

ARTÍCULO ORIGINAL

IMPACTO REDISTRIBUTIVO DE LA PENSIÓN ALIMENTARIA PARA ADULTOS MAYORES EN SITUACIÓN DE POBREZA (PARAGUAY)

IMPACTO REDISTRIBUTIVO DA PENSÃO ALIMENTÍCIA A IDOSOS QUE VIVEM EM SITUAÇÃO DE POBREZA (PARAGUAI)

Sebastián Bruno*

Resumen: La Ley N° 3728/2009 otorga el derecho a la percepción de una pensión no contributiva (equivalente a un cuarto de salario mínimo) a todos los adultos mayores de 65 años que (además de requisitos administrativos) se encuentren en situación de pobreza. El despliegue de este beneficio y su creciente importancia en el marco de la política social y de seguridad social plantea interrogantes sobre su impacto. En ese marco, se desarrolló una Evaluación de Impacto Redistributivo, utilizando la EPH 2016. Primeramente, se desarrolla una caracterización comparativa de la población beneficiaria y su estructura de ingresos. Asimismo, se analiza la focalización y el efecto de la pensión en la distribución de ingresos. Por último, se estima el efecto redistributivo de la pensión a partir de herramientas estandarizadas, contrastando el efecto de la pensión respecto de un potencial escenario de ausencia del beneficio; permitiendo la estimación del grado de progresividad del beneficio.

Palabras clave: Paraguay, envejecimiento, seguridad social, pensiones no contributivas, impacto redistributivo.

Resumo: A Lei N° 3728/2009 concede o direito ao recebimento de uma pensão não-contributiva (equivalente a um quarto do salário mínimo) a todos os adultos com mais de 65 anos de idade que (além dos requisitos administrativos) estejam em situação de pobreza. A implantação deste benefício e sua importância crescente no âmbito da política social e de segurança social levanta questões sobre o seu impacto. Neste contexto, foi desenvolvida uma Avaliação de Impacto Redistributivo, usando o EPH 2016. Primeiramente, foi desenvolvida uma caracterização comparativa da população beneficiária e sua estrutura de renda. Da mesma forma, a segmentação e o efeito da pensão na distribuição de renda são analisados. Finalmente, o efeito redistributivo da pensão é estimado a partir de ferramentas padronizadas, contrastando o efeito da pensão em relação a um cenário potencial de ausência de benefício; permitindo a estimativa do grau de progressividade do benefício.

* Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Paraguay. Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay, UBA, Argentina.
Email: sebasbruno@gmail.com
Recibido: 17/07/2018. Aceptado: 25/10/2018.

Palavras-chave: Paraguai, envelhecimento, seguridade social, pensões não contributivas, impacto redistributivo.

I. Introducción

La Ley N° 3728/2009 otorga el derecho a la percepción de una pensión no contributiva a todos los adultos mayores de 65 años y más que cumplan con los requisitos de naturaleza administrativa y legal¹ y que se encuentren en situación de pobreza.² El beneficio consta de una transferencia mensual equivalente a un cuarto de salario mínimo³ y la operatoria del programa se encuentra a cargo del Ministerio de Hacienda (MH), particularmente en la Dirección de Pensiones No Contributivas (DPNC). Esta pensión económica tiene como finalidad atenuar las desigualdades sociales que enfrenta este grupo de población. La implementación del

beneficio comenzó en 2010 con 909 beneficiarios y a diciembre de 2017 alcanzó a 184.179 beneficiarios activos.

El despliegue de este beneficio y su creciente importancia en el marco de la política social y de seguridad social plantea interrogantes sobre su impacto. En el marco de las actividades permanentes de análisis y evaluación sobre este programa, la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda implementó una serie de estudios. En el 2014 se desarrolló una Evaluación de Procesos de implementación de la Ley N° 3728/2009, en tanto que actualmente se está desarrollando una Evaluación de Impacto Social. Dentro de ese contexto, en el primer semestre de 2017 se desarrolló una Evaluación de Impacto Redistributivo de la pensión alimentaria (Bruno, 2017), basada en información de la Encuesta Permanente de Hogares 2015.

En esta ocasión, se desarrolla una segunda Evaluación de Impacto Redistributivo, utilizando la Encuesta Permanente de Hogares 2016, la cual no sólo posee parámetros más actualizados, sino que ha sido ajustada metodológicamente;⁴ obteniéndose información más precisa.

1 Tener sesenta y cinco años (65) de edad cumplidos o más; Ser de nacionalidad paraguaya natural; Fijar domicilio en el territorio paraguayo; No percibir cualquier beneficio económico en el ámbito de la Seguridad Social (seguro social, no incluye seguro médico); No percibir ingresos provenientes del Sector Público o Privado, tales como sueldos, jubilaciones, pensiones, transferencias condicionadas, o cualquier otro tipo de remuneraciones provenientes de estos sectores; Aceptar las obligaciones establecidas en la Ley y su reglamento con motivo del otorgamiento de la pensión en carácter de subsidio; No estar en cumplimiento o tener pendiente de cumplimiento sentencia condenatoria firme y ejecutoriada.

2 Dicha condición es medida a través del Índice de calidad de Vida - Adultos Mayores (ICV-AM).

3 Actualmente es de 510.281 guaraníes (cifra cercana a los 90 USD).

4 Entre otros aspectos, la nueva serie de la Encuesta Permanente de Hogares actualizó la canasta básica de alimentos y no alimentos (líneas de pobreza total y extrema); así como incorporó un proceso de calibración en el diseño de los ponderadores muestrales.

Con esa fuente de información, se desarrolla una caracterización comparativa de la población beneficiaria y su estructura de ingresos; se analiza la focalización y el efecto de la pensión en la distribución de ingresos; y, por último, se estima el efecto redistributivo de la pensión no contributiva a partir de herramientas estandarizadas. La evidencia generada se concibe como un insumo para la toma de decisiones en el campo de la seguridad social no contributiva.

2. La pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza

La pensión establecida en la Ley N° 3728/2009 se orienta al aseguramiento de un ingreso mínimo a las personas adultas mayores que no cuentan con otros mecanismos de seguridad o protección social y se encuentren en situación de

pobreza. La histórica informalidad en las relaciones laborales; la incidencia de la pobreza en la población y el creciente proceso de envejecimiento demográfico conforman un escenario donde un universo de adultos mayores se encontraba excluido de los recursos mínimos necesarios para el desarrollo de su vida. La progresión en la implementación del beneficio, desde 2010 a la fecha, ha mostrado una significativa cobertura (con 184.179 beneficiarios activos, a diciembre de 2017) respecto del universo de la población adulta mayor (estimada en más de 430 mil personas según las proyecciones de la población nacional para junio de 2017).

