

El efecto de las ayudas sociales en la población de adultos mayores sobre las tasas de pobreza.

Análisis comparativo.

Leila Rodriguez
Gerardo Benítez

El efecto de las ayudas sociales en la población de adultos mayores sobre las tasas de pobreza.

Análisis comparativo.

Leila Rodriguez
Gerardo Benítez



Leila Rodríguez, autora principal. Economista por la Universidad Nacional de Asunción, tiene una Maestría en Economía Laboral por la Universidad de Alcalá (España). Es investigadora asociada del CADEP.

Gerardo Benítez, co-autor. Economista por la Universidad Nacional de Asunción. Investigador del CADEP.

Esta publicación es resultado de un Proyecto financiado por el CONACYT a través del Programa PROCIENCIA con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación – FEEI del FONACIDE.

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP
Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay
Teléfono 452 520 / 454 140 / 496 813
cadep@cadep.org.py
www.cadep.org.py

Diseño y diagramación: Karina Palleros
Asunción, enero de 2018

ISBN: 978-99967-889-8-7

Introducción	5
Marco teórico y conceptual	7
- Leyes, políticas públicas y programas para adultos y adultas mayores en Paraguay	11
Marco Metodológico	13
- Enfoque metodológico cuantitativo	13
- Bases de datos empleada	15
- Enfoque metodológico cualitativo	16
Análisis descriptivo	17
- Características de la población	17
- Programas sociales destinados a adultos mayores	24
Programa Tekoporã	24
Pensión Alimentaria para Adultos Mayores	25
Proyecto de apoyo a comedores comunitarios	27
Programa de Asistencia a Pescadores del territorio nacional	27
Programa Tekoha	27
Resultados del Estudio	28
- Estadística Descriptiva	28
- Evolución en el tiempo	33
- Estimación no paramétrica	35
- Efectos en las tasas de pobreza	38
- Enfoque cualitativo	41
- Resultados de las Entrevistas	42
Conclusiones	50
Anexos	53
Bibliografía	56

Introducción

El proceso de envejecimiento es un hecho y una realidad que va adquiriendo un peso significativo mayor debido al acelerado crecimiento que experimenta la población en el mundo. De este modo, se hace necesario tomar en consideración la temática social, económica y política que implican, con el objetivo de anticipar y/o resolver los problemas, inconvenientes, necesidades especiales o específicas que demanda la población de Adultos Mayores.

Para este propósito, se requiere analizar los elementos característicos de este grupo como son la situación socioeconómica, calidad de vida, el papel de las familias y del Estado. La detección de elementos concluyentes de riesgo de pobreza y vulnerabilidad permitiría el establecimiento de leyes y políticas públicas que sirvan para afrontar, de manera conjunta con la sociedad, las necesidades de este grupo de población.

En la presente investigación se pretende abordar estas características, diagnosticar la situación socioeconómica actual de este grupo etario en el Paraguay, medir el efecto sobre los niveles de pobreza y analizar la implementación, resultados y valoración de políticas públicas existentes.

Las preguntas que surgen en este trabajo son las siguientes: ¿Ser un adulto mayor incrementa las posibilidades de estar en situación de pobreza? ¿Cuántas personas podrían estar en esta situación? ¿Se detectan necesidades que deban ser tenidas en cuenta por el Estado? Teniendo en cuenta que el concepto de pobreza está íntimamente relacionado con la idea de familia y hogar, conviene incluirlos de nuevo en el estudio, los niveles de ingreso, sus fuentes (empleo, alquileres, sistema seguridad social, ayudas sociales) y sus impactos sobre el mismo nivel de pobreza.

Este estudio se propone analizar tres escenarios de la situación en la que pueden encontrarse los adultos mayores en cuanto a los tipos de ingresos que dispone: 1- El individual, con los ingresos que pudieran percibir por sus medios (jubilación, pensión, alquileres, etc.) sin ayudas familiares. 2- Los ingresos individuales más los ingresos obtenidos por ayudas públicas, excluyendo los ingresos de ayudas familiares. 3- La situación de los adultos mayores con una renta compartida con el resto de la familia. Para cada uno de estos escenarios se miden, asimismo, las implicancias que tienen los mismos sobre las tasas de pobreza.

El contenido está estructurado en cuatro tópicos. El primero de ellos consiste en el marco teórico y conceptual, donde se presenta la revisión de la literatura referida a los adultos mayores junto a una exploración de las leyes, políticas y programas públicos dedicados a este segmento poblacional en el Paraguay. En el segundo tópico se presenta el desarrollo de la metodología y las bases de datos empleadas. En el tercer tópico se describen, en forma detallada, las características y algunas cifras representativas de la población de adultos mayores en el país.

En el cuarto tópico se ofrecen, en primer lugar, los resultados cuantitativos de las mediciones realizadas en los tres diferentes escenarios económicos mencionados; y en segundo lugar, los resultados cualitativos que se obtuvieron a través de entrevistas a actores claves. Por último, se presentan las conclusiones.

Marco teórico y conceptual

Los países en América Latina y el Caribe, incluyendo Paraguay, están experimentando un proceso acelerado de cambio demográfico hacia el envejecimiento de la población. Varias son las razones entre las que se citan la reducción de la tasa de natalidad y de mortalidad, y al aumento de la esperanza de vida.

Los temas relacionados a los adultos mayores y su entorno han sido tratados desde los años 80 del siglo pasado por organismos públicos como privados, nacionales e internacionales. Surgieron varias iniciativas, asambleas, conferencias, planes y proyectos que recogen la preocupación de varios temas que afectan a este grupo de población.

La primera de estas iniciativas fue la *Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento* (1982) donde se formuló el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento. En la misma se recomendaron medidas sobre salud, nutrición, bienestar social, vivienda, familias, educación, empleo e ingresos. Luego, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1991 promulgó una serie de principios sobre las personas mayores¹ con el objetivo que los países los tuvieran en cuenta en sus políticas y programas. Entre los principios se pueden citar independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad. (IMSERSO, 2008).

En el año 2002 tuvo lugar en Madrid la celebración de la *Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento* que tiene como resultado, por un lado, la declaración política que establece los compromisos de los gobiernos para responder a los desafíos que plantea el envejecimiento a las formas de

1 Más detalle en el Anexo 1.

organización social, económica y cultural. Por otro lado, el *Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*. Según el informe de la Organización Panamericana de la Salud (2004), esto constituyó un punto de partida importante para el tratamiento del envejecimiento poblacional como tema de interés mundial y la necesidad de establecer acciones estratégicas a efectos de enfrentar sus consecuencias. Este plan de acción contiene objetivos y medidas en torno a tres áreas prioritarias: las personas de edad y el desarrollo; el fomento de la salud y el bienestar en la vejez.; y la creación de un entorno propicio y favorable.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) organiza la *Primera Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento* para el año 2003 con la finalidad de acordar una estrategia para poner en práctica el Plan de Acción de Madrid en América Latina y el Caribe².

La *Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe*, fue organizada en Asunción, en los días 27 al 30 de junio de 2017. En el proyecto de declaración de Asunción (CEPAL, 2017) versa el listado de temas tratados y compromisos asumidos bajo el título de *Construyendo sociedades inclusivas. Envejecimiento con dignidad y derechos*. En esta declaración se reafirma el compromiso de los Gobiernos de promover, proteger y respetar los derechos humanos, la dignidad y las libertades fundamentales de las personas mayores. Reconocen además la importancia de las Conferencias Regionales Intergubernamentales sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe como espacio para facilitar el proceso sistemático de examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid, sobre la base de informes nacionales y el intercambio de experiencias.

En el siguiente cuadro se resume el trayecto de las conferencias regionales de la CEPAL:

Lugar y año	Evento	Resultado
Santiago 2003	Primera Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento	Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento
Brasilia 2007	Segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe	Declaración de Brasilia
San José 2012	Tercera Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe	Carta de San José: trata sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe y ofrece un marco regional para el desarrollo de políticas públicas.
2015	Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores	OEA 2015

2 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Informe de la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento: hacia una Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (LC/L.2079)*, Santiago, 2004.

Asunción 2017	Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe	Proyecto de declaración de Asunción - Construyendo sociedades inclusivas: envejecimiento con dignidad y derechos de las personas mayores en América Latina y el Caribe
---------------	--	--

Fuente: CEPAL (2017) y elaboración propia.

El adulto mayor vive, en general cambios en sus capacidades físicas, sociales y mentales, lo que altera su calidad de vida³ y su percepción de ella. Estas personas concentran factores como el envejecimiento fisiológico o patológico, la disminución de ingresos y los altos costos en salud, que pueden requerir la asistencia del Estado para satisfacer algunas necesidades mínimas.

Por esa razón, los problemas señalados por los países en las conferencias y en los trabajos de investigación de varios autores en la literatura, se refieren principalmente a aquellos que afectan la calidad de vida de las personas como adultos mayores (Treas y Logue, 1986; MacDonald, 1990; Rubio y Cabezas, 1997; OPS, 2004; Lampman y Smeeding, 2005; Guzmán y Huenchuan, 2005; Salgado de Snyder y otros, 2006; Wong, Espinoza y Palloni, 2007; IMSERSO, 2008; CEPAL, 2014, 2007, 2010, 2012, 2013, 2014, 2016 y 2017):

- Las relaciones familiares y sociales: cuidados, toma de conciencia, discriminación, maltrato.
- La salud: deterioro de su estado funcional, dificultad de acceso a los servicios de salud.
- La disponibilidad económica: no poseen bienes materiales, desventajas para participar en la vida económica relacionado a veces con bajo nivel educativo. Los conocimientos y experiencia muchas veces no son valorados como aportación.
- Las prestaciones del Estado: seguridad social, pensión de jubilación.
- Otros: inseguridad alimentaria, acceso a la justicia, vivienda, accesibilidad de los espacios públicos, acceso a la información y a la toma de decisiones, participación e identidad

Se ha realizado una gran cantidad de estudios que concuerdan en que el conocimiento de la influencia de estos factores a nivel personal, familiar, social y político resultan fundamentales para articular las acciones públicas con respecto a los adultos mayores. Queda expuesto que el tratamiento de los problemas mencionados repercute directamente en una alta incidencia de la pobreza y de la vulnerabilidad en la vejez. Esto último constituye un argumento sólido para la formulación de políticas públicas destinadas a ocuparse de mantener el nivel de vida de esta población y a garantizar una protección adecuada contra los principales riesgos.

Los estudios que se pueden mencionar, que abordan la situación de los adultos mayores y el rol de estas personas en un hogar son: Rubio y Cabezas, 1997; OPS, 2004; Ayala y Sastre (2008); Huenchuan, 2009; INAPAM, 2010. Se investiga sobre los factores que son considerados importantes para la calidad de vida de los adultos mayores, encontrándose como variables más significativas a las relaciones familiares y ayudas sociales, la salud general, el estado funcional y la disponibilidad económica.

3 La Organización Mundial de la Salud (TheWHOQoLGroup, 1994) define que la calidad de vida es la percepción del individuo de su posición en la vida, en el contexto de la cultura y el sistema de valores en los cuales vive, en relación con sus objetivos, expectativas, categorías y preocupaciones.

Por ejemplo, Ayala y Sastre (2008) vienen realizando estudios de las sociedades occidentales y analizan la evolución del patrón socioeconómico de la pobreza de los adultos mayores, señalando que se observaba mejoras progresivas de la situación económica de estas personas. Atribuyen como razones a la aplicación de reformas y políticas públicas tales como la extensión del sistema de pensiones de la seguridad social, protecciones no contributivas, asegurando que estas acciones sirven para modificar la típica equivalencia de ser un adulto mayor y tener un mayor riesgo de pobreza⁴.

Wong y otros (2007) realizaron una descripción del Estudio Nacional sobre Salud y Envejecimiento (ENASEM) en México, que dieron como resultado la existencia de las transferencias intrafamiliares, tanto de adultos mayores que reciben como los que dan ayuda a su red familiar. La propensión a otorgar este tipo de apoyo es mayor entre los hombres, y a recibirla mayor entre las mujeres. Asimismo, esta ayuda es más probable que sea dada por las cohortes jóvenes, y que sea recibida por los de mayor edad.

En la literatura se encuentran teorías que explican estas transferencias, tales como el de “altruismo” y “reciprocidad” (Becker 1981, Cox y Rank 1992, Bernheim, Shleifer y Summers 1985 o Cigno 1993). La explicación de las transferencias voluntarias puede atribuirse al concepto de altruismo, preocuparse por otra persona por motivos de parentesco. La otra explicación se centra en el concepto de reciprocidad donde en función de la buena conducta de los padres, los hijos corresponden a ellos en el futuro. Pero estas teorías no garantizan que el adulto mayor reciba siempre o necesariamente apoyo de familiares. Guzmán y Huenchuan (2005) comentan que durante años la convivencia en hogares multigeneracionales fue asumida como indicador de apoyo. Sin embargo, advierten que en investigaciones gerontológicas se constató que pertenecer a una familia no garantiza necesariamente que el apoyo sea constante, ya que éste puede variar en el tiempo y en el curso de vida de los individuos.

En el caso de Paraguay, se han encontrado estudios de varios tipos, principalmente los que caracterizan la situación de los adultos mayores en el país, también sobre recapitulaciones sobre los programas e intervenciones dedicados a este grupo⁵. Se revisaron los estudios de Brizuela, 2009; Vázquez-Prada, 2012; Palmira Soto, 2014; Rojas Viñales, 2013, 2014; y Zavattiero, 2015.

Entre los principales hallazgos de los autores, dan cuenta que la población adulta mayor en Paraguay se caracteriza por: bajos niveles de estudio, alto porcentaje de residentes en zonas urbanas, una mayor cantidad de mujeres que hombres en ese tramo de edad aumentando las probabilidades de encontrarse en situación de viudez, alto porcentaje de personas que se encuentran aún en el mercado de trabajo, alto deterioro de la salud, bajo acceso a la seguridad social y cobertura de seguro médico, y elevadas tasas de pobreza.

Por ejemplo, Rojas Viñales (2013 y 2014) analiza tanto la incidencia de la Ley N° 3.728/2009 de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza⁶, y el acceso al sistema de protección social. Estudia, además, la situación de las personas adultas mayores, describe las políticas públicas dirigidas a ellas. La misma concluye en que la cobertura de la Pensión Alimentaria incluye a una gran proporción de personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Resalta que aun sin cumplir su meta de cobertura, es un avance importante en política pública inclusiva porque mejora la calidad de vida de los adultos mayores y sus familias.

4 Las estimaciones realizadas con las primeras olas del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) a mediados de los años noventa revelaron, de hecho, que por primera vez en varias décadas las tasas de pobreza de las personas mayores pasaban a situarse por debajo de las del resto de la población.

5 En este apartado también se realiza la revisión de las acciones públicas y contextualización de los adultos mayores en Paraguay.

6 Que se detalla más adelante.

En el trabajo Rodríguez (2015) realizado en el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), se abordaron también las necesidades de los adultos mayores, su situación socioeconómica individual y a nivel de hogar. El mismo aportó evidencia empírica sobre las características de los adultos mayores y la existencia de transferencias intrafamiliares, mostrando que la familia actúa como una red de protección transfiriendo renta de otros miembros del hogar hacia las personas adultas mayores, que, en caso contrario, repercutiría en elevadas tasas de pobreza, especialmente en las mujeres y en los grupos de población de menores ingresos.

En la presente investigación se pretende abordar de nuevo estas características, la situación socioeconómica de los adultos mayores añadiendo la comparación de cómo estarían los adultos mayores con y sin las ayudas públicas del Estado.

Leyes, políticas públicas y programas para adultos y adultas mayores en Paraguay

Los derechos de las personas adultas mayores están acogidos en la Constitución Nacional (1992) con dos importantes artículos de la protección de los adultos mayores (art. 6 de la calidad de vida, art. 57 de la protección integral).

