

# EFECTOS DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS PARA ADULTOS MAYORES EN SITUACIÓN DE POBREZA EN PARAGUAY

Este proyecto es cofinanciado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-CONACYT con recursos del FEEI

## **EQUIPO TÉCNICO DEL PROYECTO**

### **Investigador principal**

José Molinas Vega

### **Investigador Asociado**

Alain De Janvry  
Elizabeth Sadoulet  
Wildo González

### **Investigadores en formación**

Marcos Martínez  
Daniel Ruiz

### **Director del Proyecto**

Jorge Chamorro

### **Colaboradores**

Oscar Barboza  
Camila Núñez

Asunción, Paraguay  
Noviembre 2021



# **EFFECTOS DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS PARA ADULTOS MAYORES EN SITUACIÓN DE POBREZA EN PARAGUAY**

**Código del Proyecto**  
PINV18-980

**Institución Beneficiaria**  
Instituto Desarrollo

# ÍNDICE GENERAL

RESUMEN EJECUTIVO	11
INTRODUCCIÓN	14
1. OBJETIVOS DEL PROYECTO	16
1.1. OBJETIVO GENERAL	16
1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	16
2. MARCO TEÓRICO	17
2.1. REVISIÓN DE LA LITERATURA	17
2.2. SISTEMA DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA	20
2.3. PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN AMÉRICA LATINA	22
2.3.1. Uruguay	25
2.3.2. Argentina	26
2.3.3. Chile	27
2.4. PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN PARAGUAY	29
2.4.1. Evolución	29
2.4.2. Pensión Alimentaria para Adultos Mayores	31
3. MATERIALES Y MÉTODOS	39
3.1. METODOLOGÍA CUALITATIVA	39
3.2. METODOLOGÍA CUANTITATIVA	40
3.2.1. Descripción de Datos	45
4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN	48
4.1. RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS	48
4.1.1. Acceso a la información	48
4.1.2. Implementación	49
4.1.3. Entrega de tarjetas de débito	52
4.1.4. Autonomía en manejo de la pensión	53
4.1.5. Utilización de la pensión	54
4.1.6. Dificultades	55

4.2. RECOMENDACIONES EN BASE A LAS ENTREVISTAS	56
4.2.1. Unidad de Adultos mayores ligada a la gestión Municipal	57
4.2.2. Instructivos e información sobre procesos	57
4.2.3. Capacitación de funcionariado y entrega de información a beneficiarios	58
4.2.4. Coalición interinstitucional	59
4.3. IMPACTO DEL PROGRAMA DE PENSIONES ADULTOS MAYORES	59
4.3.1. Análisis de discontinuidades	60
4.3.2. Mercado del trabajo: ingresos laborales familiares per cápita	64
4.3.3. Indicadores de condición social	80
5. CONCLUSIONES E IMPLICANCIAS DE POLÍTICAS	84
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	86
7. ANEXOS	90

# ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 2.1.</b> Pensionados no contributivos sin considerar el programa de pensión a adultos mayores.	30
<b>Figura 2.2.</b> Evolución de cantidad de beneficiarios del programa de adultos mayores por año de ingreso.	33
<b>Figura 2.3.</b> Beneficiarios activos por año de ingreso.	34
<b>Figura 2.4.</b> Relación entre sexos de beneficiarios activos.	34
<b>Figura 2.5.</b> Evolución de cantidad de beneficiarios pertenecientes a comunidades indígenas según año de ingreso.	35
<b>Figura 2.6.</b> Participación de beneficiarios de comunidad indígena por años de ingreso.	35
<b>Figura 2.7.</b> Transferencias totales del programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores por año, periodo 2010-2020.	36
<b>Figura 2.8.</b> Gastos del programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores como porcentaje del PIB, periodo 2010-2020.	37
<b>Figura 2.9.</b> Transferencias del programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores por departamento, año 2020.	37
<b>Figura 2.10.</b> Beneficiarios del programa de Pensiones Alimentarias para Adultos Mayores en relación con la población de 65 años y más.	38
<b>Figura 3.1.</b> Resultados gráficos de test de manipulación de muestra.	44
<b>Figura 4.1.</b> Resultados de la estimación en ingresos familiares per cápita en el total de la muestra.	60
<b>Figura 4.2.</b> Resultados de la estimación en ingresos familiares per cápita según sexo del beneficiario.	61
<b>Figura 4.3.</b> Resultados de la estimación en ingresos familiares per cápita según área de residencia.	62
<b>Figura 4.4.</b> Resultados de la estimación en ingresos familiares per cápita según principal idioma utilizado en el hogar.	63

<b>Figura 4.5.</b> Resultados de la estimación de ingresos familiares laborales per cápita.	64
<b>Figura 4.6.</b> Resultados de la estimación de ingresos familiares laborales per cápita según sexo.	65
<b>Figura 4.7.</b> Resultados de la estimación de ingresos familiares laborales per cápita según área de residencia.	66
<b>Figura 4.8.</b> Resultados de la estimación de ingresos familiares laborales per cápita según principal idioma utilizado en el hogar.	67
<b>Figura 4.9.</b> Resultados de la estimación de horas semanales promedio trabajadas por familiares.	68
<b>Figura 4.10.</b> Resultados de la estimación de horas semanales promedio trabajadas por familiares, según sexo.	68
<b>Figura 4.11.</b> Resultados de la estimación de horas semanales promedio trabajadas por familiares, según área de residencia.	70
<b>Figura 4.12.</b> Resultados de la estimación de horas semanales promedio trabajadas por familiares, según principal idioma utilizado.	70
<b>Figura 4.13.</b> Resultados de la estimación de número de personas ocupadas.	72
<b>Figura 4.14.</b> Resultados de la estimación de número de personas ocupadas, según sexo.	73
<b>Figura 4.15.</b> Resultados de la estimación de número de personas ocupadas, según zona de residencia.	74
<b>Figura 4.16.</b> Resultados de la estimación de número de personas ocupadas, según principal idioma del hogar.	75
<b>Figura 4.17.</b> Resultados de la estimación en horas semanales promedio trabajadas por el beneficiario.	76
<b>Figura 4.18.</b> Resultados de la estimación en horas semanales promedio trabajadas por el beneficiario, según sexo.	77

<b>Figura 4.19.</b> Resultados de la estimación en horas semanales promedio trabajadas por el beneficiario, según área de residencia.	78
<b>Figura 4.20.</b> Resultados de la estimación en horas semanales promedio trabajadas por el beneficiario, según idioma predominante en el hogar.	79
<b>Figura 4.21.</b> Resultados la de estimación de asistencia de la familia a centro de salud.	80
<b>Figura 4.22.</b> Resultados la de estimación de asistencia de la familia a centro de salud, según sexo.	81
<b>Figura 4.23.</b> Resultados la de estimación de asistencia de la familia a centro de salud, según área de residencia.	82
<b>Figura 4.24.</b> Resultados la de estimación de asistencia de la familia a centro de salud, según idioma predominante.	83

# ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 2.1.</b> Programas obligatorios de seguridad del ingreso en la vejez, por país y tipo.	21
<b>Tabla 2.2.</b> Programas de pensiones no contributivas en América Latina.	23
<b>Tabla 2.3.</b> Cantidad de beneficiarios activos del programa de pensión alimentaria para adultos mayores, por departamento.	32
<b>Tabla 2.4.</b> Total de beneficiarios del Programa Pensiones Alimentarias para Adulto Mayores y población de 65 años o más, periodo 2010-2020.	38
<b>Tabla 3.1.</b> Matriz de selección.	42
<b>Tabla 3.2.</b> Número de beneficiarios por hogar.	43
<b>Tabla 3.3.</b> Características generales de individuos y entorno familiar, muestra total.	46
<b>Tabla 3.4.</b> Características generales de individuos y entorno familiar, muestra reducida.	47



---

## RESUMEN EJECUTIVO

La inseguridad financiera que sufre la población mayor se ha vuelto una problemática social prioritaria de los gobiernos en tiempos recientes. La manera tradicional de cubrir los riesgos financieros asociados al envejecimiento es a través de pensiones contributivas, financiadas por impuestos al ingreso laboral y/o contribuciones individuales. En los países en desarrollo, la baja cobertura de este tipo de sistemas limita su potencial para afrontar la pobreza y la inseguridad financiera de la población mayor. Este problema es de particular relevancia en América Latina y el Caribe, dado que se prevé un envejecimiento de la población en las próximas décadas. Ante la actual insostenibilidad de estos sistemas, una propuesta que ha ganado tracción es la de otorgar pensiones no contributivas a personas de edad avanzada.

Paraguay introdujo un sistema no contributivo de pensiones en el 2009, conocido coloquialmente con el nombre de Adultos Mayores. Este programa constituye una de las políticas sociales más relevantes a nivel país. El beneficio consiste en una transferencia mensual equivalente al 25% del salario mínimo, Gs. 572.309 (o USD 83 al mes de septiembre del 2021). Además, el programa cuenta con 237.566 beneficiarios activos, lo cual corresponde a más del 47% de la población de 65 años o más a nivel nacional. Debido a la creciente importancia de las pensiones no contributivas, tanto en Paraguay como el resto de América Latina, la evaluación rigurosa de este tipo de programas resulta trascendental para generar evidencia que contribuya al conocimiento general del impacto de estos.

La presente investigación utiliza un diseño de regresión discontinua para obtener información de tipo causal sobre cómo la pensión incide en variables de resultado beneficiarios y sus familias. Este diseño constituye una de las estrategias no experimentales más verosímiles para el análisis de los efectos causales sin una asignación aleatoria. Para el análisis, se utilizaron microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) del año

---

2016 al 2020. Siguiendo los criterios de elegibilidad del programa, se seleccionaron a todos aquellos hogares con individuos elegibles para el programa. La muestra analizada está constituida por personas declaradas por bajo la línea de pobreza, tomando como un proxy del índice de calidad de vida de adultos mayores (ICV-AM).

La regresión discontinua es utilizada cuando la elegibilidad de un tratamiento está determinada por alcanzar o no un valor. En el caso del programa Adultos Mayores, el criterio de selección clave es la condición de edad mayor o igual a 65 años. El procedimiento consiste en comparar variables de resultado entre las observaciones cercanas al valor de corte, teniendo en cuenta que solo uno de estos grupos es elegible para recibir el programa. El grupo que se encuentra por debajo del corte constituye el grupo de control, y las observaciones que superan el corte corresponden al tratamiento. Se espera que ambos grupos sean en promedio idénticas en sus características observables y no observables, excepto por su participación en el programa. Por lo tanto, las diferencias en las variables de resultado entre esos grupos deben haber sido causadas por el programa.

Los resultados del análisis indican que el programa “Adultos Mayores” incrementa el ingreso laboral familiar de los beneficiarios en una cuantía superior al de la transferencia recibida. Este hallazgo sugiere la existencia de un efecto multiplicador. Sin embargo, considerando el mercado de trabajo, no se encontraron efectos concluyentes en cuanto a las horas trabajadas del beneficiario o los miembros de la familia, ni en el número de personas ocupadas del hogar. Por lo tanto, la evidencia cuantitativa no resulta suficiente para explicar el mecanismo por el cual se da el efecto multiplicador de la transferencia.

---

Sin embargo, en base a las entrevistas realizadas, se identificaron indicios de que la transferencia libera recursos para realizar inversiones económicas que aumentan los ingresos laborales. Si las familias no recibieran la transferencia, tendrían que cubrir ciertos gastos de los adultos mayores con recursos propios. Al liberar esos recursos, las familias pueden realizar inversiones productivas. Además, considerando que una gran mayoría de estas familias se encuentra en el sector informal de bajo equilibrio, estas inversiones tienen un gran potencial de aumentar la productividad del trabajo, y con ello, el ingreso laboral.

Los resultados de esta investigación indican que una política social bien implementada, como el programa de pensiones para adultos mayores, también puede representar una buena política económica. La posible presencia del efecto multiplicador de una transferencia en el marco de un programa de pensiones con contributivas constituye un elemento hasta ahora desconocido en nuestra caja de herramientas de política económica. Además de ser un elemento de protección social, este tipo de transferencias puede aumentar la productividad de los sectores vulnerables, catalizando ingresos labores que de otra manera no se hubiesen dado. Entonces, la recomendación central para los tomadores de decisiones es tener en cuenta esta herramienta al momento de diseñar políticas económicas.

---

## INTRODUCCIÓN

La inseguridad financiera que sufre la población mayor se ha vuelto una problemática social prioritaria de los gobiernos en tiempos recientes. La manera tradicional de cubrir los riesgos financieros asociados al envejecimiento es a través de pensiones contributivas, financiadas por impuestos al ingreso laboral y/o contribuciones individuales (Holzmann, Robalino & Takayama, 2009). En los países en desarrollo, la baja cobertura de este tipo de sistemas limita su potencial para afrontar la pobreza y la inseguridad financiera de la población mayor, en parte por la alta informalidad que dificulta su implementación (McKinnon & Sigg, 2006).

Este problema es de particular relevancia en América Latina y el Caribe, dado que se prevé un envejecimiento de la población en las próximas décadas. Al 2010, la cobertura de los sistemas contributivos de pensiones en la mitad de los países latinoamericanos no superaba el 30% de la población económicamente activa (Rofman, Apella & Veza, 2015). Sin embargo, la OCDE, el BID y el Banco Mundial (2014) estiman que, para el 2050, entre 63 y 83 millones de latinoamericanos estarán en riesgo de no recibir una pensión adecuada, a no ser que se reformen los sistemas actuales y se incremente el empleo formal.

Ante la actual insostenibilidad de estos sistemas, una propuesta que ha ganado tracción en América Latina y el Caribe es la de otorgar pensiones no contributivas a personas de edad avanzada. Estas pensiones terminan aportando no solo a la calidad de vida del adulto mayor, sino también a la de los otros miembros de su hogar, pues los libera de la responsabilidad de tener que hacer frente a los riesgos financieros que acarrea el envejecimiento. Bosch, Melguizo & Pages (2013) argumentan que, en el corto plazo, estos programas pueden ser la única forma de aumentar efectivamente la cobertura de pensiones en países con cobertura baja. De acuerdo con los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021), en América Latina se registran un total de 41 programas de pensiones no contributivas que se implementan o se han implementado desde el siglo XX.

Paraguay introdujo un sistema no contributivo de pensiones en el 2009, conocido coloquialmente con el nombre de Adultos Mayores. La Ley N° 3728/09 otorga el derecho a recibir una pensión a todas las personas de 65 años o más, nacionales y residentes

---

en el país, que no perciban otro beneficio de seguridad social o ingreso público o privado y que se encuentren en situación de pobreza, midiéndose esta última condición a través del Índice de Calidad de Vida - Adultos Mayores (ICV-AM) (Bruno, 2017). El beneficio consiste en una transferencia mensual equivalente al 25% del salario mínimo, actualmente Gs. 572.309 (o USD 83 al mes de septiembre del 2021), cerca de la mediana del ingreso per cápita rural del país (620.855). Según el Ministerio de Hacienda, a agosto 2021, Adultos Mayores contaba con 237.566 beneficiarios activos. De acuerdo con proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística, esto corresponde a más del 47% de la población de 65 años o más a nivel nacional.

Debido a la creciente importancia de las pensiones no contributivas, tanto en Paraguay como el resto de América Latina, la evaluación rigurosa de este tipo de programas resulta trascendental para generar evidencia que contribuya al conocimiento general del impacto de estos. Las evaluaciones de impacto de programas sociales como las pensiones no contributivas utilizan distintos métodos: no experimentales, cuasi experimentales y experimentales, cada grupo de un nivel más riguroso que el anterior. Debido a que un diseño de tipo experimental se debe hacer ex ante, la mejor opción para evaluar un programa después de que haya sido implementado es emplear un método cuasi experimental.

La presente investigación plantea obtener información de tipo causal sobre cómo la pensión incide en variables de resultado de los hogares, los beneficiarios y los individuos que viven con un beneficiario. Para ello, se utiliza un diseño de Regresión Discontinua (RD), el cual se enmarca en los métodos cuasiexperimentales. Los resultados obtenidos serán de utilidad para ampliar y complementar la evidencia obtenida mediante estudios experimentales realizados al programa de Adultos Mayores en Paraguay. Además, se contribuirá a la literatura existente sobre los efectos de las pensiones no contributivas.

El presente documento se encuentra estructurado en cinco secciones. Primeramente, se enuncian los objetivos generales y específicos del proyecto. Seguidamente, se presenta el marco teórico, en donde se expone la revisión de literatura que sustenta esta investigación. En la tercera sección, se describe la metodología cualitativa y cuantitativa utilizada para el análisis. En la cuarta sección, se discuten los resultados obtenidos. Por último, se presentan las conclusiones e implicancias de política derivadas del análisis.

---

# 1. OBJETIVOS DEL PROYECTO

## 1.1. Objetivo general:

Analizar, evaluar y cuantificar el impacto del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza en Paraguay, establecida en la Ley N° 3728/09. 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

## 1.2. Objetivos específicos:

- Describir el contexto histórico y los efectos de programas de pensiones no contributivas a nivel nacional y regional.
- Analizar, desde el punto de vista económico, la implementación del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza en Paraguay como política de Estado.
- Modelar, estimar y analizar los efectos del programa en Paraguay en años recientes.
- Contribuir a la bibliografía relacionada a la modelación y estimación de los efectos de programas de pensiones no contributivas a través de evaluaciones de impacto rigurosas.

---

## 2. MARCO TEÓRICO

### 2.1. Revisión de la literatura

La literatura económica ha encontrado efectos positivos de las pensiones no contributivas sobre indicadores clave del hogar. Según Martínez (2004), BONOSOL, en Bolivia, causó un incremento en el consumo de los hogares, especialmente en los hogares rurales en pobreza, donde el consumo de alimentos aumentó en más de 1,5 veces el tamaño de la pensión, sugiriendo que la transferencia permitió inversiones del tipo productivo que generaron un efecto multiplicador. Galiani, Gertler & Bando (2016) y Bando, Galiani & Gertler (2016) descubrieron aumentos similares en el consumo, causados por pensiones no contributivas en México y Perú, del 23% y 40%, respectivamente. Por otro lado, Martínez, Pérez & Tejerina (2015) estudiaron la Pensión Universal Básica en El Salvador y encontraron que el hecho de recibirla reduce la probabilidad de que un hogar esté en pobreza extrema en 26 puntos porcentuales.

Otros estudios han demostrado que estas pensiones mejoran la calidad de vida de los beneficiarios. En El Salvador, el recibir una pensión reduce las actividades laborales de los beneficiarios en un 50%, lo que sugiere que sienten una menor necesidad de trabajar a su avanzada edad (Martínez et al., 2015). Salinas-Rodríguez, Torres-Pereda, Manrique-Espinoza, Moreno-Tamayo & Solís (2014) encontraron que el programa mexicano 70 y más redujo síntomas de depresión y aumentó indicadores de empoderamiento en los beneficiarios. También en México (Galiani et al., 2016) y en Perú (Bando et al., 2016) se registraron descensos significativos en la proporción de beneficiarios asalariados y en el puntaje de beneficiarios en una Escala de Depresión Geriátrica.

A su vez, se ha estudiado cómo las pensiones no contributivas influyen en otros miembros del hogar. En El Salvador, la asistencia escolar de jóvenes de 11 a 18 años que viven con un beneficiario se incrementó en 6 puntos porcentuales, sugiriendo que se contribuye al desarrollo de capital humano de generaciones siguientes (Martínez et al., 2015). De forma similar, Carvalho (2008) concluyó que las pensiones en Brasil tienen efectos positivos sobre la matriculación escolar de niñas que residen con un beneficiario. Sobre el programa sudafricano, Duflo (2003) des-

---

cubrió efectos positivos intergeneracionales en el ámbito nutricional. Por su parte, Bertrand (2003) encontró una disminución en las horas de trabajo de adultos jóvenes que viven con un beneficiario, mientras que Ardington, Case & Hosegood (2009) argumentaron que, al tener en cuenta a los adultos que migraron de estos hogares, en realidad las horas de trabajo de estos individuos aumentan. Edmonds, Mammen & Miller (2004) apoyan la teoría de que el recibir una pensión altera la composición del hogar, también basándose en el contexto sudafricano.

Evaluaciones de este tipo también han ofrecido una mayor perspectiva sobre la composición y el proceso de toma de decisiones en los hogares. Siguiendo el ejemplo de Sudáfrica, Duflo (2003) concluyó que se daba un impacto intergeneracional solamente cuando la beneficiaria de la pensión era mujer, y que beneficiaba desproporcionadamente a las niñas. Bertrand (2003) también encontró resultados con sesgos de género: la caída en oferta laboral se hizo mayor cuando la beneficiaria era mujer. Estos resultados apoyan la teoría de que no todos los miembros de un hogar manejan las mismas preferencias y que las decisiones de consumo dentro del mismo dependen del origen de los ingresos.

En Paraguay, para Programa de Pensiones Alimentarias para Adultos Mayores, el Ministerio de Hacienda de Paraguay ha argumentado a favor de la efectividad de este programa empleando técnicas de simulación no causales. En este sentido, una evaluación realizada por el Ministerio de Hacienda (2012) a los ingresantes de la cohorte 2010 afirma que el programa impactó positivamente en la percepción de bienestar de los beneficiarios. Al respecto, los resultados indican que el programa contribuyó a reducir la participación laboral, redujo la incidencia de enfermedades y aumentó la disponibilidad de seguro de salud. También se destacan efectos positivos en el bienestar subjetivo y la calidad de vida de los beneficiarios. Por su parte, Giménez et al. (2017) concluyen que, de entre las intervenciones fiscales del gobierno, Adultos Mayores es la que logra una mayor reducción del coeficiente Gini, lo que la hace la más igualadora.

A su vez, Ovando (2018) indica que el programa tiene un efecto positivo en la reducción de la condición de pobreza de los beneficiarios y que dicho efecto es superior para las mujeres. En ese sentido comenta que, si bien no se observa un impacto significativo en los ingresos per cápita mensuales, existe un cambio en la composición de los mismos. Esto se explica por la disminución

---

en la probabilidad de participar en el mercado laboral, lo que provoca una reducción en los ingresos laborales que es proporcional al incremento de los ingresos generados por la pensión.

Asimismo, Bruno (2018) afirma que el programa contribuyó positivamente a proteger a los beneficiarios contra la pobreza. Al respecto, a través de la simulación de un escenario de quita de beneficios, estableció que, por un lado, en ausencia del programa la pobreza en la población beneficiaria aumentaría del 24,5% al 57,1% mientras que por otro lado la pobreza extrema pasaría del 1,2% al 17,6%. Finalmente, el autor también resalta los efectos positivos en la movilidad económica, donde los beneficiarios logran ascender en el cuartil de ingresos a consecuencia de la pensión recibida.

Recientemente, en el año 2019, Innovations for Poverty Actions (IPA) buscó brindar evidencia cuantitativa sólida respecto al impacto en el bienestar de los beneficiarios del programa “Pensión Alimentaria para Adultos Mayores”. Este estudio lo hicieron a través de una evaluación experimental donde se utilizó el método de ensayo aleatorizado controlado (RCT, por sus siglas en inglés) con diseño estratificado usando como estratos el género del beneficiario y el área de residencia. En él consideraron nueve dimensiones para evaluar el bienestar de los beneficiarios y obtuvieron los siguientes resultados principales:

- El programa incrementa los ingresos del hogar en total y los ingresos per cápita del hogar.
- Se evidenció reducción de la tasa de pobreza y de pobreza extrema en los hogares de beneficiarios en 20 puntos porcentuales y 28 puntos porcentuales, respectivamente.
- Existen mejoras en todas las dimensiones de bienestar subjetivo: incrementa la habilidad cognitiva de los beneficiarios, reducen su depresión, incrementan la satisfacción con su condición actual, su empoderamiento, su bienestar subjetivo económico y su autoestima. Habiendo un incremento general en su bienestar de 0,43 desviaciones estándar respecto al grupo de control.
- Se encontró reducción en la prevalencia de molestias de salud (5 puntos porcentuales), de enfermedades crónicas (3 puntos porcentuales) y enfermedades agudas (5 puntos porcentuales).
- Disminuyen las dificultades en las tareas diarias y en las

---

tareas de moderada dificultad que realizan los beneficiarios.

- Se evidenció efectos heterogéneos distinguiendo por género o por área al beneficiario. En este contexto se mostró mayores impactos en los ingresos del hogar con beneficiarios hombres y un efecto positivo en los ingresos labores de los hogares rurales mientras que el efecto en hogares urbanos es negativo.