La percepción del beneficio tiene un importante rol no sólo en el ingreso individual del adulto mayor, sino en el del hogar donde reside. Al estimar el efecto de la pensión respecto de la condición de pobreza (usando una fuente de

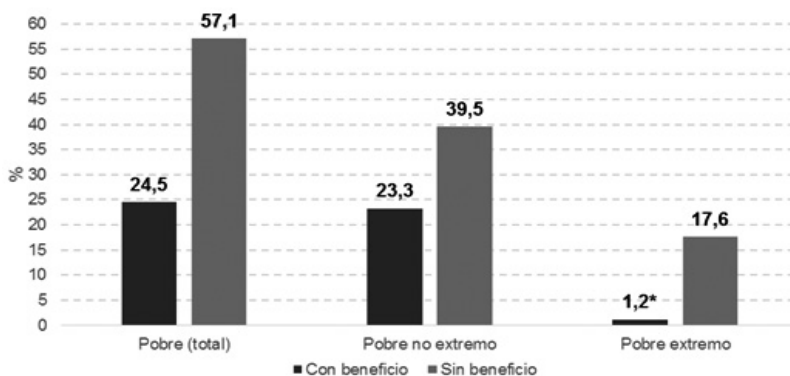


Figura 1. Población beneficiaria de la Pensión Ley 3728/2009 según condición y estatus de pobreza actual y comparada con la simulación de la quita del beneficio. Paraguay. Año 2016.

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2016.

Nota: * Estimación con alto error muestral ($CV > 0,20$).

información externa como lo es la EPH), se ha llegado a la conclusión que, bajo una simulación de quita del beneficio, la incidencia de la pobreza en la población beneficiaria pasaría de 24,5% a 57,1%; mientras que la de pobreza extrema variaría de 1,2%⁵ a 17,6% (Figura 1).

No obstante, cabe destacar que se trata de inferencias no concluyentes sobre el rol de la pensión en la reducción de la pobreza. Se espera que la no percepción de la pensión tenga un correlato en la condición de actividad de la persona adulta mayor, así como potencialmente en otros integrantes del hogar, como modo de reducir la brecha entre las necesidades del hogar y los ingresos del mismo. La estimación precisa de la incidencia de la pensión en la condición de pobreza solo podría ser medida en el marco de una Evaluación de Impacto Social (EIS) (línea de trabajo programada para los años 2016-2018); así como otros cambios que impactan en las condiciones de vida de los beneficiarios.

Asimismo, el esfuerzo fiscal que implica el programa de pensión y su orientación focalizada a la población adulta mayor en situación de pobreza genera interrogantes en cuanto a su efecto redistributivo. Es decir, además del efecto directo de salida de la condición de pobreza de gran parte de los adultos mayores beneficiarios, interesa conocer

en qué medida la pensión tiene un efecto en la estructura de distribución de los ingresos de la población adulta mayor.

La necesidad de contar con evidencias sobre el impacto redistributivo de este beneficio se fundamenta en el imperativo de rendición de cuentas hacia programas de seguridad y protección social. Este programa de pensión ha destinado Gs. 737.070 millones de guaraníes en concepto de pagos de pensión durante el año fiscal 2016. Tanto el órgano implementador como la alta gerencia de los Ministerios con competencias de planificación y asignación presupuestaria, así como la ciudadanía en general; requiere de información sobre los cambios que operan con la asignación del beneficio hacia su población objetivo, en el contexto general de la población adulta mayor.

3. Objetivos de la Evaluación de Impacto Redistributivo

En el marco del proceso continuo de evaluación de la implementación de la pensión establecida en la Ley N° 3728/2009, se desarrolló una evaluación de impacto redistributivo, basada en información provista por la Encuesta Permanente de Hogares 2016. Como objetivos del abordaje:

- Describir las características generales de la población adulta mayor perceptora de la pensión alimentaria en términos comparativos con la población no perceptora de jubilaciones ni pensiones; y perceptora de jubilaciones y/u otras pensiones contributivas
- Analizar la reclasificación por

5 Dicha proporción es tan baja, que no es posible medirla con una precisión estadística mínima. El resultado evidencia que, con la percepción de la pensión alimentaria, prácticamente no se registran adultos mayores beneficiarios que estén sometidos a condiciones de pobreza extrema.

percentiles de ingresos de la población beneficiaria, bajo supuestos de no percepción de la pensión

- Estimar la estructura de la distribución del ingreso de los hogares con adultos mayores bajo supuestos de percepción y no percepción del beneficio y analizar las diferencias usando medidas estandarizadas.

4. Características de la población adulta mayor según su cobertura de seguridad social

Según estimaciones basadas en la Encuesta Permanente de Hogares, del total de la población adulta mayor el 43,4% está cubierta por el sistema de seguridad social, en tanto que el 56,6% no percibe ninguna jubilación o pensión. Asimismo, la cobertura de seguridad social tiene un importante componente no contributivo; donde el 27,3% corresponde a beneficiarios de la pensión

establecida en la Ley N° 3728/2009 y el 16,1% restante a los programas de jubilaciones y pensiones contributivas.

Al examinar los niveles de cobertura por sexo, no se observan brechas sustantivas. En ese marco, se destaca en los hombres una cobertura del sistema contributivo (17,4%) apenas mayor al promedio; así como una situación parecida en las mujeres en el sistema no contributivo (27,5%).

Tal como se aprecia en la Figura 2, los diferenciales de cobertura se observan por edad. En la base de la pirámide poblacional de los adultos mayores (65-69 años) los niveles de cobertura de ambos sistemas son más reducidos, donde el 12,7% son beneficiarios del sistema contributivo y el 8,2% acceden a la pensión alimentaria. Dentro de este grupo cubierto por el beneficio no contributivo, es importante destacar la preeminencia de las mujeres. Contextualizando la información, cabe mencionar que se trata del segmento

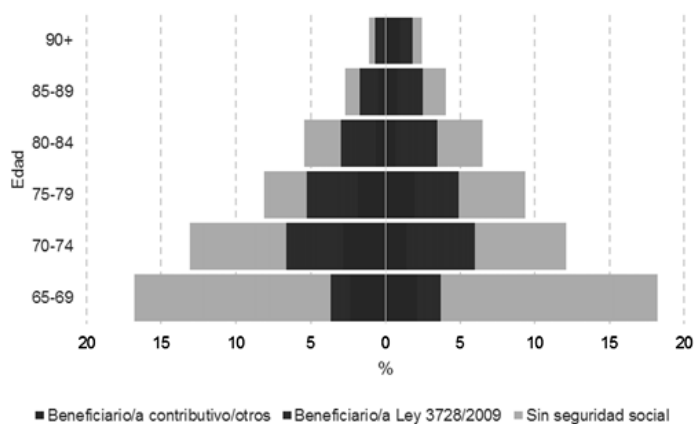


Figura 2. Población adulta mayor perceptora de ingresos por composición del ingreso según condición de cobertura de seguridad social. Paraguay Año 2016. Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2016.

poblacional que se encuentra aún más relacionado con el mercado de trabajo.

A partir de los 70 años la seguridad social en su conjunto cubre a más de la mitad de los adultos mayores en cada segmento quinquenal; alcanzando a 7 de cada 10 adultos mayores del grupo etarios de 90 años y más.

En cuanto al perfil de la población adulta mayor según su condición de cobertura de seguridad social, en la figura 3 se presentan los diferenciales según los principales indicadores demográficos y laborales. Las mujeres -que constituyen una mayoría en la población adulta mayor por su diferencial de esperanza de vida-, están más representadas en la población beneficiaria del sistema no contributivo y entre la población sin acceso a la seguridad social. En tanto se observa que el 51% de la población cubierta por el sistema contributivo son varones.