El Código Penal del Paraguay, Ley 1160/97, contempla, en su artículo n° 227, la pena privativa de libertad para “quienes violen gravemente su deber legal de cuidado de personas ancianas o discapacitadas [...]”. También el Código Civil, Ley 1183/85, en los artículos 256 a 265, regula el deber de prestación alimentaria entre ascendientes y descendientes.

En el año 2002 entró en vigencia 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 la 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.

Por su parte, en la Secretaría de Acción Social (SAS) también existe una Dirección de Adultos Mayores, dependiente de la Dirección General de Protección Social y Desarrollo Humano, con el objetivo central de garantizar bienestar y protección social a la persona adulta mayor.

A modo de aliviar y eventualmente erradicar la inequidad social presente en este grupo poblacional, el Estado se encuentra realizando intervenciones para mejorar las condiciones económicas de las personas adultas mayores e influir en el mejoramiento de su calidad de vida. Si bien no se cuenta con políticas públicas universales para proteger económicamente a toda la población de mayor edad, el Estado lleva adelante programas específicos de subsidio para la atención de la vejez en situación de pobreza. En el año 2009 se aprobó la Ley 3728/09 “De pensión alimentaria para las personas mayores de 65 años, en situación de pobreza”. Esta legislación pone al Paraguay a tono con los países de la región dado que era el único de los países que integran el Mercosur que no contaba con una pensión de carácter no contributivo para solucionar esta inequidad social.

En el país existen programas de protección social que contemplan dentro de su plan de acción a la población adulta mayor, tal es el caso del Programa TEKOPORÁ (vivir bien) ejecutado por la Secretaría de Acción Social (SAS). El mismo está orientado a la inclusión de los sujetos sociales a través de un incentivo de transferencia para el ejercicio de sus derechos por medio de Transferencia Monetaria Condicionada. Esta transferencia monetaria está compuesta por un monto fijo mensual por un adulto mayor de 65 años y más. Las personas adultas mayores recibirán el referido monto hasta tanto no se incorporen al Programa de Pensión Alimentaria implementado por el Ministerio de Hacienda.

Por otra parte, la Corte Suprema de Justicia a través de la acordada N° 1024/15, establece las directrices de la política de acceso a la justicia para las personas mayores y personas con discapacidad del Poder Judicial del Paraguay, en cumplimiento a las cien reglas de Brasilia de acceso a la justicia de personas en situación de vulnerabilidad.

Marco Metodológico

En este trabajo de investigación se adopta un enfoque mixto (cuantitativo y cualitativo) en base a información primaria (la que se produzca en esta investigación y las proveídas por las instituciones públicas) y secundaria, mediante la revisión y análisis documental de estudios anteriores y datos estadísticos relevantes extraídos de las Encuestas Permanentes de Hogares (EPHs), bases de datos del Ministerio de Hacienda del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), la Secretaría de Acción Social (SAS), Secretaría Técnica de Planificación (STP) y otras fuentes como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Todo ello, combinado con un análisis cuantitativo estadístico y estimaciones de densidades no paramétricas.

Enfoque metodológico cuantitativo

El objetivo principal de la presente investigación es conocer el efecto que tienen las prestaciones o ayudas sociales sobre la situación de los adultos mayores. Se propone analizar la situación individual de los adultos mayores en cuanto a ingresos y transferencias como así también un análisis a nivel de hogar, poniendo especial énfasis en las ayudas sociales y midiendo así el efecto de los mismos en las tasas de pobreza. El procedimiento empleado, tiene como origen y sigue al planteado en Rodríguez, L (2015) “Situación socio-económica de los Adultos mayores en Paraguay: una evaluación de necesidades y políticas públicas”.

En concreto se plantea comparar la diferencia en la tasa de pobreza resultante de personas con sus ingresos individuales disponibles con la ayuda pública y de personas con sus ingresos individuales sin esta ayuda. En ausencia de prestaciones sociales, los hogares únicamente recibirían rentas de origen privado, procedentes del trabajo y demás tipos de ingresos. La diferencia de estas dos situaciones daría una aproximación del impacto que tienen actualmente las prestaciones sociales en el país.

De esta manera se realiza la comparación de la situación socio-económica de los adultos mayores en tres escenarios. Con los datos suministrados por la EPH de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), se plantea:

1. El contexto en el cual las personas mayores vivieran solas y con sus ingresos individuales, sin ayuda pública;
2. El contexto en el cual las personas mayores vivieran solas y con sus ingresos individuales, con ayuda pública;
3. Por otro lado, a esta misma población se la analiza dentro de un hogar y percibiendo ayudas intrafamiliares.

Para ello se calculan 5 variables⁷:

El “*ingreso individual_1*” que se centra en observar los datos de los adultos mayores, creando una situación de hogares individuales, sin ayudas públicas y sin el ingreso o ayuda de ningún otro miembro más; serían los ingresos que el adulto mayor percibe excluyendo otros ingresos que pudieran recibir. Y otra variable “*ingreso individual_2*” calculando el ingreso individual percibiendo las ayudas públicas, pero excluyendo los ingresos de los familiares.

La siguiente variable calcula la renta del adulto mayor incluyendo los ingresos del resto de la familia. En este caso se tiene en cuenta tanto el tamaño del hogar como los ingresos del resto de miembros, de tal modo que se calcularía un equivalente a una “*renta compensada*”.

Esta renta deriva del cociente del total de ingresos del hogar (incluyendo los posibles ingresos del mayor), sobre el número total de miembros del hogar:

$$renta_{compensada}(mayor_i; hogar_j) = \frac{total_rentas_hogar_j}{total_individuos_hogar_j} \quad (1)$$

Luego se calcula la “diferencia” que mide la distancia entre la renta que tiene el adulto mayor si viviera solo en comparación a la renta que tendría si viviera en un hogar con otro tipo de ingresos, “la renta compensada”.

La fórmula se expresa así:

$$transferencia(mayor_i) = Ingreso_{ind}(mayor_i) - renta_{compensada}(mayor_i; hogar_j) \quad (2)$$

Utilizando la definición de estas variables, se obtienen estimaciones de valores medios, medidas de dispersión y cuantiles de estas variables junto con el comportamiento de las mismas en los últimos 10 años.

En el siguiente paso y para ilustrar mejor el análisis, se propone una estimación de las funciones de ingresos, renta compensada y transferencias mediante métodos no paramétricos. El estimador

7 Se consideran a todos los hogares que tienen como miembro del hogar a algún adulto de 65 o más años de edad.

paramétrico de la función de densidad calcula la función de ingresos $f(x)$ sin suponer que ésta pertenece a una función preestablecida⁸. El estimador de la función densidad se expresa como sigue:

$$\hat{f}_h(x) = \frac{1}{h} \sum_{i=1}^n K\left(\frac{x - X_i}{h}\right) \quad (3)$$

Siendo x el valor de ingreso (ya sea individual o renta compensada) donde se evalúa la función de densidad y n el número total de datos disponibles. Se define h como la amplitud de ventana para la toma de datos cercanos de “ x ” y $K()$ es una función de ponderación Kernel⁹ que establece el peso que se otorga a cada una de las observaciones “ X ” dependiendo de la cercanía que tengan de “ x ”.

Una vez calculadas las funciones de densidad, se continúa el análisis comparativo de las variables (tanto de los adultos mayores con sus ingresos individuales como aquellos adultos considerando los ingresos de la familia) en función de otras características estudiadas como es sexo, el tamaño del hogar, tasas de pobreza.

Con las tasas de pobreza de esta población, utilizando las variables construidas para el año 2016, se analiza la situación de vulnerabilidad y pobreza teniendo en cuenta el hecho que la persona mayor se encuentre o no dentro de un núcleo familiar, con y sin ayudas públicas y diferenciando por sexo.

Para estos cálculos se considera el mismo criterio utilizado en las tasas de pobreza de la DGEEC. Los puntos de corte son las líneas de pobreza correspondiente a cada área de residencia. Es decir, para calcular si una persona es pobre de acuerdo a su ingreso individual se ha comparado esa cuantía con la línea de pobreza establecida, de tal forma que si el ingreso es inferior se le considera pobre, independientemente de si vive con otros miembros, y de los ingresos de los otros miembros.

Además de considerar el ingreso individual, también se emplea la idea de familia. Para calcular si una persona mayor es pobre se usa el concepto de “renta compensada”¹⁰, y de manera similar al caso anterior, ese valor se compara con la línea de pobreza. Si el valor es inferior, entonces a esa persona se la considera pobre.

Bases de datos empleada

En esta sección se presenta la descripción tanto de las bases de datos que se emplea para los resultados y para una reseña sobre el contexto y situación actual de la población de adultos mayores.

Se utiliza la información tanto de la DGEEC, fundamentalmente a través de las publicaciones de resultados de la EPHs, los Boletines de Pobreza y Anuarios Estadísticos.

Tanto para los cálculos presentados en la sección de análisis de contexto, estadísticas descriptivas y estimaciones, se han utilizado las bases de datos de la EPHs para diferentes años, que cubren el periodo 2006-2016, y que ofrece varias desagregaciones. El promedio de hogares encuestados por años es de 6.000, representativos de la población del país.

8 Una función paramétrica estaría condicionada a unos parámetros fijos estimados, por lo que resulta más limitada.

9 Detalles sobre la metodología no paramétrica se puede consultar en Hardle y otros (2004).

10 Suma del total de rentas del hogar donde se encuentra la persona mayor dividido por el total de miembros.

El objetivo principal de la EPH es generar indicadores relacionados con el empleo, el desempleo, los ingresos y otras características sociales y económicas, que permitan conocer la evolución del bienestar de la población paraguaya. La cobertura es de todos los departamentos del país, excluyendo a los de Alto Paraguay y Boquerón (Chaco), cuyas poblaciones representan menos del 2% de la población total del país.

Enfoque metodológico cualitativo

A todo el análisis documental se agrega la realización de entrevistas a actores claves en el sector público como una técnica cualitativa que puede servir de apoyo para triangular y matizar la información que se va recogiendo.

Las entrevistas en profundidad se han realizado por una persona del equipo, con experiencia en investigación cualitativa, bajo un guion y preguntas específicas sobre el tema que permitió el desarrollo adecuado de las mismas. Un resumen de guion utilizado en las entrevistas se presenta en el Anexo 2. Por otra parte, la selección de los entrevistados se ha realizado con el siguiente criterio: actores claves del sector público que estén o hayan estado involucrados en políticas, programas o temas sobre adultos mayores en Paraguay.

Estas técnicas cualitativas proporcionan un rico análisis del cual se pueden desprender conclusiones que ayudarán a orientar futuras actuaciones con el objetivo de mejorar la utilidad de las ayudas y aumentar el grado de satisfacción de los beneficiarios.

Análisis descriptivo

Características de la población

El mundo pasa por un proceso de envejecimiento. La proporción de personas con 60 años y más aumenta, al mismo tiempo que el porcentaje de la población con 15 años y menos disminuye. Datos de la última conferencia de la CEPAL en Asunción-Paraguay muestran que en América Latina y el Caribe, el grupo de la población de 60 años y más aumentó de 5,7% en la década de los 50, a un 11,2% en el 2015 y se espera que a un 21% de la población en el 2040. Mientras que los menores de 15 años representaban el 40% en 1950, luego 26% en 2015, y en el 2040 representarán el 18% (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2015).

Huenchuan (2013) cita en su estudio las posibles razones de la modificación de la estructura por grupos de edad de la población. Las mismas pueden ser resultado de varios fenómenos demográficos: (1) la disminución de la tasa global de fecundidad, (2) la disminución sostenida de la mortalidad y, (3) el aumento de la expectativa de vida a expensas de las mejoras en el sistema sanitario y saneamiento básico.

En este apartado se estudian las variables consideradas más necesarias para caracterizar la situación de los adultos mayores en Paraguay utilizando datos estadísticos de la DGEEC y otras fuentes complementarias.

Según la Encuesta Permanente de Hogares 2016 (con una nueva metodología) la población total del Paraguay es de 6.775.786 habitantes. En tanto la población adulta mayor de 65 años y más asciende a 408.889 habitantes y representa el 6% de la población total.

Tabla 1. Población adulto mayor con respecto a la población total

Población Total	6.775.786
Población de 65 años y más	408.889
%	6

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2016.

La participación de la población de 65 años y más dentro de la población total del Paraguay aún es pequeña, pero va en aumento. Entre los años 2000 y 2025, se proyecta un crecimiento de su tamaño en 335 mil personas (de 258 mil a 594 mil). Considerando la velocidad del aumento porcentual, es probable que a largo plazo el aumento absoluto sea más rápido.

Tabla 2. Evolución de la población adulto mayor con respecto a la población total

	2000	2005	2010	2015	2020	2025
POBLACIÓN DE 65 Y +	257.663	292.364	337.348	397.489	486.661	593.615
POBLACIÓN TOTAL	5.284.480	5.779.769	6.265.877	6.755.756	7.252.672	7.758.263
% DE ADULTOS MAYORES EN EL TOTAL	4,9	5,1	5,4	5,9	6,7	7,7

Fuente: DGEEC y STP. Proyección de la Población Nacional, Áreas urbana y rural por sexo y edad, 2000-2005. Revisión 2015.

El índice de envejecimiento¹¹ relaciona la población mayor (65 años y más) con la joven (0 a 15 años), indicando el número de adultos mayores por cada 100 niños. Este indicador (Tabla 3) muestra claramente cómo va progresando el envejecimiento de la población y sugiere una substancial aceleración del proceso durante los próximos años.

Tabla 3. Índice de envejecimiento de la población

	2000	2005	2010	2015	2020	2025
TOTAL PAÍS	12,9	14,3	16,4	19,2	23,2	28,0

Fuente: DGEEC y STP. Proyección de la Población Nacional, Áreas urbana y rural por sexo y edad, 2000-2005. Revisión 2015.

En la Tabla 4 se observa la distribución de la población objeto de estudio por tramos de edad y por sexo. En la misma se observa una mayor cantidad de mujeres con respecto a hombres junto a una disminución de la población más acelerada en hombres. Esto último es el reflejo también de las estadísticas de esperanza de vida al nacer que muestran que las mujeres en Paraguay viven más años que los hombres (Tabla 5)

11 Índice de envejecimiento es calculado con la siguiente formulación $((P65y+)/((P0-15)) * 100$

Tabla 4. Población adulto mayor por tramos de edad y sexo

TRAMO	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Hombres						
65-69	42.281	48.669	58.605	70.835	90.798	106.697
70-74	31.676	35.506	41.087	49.807	60.654	78.296
75-79	22.871	24.465	27.657	32.309	39.533	48.586
80 y +	21.804	26.055	29.543	33.757	39.419	47.652
TOTAL	118.632	134.695	156.892	186.708	230.404	281.231
Mujeres						
65-69	45.297	51.192	59.253	70.797	90.791	108.179
70-74	35.594	39.616	45.060	52.567	63.355	81.919
75-79	27.052	29.311	32.893	37.786	44.549	54.270
80 y +	31.088	37.550	43.249	49.631	57.563	68.016
TOTAL	139.031	157.669	180.455	210.781	256.258	312.384

Fuente: DGEEC y STP. Proyección de la Población Nacional, Áreas urbana y rural por sexo y edad, 2000-2005. Revisión 2015.

Tabla 5. Evolución de la esperanza de vida al nacer (edad)

	2001	2005	2010	2015	2020	2024
TOTAL	70,1	71,2	72,4	73,6	74,7	75,5
HOMBRE	67,6	68,6	69,7	70,8	71,7	72,5
MUJER	72,8	73,9	75,3	76,5	77,7	78,6

Fuente DGEEC y STP. Proyección de la Población Nacional, Áreas urbana y rural por sexo y edad según departamentos, 2000-2005. Revisión 2015.

De los hogares encuestados en la EPH 2016, el 23,4% tiene al menos 1 adulto mayor en su hogar. De ese porcentaje de familias, en la Tabla 6 se puede observar cómo se distribuyen por tamaño de hogar. El 10,3% viven solos, el 68,1% viven en hogares de 2 a 5 personas, el resto en hogares de más de 6 personas. En términos de sexo los hombres presentan mayor porcentaje de hogares individuales en comparación con las mujeres, el resto de porcentajes son bastante similares.

