

Efectos de las Pensiones No Contributivas para Adultos Mayores en Situación de Pobreza en Paraguay.

PINV18-980

**Informe técnico con recomendaciones de política
para fortalecer el programa de Adultos Mayores y
optimizar su impacto.**

Autores:

- José Molinas.
- Bruno Martínez.

Instituto Desarrollo (ID)

Asunción, Paraguay

Setiembre – 2021

Introducción

Teniendo en cuenta que el objetivo general del proyecto es: Analizar Evaluar y cuantificar el impacto del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza en Paraguay, establecido en la Ley N° 3728/09 y la 6381/20. El mismo consistente en una asistencia monetaria mensual equivalente al 25% del salario mínimo vigente, para adultos mayores de 65 años de edad que se encuentren en situación de pobreza, discapacidad o dependencia y no reciban ningún otro programa de transferencia

El enfoque cualitativo pretende hacer un análisis de la implementación y los efectos del programa desde la voz de sus protagonistas: los/las beneficiarias y las encargadas o responsables del subsidio a adultos mayores en las municipalidades.

1. Propuesta metodológica cualitativa

En términos cualitativos en la investigación se busca responder la pregunta ¿En que gastan el dinero comúnmente los/as beneficiarios/as del programa? ¿Cómo cambio su vida? ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de la implementación?

Una primera entrevista exploratoria a una trabajadora de campo nos dio ideas sobre la respuesta: medicamentos, regalos a los nietos y nietas, aportan en la casa y si viven solos los AM, comida y servicios (luz y agua no suman 100 mil en estos casos). Pero es interesante saber también cómo se sienten, pues el dinero seguro les da cierto estatus, eleva su autoestima y su dignidad porque podían gastar en lo que ellos querían, ya no se sienten como la carga en la casa o algunos invertían en micro negocios (venta de hielo, heladitos, termos y guampas)

Para responder a estas preguntas se realizó entrevistas semi estructuradas a responsables del subsidio a adultos mayores, beneficiarios/as y autoridades de cinco municipalidades del Departamento Central. En la entrevista a los beneficiarios/as se incluyó al inicio también a no beneficiarios, pero no fueron más de dos Municipalidades pues los criterios de exclusión estaban claros y aceptados por los mismos. En todo caso,

la problemática que se señaló como importante a tener en cuenta es la exclusión de beneficiarios durante el monitoreo que se describe en el informe.

Las actividades llevadas a cabo para la recolección, análisis y elaboración de informe son las siguientes:

- I. **Diseño metodológico:** A partir de la información cuantitativa se diseña la metodología a fin de complementar la información cuantitativa
- II. **Guía de entrevistas:** Se elabora una guía de entrevistas teniendo en cuenta las siguientes dimensiones: Acceso a la información, proceso Implementación, dificultades (para los técnicos y autoridades municipales) y entorno, acceso a la información e implementación, autonomía en manejo de la pensión, utilización de los fondos de pensión (para los beneficiarios/as). [Ver anexo 1](#)
- III. **Selección de casos:** De tal modo a reducir el caso a Adultos mayores que recibieron la pensión hace más de un año, se planteó tomar Municipalidades del mismo y de distinto signo político del Gobierno actual y también tomar en cuenta Municipalidades urbanas y rurales. Con esto se mitigaría el sesgo por favoritismos políticos o por tipo de territorio.
- IV. **Entrevistas a las personas seleccionadas:** se entrevistaron a los responsables de AM de las Municipalidades de Ñemby, Lambaré, Villa Elisa, Nueva Italia y San Lorenzo. Todas las entrevistas se han realizado con el consentimiento informado firmado, cuyo modelo se adjunta en el [anexo 2](#).
- V. **Desgrabación y elaboración de informe:** En la mayoría de las entrevistas autorizaron la grabación y las mismas fueron desgrabadas y procesadas con el apoyo de un software procesador de entrevistas.
- VI. **Redacción de informe final:** Luego de la revisión por pares del informe borrador se tiene un informe final de dos partes el análisis de las entrevistas teniendo en cuenta las dimensiones iniciales del diseño y las conclusiones y recomendaciones.

2. Análisis de las entrevistas

Se presenta a continuación el resumen de las entrevistas realizadas a representantes municipales encargados del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza y a beneficiarios/as del mismo programa.

Las entrevistas fueron realizadas en 5 municipios del departamento central; Ñemby, San Lorenzo, Nueva Italia, Lambaré y Villa Elisa. La técnica utilizada fue la entrevista semiestructurada, para la misma se agruparon preguntas disparadoras en torno a 5 dimensiones: Acceso a la información, implementación, autonomía en el manejo de la pensión, utilización de la pensión y dificultades.

La información está organizada por dimensiones agrupando lo recolectado en entrevistas de ambos sectores, excepto las dificultades las cuales son expuestas en cada uno de los apartados.

a) Acceso a la información

La dimensión de acceso a la información agrupa las respuestas en torno al conocimiento sobre el programa tanto de beneficiarios como de los empleados municipales encargados de la ejecución, por medio de preguntas disparadoras en cuanto a: los recursos, los requisitos para acceder o lo que se conoce del programa.

La generalidad de los beneficiarios entrevistados conocía la existencia del programa, en los casos en que no, fue algún familiar o la misma municipalidad la que se acercó a ellos para su inscripción. Se menciona el programa como de público conocimiento, algo de lo que sociedad está al tanto, y no consideran que debería darse mayor difusión a su existencia, sino más bien como algo ya asumido colectivamente, esta opinión es compartida por la totalidad de funcionarios municipales entrevistados. En este caso ninguno consideraba necesaria la difusión de la existencia del programa para la ampliación de la cobertura.