## **2.2. Sistema de pensiones en América Latina**

En América Latina, se cuenta con sistemas de protección social que pueden clasificarse en seguridad social y en asistencia social. El sistema de seguridad social se refiere a los programas de tipo contributivo que aseguran a las personas contra la interrupción o pérdida del poder adquisitivo. Este sistema se desarrolla generalmente mediante pagos para reemplazar al menos una parte de los ingresos perdidos como resultado de la vejez, discapacidad o la muerte, así como por enfermedad y maternidad, lesiones laborales, desempleo o a través de servicios de hospitalización, atención médica y rehabilitación. Mientras que el sistema de asistencia social es de tipo no contributivo y otorga prestaciones monetarias y no monetarias durante la vejez mediante programas de asistencia social. Por otro lado, ciertos países cuentan con otros tipos de programas como el que se otorga principalmente a través de proveedores de servicios financieros, mediante cuentas individuales (Social Security Administration (SSA), 2020)

Tanto los programas de tipo contributivo como los no contributivo cuentan con dos enfoques. De esta forma, en el sistema de seguridad social se tiene la pensión contributiva a tarifa plana, que se trata de un monto de pensión que es independiente de los ingresos, y la pensión contributiva relacionada a los ingresos. Ambos se financian con contribuciones de impuestos sobre la nómina de empleados, empleadores o ambos. En lo que respecta a la cobertura de la asistencia social, pueden darse como pensión universal no contributiva y la pensión no contributiva basada en los recursos. La primera se trata de una pensión pagada a las personas elegibles que se basa principalmente en la residencia y no en los ingresos o medios financieros y en la segunda los beneficios se basan en una comparación de los ingresos o recursos de una persona con una medida estándar. Estas, generalmente se financian a través de contribuciones gubernamentales,

sin contribuciones de empleadores o empleados. En América del Sur son más comunes las pensiones contributivas relacionada a los ingresos y la pensión no contributiva basada en los recursos (Tabla 2.1) (SSA,2020).

PAIS	CONTRIBUTIVO		NO CONTRIBUTIVO		CUENTAS INDIVIDUALES
	Pensión contributiva de tarifa plana	Pensión contributiva relacionada con los ingresos	Pensión no contributiva basada en los recursos	Pensión universal no contributiva	
ARGENTINA	aX	aX	X		
BOLIVIA				X	bX
BRASIL		X	X		
CHILE		cX	X		bX
COLOMBIA		X	X		
CUBA		X	X		bX
ECUADOR		X	X		
PARAGUAY		X	X		
PERÚ		X	X		bX
URUGUAY		X	X		
VENEZUELA	X		X		

- a. La fórmula de beneficios contiene un componente de tarifa plana, así como un elemento basado en ganancias o años de cobertura.
- b. El gobierno proporciona una pensión mínima garantizada.
- c. El sistema de seguro social relacionado con los ingresos está cerrado a nuevos participantes y se está eliminando gradualmente.

**Fuente:** Elaboración propia con base en SSA (2020)

Estudios revelan que, en América Latina, a partir de la década de 1950, se han desarrollado de forma masiva los programas de seguridad social, pero, a pesar de eso pocos países de la región han logrado gran alcance. En este sentido, una buena parte de la población que se encuentra protegida por la seguridad social ha logrado esta condición a través de su participación en el mercado laboral formal. Estos modelos adoptados por los países establecen las disposiciones necesarias para que los trabajadores y sus familiares estén protegidos ante los principales riesgos sociales. Sin embargo, la región ha tenido una baja cobertura de los sistemas contributivos debido a que una gran proporción

---

de la población realiza actividades informales o están fuera del alcance de los programas de seguridad social tradicionales (Oliveri, 2016).

Es de destacar también que, en la región se presenta el llamado “proceso de envejecimiento” que implica numerosos desafíos en el diseño de políticas para satisfacer las necesidades de salud y de consumo de las personas de mayor edad. En América Latina y el Caribe, según Chackiel (2006), el proceso de envejecimiento de la población se ha experimentado por las grandes transformaciones en la estructura por edad de la población que surgieron desde la década de los 60, en la manera que la población relativamente joven pasaba a conformar las sociedades envejecidas. Adicionalmente, expuso que este proceso es relativamente acelerado comparado al que han vivido los países hoy en día desarrollados.

Esta situación de baja cobertura de los sistemas de protección social en la región, así como, el envejecimiento acelerado de la población llevó a los organismos internacionales a crear debates a favor de dar mayor protección a los grupos vulnerables. La discusión de estos desafíos relacionados a la protección social ayudó a que los países incorporen ciertas políticas a su agenda pública como la creación de programas de asistencia social o la flexibilización de las condiciones de acceso a estos programas. De ahí que los sistemas de asistencia social, es decir, las pensiones no contributivas, tienen como fin atender a los adultos mayores desprotegidos por la seguridad social contributiva y, adicionalmente, buscan reducir la pobreza en esta etapa de la vida.

### **2.3. Pensiones no contributivas en América Latina**

Como se mencionó anteriormente, estos programas de asistencia social generalmente se presentan como programas basados en los recursos. En este tipo de programas para la elegibilidad de los beneficiarios se miden los recursos individuales o familiares contra un estándar calculado generalmente basado en las necesidades de subsistencia. Esta prueba de medios difiere considerablemente de un país a otro. Adicionalmente, la cantidad y el tipo de prestaciones son establecidas por ley de acuerdo con lo considerado en cada país. Es de destacar que sólo los solicitantes que satisfacen la prueba de medios acceden a los beneficios del programa. Los programas basados en los recursos se

aplican a las personas que no tienen un empleo cubierto o cuyos beneficios bajo los programas relacionados con el empleo, junto con otros recursos individuales o familiares, son inadecuados para satisfacer las necesidades especiales o de subsistencia.

En América Latina, se registran un total de 41 programas de pensiones no contributivas que se implementan o se han implementado desde el siglo XX (Tabla 2.2). El programa más antiguo de la región es el de Uruguay, denominado Pensiones no contributivas por vejez e invalidez y se inició en el año 1919. Este programa ha marcado un importante precedente histórico orientando el diseño de sistemas de protección al envejecimiento en la región. De esta forma, otros países de América Latina han implementado programas similares, específicamente en América del Sur se puede mencionar a Argentina que en 1948 crea el Programa de Pensiones no Contributivas y Chile un poco más adelante, en 1975 implementa el Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS) (Naciones Unidas, 2021).

**Tabla 2.2.** Programas de pensiones no contributivas en América Latina

Año inicio	Año fin	Programa	País
1919		Pensiones no contributivas por vejez e invalidez	Uruguay
1948		Programa de Pensiones no Contributivas	Argentina
1970		Non-Contributory Pension	Bermudas
1972		Old-age Non-Contributory Pension	Bahamas
1972		Asistencia por Invalidez / Invalidity Assistance	Bahamas
1974		Régimen no contributivo de pensiones por monto básico	Costa Rica
1975	2008	Pensiones Asistenciales	Chile
1979		Régimen de Asistencia Social	Cuba
1982		Non-Contributory Old-Age Pension	Barbados
1993		Old-age Assistance Programme	Antigua y Barbuda
1993		Previdência Rural	Brasil
1994		Pensión para adultos mayores (Universal)	Guyana

1996		Benefício de Prestação Continuada	Brasil
1997	2007	Bonosol "Bono Solidario"	Bolivia (Estado Plurinacional de)
1997		Bono de Asistencia por Discapacidad (Disability Assistance Grant)	Trinidad y Tabago
1998		Non-Contributory Assitance Pension	San Cristóbal y Nieves
1998		Non-contributory Assistance Age Pension	San Vicente y Las Granadinas
1999		Pobreza y Discapacidad	Costa Rica
2001		Pensión Alimentaria para personas mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México	México
2001		Pensión de Ciudadanos Mayores (ex Pensión para Adultos Mayores)	Trinidad y Tabago
2003		Non-Contributory Pension Program	Belice
2003	2012	Programa de Protección Social al Adulto Mayor (2003)	Colombia
2003		Pensión para Adultos Mayores y Pensión personas con Discapacidad (Complemento del Bono de Desarrollo Humano)	Ecuador
2005		Aporte Económico del Adulto Mayor	Guatemala
2007	2018	Pensión para Adultos Mayores (ex-Programa 70 y más) (2007-2018)	México
2008		Renta Universal de Vejez "Renta Dignidad"	Bolivia (Estado Plurinacional de)
2008		Pensión Básica Solidaria (ex-PASIS)	Chile
2009		People's Benefit Program	Antigua y Barbuda
2009		Nuestros Mayores Derechos	El Salvador
2009		120 a los 65: Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores	Panamá
2009		Pensión Alimentaria Para Adultos Mayores en Situación de Pobreza	Paraguay
2010		Bono Joaquín Gallegos Lara	Ecuador

2011		Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65"	Perú
2011		Gran Misión en Amor Mayor	Venezuela (República Bolivariana de)
2012		Programa Colombia Mayor	Colombia
2013		Renta Solidaria	Bolivia (Estado Plurinacional de)
2013		Programa de Ángel Guardián	Panamá
2016		Pensión Universal para el Adulto Mayor	Argentina
2017		Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza – CONTIGO	Perú
2019		Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	México
2019		Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	México

**Fuente:** Elaboración propia con base en Naciones Unidas (2021)

A continuación, se presenta una breve descripción de los programas implementados por estos países, que han desarrollado una gran trayectoria en lo que respecta a la asistencia social. Esta descripción presenta sus características generales y los resultados de ciertos estudios que evaluaron el impacto del programa.

### 2.3.1. Uruguay

El programa de Pensiones no contributivas por vejez e invalidez tiene como objetivo brindar asistencia financiera a todas aquellas personas que, por edad o enfermedad, no pueden generar ingresos y no cuentan con recursos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. Se trata de una prestación mensual, no contributiva, que se les otorga a los adultos mayores de 70 años que se encuentran en situación de vulnerabilidad económica y a personas con discapacidad. Para acceder al programa los ingresos mensuales del beneficiario por trabajo y otras fuentes no deben exceder US\$ 259,46. Además, los ingresos de los miembros de la familia, incluidos el cónyuge, hermanos, padres e hijos del beneficiario, no deben exceder ciertos límites. Adicionalmente, se aplica una prueba de activos.

---

A enero 2021, se pagan US\$ 302,81 mensuales. Esta pensión mensual se reajusta cada año en función de los cambios en el índice salarial promedio (Índice Medio de Salarios) del año anterior. Según los datos de las Naciones Unidas, el total de beneficiarios hasta el 2018 fue de 84.783 personas, esta cantidad comparada con los datos de 1990 ha incrementado en un 31%.

Si bien el programa ha experimentado muchos cambios durante su existencia, ha contribuido de manera importante a reducir la tasa de pobreza y pobreza extrema entre las personas mayores en comparación con otros países de la región. Saldain y Loenzelli (s.f.), en su estudio del programa de pensiones no contributivas afirman que el mismo tiene un alto efecto distributivo y que impacta significativamente en atenuar las situaciones de pobreza particularmente en la población de mayor edad y hogares pobres que cuenten con un integrante potencialmente beneficiario del subsidio.

### **2.3.2. Argentina**

La implementación de programas de asistencia social en Argentina se inició a mediados del siglo XX con el programa de Pensiones No Contributivas, su población objetivo son las personas que no cuenten con recursos económicos, ni trabajo formal. Este programa comprende pensiones por vejez, invalidez y para madres de 7 hijos o más. En cualquiera de las 3 situaciones, el beneficiario recibe una prestación monetaria mensual, adicionalmente, los beneficiarios y su familia están cubiertos por un plan de salud, a través del Programa de Atención Médica Integral (PAMI) o por el Programa Federal de Salud (PRO-FE).

En lo que respecta a la Pensión No Contributiva por vejez, se otorga a aquellos adultos mayores de 70 años, que no reciben ninguna otra pensión, y no tienen familiares capaces de proporcionar apoyo económico o nutricional. Adicionalmente, los beneficiarios potenciales deben cumplir con las siguientes condiciones: los ingresos y activos del beneficiario deben estar por debajo de un nivel de subsistencia, el cónyuge del beneficiario no debe estar recibiendo un seguro social o una pensión de vejez o invalidez de asistencia social y no encontrarse detenido a disposición de la Justicia. El monto de la prestación es equivalente al 70% de un haber mínimo, que a octubre del 2021 es igual a US\$ 226,46.

---

Este programa ha demostrado tener un impacto positivo en la población beneficiaria. En este sentido, Bertaranou y Grushka (2002) evaluaron cómo el programa de PNC reduce la pobreza e indigencia de los hogares receptores y concluyeron que hay cierta efectividad en la reducción de la pobreza por parte del programa PNC. Entre los resultados presentados se puede mencionar que, el programa PNC reduce la incidencia de la pobreza en los hogares receptores en un 31% y la indigencia (o pobreza extrema) en un 67%. Así también, en aquellos hogares con algún receptor de 65 años y más, el efecto sigue siendo relevante dado que la pobreza se reduce en un 5% y la indigencia en un 16%.

Cabe destacar que, desde el 2016 Argentina cuenta con otro programa de asistencia social denominado Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) destinado a Adultos mayores de 65 años o más que no cuentan con ningún tipo de jubilación o pensión. A los solicitantes se les realiza una comprobación de medios directa, que verifica que el ingreso bruto total del beneficiario en los últimos 12 meses no excede los US\$ 6530,31; el valor de sus bienes no supera cuatro veces este umbral (US\$ 26121,23); y sus gastos totales en los últimos 12 meses no superan este umbral en más del 30% (US\$ 8489,40). Los beneficiarios de las pensiones no contributivas por vejez, que otorga el Ministerio de Desarrollo Social, pueden optar por ser beneficiarios de la Pensión Universal para Adultos Mayores, siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Los receptores de la PUAM no pueden trabajar en relación de dependencia ni por su cuenta. El monto otorgado por el programa equivale al 80% del haber mínimo garantizado, que a agosto del 2021 equivale a US\$ 209,65.

### **2.3.3. Chile**

Así como en los demás países, en Chile se creó un sistema de pensiones no contributivas con el objetivo de proporcionar ingresos asistenciales a la población pobre de 65 años o más e inválidos mayores a 18 años. Este programa denominado Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS) fue creado en 1975 y consideraba prestaciones a la vejez, invalidez y la deficiencia mental. Los requisitos considerados para el PASIS Vejez eran tener 65 años o más, ser carente de recursos y no ser beneficiario del sistema de previsión social. En ese contexto, un individuo

---

carente de recurso es todo aquel que no tenga ingresos propios, o de poseerlos, sean inferiores al 50% de la pensión mínima y sujeto a la condición de que el ingreso promedio mensual del grupo familiar sea inferior a dicho monto.

Este programa se ha implementado hasta el 2008 y ha tenido un efecto significativo en la erradicación de la pobreza y la indigencia. En su trabajo sobre pensiones no contributivas en Chile, Gana (s.f.) ha evidenciado que con el subsidio de PASIS se generó una fuerte reducción en la pobreza no indigente como en la incidencia tanto para el año 1990 como 2000, que fueron sus años de análisis. Así también, la OIT afirma que en el 2002 el subsidio lograba reducir en un 69% el número de hogares indigentes entre los receptores y este importante efecto también se observa para 2003, donde este porcentaje aumentó a 80% en el caso de los indigentes. Adicionalmente expresa que, el programa resulta ser efectivo para aliviar la pobreza extrema durante la vejez debido a que para los hogares con algún receptor de PASIS de 65 años o más, que logran salir de la indigencia, un 55% pasa a ser pobre no indigente y el 45% restante logra salir de la pobreza.

En el 2008 se implementó una reforma del sistema de pensiones en Chile y se estableció la Pensión Básica Solidaria (PBS). Este programa también denominado ex-PASIS, tiene la misma población objetivo que el programa anterior, es decir, está destinado a adultos mayores de 65 años que no perciben pensiones contributivas y personas con discapacidad física y mental entre 18 y 65 años. Así, a partir de julio del 2008 las personas mayores de 18 años que eran beneficiarios de PASIS antes de la reforma, se convirtieron en beneficiarios de PBS automáticamente.

Para acceder al programa, la familia del beneficiario debe estar entre el 60% más pobre de la población, que es evaluado a través del Puntaje de Focalización Previsional. El Puntaje de Focalización del Seguro Social recopila información sobre la composición, las necesidades y los ingresos de los hogares, que es proporcionada por el Ministerio de Desarrollo Social, el Servicio de Impuestos Internos y la Superintendencia de Pensiones. Los montos de las pensiones básicas solidarias a 2021 son: US\$ 202,16 a los adultos mayores de entre 65 74 años inclusive y US\$ 216,60 a adultos mayores con edad mayor o igual a 75 años. Estas pensiones se reajustan anualmente en el mes de julio de acuerdo al IPC.

---

## **2.4. Pensiones no contributivas en Paraguay**

### **2.4.1. Evolución**

A continuación, se realiza una breve descripción del contexto histórico de la implementación de las pensiones no contributivas en el Paraguay. En ese sentido, se mencionan las leyes y algunos aspectos fundamentales de las mismas de manera identificar tanto la motivación para la implementación de las diversas pensiones no contributivas, como los beneficios y los beneficiarios de estas.

La concesión de pensiones no contributivas en Paraguay se inicia en el año 1965 a través de la Ley N° 1087. Esta ley otorgó honores, pensiones mensuales y privilegios a los veteranos de la Guerra del Chaco que sufrieron mutilaciones y consecuentemente, vieron afectada su capacidad de trabajo. En ese sentido, la ley estableció una escala de pagos variables en función al porcentaje de déficit en las capacidades motrices de los excombatientes. Adicionalmente, en el año 1970 a través de la Ley N° 190 se dispuso un régimen especial de sucesiones que permite la transmisión de los derechos otorgados a los mutilados y lisiados de la Guerra del Chaco a sus respectivos herederos.

Luego, en el año 1973 la Ley N° 431 instituye honores, privilegios y pensiones para los veteranos de la Guerra del Chaco. A diferencia de la ley anterior, la presente contempló a todos los veteranos combatientes de la Guerra del Chaco, otorgándoles una pensión mensual base. Además, aquellos que sufrieron mutilaciones a consecuencia del servicio brindado en combate fueron beneficiarios de una pensión especial. Cabe destacar que, entre otros beneficios otorgados, la presente ley establece la exoneración de pagos de impuestos, tasas fiscales, municipales y otros gravámenes y tributos.

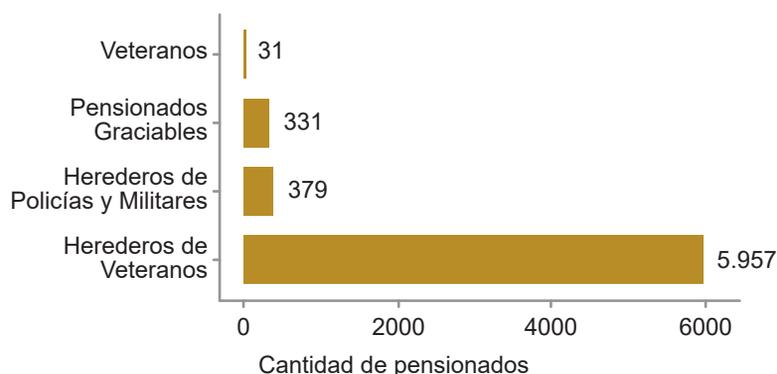
Más adelante, en el año 2000 se promulgó la Ley N° 4027 que regula las concesiones y el aumento de pensiones graciables. Esta otorga, a personas consideradas ilustres, una pensión de entre 70% al 100% del salario mínimo legal vigente. Los beneficiarios deben ser paraguayos naturales o naturalizados con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

relevante en actividades científicas, artísticas, deportivas o culturales.

Así también, en el año 2009 se estableció la pensión alimentaria para adultos mayores en situación de vulnerabilidad. Este programa de pensión alimentaria para los adultos mayores se implementa con el objetivo de garantizar el acceso a la alimentación a todos los adultos mayores que se encuentren en situación de vulnerabilidad.

Finalmente, en el año 2012 se promulga la Ley N° 4622/12 en la que se reglamenta la pensión a los herederos de militares y policías fallecidos en acto de servicio. En suma, los veteranos, herederos de veteranos, herederos de militares y policías fallecidos en actos de servicio, pensionados graciabiles y adultos mayores en situación de vulnerabilidad son actualmente beneficiarios de pensiones no contributivas en el Paraguay.

**Figura 2.1.** Pensionados no contributivos sin considerar el programa de pensión a adultos mayores.



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Ministerio de Hacienda 2021.

Actualmente, y sin considerar el programa de pensiones a adultos mayores, existen 6698 beneficiarios activos de pensiones no contributivas. Al respecto, la figura 2.1 expone la cantidad de pensionados a agosto del 2021, por categoría de beneficiarios. En ese sentido el grupo que abarca a la mayor cantidad de beneficiarios es de los herederos de Veteranos de la Guerra del Chaco, entre los cuales se encuentran las viudas, las hijas solteras y los hijos con discapacidad con una participación total del 88,9%. Por otro lado, los herederos de Policías y Militares

---

fallecidos en acto de servicio abarcan al 5,7%, mientras que los pensionados gratificables comprenden al 5% del total. Finalmente, existen 31 Veteranos de la Guerra del Chaco que son beneficiarios de las pensiones no contributivas.

#### **2.4.2. Pensión Alimentaria para Adultos Mayores**

En la presente sección se describen brevemente las características del programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores. En ese contexto, se consideran los criterios de selección, el proceso de evaluación de los potenciales beneficiarios y los beneficios recibidos. A su vez, se menciona tanto la cantidad de beneficiarios y como la distribución de los pensionados activos en los distintos departamentos del país.

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

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

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

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

La selección de los beneficiarios se realiza teniendo en cuenta un algoritmo, implementado por el Ministerio de Hacienda, que determina un puntaje de Índice de Calidad de Vida para Adultos Mayores (ICV-AM), con un valor de corte para la asignación de 60 puntos en zona urbana y 40 puntos en zona rural. Este algoritmo utiliza los datos del censo realizado por la STP y sus resultados se encuentran estandarizados en escala del 0 a 100. Entre las dimensiones consideradas por el algoritmo destacan aquellas referentes a acceso a la salud, acceso a energía eléctrica, fuente de abastecimiento de agua, servicios sanitarios, posesión de electrodomésticos esenciales y vehículos para transporte, adquisición de capital humano y la composición de materiales de la construcción donde habitan, entre otros (Bruno, 2014).

**Tabla 2.3.** Cantidad de beneficiarios activos del programa de pensión alimentaria para adultos mayores, por departamento.

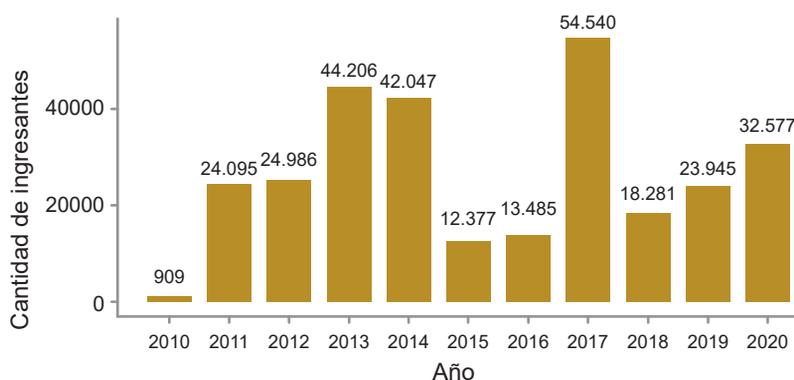
Departamentos	Beneficiarios	Participación
Central	41,720	17.56%
Caaguazú	27,823	11.71%
San Pedro	23,463	9.88%
Itapúa	22,117	9.31%
Cordillera	19,914	8.38%
Paraguari	17,560	7.39%
Alto Parana	14,672	6.18%
Guairá	12,086	5.09%
Concepción	11,120	4.68%
Caazapa	10,826	4.56%
Misiones	7,451	3.14%
Ñeembucu	6,056	2.55%
Canindenyú	6,042	2.54%
Capital	5,952	2.51%
Amambay	4,673	1.97%
Presidente Hayes	4,113	1.73%

Boquerón	1,264	0.53%
Alto Paraguay	714	0.30%
<b>Total</b>	<b>237,566</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Ministerio de Hacienda 2021.