Tabla 6. Población adulta mayor por tamaño de hogar

Nº Miembros del hogar	Hombres	Mujeres	Total	%
1	11,9	8,8	41.924	10,3
2	21,2	25,0	94.835	23,2
3	16,5	19,5	73.952	18,1
4	14,3	14,3	58.610	14,3
5	12,1	12,8	51.019	12,5
6	9,4	7,8	34.964	8,6
7	6,5	5,0	23.334	5,7
8	4,0	3,5	15.368	3,8
9	1,3	1,5	5.693	1,4
10	1,4	0,9	4.692	1,1
11	0,4	0,4	1.613	0,4
12 o mas	1,0	0,4	2.885	0,7
Total	100	100,0	408.889	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2016

La población objeto de estudio se concentra mayoritariamente en la zona urbana, un 59,7%, alcanzando un total de 244.091 personas y unas 164.798 en el área rural. En la distribución por sexo las mujeres representan el 53%

Tabla 7. Distribución de la población adulta mayor por área de residencia

	ÁREA de Residencia			Total
	Urbana	Rural	%	
Hombres	108.323	84.787	47	193.110
Mujeres	135.768	80.011	53	215.779
Total	244.091	164.798	100	408.889
%	59,7	40,3		

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2016

En la siguiente tabla se observan los tipos de ingresos que presentan los adultos mayores en Paraguay según las encuestas de hogares 2016. El porcentaje más alto es el de ingresos por actividad principal, lo que significa que casi el 30% de las personas aún realizan actividades económicas, es decir, están activas en el mercado de trabajo. Principalmente los hombres con un 43,6%

y un 16,5% de las mujeres. La siguiente fuente de ingresos son las ayudas del Estado: sumando los programas Tekoporá y Adultos mayores, el porcentaje asciende a 28,3%. Muy seguido de este porcentaje se encuentran los ingresos por las ayudas de las familias, un 26%. Sólo el 16% de todos los adultos mayores percibió jubilación o pensión y cabe destacar también que un 20,5% declaró percibir ingresos cero.

Tabla 8. Tipos de ingresos – Adultos mayores (%)

	Hombres	Mujeres	Total
Ingresos por actividad principal	43,6	16,5	29,3
Ingresos por actividad secundaria	3,1	1,3	2,2
Ingresos por otras actividades laborales	0,1	0,0	0,1
Ingresos por alquileres o rentas netas	4,1	5,4	4,7
Ingresos por intereses o dividendos	1,0	0,8	0,9
Ingresos por ayuda familiar del país	16,8	24,6	21,0
Ingresos por divorcio y cuidado de hijos	0,1	0,1	0,1
Ingresos por jubilación	16,8	8,7	12,5
Ingresos por pensión	0,7	6,6	3,8
Ingresos por Estado Monetario Tekoporã	0,6	1,4	1,0
Ingresos por Estado Monetario Adulto Mayor	27,0	27,5	27,3
Ing. del Estado Víveres de Alguna Institución Pública	0,1	0,1	0,1
Otros ingresos	2,4	1,8	2,1
Otros ingresos agro asignados al jefe	12,3	8,5	10,3
Ingresos por ingreso por ayuda familiar del exterior	5,0	5,7	5,4
Ingreso Cero	12,6	27,6	20,5
Población de 65 años y más (cantidad de personas)	193.110	215.779	408.889

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2016

Existe una gran cantidad de personas que declararon en las encuestas estar ocupadas, un total de 134.765 personas de los cuales el 46,7% son hombres (Tabla 9). Se observa incluso que el 1% de esta población está buscando empleo y el 66% está inactiva. Esos porcentajes varían bastante cuando se analizan por sexo.

Tabla 9. Tipo de Actividad Económica de los Adultos Mayores

Actividad Económica Agrupada	Total		Hombres	Mujeres
Ocupados	134.765	33,0%	46,7%	20,6%
Desocupados	4.158	1,0%	1,9%	0,2%
Inactivos	269.966	66,0%	51,3%	79,2%
Total	408.889	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2016

En la Tabla 10 se puede ver la distribución de las actividades en la ocupación principal de las personas activas¹² en el mercado de trabajo. Es notable el alto porcentaje en agricultura y ganadería representando un 15,7%, seguido de comercio y servicios con un 7,7% y servicios comunales, sociales y personales con un 4,2%.

Tabla 10. Rama de Actividad en la Ocupación Principal en Adultos Mayores

	Número de personas	Porcentaje	Porcentaje PEA
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	64.067	15,7	47,5
Industrias Manufactureras	11.733	2,9	8,7
Electricidad, Gas y Agua	262	0,1	0,2
Construcción	4.261	1,0	3,2
Comercio, Restaurantes y Hoteles	31.575	7,7	23,4
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	2.573	0,6	1,9
Finanzas, Seguros, Inmuebles	3.195	0,8	2,4
Servicios Comunales, Sociales y Personales	17.099	4,2	12,7
Total PEA	134.765	33,0	100,0
Total Inactivos	274.124	67,0	
Total	408.889	100,0	

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2016

Se presenta a continuación el estatus de pobreza de los adultos mayores siguiendo la metodología de la DGEEC. La misma define como población pobre a aquel conjunto de personas residentes en hogares cuyo nivel de bienestar, medido a través del ingreso, es inferior al costo de una canasta

¹² Se refiere a la definición de Población Económicamente Activa de la DGEEC que corresponde a la población ocupada o desocupada respecto a la población total en edad de trabajar. En este caso, se realiza la selección del tramo de edad de 65 años y más.

básica de consumo constituida por el conjunto de bienes y servicios que satisfacen ciertos requerimientos mínimos, tanto alimentarios como no alimentarios, para la sobrevivencia humana. Es precisamente el costo de esta canasta que se conoce como la *línea de pobreza* (LP). Según la EPH 2016 el 22,7% de la población adulta mayor a 65 años es pobre, el 18,8% vive en la pobreza en la zona urbana y el 28,6% en la zona rural. Estas cifras, como se pueden ver en la Tabla 11, son menores a las medias del país.

Tabla 11. Condiciones de Pobreza de los Adultos Mayores

	Total		Urbana		Rural	
	Número de Personas	%	Número de Personas	%	Número de Personas	%
Total país	1.949.272	28,9%	904.763	21,9%	1.044.509	39,7%
De 65 y más	92.779	22,7%	45.722	18,8%	47.057	28,6%
Total	408.078	100,0%	243.280	100,0%	164.798	100,0%

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2016.

En cuanto a la tenencia de seguro médico, el 33,9% de la población de 65 años y más cuenta con seguro del IPS, el 5,2% cuenta con seguro privado, 1,7% otros y el 60% no cuenta con ningún tipo de seguro, es decir dependen absolutamente de los servicios de salud proveídos por el MSPYBS. La diferencia se acentúa más por área de residencia donde en el área rural sólo el 18,8% cuenta con IPS y casi el 80% no tiene ningún seguro. Esta cifra para el área urbana es de 44,3% con IPS, un 8% con seguro privado y 46,4% no tiene seguro médico.

Tabla 12. Cálculos de tenencia de seguro médico por área de residencia

	ÁREA de Residencia					
	Total		Urbana		Rural	
	Número de Personas	%	Número de Personas	%	Número de Personas	%
IPS	133.467	33,9	103.339	44,3	30.128	18,8
Seguro Privado	20.641	5,2	18.743	8,0	1.899	1,2
Sanidad Militar	1.785	0,5	1.785	0,8	0	0,0
Sanidad Policial	1.940	0,5	960	0,4	980	0,6
No tiene en ningún lugar	235.629	59,9	108.235	46,4	127.394	79,4
Total	393.462	100,0	233.061	100,0	160.401	100,0

En rojo: insuficiencia muestral <30.

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2015.

El índice de disponibilidad de la atención a ancianos¹³ es la razón entre los adultos mayores de 80

13 Índice de disponibilidad de la atención a ancianos es calculado con la siguiente expresión $=((P80y+)/Pf50-64))*100$

años, los cuales, en su mayoría, han perdido su autonomía, y la población femenina de 50 a 64 años, que correspondería aproximadamente a sus hijas. Esta medida puede ser considerada como controversial, pero indica de manera gruesa la población potencialmente disponible para el cuidado de los ancianos (Rowland, 2003). La medida indica el número de ancianos por cada 100 potenciales cuidadoras. En el caso de Paraguay la cifra varía de 25,1% a 24,6% entre los años 2000 y 2025.

Tabla 13. Índice de Disponibilidad de la Atención a Ancianos (%).

	2000	2005	2010	2015	2020	2025
TOTAL PAÍS	25,1	25,0	23,7	23,0	23,3	24,6

Fuente: DGEEC y STP. Proyección de la Población Nacional, Áreas urbana y rural por sexo y edad, 2000-2005. Revisión 2015.

Programas sociales destinados a adultos mayores

Programa Tekoporã

Es un programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) que busca mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, facilitando el ejercicio del derecho a alimentación, salud, educación y el fortalecimiento de las redes sociales con miras a evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Este programa está destinado a varios grupos vulnerables. En la tabla 14 se puede observar la información suministrada por la SAS para el corte de mayo/junio del año 2017. La cantidad de adultos mayores (65 años y más de edad) afectado por el programa asciende a 10.196 personas, beneficiando así a 142.560 familias. Si se considerara a la población de 60 años y más en lugar de 65, la cantidad asciende al doble, unas 23.810 personas.

La población mayor adulta de más de 65 años representa alrededor del 7,2% del total de número de familias participantes en el Programa Tekoporã. El 53% de los adultos participantes en el Programa son hombres y el 47% restante son mujeres.

Tabla 14. Adultos Mayores de 65 años y más Beneficiarios del Programa Tekoporã

Departamentos	Cantidad de familias	Adultos mayores de 65 años en el programa		
		No indígenas	Indígenas	Total general
Asunción	610	55	0	55
Concepción	12.754	1.039	11	1.050
San Pedro	28.001	2.136	18	2.154
Cordillera	2.439	138	0	138
Guaira	10.560	836	3	839
Caaguazú	15.695	1.230	20	1.250

Caazapá	14.637	1.330	15	1.345
Itapúa	13.719	768	29	797
Misiones	2.750	149	0	149
Paraguarí	5.332	626	0	626
Alto Paraná	6.821	494	15	509
Central	2.287	195	1	196
Ñeembucú	2.314	79	0	79
Amambay	2.744	134	17	151
Canindeyú	9.160	387	22	409
Presidente Hayes	7.233	290	66	356
Boquerón	4.289	0	17	17
Alto Paraguay	1.215	15	61	76
Total General	142.560	9.901	295	10.196

Nota: Dirección del Programa Tekoporã (corte mayo/junio del 2017)

Fuente: Secretaría de Acción Social (SAS). Cuarta Conferencia Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores.

Pensión Alimentaria para Adultos Mayores

La evolución de los participantes del Programa Pensión Alimentaria de Adultos Mayores se presenta en la tabla 15. Este programa nace de la Ley 3728/09 y se empieza a implementar en el año 2010 con carácter gradual. La cantidad de personas beneficiadas se inició con 870 adultos mayores, pasando a 88.420 personas en el año 2013. De acuerdo a la planilla fiscal de pagos correspondiente a mayo del 2017, la cantidad de beneficiarios ascendía a 153.239 personas.

Tabla 15. Evolución de cantidad de beneficiarios del programa Pensión Alimentaria

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Cantidad de Beneficiarios	870	24.867	48.682	88.420	126.340	133.470	136.232	153.239

*Datos a mayo del 2017.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

En términos nominales, durante el periodo 2010 al 2015, los gastos destinados al Programa aumentaron de US\$ 0,3 millones a US\$ 124,5 millones.

Tabla 16. Evolución del presupuesto destinado al Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores

Pensión Adulto Mayor	2010	2011	2012	2013	2014	2015
En millones de Gs.	1.215	41.121	181.168	362.148	530.624	722.055
En millones de US\$.	0,3	9,3	42,2	80,1	114,6	124,5

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

En la Tabla 17 se pueden observar detalles del programa de Pensión Alimentaria para el año 2015: el número de familias beneficiarias y el monto de las transferencias por departamento. Entre los departamentos con mayor cantidad de beneficiarios se encuentran Central (13,6%), Caaguazú (11,5%), San Pedro (11,2%), Itapúa (9,9%) y Paraguarí (9,4%). Estos 5 departamentos totalizan el 55% del total destinado al Programa, con un monto de 398.953 millones de Gs. (USD 68,8 millones).

Tabla 17. Número de familias beneficiadas por Departamento. Año 2015

Departamentos	Beneficiarios	Transferencias (En millones de Gs)	En millones de US\$
Capital	3.009	16.019	2,8
Concepción	6.642	35.433	6,1
San Pedro	14.910	79.589	13,7
Cordillera	12.324	67.412	11,6
Guairá	6.620	36.414	6,3
Caaguazú	15.305	82.196	14,2
Caazapá	6.087	33.678	5,8
Itapúa	13.163	71.168	12,3
Misiones	3.973	22.217	3,8
Paraguarí	12.485	67.156	11,6
Alto Paraná	6.925	37.027	6,4
Central	18.191	98.844	17
Ñeembucú	3.999	21.956	3,8
Amambay	2.205	12.170	2,1
Canindeyú	3.423	18.466	3,2
Presidente Hayes	2.544	13.699	2,4
Boquerón	1.076	5.597	1
Alto Paraguay	569	3.018	0,5
Total	133.470	722.058	124,4

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Proyecto de apoyo a comedores comunitarios

Este programa, administrado por la SAS desde el 2016, está dirigido a niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y personas de comunidades indígenas. Su objetivo es contribuir al mejoramiento de las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad.

El proyecto procede a la entrega de insumos de alimentos de forma bimestral en los locales de las organizaciones comunitarias responsables del comedor, conforme a la cantidad de población atendida en cada comunidad. Actualmente se cuenta con 468 personas Adultas Mayores participando en diversos comedores comunitarios.

Programa de Asistencia a Pescadores del territorio nacional

Es un programa social dirigido a familias que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad, cuya única fuente de sustento proviene de la extracción de peces para el consumo y/o comercialización. Su objetivo es que las familias en situación de pobreza que se dediquen a la pesca como medio de subsistencia, reciban transferencias monetarias durante el tiempo de la veda pesquera.

El Programa realiza la entrega de un subsidio durante la vigencia de la veda pesquera de 45 a 90 días. Se cuenta con un registro de 304 pescadores Adultos Mayores.

Programa Tekoha

Este programa busca garantizar el acceso a la titularidad de la tierra a familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, a través de la regularización y ordenamiento de la ocupación de lotes en territorios sociales urbanos y mediante un acompañamiento familiar y comunitario.

Una de las prioridades para acceder a la titularidad de la tierra es que en la familia existan personas adultas mayores, y con responsabilidad sobre niños/as, adolescentes.

Resultados del Estudio

Teniendo en cuenta la sección de metodología previa, esta sección se dedica a presentar las variables monetarias asociadas a los ingresos de las personas mayores y los resultados de las estimaciones y la comparación de la situación socio-económica de los tres escenarios. Un primer contexto en el cual los adultos mayores son considerados como hogares individuales y con sus ingresos individuales, sin ayudas familiares. Otro, donde los adultos mayores son analizados dentro de un hogar y con la posibilidad de la existencia de transferencias intrafamiliares. Y, por último, el contexto en el cual son considerados sus ingresos individuales con y sin las ayudas públicas.

También se presenta el resultado de los principales puntos y análisis del estudio cualitativo realizado mediante las entrevistas en profundidad.