Todas las municipalidades afirman que los beneficiarios se acercan por cuenta propia a realizar su inscripción, que en cada censo manejan una cantidad de inscriptos parecida, y que va aumentando en una medida esperada.

En cuanto a la procedencia de los fondos y los requisitos para ingreso del programa el conocimiento no es homogéneo, por parte de los beneficiarios la mayoría afirma creer que es “algo del estado”, sin total seguridad, algunos mencionaron fondos de donaciones extranjeras y criterios de selección que tienen que ver además de la edad con la imposibilidad de trabajar, en algunos casos se menciona la pobreza, pero no siempre. Mucha de la información que reciben los adultos mayores esta mediada por conocidos, amigos de la familia o parientes, que son quienes realizan tramites por ellos. En estos casos se ve cierta pérdida de veracidad en la información.

Existe una confusión con países vecinos, algunos beneficiarios plantean la duda en base al conocimiento que tienen del programa “por derecho” en Argentina, el cual hace la inclusión automática a partir de los 65 años a toda la población nacional para el cobro del programa de pensión. Todas las funcionarias entrevistadas mencionaron esta confusión como parte de su trabajo diario.

Si bien ellos manejan los criterios de selección, siendo la situación de pobreza el principal luego de la edad, no todos logran comunicar efectivamente esto a la hora de la inscripción de los adultos mayores. La mayoría menciona a los adultos mayores que la situación de pobreza es determinante para la inclusión en el programa, pero se da igual la confusión de las personas que quieren inscribirse más allá de su condición socioeconómica. En todos los casos la municipalidad opta por inscribir a todas las personas que se acercan a sus oficinas y cumplan el requisito de la edad dejando la evaluación socioeconómica en manos del Ministerio de Hacienda. Esto en cierta manera protege al funcionario/a de las presiones políticas o sociales por parte de autoridades locales y personas influyentes de la sociedad local.

Esta confusión con la inclusión automática al programa tiene para todos los entrevistados de las municipalidades raíz en el tratamiento de la ley que se dio en el 2019¹, que propuso la universalización de la pensión, pero que fue finalmente vetada por el ejecutivo. Algunos funcionarios relatan que los partidos o algunos políticos proponentes del proyecto de ley realizaron campañas en torno a la propuesta y fue causa de confusión en muchos adultos mayores que acuden a inscribirse creyendo que

¹ <https://www.ultimahora.com/senado-rechaza-veto-propuesta-que-universaliza-pension-adultos-mayores-n2855979.html>

se dio la aprobación para la universalización de la pensión. Esto suele propiciar frustraciones y enojos en sus oficinas por parte de las personas que no quedan seleccionadas.

b) Implementación

La dimensión de implementación agrupa respuestas que tiene que ver con la puesta en marcha a nivel municipal del programa, como se organiza la estructura encargada en el municipio, cual es la forma en la que llevan a cabo los procesos propios del programa y que experiencias han tenido a lo largo de los años en estos procesos.

- *Estructura*

La forma en que se organizan las municipalidades entrevistadas es heterogénea, tiene cierta correspondencia con el volumen de beneficiarios que manejan cada una, pero a su vez no es el determinante en su forma de estructuración.

De los municipios visitados 2 de ellos cuentan solamente con una persona nombrada por la junta municipal como responsable, sin embargo, con formas de operar muy distintas. En uno de los casos la persona nombrada tiene un peso político fuerte dentro de la municipalidad y considera su trabajo como delicado en términos de comunicación con un Ministerio, no tiene a su cargo una dirección de adultos mayores y trabaja con los empleados de la Junta Municipal como sus ayudantes para todos los procesos.

En el otro caso la persona encargada cumple con muchas otras tareas en el municipio y cuenta con el respaldo de la secretaria de la junta municipal para auxiliar en sus tareas, ambos casos no realizan otra actividad que tenga que ver con adultos mayores a parte del programa de subsidio.

Los otros municipios cuentan con direcciones de adultos mayores 2 de ellos con entre 5 a 7 funcionarios, dedicados exclusivamente a la inscripción y seguimiento del programa. El restante cuenta con 2 funcionarios, y es el único de los entrevistados en que la dirección tiene a su cargo alguna actividad, programa o proyecto dedicado a la tercera edad más allá del programa de pensión alimentaria.

Todos cuentan con un encargado/a nombrado como responsable ante el ministerio de hacienda por resolución de junta municipal, sin embargo, los rubros de salarios de los

funcionarios varían, algunos dependen de la junta y otros de la intendencia, en ambos casos trabajan con el intendente y con la junta de igual forma. Aunque esté la oficina establecida en la junta Municipal o la intendencia los aspectos administrativos cotidianos y de gestión ante el MH se realiza con información a la intendencia y en algunos casos, dependiendo del involucramiento, al Presidente de la Junta Municipal.

- *Inscripción*

La inscripción es el trabajo principal que realizan las direcciones a lo largo del año. La inscripción también puede realizarse directamente en la página web del ministerio de hacienda, pero la mayoría de las solicitudes siguen ingresando de la forma tradicional.