Al mes de agosto del 2021 existen 237.556 beneficiarios activos del programa pensión alimentaria para adultos mayores. Al respecto, la tabla 2.3 indica la cantidad de beneficiarios por departamento, donde se observa que los departamentos de Central y Caaguazú son los que tienen la mayor cantidad de pensionados activos con una participación del 17,56% y 11,71% respectivamente. Por otro lado, los departamentos con la menor cantidad de beneficiarios son Boquerón (0,53%) y Alto Paraguay (0,30%). Cabe destacar que los departamentos con la menor participación son de la región Occidental (2,56%) y que las beneficiarias del sexo femenino predominan levemente en el grupo total de pensionados (53%).

**Figura 2.2.** Evolución de cantidad de beneficiarios del programa de adultos mayores por año de ingreso.

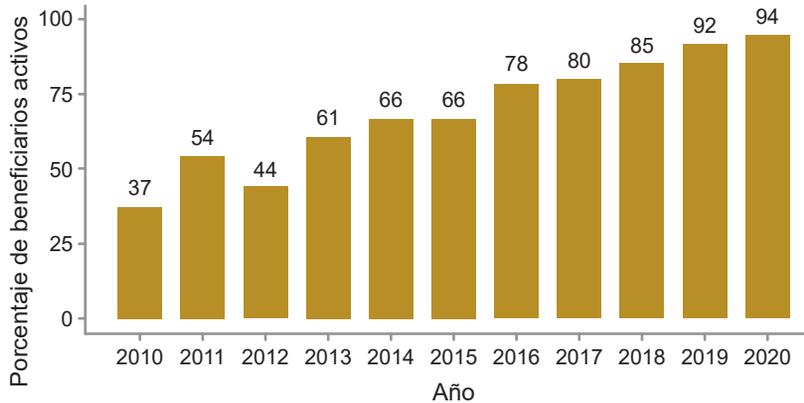


**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del DPNC 2021.

El año con mayor cantidad de ingresantes fue el 2017 con 54.540 nuevos beneficiarios. En ese sentido, la figura 2.2 indica que, en el primer año de la implementación del programa de pensiones, los beneficiarios totales fueron 909. La cantidad de ingresantes aumentó sustancialmente hasta el año 2013 para luego disminuir llegando a un mínimo de 12.377 ingresantes en el año 2015. Por otra parte, el repunte del 2017 significa un aumento

del 304% en la cantidad de nuevos beneficiarios. Finalmente, a partir del año 2018, la velocidad de crecimiento de los nuevos beneficiarios aumento sostenidamente hasta el final del período analizado, llegando a 32.577 ingresantes en el 2020.

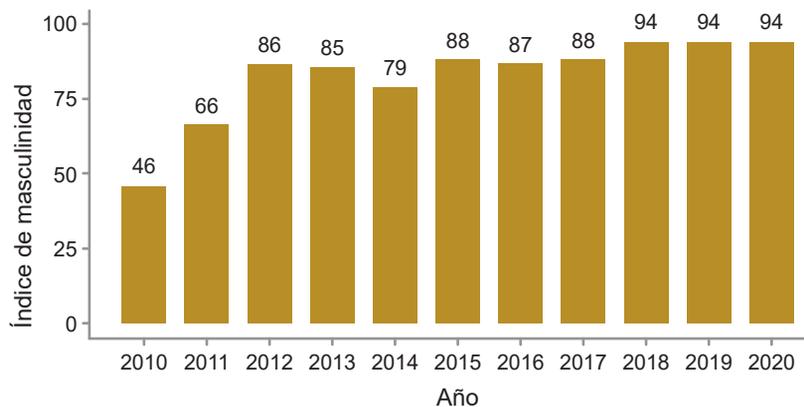
**Figura 2.3.** Beneficiarios activos por año de ingreso.



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del DPNC 2021.

Para ingresos temporalmente más distantes, el porcentaje de beneficiarios activos es menor. Así lo indica la figura 2.3, donde se observa que solamente el 37% de los pensionados que ingresaron al programa en el año 2010 hoy siguen activos en el mismo. En ese sentido, la tendencia indica que la proporción de activos aumenta para los ingresos más recientes. De esta manera para agosto del 2021, el 94% de los ingresantes en el 2020 siguen como pensionados activos en el programa.

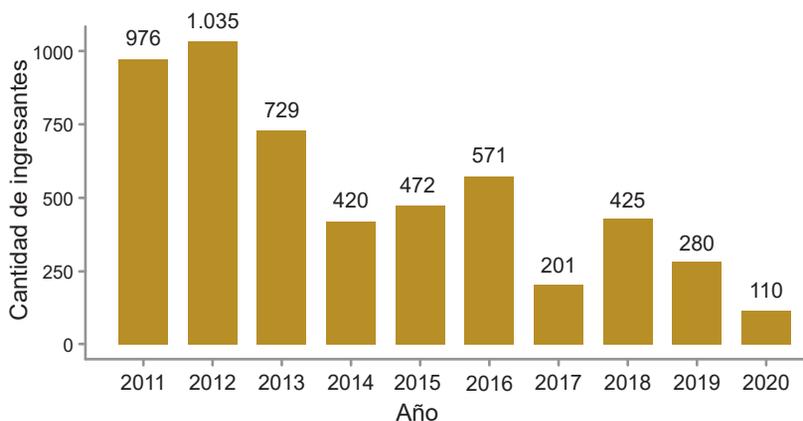
**Figura 2.4.** Relación entre sexos de beneficiarios activos.



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del DPNC 2021.

Las beneficiarias del sexo femenino del programa de pensiones alimentaria para adultos mayores, predominan levemente sobre los hombres. En ese sentido la figura 2.4, indica la cantidad de beneficiarios activos del sexo masculino por 100 beneficiarias activas del sexo femenino por año de ingreso, donde se observa que la mayor diferencia se da en el año de inicio del programa. Es así como a agosto del 2021 existen 46 beneficiarios por cada 100 beneficiarias activas que han ingresado en el año 2010. Esta relación aumenta si consideramos años de ingreso más recientes, llegando a un máximo de 94 beneficiarios por cada 100 beneficiarias para los 3 últimos años considerados.

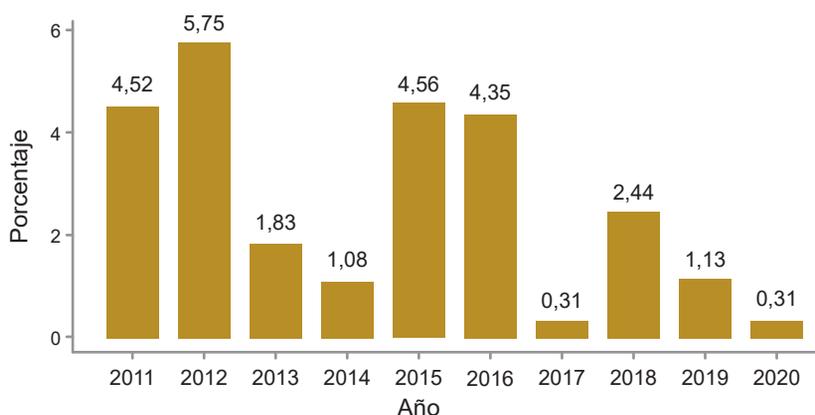
**Figura 2.5.** Evolución de cantidad de beneficiarios pertenecientes a comunidades indígenas según año de ingreso.



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del DPNC 2021.

A partir del año 2011 el programa de pensión alimentaria para adultos mayores incorpora entre sus beneficiarios a miembros de la comunidad indígena siendo el 2012 el año de mayor cantidad de incorporaciones (Figura 2.5). Es así como, al segundo año de las primeras incorporaciones, la cantidad de ingresantes miembros de comunidades indígenas aumenta llegando a un máximo de 1035 nuevos beneficiarios. Sin embargo, a partir del 2013 la cantidad de ingresantes de comunidades indígenas disminuye paulatinamente llegando a un mínimo de 110 nuevos beneficiarios en el año 2020.

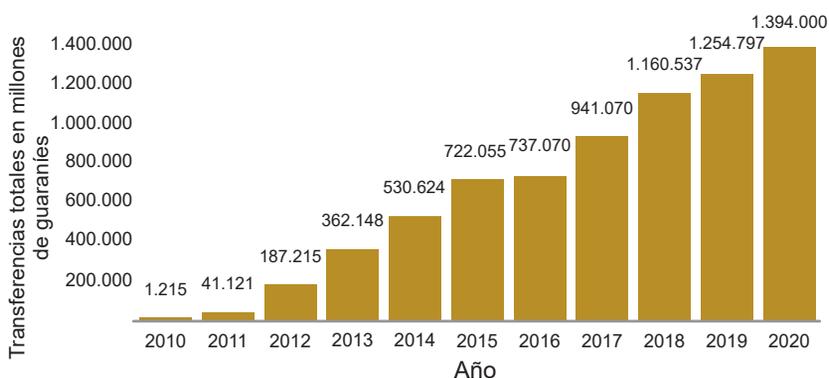
**Figura 2.6.** Participación de beneficiarios de comunidad indígena por años de ingreso.



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del DPNC 2021.

La participación de beneficiarios de comunidades indígenas sobre el total de beneficiarios activos es mayor para los años iniciales del programa. Al respecto en la figura 2.6, se observa que la mayor participación se da para los ingresantes del año 2012 con un 5,75% del total de pensionados activos. Esto coincide con lo indicado para la figura 5 donde la mayor cantidad de ingresantes se dio en el mismo año. Así mismo la menor participación coincide con la menor cantidad de ingresos observados en el año 2020, en el cual la participación de beneficiarios de comunidades indígenas no llega ni al 1% del total de pensionados activos.

**Figura 2.7.** Transferencias totales del programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores por año, periodo 2010-2020.

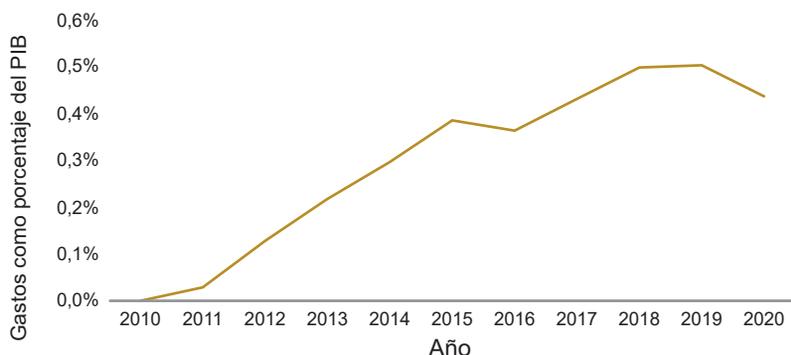


**Fuente:** Elaboración propia con base en Naciones Unidas - CEPAL (2021)

Para el 2020, las transferencias totales del programa totalizaron 1.394.000 millones de guaraníes (Figura 2.7). Las transferencias totales en el periodo 2010-2020 tienen un comportamiento creciente, pues cada año el programa lograba ampliar su cobertura.

Adicionalmente, el monto de la pensión aumentaba cada vez que el salario mínimo se actualizaba, de esta forma el 25% del salario mínimo en el 2010 fue Gs. 376.871 y para el 2021 es de Gs. 572.309.

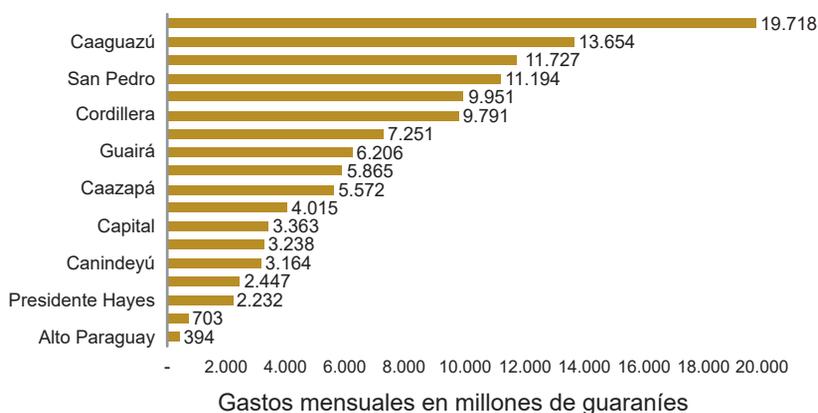
**Figura 2.8.** Gastos del programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores como porcentaje del PIB, periodo 2010-2020.



**Fuente:** Elaboración propia con base en Naciones Unidas - CEPAL (2021)

Es importante destacar que, los gastos del programa en el periodo 2010-2020 no llegaron al 1% del Producto Interno Bruto (PIB). La figura 2.8 muestra el comportamiento del gasto del programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores con relación al PIB, donde se observa que a pesar de que el programa ha crecido en el periodo considerado, los gastos de este llegaron sólo hasta el 0,5% del PIB en el año 2019, siendo este punto el más alto.

**Figura 2.9.** Transferencias del programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores por departamento, año 2020.



**Fuente:** Elaboración propia con base en Naciones Unidas - CEPAL (2021)

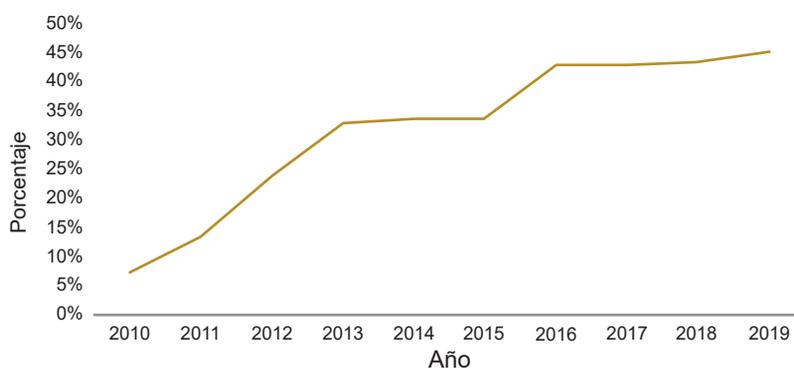
El departamento que recibe la mayor cantidad de transferencias es el de Central, le siguen Caaguazú e Itapúa. En la figura se observa que los gastos del programa son mayores en los departamentos que cuentan con mayor cantidad de beneficiarios, estos son Central, Caaguazú e Itapúa. Mientras que los gastos son menores en los departamentos del Chaco, Presidente Hayes, Boquerón y Alto Paraguay, en donde se tiene menor cantidad de beneficiarios del programa (Figura 2.9).

**Tabla 2.4.** Total de beneficiarios del Programa Pensiones Alimentarias para Adulto Mayores y población de 65 años o más, periodo 2010-2020.

Año	Cobertura	Población 65+
2010	870	337.348
2011	24.867	347.732
2012	48.682	358.666
2013	88.420	370.406
2014	126.340	383.276
2015	133.470	397.489
2016	138.390	413.106
2017	184.179	430.022
2018	191.995	448.072
2019	202.348	467.016
2020	219.780	486.662

**Fuente:** Elaboración propia con base en Naciones Unidas – CEPAL (2021) e Instituto Nacional de Estadísticas (2021)

**Figura 2.10.** Beneficiarios del programa de Pensiones Alimentarias para Adultos Mayores en relación con la población de 65 años y más



**Fuente:** Fuente: Elaboración propia con base en Naciones Unidas – CEPAL (2021) e Instituto Nacional de Estadísticas (2021)

---

Finalmente, resulta importante resaltar que más del 45% de la población adulta mayor es beneficiaria del programa de Pensión Alimentaria para Adulto Mayor. La figura 2.10 muestra que el programa ha avanzado en su objetivo de garantizar la protección social a adultos mayores en situación de vulnerabilidad, teniendo una cobertura de más del 40% de la población mayor a 65 años desde el 2017. Este aspecto se considera positivo en lo que respecta al avance del alcance del programa, sin embargo, podría ser cuestión alarmante para la caja fiscal considerando la tendencia de este grupo etario.

## 3. MATERIALES Y MÉTODOS

### 3.1. Metodología cualitativa

Para el enfoque cualitativo, el método utilizado para la recolección de datos fue la entrevista individual a los actores clave. Con las entrevistas se buscó responder las siguientes preguntas principales: ¿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? Para ello se realizó entrevistas semi estructuradas a los responsables de las pensiones alimentarias para adultos mayores, a beneficiarios/as y a autoridades de cinco municipalidades del departamento Central. La entrevista semiestructurada organiza las preguntas en función a los temas a ser tratados y, además, permite mayor flexibilidad al entrevistador. Esta facilita la utilización de información recopilada durante la misma entrevista para profundizar en aspectos que se consideren relevantes.

Para la recolección de información, el análisis y la elaboración del informe se realizó las siguientes acciones:

1. Planteamiento del diseño metodológico: se diseñó la metodología a partir de la información cuantitativa, con el fin de que los datos cualitativos recabados puedan complementar el análisis de los datos cuantitativos.
2. Elaboración de la guía de entrevistas: Se elaboró una guía de entrevistas teniendo en cuenta las siguientes dimensiones para los beneficiarios: acceso a la información e implementación, autonomía en el manejo de la

---

pensión y utilización de los fondos de pensión. En lo que respecta a los encargados municipales, se plantearon las siguientes dimensiones: acceso a la información, implementación y dificultades (Anexo 1).

**3. Selección de casos:** Se consideraron beneficiarios con antigüedad de al menos un año, así también se seleccionaron municipalidades tanto del mismo signo político del gobierno actual como municipalidades dirigidas por autoridades de otros signos políticos. Adicionalmente, se tuvo en cuenta municipalidades de zona urbana y rural. Con esto se mitigaría el sesgo por favoritismos políticos o por tipo de territorio

**4. Ejecución de las entrevistas a las personas seleccionadas:** se realizaron entrevistas a los responsables del Programa Pensiones Alimentarias para Adultos Mayores de las municipalidades de Ñemby, Lambaré, Villa Elisa, Nueva Italia y San Lorenzo. Todas las entrevistas se han realizado luego de la firma del consentimiento informado, cuyo modelo se adjunta en el anexo 2.

**5. Transcripción y organización de información recolectada:** En la mayoría de las entrevistas fue autorizada la grabación. Luego, la información recolectada fue desgravada y procesadas con el apoyo de un software procesador de entrevistas.

**6. Redacción de informe final:** inicialmente se presentó un informe borrador a pares para su revisión. Luego de la revisión se elaboró un informe final que se divide en dos secciones: el análisis de las entrevistas teniendo en cuenta las dimensiones iniciales del diseño y las conclusiones y recomendaciones.

### **3.2. Metodología cuantitativa**

El presente trabajo analiza los efectos del programa Adultos Mayores usando un diseño de Regresión Discontinua (RD). Siguiendo a De Janvry & Sadoulet (2015), es factible aplicar este tipo de diseño cuando la elegibilidad de un tratamiento está determinada por alcanzar o no un valor dado, como una línea de pobreza, un límite de edad, un límite geográfico o un puntaje en una prueba estandarizada. El procedimiento consiste en comparar variables de resultado entre las observaciones cercanas a un valor de corte, tanto por debajo como por encima, luego de que el programa haya sido implementado. Este procedimiento se realiza teniendo en cuenta que solo uno de estos grupos es

---

elegible para recibir el programa. Se espera que las personas que caen cerca de ese valor, sea por debajo o por encima, sean en promedio idénticas en sus características observables y no observables, excepto por su participación en el programa. Por lo tanto, las diferencias en las variables de resultado entre esos grupos deben haber sido causadas por el programa.

Este tipo de métodos ha sido muy utilizado en ausencia de una asignación aleatoria de tratamientos, siendo particularmente prometedores. Un diseño de Regresión Discontinua (RD) facilita investigaciones que permiten el estudio riguroso de intervenciones no experimentales, convirtiéndose en una de las estrategias no experimentales más verosímiles para el análisis de los efectos causales sin una asignación aleatoria.

Sin embargo, es importante mencionar que una característica clave del diseño es que la probabilidad de recibir el tratamiento debe cambiar abruptamente en el umbral conocido. Pero, incluso si las unidades no se pueden "clasificar" perfectamente alrededor de este umbral, como mencionan De Janvry & Sadoulet (2015) y Cattaneo & Titiunik (2022), el cambio discontinuo puede utilizarse para conocer el efecto causal local del tratamiento sobre un resultado de interés. Esto se debe a que las unidades con puntuaciones apenas inferiores al recorte pueden utilizarse como grupo de comparación para unidades con puntuaciones apenas superiores a él, además en estas situaciones, Cattaneo & Titiunik (2022) enfatizan incluso la posibilidad de utilizar este método en casos donde el cumplimiento del tratamiento es imperfecto (algunas unidades asignadas al tratamiento permanecen sin tratar y/o viceversa).

En el caso del programa Adultos Mayores, el criterio de selección clave es la condición de edad mayor o igual a 65 años, lo que permite analizar posibles discontinuidades en determinadas variables de resultado alrededor de esta edad. Esto permitirá identificar el impacto causado por el programa en variables clave del hogar, con respecto a los beneficiarios en sí o a otros individuos miembros del grupo familiar.

Para el análisis de estas variables se emplearán microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) del año 2016 al 2020, de donde se seleccionará a todos aquellos hogares con individuos elegibles para el programa. Siguiendo los criterios de elegibilidad del programa, se escogerá a personas

declaradas por bajo la línea de pobreza, siendo esta una de las condiciones con mayor ponderación en los criterios de elegibilidad, tomando como un proxy del índice de calidad de vida de adultos mayores (ICV-AM). Otros de los requisitos de inclusión del programa consisten en no contar con alguna jubilación, no estar como contribuyente tributario, y no recibir ingresos por parte del sector público y privado.

Tomando esto en consideración, en términos simples se comparará a individuos muy cercanos pero que no alcanzan el requisito mínimo de edad, con beneficiarios del programa, es decir aquellos con edad mayor o igual a 65 años. El rango de edad total a ser considerado será desde los 55 años hasta los 75 años. Como se observa en la tabla 3.1, el número total de elegibles es de 4532 individuos, mientras el número total de no beneficiarios abarca a 3987 individuos. Sin embargo, por un lado, dentro del total de individuos elegibles tenemos a 545 personas que declaran formar parte del programa, mientras que, por otro lado, 1483 individuos beneficiarios del programa, presentan ingresos mayores a la línea de pobreza y por lo tanto no son elegibles. Estos individuos serán incluidos en la muestra, con lo que tendremos un total 2757 individuos entre 55 a 65 años (diferencia entre los totales de la muestra general y parcial) y 3258 individuos de 65 a 75 años.

**Tabla 3.1.** Matriz de selección

	No Beneficiario	Beneficiario	Total		No Beneficiario	Beneficiario	Total
No elegible	0	1483	1483	No elegible	0	1483	1483
Elegible	3987	545	4532	Elegible	1230	545	1775
Total	3987	2028	6015	Total	1230	2018	3258

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la EPH/INE.

La inclusión de los beneficiarios del programa de pensiones a adultos mayores, concuerda con algunos criterios realizados en el cálculo del índice de calidad de vida de adultos mayores, donde al índice inicial realizan ajustes por vulnerabilidad y por carencia de patrimonio, para más detalles revisar Bruno (2014). Estos ajustes al índice de calidad de vida de adultos mayores, permiten la inclusión de un mayor número de personas al pro-

grama, que en algunos casos superan levemente la línea de pobreza o demuestran carencias importantes en otros aspectos, que no son posibles evidenciar utilizando la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Otro aspecto importante a ser tenido en cuenta, en el total de beneficiarios de la muestra, un 52.47 por ciento de los hogares cuenta con un solo beneficiarios, en tanto el 35.01 por ciento cuenta con dos, y el restante 12.53 por ciento cuenta con tres o cuatro beneficiarios (Tabla 3.2).

**Tabla 3.2.** Número de beneficiarios por hogar

Nro Beneficiario por hogar	Cantidad	Porcentaje del total	Porcentaje acumulado
1	1064	52.47	52.47
2	710	35.01	87.48
3	90	4.44	91.91
4	164	8.09	100
Total	2028	100	-

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la EPH/INE.