En cuanto a las distribuciones de edad, se evidencia entre los beneficiarios de la Ley N° 3728/2009 la subrepresentación del segmento de 65 a 69 años.⁶ En contraste, en los restantes quinquenios la representación es mayor a los otros grupos y sobre la población total de adultos mayores.

El carácter focalizado del beneficio de la pensión no contributiva se evidencia en la distribución por área, donde 2 de cada 3 beneficiarios residen en el área

rural, donde los niveles de pobreza son históricamente más elevados. Es de notar el contraste con los beneficiarios del sistema contributivo, donde más de 9 de cada 10 residen en el área urbana.

La condición de actividad de los adultos mayores muestra una situación a atender. Dentro de la población sin seguridad social casi 4 de cada 10 personas se encuentran ocupadas,⁷ lo que indica que sus ingresos laborales son requeridos para el sostenimiento del presupuesto familiar. Asimismo, es más notable todavía que entre la población beneficiaria de la seguridad social persisten niveles de ocupación. A partir de ello, sería importante indagar sobre el nivel de suficiencia de las asignaciones y, complementariamente, la voluntad de las personas adultas mayores en seguir trabajando aún en edad teórica de retiro y con un ingreso asegurado. Entre quienes trabajan, la tendencia indica una preeminencia del cuentapropismo (Tabla 1).

La composición del ingreso individual de la población adulta mayor (Figura 3), arroja una serie de elementos sobre la importancia de los beneficios de la seguridad social. Entre la población beneficiaria de la pensión alimentaria, el ingreso del beneficio contributivo significa el 61% del ingreso total. Como instrumentos complementarios, se observa el aporte del ingreso laboral (20,3%) y el significativo rol

6 Con la implementación de censos masivos desde septiembre de 2016 es probable que en las próximas mediciones de la EPH se evidencien cambios en la distribución por edad de la población beneficiaria, ya que se incluirá a quienes se fueron incorporando a la población adulta mayor en los últimos años.

7 Si bien la estimación no alcanza un umbral mínimo de precisión, cabe notar la diferencia tendencial respecto de la participación en el mercado de trabajo por parte de la población adulta mayor cubierta por la seguridad social (contributiva y no contributiva).

Impacto redistributivo de la pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza (Paraguay). Bruno

Tabla 1

Población adulta mayor por principales características demográficas y laborales según condición de cobertura de seguridad social. Paraguay. Año 2016

Indicador Beneficiario contributivo/ otros		Total	Condición de cobertura de seguridad social		
			Beneficia- rio con- tributivo/ otros	Benefi- ciario/a Ley N° 3728/2009	Sin seguridad social
Total		100,0	100,0	100,0	100,0
Sexo	Hombres	47,2	51,0	46,8	46,3
	Mujeres	52,8	49,0	53,2	53,7
Edades quinquenales	65-69	35,0	27,7	10,6	48,9
	70-74	25,2	26,1	30,8	22,3
	75-79	17,5	23,3	23,6	12,9
	80-84	11,9	8,2	18,9	9,6
	85-89	6,7	7,9	11,0	4,4
	90+	3,6	6,7	5,2	1,9
Área	Urbana	59,7	89,6	30,5	65,2
	Rural	40,3	10,4	69,5	34,8
Condición de actividad	Ocupados	33,0*	19,8*	28,7*	38,7*
	Desocupados	1,0*	1,2*	0,4*	1,3*
	Inactivos	66,0	79,0	70,9	60,0
Categoría ocupacional (solo ocupado/as)	Empleado / obrero público	4,8*	0,9*	0,9*	6,8*
	Empleado / obrero privado	10,9*	22,1*	3,1*	12,0*
	Empleador o patrón	7,2*	4,8*	5,7*	8,1*
	Trabajador por cuenta propia	67,7*	72,2*	82,5*	61,8*
	Trabajador familiar no remunerado	6,9*	-	7,6*	7,6*
	Empleado doméstico	2,5*	-	0,3*	3,6*

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2016.

Nota: *Coeficiente de variación superior al 20%.

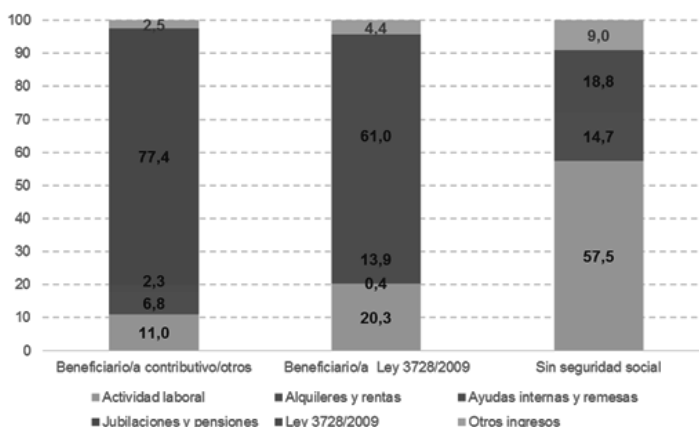


Figura 3. Población adulta mayor perceptora de ingresos por composición del ingreso según condición de cobertura de seguridad social. Paraguay. Año 2016. Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2016.

de la percepción de ayudas internas (transferencias de otros hogares dentro de Paraguay) y externas (remesas), en torno al 13,9%.

En la población con beneficios contributivos, el peso de la prestación es mayor, alcanzando el 77,4%, observándose la persistencia de ingresos de origen laboral, que aportan un promedio de 11% del ingreso individual. Por último, la población no beneficiaria obtiene el 57,5% de los ingresos en concepto de actividad laboral; un 14,7% de ingresos pasivos (alquileres y rentas) y un importante 18,8% por ayudas internas y remesas.

Aplicando un abordaje similar, pero a escala de los hogares (unidades de análisis relevante dado que el ingreso familiar es el que ubica a la población según su condición de pobreza), se puede observar la importancia de las prestaciones de la seguridad social en el contexto de las estrategias de ingresos de

los hogares (Figura 4). El beneficio de la pensión alimentaria aporta globalmente el 5,4% de los ingresos de los hogares con al menos una persona adulta mayor. Esto se explica por el alcance de la pensión (27,3% de los adultos mayores) y el valor acotado del beneficio. Resulta importante destacar que globalmente las ayudas internas y remesas (7,8%) constituyen un aporte mayor al que alcanza la pensión, dando cuenta de la dependencia de las redes solidarias familiares para el sostenimiento de los hogares con adultos mayores. En tanto que las jubilaciones y pensiones contributivas aportan el 12% del ingreso de los hogares con adultos mayores. Asimismo, se destaca que 65 de cada 100 guaraníes ingresados al hogar corresponde a beneficios obtenidos de las actividades laborales.

En los hogares con al menos una persona beneficiaria de la pensión alimentaria la importancia de este beneficio alcanza al 26,8% de los ingresos

Impacto redistributivo de la pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza (Paraguay). Bruno

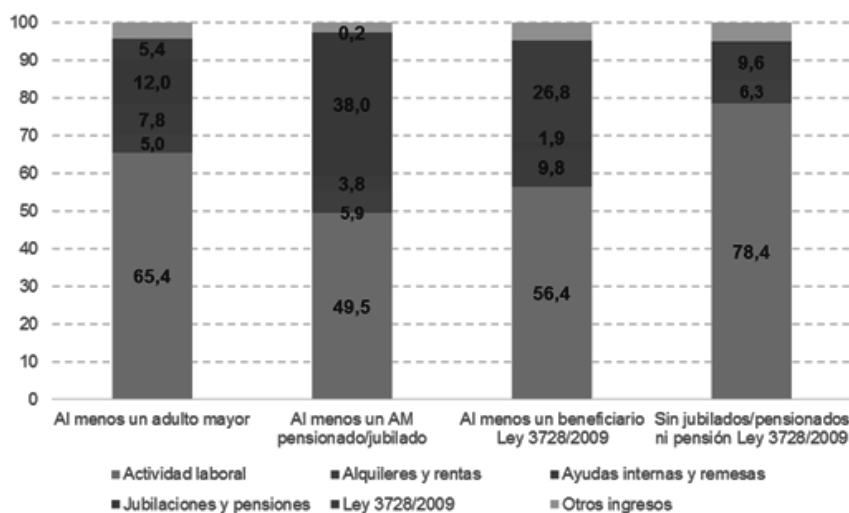


Figura 4. Hogares con al menos un miembro adulto mayor por composición del ingreso según condición de cobertura de seguridad social de sus miembros. Paraguay. Año 2016.

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2016.

totales. Los mismos son complementados con las transferencias internas y remesas (9,8%). El rol del ingreso laboral también tiene una importante significación, representando el 56,4% del presupuesto familiar.

La ponderación de los ingresos laborales es ampliamente mayoritaria (78,4%) en los hogares con adultos mayores no cubiertos por la seguridad social; e incluso son insoslayables (49,5%) en los hogares con beneficiarios del sistema contributivo.

5. Incidencia redistributiva

El abordaje a la incidencia redistributiva de la pensión establecida en la Ley N° 3728/2009 se encuadra en la metodología estándar de este

tipo de estudios, la cual se centra en la comparación de dos distribuciones del ingreso: (1) la correspondiente al caso en que el programa existe, y (2) aquella resultante si el programa no existiera. La diferencia entre ambas distribuciones puede ser interpretada como el impacto redistributivo del programa (Galiani & Gasparini, 2012).

Dado que el programa de pensión está vigente, el estudio de incidencia redistributiva se encuadra en los de tipo *ex post*. A través de procesamientos especiales de la Encuesta Permanente de Hogares 2016, se contrasta la distribución del ingreso vigente de la población adulta mayor (donde se incluye la incidencia de la pensión), respecto de una situación hipotética de ausencia del beneficio, quitándolo como componente

del ingreso. Este último se erige como contrafactual, simulando la situación imperante si no existiera del programa de pensión.

Siguiendo la metodología estandarizada (Galiani & Gasparini, 2012; Paz, 2011), este tipo de abordaje arroja dos principales resultados: (1) el grado la focalización del beneficio otorgado; y (2) el impacto redistributivo del programa de pensión, el cual requiere de la comparación entre la distribución observada (real) y la distribución contrafactual.

Debe destacarse que la construcción de la situación contrafactual asume como supuesto que, ante la ausencia del programa de pensión, la persona adulta mayor y su entorno conviviente no procuran obtener ingresos a través de otros componentes, como ser la inserción en el mercado de trabajo, transferencias monetarias dentro del país o desde el exterior (remesas), entre otros. Se trata de una limitación analítica y de generalización de resultados que no se puede superar en este tipo de abordaje.⁸ Por ende, la interpretación de los resultados y el proceso de toma de decisiones basadas en los mismos deben tomar en cuenta el recaudo mencionado.

5.1. El efecto redistributivo de la pensión y la movilidad según percentiles de ingreso

Si bien la transferencia de la pensión

está orientada a garantizar un ingreso monetario compatible con la adquisición de bienes alimenticios esenciales, esa entrada tiene un impacto en la economía del hogar en su conjunto. La suma ingresada en concepto de la pensión por parte de una o más personas del hogar puede implicar, entre otras consecuencias, una movilidad en la ubicación en la distribución del ingreso o en el estatus y condición de pobreza, como se observó en los apartados iniciales.

A fin de estimar estos efectos redistributivos, se aplicó una simulación que reubica a los hogares de beneficiarios de la pensión en un escenario hipotético de inexistencia del beneficio como componente del ingreso familiar. Con el recalcule de los ingresos familiares, la simulación reclasifica a los hogares de acuerdo a la distribución de ingresos por quintiles y deciles.

En la Figura 5 se puede observar el efecto de movilidad económica ascendente de los hogares de la población beneficiaria. En un escenario sin el beneficio, casi la mitad (47,4%) de los pensionados estaría en el primer quintil; mientras que, con la incorporación del beneficio, quienes aún persisten en esa situación son el 15,5%. Esta reducción explica el crecimiento relativo de quienes se ubican en el segundo quintil, que pasa de agrupar al 23,9% (sin el beneficio) a 29,5% (con el beneficio). De similar manera, el tercer quintil crece en importancia, de 16,3% (sin beneficio) a 30,7% (con beneficio). En el cuarto quintil es observable un crecimiento, aunque en menor medida, donde se pasa del 8,3% (sin beneficio) a 18,2% (con beneficio). Sobre el último quintil no es

8 Como se recalcó anteriormente, esta limitación ha sido superada en el estudio paralelo de impacto social, el cual se implementa a través de un diseño experimental.

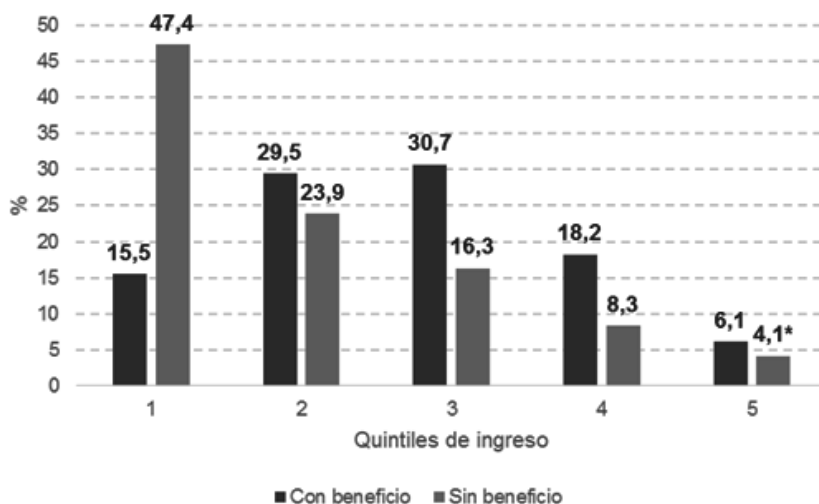


Figura 5. Población beneficiaria de la Pensión Ley N° 3728/2009 según ubicación actual en categorías de quintiles de ingreso y comparada con la simulación de la quita del beneficio. Paraguay. Año 2016.

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2016.

Nota: Coeficiente de variación mayor a 20%.

posible extraer conclusiones dado el error muestral. Las movilidades observables en el crecimiento de los quintiles centrales (especialmente el 2 y 3), son consecuencia lógica de la importancia de la pensión en la estructura de ingresos de los hogares de menores recursos. Con la percepción del beneficio, una importante proporción de hogares con beneficiarios pasan a quintiles de ingreso superiores, evidenciando la mejora en su situación económica.⁹

Al especificar el efecto redistributivo y su impacto en la movilidad por percentiles de ingreso, se ha calculado el

mismo escenario contrafactual de quita del beneficio, pero a escala de deciles (Figura 6). Sin la pensión, el 28,1% de los beneficiarios se encontraría en el primer decil de ingreso, mostrando el rasgo de focalización aplicado en la instancia de selección. Resulta notable el contraste con el escenario con la pensión incorporada, donde casi no quedan beneficiarios que aún persistan en el primer decil de ingreso (el 5,1% estimado es una magnitud tan pequeña que afecta su precisión muestral).

En el escenario hipotético de ausencia del beneficio, se observaría una concentración de 19,2% de los beneficiarios que estaría en el decil 2, magnitud que se reduce en el escenario observado (con la pensión), que alcanza al 10,3% de los beneficiarios. A partir del tercer decil la

⁹ La probabilidad de que ello suceda es variable según el tamaño del hogar y la proporción de integrantes con ingresos económicos.

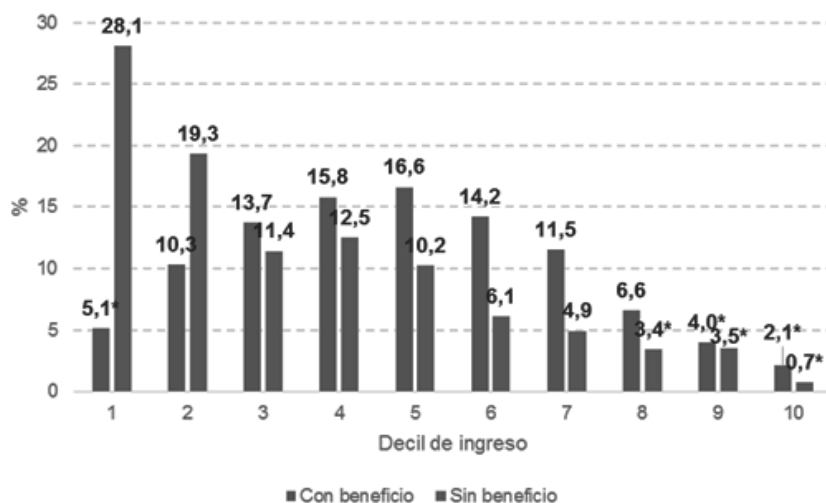


Figura 6. Población beneficiaria de la Pensión Ley N° 3728/2009 según ubicación actual en categorías de deciles de ingreso y comparada con la simulación de la quita del beneficio. Paraguay. Año 2016.

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2016.

Nota: Coeficiente de variación mayor a 20%.

situación es inversa, donde se observan mayores concentraciones en el escenario con la pensión que en el contrafactual de quita. Esto es producto de la redistribución de quienes sin la pensión estaban en deciles inferiores (especialmente los ubicados en el decil 1 y 2) y experimentan una movilidad ascendente. Asimismo, resulta destacable que en el escenario de quita (aproximado al de las condiciones económicas de otorgamiento de la pensión), los grupos desde el decil 8 en adelante (el 30% “más rico”) son cuantitativamente acotados (y, por ende, con un error muestral que no permiten estimaciones precisas).

El “efecto de movilidad” que genera la percepción de la pensión queda expuesta gráficamente en la Figura 7. Allí se dispone la distribución de los beneficiarios según los quintiles de ingreso observado (con

la pensión) y su composición interna de acuerdo al quintil de pertenencia bajo el supuesto de quita de pensión. El mayor efecto observado es entre quienes pertenecían al quintil 1 (que representarían el 47,4%), donde la mayoría de ellos (21,6%) pasa a formar parte del quintil 2 e incluso ascienden al quintil 3 (10,4%). De manera similar, del 23,9% que pertenecía al segundo quintil; el 8% permanece en ese quintil, 12,9% pasa al quintil 3 y un 3% pasa al quintil 4. Ya con un margen de movilidad acotado, entre quienes se ubicarían en el quintil 3 (16,3%), un 7,4% permanece en ese quintil y el 8,9% asciende al quintil 4.

5.2. Impacto redistributivo de la pensión en la distribución del ingreso de la población adulta mayor

A fin de abordar el impacto

Impacto redistributivo de la pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza (Paraguay). Bruno

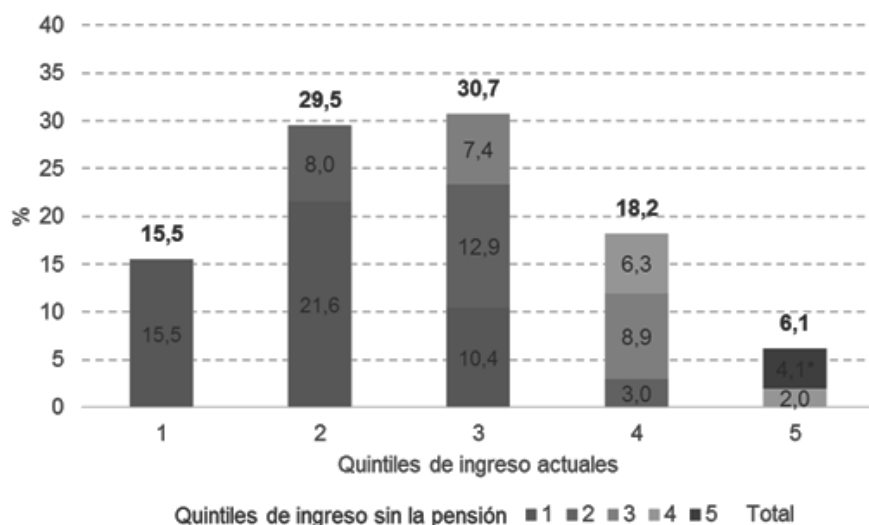


Figura 7. Población beneficiaria de la Pensión Ley N° 3728/2009 según ubicación actual en categorías de quintiles de ingreso por categoría de quintil de ingresos si se excluyera el beneficio del presupuesto familiar. Paraguay. Año 2016.

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2016.

Nota: Coeficiente de variación mayor a 20%.

redistributivo, se utilizará como indicador principal el índice de Gini. Este indicador es el más aplicado a la hora de evaluar la desigualdad en el ingreso, cuyos valores se publican habitualmente en los reportes anuales de la Encuesta Permanentes de Hogares (DGEEC, 2017b). El índice de Gini es una medida resumen, que indica la distribución del ingreso en segmentos ordenados de la población (habitualmente, deciles de ingreso); asumiendo un valor dentro del rango 0 (que marcaría la igualdad perfecta) a 1 (desigualdad extrema).

En el contraste de las distribuciones del ingreso con/sin la transferencia implicada en la pensión, es factible estimar la incidencia de este factor en la distribución general del ingreso de las personas adultas mayores y

sus hogares. Según Cantó Sánchez (2014), la redistribución, en general, se entiende como el papel que juega una determinada prestación en su intento de acercar las rentas de individuos con distinto nivel de ingresos (reducción de la desigualdad vertical). Como indica Kakwani (1977), el efecto redistributivo dependerá positivamente, en primer lugar, de la magnitud del valor monetario de la transferencia sobre la renta familiar disponible (dimensión) y en segundo lugar de la progresividad de la transferencia o, lo que es lo mismo, el aumento o disminución de su tipo medio (o montante recibido en proporción de la renta antes de la transferencia) a lo largo de la escala de rentas. De todos modos, como subrayaron más tarde Atkinson (1980) y Plotnick (1981), el efecto

redistributivo está afectado también por la reordenación de los individuos en la escala de rentas producida por el propio cobro de la transferencia.

Sobre ese último aspecto, el apartado anterior evidenció el reordenamiento de los individuos en la escala de ingresos que implicó la percepción de la pensión.

Bajo esa estrategia metodológica, se presentan los resultados del índice de Gini para dos distribuciones. Una es la que refiere a los observada en la población adulta mayor según el ingreso *per cápita* de sus hogares, incluida la pensión de la Ley N° 3728/2009 (Figura 8). La distribución contrafactual refiere a la misma distribución, pero habiendo simulado la quita del componente de la pensión de la suma del ingreso de los hogares.

El índice de Gini para la población adulta mayor de Paraguay alcanza el

valor de 0,522 puntos (superior al valor general de la población total, de 0,482). Si se quitara el efecto de la pensión (aún con las mencionadas limitaciones de cobertura y de magnitud del beneficio ya mencionado), el Gini se elevaría a un nivel de 0,576 puntos, lo que significa un escenario de creciente desigualdad.¹⁰

El efecto redistributivo expresado en el índice de Gini para el total país tiene efectos diferenciados según área. En el área urbana –con un mercado de trabajo más extendido y complejo, así como un mayor costo de vida– el índice de Gini para la población adulta mayor

10 Para dimensionar dicho valor, cabe destacar que en la historia de medición del índice de Gini para Paraguay (1997/98-2015) el máximo valor alcanzado para el total de la población fue de 0,572, registrado en el año 2002 (DGEEC, 2017c).

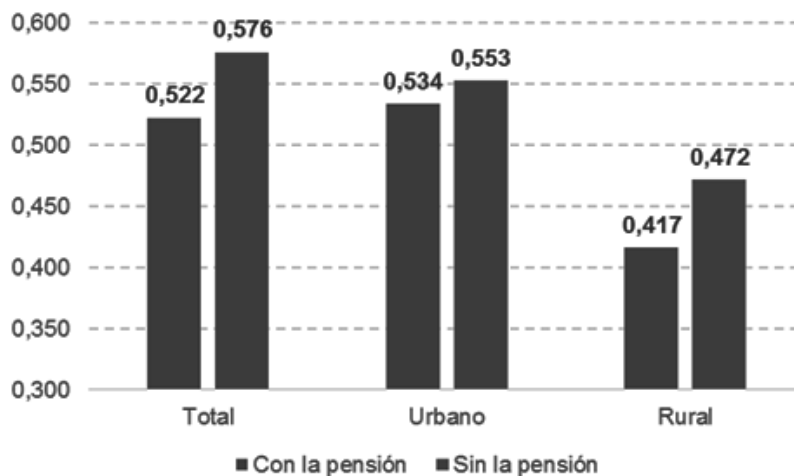


Figura 8. Coeficiente de Gini observado (con la pensión) y simulado (sin la pensión) según área. Población adulta mayor, Paraguay. Año 2016.

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2016.

se ubica en los 0,534 puntos, que ante el escenario de quita alcanzaría los 0,553 puntos. En tanto que en el área rural el nivel de desigualdad en la población adulta mayor es menor (0,417 puntos del índice de Gini), pero el escenario de quita del beneficio ampliaría sustantivamente la desigualdad, alcanzándose un Gini de 0,472 puntos.

Las diferencias entre ambas distribuciones de ingreso utilizando la representación en curvas de Lorenz, muestra las distancias entre una y otra (Figura 9). Esta técnica de representación, que se basa en la información que brinda el ingreso acumulado por decil; muestra el muy escaso peso de los primeros deciles de ingreso en Paraguay. Esta característica es propia de estructuras del ingreso muy concentradas en los estratos superiores, como la que se registra

históricamente en el país.

En ambas distribuciones, el peso de los primeros cuatro deciles es muy acotado (10% con la pensión y 10,5% en el modelo donde se excluye la pensión). No obstante, la diferencia se hace más notable en los deciles siguientes, dada la movilidad ascendente de los adultos mayores beneficiarios. De allí que la curva de Lorenz observada (con la pensión) se acerque más a la referencia teórica de la línea de equidad, evidenciando gráficamente el carácter progresivo de la redistribución generada por este beneficio no contributivo.

Una visión complementaria sobre la priorización del beneficio según los estratos económicos de la población es factible representarse en las llamadas “curvas de concentración” (Figura 10). Mediante las mismas se muestran cómo el gasto o beneficio se distribuye en la población.

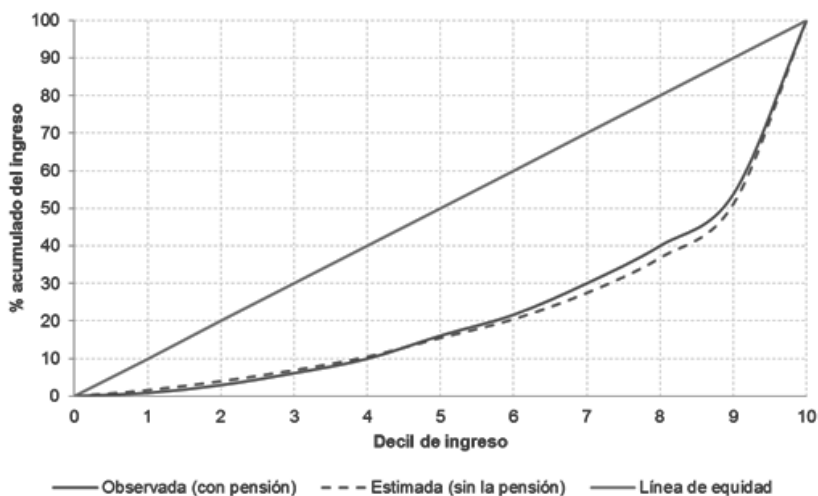


Figura 9. Curvas de Lorenz de la distribución del ingreso per cápita de la población adulta mayor (observada e hipótesis de ausencia de pensión alimentaria). Paraguay. Año 2016.

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2016.

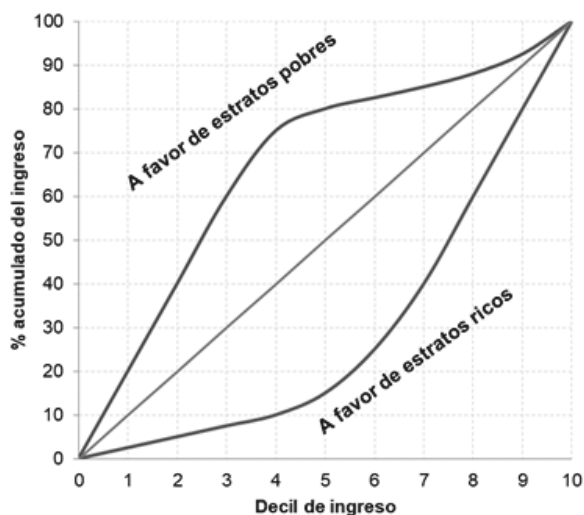


Figura 10. Curvas de concentración ilustrativas según priorización de beneficio hacia estratos de ingreso bajos o altos.

Fuente: Elaboración propia.

En el eje horizontal se mide la proporción acumulada de individuos, ordenados en forma creciente de acuerdo a sus ingresos o gastos de consumo. El eje vertical mide la proporción del gasto total (o de los accesos) que se corresponde con los acumulados de ingresos. En el caso extremo, si todos los individuos recibieran el mismo porcentaje de gasto (o si tuvieran idéntico acceso al servicio), la curva de concentración sería una recta de 45°. Por ejemplo, si el 20% de los individuos más pobres obtuviera el 20% del gasto (del total de accesos) y así sucesivamente. Consecuentemente, a esa recta de 45° se la conoce como línea de perfecta igualdad (LPI). Una curva de concentración ubicada por debajo de la LPI indica que el gasto (o el acceso) se distribuye a favor de los estratos de población que perciben los

ingresos más elevados. Por el contrario, una curva de concentración ubicada por encima de la LPI, indica que el gasto (o el acceso) se distribuye a favor de los estratos de población con ingresos más bajo. (Paz, 2011, p. 39)

Aplicando esta técnica de representación a la asignación de la pensión alimentaria (Figura 11), se han dispuesto dos líneas. Por un lado, la observada, donde se ubica a los perceptores de la pensión según los deciles de ingreso actuales (con el efecto de movilidad que genera la percepción de la pensión incorporado); y por otro la estimada a la situación de otorgamiento (es decir, ubicando a los perceptores en los deciles que les corresponderían si no percibiesen la pensión).

La primera línea (observada) cae en los primeros deciles por debajo de la línea de equidad, dado el efecto de movilidad

Impacto redistributivo de la pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza (Paraguay). Bruno

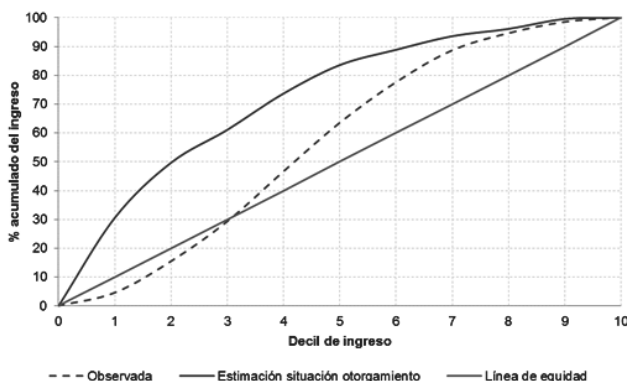


Figura 11. Curvas de concentración del ingreso percibido en concepto de pensión alimentaria (observada y estimada en la situación de otorgamiento). Población adulta mayor. Paraguay 2015.

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2016.

que genera la propia pensión, para después mostrar la progresividad del beneficio. No obstante, la línea estimada a la situación del otorgamiento es la que permite evidenciar el carácter progresivo –o “pro pobre” (Reynolds & Smolensky, 1977)– de la pensión alimentaria. Siguiendo esa línea, se muestra que ya en el acumulado de los dos primeros deciles se concentra la mitad de los pagos de la pensión; y ya con los cuatro primeros deciles se concentra el 73,7% de los beneficios.

Por último, se presentan una serie de medidas sintéticas sobre el impacto redistributivo de la pensión establecida en la Ley N° 3728/2009. De acuerdo a los estándares utilizados en los estudios sobre impacto redistributivo (Tabla 2), se han estimado los valores de los índices Reynolds-Smolensky; la versión normalizada del índice Reynolds-Smolensky; y el índice de Kakwani, cuyas definiciones se presentan a continuación.

De acuerdo a la aplicación de la metodología de los índices mencionados

en cuanto a la población adulta mayor y la percepción de la pensión, se presentan los valores en la Tabla 3. A partir de los mismos, se destacan las siguientes conclusiones:

- La implementación de la pensión alimentaria reduce los niveles de desigualdad de ingreso, con una reducción de 0,054 puntos del índice de Gini (Índice Reynolds – Smolensky).
- La reducción de los niveles de desigualdad en el índice de Gini, comparados con un escenario de inexistencia de la pensión, se estima en un 9,3% (Índice Reynolds – Smolensky normalizado, presentado en términos porcentuales).
- La pensión tienen un carácter progresivo en la redistribución de recursos, ubicándose en -0,80 puntos en una escala de progresividad entre 0 (nula) y -2 (máxima). Debe tenerse en cuenta que este valor

Tabla 2
Fórmula y descripción de los indicadores de impacto redistributivo

Indicador	Fórmula	Descripción
Indice Reynolds - Smolensky	$IR_j = G_j^a - G_j^d$	Refiere a la brecha de desigualdad ^d antes y después de recibir el beneficio. Donde G_j^a es el índice de Gini de la distribución de la renta antes de la prestación y G_j^d es el índice después de aplicarla.
Indice Reynolds - Smolensky normalizado	$IRN_j = \frac{G_j^a - G_j^d}{G_j^a}$	Se trata de una normalización del índice anterior por el nivel de la distribución inicial. Esta medida indica en términos relativos el cambio en la desigualdad de rentas que supone la existencia de una determinada prestación.
Indice de Kakwani	$K^j = C_j^b - G_j^a$	Donde C_j^b es el índice de concentración del gasto total en la prestación j y G_j^a es el índice de Gini de la distribución de renta sin la prestación j . Un índice de concentración es un índice de Gini obtenido cuando la población no está ordenada por la variable que se analiza sino por otra distinta, que en este caso sería la renta antes de la prestación. El valor máximo que toma el índice cuando una prestación es regresiva es $-(1 + G_j^a)$ y cuando es progresiva $(1 + G_j^a)$. Por tanto, K^j toma valores entre -2 y 1 . Un valor negativo indica progresividad, es decir los montantes de las prestaciones están distribuidos de forma más igualitaria que la renta. Un valor positivo indica regresividad de manera que los montantes de prestaciones están distribuidos de forma más desigual que la renta.

Fuente: Elaboración propia basada en Cantó Sánchez (2014).

subestima el nivel de progresividad, dado el reordenamiento de los casos por deciles con la percepción de la pensión. Alternativamente, planteando la concentración del beneficio por deciles estimados al momento del otorgamiento de la pensión; el valor del índice de Kakwani sería de $-1,14$; evidenciando un carácter progresivo aún mayor.

Conclusiones

La pensión establecida en la Ley

Nº 3728/2009 está planteada como un programa de seguridad social no contributivo focalizado. Ello implica la ponderación positiva de la población adulta mayor de los estratos menos favorecidos, asignando el beneficio que procura asegurar el acceso a la alimentación y gastos básicos cotidianos.

La selección de potenciales beneficiarios no solo se enfoca en la dimensión económica, sino también en las privaciones patrimoniales (pobreza estructural) y la vulnerabilidad de la población adulta mayor (Bruno, 2015).

Más allá de ello, el abordaje realizado se enfoca en la dimensión exclusivamente económica, caracterizando comparativamente a la población beneficiaria, analizando la focalización por ingresos y estimando la incidencia redistributiva de la transferencia monetaria.

En términos comparativos, la cobertura de la pensión ha mostrado mayores niveles en la población de 70 años y más, particularmente en la cúspide etaria. En contraste, la cobertura en la población del primer quinquenio de la adultez mayor (65-69 años) es más limitada; aspecto que se espera equilibrar con las inclusiones a partir de los censos masivos de adultos mayores actualmente en curso. Asimismo, los pensionados se distinguen por la mayor presencia de residentes de áreas rurales y también se ha evidenciado la persistencia de la inserción en el mercado de trabajo en aproximadamente el 28% de los beneficiarios.

La extensión de la vida laboral resulta un aspecto a analizar con mayor profundidad, teniendo en cuenta también que el 20,3% de los ingresos individuales de los perceptores de la pensión provienen

del trabajo. Complementariamente, las ayudas internas y remesas complementan al ingreso individual; evidenciando en conjunto las limitaciones de poder de compra del monto de la pensión. A escala analíticamente significativa (los hogares), la pensión constituye un 26,8% de los ingresos familiares totales en los hogares donde existe al menos un perceptor.

Al abordar la focalización de la pensión por percentiles de ingreso se visibilizó el efecto de movilidad que apareja la percepción de la pensión en los hogares con al menos un adulto mayor beneficiario. Al simular las condiciones de otorgamiento del beneficio (excluyendo el monto de la pensión del presupuesto familiar) se observó que la pensión se ha enfocado en los centiles más bajos de la escala, particularmente en los quintiles 1 y 2. Al recibir la pensión, los hogares de estos beneficiarios mejoran sustantivamente su ubicación en las escalas de ingreso, a pesar de lo acotado del monto del beneficio.

En lo que refiere estrictamente al carácter redistributivo del beneficio, la simple comparación de los índices de Gini donde se contrasta la situación

Tabla 3

Impacto redistributivo de la pensión establecida en la Ley N° 3728/2009 según diferentes indicadores

Indicador	Valor	Observaciones
Indice Reynolds - Smolensky	0,054	
Indice Reynolds - Smolensky normalizado	0,093	
Indice de Kakwani	-0,80	(concentración a partir de deciles actuales)
	-1,14	(concentración a partir de deciles simulados por quita de pensión)

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2016.

actual y la simulación de quita del beneficio muestra el carácter progresivo del beneficio. Sin éste, la distribución de ingresos de la población adulta mayor estaría en una situación más desigual que el máximo histórico registrado para la población total (2002). La atenuación de la desigualdad se evidencia con mayor énfasis en el área rural.

Mediantela técnica de representación de la curva de concentración del beneficio se visibiliza el carácter eminentemente “pro-pobre” de la pensión, cumpliendo un importante rol redistributivo. Esto último queda expuesto en los indicadores estandarizados de impacto redistributivo. En ese marco, la pensión representa una reducción de 0,054 puntos del índice de Gini, que equivale al 9,3% del nivel que tendría si no existiese el beneficio. Asimismo, la evaluación de la pensión según el índice de Kakwani mostró un nivel de progresividad de -0,80; el cual se extendería a -1,14 si se eliminara el efecto de reordenamiento de los beneficiarios en deciles mayores al percibir la pensión.

Se estima que la evidencia generada y el análisis aplicado sobre la misma sea un insumo para la evaluación del rol de la pensión en las condiciones de vida de la población adulta mayor. En ese sentido, cabe la interpelación permanente sobre el grado de cobertura del beneficio, su focalización social y la suficiencia absoluta y relativa del monto de la pensión.

Contexto de investigación y presentación preliminar

Los resultados del presente artículo se desarrollaron en el marco de una consultoría profesional para la Dirección

de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda (Paraguay).

Una versión preliminar del artículo se presentó en el XI Taller: “Paraguay desde las Ciencias Sociales”, Organizado por el Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay (UBA) y la Universidad Nacional de Pilar. Pilar, 7, 8 y 9 de junio de 2018.

Referencias

- Atkinson, A. (1980). On the measurement of inequality. *Journal of Economic Theory*, 2(3), 244-263. Recuperado de http://lib.cufe.edu.cn/upload_files/other/3_20140520031551_43.%20measurement%20of%20inequality%20of%20income.pdf
- Bruno, S. (2017). *Evaluación de impacto redistributivo de la Pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza*. Asunción: Dirección de Pensiones No Contributivas – Ministerio de Hacienda.
- Bruno, S. (setiembre 2015). 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
- Cantó Sánchez, O. (2014). *La contribución de las prestaciones sociales a la redistribución*.

- Madrid: Fundación Foessa. Recuperado de http://www3.uah.es/ocanto/docs/trabajos/15102014141634_9479_olga.pdf
- DGEEC. (2017a). *Encuesta Permanente de Hogares 2016* [Base de datos]. Fernando de la Mora: DGEEC.
- DGEEC. (2017b). *Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso. EPH 2016*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- DGEEC. (2017c). *Desigualdad de ingresos*. Fernando de la Mora: DGEEC. Recuperado de <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/diptico%20desigualdad%20ingreso/diptico%20DESIGUALDAD%20DE%20INGRESOS.pdf>
- Galiani, S. & Gasparini, L. (2012). *El Impacto Distributivo de las Políticas Sociales. Documento de Trabajo Nro. 130*. La Plata: CEDLAS. Recuperado de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/3713/Documento_completo_.pdf?sequence=1
- Kakwani, N. C. (1977). Measurement of Progressivity: An International Comparison. *The Economic Journal*, 87, 71-80. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/2231833>
- Paz, J. (2011). *El impacto redistributivo del gasto público social dirigido a la niñez en la Provincia de Salta*. Salta: Fundación Arcor, UNICEF y Universidad de Salta. Recuperado de [www.economicas.unsa.edu.ar/ielde/download.php?file=items_uploadGastoPublicoSalta\(A\).pdf](http://www.economicas.unsa.edu.ar/ielde/download.php?file=items_uploadGastoPublicoSalta(A).pdf)
- Plotnick, R. (1981). A Measure of Horizontal Inequity. *The Review of Economics and Statistics*, 63, 283-288. Recuperado de <http://www.nber.org/chapters/c6152.pdf>
- Reynolds, M. & Smolensky, E. (1977). *Public expenditure, taxes and the distribution income: The United States, 1950, 1961, 1970*. New York: Academic Press.

Redistributive impact food pension for elderly people living in poverty (Paraguay)

Abstract: Law 3728/2009 establishes a right to a non-contributive pension for adults over 65 years living in poverty, equivalent to a quarter of the minimum wage. This benefit, within the framework of Social Security and Social Policies, raises questions about its impact. To address some of these questions, it was developed an Evaluation of Redistributive Impact, through EPH 2016. Following this methodology, a comparative characterization of beneficiary target group and the income structure is made. Additionally, the targeting and the effect of the pension on the distribution of income is analyzed. Finally, the redistributive effect of the pension is estimated from standardized tools, contrasting the effect of the pension with a potential scenario of absence of this benefit; allowing to estimate the degree of progressivity of the benefit.

Keywords: Paraguay, aging, social security, non-contributive pension, redistributive impact.

Resumen biográfico

Sebastián Bruno

Investigador del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Paraguay), Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay (UBA, Argentina) y Consultor independiente.

Como citar este artículo

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. doi: 10.28917/ism.2018-v2-265