Consiste en recibir a los adultos mayores, tomar sus datos, dirección, teléfono, una fotocopia de cedula y darles información sobre cómo funciona el programa. Esto último es en mayor medida la explicación de que no es un proceso rápido y que el censo puede llegar a tardar dos años. Algunas Municipalidades aprovechan para solicitar que en caso de mudarse o cambiar de teléfono acudan nuevamente a actualizar sus datos, o comentar que el subsidio es específicamente para personas en situación de pobreza.

El periodo de inscripción está abierto durante casi todo el año, las municipalidades solo dejan de inscribir en el momento en que reciben aviso del Ministerio de Hacienda de que deben enviar las solicitudes de inscripción que tienen. En los casos estudiados una solicitud de inscripción puede llegar a estar en espera de un censo hasta 2 años, y al mismo tiempo puede haber personas que solo esperen un mes o dos hasta ser censadas, dependiendo enteramente del tiempo transcurrido entre el momento en que fueron a inscribirse y el momento en que el Ministerio de Hacienda decide realizar el censo. Las Municipalidades no manejan el calendario con antelación.

Una de las buenas practicas que identifican en este momento del proceso es solicitar más de un número de teléfono, en el tiempo que pasa desde la inscripción al censo, muchos de los números de teléfonos que dan al inscribirse son dados de baja y luego no se tiene forma de contactar con los adultos mayores cuando es necesario, por esa razón algunas oficinas optan por solicitar incluso tres números de teléfono, lo cual le ahorra problemas a la hora del siguiente paso del proceso.

- *Censo*

Luego de que el Ministerio solicite a las municipalidades su lista de inscriptos, realiza un proceso de verificación de datos para confeccionar la lista final de las personas que serán censadas. Según lo expresado por las personas entrevistadas, en esta verificación son excluidos quienes tienen deudas con el Estado, se encuentran en IPS, tienen problemas con la justicia, tienen RUC o IRP activos a su nombre, están cobrando otro subsidio, ya sea Tekoporã, ex combatientes o pensiones graciables o ya presentaron su solicitud en otro municipio anteriormente y fueron censados y rechazados.

Luego de que ese filtro sea realizado, la planilla final de personas a censar es enviada a la municipalidad. La principal tarea de las municipalidades en ese momento es comunicarse con las personas a ser censadas para dejarles saber cuándo sucederá el censo. Según la mayoría de los entrevistados, en cuanto la lista llega y avisan a algunas personas, empieza una gran movilización de todos los inscriptos inicialmente para ver si están incluidos o no en la lista para el censo, sin embargo, de igual forma se realizan llamadas uno a uno de los seleccionados.

En el caso de las personas excluidas de la lista, se espera que ellos se acerquen, ya que logísticamente no es posible para la municipalidad avisar a todas las personas, pues consideran que sus recursos humanos son limitados para lograr esta tarea. Las personas no seleccionadas que se acerca, en algunos casos tienen impedimentos, como poseer RUC o no haberse dado de baja de IPS. En esos casos, la municipalidad le explica los pasos a seguir y los invitan a volver a inscribirse, teniendo en cuenta que deben volver a esperar el siguiente censo (1 a 2 años) para ver si son incluidos.

En cuanto a la temporalidad los funcionarios entrevistados coinciden en que los censos se realizan cada 1 o 2 años regularmente, excepto en el periodo 2012, donde luego de ese censo recién volvieron a tener uno en el 2016.

Este proceso es realizado enteramente por un equipo técnico del Ministerio de Hacienda, algunos entrevistados mencionaron que en algún momento fue realizado por la Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (DGGEC) en ese entonces, y fue un resultado muy poco satisfactorio, recuerdan que los criterios de inclusión fueron muy

dispares y el trabajo de los encuestadores de ese momento fue calificado como poco serio.

Todos indican una gran mejoría desde que es realizado por técnicos del Ministerio de Hacienda, sin embargo, es el proceso que más conflictivo reconocen a la hora de su ejecución, así como de sus resultados.

En la realización del censo, el principal desafío fue en un inicio encontrar las casas de las personas a ser censadas. Este problema surgía por varios motivos; por un lado, porque las solicitudes no estaban completas con mucha precisión mientras que al mismo tiempo las personas encargadas de realizar el censo no eran del lugar por lo cual dificultaba aún más la llegada a las casas, por otro lado, porque los números de teléfono en algunos casos se habían dado de baja lo que imposibilitaba comunicarse para pedir referencias.

Hay municipios que mencionaron que en el primer momento de la habilitación de la inscripción web, el formulario en la página del ministerio no exigía ciertos datos como obligatorios, esto ocasiono que en ese periodo se encontraban con inscripciones que solo tenían como información un nombre y un barrio, lo cual en municipios de tipo más urbanos hace casi imposible ubicar a las personas.

La mayoría de los municipios ha logrado enmendar estas dificultades por medio de la participación comunitaria en la realización de los censos. Las estrategias más utilizadas son las comitivas de acompañamiento a los censistas, con referentes comunitarios, con comités locales, con concejales, con cualquier persona que quiera ayudar a ubicar a las personas a ser censadas.

Se han utilizado también estrategias de comunicación para difundir la realización de los mismos y que la comunidad este atenta a poder ayudar, por medio de las redes sociales, las radios comunitarias y las aplicaciones de mensajería instantánea. Además de las llamadas uno a uno que se realizan a las personas en la lista a ser censadas. En algunos municipios incluso se ponen vehículos de la municipalidad a disposición de las personas que quieran acompañar.