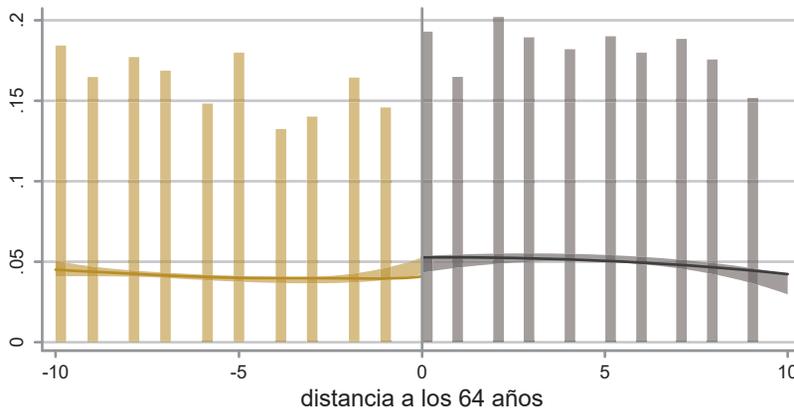
Un aspecto clave en los diseños de regresión discontinua son la probable manipulación en la asignación de los grupos de tratamiento y control, siendo McCrary (2008) uno de los primeros en introducir métodos de testeo de manipulación. Para comprender estos métodos, consideremos un escenario en el que cada unidad de una muestra aleatoria de una gran población se asigna a uno de los dos grupos dependiendo de si una de sus covariables observadas supera un límite conocido. En este contexto, los dos grupos posibles se denominan genéricamente grupos de control y de tratamiento. La variable observada, que determina la asignación al grupo, se denomina genéricamente puntuación, índice o variable de funcionamiento, en nuestro caso la edad del individuo. La idea clave de las pruebas de manipulación es que, en ausencia de una manipulación sistemática del índice de la unidad en torno al punto de corte, la densidad de las unidades debería ser continua cerca de este valor de corte.

Así, una prueba de manipulación busca determinar formalmente si hay evidencia de una discontinuidad en la densidad de unidades en el punto de corte conocido. La presencia de estas prue-

bas suele interpretarse como una prueba empírica de autoselección o de clasificación no aleatoria de las unidades en el estatus de control y de tratamiento. En nuestro caso, utilizaremos el conjunto de pruebas de manipulación realizado por Cattaneo, Jansson y Ma (2017) en un novedoso estimador de densidad local-polinomial, que no requiere “prebinning” de los datos y se construye de forma intuitiva basándose en funciones kernel fáciles de interpretar. Estos últimos procedimientos han demostrado proporcionar mejoras tanto en el tamaño como en la potencia bajo los supuestos adecuados, en relación con los otros enfoques actualmente disponibles en la literatura.

Los resultados del test estadístico de la prueba se construyen utilizando un polinomio de tercer orden, con diferentes anchos de banda elegidos para un modelo no restringido con polinomio de segundo orden. En concreto, las elecciones de ancho de banda son  $(\hat{h}_{l,comb,p}, \hat{h}_{r,comb,p}) = (10.0; 10.0)$  que lleva a tamaños de muestra efectivos  $N_- = 2757$  y  $N_+ = 3258$  para los grupos de control y tratamiento, respectivamente. La prueba de manipulación final es  $T_q(\hat{h}_{l,comb,p}, \hat{h}_{r,comb,p}) = 0,4449$ , con un valor p de 0,6564. Por lo tanto, en esta aplicación, no hay pruebas estadísticas de manipulación sistemática de la variable de funcionamiento (la edad).

**Figura 3.1.** Resultados gráficos de test de manipulación de muestra



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la EPH/INE.

Con todo, el corte exacto de edad satisface las recomendaciones de Calonico, Cattaneo & Titiunik (2014), optimizando las propiedades estadísticas de las estimaciones de la regresión discontinua. Es importante recordar que el análisis consistirá en

---

la intención de tratar (ITT), que implica comparar a los individuos elegibles con los no elegibles, en vez de comparar a beneficiarios con no beneficiarios. Esto debido a que el criterio de elección genera un continuo de individuos, a los cuales se agregan los beneficiarios del programa, por tanto, posterior al punto de corte, en los primeros años, nos encontramos con individuos elegibles pero que no forman parte del programa.

La primera variable considerada en el análisis es el ingreso familiar per cápita. Además, se analizan variables relacionadas al impacto en el mercado laboral como el ingreso laboral familiar per cápita y las horas trabajadas semanales. Adicionalmente, se considerará el impacto en la variable de pobreza multidimensional, propuesto por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2021), en este subyace el concepto de medir las carencias y necesidades básicas de la población, dando una aproximación a factores estructurales en la intensidad de pobreza de la población, tomando en cuenta factores relacionados al empleo, educación, salud, y vivienda.

### **3.2.1. Descripción de datos**

En la tabla 3.3 y tabla 3.4 se presentan las principales características de los individuos y su entorno familiar, esto diferenciando a individuos de 55 a 64 años y de 65 a 75 años, es así que en variables principales que denotan la comparabilidad entre ambos grupos (como mujeres, pertenencia al área rural, idioma principal hablado en el hogar y posesión de vivienda propia) no se presentan diferencias significativas. La condición de jefe de hogar es menor en personas de 55 a 64 años, pero considerando a personas en un rango de 60 a 70 años de edad con el mismo valor de corte (65 años), ambos grupos son similares. Con relación a la cantidad de personas y menores en el hogar, tenemos un menor número en el rango de edad de 65 a 75 años con respecto a los 55 a 64 años, mientras que reduciendo la muestra a rangos de 60 a 64 años y de 65 a 70 años, la diferencia mencionada se mantiene.

En variables relacionadas al mercado laboral, se observa una media mayor en el grupo de personas de 55 a 64 años, en la tasa de dependencia (número de inactivos / número de ocupados), el promedio de horas trabajadas semanales para familiares de los beneficiarios, y en horas trabajadas semanales en el caso de los beneficiarios. Mientras en variables relacionadas a la condición

social del individuo y su hogar, nos encontramos con diferencias en asistencia a algún centro educativo y a algún centro de salud, pero existen similitudes en las características físicas del hogar.

**Tabla 3.3.** Características generales de individuos y entorno familiar, muestra total.

Variable	Personas 55 a 64 años			Personas 65 a 75 años		
	Nro	Prom.	Desv. Est.	Nro	Prom.	Desv. Est.
Mujer	2757	0.51	0.50	3258	0.52	0.50
Rural	2757	0.65	0.48	3258	0.66	0.48
Guaraní (idioma principal)	2757	0.83	0.38	3258	0.86	0.35
Vivienda propia	2757	0.76	0.43	3258	0.77	0.42
Jefe de hogar	2757	0.58	0.49	3258	0.61	0.49
Año de estudio	2755	4.10	2.63	3257	3.34	2.37
Nro de personas	2757	4.53	2.25	3258	3.77	2.15
Nro de menores	2757	2.21	2.46	3258	1.44	2.12
Menor en familia	2757	0.69	0.46	3258	0.51	0.50
Laboral activo	2757	0.57	0.50	3258	0.42	0.49
Tasa de dependencia	2388	1.99	1.97	2569	1.88	1.95
Ocupado (familiares)	2757	1.34	1.70	3258	1.18	1.57
Hora semanales trabajadas familiares (no beneficiario)	1917	37.70	15.91	2080	37.60	16.31
Hora semanales trabajadas (beneficiario)	1785	36.16	19.57	1483	28.80	18.28
Asistencia centro de salud	2757	0.71	0.46	3258	0.74	0.44
Inasistencia escolar (6 a 17 años)	2757	0.11	0.32	3258	0.07	0.25
Inasistencia educativa (17 a 25 años)	2757	0.37	0.48	3258	0.23	0.42
Carencia pared	2757	0.02	0.14	3258	0.02	0.15
Carencia piso	2757	0.23	0.42	3258	0.21	0.41
Carencia techo	2757	0.08	0.27	3258	0.06	0.24
Sin dispendio de basura	2757	0.82	0.38	3258	0.82	0.38

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la EPH/INE.

**Tabla 3.4.** Características generales de individuos y entorno familiar, muestra reducida.

Variable	Personas 60 a 64 años			Personas 65 a 70 años		
	Nro	Prom.	Desv. Est.	Nro	Prom.	Desv. Est.
Mujer	1310	0.52	0.50	1871	0.52	0.50
Rural	1310	0.65	0.48	1871	0.65	0.48
Guaraní (idioma principal)	1310	0.83	0.37	1871	0.85	0.35
Vivienda propia	1310	0.75	0.43	1871	0.76	0.43
Jefe de hogar	1310	0.60	0.49	1871	0.59	0.49
Año de estudio	1309	3.85	2.49	1871	3.41	2.44
Nro de personas	1310	4.44	2.33	1871	3.86	2.17
Nro de menores	1310	2.16	2.50	1871	1.54	2.21
Menor en familia	1310	0.67	0.47	1871	0.54	0.50
Laboral activo	1310	0.57	0.50	1871	0.46	0.50
Tasa de dependencia	1146	1.97	1.94	1509	1.90	2.01
Ocupado (familiares)	1310	1.28	1.68	1871	1.12	1.47
Hora semanales trabajadas familiares (no beneficiario)	883	37.73	16.09	1190	38.04	16.10
Hora semanales trabajadas (beneficiario)	828	34.79	18.91	954	30.07	18.47
Asistencia centro de salud	1310	0.73	0.45	1871	0.75	0.43
Inasistencia escolar (6 a 17 años)	1310	0.10	0.29	1871	0.08	0.27
Inasistencia educativa (17 a 25 años)	1310	0.34	0.47	1871	0.25	0.43
Carencia pared	1310	0.02	0.15	1871	0.03	0.16
Carencia piso	1310	0.22	0.41	1871	0.23	0.42
Carencia techo	1310	0.08	0.26	1871	0.07	0.25
Sin dispendio de basura	1310	0.83	0.38	1871	0.82	0.38

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la EPH/INE.

---

## 4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### 4.1. Resultados de las entrevistas

Este apartado presenta un resumen de los resultados de las entrevistas realizadas a representantes municipales encargados del Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores y a los beneficiarios del mismo. Como se mencionó en la metodología, las entrevistas fueron realizadas en 5 municipios del departamento de Central, así mismo, se utilizó el método de entrevistas semi estructuras. Para las mismas se agruparon preguntas disparadoras en relación con dimensiones a explorar (Anexo 1). A modo de sintetizar los resultados, en adelante, se expone la información organizada por las dimensiones de las entrevistas, agrupando las respuestas de ambos sectores.

#### 4.1.1. Acceso a la información

En general, los beneficiarios entrevistados mencionan que conocían la existencia del programa y fueron ellos quienes se acercaron para su inscripción por cuenta propia. No obstante, se registró que los que no tenían conocimiento del programa, algún familiar o la misma municipalidad la que se acercó a ellos para su inscripción. Por otro lado, lo expresado por los beneficiarios en relación con la procedencia de los fondos y los requisitos para el ingreso demuestra cierto grado de desconocimiento sobre la información del programa. En ese sentido, al ser consultados por la procedencia de los fondos, la mayoría de los beneficiarios cree que es “algo del estado” sin total seguridad, mientras que otros creen que son fondos de donaciones extranjeras. En cuanto al conocimiento de los criterios de selección, los pensionados hablan de la edad, la imposibilidad de trabajar y en algunos casos mencionan la pobreza.

Este conocimiento heterogéneo de los componentes del programa puede deberse a que los beneficiarios se informan a través de sus familiares o parientes, que en ocasiones no hacen llegar la información completa a los adultos mayores. Es así como se ve cierta pérdida de la veracidad en la información que manejan los beneficiarios. Es de destacar que los beneficiarios expresan una confusión que está relacionada al ingreso al programa que, para algunos adultos mayores, es generada con base en el conocimiento de un programa implementado en un país vecino, el

---

cual realiza la inclusión automática a partir de los 65 años a toda la población nacional para el cobro de la pensión.

Por su parte, los funcionarios municipales entrevistados mencionan que el programa es de público conocimiento, algo que sociedad está al tanto, y no consideran que debería darse mayor difusión a su existencia para la ampliación de la cobertura. Adicionalmente, funcionarios de 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.

Si bien los funcionarios municipales manejan los criterios de selección, no todos logran comunicarlos efectivamente a la hora de la inscripción de los adultos mayores. La mayoría de los funcionarios entrevistados comenta a los adultos mayores que la situación de pobreza es determinante para su inclusión en el programa. Sin embargo, aún se generan confusiones ocasionando que las personas quieran 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 cumplen el requisito de la edad dejando la evaluación socioeconómica en manos del Ministerio de Hacienda. Esto en cierta manera protege al funcionario de las presiones políticas o sociales por parte de autoridades locales y personas influyentes de la sociedad local.

En cuanto a la confusión que existe entre los beneficiarios con relación a la inclusión automática, los funcionarios consideran que esta puede tener raíz en el tratamiento de una ley que, en el 2019, propuso la universalización de la pensión, pero fue finalmente vetada por el ejecutivo. En ese sentido, algunos funcionarios relatan que los partidos políticos y particularmente algunos políticos proponentes del proyecto de ley, realizaron campañas en torno a la propuesta, generando confusión en muchos adultos mayores que acuden a inscribirse creyendo que se dio la aprobación para la universalización de la pensión. Esto suele propiciar frustraciones y enojos en las oficinas municipales por parte de las personas que no quedan seleccionadas.

#### **4.1.2. Implementación**

La dimensión de implementación agrupa respuestas que tienen que ver con la puesta en marcha del programa a nivel municipal,

---

es decir, cómo se organiza la estructura encargada en el municipio, cual es la forma en la que se 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 y tiene cierta correspondencia con el volumen de beneficiarios que manejan cada una, pero este factor no es determinante en su forma de estructuración. En ese sentido, dos de los municipios visitados cuentan solamente con una persona nombrada por la junta municipal como responsable, sin embargo, la forma de operar de estas no es similar. Los municipios restantes cuentan con más de una persona con dedicación exclusiva al programa. Es así que, otros dos municipios visitados tienen direcciones de adultos mayores donde se encuentran entre 5 a 7 funcionarios dedicados únicamente a la inscripción y seguimientos relacionados al programa. Finalmente, el municipio restante cuenta con 2 funcionarios dedicados a la dirección de adultos mayores y es el único municipio en el que la dirección tiene a su cargo otra actividad, programa o proyecto dedicado a la tercera edad, adicionalmente al programa de pensión alimentaria.

## **Inscripción**

La inscripción es el principal trabajo que realizan las direcciones a lo largo del año. Esta también puede realizarse directamente en la página web del ministerio de hacienda, pero la mayoría de las solicitudes siguen ingresando de la forma tradicional. La tarea 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 por qué el proceso no es rápido y que el censo puede llegar a tardar dos años en realizarse.

El periodo de inscripción está abierto durante casi todo el año, las municipalidades solo dejan de inscribir al momento en que el Ministerio de Hacienda realiza el requerimiento de las solicitudes de inscripción que se encuentran en poder de las municipalidades. En los casos estudiados una solicitud de inscripción puede llegar a estar en espera de un censo por hasta 2 años, y al mismo tiempo puede haber personas que solo esperen un mes o dos hasta ser censadas. Esto depende enteramente del tiempo transcurrido entre el momento en que la persona se acercó para la inscripción y el momento en que el Ministerio de Hacienda de-

---

cide realizar el censo. Al respecto, las Municipalidades comentan que no manejan el calendario con antelación.

## **Censo**

Luego de que el Ministerio de Hacienda solicite a las municipalidades la lista de inscriptos, este 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, o quienes ya presentaron su solicitud en otro municipio anteriormente y fueron rechazados a consecuencia de los resultados del censo.

Una vez realizado ese filtro, 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 se notifica a las primeras personas seleccionadas, empieza una gran movilización de todos los inicialmente inscriptos para corroborar si han sido incluidos en la lista del censo. Sin embargo, de igual forma se notifica a los potenciales beneficiarios uno por uno por medio de llamadas. En el caso de las personas excluidas de la lista, se espera que ellos se acerquen, ya que lógicamente no es posible para la municipalidad avisar a todas las personas, debido a que sus recursos humanos son limitados para lograr esta tarea.

El censo es realizado enteramente por un equipo técnico del Ministerio de Hacienda. Ningún beneficiario manifestó una mala experiencia con respecto al censo. Estos tenían conocimiento de la realización del censo y se encontraban 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, es decir, no participan del proceso de recolección de datos y que desconocen la información que recaba el instrumento utilizado por los censistas.

## **Reclamos**

El reclamo es una figura administrativa de pedido de las municipalidades. Según las narraciones de los entrevistados, este se divide en reconsideración para el ingreso al no haber sido

---

seleccionado después del censo y solicitudes de re inclusiones en la planilla de cobro para los casos de personas que eran beneficiarias y dejaron de serlo por algún motivo.

Algunas municipalidades presentan reclamos para todos los casos de personas que fueron censadas y no consiguieron la pensión, sin embargo, otras solo presentan reclamos si los interesados se acercan a realizar la solicitud. En ninguno de los dos casos los reclamantes encuentran explicaciones de cómo deberían ser esos procesos.

Otra de las razones que ocasiona reclamos es el bloqueo de la tarjeta. Esto debido a que, por política del ministerio, si un adulto mayor no cobra el subsidio por más de dos meses su tarjeta es bloqueada. En general, esta situación no es informada a los beneficiarios al momento de la entrega de la tarjeta, lo cual podría prevenir que suceda este inconveniente.

### **Monitoreo**

El monitoreo consiste en una visita de control a los beneficiarios. Según la mayoría de los responsables entrevistados, el proceso de monitoreo fue creado recientemente. En este sentido, cuando la municipalidad recibe 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.

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. Así también, por medio del monitoreo se han descubierto prácticas de personas que declaran un domicilio que no les pertenece, usando el de algún vecino en bajas condiciones socioeconómicas, donde se realiza el censo para acceder al programa. Aquellos que incurren en esa práctica son excluidos del programa.

Es de importante resaltar que en esta etapa los entrevistados relatan que se dan casos de exclusión por no encontrarse en la casa al momento del monitoreo. Esto se da por casos de migración, como también por casualidad.

#### **4.1.3. Entrega de tarjetas de débito**

Aproximadamente 15 días luego del censo, las municipalidades

---

reciben la lista de aceptación. En ese momento, los responsables deben comunicarse con las personas beneficiadas para presentar una última documentación necesaria para la confección de la tarjeta. Según todos los entrevistados, funcionarios y beneficiarios esta es la etapa más rápida del proceso, pues, una vez presentada la documentación, el plazo de confección de la tarjeta es de aproximadamente uno o dos meses.

Las tarjetas son entregadas por el correo paraguayo en sus sedes regionales, o en la mayoría de los casos, existe una cooperación del correo para la entrega casa por casa para personas que no se encuentren en condiciones físicas de realizar el retiro. La entrega también puede realizarse en algún lugar definido por la municipalidad, 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.

Son varios los encargados que mencionan que, el momento de entrega de tarjetas es delicado debido a los intereses políticos, así como también porque es una oportunidad para que personas mal intencionadas contacten a la gente que está esperando recibir su tarjeta, pretendiendo estafarlas. El caso más grave que se mencionó fue la utilización de la entrega de las tarjetas como parte de una campaña política. Este caso se dio en un municipio pequeño donde la persona encargada del correo, en confabulación con un candidato, llevaron las tarjetas en un recorrido de la comunidad y estas fueron entregadas por el candidato mismo.

En cuanto a las estafas, en varios municipios se dieron por medio de llamadas telefónicas o mensajes de WhatsApp, donde los estafadores se hicieron pasar por funcionarios municipales o del ministerio de hacienda y solicitaron 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.

#### **4.1.4. Autonomía en manejo de la pensión**

La totalidad de los adultos mayores entrevistados expresan que no saben utilizar su tarjeta en un cajero, debido a que nadie les había mostrado y no creen sea posible aprender. La mayoría depende de algún familiar o conocido para el cobro de su dinero, y manifestaban recibir íntegramente el mismo, pudiendo decidir sus gastos de forma independiente.

Por su parte, todos los funcionarios municipales manifestaron que hubo casos de retención de la pensión por parte de parien-

---

tes de los beneficiarios que realizaban el cobro. En este sentido, comentaron que tuvieron que mediar alguna situación donde un adulto mayor no estaba recibiendo la totalidad de su pensión por parte de algún familiar o conocido. 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 que se haya realizado, alguna campaña de capacitación para que los adultos mayores sepan cómo utilizar sus tarjetas de débito. Ante esta problemática existen posturas muy contrapuestas. En algunos casos los funcionarios encargados se muestran muy reacios a involucrarse en ayudar con el cobro, pues les parece muy delicado entrometerse en ese aspecto debido a que se podría malinterpretar su intención. En otros casos existe encargados que ayudan mes a mes al retiro del dinero a beneficiarios conocidos, no como parte de su trabajo en la municipalidad, sino de forma particular.

#### **4.1.5. Utilización de la pensión**

Todos los adultos mayores manifestaron dedicar la mayor parte de la pensión a la compra de medicamentos. Algunos comentan que les dignifica el poder aportar a la economía familiar, por medio de la compra de algún alimento o producto de limpieza, y tener dinero para sus gastos personales, que en mayor medida se tratan de medicamentos. Otros comentan que hay ciertos meses donde consiguen medicamentos en servicios de salud pública, y pueden destinar su dinero a más gastos en alimentos o en 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 el caso de una pareja en que ambos son beneficiarios del programa.

Al ser consultados sobre cómo cubrían esos gastos anteriormente, en su mayor medida respondieron que por medio de la solidaridad familiar y, en algunos casos incluso, ayuda comunitaria, ya sea por polladas, rifas u otro tipo de caridad. En este sentido, se puede mencionar que para algunos de los beneficiarios entrevistados el programa les garantiza el desarrollo normal de sus vidas, pues, sin el mismo no tendrían recursos suficientes para la compra de medicamentos ni alimentos.

---

Los representantes municipales al ser consultados relataron lo mismo, la mayoría del gasto se realiza en medicamentos o en salud. También, en gran medida, en compra de alimentos. Por otra parte, ciertos representantes manifestaron conocimiento de casos conflictivos en los cuales intervinieron porque el dinero estaba siendo utilizado para la compra de bebidas alcohólica.

#### **4.1.6. Dificultades**

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 en otros casos este mismo criterio no se cumple, pero si acceden al programa. Esto los deja sin la posibilidad de dar una explicación fundamentada cuando las personas se acercan a reclamar que no quedaron seleccionadas para el programa, siendo los reclamantes en su mayoría adultos mayores en situaciones de vulnerabilidad. Adicionalmente, expresaron que los recursos humanos no siempre están capacitados para lidiar con estas situaciones, lo cual genera malestares en la comunidad y el espacio de trabajo.

La falta de recursos en las oficinas encargadas se menciona como una dificultad en algunos municipios, especialmente 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 se muestran escépticas 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 realmente el programa y cuáles son los requisitos.

Por otra parte, un municipio menciona particularmente la frecuencia con la que se realizan los censos como una problemática. Esto debido a que, la espera de entre uno o dos años para su realización, genera mucha ansiedad en los adultos mayores, pues, son personas que están prácticamente pendientes sólo de eso y los plazos les parecen eternos, e incluso algunos mueren sin llegar a culminar sus trámites.

---

Con relación al censo, el mayor desafío fue encontrar las casas de las personas a censar. Esto se debe principalmente porque las solicitudes se encontraban incompletas, especialmente aquellas realizadas vía web, pues esta vía de inscripción no consideraba como obligatorios datos relevantes como dirección y contacto telefónico. Así la llegada a las casas se complicaba, pues los censistas no eran de la zona donde se realiza el censo. Esta dificultad se logró enmendar en varios municipios gracias a la participación comunitaria en la realización de los censos mediante comitivas de acompañamiento a los censistas. Adicionalmente, se realiza comunicación por medio de las redes sociales, radios comunitarias y aplicaciones de mensajería instantánea para difundir la actividad. En ciertas municipalidades se ponen vehículos a disposición para las personas que quieran acompañar el censo.

Finalmente, los funcionarios mencionan que también existen dificultades en cuanto a la comunicación correo/ministerio/municipalidad. En este contexto, los entrevistados comentaron que se dieron situaciones donde la municipalidad no tuvo información de que las tarjetas se encontraban en el correo y las mismas llegaron a bloquearse debido a que pasaron dos meses sin realizar cobros. De esta forma, esas fallas en la comunicación entre las instituciones terminan perjudicando a los beneficiarios.

#### **4.2. Recomendaciones en base a las entrevistas**

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. Adicionalmente, se puede destacar que todos beneficiarios entrevistados manifiestan una satisfacción por poder acceder al subsidio, que materialmente representa una tranquilidad en su vida diaria.