Estadística Descriptiva

El análisis se realiza construyendo los escenarios en los cuales la población de 65 y más años de edad se considera como hogares individuales, donde las variables se denominan **ingreso individual (con ayudas públicas y sin ayudas públicas)** y **la renta compensada de la familia**. En este caso, se tiene en cuenta tanto el tamaño del hogar como los ingresos del resto de miembros del hogar. La misma consiste en realizar la suma de todos los ingresos de la familia y dividirlos por el total de sus posibles ingresos junto con los ingresos del resto de la familia. La forma de cálculo de esta renta compensada de miembros del hogar se realiza asumiendo el caso hipotético en el que los

recursos del hogar se distribuyen de manera uniforme entre todos sus miembros, estableciéndose un proceso de compensación entre los diferentes miembros de la familia.

Se comienza con la comparación del ingreso individual (con ayudas públicas) donde se incluyen los ingresos posibles de los adultos mayores, excluyendo la ayuda familiar y, por el otro, el escenario en el cual los adultos mayores comparten los ingresos del resto de la familia incluyendo las ayudas familiares que existiesen.

Las siguientes variables que se han creado son las **diferencias**, en un lado, la que mide la distancia entre la renta que tiene un adulto mayor si no recibiera ayudas familiares y la renta de los mismos si compartiesen las rentas del hogar e incluyendo las ayudas familiares.

Si la diferencia fuera negativa, se podría pensar que esta población está recibiendo ingresos, mientras que si la diferencia fuera nula, indicaría que los adultos mayores estarían igual o simplemente no estarían recibiendo ayuda alguna por parte de las familias. La última alternativa sería que la diferencia fuera positiva, lo que significaría que los adultos mayores estarían aportando ingresos al resto de miembros de la familia.

La Tabla 18 muestra los resultados sobre medidas de posición central de la distribución de ingresos, dados por el promedio y la mediana, y de la dispersión de esta para las variables creadas: **ingreso individual (con ayuda pública)** y **renta compensada con la familia**, junto con la desagregación por percentiles para el año 2016. Se observa que los ingresos promedios del ingreso individual (total y en las mujeres) se sitúan por debajo de la renta compensada. Este hecho indicaría que recibir ayuda familiar o pertenecer a un hogar supone para un adulto mayor percibir mayores ingresos.

El promedio del total de la renta compensada es de alrededor de 1.550.000 guaraníes mensuales, mientras que considerando los ingresos individuales (con ayuda pública y sin ayuda de las familias), se estima en 1.217.660 guaraníes.

Desagregando los resultados en función del género se observan comportamientos muy diferentes para hombres y mujeres. Los hombres, en promedio, presentan el doble de ingresos individuales que las mujeres, y mayores de los que tendrían si estuvieran en un núcleo familiar (1.674.822 vs 1.573.026 guaraníes mensuales de renta compensada). Sin embargo, en el caso de las mujeres se muestra que la renta que se obtiene al estar dentro de una familia es mucho mayor que la que obtendría con ingresos individuales sin ayudas familiares. Se destaca que en el momento que entran a compartir los ingresos en la familia, las rentas de los dos sexos se equiparan considerablemente (en 1,5 millones para ambos).

Si se analizan los percentiles de la Tabla 18 se pueden observar resultados interesantes. Estos números son puntos de corte en las dos series de ingresos para el 10, 25, 50, 75 y 100 % de la población estudiada, realizándose una ordenación de menor a mayor de la variable que se está analizando. En el caso de la variable **ingreso individual de hombres**, por ejemplo, un valor de 203.929 guaraníes para el percentil 25 indicaría que existe un 25% de la población de hombres que tienen ingresos individuales iguales o inferiores a ese valor. También se observa que la mitad (mediana) de la población masculina presenta ingresos igual o por debajo de 602.146 guaraníes, mientras que el otro 50% los supera. En el caso de las mujeres, los valores son bien distintos. Así el 25% de ellas tienen ingresos iguales o por debajo de 13.860 guaraníes (casi 200.000 menos que el caso masculino) y las mujeres del percentil 10, tienen ingresos iguales o inferiores a 5.034 guaraníes mensuales. En el momento que se estudia la **renta compensada**, los valores para la parte baja de la distribución se eleva considerablemente. El 25% (percentil 25) de mujeres presentan ingresos medidos como rentas compensadas menores o iguales a 564.214 guaraníes, mientras que el 10% (percentil 10) tiene una renta compensada de 371.310, valores muy por encima de los observados en la variable **ingreso individual**.

Tabla 18. Prestaciones y Renta Media de los hogares (2016) (En Gs.)

		Hombre	Mujer	Total
Media	Ingreso individual (incluye Ayuda pub)	1.674.822,3	806.982,8	1.217.660,4
	renta compensada con la familia	1.573.026,5	1.529.661,8	1.550.182,7
Desvia Típica	Ingreso individual (incluye Ayuda pub)	40.012.144,6	18.519.587,3	30.981.982,4
	renta compensada con la familia	29.301.816,2	24.606.911,7	26.915.775,6
Distribución				
Percentil 90	Ingreso individual (incluye Ayuda pub)	4.335.529,2	2.085.364,2	2.754.441,4
	renta compensada con la familia	3.090.183,6	3.187.783,0	3.112.708,7
Percentil 75	Ingreso individual (incluye Ayuda pub)	1.648.350,6	760.520,6	1.220.833,3
	renta compensada con la familia	1.657.966,0	1.725.000,0	1.716.666,7
Mediana	Ingreso individual (incluye Ayuda pub)	602.146,9	452.916,7	460.019,2
	renta compensada con la familia	870.710,9	927.765,7	898.154,3
Percentil 25	Ingreso individual (incluye Ayuda pub)	203.929,8	13.860,4	24.948,7
	renta compensada con la familia	537.513,7	564.214,5	548.560,9
Percentil 10	Ingreso individual (incluye Ayuda pub)	9.702,3	5.034,8	6.250,0
	renta compensada con la familia	339.801,5	371.310,8	363.081,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2016.

Lo que primero se destaca a partir de estos resultados es que los hombres y las mujeres parten de una posición muy distinta. Los hombres perciben siempre mayores ingresos individuales y en renta compensada, en promedio y en todos los tramos de la distribución de ingresos, que las mujeres.

En la Tabla 19 se muestra la estadística descriptiva de la variable **diferencia**. La población adulta mayor es receptora, en media, de rentas por parte del resto de miembros del hogar: 332.522 guaraníes. En cuanto a los resultados desagregados por sexo, se ve de manera clara que son las mujeres quienes en promedio reciben mayoritariamente ayuda familiar y no tanto así los hombres. Es decir, que el hecho de pertenecer a un hogar aumenta significativamente la renta media de las mujeres adultas, en alrededor de 722.679 guaraníes. Sin embargo, la diferencia de los ingresos individuales y renta compensada de los hombres es de 101.799 guaraníes y como esta diferencia es positiva, estarían probablemente aportando ayuda al resto de la familia.

Analizando los percentiles de esta tabla, una vez realizada la ordenación de menor a mayor de la variable **diferencia**, el valor positivo sería el indicador que el individuo estaría aportando dinero, mientras que un valor negativo refleja que sus ingresos individuales son menores que el ingreso promedio con los demás miembros del hogar. El percentil más bajo indica que el 10% de los adultos mayores estarían recibiendo en promedio al menos 1.540.168 guaraníes de ayudas familiares o del resto de renta de la familia.

Se observa el mismo comportamiento desde la mediana de la columna del total y en la de los hombres, donde 25% de la población recibe dinero que mejora su nivel de renta. En los dos cuartiles superiores, los valores son positivos, lo que indicaría que sólo el 25% de la población adulta mayor contribuye con sus ingresos a los familiares y la otra mitad es perceptora de ayudas familiares (esto está definido principalmente por la situación de los hombres). En el caso de las mujeres, al dar valor positivo sólo en el percentil superior (283.760 guaraníes), estaría indicando que el 90 % de las mujeres son receptoras netas de rentas, y sólo el 10 por ciento (percentil 90) de las mujeres estarían contribuyendo con sus ingresos individuales a la familia.

Tabla 19. Diferencia Entre Ambos Ingresos (2016) (En Gs.)

Población AM total	Hombre	Mujer	Total
Media dif ingreso individual (incluye ayudas pub) - renta compensada con la flia	101.795,8	-722.678,9	-332.522,3
S.d dif 2	21.316.279,8	22.948.827,6	22.695.806,5
Percentil 90	1.567.231,6	283.760,1	883.942,8
Cuartil superior	360.477,5	-103.361,7	93.946,1
Mediana	-136.101,4	-498.974,7	-324.795,5
Cuartil inferior	-548.871,4	-1.062.500,0	-820.734,3
Percentil 10	-1.192.826,7	-1.993.093,3	-1.540.168,5

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2016.

Estos datos muestran que, exceptuando un tramo pequeño de la distribución de ingresos, la mayoría de los adultos mayores son perceptores netos de transferencias intrafamiliares. Además, el hecho de experimentar estas transferencias, parece afectar en más medida a las mujeres que a los hombres.

Hasta ahora, se ha analizado a toda la población de adultos mayores y las situaciones excluyendo e incluyendo a los demás miembros de la familia. Con los resultados se confirma el efecto protector que ejercen todavía las familias sobre los adultos mayores ya que en promedio, los adultos mayores tienen ingresos superiores cuando reciben ayudas familiares.

En la siguiente estimación, se selecciona un subgrupo de personas, las que declararon en las encuestas haber recibido alguna ayuda del Estado (ya sea Tekoporá o de Adulto Mayor). De esta manera, se busca aproximar el efecto que tienen las ayudas sociales sobre la población beneficiaria de estos programas y comparar también los escenarios donde estas personas perciben rentas con y sin ayudas, por un lado, con y sin ayudas públicas, y por otro, cuando se comparte la ayuda con el resto de la familia.

En la Tabla 20 se observan de nuevo los valores de las medidas de posición central de la distribución. Aquí los hombres, si no recibieran ningún tipo de ayudas estarían percibiendo una cantidad de 310.270 guaraníes y las mujeres 110.085 guaraníes. Cuando se incluyen las ayudas públicas estos valores pasan a ser 752.950 guaraníes y 545.331 guaraníes respectivamente. Cuando el adulto mayor es integrado a un hogar y sus ayudas familiares, las medias de ingresos de los adultos mayores pasan

a ser de 760.222 guaraníes en hombres y de 878.043 en mujeres. Claramente, los valores medios de esta tabla son menores a la tabla anterior porque sólo se concentran en los beneficiarios de los programas que son programas focalizados justamente a personas y familias con niveles de renta bajas.

Tabla 20. Ingresos Medios de la Población AM Beneficiaria de Ayudas Públicas (2016) (En Gs.)

		Hombre	Mujer	Total
Media	Prestaciones sin ayuda pub	310.270,1	110.085,2	202.535,4
	Ingreso individual (incluye Ayuda pub)	752.950,7	545.331,4	641.215,0
	Renta compensada con la familia	760.222,9	878.043,1	823.630,9
Desvia Típica	des1	6.405.463,0	3.354.404,4	5.094.613,5
	des2	6.380.226,3	3.350.085,6	5.086.643,6
	des3	4.795.014,1	6.334.253,7	5.711.559,3
Percentil 90	Prestaciones sin ayuda pub	760.104,8	250.624,5	591.375,0
	Ingreso individual (incluye Ayuda pub)	1.209.182,0	689.814,8	1.026.278,3
	Renta compensada con la familia	1.250.000,0	1.550.000,0	1.395.133,2
Percentil 75	Prestaciones sin ayuda pub	366.649,7	54.440,7	168.551,6
	Ingreso individual (incluye Ayuda pub)	811.482,6	495.706,3	599.046,9
	Renta compensada con la familia	895.549,0	1.042.025,0	976.913,0
Mediana	Prestaciones sin ayuda pub	55.987,3	11.925,6	16.859,8
	Ingreso individual (incluye Ayuda pub)	497.480,0	459.171,4	465.559,5
	Renta compensada con la familia	669.057,9	739.649,0	705.346,0
Percentil 25	Prestaciones sin ayuda pub	8.248,6	6.186,4	6.875,0
	Ingreso individual (incluye Ayuda pub)	456.250,0	453.672,3	454.621,4
	Renta compensada con la familia	472.664,0	501.657,5	494.760,4
Percentil 10	Prestaciones sin ayuda pub	3.326,5	3.326,5	3.326,5
	Ingreso individual (incluye Ayuda pub)	451.610,2	449.548,0	450.740,5
	Renta compensada con la familia	328.328,7	367.777,0	355.135,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2016.

Aquí se realiza el cálculo de las “diferencias” midiendo la distancia entre la renta que tiene un adulto mayor si no recibiera ayudas y la renta de los mismos si compartiesen las rentas del hogar e incluyendo las ayudas familiares. De nuevo, si las diferencias fueran negativas, se podría pensar que esta población está recibiendo ingresos, mientras que si la diferencia fuera nula, indicaría que los adultos mayores estarían igual o simplemente no están recibiendo ayuda. Si la diferencia fuera positiva, indicaría que los adultos mayores están aportando ingresos al resto de miembros de la familia.

Es de notar que la primera diferencia en media, la realizada entre las prestaciones sin ayuda pública y con ayuda pública es de 438.679 guaraníes, coincidiendo con el valor de las ayudas sociales que se acercan a los 450.000 guaraníes. Cuando se introduce a las familias, se produce de nuevo una elevación de la renta de los adultos mayores. En el caso de los hombres es pequeña, aumentando sólo 7.272 guaraníes, lo que significa que incluir a las familias, en los hombres, no parece que incremente demasiado su nivel de renta (lo que ocurriría también con la media de la población total de adultos mayores). Pero, en el caso de las mujeres, la diferencia es de 332.711 guaraníes más de renta, suponiendo una cuantía casi similar a la cuantía de la ayuda pública. Es decir, para las mujeres, la introducción de la ayuda familiar aumenta considerablemente sus ingresos y seguramente su bienestar, en comparación de su vida en hogares individuales, sabiendo que parten también de valores mucho más bajos que en el caso de los hombres.

Tabla 21. Diferencia entre los Ingresos de los AM Beneficiarios (2016) (En Gs.)

Población AM Beneficiaria	Hombre	Mujer	Total
Media dif prestaciones sin ayuda pub - prestaciones con ayuda pub	-442.680,5	-435.246,2	-438.679,6
Media dif prestaciones con ayuda pub - renta con la flia	-7.272,2	-332.711,7	-182.415,9
S.d dif 1	395.015,6	613.405,2	525.953,9
S.d dif 2	6.641.623,9	6.581.901,7	6.820.076,7
Percentil 90	548.683,7	163.314,8	308.425,3
Cuartil superior	197.484,7	13.847,0	76.997,9
Mediana	-53.615,6	-222.455,8	-156.075,4
Cuartil inferior	-291.323,7	-516.665,8	-420.848,6
Percentil 10	-564.065,6	-956.835,9	-747.796,8

Fuente: Elaboración propia con dato de la EPH 2016.

Evolución en el tiempo

En el Gráfico 1 se presenta la evolución de estas variables en los últimos 10 años, de toda la población adulta mayor. Se muestran las medias de las diferencias de ingresos con y sin ayudas familiares y su desagregación por percentiles para ambos sexos. Los resultados son similares al comportamiento observado en el año 2016. Los hombres presentan siempre diferencias positivas, es decir, estuvieron aportando renta a los ingresos familiares a lo largo de los años. Otro resultado que se puede apreciar en el tiempo es que la senda va aumentando, las líneas de los percentiles 10 y 25 van aumentando y la de 75 y 90, también. Esto estaría indicando que los percentiles que recibían dinero de ayudas familiares cada vez fueron necesitando recibir más y los que aportaban dinero al resto de las familias también se encuentran aportando más.