Ningún beneficiario manifestó una mala experiencia con respecto al censo, se encontraban informados de que se realizaría y estaban en sus hogares al momento de recibir a los técnicos. Todos los responsables del subsidio aclararon que por más que

acompañen a los técnicos, su única tarea es ayudar en la localización y que no participan del proceso de recolección de datos y que desconocen que datos recaba el instrumento utilizado por los censistas.

El mayor inconveniente citado por todos los municipios entrevistados y por algunos beneficiarios es el conocimiento en detalle de los criterios que se aplican en la selección, pues manifestaron que existen casos de personas que a su perspectiva deberían ser incluidos y no lo son y viceversa. Todos los entrevistados relatan casos de personas que a su criterio viven en situación de pobreza y no son incluidos, mientras hay personas que no se encuentran (bajo el mismo criterio de apreciación personal) en condiciones de pobreza y si se encuentran cobrando la pensión.

Este es el punto donde todos hacen hincapié que deberían mejorarse los criterios, algunos alegan que sería bueno estar al tanto de los criterios que utiliza el Ministerio, ya que es un desafío poder explicar a los adultos mayores porque no calificaron sin tener la información de cómo son seleccionados. En algunos casos ante la dificultad de poder dar una explicación informada o por insistencia de las personas no seleccionadas los responsables se ven obligados de recomendar que se acerquen a hacer su reclamo o consulta al Ministerio de Hacienda directamente.

- *Reclamos*

Reclamos es una categoría que emerge de los relatos de los entrevistados, inicialmente no había ninguna pregunta disparadora, pero sin embargo está incluido ya que ocupa gran parte del trabajo de las personas encargadas.

El reclamo es una figura administrativa de pedido de las municipalidades. Según las narraciones de los entrevistados se dividen en reconsideración para el ingreso luego de no haber sido seleccionado después del censo y re inclusiones en planilla de cobro, que serían los casos de personas que se encontraban cobrando y dejaron de hacerlo por algún motivo.

En términos operativos, existen distintos procedimientos en el tema de los reclamos por parte de los municipios entrevistados, algunos de ellos alegan que existe solo una oportunidad de reclamo por persona, mientras otros llegan a presentar hasta 3 o 4 reclamos según la necesidad del caso.

En caso de las personas que fueron censadas y no calificaron existen municipalidades que presentan reclamos por todos los casos, y algunos que solo presentan reclamos si los interesados se acercan a hacer la solicitud, en ninguno de los dos casos se encuentran explicaciones que tengan que ver con normativas o decisiones a nivel institucional que avalen como deberían ser esos procesos.

Una de las entrevistadas incluso mencionaba que deriva la mayoría de sus reclamos al nivel central, ya que ellos no cuentan con la información suficiente por parte del ministerio de hacienda como para explicar a las personas porque no fueron incluidas.

En el caso de los beneficiarios existen casos que fueron incluidos en la lista de cobro luego de un reclamo y fueron censados nuevamente, pero tampoco hay un conocimiento claro por parte de los entrevistados de que fue lo que sucedió en sus casos.

Otra de las razones que ocasiona un reclamo es el bloqueo de la tarjeta, por política del ministerio, si un adulto mayor no cobra el subsidio por más de dos meses su tarjeta es bloqueada. En general esto no es informado a las personas al momento de la entrega de la tarjeta, lo cual podría prevenir que suceda.

- *Monitoreo*

El monitoreo es un proceso creado en los últimos años del programa, según la mayoría de las responsables entrevistadas. Cuando reciben la lista de las personas a ser censadas también reciben una lista de beneficiarios ya adjudicados anteriormente, que serán sometidos a un monitoreo, durante el periodo del censo.

El monitoreo consiste en una visita de control a los beneficiarios. En muchos casos las municipalidades lo ven como algo positivo, pues ha contribuido a detectar a personas que no deberían ser parte del programa, ya que no se encuentran en situación de pobreza. Por medio del monitoreo han descubierto prácticas de personas que declaran un domicilio donde en realidad no viven (algún vecino en bajas condiciones socioeconómicas) donde se realizan el censo para acceder al programa, estos casos son excluidos del programa.

Relatan también casos de exclusión por no encontrarse en la casa al momento del monitoreo. Dentro de estos existen casos de migración, como también casos que no se encontraban en la casa al momento del monitoreo por una casualidad y deben luego realizar el reclamo para ver si pueden volver a ser incluidos, pero se encuentran sin cobro durante este tiempo.

- *Entrega de tarjetas de débito*

Luego del censo en un proceso de aproximadamente 15 días las municipalidades reciben la lista de aceptación, en ese momento deben comunicarse con las personas beneficiadas para presentar una última documentación que debe ser entregada para la confección de la tarjeta. Según todos los entrevistados, funcionarios y beneficiarios esta es la parte más rápida del proceso.

Una vez presentada la documentación, el plazo de confección de la tarjeta es aproximadamente un mes o dos meses, en los casos que observamos. Las tarjetas son entregadas por el correo paraguayo, en cuanto al servicio proveído por el correo tenemos distintas opiniones en cada caso.

En la mayoría de los casos existe una cooperación del correo para la entrega casa por casa para personas que no se encuentre en condiciones físicas de realizar el retiro, así también como la colaboración con la municipalidad de realizar la entrega en algún lugar definido por ellos, ya sea el tinglado municipal o alguna plaza cercana y de fácil acceso, esto se da sobre todo cuando hay un volumen considerable de tarjetas a ser entregadas.