En cuanto al rol de las municipalidades como intermediarias existen varios puntos a resaltar. 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 conectan el trabajo con bases comunitarias locales y que generan actividades en torno a los adultos

---

mayores más allá de la pensión. Estas buenas prácticas 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 expuesto 4 aspectos a considerar para que el programa de Adultos mayores pueda optimizar sus efectos en el bienestar de los beneficiarios:

#### **4.2.1. Unidad de Adultos mayores ligada a la gestión Municipal.**

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

#### **4.2.2. 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 producción de materiales breves de forma escrita, que contengan logos oficiales, o capsulas informativas virtuales, que se puedan tener en el teléfono, 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 que se ingresa al programa como las condiciones de uso de la tarjeta, donde se informe que si no usa su tarjeta en dos meses puede ser bloqueada. Se podría también incluir dentro de los instructivos, o en algún medio de comunicación, lo referente a la utilización del cajero y donde recurrir si tienen problemas con el mismo, para estar al tanto de cuáles son las alternativas al uso de cajero en los casos que existan otros sistemas de cobro. Así también, se debe que comunicar que, si el be-

---

beneficiario va a vivir en otro distrito, aunque sea por corto tiempo, debe avisar pues puede ser seleccionado aleatoriamente para un monitoreo y ser excluido si no lo encuentran en su lugar de residencia.

Por otra parte, otra cuestión evidenciada en las entrevistas es el llenado incorrecto de los datos en el formulario on-line, que impidieron llegar hasta el adulto mayor. Por ello, resulta importante considerar la realización de campañas de comunicación o instructivos sobre la correcta inscripción vía web, para ahondar esfuerzos a una recolección de datos con mejor calidad. También se puede incorporar la buena práctica de solicitar 3 teléfonos de contacto, pues los teléfonos móviles de los adultos mayores solicitantes pueden cambiarse o bloquearse durante el periodo de espera.

Se recomienda fuertemente también la inclusión de campañas de comunicación local y nacional contra estafas. Esto especialmente en los momentos del año en que se realizan los censos o las entregas de tarjeta en donde los estafadores aprovechan para confundir a los beneficiarios.

#### **4.2.3. Capacitación de funcionariado y entrega de información a beneficiarios.**

En general, el nombramiento del personal responsable a brindar información del programa en la municipalidad no exige 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. Esto explica el hecho de que los beneficiarios mencionan alguna dificultad para la comprensión de las informaciones entregadas en la municipalidad o cierto nivel de resistencia a aceptar la información oficial de la institución.

Con lo expuesto, se recomienda la contratación de personal formado como trabajadores sociales o con alguna experiencia en programas o proyectos con enfoque de derechos. De igual forma, resulta importante la realización de capacitaciones y formación de los recursos humanos de las municipalidades en temas como comunicación asertiva y orientada a resultados, habilidades blandas y enfoque de derechos. Estas capacidades pueden ayudar a lograr mayor empatía y calidez en la atención y con ello mejorar el acceso efectivo a la información referente al subsidio.

---

#### **4.2.4. Coalición interinstitucional**

En algunos casos, la naturaleza del programa requiere una coordinación y comunicación más ágil entre las instituciones involucradas. En la interacción entre el Ministerio de Hacienda y la municipalidad se debería buscar mecanismos que aceleren el proceso desde la inscripción hasta el censo a fin de brindar tranquilidad a los inscriptos. Así también, se señala la necesidad de fortalecer, si existe, y mejorar, en caso de no existir, la relación y comunicación con el correo paraguayo. Particularmente, teniendo en cuenta que existen casos donde hay problemas en la coordinación de entrega, que terminan costando tiempo y recursos 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.

Así también, 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.

#### **4.3. Impacto del programa de Pensiones Adultos Mayores**

Esta sección presenta el impacto del programa de pensiones para adultos mayores sobre el bienestar material de las personas mayores y sus hogares. Particularmente, se analizan los ingresos, y las decisiones en el mercado del trabajo. Resulta importante destacar que en todas las estimaciones de regresiones discontinuas se consideran controles (covariables) como: años de estudio, ser o no jefe de hogar, posesión de vivienda propia, número total de personas en el hogar, presencia de menores de edad en el hogar, condición de actividad laboral, posesión de mala calidad en las paredes, piso y techo de la vivienda, mala disposición de basura, y un efecto fijo por cada año de la encuesta. Los resultados serán analizados por sexo (masculino y femenino), área (urbana y rural), e idioma mayormente utilizado en el hogar y comparando las ventanas de 55 a 75 años con la de 60 a 70 años. En todos los casos, se procederá a la estimación de las regresiones discontinuas (RD) considerando el periodo comprendido entre el año 2016 y el 2020.

### 4.3.1. Análisis de discontinuidades

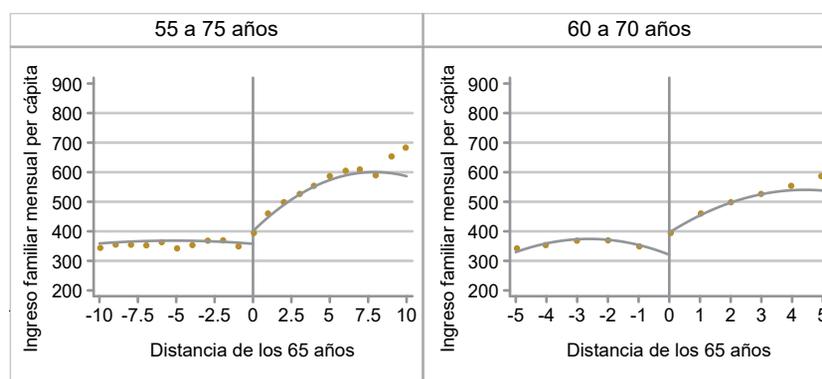
#### a. Ingresos familiares per cápita

La pobreza en términos simples, se mide por el monto del ingreso familiar per cápita, por ello esta sería la variable de principal interés, de manera a inferir si el programa ha colaborado a la reducción de la pobreza. A continuación, se analiza el impacto de las pensiones alimentarias adultos mayores en los ingresos familiares per cápita, primero a nivel general y luego teniendo en cuenta las características ya mencionadas.

#### Muestra general

En la figura 4.1 se presentan los resultados del impacto del programa en la muestra general, donde se observa que efectivamente se da un incremento de los ingresos familiares per cápita, considerando el total de la muestra para ambas ventanas. Con relación a los coeficientes de la regresión discontinua, estos se presentan en el anexo B.1, donde se evidencian el impacto positivo observado en la figura, indicando que la pensión generaría un incremento en el ingreso familiar per cápita de 70 mil a 100 mil guaraníes. En términos generales estos resultados son similares a los presentados por Bruno (2017) y Giménez et al. (2017), quienes también encuentran un efecto positivo del programa con respecto a los ingresos familiares per cápita.

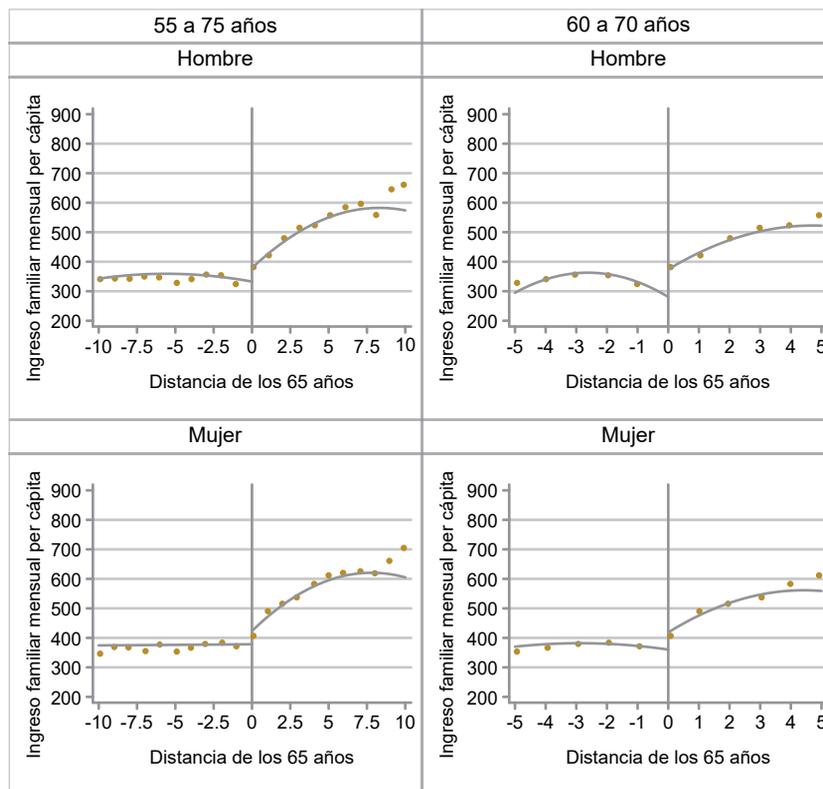
**Figura 4.1.** Resultados de la estimación en ingresos familiares per cápita en el total de la muestra.



## Según sexo.

Ahora bien, considerando el impacto del programa según el sexo del beneficiario, no se observan diferencias sustanciales en la figura 4.2. Sin embargo, considerando los coeficientes de la regresión discontinua, existe un impacto más intenso en los ingresos familiares per cápita cuando el beneficiario es del sexo masculino. Es así que cuando el beneficiario es hombre, el incremento del ingreso familiar per cápita es de 80 mil a 150 mil guaraníes (Anexo B.1). Considerando el trabajo realizado por Ovando (2018), este encuentra un impacto de mayor intensidad en los ingresos familiares per cápita en las mujeres. En nuestro caso, aunque el impacto estimado del programa es el mismo sentido en términos generales, no se percibe un efecto más intenso en beneficiarios mujeres que en hombres, sino al contrario, la pensión impactaría de manera más intensa a los beneficiarios hombres.

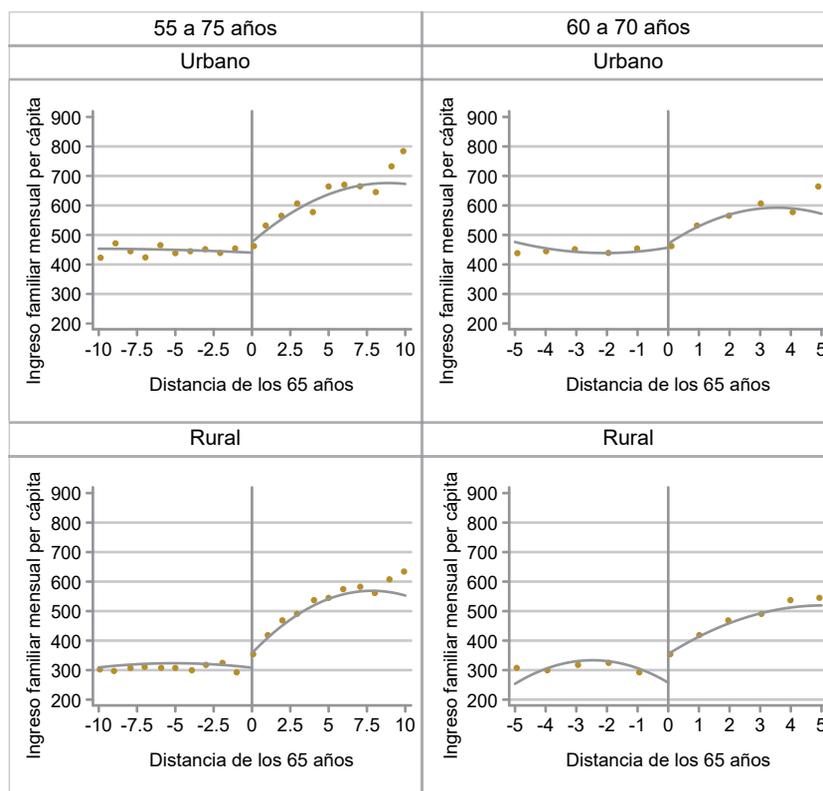
**Figura 4.2.** Resultados de la estimación en ingresos familiares per cápita según sexo del beneficiario.



## Según área de residencia.

Tomando en cuenta el efecto diferenciado según área de residencia del beneficiario, en la figura 4.3 se observa un impacto positivo en tanto para el área urbana como para el área rural. Pero tomando en cuenta el punto de partida del ingreso familiar per cápita, podría considerarse que el programa afecta con más intensidad a beneficiarios del área rural. Es así que los coeficientes estimados indican que los sectores rurales presentan mayores efectos en el estimador de la regresión discontinua. De esa forma, un beneficiario que reside en el área rural experimentaría un aumento probable del ingreso familiar per cápita de 84 mil a 167 mil guaraníes (anexo B.1).

**Figura 4.3.** Resultados de la estimación en ingresos familiares per cápita según área de residencia.

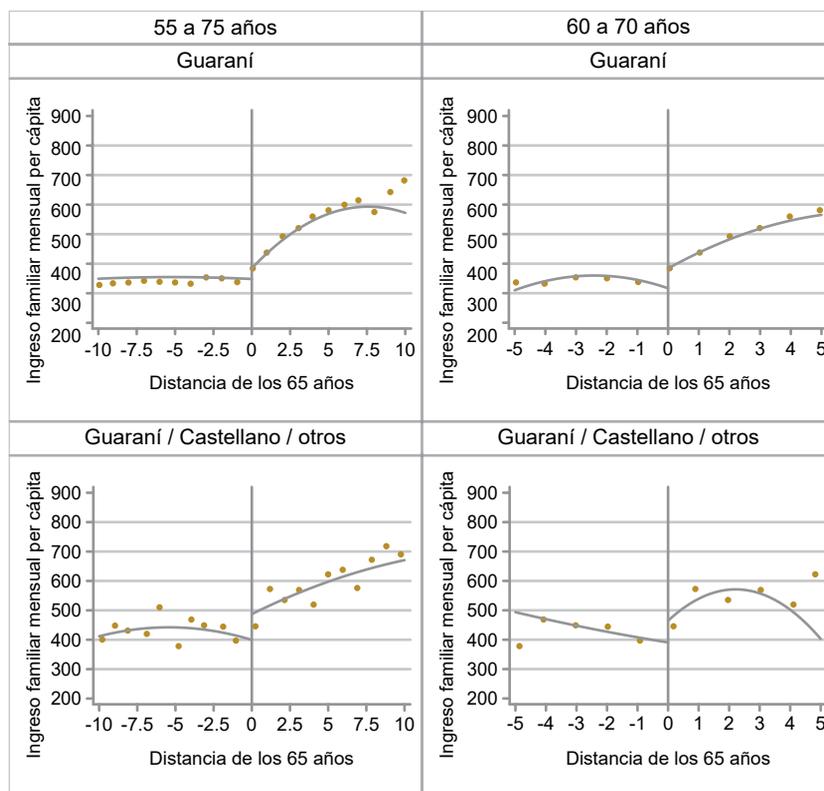


## Según principal idioma utilizado en el hogar.

Tomando en cuenta el principal idioma utilizado en el hogar del beneficiario, parecen haber diferencias entre los hogares que utilizan al guaraní como idioma principal, en comparación con demás hogares donde se utiliza el guaraní/castellano y otros idiomas principalmente. En ese sentido los hogares con preponderancia del guaraní/castellano y otros idiomas muestran un mayor el impacto del programa en los ingresos familiares per cápita (Figura 4.4). Específicamente, el coeficiente estimado en la regresión discontinua indica que los estos hogares experimentarían un incremento de 85 mil a casi 140 mil guaraníes en sus ingresos familiares per cápita (anexo B.1).

Cabe destacar que en el análisis de la dimensión del ingreso familiar per cápita, teniendo en cuenta los impactos diferenciales considerados, no se encuentran grandes diferencias entre la ventana de información más estrecha, de entre 60 a 70 años, en comparación a lo observado con la ventana de información amplia de 55 a 75 años.

**Figura 4.4.** Resultados de la estimación en ingresos familiares per cápita según principal idioma utilizado en el hogar.

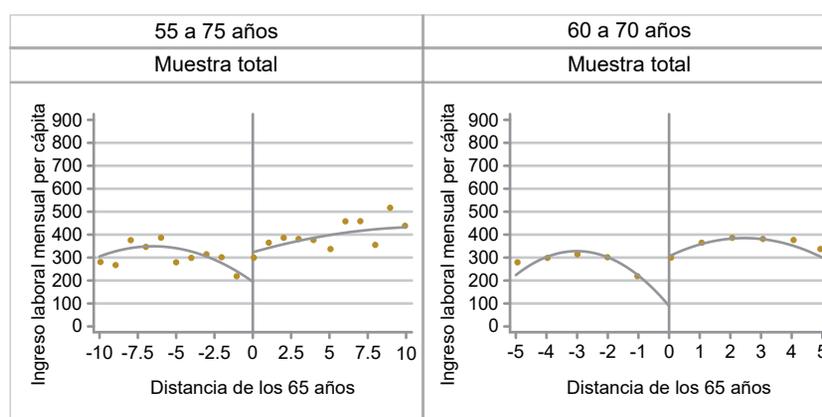


### 4.3.2. Mercado del trabajo: ingresos laborales familiares per cápita

Uno de los principales aspectos considerados en el diseño e implementación de programas de transferencias monetarias es el impacto que se podría dar en las decisiones laborales de los participantes del programa o de su núcleo familiar más cercano como consecuencia del ingreso adicional recibido. Para esto se consideran los ingresos laborales per cápita de las familias, incluyendo los ingresos de todos los otros miembros de las familias menos el ingreso generado por el beneficiario. A priori no se tiene ninguna hipótesis sobre la existencia de un impacto o la dirección del mismo.

#### Muestra general

**Figura 4.5.** Resultados de la estimación de ingresos familiares laborales per cápita.



En la figura 4.5 se presentan los resultados del impacto del programa en los ingresos familiares laborales per cápita en la muestra total, tanto para la ventana más amplia como para la ventana corta. Estos resultados indican que al momento de recibir el tratamiento (la pensión) el ingreso laboral familiar per cápita incrementa. En este sentido, los coeficientes de los estimadores de la regresión discontinua (anexo B.2), dan cuenta de significancia estadística en la muestra total, indicando un probable aumento de 170 a 206 mil guaraníes en los ingresos familiares laborales per cápita.

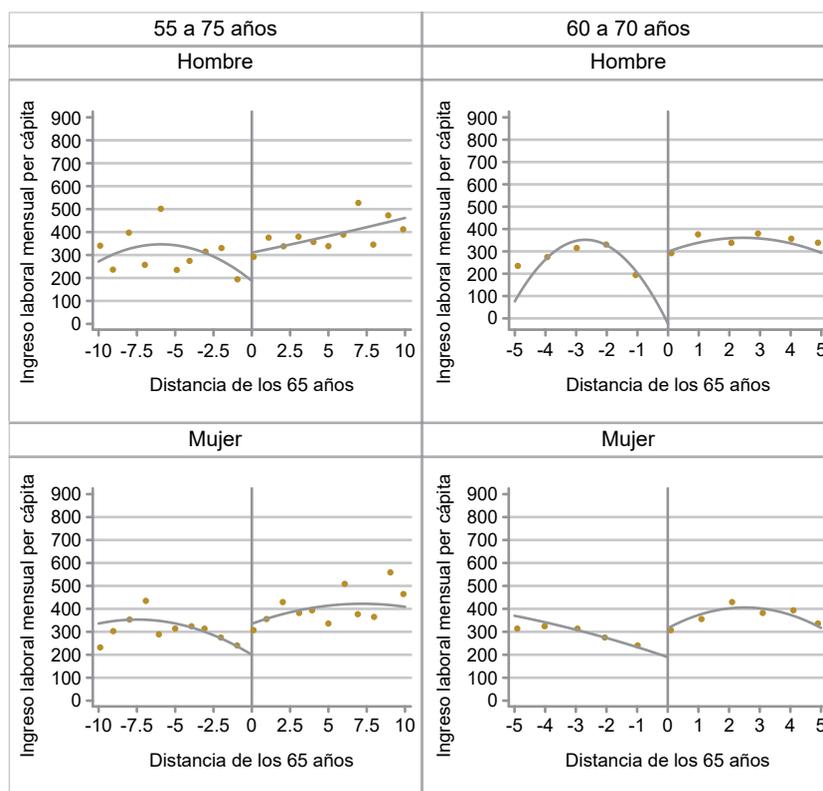
La Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) de los años 2016 al 2020 no contiene ninguna medida de consumo, pero al incrementarse ingresos laborales familiares uno podría

inferir un efecto multiplicador de las transferencias. En el mismo sentido que Martínez (2004), estos ingresos adicionales podrían ser utilizados en bienes de consumo o en inversiones productivas.

Por otro lado, no podríamos tener una fuerte conclusión de si nuestros resultados con respecto al mercado laboral estarían acordes a los encontrados por Martínez et al. (2015) en el sentido que los programas reduzcan las necesidades de actividades laborales de los beneficiarios. Pero una hipótesis adicional consiste en que este aumento podría deberse a un intento de las familias en compensar la pérdida causada por la salida del beneficiario del mercado laboral. En caso de ser así, esto debería impactar en un incremento en las horas trabajadas de los miembros de la familia, que sería lo opuesto a lo encontrado por Bertrand (2003), o en un incremento en el número de personas que participan en el mercado laboral.

### Según sexo

**Figura 4.6.** Resultados de la estimación de ingresos familiares laborales per cápita según sexo.

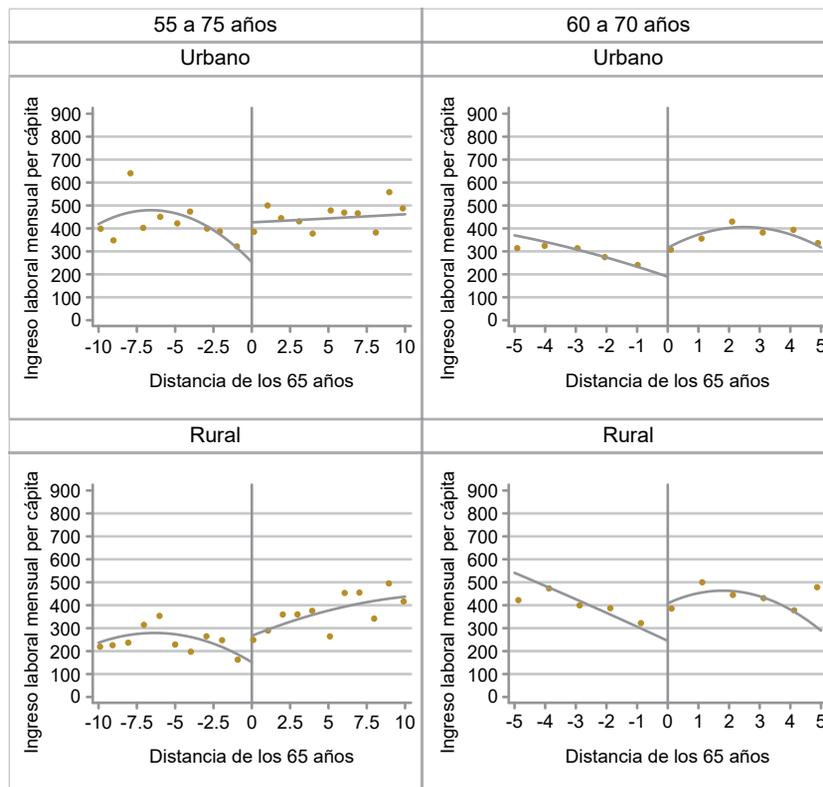


Diferenciando los efectos en los ingresos laborales por sexo, el impacto es similar al encontrado para la muestra general, aunque más intenso en el caso de las familias donde los beneficiarios son hombres. Puntualmente, los coeficientes de la regresión discontinua indican que el ingreso familiar laboral per cápita de los beneficiarios del sexo masculino aumenta entre 232 mil a 500 mil guaraníes, mientras que los resultados para las beneficiarias mujeres indican tanto menor significancia estadística como menor impacto, aumentando de 130 mil a 145 mil guaraníes (Anexo B.2).

Tomando los resultados con una ventana de años más estrecha, de 60 a 70 años (figura 4.6), uno de los pocos cambios presentes es el observado en el incremento de los ingresos laborales per cápita en el caso de los beneficiarios hombres, donde la discontinuidad se vuelve más pronunciada por la concavidad en la estimación en individuos de menos de 65 años.