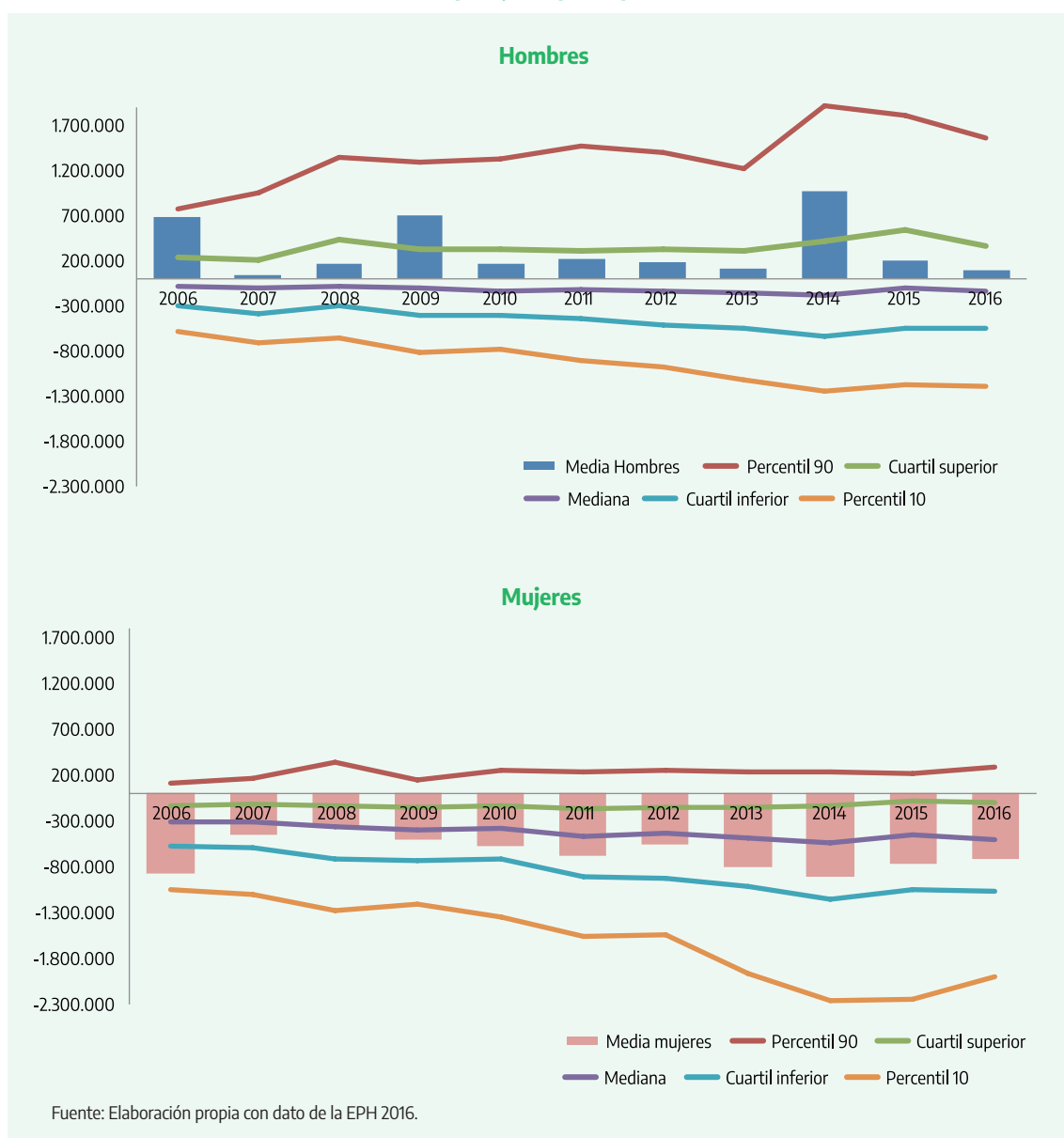
En el caso de las mujeres, no obstante, siempre fueron perceptoras de renta. La línea que refleja el 75% de la población femenina esta en torno a cero. Esto indicaría que, independientemente del

año en que se sitúe el periodo estudiado, el 75% de las mujeres son receptoras de rentas del resto de miembros de la familia. Además, el volumen de percepción de rentas cada vez es mayor a medida que pasa el periodo analizado, con distancias cada vez más alejadas de cero, especialmente en los dos cuantiles más bajos de la población.

En el tramo alto de la distribución, se observa que la serie para los percentiles 75 y 90, aunque son positivos, muestran valores muy por debajo de los observados en el caso de los hombres.

Para finalizar el estudio de este gráfico, de forma similar a lo ocurrido en el caso masculino, se puede afirmar también que la dispersión de la distribución aumenta a lo largo de la década, especialmente debido a que las series de los percentiles más bajos presentan valores cada vez más negativos.

Gráfico 1. Evolución de las Medias - Hombres y Mujeres (en Gs.)



Dado que ha quedado evidenciado el efecto protector que tienen las familias para una gran parte de este grupo de adultos mayores, estos dos gráficos resultan muy ilustrativos y concluyentes cuando se quiere observar cómo ha evolucionado esta situación de gran dependencia en la que se encuentra esta población. Lo alarmante es que, aparte de confirmar que la situación viene arrastrándose desde hace años, esa dependencia se ha ido profundizando. Esto llama a un cuestionamiento y sensibilización ante el entorno en el que se encuentran y se proyectan los adultos mayores en el país.

Tras la demostración de estos resultados, el siguiente paso consiste en ofrecer un análisis más completo sobre la situación de las personas mayores, empleando para ello una aproximación no paramétrica.

Estimación no paramétrica

En el análisis presentado previamente se señalan resultados puntuales de la distribución de las variables de interés, mediante la presentación de promedios, dispersiones o ciertos puntos de corte de la distribución como son los cuantiles, sin tener la especificación concreta sobre cómo es la función de distribución. Para añadir una mejora en la especificación de los cálculos, en este apartado se utiliza el método de la estimación no paramétrica de la función de densidad. Con los datos de ingresos obtenidos en las EPHs, se estiman las funciones de las rentas, ya sea de ingresos individuales (con y sin ayudas públicas) como la de renta compensada para el grupo de población objeto de análisis.

El Gráfico 2 presenta esta estimación no paramétrica de la densidad de los ingresos individuales y renta compensada para el caso de mujeres, mientras que el Gráfico 3 realiza el mismo cálculo para el caso de los hombres. La interpretación que se realiza de las funciones de densidad es idéntica a la realizada en los histogramas de frecuencia, en los cuales la altura de la barra indica la cantidad de individuos que presentan ese valor determinado de la distribución. Cuanta más altura tiene una barra más individuos presentan ese valor, mientras que una altura baja de la barra indicaría la existencia de pocas observaciones que presentan ese valor.

En los dos gráficos se muestran tres líneas con los tres tipos de ingresos presentados en este trabajo, que son las prestaciones sin ayudas (línea roja discontinua), las prestaciones con ayudas públicas (línea roja continua), y la renta compensada con la familia (línea verde).

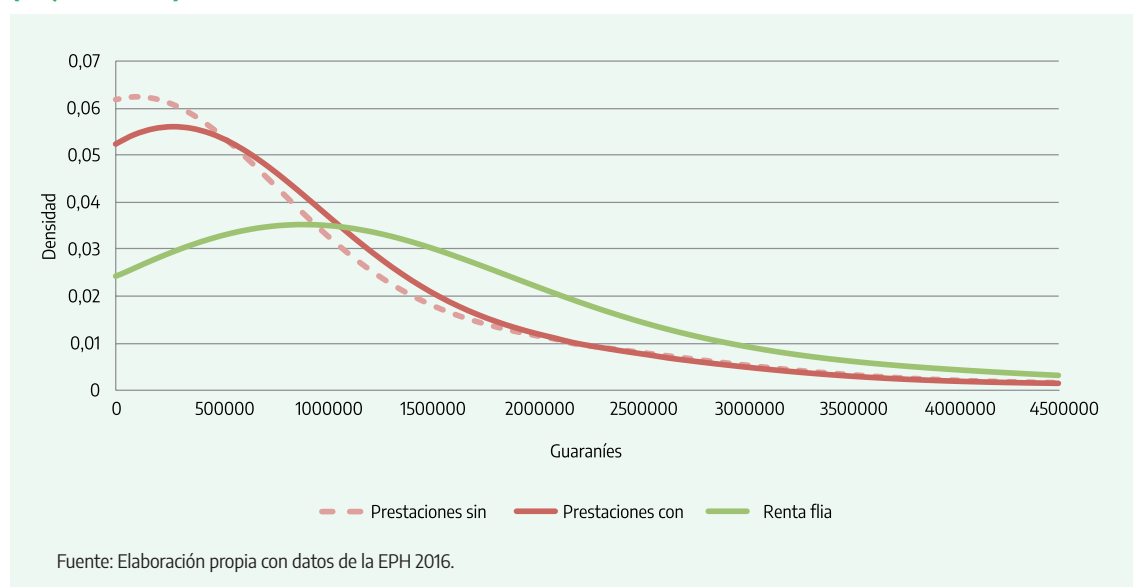
El primer resultado que se puede resaltar es que los gráficos 2 y 3 muestran, para ambos sexos, distribuciones claramente asimétricas, típicas de las variables asociadas a ingresos que se encuentran en la literatura, donde muestran que la mayoría de la población está concentrada en valores bajos de ingresos, y presentando una “cola” en la distribución por la parte de la derecha, indicando que a medida que crece el ingreso, resulta más difícil encontrar personas que presenten esos niveles de rentas.

Al analizar el estado en el que estarían las mujeres (gráfico 2) sin ayudas (línea discontinua) se encuentra una alta concentración de personas justamente en el tramo más bajo de ingresos, donde se encuentra el pico más alto de esa distribución. Cuando se incorporan las ayudas públicas (línea continua roja) se produce un desplazamiento de la distribución hacia la derecha. Es decir, si se considera el tramo de ingresos que va desde 0 a 200.000 guaraníes que es donde se encuentra el pico de la línea discontinua, esos individuos se desplazan hacia tramos más altos de la distribución al incluir las ayudas públicas, situándose el pico en el tramo de 400.000 a 500.000 guaraníes. Se puede

afirmar por lo tanto que el efecto de la ayuda es positiva ya que mejora en media la distribución de ingresos de las mujeres adultos mayores.

Si se compara ahora la línea verde continua, incorporando a esta población las ayudas familiares y su integración en los hogares, se produce una modificación completa de la función de densidad. Una gran cantidad de mujeres que se encontraba en el tramo de 0 a 1.000.000 de guaraníes de las otras funciones de densidad se desplazan hacia tramos más altos e ingresos más elevados. El pico de la distribución se encuentra ahora mucho más adelante que las anteriores, en alrededor de 1.000.000 de guaraníes. Se afirma entonces que hay un efecto redistributivo y protector muy considerable en cuanto a las ayudas familiares a mujeres adultas mayores.

Gráfico 2. Estimador de la densidad de las prestaciones individuales y la renta compensada (Mujeres - 2016).

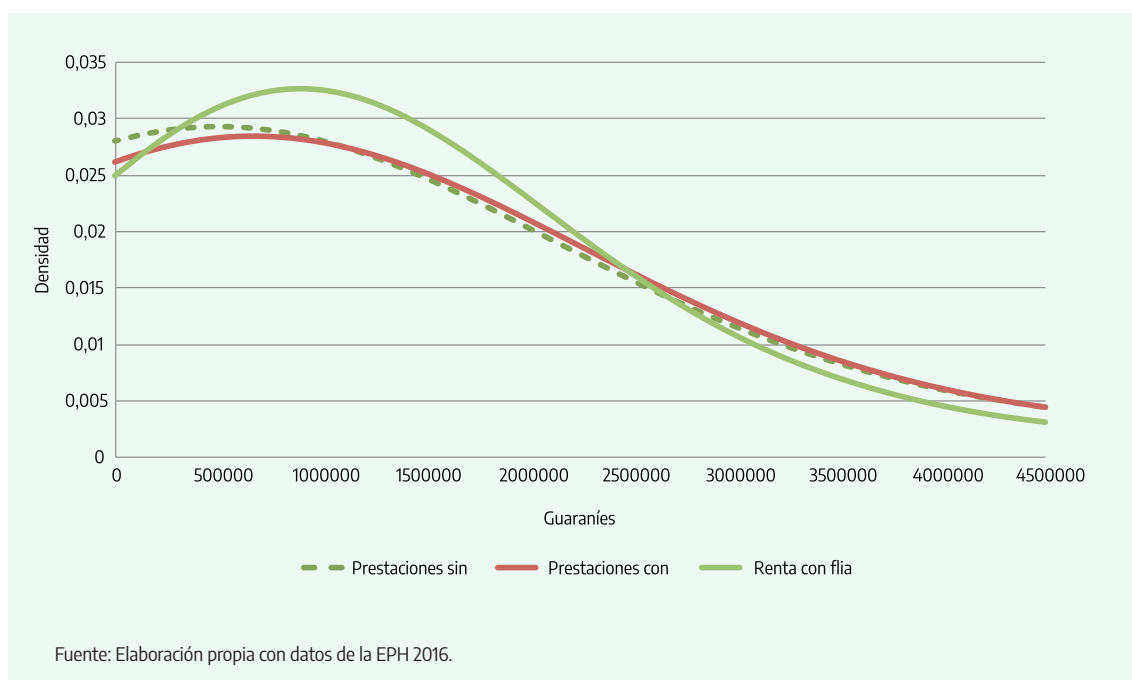


En el caso de los hombres, existen también resultados similares a las de las mujeres en las densidades de ingresos sin ayudas y con ayudas. La población se concentra en los tramos más bajos de la distribución, desplazándose hacia valores mayores cuando se incorporan las ayudas públicas, sólo que en menor medida en cuanto al área o cantidad de individuos que afecta, en comparación con las mujeres. También se puede observar el hecho que los hombres presentan niveles de ingreso muy por encima de las mujeres.

En ambas líneas discontinuas, la de los hombres y las de las mujeres, el pico de personas que se encuentran en el tramo de 0 a 500.000 guaraníes, cuando ingresan las ayudas sociales, se desplaza hacia valores más elevados de ingresos produciendo el desplazamiento de la distribución, reduciendo los niveles de pobreza de la población de adultos mayores. Esto se puede interpretar también de la siguiente manera: los individuos que se encuentran percibiendo ingresos muy bajos o cero, si no percibieran ayudas públicas, inmediatamente ingresarían de nuevo en los tramos de ingresos más bajos volviendo a condiciones de pobreza.

Cuando se compara la situación en la cual se comparten los ingresos con las familias, los ingresos de los hombres se desplazan también hacia la derecha. La familia ejerce un efecto protector en los adultos mayores, pero es distinto el punto de partida de los grupos separados por sexo. Las mujeres parten de ingresos mucho más bajos que los hombres, por lo que la entrada de las ayudas familiares tiene un efecto mucho mayor en ellas. En el caso de los hombres, para algunos mejoran sus condiciones, pero a la mayoría le toca transferir sus ingresos al resto de la familia.

Gráfico 3. Estimador de la densidad de las prestaciones individuales y la renta compensada (Hombres - 2016).



Estos gráficos muestran en una fotografía las tres situaciones en las que se encontrarían los adultos mayores, con y sin ayudas, tanto públicas como familiares. Es intuitivo pensar que cualquier ayuda recibida mejorará la situación de los individuos (desplazamiento de la función de densidad hacia valores más altos de la distribución), principalmente si parten de una situación de desventaja (mujeres). Pero es necesario identificar la cantidad de personas afectadas y las particularidades de cada grupo, esto de cara a una mejor focalización de las políticas públicas.

El principal aporte de esta parte del análisis es que se observa que las ayudas sociales tienen un efecto sobre la población objetivo, que, aunque parezca poca, contribuye en gran medida a que la población de menores ingresos no permanezca en una situación peor. La situación de partida es muy dispar cuando se presentan los resultados por sexo. Una alta proporción de adultos mayores, especialmente las mujeres, no podrían asumir el compromiso de mantenerse solos, si no fuera por las ayudas tanto sociales como las intrafamiliares.

Efectos en las tasas de pobreza

Otro de los factores analizados en este trabajo es el relativo a las condiciones de pobreza de la población de adultos mayores y el efecto que tienen las ayudas, ya sean públicas como las familiares, sobre las tasas de pobreza. En la Tabla 23 se muestran las tasas de pobreza calculadas dependiendo del tipo de ingreso utilizado por las personas mayores de 65 años y más. En la Tabla 24 se seleccionan a los beneficiarios de los programas sociales y se estiman los tres escenarios.

Los resultados muestran que, considerando sólo los ingresos individuales de las personas sin ayudas de ningún tipo, las tasas de pobreza alcanzan cifras de 54,8% en hombres y de 73,5% en las mujeres. Cuando se incluyen las ayudas públicas del Estado, estas tasas disminuyen en alrededor de 17 puntos en ambos sexos, los hombres pasan a 38,2% y las mujeres a 56,4%. Las ayudas sociales tienen un efecto de reducción en las tasas medias de pobreza en toda la población adulta mayor y con la misma intensidad en ambos sexos.

Ahora, cuando se calculan las tasas incluyendo las ayudas familiares, las cifras pasan a 23,6% en hombres y a 22% en mujeres, pudiéndose observar aquí el gran efecto que tienen las ayudas familiares, principalmente en las mujeres.

Las tasas de pobreza tomando exclusivamente la población beneficiaria de los programas del Estado (tabla 24) alcanzan un 80,8% en hombres y hasta 93,8% en las mujeres. Teniendo en cuenta que esta población es, en general, de rentas bajas, las transferencias públicas tienen un gran impacto en las tasas de pobreza. En el caso de los hombres, la tasa de 80,8% cae a 20,9%, y cuando se incluye en un hogar la tasa aumenta de nuevo a 26,8%, lo que refleja que los hombres, al recibir una ayuda pública, su nivel de ingresos se ve compensado negativamente al tener que compartirlo con los demás miembros también pobres.

En el caso de las mujeres beneficiarias, de 93,8% (cifra muy alta) disminuye a 35% cuando se incluyen las ayudas públicas y a 24,5% cuando se incluyen ayudas familiares. Es decir, como las mujeres parten de una situación peor que la de los hombres, las ayudas públicas hacen disminuir sus tasas alrededor de 58 puntos porcentuales; y al incluir a las familias, su situación puede mejorar aún más disminuyendo otros 10 puntos.

Estos resultados estarían indicando que, si no hubiese ayudas públicas y en ausencia de los entornos protectores que ejercen las familias, las personas mayores en el Paraguay estarían en situaciones de gran vulnerabilidad, tanto hombres como mujeres. Teniendo presente los resultados por sexo, también se puede afirmar que, para evitar situaciones de pobreza, la familia es mucho más importante para las mujeres adultas mayores que para los hombres.

Tabla 22. Porcentajes de adultos mayores pobres, en caso de recibir solo sus prestaciones, y en caso de recibir ayuda familiar (2016).

Población AM total	Media Ingresos individual	Media Ingreso individual (incluye ayuda pub)	Media Renta compensada con la familia
Hombre	54,8	38,2	23,6
Mujer	73,5	56,4	22,0
Total	64,6	47,8	22,7

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2016.

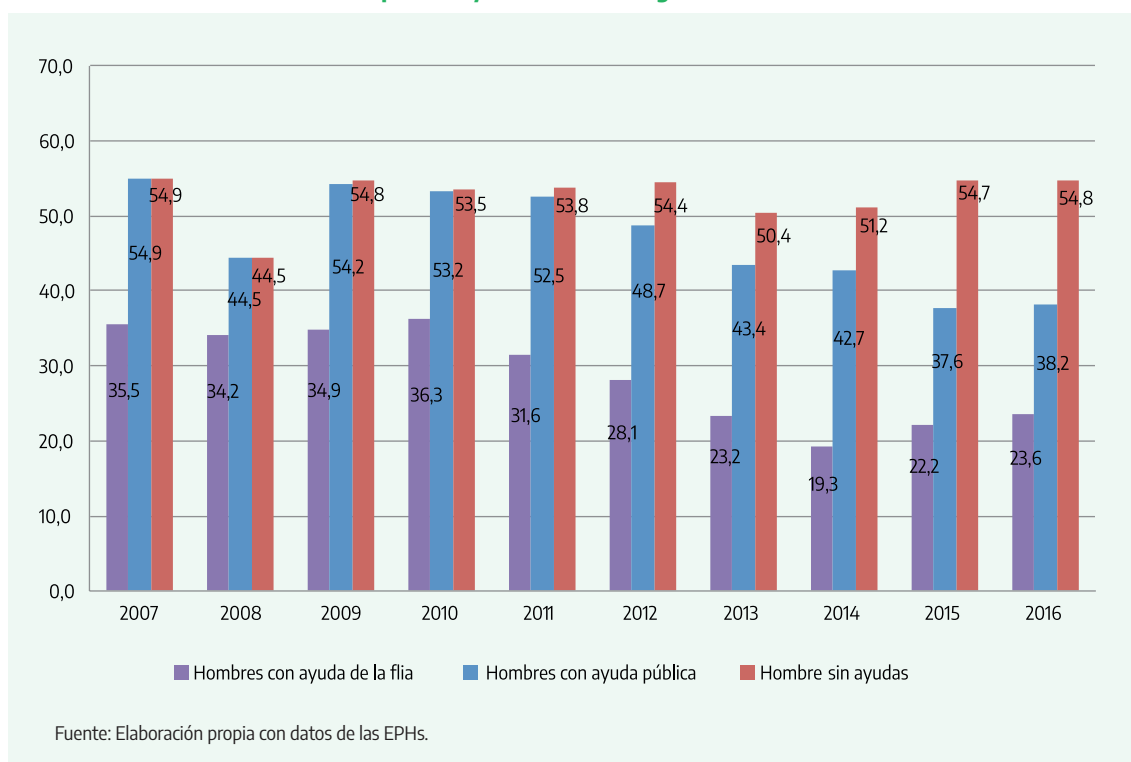
Tabla 23. Porcentajes de adultos mayores beneficiarios en 3 escenarios de pobreza (2016).

Población AM beneficiarios	Media Ingresos individual	Media Ingreso individual (incluye ayuda pub)	Media Renta compensada con la familia
Hombre	80,8	20,9	26,8
Mujer	93,8	35,0	24,5
Total	87,8	28,5	25,6

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2016

Para culminar esta parte de estimaciones estadísticas y tomando de nuevo toda la población adulta mayor, beneficiarios y no beneficiarios, en el Gráfico 4 se observa la evolución de estos valores de tasa de pobreza en el período 2007-2016. Para el caso masculino, las tasas de pobreza, teniendo en cuenta sólo sus ingresos individuales sin ayudas, alcanzan un promedio de 54%, con pequeñas oscilaciones en el año 2008 y 2013-2014 cuando experimentaron un descenso importante de las tasas de pobreza en este escenario. Cuando se incluyen las ayudas públicas, a partir del 2010¹⁴, las tasas comienzan a descender hasta llegar a 38% en el año 2016. Ya cuando se incluyen las ayudas familiares, las tasas disminuyen aún más, llegando en promedio hasta un 19% en el año 2014.

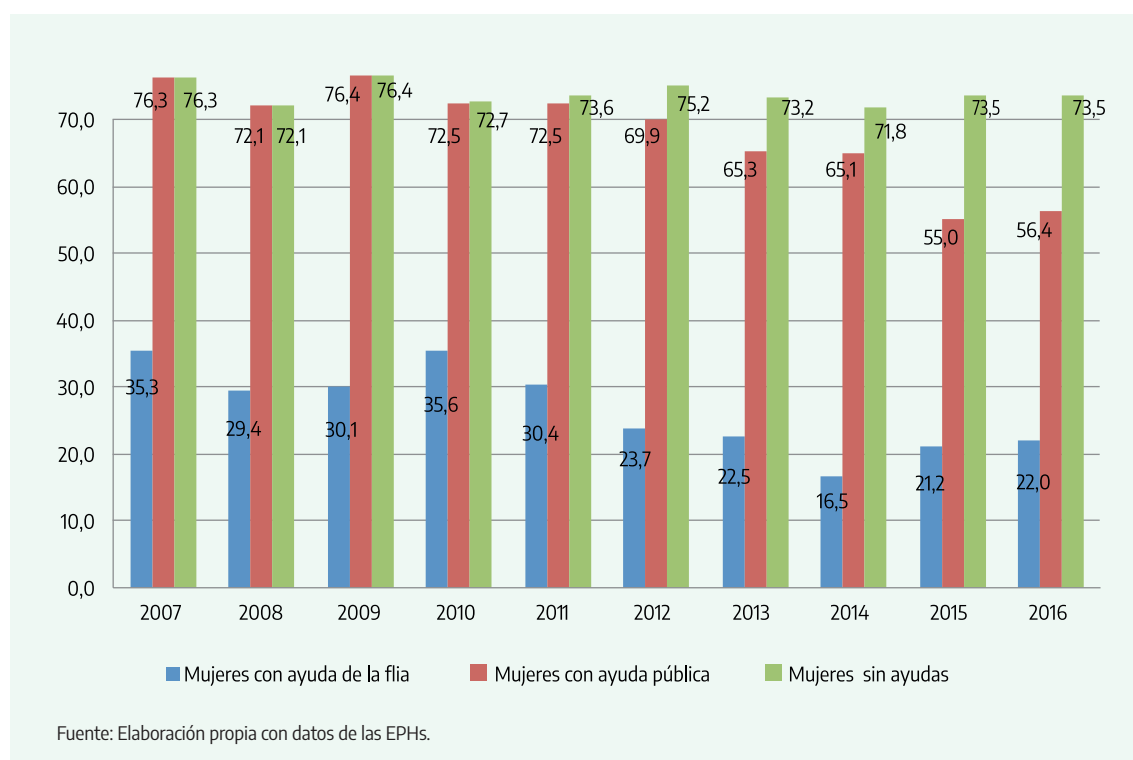
Gráfico 4. Evolución de las tasas de pobreza y escenarios de ingresos. Hombres



14 La cobertura de esta ayuda ha sido progresiva para la población objetivo.

En el caso femenino, llama mucho más la atención la gran diferencia entre las tasas de pobreza medidas mediante el ingreso individual sin ayudas y el de renta compensada con la familia. La evolución del indicador calculado sólo con el ingreso individual de las mujeres muestra tasas de pobreza de más de 70% en todo el periodo estudiado. Cuando se incluyen las ayudas públicas, las tasas comienzan a descender a partir del año 2011-2012, de manera gradual, hasta el valor de 56%, en el 2016.

Gráfico 4. Evolución de las tasas de pobreza y escenarios de ingresos. Mujeres



Analizando las dos series, las tasas de pobreza que alcanzan ambos sexos contando sólo con sus ingresos individuales son muy elevados, y más aún en las mujeres. Cuando se incluyen las ayudas públicas, las tasas se reducen, aunque la intensidad de la reducción no es muy elevada, al menos no tanto comparado con los valores resultantes cuando se añaden las ayudas intrafamiliares. Los valores de las tasas de pobreza se asemejan al promedio del país cuando se utiliza la renta compensada de las familias.

Para el grupo de adultos mayores en el país, el apoyo familiar gana importancia, sobre todo en las mujeres y entre los grupos con bajos ingresos. Ya en estudios anteriores (CEPAL/CELADE, 2004, Guzman y Huenchuan 2005, entre otros) se señalaban la fuerte vinculación entre familia y el envejecimiento, donde se crea un espacio privilegiado en el que operan las transferencias familiares de apoyo no sólo económico, sino también instrumental y emocional.

En este apartado del estudio se pudieron observar los diferentes escenarios económicos en los cuales se podrían encontrar las personas adultas mayores con tres alternativas de ingresos. La peor alternativa resultante es la de vivir con sus ingresos individuales, esto incluye, sus ingresos, ahorros

y/o jubilaciones y pensiones, que idealmente deberían cubrir sus necesidades, por lo menos económicas, al llegar a la vejez. Sin embargo, los números indican que los adultos mayores están en condiciones de alta dependencia. Existen hechos históricos que pudieron contribuir a esta situación como son el bajo acceso a la seguridad social, ausencia de políticas sociales en el pasado, el sistema del mercado laboral vigente, en muchos casos traducidos en subempleo o empleos informales, que no los protegen bajo ninguna eventualidad, presente ni futura.

Enfoque cualitativo

Como complemento al análisis cuantitativo y dada la importancia del efecto positivo que se reflejan en los indicadores vistos, se realizaron entrevistas en profundidad a actores claves de los programas públicos impartidos en Paraguay.

La selección de las personas entrevistadas fue gestionada por invitación a personas y autoridades de los programas Tekoporã y Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, que trabajan o trabajaron en el pasado en esos programas.

La respuesta a la solicitud se obtuvo de personas involucradas en este último programa, el de Pensión Alimentaria, que se encuentra bajo la dirección del Ministerio de Hacienda. Las autoridades y funcionarios entrevistados han sido de la Unidad de Economía Social, la Unidad de Gestión Ambiental y Social y de la Dirección de Pensiones no Contributivas, a quienes se les agradece muy expresamente su contribución al estudio.

Para la realización de las entrevistas se ha construido un guion que permitió el desarrollo adecuado de las mismas. El guion de las entrevistas se encuentra en el Anexo 1 y el resumen se presenta a continuación:

Tabla 24. Resumen del guion de las entrevistas

El guion de la entrevista
1- Motivación de los programas dirigidos a los adultos mayores
2- Organización del programa
3- Puntos críticos en el proceso
4- Obstáculos, limitaciones y elementos facilitadores del programa
5- Resultados esperados/resultados obtenidos
6- Necesidades no atendidas
7- Valoración del programa

No obstante, la utilización de entrevistas en profundidad como una de las fuentes de información, se deben tener en cuenta una serie de consideraciones.

Los perfiles entrevistados han generado opiniones y perspectivas similares y a veces distintas sobre los temas tratados, por lo que el análisis realizado se basa en la recopilación de todas las opiniones, poniendo énfasis en las mayoritarias y más predominantes.

La propia metodología, de carácter cualitativo, permite la incorporación de aportaciones de carácter formal, pero a la vez más espontáneo. Se incorporan verbatim (palabras textuales de las personas entrevistadas) entrecomillas y en cursiva debido al valor añadido que representan a la hora de facilitar la comprensión de los conceptos específicos.

Resultados de las Entrevistas

1- Motivación de los programas dirigidos a los adultos mayores. En este punto, el propósito fue poner en relieve las razones o motivaciones por la que se puso en marcha el Programa de Pensión Alimentaria de Adultos Mayores. Junto a los actores que intervinieron.

Todos los entrevistados hicieron alusión al reconocimiento de necesidad de mejorar el nivel de alimentación, como bien lo dice su nombre “Pensión Alimentaria”, de los adultos mayores en situación de pobreza:

Entrevistado I: *“La Ley N° 3728/2009 “QUE ESTABLECE EL DERECHO A LA PENSION ALIMENTARIA PARA LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES EN SITUACION DE POBREZA”, que otorga el derecho a la recepción de una pensión no contributiva a todos los adultos mayores de 65 años y más que cumplan con los requisitos de naturaleza administrativa y legal y que se encuentren en situación de pobreza”.*

Entrevistada II: *“En el caso de la pensión alimentaria, fue otorgarle un monto de dinero (25% del salario mínimo) con el objetivo de que mejore su nivel de alimentación. Por eso la ley se llama de pensión alimentaria”.*

Otras de las razones más recurrentes por la que se motiva la creación de esta política fueron la carencia de programas de ayuda estatal para la población adulta mayor como ser: la debilidad en la cobertura de seguridad social cuando llegan a la vejez, personas adultas mayores desprotegidas, sin ingresos y en situación de pobreza.

Entrevistada III: *“...se puso en marcha a fin de atender a los Adultos Mayores que no cuenten con sueldos, públicos, privados o jubilaciones de ningún tipo y que se encuentren en situación de pobreza”.*

Entrevistada IV: *“Considero que se conjugaron varias razones; un sistema de seguridad social basado en el modelo de países desarrollados, en el que el acceso esta mediado por la figura del trabajador en el mercado laboral formal, que a lo largo de su historia no ha reali-*

zado cambios estructurales para incorporar a contingentes excluidos como los trabajadores informales, cuenta propistas entre otros, y que derivaron en un altísimo porcentaje de personas adultas mayores desprotegidas”.

Además, una de las personas entrevistadas afirmó que con un crecimiento económico significativo del país y el propio proceso de envejecimiento de la población, dio lugar a que se ejerza presiones para que este asunto se tomara en cuenta.

Entrevistada IV: “Además de aspectos sociodemográficos como el inicio del proceso de envejecimiento de la población y un crecimiento económico positivo que no se condice con los niveles de pobreza. La combinación de estos factores dio lugar a que la sociedad civil ejerza presiones para la atención por parte del Estado”.

En cuanto a los actores intervinientes, el Entrevistado I explicó que la institución responsable de la aplicación de la Ley N° 3728/2009 es el Ministerio de Hacienda – Dirección de Pensiones no Contributivas, coordinando las acciones con la Secretaría de Acción Social, las Juntas Departamentales y Juntas Municipales para la identificación de los beneficiarios.

2- Organización del programa: ¿Qué recursos se utilizaron? ¿Recibieron algún tipo de asesoría para poner en marcha el programa? ¿En qué se basaron para realizar la selección de beneficiarios y de qué manera comunicaron a los mismos que fueron adjudicados?

Los recursos provenían del Estado. Tomando como modelos al programa de Transferencia Monetaria Condicionada (Tekoporã) y la asesoría del Banco Mundial.

Entrevistada II: “Como se estableció por Ley y fue reglamentado por el Parlamento, los fondos provenían del Estado”.

Entrevistado I: “Los recursos provienen del Presupuesto General de la Nación, que se autorizan anualmente. Se estableció un equipo técnico con el plantel de funcionarios del Ministerio de Hacienda apoyado por la incorporación de un reducido número de personal adicional”.

Entrevistado II: “Se recibieron asesorías del gobierno boliviano a través de una cooperación Sur-Sur, del Banco Mundial para el análisis de la ficha hogar”.

Se estableció la aplicación de la Ficha Hogar como instrumento de selección de los beneficiarios priorizando distritos más pobres, trabajando con los municipios y líderes de los distritos. A través de estas fichas se censaba a las familias, se recaudaba información sociodemográfica del hogar de la persona adulta mayor y se aplicaba un índice de calidad de vida.

Entrevistada IV: *“Si el hogar obtenía una puntuación por debajo del umbral de dicho índice, las personas adultas mayores de dicho hogar serían beneficiarias, siempre y cuando presentasen la documentación requerida y cumplieran con los demás requisitos del programa, como no percibir otros ingresos por parte del Estado, entre otros”.*

Para poner en marcha el programa se seleccionaron 20 primeros distritos a partir de estudios de población que posteriormente se extendió a todos los Departamentos y Distritos del Paraguay (Entrevistada III).

Entrevistada IV: *“Se priorizaron los distritos más pobres y una vez seleccionados los distritos, se trabajaba a nivel de municipios con representantes y líderes de las comunidades quienes colaboraban en la confección de los listados de personas adultas mayores a censar. Posteriormente se realizaba el censo de los potenciales beneficiarios y luego de la aplicación del índice de calidad de vida se determinaba quienes serían los beneficiarios”*

Entrevistada III: *“Se trabajó en forma conjunta con los Municipios, se realizaban las inscripciones, se cargaban las bases de datos, se los censaba con la ficha hogar y se les calificaba dentro de Índice de Condiciones de Vida para saber si estaban en condiciones de pobreza”.*

El canal que utilizaron para la captación de beneficiarios, según el Entrevistado II, fueron principalmente: *Spots en radios comunitarias, visitas y reuniones en la comunidad, capacitación a funcionarios municipales, técnicos de las Unidades de Salud Familiar (USF), docentes y de la SAS. La selección se realizó a través de un largo proceso cuyo instrumento principal es un censo con una ficha-hogar. La lista se exponía en los locales municipales y se realizaba una mesa de participación ciudadana donde se verificaban los nombres.*

La adjudicación se realizaba a través de una resolución de la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda y la comunicación a los adjudicados se realizaba a través de los designados distritales.

3- Puntos críticos del programa: ¿Cuáles fueron los puntos críticos en el proceso?

Las respuestas a esta pregunta fueron bastante variadas y se citarán a continuación.

Comenzando por aquellos donde los entrevistados sí han coincidido como principal punto crítico, la implementación del programa: en la cobertura (exceso de demanda), el instrumento de focalización y el compromiso de los Municipios.

Entrevistado I: *“La etapa más crítica fue la implementación, el exceso de demanda por ser incorporados al programa, la asignación presupuestaria, entre otros. Esta implementación fue gradual”*

Entrevistada IV: *“Trabajar con un instrumento de focalización desactualizado: en ocasiones conocido por los potenciales beneficiarios quienes podrían falsear algunas respuestas con miras a obtener el beneficio”*

Entrevistada III: *“El proceso de inscripción y el compromiso de los Municipios en muchos casos, hacía que se retrasen los tiempos”*

Dos personas coincidieron en que hubo presiones políticas:

Entrevistada II: *“Prebendarismo político. Líderes políticos y sociales que en lugar de colaborar con la transparencia de la gestión buscaban incorporar irregularmente a personas adultas mayores sin los procesos estipulados en la normativa”*

Entrevistada IV: *“Presiones políticas para la inclusión de distritos o personas por fuera de lo determinado en aspectos técnicos”.*

También han coincidido en que hubo problemas de información:

Entrevistada II: *“Distorsión de la información para sacar provecho de la desinformación”*

Entrevistada IV: *“No contar con un sistema de información en red”*

4- Obstáculos, limitaciones del programa y facilitadores del programa:

Con esta pregunta se ha tratado de diferenciar aspectos positivos y negativos, desde la perspectiva de los implementadores del programa, de manera a preparar las recomendaciones. Se resaltaron los puntos críticos mencionados en la pregunta anterior, enfatizando los ya mencionados: por un lado, lo relativo a presiones políticas y por otro, el problema de cobertura:

Entrevistada II: *“... además de lo anterior, la ausencia de un enfoque de derecho en la gestión pública. Los funcionarios públicos del MH, de las gobernaciones y municipalidades con prácticas prebendarias, abusivas, mal trato, etc.”*

Entrevistado I: *“La obsesión de los adultos mayores y sus familiares en ser sujetos de la pensión. La ciudadanía tiene una visión de que el programa es de carácter universal, mientras que la Ley N° 3728/2009 establece que es para personas adultas mayores de 65 años o más en situación de pobreza, paraguayo natural, residente en el territorio nacional, entre otros requisitos administrativos, lo que lo convierte en un programa focalizado”.*

Entrevistada III: *“El compromiso de los Municipios, era muy bajo, en algunos de ellos, y también la politización del proceso en otros, que no ayudaba a que el proceso realmente sea transparente. Como equipo del Ministerio en varias ocasiones tuvimos que insistir en que todos los AM del Distrito en situación de pobreza tenían los mismos derechos, y como en todos los casos, existieron gestores y personas independientes que pretendían sacar algún tipo de provecho de la situación”.*

También se ha destacado el tema de los recursos humanos y agentes implicados, tanto como obstáculos y como elementos facilitadores, con una tendencia en algunos casos contradictoria.

Entrevistado I: *“Entre los elementos facilitadores se encuentra el fortalecimiento de los trabajos de coordinación entre la DPNC y las autoridades distritales, quienes se han mostrado más comprometidos e interesados sobre la situación de los adultos mayores residentes en sus respectivos distritos”.*

Entrevistada IV: *“Buena predisposición por parte del equipo humano”*

Entrevistada III: *“La Cohesión en el Trabajo con la DGEEC en aquella primera etapa, ayudo a que los conocimientos y manejos de equipo de censistas y procesamiento de datos agilicen los procesos”.*

Entrevistada IV: *“Falta de personal calificado para trabajar en políticas sociales, ocasionando sobrecarga de trabajo en el personal disponible”.*

5- Resultados esperados/resultados obtenidos: ¿En qué medida se han cumplido los objetivos planteados?

Como resultado principal, se destaca la implementación gradual del programa que en un principio aparecía como un obstáculo y que, al parecer, se ha ido solucionando. En general, todas las respuestas aparecen como positivas.

Entrevistado I: *“Es un programa en expansión, actualmente con una cobertura significativa de la población objetivo que son los adultos mayores en situación de pobreza”*

Entrevistada II: *“Se cumplió con el objetivo de incorporación de las personas sin mayores quejas de corrupción”*

Entrevistada III: *“Particularmente creo que los objetivos fueron cumplidos y ahora es un programa establecido a nivel nacional, todos los Municipios ya tienen prácticamente formados sus equipos de atención al Adulto Mayor, además se han realizado ajustes en las asignaciones, así como la ley lo establece”*

Una de las entrevistadas también hace mención a la implementación gradual y a la cobertura, pero también sobre el monto entregado que puede ser escaso por lo que el impacto puede ser limitado.

Entrevistada IV: *“El mecanismo de implementación gradual de esta pensión focalizada permite estimar altos niveles de cobertura en corto plazo. No obstante, el escaso monto que representa la prestación pone en duda su impacto sobre la calidad de la protección, considerando que en la actualidad no alcanza para adquirir una canasta básica de consumo promedio”.*

6- Necesidades no atendidas: ¿Cuáles son las necesidades que percibe y que no son atendidas? ¿Realizaron algún tipo de seguimiento o acompañamiento a los beneficiarios?

Este punto es considerado como uno de los más importantes ya que identifica falencias, tanto en el programa como en la población objetivo, e identifica mejoras que se pueden realizar. Las respuestas así lo indican.

Entrevistado I: *“Se requiere fortalecer la presencia del sector salud en este segmento de la población y en algunos casos de viviendas dignas”.*

Entrevistada II: *“Salud, cuidado y recreación para adultos mayores. No se integra la pensión alimentaria a los demás programas. Otras políticas no cuentan con enfoque de ciclo de vida como salud y educación, por lo tanto, no tienen intervenciones específicas que acompañen el programa de pensión alimenticia y mejoren todos los ámbitos de la vida de las PAM”*

Entrevistada III: *“No se puede pedir demasiado de una pensión alimentaria, las necesidades también en todos los Distritos están vinculadas a temas de Salud, y la utilización del tiempo libre, con centros de atención y recreación para los Adultos Mayores, y son puntos que a nivel de las Políticas Sociales deben ser revisados”*

Entrevistada IV: *“Más allá de la entrega del beneficio monetario, se debe articular una red de servicios para personas adultas mayores que integren asistencia de salud, cuidados, viviendas adecuadas, recreación y entretenimiento, alimentación, nutrición, entre otros”.*

Entrevistado I: *“La Ley N° 3728/2009 no prevé un mecanismo de promoción social de los beneficiarios del programa. Igualmente, se realizan monitoreos y seguimientos focalizados por parte de la DPNC y en forma continua a través de los designados distritales con respecto a los trámites”*

Entrevistada IV: *“Según tengo conocimiento el programa no contemplaba un seguimiento o acompañamiento social”.*

Como se puede observar, todas las respuestas se refieren a la insuficiencia de tener un solo programa, que en este caso atiende las necesidades alimenticias de estas personas. Así, se destaca la importancia de la necesidad de tener un sistema integral que atienda más aspectos de la vida del adulto mayor.

7- Valoración del programa: ¿Cuál es la Valoración que Usted le otorga a los programas sociales destinados a Adultos Mayores?

La valoración del programa, desde la perspectiva de los *stakeholders* entrevistados, como ya se ha mencionado antes, es positiva, aunque limitada principalmente por la falta de integración con otros aspectos de la vida de los adultos mayores.

Entrevistado I: *“Desde nuestra experiencia hemos evidenciado que este programa además de brindar protección social, ha mejorado la calidad de vida de los adultos mayores, dándoles ingreso para atender sus demandas de alimentación e inclusive para otras necesidades. Un aspecto fundamental radica en la mejora de la autoestima del adulto mayor a través de la percepción de la pensión, los adultos mayores califican a la pensión como “un sueldo”.*

Entrevistada III: *“Me parece altamente positivo, sin embargo, existen casos en los que se requiere establecer algún tipo de acompañamiento que permita que el Adulto Mayor reciba una atención más integral”*

Entrevistada II: *“Limitados en cobertura, fragmentados y desintegrados”*

Entrevistada IV: *“La pensión alimentaria constituye un elemento paliativo a una cuestión histórica de falta de aporte a la seguridad social. Pero el incremento de la esperanza de vida y el progresivo aumento del envejecimiento darán como resultado la inviabilidad presupuestaria de este tipo de estrategias, por lo que se requiere atender la cuestión de fondo que es la garantía de bienestar y seguridad económica en la vejez, más allá de los sistemas contributivos asociados al mercado laboral formal.”*

A modo de concluir esta parte del análisis, queda claro desde esta perspectiva que los agentes que manejan el programa de Pensión Alimentaria han realizado un gran esfuerzo por llevar adelante los objetivos del programa y quedan muy bien identificados los puntos a mejorar y algunas recomendaciones:

Entrevistado I: *“Como desafío tenemos que llegar a todos los adultos mayores sujetos de derecho de la pensión. Cada año existen adultos mayores que cumplen 65 años y en situación de pobreza, esto implica que es de incorporación continua de nuevos beneficiarios al programa. Como recomendaciones para el futuro sería realizar acciones en paralelo y efectivas en cuanto al fortalecimiento de las políticas públicas sobre seguridad y protección social, haciendo cumplir las leyes vigentes, efectuando acciones de control y monitoreo del grado de*

cumplimiento de las mismas, así como gestionando leyes y normativas que pudieran mejorar las existentes o brindar soluciones a las debilidades detectadas. En caso de no brindar soluciones efectivas, éstas situaciones generarían que en el futuro tengamos más demanda para las pensiones no contributivas.

Entrevistada II: *“Mejor focalización; progresividad hasta llegar a la universalización; incorporación de los enfoques de derecho, territorial, de ciclo de vida, género en las políticas existentes para que puedan generar beneficios a las PAM; implementar una política de cuidado.”*

Entrevistada III: *“Las recomendaciones apuntan a que la información llegue a todos aquellos adultos mayores con posibilidades de calificar para la pensión. En lo posible evitar el uso de programa con fines proselitistas puesto que todos los AM, independientemente al color, tienen derecho al acceso a la pensión.”*

Entrevistada IV: *“Contar con un sistema de protección social integral que se ocupe de articular las demandas y necesidades de las personas mayores. Buscar la forma de aumentar el monto otorgado al menos a la línea de pobreza. Contemplar la cuestión de género puesto que las mujeres adultas mayores están en desventajas respecto a sus pares masculinos en muchos de los indicadores sociales (menor acceso a educación, al mercado laboral y por ende a la seguridad económica, mayor esperanza de vida y por ende en condiciones de viudez, entre otros)”*

Conclusiones

En este trabajo se estudia a los adultos mayores de 65 años y más de edad, analizando los elementos característicos como son la situación socioeconómica, calidad de vida, el papel de las familias y del Estado.

Los datos descriptivos, utilizando los últimos datos de las EPHs de la DGEEC, constataron que la población de adultos mayores alcanzó, en el año 2016, unas 408.889 personas representando un 6% de la población total del país. La esperanza de vida se encuentra en 70,8 años para los hombres y 76,5 años para las mujeres, con una proyección al 2024 que va aumentando a 72,5 años para los hombres y a 78,6 años para las mujeres.

De los hogares encuestados en la EPH 2016, el 23,4% tiene al menos 1 adulto mayor en su hogar. De ese porcentaje de familias, casi el 90 % de los adultos mayores declararon que vivían en hogares de 2 o más personas. Sólo el 10,3% declararon vivir solos. También se observó que entre los tipos de ingresos que perciben, el 33% proviene de actividades económicas, es decir, aún están activos en el mercado de trabajo. Un 16,3% declaró percibir jubilación o pensión, un 28,3% percibía ayudas estatales y un 26,4% ingresos por ayudas familiares.

En el análisis cuantitativo y teniendo en cuenta las características de los adultos mayores, se realizó un ejercicio con las variables monetarias asociadas a los ingresos de las personas mayores y la comparación de la situación socioeconómica en escenarios: los adultos mayores considerados como hogares individuales en el cual son considerados sus ingresos individuales con y sin las ayudas públicas. Otro, donde los adultos mayores son analizados dentro de un hogar y con la posibilidad de la existencia de transferencias intrafamiliares llamada renta compensada.

Los resultados mostraron que las ayudas sociales producen una elevación de la renta de los adultos mayores, teniendo un impacto positivo que se refleja en las funciones de densidad de la población. Las funciones sin incluir ayudas concentran a una gran población en los tramos más bajos de la distribución. Cuando se incluyen las ayudas públicas se produce un desplazamiento hacia valores mayores. Pero es cuando se introducen las ayudas familiares que se produce un gran cambio en sus niveles de ingreso, especialmente en las mujeres.

Otro resultado visto es que los hombres y las mujeres parten de una posición muy distinta. Los hombres perciben siempre mayores ingresos individuales y en renta compensada, en promedio y en todos los tramos de la distribución de ingresos, que las mujeres. Los valores analizados por percentiles presentaron una gran dispersión. La brecha se eleva a medida que se desciende a los percentiles más bajos en ambos sexos.

En el análisis temporal de los últimos 10 años (2006 al 2016) quedó evidenciado el efecto protector que tienen las familias para una gran parte de este grupo de adultos mayores. Además, la dispersión de la distribución aumenta a lo largo de la década, especialmente en las series de los que perciben menores ingresos.

La magnitud de los efectos que tienen los escenarios, se vieron mejor reflejados en las tasas de pobreza calculadas en torno a ellos. En el caso de los hombres, las tasas de pobreza contando sólo con sus ingresos individuales alcanzarían el 54,8% y en las mujeres un 73,5%. Cuando se incluyen los ingresos individuales con las ayudas sociales, las tasas se reducen en alrededor de 17 puntos en ambos sexos. Cuando se incluyen las ayudas familiares, las tasas disminuyen a 22,7% en promedio.

Si se selecciona sólo a la población beneficiaria, las tasas de pobreza sin ayudas parten de valores muy elevados, de 80,8% en hombres y hasta 93,8 % mujeres. Considerando que las ayudas sociales están orientadas a la población de menores ingresos, se puede observar que la ayuda está bien focalizada y el impacto de las ayudas hace que las tasas disminuyan hasta 60 puntos en ambos sexos.

En la evolución de las tasas de pobreza en los últimos 10 años el comportamiento es similar: elevadas tasas de pobreza con los ingresos individuales sin ayudas, luego se nota un pequeño descenso de la pobreza, aunque progresivo, en los años posteriores a la aplicación del programa de Pensión Alimentaria, principalmente desde el año 2011 y 2012. Una gran diferencia se observa cuando se incluyen las ayudas familiares. Queda evidenciado así que, si no hubiese ayudas públicas y en ausencia de los entornos protectores que ejercen las familias, las personas adultas mayores en el Paraguay estarían en situaciones de gran vulnerabilidad, tanto hombres como mujeres.

Por otra parte, como complemento al análisis cuantitativo se realizaron entrevistas en profundidad a actores claves de los programas públicos impartidos en el país. En este análisis cualitativo se pudo constatar las motivaciones y la organización del programa de Pensión Alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza. Como así también los obstáculos, limitaciones y elementos facilitadores del programa y necesidades no atendidas de la intervención. La valoración del programa en general, desde la perspectiva de los *stakeholders* entrevistados, es positiva, aunque limitada principalmente por la falta de integración con otros aspectos de la vida de los adultos mayores. Entre los aspectos que surgieron se encuentran la necesidad del fortalecimiento del sector salud, vivienda, cuidado y recreación para los adultos mayores.

Lo que se concluye en esta investigación es que, a medida que se avanza en edad y se finaliza la vida laboral, en el Paraguay, el sistema de seguridad social no es suficiente para cubrir a toda la población, por lo que se debe recurrir (voluntaria o no voluntariamente) al ámbito familiar.

Para hacer frente a este problema se debería integrar una serie de medidas orientadas a construir una sociedad más justa e inclusiva tales como:

- Disminuir el peso de la mano de obra informal, aumentar el nivel de cotización y registro de contribuyentes.
- Revisar el sistema de pensiones contributivas que garanticen el acceso y protección a las generaciones futuras.
- Aumentar el alcance de las ayudas no contributivas a las generaciones del presente que vienen arrastrando los problemas del pasado.
- Reestructurar las políticas públicas para garantizar la protección social integral, en aspectos como la salud, seguridad social, vivienda y educación.
- Visibilizar y sensibilizar sobre los problemas que conllevan el envejecimiento como ser la promulgación de leyes que protejan los derechos de los adultos mayores y regulen aspectos básicos de la convivencia humana, la asociación, la no discriminación y la seguridad personal.
- Instaurar la cultura del envejecimiento activo mediante de acciones de prevención y fomento de hábitos saludables, participación social, etc.
- Fortalecer a las redes sociales, la educación y el ejercicio del derecho sobre los adultos mayores en todos los tramos de edad.

Con estos resultados se insta a realizar actuaciones que sirvan para afrontar, de manera conjunta con la sociedad, las necesidades de este grupo de población y contribuir a formar una mayor conciencia social y política sobre los adultos mayores en el Paraguay, avanzando hacia la construcción de una sociedad más equitativa.

Anexo 1 Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas Adultas Mayores (1991)

Fueron aprobados por resolución de la Asamblea General:

A. Independencia

Las personas de edad deberán tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestuario y atención de salud adecuados, mediante la provisión de ingresos, el apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia auto-suficiencia.

Las personas de edad deberán tener la oportunidad de trabajar o de tener acceso a otras oportunidades de generar ingresos.

Las personas de edad deberán poder participar en la determinación de cuándo y en qué medida dejarán de desempeñar actividades laborales.

Las personas de edad deberán tener acceso a programas educativos y de formación adecuados. Las personas de edad deberán tener la posibilidad de vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias personales y a la evolución de sus capacidades.

Las personas de edad deberán poder residir en su propio domicilio por tanto tiempo como sea posible.

B. Participación

Las personas de edad deberán permanecer integradas en la sociedad, participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afecten directamente a su bienestar y poder compartir sus conocimientos y pericias con las generaciones más jóvenes.

Las personas de edad deberán poder buscar y aprovechar oportunidades de prestar servicio a la comunidad y de trabajar como voluntarios en puestos apropiados a sus intereses y capacidades.

Las personas de edad deberán poder formar movimientos o asociaciones de personas de edad avanzada.

C. Cuidados

Las personas de edad deberán poder disfrutar de los cuidados y la protección de la familia y la comunidad de conformidad con el sistema de valores culturales de cada sociedad.

Las personas de edad deberán tener acceso a servicios de atención de salud que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, así como a prevenir o retrasar la aparición de enfermedades.

Las personas de edad deberán tener acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado.

Las personas de edad deberán tener acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humano y seguro.

Las personas de edad deberán poder disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales cuando residan en instituciones donde se les brinden cuidados, con pleno respeto de su dignidad, creencias, necesidades e intimidad, así como de su derecho a adoptar decisiones sobre su cuidado y sobre la calidad de su vida.

D. Autorrealización

Las personas de edad deberán poder aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial.

Las personas de edad deberán tener acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad.

E. Dignidad

Las personas de edad deberán poder vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotación y de malos tratos físicos o mentales.

Las personas de edad deberán recibir un trato digno, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y han de ser valoradas independientemente de su contribución económica.

Fuente: Adaptado de Alemán, C (2013)

Anexo 2

Trabajo de Campo – Análisis Cualitativo

GUÍA DE LA ENTREVISTA A GESTORES DE POLÍTICA - ADULTOS MAYORES EN PARAGUAY

1. DATOS DE LA ENTREVISTA

Nombre:

Fecha:

2. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

Objetivos de la entrevista:

Analizar la gestión operativa de los programas dedicados a la población de Adultos Mayores. Valorar la idoneidad de los procesos, intervenciones y acciones en los que son beneficiarios los adultos mayores, teniendo en cuenta distintos niveles de desagregación como ser las características socioeconómicas, áreas geográficas (donde se lleva a cabo), alcance.

3- ENTREVISTA

Se propone trabajar en torno a una serie de temas de forma abierta. Los bloques temáticos en torno a los cuales se propone que discurra la entrevista son los siguientes:

1. Motivación del o los Programas

- a. Razones por las que se puso en marcha
- b. Actores que intervinieron en su puesta en marcha

2. Organización del Programa:

- a. Diseño
- b. Recursos
- c. Tipología de asesorías
- d. Proceso:
 - i. Fase de captación de beneficiarios: Publicidad, selección, comunicaciones.
 - ii. Fase de prestación de la ayuda:

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

- Alemán Bracho, Carmen (2013). “Políticas públicas para mayores”. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época, N° 9 enero-junio 2013. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, España.
- Ayala Luis y Mercedes Sastre (2008). “Pobreza, Mayores y Seguridad Social: una perspectiva económica. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales”. ISSN 1137-5868, N° Extra 1, págs. 207-230
- Becker, G.S. (1981). “A theory of Social Interactions”. Journal of Political Economy, 82, 6.
- Bernheim, B.D. Shleifer, A. and Summers, L.H. (1985) “The strategic bequest motive”. Journal of Political Economy, 93
- Brizuela Bordón, Mirta R. (2009). “Población vulnerable y desarrollo: el rostro del adulto mayor en el Paraguay”. Población y Desarrollo · Año xx · N° 38.
- CEPAL (2004). “Informe de la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento. Hacia una Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (LC/L.2079)”, Santiago, Chile.
- CEPAL (2004). “Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre envejecimiento”. <http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/MADRID/EstrategiaRegional.pdf>
- CEPAL/CELADE (2004), “La fecundidad en América Latina: transición o revolución”, Serie Seminarios y Conferencias No. 36LC/L.2097-P.
- CEPAL (2007). “Declaración de Brasilia: Segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe”. http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/32460/LCG2359_e.pdf
- CEPAL (2010). *Panorama Social de América Latina 2010*. Santiago de Chile.
- CEPAL (2012). “Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe”. Enlace en: http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/1/44901/CR_Carta_ESP.pdf
- CEPAL (2013). “Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe”. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/2617-envejecimiento-solidaridad-proteccion-social-america-latina-caribe-la-hora>
- CEPAL (2014). “Autonomía y dignidad en la vejez: teoría y práctica en políticas de derechos de las personas mayores”. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37523-autonomia-dignidad-la-vejez-teoria-practica-politicas-derechos-personas-mayores>
- CEPAL (2016). “Envejecimiento e institucionalidad pública en América Latina y el Caribe: conceptos, metodologías y casos prácticos”. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/40197-envejecimiento-institucionalidad-publica-america-latina-caribe-conceptos>
- CEPAL (2017). “Proyecto de declaración de Asunción - Construyendo sociedades inclusivas: Envejecimiento con dignidad y derechos”, Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe. 17-00524/REV.

- CEPALSTAT. “Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe”. http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp
- Cigno, Alessandro (1993). “Intergenerational transfers without altruism”. *European Journal of Political Economy*, Volume 9, Issue 4.
- Cox, D. y Rank, M. (1992) “Inter-vivos transfers and intergenerational exchange” *Review of Economics and Statistics*, 74, 2.
- DGEEC y STP. “Proyección de la Población Nacional, Áreas urbana y rural por sexo y edad, 2000-2025. Revisión 2015”. <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/proyeccion%20nacional/Estimacion%20y%20proyeccion%20Nacional.pdf>
- DGEEC y STP. “Proyección de la Población Nacional, Áreas urbana y rural por sexo y edad según departamentos, 2000-2005. Revisión 2015”. <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/proyeccion%20nacional/Proyecciones%20Departamentales%20-%20final.pdf>
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). Bases de datos de las Encuestas Permanente de Hogares (EPH). Asunción, Paraguay.
- Guzmán, José Miguel y Sandra Huenchuan (2005). “Políticas hacia las familias con adultos mayores: el desafío del derecho al cuidado en la edad avanzada”. Reunión de Expertos. CELADE – División Población de la CEPAL.
- Härdle, W., Müller, M., Sperlich, S. and Werwatz, A. (2004). “Nonparametric and Semiparametric Models”. Springer Verlag Berlin Heidelberg.
- Huenchuan, Sandra, (2009). *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*. Publicación de las Naciones Unidas. Libros de la CEPAL. ISBN: 978-92-1-323215-6. LC/G.2389-P
- Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores – INAPAM (2010). *Ejes rectores de la política pública nacional a favor de las personas adultas mayores. Por el México que ellos merecen*. Gobierno Federal, México.
- Instituto de Mayores y Servicios Sociales - IMSERSO (2008). *La participación social de las personas mayores*. Colección Estudios. Serie Personas Mayores N° 11005. Ministerio de Educación, Política Social y Deporte. Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad. Madrid, España.
- Lampman, R.J. and Smeeding, T.M. (2005) “Interfamily transfers as alternatives to government transfers to persons” *Review of Income and Wealth*, 29,1.
- MacDonald, Maurice (1990). “Family Background, The Life-Cycle, and Inter-household Transfers”. Mimeo.
- Ministerio de Hacienda. Base de datos: http://isdatbank.info/boost_paraguay/
- MSPBS/DIGIES/DES. “Subsistema de Información de Estadísticas Vitales (SSIEV)”. <http://www.mspbs.gov.py/digies/indicadores-de-mortalidad/>
- Organización Panamericana de la Salud (2004). “Políticas saludables para adultos mayores en los municipios”. Ministerio de Salud; Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social; Red de Municipios y Comunidades Saludables. Lima: 68 p.
- Rodríguez Florentín, Leila (2015). “Situación socio-económica de los Adultos Mayores en Paraguay: una evaluación de necesidades y políticas públicas”. En: <http://www.cadep.org.py/uploads/2015/01/Documento-LR.pdf>

- Rojas Viñales, Ana (2013). "La incidencia de la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en el acceso al sistema de protección social". VII Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Rojas Viñales, Ana (2014). "Incidencia de la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en Paraguay. El acceso al sistema de protección social". *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica*, (1): 39-64.
- Rubio R, Rico A, Cabezas JL (1997). "Estudio sobre la valoración de la calidad de vida en la población andaluza". *Geriatrka*; 13.
- Salgado de Snyder, V. Nelly y Wong, Rebeca (eds.) (2006). *Envejecimiento, pobreza y salud en población urbana. Un estudio en cuatro ciudades de México*. Cuernavaca, Morelos: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Soto, Palmira (2014). "Situación de los Adultos Mayores en Paraguay". Dirección de Adultos Mayores. Instituto de Bienestar Social. Ministerio de Salud Pública Y Bienestar Social.
- The WHOQoL Group (1994). "The development of the World Health Organization quality of life assessment instrument (The Whoqol)" Orley J, Kuyken W, editor. *Quality of life assessment: international perspectives*. Heidelberg. Springer Verlag.
- Treas, J and Logue, B. (1986) "Economic Development and the Older Population". *Population and Development Review*, 12, 4.
- UNFPA (2017). Una mirada sobre el envejecimiento. Informe técnico. <http://paraguay.unfpa.org/es/publications/una-mirada-sobre-el-envejecimiento>
- Vázquez-Prada, J. (2012). "Entrevista a Jorge Alfredo Quintás - Director de la Dirección de Adultos Mayores". *Revista: Enlace en Red* 18, IMSERSO.
- Wong R, Espinoza M, Palloni A (2007). "Adultos mayores mexicanos en contexto socioeconómico amplio: salud y envejecimiento". *Salud Pública Mex* 2007; 49 supl 4: S436-S447.
- Zavattiero, Georgina (2015). "Paraguay, un país envejeciendo: condiciones actuales y desafíos en políticas públicas para Adultos Mayores". Trabajo presentado en el VIII Taller: "Paraguay desde las Ciencias Sociales", 11 al 13 de junio de 2015, Formosa, Argentina.