Sin embargo, también existen dificultades en cuanto a la comunicación correo/ministerio/municipalidad y se dieron situaciones en algunos lugares donde la municipalidad no tuvo la información de que las tarjetas se encontraban en el correo, y las mismas llegaron a bloquearse por que pasaron dos meses sin realizar cobros. Esto se soluciona por medio de un pedido de re ingreso, que no implica mayor tramite por parte del municipio, pero para los beneficiarios significa un atraso en el cobro de su beneficio ya que los meses de bloqueo no son retroactivos, por lo cual esas fallas de comunicación terminan perjudicando a los beneficiarios.

El caso más grave que llegamos a conocer fue la utilización de la entrega de las tarjetas como parte de una campaña política. El caso se dio en un municipio pequeño donde la

persona encargada del correo, en confabulación con un candidato llevo las tarjetas en un recorrido de la comunidad y estas fueron entregadas por el mismo candidato, una de las beneficiarias alertó a la persona encargada del municipio y se realizó una denuncia por este caso.

Son varios los encargados que mencionan el momento de entrega de tarjetas como algo delicado, por los intereses políticos, así como también porque es una oportunidad para personas mal intencionadas de contactar a la gente que está esperando recibir su tarjeta y pretender estafarlas.

En cuanto a esto en varios municipios sucedieron estafas por medio de llamadas telefónicas o mensajes de WhatsApp de personas haciéndose pasar por funcionarios municipales o de hacienda solicitando giros de dinero para la entrega de tarjetas o el cobro del subsidio. En la mayoría de los municipios hubo adultos mayores víctimas de estas estafas.

c) Autonomía en manejo de la pensión

La dimensión de autonomía en manejo de la pensión responde a las preguntas disparadoras principalmente a beneficiarios, relacionadas a si saben utilizar su tarjeta de débito, si depende de alguien para el cobro del subsidio y si pueden disponer libremente del mismo. También se realizó la consulta a funcionarios municipales sobre su conocimiento de situaciones relacionadas a esto.

La totalidad de los adultos mayores entrevistados no sabía utilizar su tarjeta en un cajero, nadie les había mostrado y no creían poder aprender. La mayoría depende de algún familiar o conocido para el cobro de su dinero, y manifestaban recibir íntegramente el mismo y poder decidir sus gastos de forma independiente.

Por parte de los funcionarios municipales todos manifestaron haber tenido que mediar alguna situación donde un adulto mayor no estaba recibiendo la totalidad de su pensión por parte de algún familiar o conocido es decir hubo casos de retención por parte del pariente que realizaba el cobro. En algunos casos la mediación solucionaba el problema, mientras que en otros se tuvo que llegar incluso al pedido de reimpresión de la tarjeta.

Ninguna de las municipalidades entrevistadas realizó o conoce de alguna campaña o capacitación para que los adultos mayores sepan cómo utilizar sus tarjetas de débito. En

torno a la resolución de esta problemática existen posturas muy contrapuestas, en algunos casos las personas encargadas se muestran muy reacias a involucrarse en ayudar al cobro, pues les parece muy delicado verse involucradas ya que podría malinterpretarse su ayuda y en otros casos existe encargados que ayudan mes a mes al retiro del dinero para beneficiarios que conoces, no como parte de su trabajo en la municipalidad, pero sí de forma personal.

d) Utilización de la pensión

En esta dimensión se buscó recolectar información sobre el destino del subsidio que reciben los adultos mayores, sobre los cambios que perciben en su vida diaria a partir del cobro de la pensión y sobre como cubrían estos gastos antes de ser beneficiarios del programa.

Todos los adultos mayores manifestaron dedicar la mayor parte de la pensión a la compra de medicamentos. En algunos casos se percibían de una forma más digna al poder aportar a la economía familiar por medio de alguna compra de alimento o productos de limpieza, y tener dinero para sus gastos personales, que en mayor medida volvían a repetir se trataba de medicamentos.

En algunos casos hay ciertos meses donde consiguen medicamentos en servicios de salud pública, y pueden destinar su dinero a más gastos en alimentos o alguna colaboración con la familia extendida con la que convivían. Algunos de ellos tienen la posibilidad de ahorrar parte de sus pensiones como un fondo de emergencia, pensado para momentos de enfermedad. Esta posibilidad se da en un caso en que son pareja y que ambos son beneficiarios del programa.

Al ser consultados sobre como cubrían esos gastos anteriormente, en su mayor medida era por medio de la solidaridad familiar y en algunos casos incluso comunitaria, ya sean polladas, rifas o algún tipo de caridad.

Para algunos de los beneficiarios entrevistados el programa garantiza la reproducción de su vida, pues sin el mismo no tendrían para comprar medicamentos o comer. En los casos que se encuentran en mejores condiciones socioeconómicas o compartiendo casa con sus familias, se sienten felices de poder aportar algo y tener un ingreso fijo que administrar.

Los representantes municipales al ser consultados relataron lo mismo, la mayoría del gasto se realiza en medicamentos o gastos de salud, también en gran medida en compra de alimentos, y manifestaron también conocimientos de casos conflictivos en los cuales mediaron porque el dinero estaba siendo utilizado para la compra de alcohol.

e) Dificultades

La dimensión de dificultades estaba guiada por preguntas disparadoras, pero a su vez agrupa todas las dificultades mencionadas a lo largo de las entrevistas en los distintos momentos del proceso.

