago, temporal o de por vida, que recibe una persona cuando se encuentra en una situación, establecida por ley, que la hace acreedora de hecho de una cantidad económica, ya sea de los sistemas públicos de previsión nacionales o de entidades privadas. Generalmente, es el aporte que realizan los trabajadores que cotizan en la seguridad social lo que da sustento al pago de dichas pensiones.

A partir de la puesta en vigencia de la Ley N° 3728/09 de la Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores, la DPNC se reviste de un rostro social al contar con nuevas atribuciones para la ejecución de la Ley. La DPNC además se encarga del pago de otros productos (pensiones) que muestran el siguiente comportamiento histórico:

Cuadro 02: Pago a Veteranos y Lisiados

Año	Metas de Producción (Unidad de Medida = Beneficiarios)			Ejecución Financiera		
	Meta Inicial	Avance	Avance Metas de Producción	Plan Financiero Anual	Ejecución Acumulada	Avance Ejecución Financiera
2008	No se tienen datos específicos					
2009	2.856	2.808	98,32%	52.175.320.897	42.842.976.503	82,11%
2010	2.500	2.254	90,16%	42.619.628.640	33.875.774.601	79,48%
2011	1.749	1.522	87,02%	68.914.000.000	57.958.827.131	84,10%
2012	1.203	1.180	98,09%	65.759.880.797	50.769.074.549	77,20%

Fuente: datos extraídos del Informe de Control y Evaluación. Ministerio de Hacienda

La cantidad de beneficiarios de la pensión a los veteranos y Lisiados de la Guerra del Chaco, va disminuyendo cada año, debido al fallecimiento de los mismos. Comparando el año 2009 con el 2012, más del 50% ha disminuido los beneficiarios.

Cuadro 03: Pensiones Graciables

Año	Metas de Producción (Unidad de Medida = Beneficiarios)			Ejecución Financiera		
	Meta Inicial	Avance	Avance Metas de Producción	Plan Financiero Anual	Ejecución Acumulada	Avance Ejecución Financiera
2008	No se tienen datos específicos					
2009	445	430	96,63%	5.520.000.000	4.727.197.359	85,64%
2010	440	440	100,00%	5.427.642.780	5.081.946.510	93,63%
2011	437	441	100,92%	5.400.000.000	5.342.815.996	98,94%
2012	488	473	96,93%	6.000.000.000	5.998.503.612	99,98%

Fuente: datos extraídos del Informe de Control y Evaluación. Ministerio de Hacienda

Al compararse los años 2009 y 2012 puede verse que ha existido un aumento del 10% en la cantidad de beneficiarios.

En tanto que la DGJP tiene a su cargo toda la Administración del Sistema de Jubilaciones, Pensiones y Haberes de Retiro del Personal de la Administración Central y, en su caso, del personal de los Entes Descentralizados cuando así estuviere expresamente determinado en las disposiciones legales vigentes. Las personas que aportan al sistema jubilatorio administrado por la DGJP, lo hacen sobre la totalidad de su remuneración imponible, la que se entiende por aquella percibida en concepto de remuneración ordinaria, bonificación, gratificación,

remuneración por horas extraordinarias y gastos de representación. No se incluyen como impositivos los viáticos, el subsidio familiar y el subsidio para la salud.

La Dirección de Jubilaciones y Pensiones se encarga del pago de pensiones a:

Cuadro 04: Jubilados y Pensionados de la Administración Pública

Año	Metas de Producción (Unidad de Medida = Beneficiarios)			Ejecución Financiera		
	Meta Inicial	Avance	Avance Metas de Producción	Plan Financiero Anual	Ejecución Acumulada	Avance Ejecución Financiera
2008	11.157	9.695	86,90%	213.999.999.448	182.679.299.709	85,36%
2009	11.802	11.044	93,58%	229.899.998.784	217.627.414.269	94,66%
2010	12.375	11.796	95,32%	270.000.000.000	231.196.271.901	85,63%
2011	13.000	12.268	94,37%	358.849.326.970	254.815.142.456	71,01%
2012	13.100	12.487	95,32%	450.000.000.024	267.743.747.386	59,50%

Fuente: datos extraídos del Informe de Control y Evaluación. Ministerio de Hacienda

Cuadro 05: Producto: Jubilados y Pensionados del Magisterio Nacional

Año	Metas de Producción (Unidad de Medida = Beneficiarios)			Ejecución Financiera		
	Meta Inicial	Avance	Avance Metas de Producción	Plan Financiero Anual	Ejecución Acumulada	Avance Ejecución Financiera
2008	16.264	15.506	95,34%	393.153.668.905	377.874.664.543	96,11%
2009	16.932	16.676	98,49%	467.082.198.416	428.358.268.512	91,71%
2010	17.610	17.177	97,54%	522.030.861.265	449.649.123.143	86,13%
2011	18.600	18.112	97,38%	637.999.931.016	505.042.778.440	79,16%
2012	19.500	18.711	95,95%	840.099.999.960	553.423.465.195	65,88%

Fuente: datos extraídos del Informe de Control y Evaluación. Ministerio de Hacienda

Cuadro 06: Producto: Jubilados y Pensionados de las Fuerzas A.A

Año	Metas de Producción (Unidad de Medida = Beneficiarios)			Ejecución Financiera		
	Meta Inicial	Avance	Avance Metas de Producción	Plan Financiero Anual	Ejecución Acumulada	Avance Ejecución Financiera
2008	6.977	7.030	100,76%	236.081.611.355	230.967.553.937	97,83%
2009	7.009	7.148	101,98%	271.699.999.817	249.933.496.485	91,99%
2010	7.150	7.217	100,94%	293.981.246.988	257.401.395.760	87,56%
2011	7.300	7.263	99,49%	339.999.977.328	274.230.103.176	80,66%
2012	7.800	7.301	93,60%	404.999.999.352	363.832.505.282	89,84%

Fuente: datos extraídos del Informe de Control y Evaluación. Ministerio de Hacienda

iv. Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en situación de pobreza

Según la EPH año 2011, el 6,8% de la población total del país están en el rango de 65 y más años, es decir 441.202 personas, de las cuales el 53,3% son mujeres. De este grupo, el 16,6%

está en el primer quintil de ingresos y el 18,4% en el segundo quintil y existen 123.313 personas adultas mayores en situación de pobreza y pobreza extrema. Las mujeres representan el 51,8% de este grupo.

La implementación de la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en situación de pobreza, es un avance en cuanto a la cobertura en el sistema de seguridad social para este grupo de la población paraguaya. El objetivo de la Ley es “cubrir para el año 2015 a todos los adultos mayores que cumplan con los requisitos para recibir el subsidio, con un cronograma anual de despliegue por distritos”. Las estimaciones realizadas indican que se incorporarán alrededor de 20.000 adultos mayores por año para un total de entre 100.000 y 150.000 beneficiarios. El programa ha sido inicialmente implementado en los Bañados de Asunción²² y luego se ha ido expandiendo a otras zonas²³, mediante un proceso de articulación y cooperación con las municipalidades y organizaciones de la sociedad civil que trabajan con los adultos mayores.

La intención de la Ley es garantizar la autonomía económica de las personas adultas mayores en situación de pobreza, desde la perspectiva del derecho, mediante la inclusión progresiva a un sistema de protección social, considerando las áreas de identificación, salud, educación, promoción social, etc., para mejorar la calidad de vida de los adultos mayores. Esta Pensión asume la pobreza desde una perspectiva multidimensional, más allá que la pobreza de ingresos²⁴, intenta romper con las relaciones clientelares y prebendarias a la hora de seleccionar a los potenciales titulares de este derecho. El método de selección de potenciales beneficiarios se realiza mediante la aplicación de un instrumento de medición, con la que se levanta información socioeconómica de los hogares de los adultos mayores.

La implementación de esta Ley, se encuentra en concordancia con el PEES 2008 – 2013, explícitamente con el objetivo “mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes del país sin exclusiones”. Además, está de acuerdo con la PPDS 2010 – 2020, exactamente con el objetivo “aumentar y mejorar la inversión en áreas sociales, fundamentalmente en educación y salud, focalizando el gasto público en el combate contra la pobreza extrema”.

Son beneficiarios de la Pensión, “Todo paraguayo natural, mayor de 65 años de edad y en situación de pobreza, residente en el territorio nacional, recibirá del Estado una pensión mensual no menor a la cuarta parte del salario mínimo vigente”. Para identificar a los

²² Zona ribereña en la ciudad de Asunción.

²³ La expansión de la cobertura de la Pensión Alimentaria se ha definido en base a los criterios del Índice en Priorización Geográfica para la Inversión en Pobreza Extrema (IPGEX) que integra los métodos de necesidades básicas insatisfechas y la línea de pobreza.

²⁴ El hecho de considerar la pobreza multidimensional, hace que este programa de pensiones sea distinto a la mayoría de los programas implementados consideran solamente la pobreza de ingresos.

potenciales beneficiarios se aplica un instrumento denominado Ficha Hogar²⁵, que recoge información con la cual se calcula el Índice de Calidad de Vida (ICV) a modo de determinar si el hogar, y por ende sus miembros, se encuentran en situación de pobreza. Los datos de esta ficha pueden provenir del Censo para las personas Adultas Mayores o de otros programas sociales²⁶ de lucha contra la pobreza que utilizan el mismo cuestionario²⁷.

Algunos de los requisitos que deben cumplir los adultos mayores para ser identificados como potenciales beneficiarios: Tener 65 años de edad cumplidos o más; ser de nacionalidad paraguaya natural; fijar domicilio en el territorio paraguayo; contar con la aplicación de la Ficha Hogar de cuyo resultado surja el rango de ICV que lo califique en situación de pobreza; no poseer deudas con el Estado; entre otros.

En el caso de las poblaciones indígenas, todos los adultos mayores de las diferentes comunidades existentes en el Paraguay, son beneficiarios de la Pensión Alimentaria. Para el trabajo con sus comunidades, se ha respetado la cultura, idiosincrasia, lengua y costumbres de acuerdo al Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, de la Organización Internacional del Trabajo. Además, se ha acompañado con equipos técnicos y asistencia a los representantes indígenas comunidades para cumplir con los objetivos previstos.

La implementación de la Ley se realiza mediante la articulación interinstitucional con los siguientes actores, cada uno de los cuales cumplen funciones específicas que se complementan. Estas instituciones son: Ministerio de Hacienda, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Registro Civil de las Personas, Departamento de Identificaciones, Instituto de Previsión Social, Administración Nacional de Electricidad (ANDE), Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP), Secretaria de Acción Social (SAS), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), Otros programas públicos, ONG y organizaciones indígenas. El pago de la pensión a los beneficiarios se ha bancarizado, la totalidad de los beneficiarios recibe el importe de la pensión por medio de tarjetas magnéticas.

²⁵ La Ficha Hogar es un instrumento que considera variables socioeconómicas de las siguientes áreas: salud, educación formal, ingresos, vivienda, servicios públicos y bienes durables; a partir del cual, mediante técnicas estadísticas multivariantes, calcula un ponderador a cada una de estas dimensiones, de acuerdo a lo que establece el Decreto 4542/2010, para la selección de beneficiarios de la Pensión. Esta misma Ficha se utiliza para la selección de beneficiarios de otros programas de lucha contra la pobreza, por ejemplo, Tekoporá.

²⁶ Programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad, Tekoporá, por ejemplo.

²⁷ En Colombia se utiliza como instrumento

Metas de implementación de la Ley de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores

A partir de la puesta en marcha de la Ley, se han establecido metas para la implementación y ampliación de la cobertura. El avance en cuanto a la producción y ejecución financiera demuestra, que aún existen brechas en cuanto a satisfacer lo establecido.

Cuadro 07: Metas y avance de la ejecución de la Pensión Alimentaria. 2010 – 2012.

Año	Metas de Producción			Ejecución Financiera ²⁸		
	Meta Inicial	Avance	%	Plan Financiero Anual	Ejecución Acumulada	%
2010	8.000	3.163	39,54%	25.542.500.000	1.215.376.000	4,76%
2011	25.000	24.867	99,47%	106.670.000.000	41.121.320.115	38,55%
2012	52.000	48.682	93,62%	232.458.974.307	187.214.741.515	80,54%

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

Al cierre del ejercicio 2011 se contaba con 24.867 beneficiarios activos en planilla fiscal de pagos que se extendió al mes de diciembre del año 2012 a 48.682 beneficiarios, representando el mismo un aumento del 95,77 %. Anualmente, la implementación de Pensión Alimentaria, no ha logrado alcanzar las metas de producción y de ejecución financiera fijadas, mostrando una gran brecha. En cuanto a las metas de producción, el nivel más alto de cumplimiento se dio en el año 2011 (99,47% de 25.000 beneficiarios previstos) y en lo que se refiere a la ejecución financiera, el mayor nivel de ejecución se dio en el año 2012 (80,54% de lo presupuestado en el Plan Financiero Anual del Ministerio de Hacienda).

Para el año 2012, la brecha faltante por cubrir representa 3.318 personas, potenciales beneficiarios de la Pensión Alimentaria. Según las metas definidas por el PEES, para el año 2013 se prevé alcanzar 90.000 adultos mayores en todo el país, para lo cual la DPNC ha previsto los recursos necesarios para que ya han sido asignados en Presupuesto General de la Nación para el año 2013.

La realización del Censo Nacional de Adultos Mayores en situación de pobreza en el marco de la Ley N° 3728/09 se ejecuta en virtud del Convenio de Cooperación Interinstitucional suscripto entre la DPNC y DGEEC.

c. Principales retos para la cobertura del sistema de protección social para las personas adultas mayores

Con el análisis realizado, en cuanto a la reglamentación nacional, la institucionalidad del Estado Paraguayo y la operativización de la implementación de las políticas públicas dirigidas a la población adulta mayor; sumado al análisis del sistema de jubilaciones y pensiones

²⁸ Valores en guaraníes.

contributivas y no contributivas en el Paraguay, es posible, identificar la importancia del trabajo organizado y articulado de las instituciones públicas para cubrir las brechas existentes para alcanzar las metas establecidas, de cada uno de los .

A partir de todo lo desarrollado, sobre la situación de la población de 65 años y más, se han detectado como principales retos y desafíos para el Estado Paraguayo:

- La previsión de los recursos públicos necesarios para cubrir la demanda y la cantidad de beneficiarios de pensiones, jubilaciones, contributivas y no contributivas.
- La generación de datos confiables para la definición de indicadores demográficos sobre los adultos mayores, que permitan el seguimiento y la evaluación de las políticas y acciones públicas implementadas.
- La promoción de la inclusión de género y etnia en el análisis e implementación de las políticas públicas, para la definición de indicadores específicos.
- La articulación y organización interinstitucional de modo a acompañar el proceso de asegurar la atención y protección a los adultos mayores.
- La difusión de los resultados de los estudios e investigaciones, como aporte e insumo para las políticas, intercambio de experiencias, análisis y discusiones.
- La promoción de la protección jurídica de los adultos mayores y la mejora en la atención en salud de los Adultos Mayores y el respeto a sus condiciones de vida.

V. Conclusiones

La población adulta mayor en Paraguay, si bien representa una proporción de apenas, el 6,80% para el año 2011, presenta características alarmantes, en cuanto a su acceso a la salud y a los servicios de seguridad social. Aun cuando el porcentaje de la población adulta mayor en condición de pobreza, es menor al porcentaje de la población total del país, solo el 1,06% de las personas adultas mayores cotiza en alguna caja de jubilación y el 38,80% tiene acceso a seguro médico, solo el 5% de la población adulta mayor pobre tiene seguro médico.

A partir de la puesta en marcha de la Ley de Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en situación de pobreza”, se ha ido incluyendo de modo progresivo a este sector de la población, buscando implementar mecanismos para lograr su autonomía económica.

El sistema de jubilaciones y pensiones, implementado principalmente, desde el IPS, aun cuando ha establecido una Política Institucional del Adulto Mayor, solo se refiere a aquella

población que ha sido aportante o dependiente de un aportante. La población más vulnerable del país, queda fuera de su ámbito de cobertura.

Las diferentes instituciones públicas que velan por el cumplimiento del mandato constitucional de atención a la población adulta mayor, fijan las pautas para la atención a este sector de la población. La inclusión del enfoque de género y de los pueblos indígenas, ayudaría a cubrir por lo menos una parte de las necesidades y derechos previstos. Las atenciones y necesidades de los adultos mayores se traducen a la mejora de las condiciones de vida, que incluyen salud, alimentación, vivienda y habitabilidad, servicios básicos, recreación y deportes, entre otras áreas, por lo que las políticas públicas que se dirijan a ellos, deben tener en cuenta al adulto mayor como protagonista y no como un sujeto de aplicación de políticas. Esto se traduciría en una mayor inclusión para el ejercicio de los derechos.

Esta Pensión Alimentaria equivale al 25% del salario mínimo²⁹, constituye una mejora de gran relevancia para el bienestar de los adultos mayores, ya que la cobertura del sistema previsional es baja, al igual que la de las pensiones no contributivas y de los programas de transferencia de ingresos a hogares en pobreza. La intención de la pensión es mejorar el nivel de bienestar de las personas adultas mayores, además de mejorar la coordinación interinstitucional entre las diferentes dependencias y organismos del Estado y la sociedad civil que trabajan con este sector de la población.

Una de las principales tareas del Estado Paraguayo es la atención integral y el ejercicio de los derechos de la población, por lo que, en concordancia con el PPDS, el PEES y la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, deben articularse las instituciones para ejecutar de manera eficiente los planes y programas que por mandato están obligadas a desarrollar. Por otro lado, otra cuestión no menos importante, es mejorar la ejecución en cuanto a las metas de producción y metas financieras establecidas para la cobertura de las pensiones y jubilaciones.

VI. Referencias bibliográficas

- “II Encuentro Iberoamericano sobre adultos mayores en Montevideo” (n.d.) Extraída el 29/03/2013 desde <http://cooperacioniberoamericana.org/es/node/113>”.
- Frutos, C. y Ferreira, S. (2007) *El trabajador por cuenta propia y su incorporación al seguro social en Paraguay*. Ponencia presentada en 5ª Conferencia internacional sobre Investigaciones en Seguridad Social, Varsovia.

²⁹ Aproximadamente unos 100 dólares americanos.

- Guillen, S. (2011) *El gasto social en Paraguay: una mirada detallada al periodo 2002/2010*. Asunción.
- Paraguay, Congreso de la República, *Decreto N° 4542 Por el cual se reglamenta la Ley N° 3.728/2009 “Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza”*.
- Paraguay, Congreso de la República, *Ley N° 3.728/2009 “Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza”*.
- Paraguay, Instituto de Previsión Social, *Resolución N° 007-042/2013, por la que se aprueba la Política Institucional del Adulto Mayor asegurado al Instituto de Previsión Social*.
- Paraguay, Ministerio de Hacienda, *Resolución M.H. N° 254 “Por la cual se establece el procedimiento administrativo para la aplicación del decreto n° 4542/2010 por el cual se reglamenta la Ley N° 3.728/2009 “Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza”*.
- Paraguay, Ministerio de Hacienda, Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).
- Paraguay, Ministerio de Hacienda, Unidad de Economía Social (2012), *Evaluación de Impacto de la Ley de Pensión Alimentaria a Adultos Mayores*.
- Paraguay, Presidencia de la Republica, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos: *Encuestas Permanente de Hogares (2007 – 2011)*.
- Paraguay, Presidencia de la Republica, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos: *Principales indicadores de empleo, 2011*.
- Paraguay, Presidencia de la Republica, Gabinete Social, *Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza, aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo N° 8152/2006. Dirección del Plan de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP) y Secretaria de Acción Social (SAS)*.
- Paraguay, Presidencia de la Republica, Secretaria de Acción Social, Dirección General de Adultos Mayores, Dirección General de Protección Social (n.d.). Extraída el 30/03/2013 desde http://www.sas.gov.py/xhtml/DGPSyDH/dgpsydh_dadulmayores.html.