### Según área de residencia

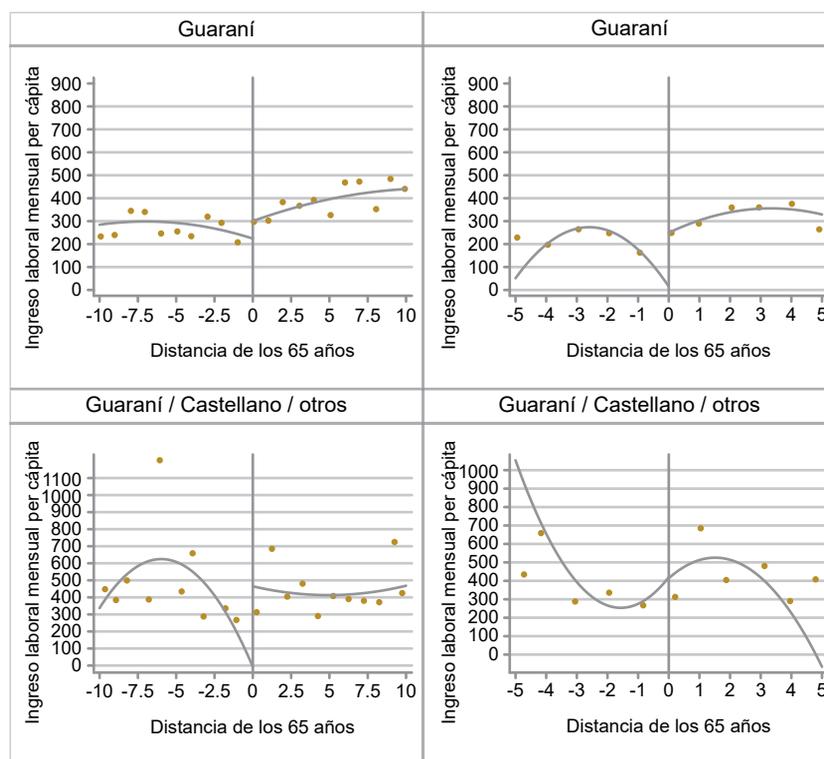
**Figura 4.7.** Resultados de la estimación de ingresos familiares laborales per cápita según área de residencia.



Al diferenciar el impacto por el área de residencia de los beneficiarios, vemos que los ingresos laborales familiares per cápita aparentemente incrementan con mayor intensidad en el área urbana que en el rural. Pero, como mencionamos en el caso de los ingresos familiares per cápita, el incremento dado por el menor punto de partida, indicaría que en el sector rural tendría un mayor efecto (Figura 4.7). Cabe destacar que los coeficientes estimados en la regresión discontinua indican que el impacto en el área urbana no es estadísticamente significativo, mientras que en el área rural el efecto es significativo e intenso, indicando posibles aumentos de entre 150 a 300 mil guaraníes (Anexo B.2).

### Según principal idioma utilizado en el hogar

**Figura 4.8.** Resultados de la estimación de ingresos familiares laborales per cápita según principal idioma utilizado en el hogar.



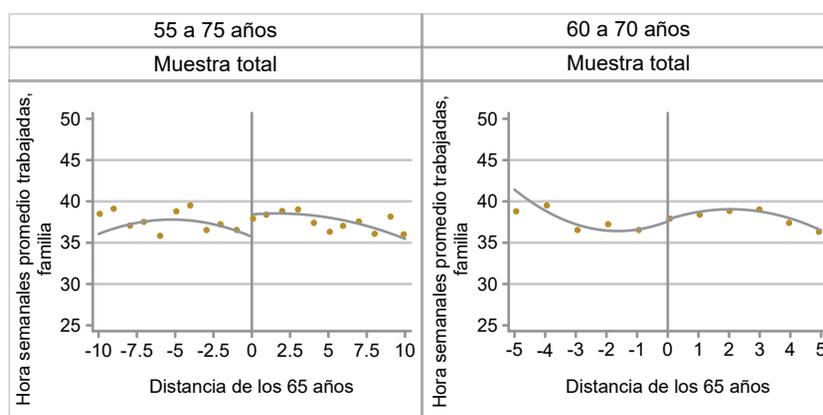
Por último, al tomar en cuenta el principal idioma hablado en el hogar, en el caso del guaraní el impacto es similar al observado en el área rural (Figura 4.8). Puntualmente, en los hogares de beneficiarios donde el principal idioma es el guaraní, el ingreso familiar laboral promedio aumenta entre 164 mil a 314 mil guara-

níes (Anexo B.2). En tanto, los resultados de hogares con otros idiomas principales (guaraní / castellano y otros) presentan una elevada volatilidad, siendo las diferencias con respecto a hogares donde predomina el como principal lengua de comunicación, no muy estrictamente comparables.

### b.1. Horas semanales de trabajo promedio (familiares)

#### Muestra general

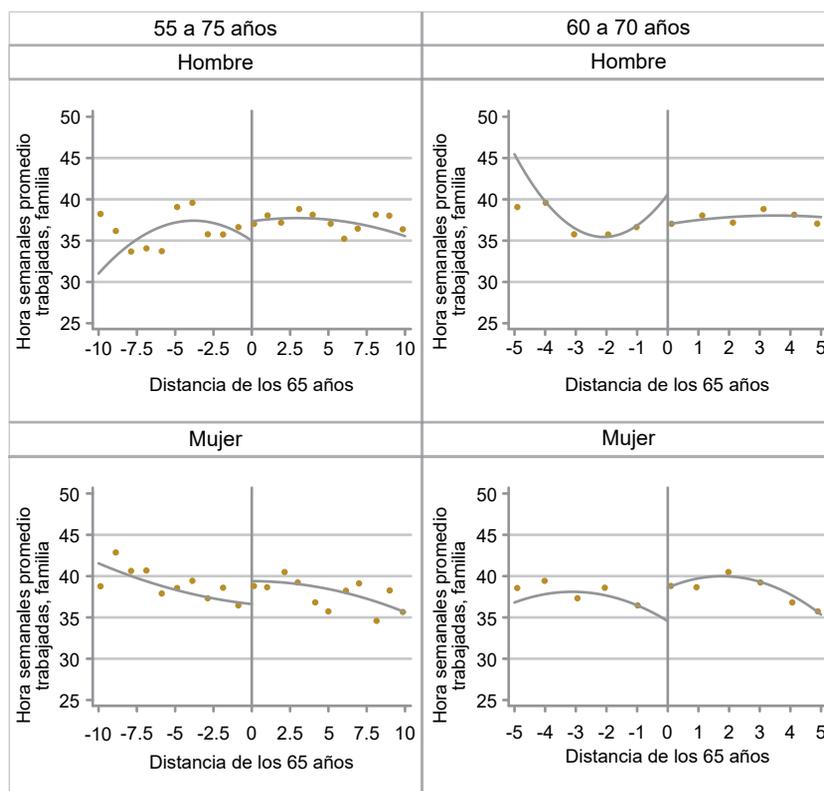
**Figura 4.9.** Resultados de la estimación de horas semanales promedio trabajadas por familiares



Con respecto a las horas trabajadas por los familiares de los beneficiarios, en la figura 4.9 se observa una discontinuidad al considerar la muestra total de individuos. En tanto, los coeficientes de las regresiones discontinuas presentados en el anexo B.3, indican un impacto positivo de la pensión en la muestra total, indicando que la pensión generaría el aumento en las horas promedio trabajadas que podría estar entre 4 a 8 horas semanales. Sin embargo, si se toma en cuenta la ventana más estrecha, de 60 a 70 años, desaparece la discontinuidad en la muestra total.

#### Según sexo

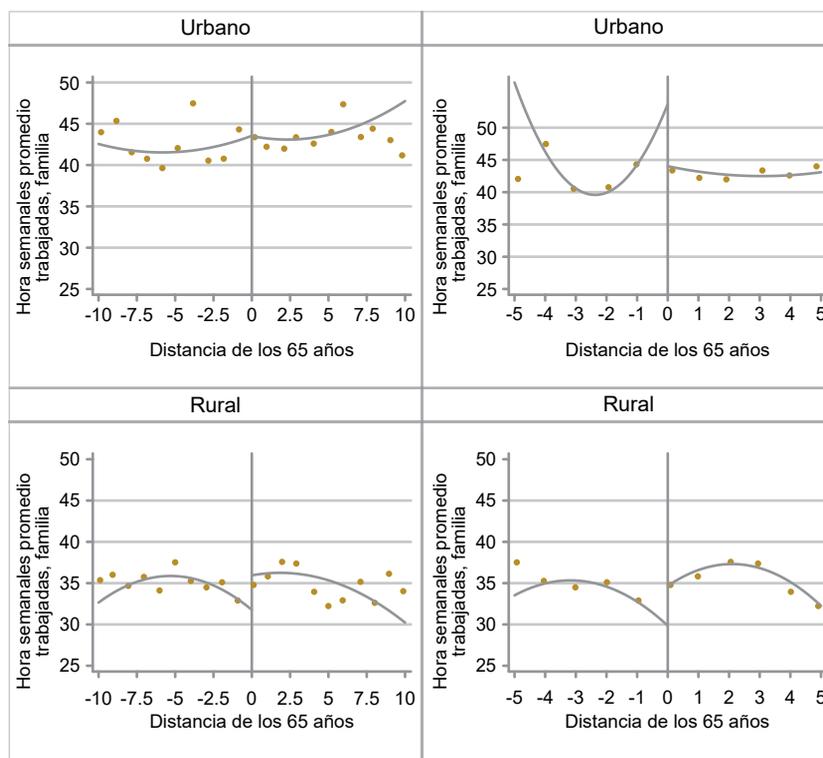
**Figura 4.10.** Resultados de la estimación de horas semanales promedio trabajadas por familiares, según sexo.



Por su parte, al diferenciar el impacto por sexo, este podría ser mayor en el caso en que la familia corresponda a una beneficiaria del sexo femenino, a pesar de que también se observa una discontinuidad para el caso de que el pensionado sea hombres (Figura 4.10). En ese sentido, la estimación de la regresión discontinua indica que, en el caso de las mujeres, existe una leve significancia que indicaría un incremento de 6 a 16 en las horas de trabajo semanales de sus respectivas familias (Anexo B.3). Por otro lado, considerando una ventana de análisis más estrecha, de 60 a 70 años, los resultados indicarían que para la familia donde los beneficiarios son hombres podría disminuir las horas trabajadas, mientras que para las mujeres podrían incrementarse con mayor intensidad.

## Según área de residencia

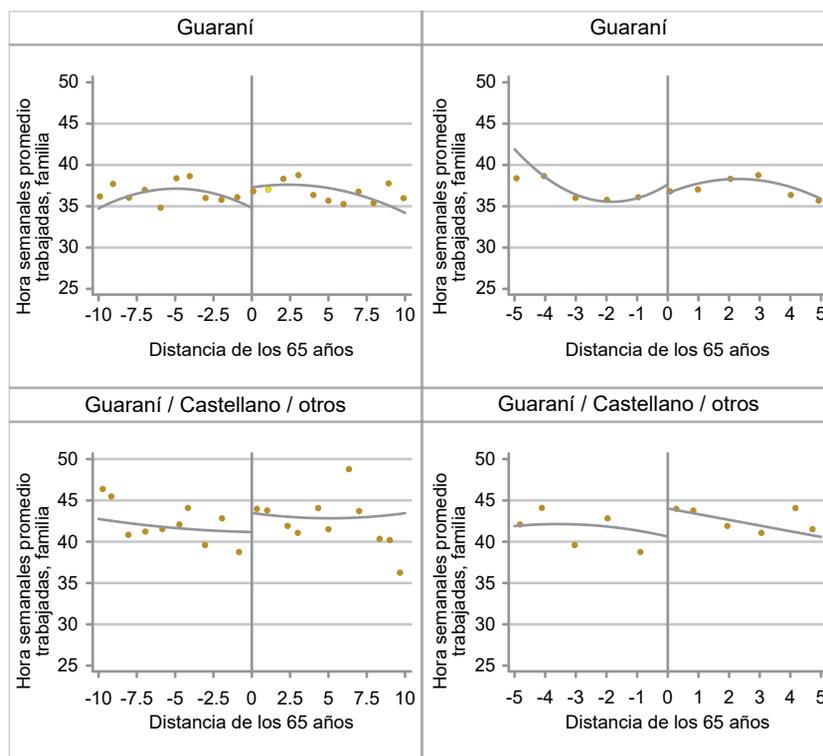
**Figura 4.11.** Resultados de la estimación de horas semanales promedio trabajadas por familiares, según área de residencia.



Considerando el impacto de la pensión en las horas promedio trabajadas por familia, los resultados para el área rural indican la existencia de una discontinuidad con lo cual aumentarían las horas trabajadas por la familia de 6,5 a 17 horas semanales (Anexo B.3). Por su parte, en el área urbana no se observa ningún efecto probable. A su vez, tomando en cuenta la ventana más estrecha de 60 a 70 años para el análisis, esta indica que el impacto podría ser incluso negativo en las zonas urbanas mientras que los efectos serían mayores en los casos de beneficiarios que residan en áreas rurales (Figura 4.11).

## Según principal idioma utilizado en el hogar

**Figura 4.12.** Resultados de la estimación de horas semanales promedio trabajadas por familiares, según principal idioma utilizado.



Al diferenciar el efecto en las horas semanales promedio trabajadas según el principal idioma utilizado en el hogar del beneficiario, en el caso de los hogares con predominio de guaraní/castellano y otros idiomas, el impacto sería mayor en comparación a los hogares donde predomina el idioma guaraní (Figura 4.12). Asimismo, al evaluar una ventana más estrecha, de 60 a 70 años, el efecto en hogares con predominio del idioma guaraní/castellano y otros se incrementa en el punto de corte, lo que indica que el impacto sería aún mayor. Sin embargo, los resultados de la regresión discontinua expuestos en el anexo B.3, indican que las discontinuidades observadas no serían estadísticamente diferentes de cero, en tanto la pensión no afectaría de manera diferencial a las horas semanales promedio trabajadas por familiares de beneficiarios según el idioma predominante en el hogar.

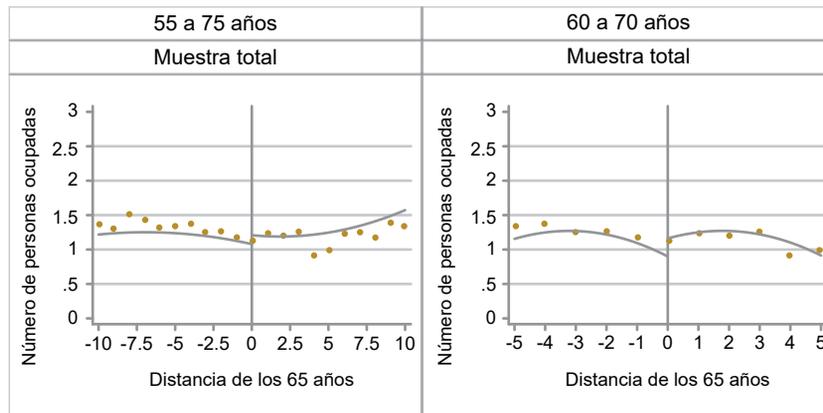
### **b.2 Personas ocupadas en el hogar (excluido beneficiario)**

El siguiente aspecto considerado como un probable canal de incremento en los ingresos laborales per cápita es el incremento

en el número de personas ocupadas, que señalaría un ingreso de alguno de los familiares del beneficiario en el mercado laboral. Dentro de este contexto, una hipótesis en caso de producirse un incremento en el número de personas ocupadas sería que la persona beneficiaria, una vez que haya abandonado el mercado laboral, podría en algún caso hacerse cargo del cuidado de los menores de edad, facilitando de esta manera el ingreso de otro miembro de la familia a la ocupación activa.

### Muestra total

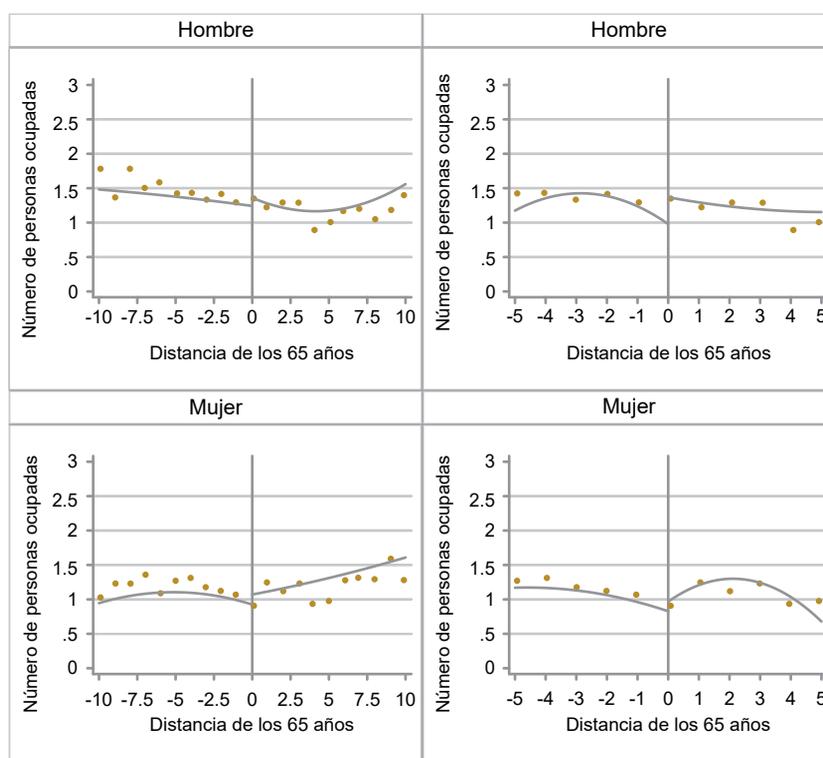
**Figura 4.13.** Resultados de la estimación de número de personas ocupadas.



Los resultados presentados en la figura 4.13, indican que a nivel general no hay indicios de un cambio discontinuo en el número de personas ocupadas en las familias que sea atribuible a la pensión recibida. Adicionalmente, los coeficientes de las regresiones discontinuas del anexo B.4, no indican resultados concluyentes respecto al probable aumento en el número de personas ocupadas. Es así que el programa no tendría efectos en nivel general considerando esta dimensión.

## Según sexo

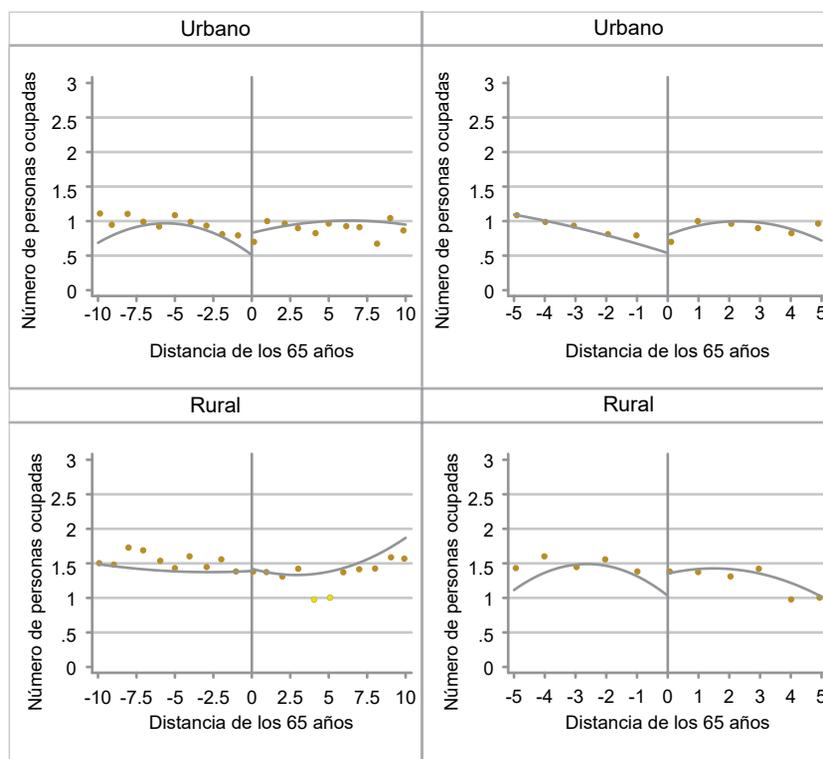
**Figura 4.14.** Resultados de la estimación de número de personas ocupadas, según sexo.



Al analizar el impacto según sexo del beneficiario, se observan leves discontinuidades de un lado y otro del valor de corte en la figura 4.14, pero no de una magnitud relevante. Ahora bien, considerando la ventana de muestra más estrecha de 60 a 70 años en el caso de beneficiarios hombres, esto parece aumentar el número de personas ocupadas. Sin embargo, teniendo en cuenta los resultados de la regresión discontinua, los coeficientes no señalan resultados concluyentes respecto al incremento en el número de personas ocupadas para ninguno de los sexos (Anexo B.4).

## Según área de residencia

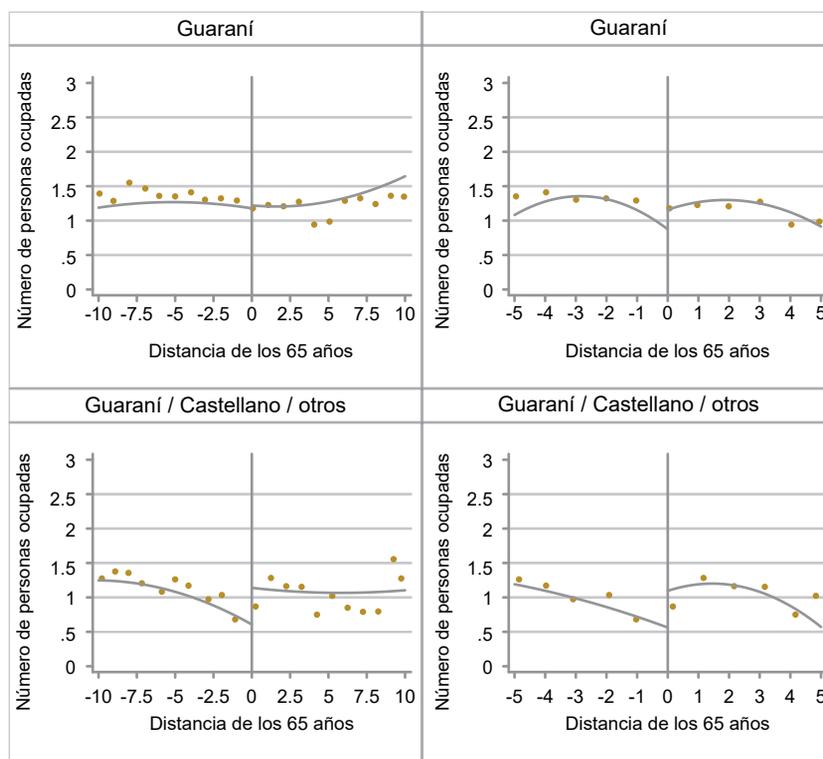
**Figura 4.15.** Resultados de la estimación de número de personas ocupadas, según zona de residencia.



Con referencia a los efectos en la cantidad de personas ocupadas por familia teniendo en cuenta las áreas de residencia de los beneficiarios, en la figura 4.15, se observa una discontinuidad en el caso de pensionados residentes en área urbana, mientras que no se presentan discontinuidades para el caso de beneficiarios del área rural. No obstante, esta discontinuidad no es estadísticamente significativa según los resultados de la regresión discontinua, donde los coeficientes estimados no permiten identificar resultados decisivos (Anexo B.4). De esta forma la pensión no afectaría al número de personas ocupadas por familia en el área urbana ni rural.

## Según principal idioma utilizado en el hogar

**Figura 4.16.** Resultados de la estimación de número de personas ocupadas, según principal idioma del hogar.



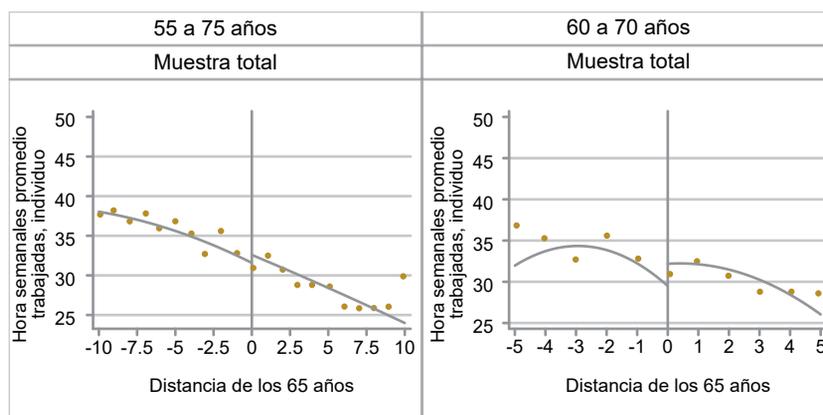
Para finalizar, se analiza el impacto de los incentivos en el número de ocupados según idioma utilizado en el hogar. En ese sentido, en el caso de hogares con predominio del guaraní no se observan discontinuidades, pero estas sí se manifiestan en hogares con idioma principal guaraní/castellano y otros (Figura 4.16). A su vez, considerando la ventana de muestra más estrecha de 60 a 70 años, se observan que aparentemente el número de personas ocupadas aumenta en hogares con predominio de idiomas guaraní/castellano y otros. Por su parte, los resultados de la regresión discontinua indican un incremento marginal de 0,5 a 0,6 personas ocupadas en las familias donde el predominan los idiomas guaraní/castellano y otros (Anexo B.4).

De esta manera, el programa impactaría marginal y solamente en la cantidad de personas ocupadas en hogares donde no predomina el idioma guaraní. Con todo esto, puede que el cambio en los ingresos laborales per cápita de las familias haya sido provocado por un incremento en las horas trabajadas y no por un incremento en el número de personas ocupadas.

### b.3 Horas semanales de trabajo promedio (beneficiario)

#### Muestra total

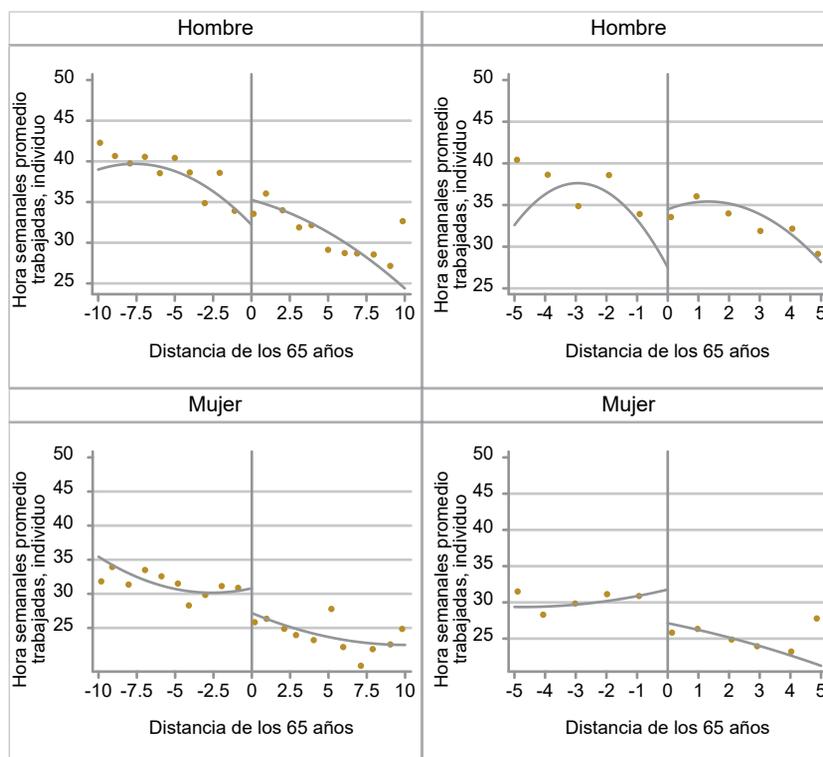
**Figura 4.17.** Resultados de la estimación en horas semanales promedio trabajadas por el beneficiario.



En relación a la probable respuesta del beneficiario en sus horas trabajadas, la figura 4.17 indica resultados donde no se observa una intensa respuesta de los pensionados. Es así que en la muestra total, no se observa ninguna probable discontinuidad. En la misma línea los resultados de la regresión discontinua indican que las pensiones no afectan a nivel general la cantidad de horas semanales promedio trabajadas por el beneficiario (Anexo B.5). Cabe destacar que los mismos resultados se mantienen considerando la ventana reducida de 60 a 70 años de edad.

## Según sexo

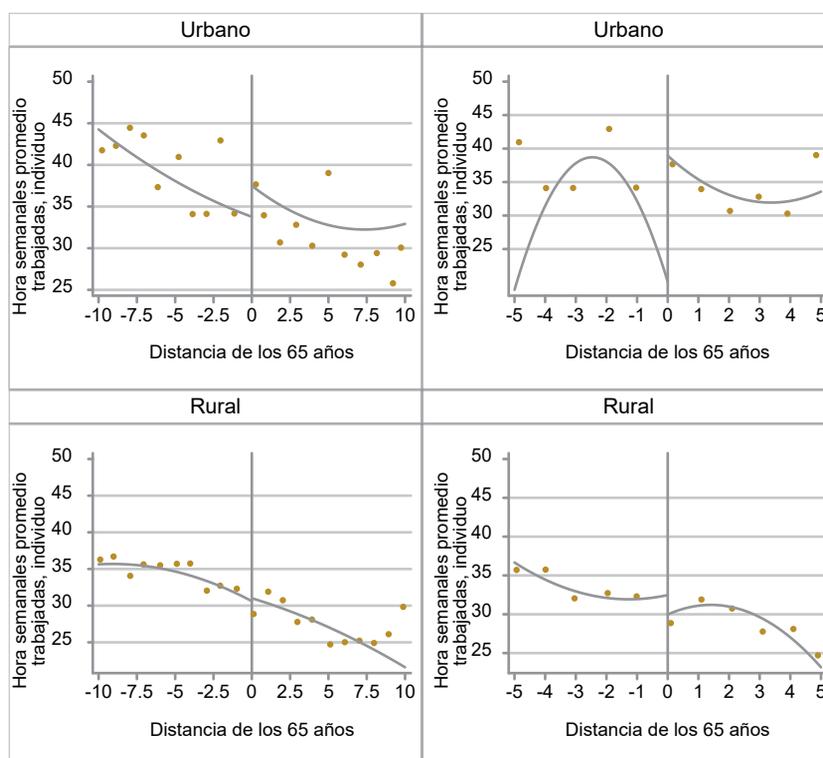
**Figura 4.18.** Resultados de la estimación en horas semanales promedio trabajadas por el beneficiario, según sexo.



Por otro lado, el análisis de la figura 4.18 considerando el sexo de los beneficiarios indica que existiría un leve aumento de la cantidad de horas promedio trabajadas por el beneficiario de sexo masculino, mientras que en el caso de las beneficiarias aparentemente habría una reducción. Sin embargo, los coeficientes de la regresión discontinua indicarían que estos aparentes saltos no son significativos estadísticamente por lo que el efecto nulo del programa de pensiones para adultos mayores sobre la cantidad de horas promedio trabajadas por beneficiarios, se mantiene independientemente del sexo de los mismos (Anexo B.5).

## Según área

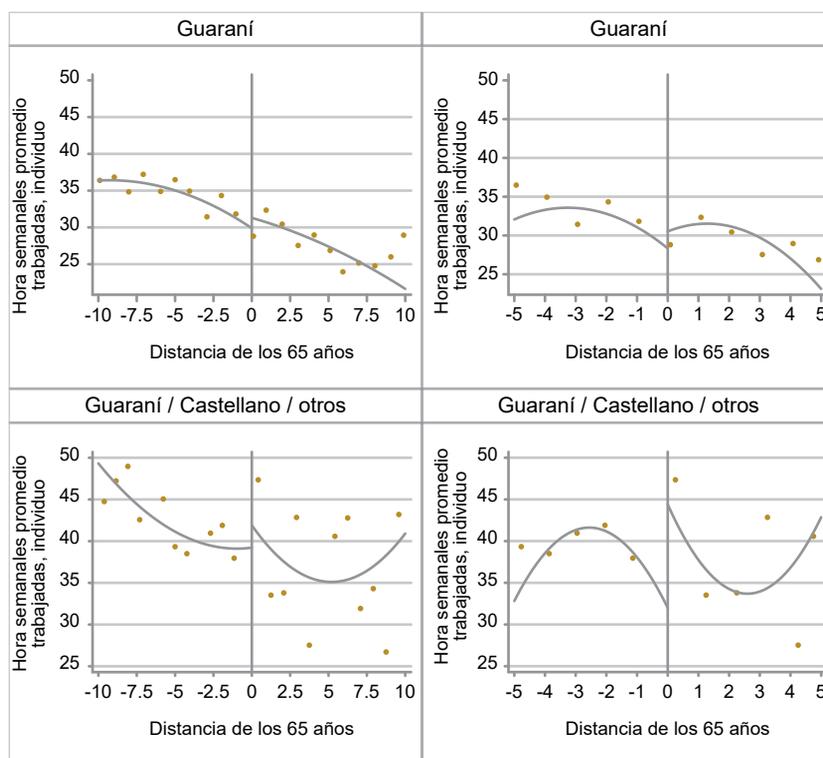
**Figura 4.19.** Resultados de la estimación en horas semanales promedio trabajadas por el beneficiario, según área de residencia.



Así mismo en el análisis por área de residencia, la figura 4.19 indica que se presenta una discontinuidad en el caso de los beneficiarios del área rural, mientras en el área urbana parecen no existir cambios relevantes. No obstante, los resultados de la regresión discontinua indican nuevamente que los aparentes saltos no son estadísticamente diferentes de cero, por lo cual la cantidad de hora promedio trabajada por los beneficiarios sería continua en ambos lados del valor de corte indicando que el programa no ha afecta en esta dimensión independientemente del área de residencia del beneficiario (Anexo B.5).

## Según idioma predominante en el hogar

**Figura 4.20.** Resultados de la estimación en horas semanales promedio trabajadas por el beneficiario, según idioma predominante en el hogar.



A modo de culminar, el análisis de los efectos del programa de pensiones sobre la cantidad de horas promedio trabajadas por los beneficiarios, tomamos en cuenta los potenciales efectos diferenciales según el idioma predominante en el hogar del beneficiario. Así en el caso de que el guaraní sea el idioma predominante, la figura 4.20 no evidencia la existencia de discontinuidades, mientras que en los hogares con predominio del guaraní/castellano y otros idiomas, su volatilidad complica inferir un efecto validado en el punto de corte. Al respecto, los coeficientes de la regresión discontinua no indican un impacto significativo por lo que las horas promedio trabajadas por los beneficiarios tampo-

co varían teniendo en cuenta el idioma predominante del hogar (Anexo B.5).

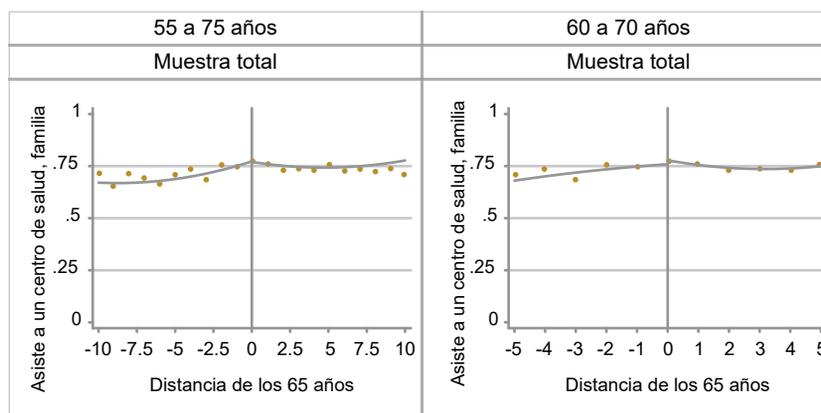
En suma, el impacto del programa en la cantidad de horas semanales promedio trabajadas por beneficiario es nulo a nivel general y teniendo en cuenta todas las diversas características consideradas para el análisis.

### 4.3.3. Indicadores de condición social

Con relación a algunos indicadores sociales, una de las variables que podrían verse afectadas por el programa es la asistencia a algún centro de salud formal, esto relacionado al incremento en los ingresos del beneficiario, y la posibilidad de costear con recursos propios las medicinas que requieran para el tratamiento de alguna dolencia.

#### Muestra total

**Figura 4.21.** Resultados la de estimación de asistencia de la familia a centro de salud.

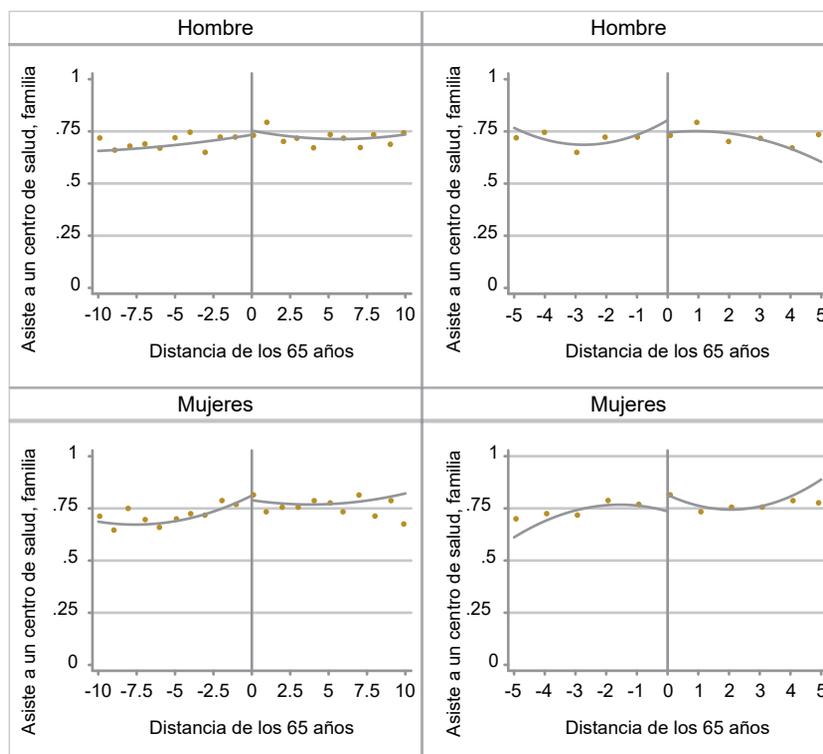


Primeramente, la asistencia a un centro de salud considerando la muestra total, indica que en términos generales no se observa una discontinuidad entre ambos lados del corte de 65 años (Figura 4.21). De la misma forma, los resultados de la regresión discontinua expuestos en el anexo B.6, indican que no hay saltos discontinuos que sean estadísticamente distintos de cero. Por lo tanto, a nivel general, la pensión alimentaria adultos mayores no

habría afectado la asistencia de la familia de los beneficiarios a los centros de salud.

### Según sexo

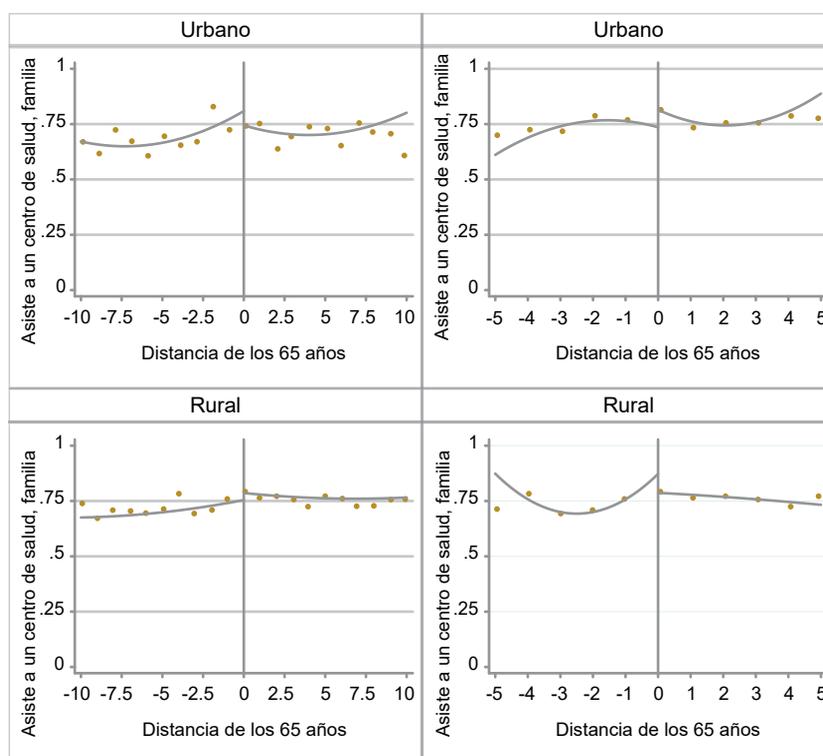
**Figura 4.22.** Resultados la de estimación de asistencia de la familia a centro de salud, según sexo.



Por otro lado, al diferenciar el efecto de las pensiones en el acceso a la salud, teniendo en cuenta el sexo del beneficiario, tampoco se observa ningún efecto del programa. En tanto, con la ventana de datos más estrecha de 60 a 70 años habría un probable efecto positivo en caso de la beneficiaria mujer (Figura 4.22). No obstante, los coeficientes estimados indican que no existe discontinuidades estadísticamente significativas alrededor del valor de corte con lo cual el programa no tendría efecto en el acceso a centros de salud independientemente del sexo de los beneficiarios (Anexo B.6).

## Según área de residencia

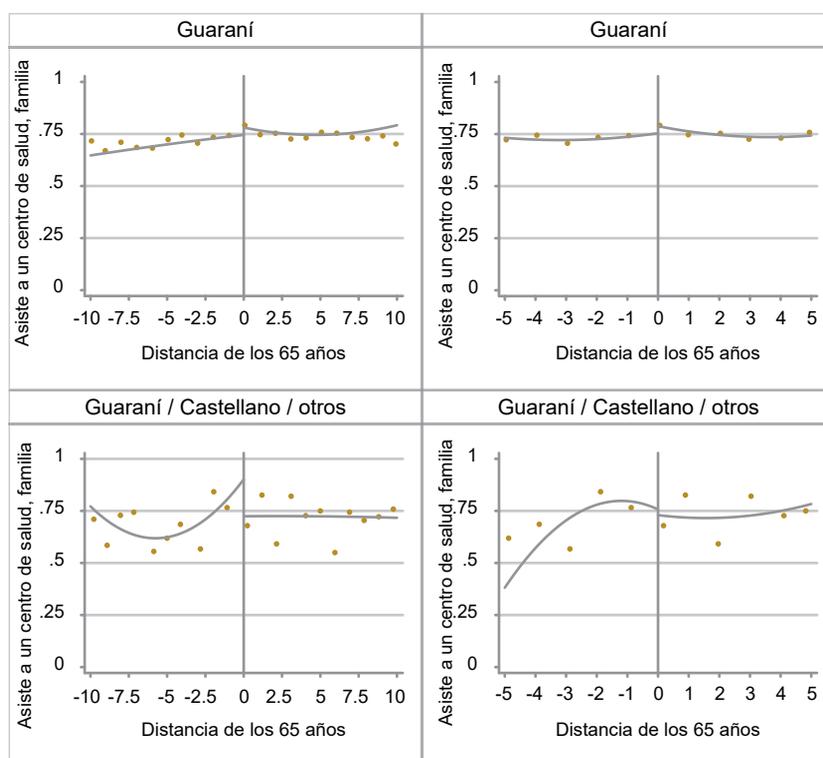
**Figura 4.23.** Resultados la de estimación de asistencia de la familia a centro de salud, según área de residencia.



En cuanto al área de residencia del beneficiario, se observa una discontinuidad en el acceso a centros de salud para beneficiarios del área urbana, no así en el sector rural. En tanto, con la ventana de datos más estrecha de 60 a 70 años el efecto del programa en el acceso de pensionados del área urbana sería positivo (Figura 4.23). Así mismo las estimaciones de los coeficientes de la regresión discontinua, ubicados en el anexo B.6, indican que se podría dar un incremento en un 58 por ciento en la asistencia a centros de salud formales de la familia del adulto mayor pensionado residente en área urbana.

## Según idioma predominante en el hogar.

**Figura 4.24.** Resultados la de estimación de asistencia de la familia a centro de salud, según idioma predominante.



Finalmente, considerando el principal idioma utilizado en el hogar, en el caso de los beneficiarios en cuyos hogares predomina el guaraní, no se observan grandes diferencias (Figura 4.24). Esto cambia en el caso de los hogares con predominio del idioma guaraní/castellano y otros donde se observan discontinuidades alrededor del valor de corte y las estimaciones de los coeficientes de la regresión discontinua en el anexo B.6 lo confirman. De esa forma, los familiares de beneficiarios en cuyos hogares predomina el idioma guaraní/castellano y otros, podrían incrementar su asistencia a centros de salud formal hasta en un 54 por ciento.

---

## 5. CONCLUSIONES E IMPLICANCIAS DE POLÍTICAS

En primer lugar, los resultados del análisis indican que el programa “Adultos Mayores” incrementa el ingreso laboral familiar de los beneficiarios en una cuantía superior al de la transferencia recibida. Este hallazgo sugiere la existencia de un efecto multiplicador. En términos económicos, el multiplicador keynesiano se refiere a que un aumento en el consumo y genera un ingreso más que proporcional al aumento. Este mismo concepto se da al interior del hogar. Una transferencia de un poco más de Gs. 500.000 en una familia de 4 a 5 personas correspondería a un incremento menor a Gs. 150.000 per cápita. Sin embargo, los resultados un indican un aumento del ingreso per cápita de hasta Gs. 300.000 por mes, el doble de lo recibido. Esta multiplicación del ingreso proviene del mercado laboral.

Sin embargo, considerando el mercado de trabajo, no se encontraron efectos concluyentes en cuanto a las horas trabajadas del beneficiario o los miembros de la familia, ni en el número de personas ocupadas del hogar. Consecuentemente, no se pudo comprobar la hipótesis de que el incremento del ingreso laboral sea consecuencia de un intento de las familias de compensar la pérdida causada por la salida del beneficiario del mercado de trabajo. Por lo tanto, la evidencia cuantitativa no resulta suficiente para explicar el mecanismo por el cual se da el efecto multiplicador de la transferencia.

Entonces, ¿qué hay detrás de este efecto multiplicador? En base a las entrevistas realizadas se identificaron indicios de que la transferencia libera recursos para las familias. Si las familias no recibieran la transferencia, tendrían que cubrir ciertos gastos de los adultos mayores con recursos propios. Sin embargo, al liberar esos recursos, las familias pueden realizar inversiones productivas. Además, considerando que una gran mayoría de estas familias se encuentra en el sector informal de bajo equilibrio, estas inversiones tienen un gran potencial de aumentar la productividad del trabajo, y con ello, el ingreso laboral.

---

La posible presencia de un efecto multiplicador de una transferencia en el marco de un programa de pensiones con contributivas constituye un elemento hasta ahora desconocido en nuestra caja de herramientas de política económica. En el análisis tradicional de reducción de pobreza, se atribuye el aumento del ingreso familiar a la transferencia social. Por el otro lado, el aumento del ingreso laboral suele atribuirse a la política económica. Sin embargo, esta dicotomía entre transferencia e ingreso laboral, al parecer, tiene barreras menos claras. Una transferencia puede catalizar una inversión económica que aumente los ingresos laborales. Este resultado es un elemento nuevo en el debate la política económica y también de la política social.

Por lo tanto, los resultados de esta investigación indican que una política social bien implementada, como el programa de pensiones para adultos mayores, también puede representar una buena política económica. Además de ser un elemento de protección social, este tipo de transferencias puede aumentar la productividad de los sectores vulnerables, catalizando ingresos labores que de otra manera no se hubiesen dado. Entonces, la recomendación central para los tomadores de decisiones es tener en cuenta esta herramienta al momento de diseñar políticas económicas.

Esta investigación nos ha permitido explotar al máximo la información disponible para hacer un análisis causal y cuantitativo riguroso. Así como también, el diálogo a través de entrevistas permitió identificar elementos que interactúan con el análisis cuantitativo. No obstante, deben considerarse las limitaciones presentadas al momento de analizar los resultados. En primer lugar, no fue posible reconstruir en forma exacta el Índice de Calidad de Vida - Adultos Mayores (ICV-AM) para construir la muestra. Además, las variables analizadas se encuentran restringidas por la información disponible en los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC). Por último, el contexto de la pandemia del COVID-19 limitó las posibilidades de entrevistar a los beneficiarios del programa.

---

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ardington, C., Case, A., & Hosegood, V. (2009). Labor supply responses to large social transfers: Longitudinal evidence from South Africa. *American Economic Journal: Applied Economics*, 1(1), 22–48. <https://doi.org/10.1257/app.1.1.22>
- Bando, R., Galiani, S., & Gertler, P. J. (2016). The Effects of Non-Contributory Pensions on Material and Subjective Well Being. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2881558>
- Barrientos, A., & Lloyd-Sherlock, P. (2002). Non-Contributory Pensions and Social Protection. *Social Protection Sector, ILO*, 1–30.
- Behrman, Jere R.; Calderon, Maria Cecilia; Mitchell, Olivia; Vasquez, Javiera; and Bravo, David, “First-Round Impacts of the 2008 Chilean Pension System Reform” (2011). *PARC Working Paper Series*. 33. Recuperado de: [https://repository.upenn.edu/parc\\_working\\_papers/33](https://repository.upenn.edu/parc_working_papers/33)
- Bertrand, M. (2003). Public Policy and Extended Families: Evidence from Pensions in South Africa. *The World Bank Economic Review*, 17(>1), 27–50. <https://doi.org/10.1093/wber/lhg014>
- Bertranou, F., & Grushka, C. O. (2002). The non-contributory pension programme in Argentina: Assessing the impact on poverty reduction, ESS Paper No. 5. ILO, Geneva. Recuperado de: [https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS\\_PUBL\\_9223132592\\_SP/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_PUBL_9223132592_SP/lang--es/index.htm)
- Bosch, M., Melguizo, A., & Pages, C. (2013). Better pensions, better jobs: Towards universal coverage in Latin America and the Caribbean. *Banco Interamericano de Desarrollo*.

- 
- Bruno, S. (2014). Medición multidimensional de la pobreza y la vulnerabilidad como criterio de selección de beneficiarios de la Ley de “adultos mayores”(3728/2009) en Paraguay (Índice de Calidad de Vida–Adultos Mayores). Ponencia presentada en las XIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina y Universidad Nacional de Salta. Salta, Argentina. Recuperado de [http://www.grupoparaguay.org/Bruno2015\\_AEPA\\_ICVAM.pdf](http://www.grupoparaguay.org/Bruno2015_AEPA_ICVAM.pdf).
- Bruno, S. (2017). Evaluación de impacto redistributivo de la Pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza: Un abordaje desde la Encuesta Permanente de Hogares 2016. Ministerio de Hacienda.
- Bruno, S. (2018). Impacto redistributivo de la pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza (Paraguay). *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 2, 265-286.
- Calonico, S., Cattaneo, M. & Titiunik, R. (2014). Robust Nonparametric Confidence Intervals for Regression-Discontinuity Designs. *Econometrica*, 82 (6), 2295–2326.
- Carvalho, I. E. de. (2008). Household Income as a Determinant of Child Labor and School Enrollment in Brazil: Evidence from a Social Security Reform. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.252289>
- Chakiel, J. (2006). América Latina: ¿Hacia una población decreciente y envejecida? *Papeles de Población*, 37-70. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v12n50/v12n50a4.pdf>
- De Janvry, A. & Sadoulet, E. (2015). *Development economics: Theory and practice*. Londres: Routledge.
- Duflo, E. (2003). Grandmothers and Granddaughters: Old Age Pension and Intra-household Allocation in South Africa. *World Bank Economic Review*, 17(1), 37. <https://doi.org/10.1093/wber/lhgO13>

- 
- Edmonds, E. V., Mammen, K., & Miller, D. L. (2004). Rearranging the family? Income support and elderly living arrangements in a low-income country. *Journal of Human Resources*, 40(1), 186–207. <https://doi.org/10.3368/jhr.XL.1.186>
- Fabio M. Bertranou, Carmen Solorio, Wouter van Ginneken (2002) Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo. Recuperado de: [https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS\\_PUBL\\_9223132592\\_SP/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_PUBL_9223132592_SP/lang-es/index.htm)
- Galiani, S., Gertler, P., & Bando, R. (2016). Non-contributory pensions. *Labour Economics*, 38, 47–58. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2015.11.003>
- Gana Cornejo, Pamela A. (s.f) LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN CHILE: PENSIONES ASISTENCIALES (PASIS). Recuperado de: [https://www.gerontologia.org/portal/archivosUpload/PASIS\\_Chile.pdf](https://www.gerontologia.org/portal/archivosUpload/PASIS_Chile.pdf)
- Giménez, L., Lugo M. A., Martínez, S., Colmán, H., Galeano J. J. & Farfán, G. (2017). Paraguay: Análisis del sistema fiscal y su impacto en la pobreza y la equidad. *Commitment to Equity, Documento de Trabajo 74*.
- Holzmann, R., D. Robalino & N. Takayama (ed.) (2009). Closing the coverage gap: The role of social pensions and other retirement income transfers. Washington, DC: World Bank Group.
- Lee, D. S., & Card, D. (2008). Regression discontinuity inference with specification error. *Journal of Econometrics*, 142(2), 655–674. <https://doi.org/10.1016/j.jeconom.2007.05.003>
- Martínez, S. (2004). Pensions, Poverty and Household Investments in Bolivia. Disertación doctoral, University of California, USA.
- Martínez, S., Pérez, M., & Tejerina, L. (2015). Pensions for the poor: The effects of non-contributory pensions in El Salvador. Banco Interamericano de Desarrollo. Technical Note IDB-TN-883.

---

McKinnon, R. & Sigg, R. (2006). The Role and Nature of Non-Contributory Social Security in the Design of Social Protection Strategies for Older People in DCs. *ESocialSciences*. Working Papers id:525.

Min. Hacienda, Unidad de Economía Social (UES). La Política de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en el Paraguay, Asunción, 2012.

Naciones Unidas - CEPAL (2021). Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Recuperado de: <https://dds.cepal.org/bpsnc/ps>

OCDE, BID & Banco Mundial (2014). Pensions at a glance: Latin America and the Caribbean. Paris: OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2014-en) Rofman, R., Apella, I., & Vezza, E. (ed.) (2015). Beyond contributory pensions: Fourteen experiences with coverage expansion in Latin America. Washington, DC: World Bank Group.

Oliveri, María Laura. (2016). Pensiones sociales y pobreza en América Latina. *Apuntes*, 43(78), 121-157. Recuperado de: [http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0252-18652016000100005](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-18652016000100005)

Ovando, F. G. (2018). Efectos de las pensiones no-contributivas: el caso paraguayo.

Saldain, Rodolfo y Lorenzelli, Marcos (s.f) ESTUDIO DEL PROGRAMA DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN URUGUAY

Salinas-Rodríguez, A., Torres-Pereda, M. D. P., Manrique-Espinoza, B., Moreno-Tamayo, K., & Solís, M. M. T. R. (2014). Impact of the non-contributory social pension program 70 y más on older adults' mental well-being. *PLoS ONE*, 9(11). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0113085>

Social Security Administration (2020). Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2019. Recuperado de: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/americas/ssptw19americas.pdf>

## 7. ANEXOS

### Anexo A.

#### A. 1. Dimensiones de las variables operacionales

Guía de entrevista para beneficiarios del programa	
Dimensión	Preguntas guía
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 beneficiarios 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?

---

A. 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 mismo. 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

Sí 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 minuto. Agradecemos el apoyo que está brindando al participar de este estudio.

Firma .....

Nombre y Apellido: .....

N° de Cédula de Identidad .....

Edad: .....

Fecha: .....

## Anexo B: Resultados de la regresión discontinua

### B.1. Ingresos familiares per cápita

Regresión	Estimador RD	(1) Total	(2) Hombre	(3) Mujer	(4) Urbano	(5) Rural	(6) Guaraní	(7) Castellano/ Guaraní y otros
Polinomio grado 1 sin covariables	convencional	69.37*** (21.13)	85.97*** (30.01)	56.68** (28.59)	7.759 (29.66)	96.16*** (20.12)	60.00*** (22.08)	114.1** (55.81)
	corregido por sesgo	81.98*** (21.13)	102.8*** (30.01)	63.88** (28.59)	1.748 (29.66)	108.6*** (20.12)	66.46*** (22.08)	138.8** (55.81)
	robusto	81.98*** (25.90)	102.8*** (36.15)	63.88* (34.43)	1.748 (39.48)	108.6*** (24.04)	66.46** (26.19)	138.8** (68.07)
Polinomio grado 2 sin covariables	convencional	86.94** (37.11)	114.0** (52.92)	65.18 (48.56)	-14.68 (48.45)	129.6*** (35.18)	66.73* (38.70)	144.9 (94.85)
	corregido por sesgo	98.57*** (37.11)	128.7** (52.92)	77.53 (48.56)	-24.32 (48.45)	160.8*** (35.18)	79.93** (38.70)	160.6* (94.85)
	robusto	98.57** (48.02)	128.7* (68.43)	77.53 (58.14)	-24.32 (64.72)	160.8*** (45.61)	79.93 (49.53)	160.6 (112.8)
Polinomio grado 1 con covariables	convencional	66.90*** (17.81)	78.09*** (24.75)	57.90*** (21.71)	27.80 (25.99)	84.49*** (19.41)	55.86*** (17.98)	85.45** (43.28)
	corregido por sesgo	75.57*** (17.81)	88.86*** (24.75)	62.20*** (21.71)	21.50 (25.99)	94.32*** (19.41)	59.61*** (17.98)	100.4** (43.28)
	robusto	75.57*** (21.76)	88.86*** (29.58)	62.20** (27.82)	21.50 (34.40)	94.32*** (23.28)	59.61*** (21.72)	100.4* (54.12)
Polinomio grado 2 con covariables	convencional	88.93*** (31.85)	121.5*** (44.49)	58.68* (33.49)	9.911 (42.98)	131.2*** (34.52)	77.41** (33.42)	77.63 (64.66)
	corregido por sesgo	102.7*** (31.85)	151.3*** (44.49)	65.76** (33.49)	-2.364 (42.98)	167.0*** (34.52)	90.22*** (33.42)	76.29 (64.66)
	robusto	102.7*** (38.39)	151.3*** (57.80)	65.76 (43.55)	-2.364 (57.50)	167.0*** (45.13)	90.22** (39.20)	76.29 (84.91)
Observaciones		6015	2920	3095	2082	3933	5073	942
Nro Obs. lado izq.		2757	1344	1413	959	1798	2283	474
Nro Obs. lado der.		3258	1576	1682	1123	2135	2790	468

### B.2. Ingresos laborales familiares per cápita (excluido beneficiario)

Regresión	Estimador RD	(1) Total	(2) Hombre	(3) Mujer	(4) Urbano	(5) Rural	(6) Guaraní	(7) Castellano/ Guaraní y otros
Polinomio grado 1 sin covariables	convencional	166.7** (73.36)	243.7** (116.6)	104.3 (74.20)	133.1 (115.7)	165.2** (68.86)	163.9** (79.09)	172.5 (196.1)
	corregido por sesgo	202.5*** (73.36)	315.5*** (116.6)	116.2 (74.20)	1.748 (29.66)	204.2*** (68.86)	210.5*** (79.09)	91.54 (196.1)
	robusto	202.5** (91.72)	315.5** (153.3)	116.2 (97.89)	153.8 (165.6)	204.2** (84.95)	210.5** (99.16)	91.54 (265.8)

Polinomio grado 2 sin covariables	convencional	229.7 (163.4)	390.0 (286.3)	87.10 (172.6)	185.4 (356.7)	230.0 (144.8)	224.8 (187.2)	19.96 (278.5)
	corregido por sesgo	262.8 (163.4)	496.5* (286.3)	74.34 (172.6)	169.4 (356.7)	301.5** (144.8)	285.8 (187.2)	27.34 (278.5)
	robusto	262.8 (225.0)	496.5 (358.5)	74.34 (217.2)	169.4 (496.4)	301.5* (173.7)	285.8 (261.0)	27.34 (366.1)
Polinomio grado 1 con covariables	convencional	169.8** (72.50)	232.4** (114.9)	129.9* (71.63)	179.0 (110.7)	149.5** (68.41)	173.1** (78.79)	206.5 (187.6)
	corregido por sesgo	206.2*** (72.50)	300.0*** (114.9)	145.3** (71.63)	207.0* (110.7)	190.3*** (68.41)	225.8*** (78.79)	58.01 (187.6)
	robusto	206.2** (90.45)	300.0** (151.9)	145.3 (95.23)	207.0 (161.1)	190.3** (84.55)	225.8** (99.47)	58.01 (272.2)
Polinomio grado 2 con covariables	convencional	227.6 (162.2)	392.1 (285.3)	63.58 (169.9)	247.3 (358.1)	213.9 (142.4)	244.2 (186.8)	202.3 (330.0)
	corregido por sesgo	258.3 (162.2)	500.2* (285.3)	41.25 (169.9)	216.8 (358.1)	295.2** (142.4)	313.8* (186.8)	219.4 (330.0)
	robusto	258.3 (223.1)	500.2 (361.1)	41.25 (208.9)	216.8 (499.2)	295.2* (170.8)	313.8 (260.7)	219.4 (391.2)
Observaciones		5651	2710	2941	1936	3715	4753	898
Nro Obs. lado izq.		2667	1282	1385	922	1745	2202	465
Nro Obs. lado der.		2984	1428	1556	1014	1970	2551	433

### B.3. Horas semanales promedio familia (excluido beneficiario)

Regresión	Estimador RD	(1) Total	(2) Hombre	(3) Mujer	(4) Urbano	(5) Rural	(6) Guaraní	(7) Castellano/ Guaraní y otros
Polinomio grado 1 sin covariables	convencional	4.716* (2.609)	2.267 (3.192)	5.031 (3.199)	-1.598 (5.370)	6.495** (2.792)	3.134 (2.360)	6.358 (6.885)
	corregido por sesgo	5.285** (2.609)	2.814 (3.192)	5.675* (3.199)	-2.691 (5.370)	7.272*** (2.792)	3.406 (2.360)	8.664 (6.885)
	robusto	5.285 (3.237)	2.814 (4.320)	5.675 (4.105)	-2.691 (7.102)	7.272** (3.405)	3.406 (3.119)	8.664 (8.921)
Polinomio grado 2 sin covariables	convencional	7.111* (3.921)	6.397 (6.364)	11.96* (6.687)	-4.992 (11.23)	13.80*** (5.326)	4.926 (3.877)	14.35 (11.28)
	corregido por sesgo	8.248** (3.921)	6.897 (6.364)	15.81** (6.687)	-8.103 (11.23)	17.25*** (5.326)	5.348 (3.877)	18.03 (11.28)
	robusto	8.248 (5.029)	6.897 (8.068)	15.81* (8.745)	-8.103 (13.21)	17.25*** (6.571)	5.348 (5.131)	18.03 (14.02)
Polinomio grado 1 con covariables	convencional	3.323 (2.293)	1.428 (3.108)	4.514 (3.008)	-1.720 (5.468)	6.452** (2.775)	3.042 (2.340)	-1.160 (5.433)
	corregido por sesgo	3.795* (2.293)	1.657 (3.108)	5.062* (3.008)	-3.116 (5.468)	7.134** (2.775)	3.347 (2.340)	-0.785 (5.433)
	robusto	3.795 (2.986)	1.657 (4.216)	5.062 (3.918)	-3.116 (7.182)	7.134** (3.382)	3.347 (3.094)	-0.785 (7.349)

Polinomio grado 2 con covariables	convencional	5.240 (3.646)	3.775 (5.881)	9.947 (6.507)	-4.971 (11.31)	12.94** (5.302)	4.555 (3.833)	1.985 (9.602)
	corregido por sesgo	6.023* (3.646)	3.807 (5.881)	12.47* (6.507)	-8.476 (11.31)	15.20*** (5.302)	4.832 (3.833)	3.883 (9.602)
	robusto	6.023 (4.794)	3.807 (7.708)	12.47 (8.066)	-8.476 (13.84)	15.20** (6.340)	4.832 (5.085)	3.883 (12.40)
Observaciones		4662	2233	2429	1344	3318	3944	718
Nro Obs. lado izq.		2301	1139	1162	616	1685	1940	361
Nro Obs. lado der.		2361	1094	1267	728	1633	2004	357

#### B.4. Personas ocupadas en el hogar (excluido beneficiario)

Regresión	Estimador RD	(1) Total	(2) Hombre	(3) Mujer	(4) Urbano	(5) Rural	(6) Guaraní	(7) Castellano/ Guaraní y otros
Polinomio grado 1 sin covariables	convencional	0.0313 (0.194)	0.0794 (0.302)	-0.0384 (0.235)	-0.00284 (0.217)	0.109 (0.277)	-0.0861 (0.218)	0.608* (0.356)
	corregido por sesgo	0.0384 (0.194)	0.102 (0.302)	-0.0504 (0.235)	-0.0408 (0.217)	0.180 (0.277)	-0.0945 (0.218)	0.664* (0.356)
	robusto	0.0384 (0.258)	0.102 (0.406)	-0.0504 (0.314)	-0.0408 (0.296)	0.180 (0.362)	-0.0945 (0.293)	0.664 (0.448)
Polinomio grado 2 sin covariables	convencional	0.156 (0.452)	0.369 (0.724)	-0.0634 (0.552)	-0.173 (0.519)	0.491 (0.635)	-0.0149 (0.529)	0.974 (0.727)
	corregido por sesgo	0.152 (0.452)	0.446 (0.724)	-0.133 (0.552)	-0.246 (0.519)	0.548 (0.635)	-0.0319 (0.529)	1.048 (0.727)
	robusto	0.152 (0.541)	0.446 (0.886)	-0.133 (0.659)	-0.246 (0.624)	0.548 (0.838)	-0.0319 (0.633)	1.048 (0.867)
Polinomio grado 1 con covariables	convencional	0.195 (0.197)	0.246 (0.294)	0.124 (0.216)	0.234 (0.177)	0.183 (0.275)	0.157 (0.229)	0.536** (0.246)
	corregido por sesgo	0.268 (0.197)	0.355 (0.294)	0.182 (0.216)	0.273 (0.177)	0.288 (0.275)	0.266 (0.229)	0.571** (0.246)
	robusto	0.268 (0.238)	0.355 (0.366)	0.182 (0.274)	0.273 (0.239)	0.288 (0.332)	0.266 (0.277)	0.571* (0.342)
Polinomio grado 2 con covariables	convencional	0.239 (0.377)	0.340 (0.611)	0.101 (0.453)	0.178 (0.422)	0.278 (0.530)	0.190 (0.436)	0.792 (0.574)
	corregido por sesgo	0.218 (0.377)	0.344 (0.611)	0.0748 (0.453)	0.144 (0.422)	0.319 (0.530)	0.181 (0.436)	0.786 (0.574)
	robusto	0.218 (0.502)	0.344 (0.814)	0.0748 (0.545)	0.144 (0.501)	0.319 (0.707)	0.181 (0.582)	0.786 (0.707)
Observaciones		6015	2920	3095	2082	3933	5073	942
Nro Obs. lado izq.		2757	1344	1413	959	1798	2283	474
Nro Obs. lado der.		3258	1576	1682	1123	2135	2790	468

## B.5. Horas semanales trabajadas (individuo / beneficiario)

Regresión	Estimador RD	(1) Total	(2) Hombre	(3) Mujer	(4) Urbano	(5) Rural	(6) Guaraní	(7) Castellano/ Guaraní y otros
Polinomio grado 1 sin covariables	convencional	1.904 (2.507)	-0.0966 (3.794)	4.150 (3.625)	-4.249 (6.015)	3.760 (2.633)	0.829 (2.743)	8.026 (7.504)
	corregido por sesgo	1.496 (2.507)	-1.459 (3.794)	4.714 (3.625)	-6.123 (6.015)	3.823 (2.633)	0.0247 (2.743)	9.333 (7.504)
	robusto	1.496 (3.345)	-1.459 (4.907)	4.714 (4.726)	-6.123 (7.444)	3.823 (3.412)	0.0247 (3.559)	9.333 (9.773)
Polinomio grado 2 sin covariables	convencional	3.534 (5.081)	-1.287 (7.743)	5.549 (5.656)	-7.777 (10.96)	5.598 (4.223)	0.471 (5.792)	9.949 (10.98)
	corregido por sesgo	2.589 (5.081)	-3.221 (7.743)	6.226 (5.656)	-14.08 (10.96)	6.065 (4.223)	-0.900 (5.792)	11.22 (10.98)
	robusto	2.589 (6.159)	-3.221 (9.943)	6.226 (7.397)	-14.08 (13.96)	6.065 (5.572)	-0.900 (7.139)	11.22 (14.00)
Polinomio grado 1 con covariables	convencional	1.592 (2.481)	-0.425 (3.796)	3.467 (3.379)	-4.244 (6.433)	4.031 (2.581)	0.723 (2.628)	2.886 (6.163)
	corregido por sesgo	1.046 (2.481)	-1.800 (3.796)	3.831 (3.379)	-6.403 (6.433)	4.225 (2.581)	-0.0359 (2.628)	3.171 (6.163)
	robusto	1.046 (3.253)	-1.800 (4.854)	3.831 (4.451)	-6.403 (7.750)	4.225 (3.346)	-0.0359 (3.436)	3.171 (8.288)
Polinomio grado 2 con covariables	convencional	2.013 (5.244)	-2.914 (7.623)	4.661 (5.435)	-6.832 (11.11)	5.494 (4.117)	-0.162 (5.671)	3.500 (9.732)
	corregido por sesgo	1.161 (5.244)	-5.268 (7.623)	5.188 (5.435)	-12.62 (11.11)	5.759 (4.117)	-1.660 (5.671)	3.545 (9.732)
	robusto	1.161 (6.753)	-5.268 (9.778)	5.188 (7.125)	-12.62 (14.19)	5.759 (5.470)	-1.660 (7.327)	3.545 (12.65)
Observaciones		3997	1941	2056	1311	2686	3377	620
Nro Obs. lado izq.		1917	967	950	646	1271	1590	327
Nro Obs. lado der.		2080	974	1106	665	1415	1787	293

## B.6. Asistencia a centro de salud formal

Regresión	Estimador RD	(1) Total	(2) Hombre	(3) Mujer	(4) Urbano	(5) Rural	(6) Guaraní	(7) Castellano/ Guaraní y otros
Polinomio grado 1 sin covariables	convencional	0.00677 (0.0519)	0.00164 (0.0797)	0.0175 (0.0698)	0.131 (0.108)	-0.0172 (0.0697)	0.0268 (0.0578)	-0.0924 (0.123)
	corregido por sesgo	0.000773 (0.0519)	-0.0233 (0.0797)	0.0307 (0.0698)	0.168 (0.108)	-0.0449 (0.0697)	0.0178 (0.0578)	-0.0759 (0.123)
	robusto	0.000773 (0.0694)	-0.0233 (0.105)	0.0307 (0.0932)	0.168 (0.132)	-0.0449 (0.0894)	0.0178 (0.0770)	-0.0759 (0.165)
Polinomio grado 2 sin covariables	convencional	0.0323 (0.0885)	0.0134 (0.140)	0.142 (0.158)	0.386** (0.191)	-0.0571 (0.152)	0.0253 (0.103)	0.354 (0.257)
	corregido por sesgo	0.0319 (0.0885)	-0.0112 (0.140)	0.177 (0.158)	0.584*** (0.191)	-0.113 (0.152)	0.00417 (0.103)	0.540** (0.257)
	robusto	0.0319 (0.117)	-0.0112 (0.182)	0.177 (0.197)	0.584** (0.250)	-0.113 (0.182)	0.00417 (0.134)	0.540 (0.340)
Polinomio grado 1 con covariables	convencional	0.0176 (0.0512)	-0.0100 (0.0776)	0.0455 (0.0732)	0.153 (0.108)	-0.0114 (0.0683)	0.0414 (0.0562)	-0.0934 (0.118)
	corregido por sesgo	0.0200 (0.0512)	-0.0350 (0.0776)	0.0652 (0.0732)	0.197* (0.108)	-0.0334 (0.0683)	0.0433 (0.0562)	-0.0742 (0.118)
	robusto	0.0200 (0.0687)	-0.0350 (0.103)	0.0652 (0.0957)	0.197 (0.131)	-0.0334 (0.0881)	0.0433 (0.0759)	-0.0742 (0.157)
Polinomio grado 2 con covariables	convencional	0.0472 (0.0885)	-0.0183 (0.137)	0.159 (0.159)	0.391** (0.188)	-0.0610 (0.151)	0.0449 (0.100)	0.325 (0.245)
	corregido por sesgo	0.0532 (0.0885)	-0.0489 (0.137)	0.205 (0.159)	0.564*** (0.188)	-0.110 (0.151)	0.0324 (0.100)	0.497** (0.245)
	robusto	0.0532 (0.117)	-0.0489 (0.178)	0.205 (0.209)	0.564** (0.246)	-0.110 (0.179)	0.0324 (0.131)	0.497 (0.326)
Observaciones		6015	2920	3095	2082	3933	5073	942
Nro Obs. lado izq.		2757	1344	1413	959	1798	2283	474
Nro Obs. lado der.		3258	1576	1682	1123	2135	2790	468





-  @institutodesarrollopy
-  @institutodesarrollopy
-  @developmentpy
-  Instituto Desarrollo Paraguay
-  Instituto Desarrollo Paraguay

[www.desarrollo.edu.py](http://www.desarrollo.edu.py) 

[desarrollo@desarrollo.edu.py](mailto:desarrollo@desarrollo.edu.py) 

+595 21 612182 

Guido Spano 2575, Asunción - Paraguay 