El acceso a la información en cuanto a criterios de inclusión/exclusión es una de las principales dificultades que mencionan los municipios. Esto se refiere principalmente a que encuentran muchos casos de personas que a conocimiento de ellos están en situación de pobreza, pero no califican, mientras que otros casos que a este mismo criterio no se encuentran y si acceden al programa. Esto los deja sin la posibilidad de dar una explicación fundamentada cuando las personas no beneficiarias se acercan a reclamar que no quedaron seleccionados para el programa, se suma que son adultos mayores, en su mayoría en situaciones de vulnerabilidad.

Los recursos humanos no siempre están capacitados para lidiar con estas situaciones, lo cual genera malestares en la comunidad y el espacio de trabajo, ante esto muchos optan por derivar las consultas directamente al Ministerio de Hacienda, lo cual saben que no es el ideal, pero al mismo tiempo se sienten sin herramientas para lidiar con estos casos.

La falta de recursos en las oficinas encargadas se menciona como una dificultad en algunos municipios, no contar con fotocopidora o una oficina apropiada para recibir a las personas que se acercan a hacer la inscripción.

Muchos funcionarios coinciden en la necesidad de tener ciertos materiales de papelería, como folletos explicativos, para poder entregar a las personas que se acercan y están escépticos a la información que los funcionarios les brindan. Toda la información malintencionada que se da como parte de campañas políticas, repercute a la hora de desarrollar el trabajo, pues con lleva más esfuerzos tener que convencer a las personas de cómo funciona y cuáles son los requisitos.

Otra gran problemática son los casos de estafa mencionados anteriormente, en varios municipios resultaron víctimas beneficiarios, en ninguno de los casos los municipios ni los beneficiarios encontraron respuestas en la policía nacional o en delitos informáticos, la posibilidad de alianzas con medios de comunicación para hacer público estos delitos, es una de las salidas posibles para las personas entrevistadas.

La presión por parte de políticos se menciona como una dificultad al inicio del programa, que luego fue disminuyendo cuando los interesados cayeron en cuenta que no hay poder político de la municipalidad de por medio para definir a los ingresantes al programa. De igual forma la utilización del programa como parte de campañas políticas con informaciones falsas sigue siendo una problemática con la que tienen que lidiar tanto municipios, como interesados en ser beneficiarios.

Un municipio menciona particularmente la frecuencia con la que se realizan los censos como una problemática, al ser espaciados entre uno y dos años, genera en los adultos mayores mucha ansiedad en la espera de que suceda, paso lo mismo con el tiempo de las gestiones, al ser personas que están pendientes casi solo de eso los plazos parecen eternos, e incluso algunos mueren sin llegar a culminar sus trámites.

3. Conclusiones y recomendaciones

El programa de pensión alimentaria de adultos mayores en definitiva ha mejorado su implementación a nivel municipal con el paso del tiempo. La cobertura se ha ampliado y su existencia es reconocida por la mayoría de la sociedad, a pesar de las confusiones generadas en torno a sus criterios de admisión.

De la información recabada se puede remarcar el impacto positivo en la vida de sus beneficiarios, todos manifiestan una satisfacción de poder acceder al subsidio, aunque algunos de ellos no lo consideraban un derecho, si no algo que “viene de arriba” con lo cual no contaban y que materialmente representa una tranquilidad en su vida diaria.

En cuanto al rol de las municipalidades como intermediarias existen varios puntos a resaltar. La información manejada por los funcionarios difiere entre unos y otros. La manera de estructurar las direcciones de adultos mayores en cada municipio, su relación

intendencia/junta municipal arroja dinámicas de actuación muy diferentes y en algunos casos tiene relación con la calidad del servicio que brindan.

Las mejores experiencias de implementación se dan en municipios que tienen trabajo con bases comunitarias locales y que generan actividades en torno a los adultos mayores más allá de la pensión, estas buenas practicas podrían tenerse en cuenta para promover ajustes al programa para mejorar la calidad de vida de los adultos mayores.

Podemos señalar en referencia a lo anterior 7 aspectos para mejorar el programa de Adultos mayores

1. Unidad de Adultos mayores ligada a la gestión Municipal.

Las personas responsables del programa de adultos mayores son nombradas por la Junta Municipal y están en el presupuesto de intendencia o la Junta Municipal indistintamente sobre todo dependiendo de la disponibilidad presupuestaria. Sin embargo, las gestiones cotidianas del programa se discuten con la intendencia y el Presidente de la Junta Municipal. Es decir, forma parte de la gestión de la intendencia.

Una buena práctica señalada es que, si la intendencia tiene otros proyectos para adultos mayores, ya sea comunidades de autoayuda, de danza, de clubes de adultos mayores o componentes de actividades para adultos mayores en las Comisiones vecinales, se crea una relación sinérgica que fortalece el servicio por la capacidad de comunicarse mejor y en ambiente de confianza.

Por otro lado, todos los responsables señalaron que el hecho de que sea el Ministerio de Hacienda el responsable de hacer el censo y la selección le saca mucho peso de la presión política o social a la que puedan estar sometidos.

Entonces la recomendación es que no se tenga el Programa de Adultos Mayores en forma estanca, sino conectada a otros programas orientadas a la comunidad, en especial si es de organización territorial. Estos programas podrían ser dirigidos a Adultos mayores o la ciudadanía en general como el caso de las Comisiones Vecinales, que son un interlocutor válido para poder actuar de nexo para difundir, aclarar y apoyar una relación más fructífera entre la Institución y los usuarios.

II. Instructivos e información sobre procesos.

Muchas de las dificultades mencionadas tienen de por medio el componente de la información y la comunicación. Se nota una necesidad de campañas de comunicación masivas para la comprensión de algunos aspectos del programa a nivel nacional y municipal

La comunicación con el Ministerio de Hacienda por parte de las municipalidades también se presenta de distintas formas, pero en todos los casos se menciona un cierto “celo” por parte de la información que brinda el MH a los municipios. Según los entrevistados esto crea situaciones incómodas pues la demanda de los adultos mayores a la Municipalidad no es respondida como los mismos se merecen, pues los responsables no sienten que tengan toda la información. Esto pasa con los reclamos de exclusión en los casos de censo y también de bloqueo de tarjetas post monitoreo, que en algunas ocasiones se consideran injustas.

Al ser las municipalidades las intermediarias en la ejecución del programa, muchas veces la información que proveen es considerada como “no oficial” o puesta en duda por la misma gente que va a solicitar la información.

En parte esto se soluciona con la derivación al call-center del ministerio de hacienda, pero en algunas ocasiones la información dada en la municipalidad no coincide con la del ministerio o viceversa, lo cual genera aun mas malestares o confusiones.

La producción de materiales breves de forma escrita con la presencia de logos oficiales o en forma de capsulas que se puedan tener en el teléfono, que es menos costosa para un alcance nacional y hoy en día es más efectivo que los materiales escritos, serian caminos interesantes para poder subsanar esas dudas generadas en las personas mayores que se acercan en busca de información.

Al mismo tiempo existen otros temas que necesitan ser abordados una vez se ingresa al programa como la indicación a la persona beneficiaria de que si no usa su tarjeta en dos puede ser bloqueada o que, si se va a vivir en otro distrito, aunque sea por corto tiempo, debe avisar pues puede ser seleccionado aleatoriamente para un monitoreo.

Se podría también incluir dentro de estos instructivos o en algún medio de comunicación lo referente a la utilización del cajero y donde recurrir si tienen problemas con el mismo

y cuáles son las alternativas al uso de cajero en los casos que existan otros sistemas de cobro.

Se recomienda fuertemente también la inclusión de campañas de comunicación local y nacional contra estafas, sobre todo en los momentos del año en que se realizan los censos o las entregas de tarjeta, la producción de materiales para esto en distintos formatos sería pertinente.

III. Formulario de inscripción online

Esta buena práctica que está siendo implementada debe ser monitoreada para evitar trastornos en el proceso. Por ejemplo, se señalaron algunos casos de datos mal completados que impidieron llegar hasta el adulto mayor. Si bien el formulario establece la dirección y la ubicación marcada en “Google maps”, esta no está condicionada por los datos ingresados.

Es posible poner en el formulario una localidad y adjuntar una ubicación de otro lugar. Tampoco cuenta con algún filtro de calidad sobre la información ingresada, podría perfectamente ingresar “abcd” como dirección y el sistema permitiría el envío del formulario de igual manera. Estas características deben ser abordadas a nivel central por los técnicos encargados de la creación del formulario para facilitar el trabajo de las municipalidades a la hora del censo.

Se recomienda una mejor revisión del proceso desde el punto de vista del usuario debido a que los AM en su mayoría tienen poco conocimiento de los instrumentos informáticos. También se puede incorporar la buena práctica detectada que se solicitan 3 teléfonos de contacto pues los teléfonos móviles pueden cambiarse o caer en deudas que le bloquean a algún contacto y el AM no puede actualizar los datos de inscripción.

Una campaña de comunicación o un instructivo sobre la correcta inscripción vía web, sería pertinente en el caso de querer ahondar esfuerzos para que la recolección de datos ingrese por esta vía con mejor calidad.

IV. Capacitación de funcionariado y entrega de información a beneficiarios.

Todas las entrevistas realizadas coinciden en que existe una sensibilidad especial en la entrega de información a los adultos mayores que acuden a las oficinas municipales. En todos los casos se menciona que siempre hay alguna dificultad en la comprensión de las informaciones entregadas o que hay cierto nivel de resistencia a aceptar la información oficial de la institución cuando no es la que las personas que acuden desean recibir o es contraria a sus creencias sobre el programa.

En general el nombramiento del personal responsable no tiene la competencia inicial para la atención efectiva a los usuarios del programa o para adultos mayores que van en busca de información. Según la manifestación de algunos, eso es algo que tuvieron que aprender en función a sus actividades y por una autoevaluación de su atención.

Se recomienda la contratación de personal formado como trabajadores sociales o alguna experiencia en programas o proyectos con enfoque de derechos. De igual forma la capacitación y formación de los recursos humanos de las municipalidades en temas como comunicación asertiva y orientada a resultados, habilidades blandas y enfoque de derechos, puede ayudar a lograr mayor empatía y calidez en la atención, con el fin de mejorar el acceso efectivo y con dignidad a la información referente al subsidio.

V. Coalición interinstitucional

La naturaleza del programa en términos de involucramiento de varias instituciones requiere una coordinación y comunicación más ágil, en algunos casos. Las relaciones de la municipalidad y el ministerio de hacienda se dan de buena forma en general ya que cada municipalidad cuenta con una referente en cargada. Sin embargo, esta cooperación se pierde con otras instituciones que tienen roles claves en la implementación del programa.

Se señala así la necesidad de fortalecer, si existe y mejorar en caso de no existir, la relación y comunicación con el correo paraguayo en primer lugar, ya que existen varios casos donde hay problemas en esta coordinación, que terminan costando tiempo a los beneficiarios.

Otra instancia que necesita estar en especial coordinación con las municipalidades dados los últimos sucesos y la forma en que se dieron los casos de estafa, es la unidad

especializada de delitos informáticos. A modo de lograr protocolos de prevención y denuncia en estos casos.

Una alianza a explorar que podría ser beneficiosa en termino de las necesidades de comunicación del programa, es con la TV Paraguay, que podría ofrecer producción de materiales como difusión de las varias informaciones que se ven necesarias a lo largo de esta indagación.

VI. Monitoreo

El monitoreo es una herramienta útil para exclusión de los que se benefician sin ser sujetos del subsidio, pero en el momento del monitoreo puede que la persona mayor no esté en el lugar por motivos diversos y se puede cometer una injusticia al bloquear la tarjeta. El desbloqueo es posible recurrir, pero para ser retornada la tarjeta el trámite es largo y el cobró no es retroactivo, dejando de percibir el cobro unos meses, que como señalamos es perjudicial para el ingreso y la dignidad de las personas.

Se recomienda mejorar los protocolos de monitoreo para poder mejorar el asertividad en la exclusión, así como la posibilidad de el cobro retroactivo en caso de que la exclusión se halla realizado de manera incorrecta.

VII. Mayor celeridad en procesos

Es recomendable encontrar mecanismos sostenibles con los recursos existentes, que hagan posible una mayor celeridad en todos los tramites referentes al programa, desde la inscripción hasta el censo, así como los bloqueos/desbloqueos de tarjetas, deberían ser en lo posible realizados de una manera más ágil y que conlleve menos tiempo, ya que estos repercuten 100% en la calidad de vida de los beneficiarios.

Anexo 1 Dimensiones de las variables operacionales

Guía de entrevista para beneficiarios del programa	
Dimensión	Preguntas guía
Entorno	Con cuantas personas vive, que relación tiene con las personas con las que vive (parentesco o no), hace cuanto vive ahí, que condiciones básicas tiene.
	¿Trabajan, en qué? O que hacen?
Acceso a la información e implementación	Como llego la información de la pensión, que sabes sobre la pensión, de donde viene y porque? sabes quienes acceden?
	quien te inscribió? ¿Sabes cuándo? Hubo dificultades?
	Hace cuanto recibís la pensión?
	¿Sabes del censo, como fue en tu caso? ¿Cuánto tardo? En que se puede mejorar?
	¿Tuviste vos o tu familia que renunciar a otro subsidio para acceder a este? ¿Sabes a cuál? Que te parece?
Autonomía en manejo de la pensión	¿Sabes usar tu tarjeta de débito? Quien te enseñó?
	Quien maneja tu tarjeta?
	¿Cómo recibís el dinero? ¿Cada cuánto?
Utilización de la pensión	En que gastas tu pensión?
	Antes de la pensión como cubrías esos gastos?
	¿Cambio algo en tu vida diaria desde que recibís la pensión?
	¿El cobro llega en fecha? ¿Alguna vez no te llego? Sabes porque?
Guía de entrevista para encargados municipales del programa	
Dimensión	Preguntas guía
Acceso a la información	¿Hizo el municipio algo para difundir sobre la pensión? ¿Que? Y tuvo resultados?
	Cuál es el proceso para la recolección de datos de las personas que quieren acceder a la pensión?
	¿Cómo se comunica a las personas que fueron aceptadas? Y a quienes no?

	Existen campañas a nivel municipal para ampliar la cobertura de la pensión?
	Hay alguna forma de mejorar la comunicación?
Implementación	Cuáles fueron los pasos que tomaron para la implementación de la pensión?
	¿Cuál es la instancia municipal para consultas / denuncias? ¿Cuál es la experiencia que tienen con esta instancia?
Dificultades	¿Cuáles fueron las principales dificultades en la implementación?
Utilización de la pensión	Según lo que ustedes conocen, ¿en que suelen los beneficiarios gastar la pensión?

Anexo 2: Formulario de consentimiento



"Impacto del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza en Paraguay"

La presente investigación es desarrollada por el Instituto Desarrollo y tiene como objetivo relevar información sobre el proceso de entrega de la pensión a Adultos Mayores.

Consentimiento informado

Acepto participar de la presente investigación y tengo conocimiento que:

1. En ningún momento los nombres de los participantes serán divulgados, es decir, será preservada la identidad de los mismos. La entrevista será grabada si el entrevistado lo consiente.
2. En cualquier momento pueden solicitar más informaciones sobre esta investigación.
3. La participación en la investigación es enteramente voluntaria. Todos y cualquiera de los participantes pueden desistir en cualquier momento.
4. Los procedimientos de esta investigación serán conducidos en conformidad con las normas éticas internacionales para la realización de investigaciones de este tipo.

Se solicita su respuesta para continuar o no con la participación en este estudio

Si estoy de acuerdo

No estoy de acuerdo

Si ha estado de acuerdo en participar por favor responda a cada una de las preguntas propuestas con la mayor sinceridad posible, la entrevista llevará alrededor de 40 minutos. Agradecemos el apoyo que está brindando al participar de este estudio.

Firma.....

Nombre y Apellido: Edad:

Nº de Cédula de Identidad Fecha: