

# Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white, sans-serif font centered within a solid blue rectangular background.

## Incidencia de la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en Paraguay [Impact of the Program of Food Pension to Major Adults in Paraguay]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Article
Authors	Rojas Viñales, Ana
Publisher	CLACSO
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-07-07 04:58:22
Link to Item	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12424/154799">http://hdl.handle.net/20.500.12424/154799</a>

# Incidencia de la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en Paraguay

## El acceso al sistema de protección social

Ana Rojas Viñales

### Resumen

En el año 2009 el Estado paraguayo puso en marcha el Programa de Pensión Alimentaria a Adultos Mayores. La intención de este programa, dirigido a la población de 65 años y más en condición de pobreza, es mejorar las condiciones de vida de este grupo de población, mediante una transferencia monetaria.

El acceso a la Pensión requiere del cumplimiento de ciertas condiciones; el cumplimiento de las metas establecidas por el Estado si bien representan un gran avance en el sistema de protección social, aún no han sido cubiertas en el periodo 2007-2011.

### Abstract

*In the year 2009 the Paraguayan State started the Program of Food Pension to Major Adults. The intention of this program, directed the 65-year-old population and more in condition of poverty, is to improve the conditions of life of this group of population, by means of a monetary transference.*

*The access to the Pension requires the fulfillment of certain conditions; the fulfillment of the goals established by the State although they represent a great advance in the social protection system; still they have not been covered in the period 2007 - 2011.*

i+c

Año I  
Nº 1  
Julio  
Diciembre  
2014

# ***Impact of the Program of Food Pension to Major Adults in Paraguay***

## ***Accessing to the system of social protection***

### **Ana Rojas Viñales**

Magister en Ciencias Sociales, investigadora en Instituto Desarrollo, en las áreas de evaluaciones de impacto en educación, vivienda y agua; así como estudios en economía agrícola. Dos publicaciones: como coautora en el libro *Asistencia Técnica Educativa en Chile: ¿Aporte al Mejoramiento Escolar?* (2010); *La participación de la niñez y la adolescencia desde dos realidades distintas. San Ignacio Guazú y San Roque* (2011). <aterovi@gmail.com>

*Master in Social Sciences. Researcher at Development Institute in the subjects of impact evaluations in education, housing and water; as well as agrarian economy studies. She has two publications: as co-authoress the book Asistencia Técnica Educativa en Chile: ¿Aporte al Mejoramiento Escolar? (2010); La participación de la niñez y la adolescencia desde dos realidades distintas. San Ignacio Guazú y San Roque (2011). <aterovi@gmail.com>*

### **Palabras clave**

1| Pensión alimentaria 2| pobreza 3| Sistema de protección social 4| Jubilaciones y pensiones 5| Vulnerabilidad

### **Keywords**

1| *Food pension* 2| *Poverty* 3| *System of social protection* 4| *retirement* 5| *Vulnerability*

### **Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]**

ROJAS VIÑALES, Ana. Incidencia de la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en Paraguay. El acceso al sistema de protección social. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (1): 39-64, primer semestre de 2014.

# Incidencia de la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en Paraguay

i+c  
Año I  
Nº 1  
Julio  
Diciembre  
2014

## El acceso al sistema de protección social

### Introducción

La población estimada en Paraguay es de 6.491.714 personas. La distribución de la población por edad muestra que el 39,09% tiene entre 0 y 18 años, el 18,41% tiene entre 19 y 29 años, el 35,71% tiene entre 30 y 64 años y el 6,80% tiene 65 años y más (DGEEC, EPH, 2011). El 32,43% de la población total del país, así como el 27,95% de las personas de 65 años y más, es pobre. El nivel de cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones cubre apenas el 36% de la PEA<sup>1</sup> y solo el 1,06% de la población adulta mayor aporta a alguna caja de jubilación. La cobertura del Instituto de Previsión Social (IPS), es apenas del 16,4% de la población total y no incluye a la población de los quintiles más pobres.

En el año 2009 el Estado paraguayo promulgó la Ley N° 3.728/2009 de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza, mediante transferencias monetarias, correspondiente al 25% del salario mínimo vigente, para las personas de 65 años y más, de nacionalidad paraguaya, en situación de pobreza<sup>2</sup>. Con la puesta en marcha de esta ley, se instala un mecanismo para la mejora del bienestar de las personas adultas mayores y su intención es garantizar su autonomía, pero además asegurar el cumplimiento de otros derechos para combatir la pobreza multidimensional.

Considerando que el envejecimiento de la población es un factor de vulnerabilidad, y que incluye necesidades específicas que de-

---

1 Población Económicamente Activa.

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

ben ser atendidas, el objetivo general de este trabajo es analizar la situación de las personas adultas mayores en situación de pobreza, en cuanto a su acceso a los sistemas de salud y seguridad social en el Paraguay, en el periodo 2007-2011. Además, se han definido objetivos específicos: a) Estudiar la situación de las personas adultas mayores en Paraguay, b) Describir las políticas públicas dirigidas a los adultos mayores, c) Analizar el sistema de seguridad social en el periodo 2007-2011, d) Analizar la implementación de la Ley de la Pensión a Adultos Mayores en situación de pobreza.

Para el cumplimiento de estos objetivos, se realizó una revisión bibliográfica y documental y luego un análisis cuantitativo de los datos estadísticos de las Encuestas Permanentes de Hogares y datos del Ministerio de Hacienda con relación a la cobertura de las pensiones y jubilaciones vigentes en el país. Con la revisión bibliográfica se recogió información sobre el sistema de seguridad social y el proceso de implementación de la Ley y la identificación de las características de la población adulta mayor, así como sentó las bases teóricas y estableció los fundamentos jurídicos y políticos del sistema de protección social en Paraguay. El análisis cuantitativo proporcionó datos de las condiciones de vida de esta población.

Se analizó, a partir de esto, las características de las personas adultas mayores destinatarias de la Pensión Alimentaria: su cobertura, condiciones de pobreza e inclusión social. Se consideró también la cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones, contributivas y no contributivas, y del Instituto de Previsión Social, entre otros mecanismos de seguridad social, para estimar la población potencial de la pensión y la brecha existente entre la población atendida y la que aún no accede a estos derechos.

## **La situación de la población adulta mayor en Paraguay**

Según datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC, EPH, 2007-2011), la población total del país ha pasado de 6.054.976 a 6.491.714 personas; lo que representa un crecimiento del 7% en los últimos cinco años. Para el año 2011, la población paraguaya está compuesta por una leve mayoría de mujeres (50,26%) y reside mayormente en zonas urbanas (59,29%). La edad media de la población es de 29,26 años y si se divide a la población por grupo de edades es posible ver que el 39,09% de la población tiene menos de 18 años; el 18,41% tiene entre 19 y 29 años; el 35,71% tiene entre 30 y 64 años y el 6,80% 65 años y más (EPH, 2011).

**Cuadro 1. Evolución de la población total del Paraguay (2007 – 2011)**

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

Fuente: cálculos propios en base a Datos de la DGEEC-EPH, años 2007-2011.

\* La población beneficiaria de la Pensión Alimentaria es aquella que tiene 65 años y más, objeto de análisis de este estudio.

El promedio de participación de la población adulta mayor dentro del total de la población del país, en el periodo de análisis, es del 6,5%; ha crecido en un 25%, pasando de 353.033 a 441.202 personas. La evolución de la participación de la población adulta mayor en el país ha pasado de representar el 5,83% al 6,80% entre los años 2007 y 2011. Según datos de 2011, del grupo 65 años y más, el 20,05% no sabe leer y escribir; el 1,06% aporta a una caja de jubilación, el 38,80% tiene seguro médico de algún tipo<sup>3</sup>. La población adulta mayor está compuesta sobre todo por mujeres, cuyo promedio de participación ha sido del 54,75% y reside mayoritariamente en zona urbana (promedio de los últimos años 58,86%).

**Cuadro 2. Población Adulta Mayor (PAM) por área de residencia (2007 - 2011)**

Área	2007	2008	2009	2010	2011
Urbano	60,15%	55,77%	58,13%	60,93%	59,30%
Rural	39,85%	44,23%	41,87%	39,07%	40,70%

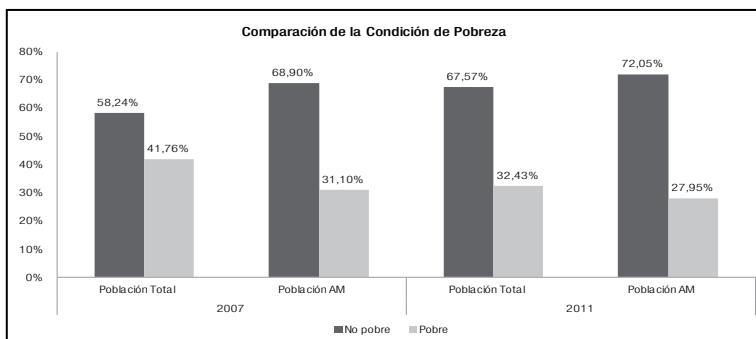
Fuente: cálculos propios en base a Datos de la DGEEC-EPH, años 2007-2011.

La pobreza según condición ha disminuido del 41,76% al 32,43%. Los niveles de pobreza, según condición y estatus de la población adulta mayor, se encuentra por debajo de los niveles de pobreza<sup>4</sup> del total del país, al considerar la evolución en los últimos cinco años.

3 La clasificación utilizada por la DGEEC, en la EPH es: Cobertura del Instituto de Previsión Social, Seguro médico privado individual, familiar o laboral, sanidad militar o policial.

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

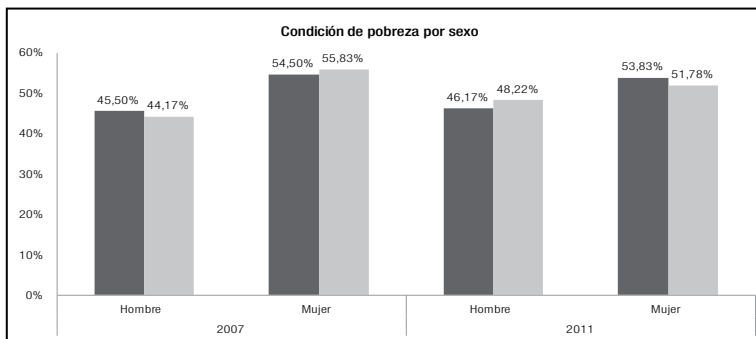
## Gráfico 1. Población total versus la PAM - Condición de pobreza (2007 – 2011)



Fuente: cálculos propios en base a Datos de la DGEEC-EPH, años 2007-2011.

Si se analiza la condición de pobreza y el estatus de pobreza por sexo, es posible ver que existe “feminización”, la que se confirma en esta etapa de la vida. El siguiente gráfico muestra que, si bien entre 2007 y 2011 la población femenina en condición de pobreza disminuyó en comparación a población masculina en la misma condición, el porcentaje de mujeres pobres continúa estando unos puntos porcentuales por encima del porcentaje de hombres pobres.

## Gráfico 2: Condición de pobreza según sexo para la PAM (2007 – 2011)

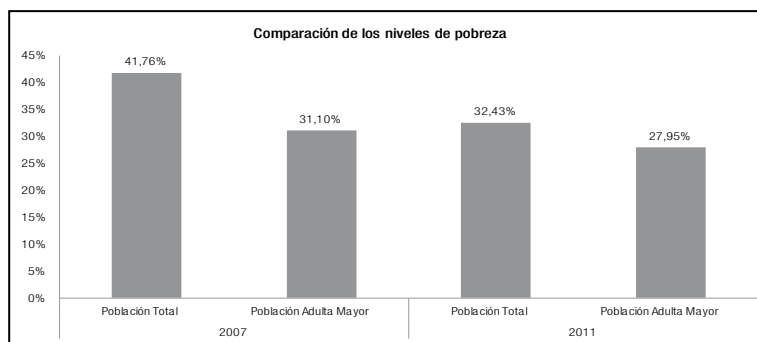


Fuente: cálculos propios en base a Datos de la DGEEC – EPH, años 2007-2011.

La población de mujeres en condición de pobreza disminuyó del 55,83% al 51,78%, en tanto que la población masculina en condición de pobreza aumentó del 44,17% al 48,22% en el periodo 2007-2011. En los últimos cinco años, tanto la población total en condición de pobreza, como así también la población adulta mayor en condición de pobreza ha disminuido. El nivel de pobreza de la población total disminuyó de

41,76% al 32,43%, en tanto que el nivel de población adulta mayor disminuyó del 31,10% al 27,95%.

### Gráfico 3: Niveles de pobreza - Población total versus PAM (2007 – 2011)



Fuente: cálculos propios en base a Datos de la DGEEC-EPH, años 2007-2011.

Por otro lado, al analizar el comportamiento del estatus de pobreza, también se observa que la población adulta mayor en pobreza y extrema pobreza ha disminuido en el periodo de análisis.

### Cuadro 3: Estatus de pobreza de la PAM (2007 - 2011)

Estatus/Años	Cantidad de Personas AM		Porcentaje	
	2007	2011	2007	2011
Pobreza extrema	54.711	63.332	15,50%	14,35%
Pobreza no extrema	55.079	59.981	15,60%	13,59%
No pobre	243.243	317.889	68,90%	72,05%
<b>Total</b>	<b>353.033</b>	<b>441.202</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: cálculos propios en base a Datos de la DGEEC – EPH, años 2007-2011.

El envejecimiento de la población representa un reto a nivel nacional, teniendo en cuenta sus características específicas y la importancia de brindar las garantías sociales para la atención de la salud, protección sanitaria, habitabilidad, etc. Por otro lado, el envejecimiento de la población es un factor de vulnerabilidad que debe ser considerado para definir e implementar políticas públicas.

## Estrategias públicas actuales dirigidas a la población adulta mayor

La Constitución Nacional del Paraguay, en su Artículo 57 de la tercera edad menciona que “Toda persona en la tercera edad tiene derecho a una protección integral. La familia, la sociedad y los poderes públicos

promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio”.

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

En Paraguay, con la definición de las políticas sociales y económicas y al colocar a las personas como centro de las mismas, se busca garantizar el cumplimiento de los derechos y la protección a las personas adultas mayores.

## **Programa estratégico, económico y social (PEES)**

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

El crecimiento económico con inclusión social, según el PEES, es el que “logra que los beneficios del incremento de la producción se traduzcan en mayor bienestar para toda la población, sin exclusiones”. El desarrollo humano se refiere al proceso de ampliación de las oportunidades y la libertad de las personas a vivir una vida digna y depende tanto de las prioridades del gasto a nivel público (salud, educación, promoción del empleo y combate a la pobreza) como a nivel privado. El proceso de crecimiento económico con inclusión social considera una trayectoria de crecimiento basada en una estructura productiva que ofrezca una plataforma para el aprovechamiento más eficiente y sustentable de los recursos productivos y un esquema de distribución del ingreso que asegure que los frutos del crecimiento se repartan de forma cada vez más justa.

## **La política pública para el desarrollo social**

La PPDS reconoce a la persona como centro de atención, cuyo fin último es el ejercicio y goce de los derechos<sup>5</sup>:

---

5 Presidencia de la República del Paraguay, Gabinete Social, Paraguay para Todos y Todas. Disponible en [http://www.gabinetesocial.gov.py/?page\\_id=10](http://www.gabinetesocial.gov.py/?page_id=10).

“[...]está orientada a generar estadios sociales donde las condiciones de vida sean compatibles con la dignidad humana, fortalecer la capacidad de la nación de movilizar, organizar y utilizar recursos para transformar sus acciones y servicios, ponerlos al alcance de la población que tenga como fin fundamental el bienestar y la calidad de vida con libertad, equidad y felicidad, garantizar el goce de una vida plena, teniendo las oportunidades necesarias para lograrlo: vivienda adecuada, acceso a educación, salud, alimentación, oportunidades de ocio, diversión y acceso a cultura” (Presidencia de la República de Paraguay, 2010).

La PPDS está edificada sobre cuatro ejes principales, que incorporan temas transversales y específicos; cada eje cuenta con objetivos nacionales y políticas prioritarias de acuerdo a la problemática que desea resolver. Los cuatro ejes de esta Política son: Eje 1: Calidad de vida para todos y todas, Eje 2: Inclusión social y superación de la pobreza y desigualdad, Eje 3: Crecimiento económico sin exclusiones, Eje 4: Eficiencia en la Inversión Social. Si bien la conjunción de las acciones de los cuatro ejes permite el cumplimiento del fin último de la Política, es específicamente en el Eje 2 “Inclusión social y superación de la pobreza y desigualdad”<sup>6</sup>, se menciona la focalización hacia la “población pobre, excluida y vulnerable, que ve disminuidas sus posibilidades de acceder a los servicios sociales universales”. Dentro del Eje 2, también se menciona la importancia de la “*extensión del sistema de protección social*” (énfasis propio). En este trabajo se calcula la cobertura actual del mismo para la población de 65 años y más y se estiman las brechas. Con el fin de dar cumplimiento a sus objetivos, la PPDS aborda temas transversales y específicos, que permitan el acceso universal a los servicios:

Temas	
<i>Transversales</i>	<i>Específicos</i>
Hombres y Mujeres (Equidad de Género)	Indígenas
Niñez y Adolescencia	Repatriados
Juventud	Personas Privadas de la Libertad
Adulto Mayor	
Personas con Discapacidad	
Gestión de Riesgo de Desastres	

Fuente: Política Pública para el Desarrollo Social, Presidencia de la República del Paraguay.

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

## Estrategia de lucha contra la pobreza

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

En base al análisis realizado a estos tres documentos guía para la ejecución de las políticas públicas en Paraguay, el PEES, PPDS y la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, sumado al mandato constitucional, se verifica el interés y el compromiso por parte del Estado paraguayo por atender a la población adulta mayor, especialmente a aquella que se encuentra en condiciones de mayor vulnerabilidad social.

La puesta en marcha mediante la articulación de las acciones institucionales y la ejecución de las políticas públicas buscan ampliar la cobertura del sistema de protección social, para alcanzar el crecimiento económico, la ampliación de las oportunidades de mejoramiento de la calidad de vida para las personas adultas mayores. Las instituciones públicas, que desde el Estado paraguayo atienden a la población adulta mayor, tienen como fundamento, especialmente, la mejora de sus condiciones de vida, enfocándose en la satisfacción de sus necesidades básicas.

## Sistema de seguridad social en Paraguay

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

La población de adultos mayores representa uno de esos grupos vulnerables. Según las características que menciona la PPDS con relación a la población adulta mayor:

“Para el 2020 se estima en 730 mil personas, lo que planteará un desafío serio a los programas de Seguridad Social. Este grupo etario vive mayoritariamente en las zonas urbanas (57%) y tiene bajos niveles educativos; 26,4% son analfabetos, pero la cifra llega al 32,8% en el caso de las mujeres, y esta tasa aumenta conforme a la edad (más de 40% para personas de 80 años y más). En esta categoría se encuentra la población cuyo acceso a la jubilación y pensión al final de la vida es un privilegio (17,7% a nivel urbano y 3,7% a nivel rural). El 81% de las personas de este rango de edad no cuentan con un ingreso propio” (PPDS, 2010)<sup>7</sup>.

Su grado de vulnerabilidad se evidencia en la muy baja cobertura de regímenes de jubilación y pensión y de seguro médico. En el año 2011, solo el 1,06% de la población total de 65 años y más aporta a una caja de jubilación, solo el 38,80% tiene algún seguro médico, situación que se agrava para la población adulta mayor en situación de pobreza, donde solo el 5% posee seguro médico. Tal como ocurre a nivel internacional, las mujeres representan la mayor proporción de adultos mayores, que junto con las poblaciones indígenas sufren los mayores índices de exclusión social. La proporción de la población adulta mayor va en aumento dentro del total de la población, lo que implica mayores necesidades y requerimientos para que el Estado pueda dar cuenta y cumplir con sus compromisos para el logro del crecimiento económico sin exclusiones.

En promedio, solo el 1,34% de la población adulta mayor aporta a alguna caja de jubilación. La cobertura de jubilaciones y pensiones ha disminuido en 0,80 puntos porcentuales en los últimos cinco años, en 2007 representaba el 1,86% (DGEEC-EPH, años 2007-2011).

## **La seguridad social y el sistema de protección social en Paraguay**

El gasto público es el que está ejecutado por la Administración Central en las áreas de salud, educación, promoción y acción social, se-

---

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

guridad social, ciencia y tecnología, relaciones laborales y vivienda y servicios comunitarios. El gasto social priorizado en estas áreas absorben más del 80% de los recursos asignados. El componente de seguridad social incluye el pago de jubilaciones y pensiones de la administración central<sup>8</sup> (Guillén, 2011). Los sistemas de jubilaciones y pensiones permiten el acceso a servicios sociales para los adultos mayores referentes a la salud, vivienda, alimentación y ocio, y la autonomía económica.

La cobertura del sistema de jubilación en Paraguay alcanza apenas el 36% de la Población Económicamente Activa<sup>9</sup>, con una elevada informalidad laboral y una economía dual, una parte de la actividad se realiza en un contexto dinámico y formal, mientras un segmento significativo de la producción tiene lugar en un marco informal, trabajando con tecnologías tradicionales de bajos niveles de productividad (Presidencia de la Republica, PEES-2008/2013).

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

Según palabras del actual Presidente<sup>10</sup> del IPS<sup>11</sup>, para el año 2012, “el Sistema de Protección Social en Pensiones y Salud tiene al adulto mayor como uno de sus principales objetivos. El IPS cuenta con cerca de 14 mil adultos mayores en situación de retiro por vejez y más de 20 mil beneficiados de pensiones y otras prestaciones pudiendo

---

8 En la categoría de Administración Central se incluyen las cajas de jubilación de la Policía Nacional, el Magisterio, las Fuerzas Armadas, la Universidad Nacional de Asunción, el Poder Judicial y la Administración Pública.

9 La PEA, según la definición de la DGEEC, es aquella que está ocupada o desocupada respecto a la población total en edad de trabajar. La población en edad de trabajar tiene 10 años y más.

10 Fernando Silva Facetti.

11 Además del IPS, existen siete cajas que componen el sistema previsional y social, las mismas son: la Caja Fiscal, Caja Municipal, Caja Ferroviaria, Caja Bancaria, Caja Parlamentaria, Administración Nacional de Electricidad (ANDE) e ITAIPÚ. En el año 2011, siete de cada diez trabajadores están fuera del sistema de protección social (Extensión Mundial de la Seguridad Social, Perfil Paraguay), disponible en <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowCountryProfile.do?cid=395>.

percibir regular y puntualmente sus haberes por un total superior a 18 millones de dólares mensuales”<sup>12</sup>.

En lo que se refiere al gasto ejecutado bajo el concepto de “seguridad social” en Paraguay, este ha disminuido entre los años 2000-2009: su incidencia sobre el PIB ha pasado del 3,5% al 2% (Molinier, 2010); para el año 2012 (Panorama Social, CEPAL, 2011) el gasto en seguridad social representa el 2,7% del PIB y el promedio de América Latina es del 1,4% del PIB. Por otro lado, según datos de la EPH 2011, la cobertura del IPS es apenas del 16,4% del total de la población del país. Este bajo nivel de cobertura no incluye a la población de los quintiles más bajos, por lo que puede asumirse que las condiciones de vida de esta porción de la población se ven agravadas.

La cobertura del sistema de seguridad social de Paraguay es una de las más bajas de América Latina<sup>13</sup> (Almada y Ferreira, 2005), lo que podría deberse a varios motivos, principalmente el elevado incumplimiento en los aportes por parte de los cotizantes obligados a los regímenes; las graves inequidades en relación a los aportes efectuados y beneficios recibidos; los fondos jubilatorios que se utilizaron con fines diversos, con escasa rentabilidad o con pérdidas totales, sin tomar en cuenta el perjuicio ocasionado a los futuros jubilados y pensionados; la desocupación, el creciente mercado laboral informal, el alto porcentaje de trabajadores independientes, etc.

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

---

12 Intercambio de experiencias en Jornada Internacional sobre Adultos Mayores en Instituto de Previsión Social disponible en <http://www.ips.gov.py/principal/modules.php?name=News&file=print&sid=4334>

13 En América Latina, para el año 2009 (CEPAL, 2011), el 43,7% de la población de 15 a 64 años y el 15% de la población de 65 años y más está afiliada a la seguridad social; por su parte, para el mismo año, Paraguay cuenta con el 17,4% de la población de 15 a 64 años y el 3% de la población de 65 años y más, afiliada a la seguridad social.

## Políticas públicas enfocadas a la población Adulta Mayor

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

## Dirección de Adultos Mayores de la Secretaría de Acción Social

Hasta diciembre de 2010, funcionaba la Dirección General de Adultos Mayores (DAM), como dependencia de la Secretaría de Acción Social (SAS)<sup>14</sup>, pero debido a recortes presupuestarios a esta institución, los recursos destinados a la DAM pasaron a la Dirección de Pensiones No Contributivas (DPNC) del Ministerio de Hacienda (MH), para efectivizar el pago de la pensión a adultos mayores en situación de pobreza.

La DAM era la encargada de efectivizar el pago a más de 1.700 veteranos de la Guerra del Chaco<sup>15</sup>, mediante un subsidio que tenía el objetivo de asegurar la nutrición, salud y habilitabilidad de estas personas<sup>16</sup>. Además del pago de la pensión, la DAM realizaba controles periódicos del estado de los veteranos, si recibían o no atención en las áreas mencionadas. Los ejes de trabajo de la DAM para la atención a las personas adultas mayores se trataban de 1) Aporte a lisiados y veteranos de la Guerra del Chaco, y 2) fondo concursable de proyectos de promoción e integración social de adultos mayores. Ambas iniciativas, aunque con distintos objetivos, apuntaban a una sola meta: el bienestar y protección social del Adulto Mayor.

El eje “Fondo concursable de proyectos de promoción e integración social de los adultos mayores” tenía el objetivo de financiar proyectos sociales orientados a la promoción de su protagonismo e integración social. Se buscaba con ello fomentar la vi-

---

14 Dirección General de Adultos Mayores, Dirección General de Protección Social en [http://www.sas.gov.py/xhtml/DGPSyDH/dgpsydh\\_dadulmayores.html](http://www.sas.gov.py/xhtml/DGPSyDH/dgpsydh_dadulmayores.html).

15 Guerra que se desarrolló entre los años 1932 y 1935 con Bolivia.

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

sualización de las dificultades que aquejan a los adultos mayores y plantear respuestas a las mismas de una manera efectiva y con un enfoque eminentemente participativo. Los recursos administrados por la DAM, pasaron al MH para el pago de la pensión alimentaria a adultos mayores, como reforma del sistema de pensiones no contributivas ejecutadas desde el Estado paraguayo, para optimizar los recursos económicos y técnicos; y ampliar la cobertura de atención a la población más vulnerable. Además, el Programa Tekoporá<sup>17</sup>, también ejecutado por la SAS<sup>18</sup> y que forma parte de los programas de protección social que el Estado implementa con la intención lograr la inclusión de los sujetos sociales, otorga un incentivo en forma de transferencia monetaria para el ejercicio de los derechos. El objetivo de este programa es romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza por medio de transferencias monetarias y reforzar las actividades de apoyo socio-familiar a los hogares beneficiados. Tekoporá considera el componente de adultos mayores, y dentro del modelo de abordaje integral, busca garantizar a los hogares en situación de extrema pobreza del área urbano-rural, el acceso a la salud, educación y seguridad alimentaria de niños, mujeres embarazadas, adultos mayores, comunidades indígenas y personas con discapacidad.

## **Política Institucional del Adulto Mayor del Instituto de Previsión Social**

La Política Institucional del Adulto Mayor asegurado al IPS, fue aprobada por Resolución N° 007-42/13, tiene el objetivo de “proteger, promover, restablecer y defender los derechos de los Adultos Mayores que estén asegurados al IPS, orientar planes y programas que tengan en cuenta el proceso de envejecimiento, así como regular el funcionamiento de las dependencias que prestan servicios de atención y desarrollo integral de las personas en su vejez”. Su finalidad es “instalar en los funcionarios del IPS y en la comunidad de asegurados una percepción distinta sobre el envejecimiento, que permita un mayor reconocimiento y valoración de los Adultos Mayores y una mejora continua en los planes y programas institucionales para que puedan alcanzar mejores niveles de salud, seguridad, dignidad y calidad de vida”.

---

17 Cuya traducción del guaraní significa “buen vivir”.

18 Plan de Protección Social y Desarrollo Humano, Programa Tekoporá en [http://www.sas.gov.py/xhtml/DGPSyDH/dgpsydh\\_dtekopora.html](http://www.sas.gov.py/xhtml/DGPSyDH/dgpsydh_dtekopora.html).

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

## **Sistema de jubilaciones y pensiones del Ministerio de Hacienda**

El MH realiza el pago de jubilaciones y pensiones a través de las siguientes direcciones: Dirección de Pensiones No Contributivas (DNCP), Dirección General de Jubilaciones y Pensiones (DGJP).

Las pensiones<sup>19</sup> pueden ser de distintos tipos: las contributivas que son el resultado de lo que se ha pagado a lo largo de un tiempo, generalmente durante el periodo de vida laboral (por el pensionista y/o la empresa), lo que da derecho a recibir una pensión. Las no contributivas son aquellas por las que no se ha pagado directamente para adquirir ese derecho, sino que directamente deriva del sistema de protección general o de las leyes establecidas.

La DNCP se encarga de la administración de los programas de pensiones para Veteranos y Lisiados de la Guerra del Chaco, sus herederos; las pensiones graciables; pensiones para herederos de Militares y Policías fallecidos en Acto de Servicio, Haberes Atrasados, Gastos de Sepelio autorizados por resolución de la Dirección. A partir de la puesta en vigencia de la Ley N° 3728/09 “Que establece el derecho a la Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores en situación de pobreza”, la DPNC se reviste de un rostro social al contar con nuevas atribuciones para la ejecución de la Ley. La DPNC además se encarga del pago de otras pensiones:

---

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

**Cuadro 4. Pago a Veteranos y Lisiados**

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

Fuente: datos extraídos del Informe de Control y Evaluación Resumido del SIPP-SIAF (MH).

La cantidad de beneficiarios de la pensión a los veteranos y Lisiados de la Guerra del Chaco ha disminuido más del 50% entre 2009 y 2012.

**Cuadro 5. Pensiones Graciables**

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

Fuente: datos extraídos del Informe de Control y Evaluación Resumido del SIPP-SIAF (MH).

Al compararse los años 2009 y 2012 puede verse que ha existido un aumento del 10% en la cantidad de beneficiarios. Es importante mencionar que las pensiones graciables son otorgadas exclusivamente por Ley, de acuerdo a ciertas condiciones consideradas como “destacables”<sup>20</sup>.

20 Los posibles beneficiarios deben reunir una serie de condiciones como por ejemplo: paraguayo natural o naturalizado con residencia mínima continuada en el país de cuarenta años, que se encuentren imposibilitados de generar los ingresos necesarios para una vida digna; haberse destacado de manera relevante en actividades científicas, artísticas, deportivas o culturales, susceptibles de ser certificadas mediante documentos fehacientes; o ser ascendiente en primer grado de consanguinidad de conscriptos fallecidos en acto de servicio. Los descendientes con discapacidad, heredarán automáticamente los beneficios de la pensión graciable, siempre y cuando no perciban otros ingresos del Estado.

En tanto que la DGJP (encargada del sector contributivo)<sup>21</sup> tiene a su cargo toda la Administración del Sistema de Jubilaciones, Pensiones y Haberes de Retiro del Personal de la Administración Central y, en su caso, del personal de los Entes Descentralizados cuando así estuviere expresamente determinado en las disposiciones legales vigentes. La Dirección de Jubilaciones y Pensiones se encarga del pago de pensiones a Jubilados y pensionados de la administración pública, Jubilados y Pensionados del magisterio nacional y Jubilados y Pensionados de las Fuerzas Armadas.

## **Pensión alimentaria a adultos mayores en situación de pobreza**

Según la EPH año 2011, el 6,8% de la población total del país está en el rango de 65 y más años, el 53,3% son mujeres. De este grupo el 16,6% está en el primer quintil de ingresos y el 18,4% en el segundo quintil y existen 123.313 personas adultas mayores en situación de pobreza y pobreza extrema.

La Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en situación de pobreza tiene como objetivo “cubrir para el año 2015 a todos los adultos mayores que cumplan con los requisitos para recibir el subsidio, con un cronograma anual de despliegue por distritos”. Las estimaciones realizadas indican que se incorporarán alrededor de 20 mil adultos mayores por año para un total de entre 100 mil y 150 mil beneficiarios. El programa ha sido inicialmente implementado en los Bañados de Asunción<sup>22</sup> y luego se ha ido expandiendo a otras zonas<sup>23</sup>, mediante un proceso de articulación y cooperación con las municipalidades y organizaciones de la sociedad civil.

La implementación de la Pensión se inició en agosto de 2010 y está reglamentada por los Decretos Reglamentarios 4.542/2010 y 4.876/2010. El primer Decreto establece los mecanismos de selección de personas beneficiarias. Por su parte, el segundo Decreto modifica

21 Las personas que aportan al sistema jubilatorio administrado por la DGJP, lo hacen sobre la totalidad de su remuneración imponible, la que se entiende por aquella percibida en concepto de remuneración ordinaria, bonificación, gratificación, remuneración por horas extraordinarias y gastos de representación. No se incluyen como imponibles los viáticos, el subsidio familiar y el subsidio para la salud.

22 Zona ribereña en la ciudad de Asunción.

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

dos artículos del primero y menciona los requisitos que deberán cumplir las personas adultas mayores para acceder al beneficio de la Ley.

La intención es garantizar la autonomía económica de las personas adultas mayores en situación de pobreza, desde la perspectiva del derecho, mediante la inclusión progresiva a un sistema de protección social, considerando las áreas de identificación, salud, educación, promoción social, etc., para mejorar la calidad de vida de los adultos mayores, en su última etapa de vida.

La Pensión Alimentaria a Adultos Mayores asume la pobreza desde una perspectiva multidimensional, más allá que la pobreza de ingresos<sup>24</sup>, intenta romper con las relaciones clientelares y prebendarias a la hora de seleccionar a los potenciales titulares de este derecho. El método de selección de potenciales beneficiarios del derecho a la Pensión se realiza mediante la aplicación de un instrumento de medición, la “Ficha Hogar”<sup>25</sup> con la que se levanta información socioeconómica de los hogares de los adultos mayores. La implementación de la Pensión Alimentaria se encuentra en concordancia con el PEES 2008-2013, explícitamente con el objetivo de “mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes del país sin exclusiones”. Además está de acuerdo con la PPDS 2010-2020, exactamente con el objetivo “aumentar y mejorar la inversión en áreas sociales, fundamentalmente en educación y salud, focalizando el gasto público en el combate contra la pobreza extrema”.

Son beneficiarios de la Pensión, según establece el Artículo primero de la Ley 3.728/2009, “Todo paraguayo natural, mayor de 65 años de edad y en situación de pobreza, residente en el territorio nacional, recibirá del Estado una pensión mensual no menor a la cuarta parte del salario mínimo vigente”.

Para identificar a los potenciales beneficiarios<sup>26</sup> se aplica un instrumento denominado Ficha Hogar, que recoge información con la cual se calcula el Índice de Calidad de Vida (ICV) a modo de determi-

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

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

26 El pago de la pensión a los beneficiarios se ha bancarizado, la totalidad de los beneficiarios recibe el importe de la pensión por medio de tarjetas magnéticas.

nar si el hogar, y por ende sus miembros, se encuentran en situación de pobreza. Los datos de la Ficha Hogar pueden provenir del Censo para las personas Adultas Mayores o de otros programas sociales<sup>27</sup> de lucha contra la pobreza que utilizan el mismo cuestionario<sup>28</sup>. En el caso de las poblaciones indígenas, todos los adultos mayores de las diferentes comunidades existentes en el Paraguay son beneficiarios de la Pensión Alimentaria. Para el trabajo con sus comunidades, se ha respetado la cultura, idiosincrasia, lengua y costumbres de acuerdo al Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, de la OIT. Además, se ha acompañado con equipos técnicos y asistencia a los representantes indígenas de las comunidades para cumplir con los objetivos previstos.

### Cuadro 6: Actores institucionales involucrados y sus funciones

Institución	Funciones
Ministerio de Hacienda	Unidad de Economía Social: aplicación del instrumento de medición de las condiciones de vida, la Ficha Hogar, para luego enviar a DPNC. Dirección de Pensiones No Contributivas: definir las políticas generales del Fondo, fijar procedimientos para su utilización, fijar características y requisitos que deben reunir los beneficiarios, coordinar acciones con la SAS, con Juntas Departamentales y Juntas Municipales para la identificación de beneficiarios, fiscalizar el cumplimiento de los requisitos establecidos.
Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC)	Coordinación y seguimiento al operativo censal para la aplicación de la Ficha Hogar en todo el país.
Registro Civil Departamento de Identificaciones	Dotación de la documentación necesaria para acceder al derecho, en caso que los adultos mayores no cuenten con toda la documentación requerida.
Instituto de Previsión Social, Administración Nacional de Electricidad (ANDE), Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP), Secretaría de Acción Social (SAS)	Cruce de información relativa a los potenciales beneficiarios/as, de modo a verificar que no se perciba otro tipo de jubilaciones y pensiones, públicas o privadas. Incorporación a la tarifa social de los servicios básicos.
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)	Cobertura en asentamientos campesinos y comunidades indígenas.
Otros programas públicos, ONG y organizaciones indígenas	Para el trabajo con los pueblos indígenas, sensibilización, difusión del programa y seguimiento al proceso de implementación.

Fuente: Recopilación propia según Reglamentación Vigente. Ley 3.728/2009 y decretos reglamentarios.

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

28 En Colombia se utiliza como instrumento.

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

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

i+c  
Año I  
Nº 1  
Julio  
Diciembre  
2014

**Cuadro 7: Metas y nivel de avance de la ejecución de la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores. Años 2010-2012**

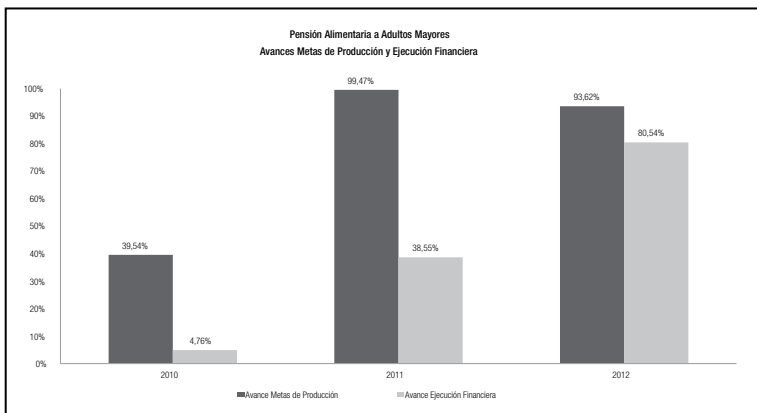
Año	Denominación Producto	Metas de Producción				Ejecución Financiera (valores en Guaraníes)		
		U Medida	Meta Inicial	Avance	%	Plan Financiero Anual	Ejecución Acumulada	%
2010	Pensión Alimentaria Adultos Mayores Beneficiario	8.000	3.163	39,54%	25.542.500.000	1.215.376.000	4,76%	
2011	Pensión Alimentaria Adultos Mayores Beneficiario	25.000	24.867	99,47%	106.670.000.000	41.121.320.115	38,55%	
2012	Pensión Alimentaria Adultos Mayores Beneficiario	52.000	48.682	93,62%	232.458.974.307	187.214.741.515	80,54%	

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

Al cierre del ejercicio 2011 se contaba con 24.867 beneficiarios activos en planilla fiscal de pagos que se extendió al mes de diciembre del año 2012 a 48.682 beneficiarios, representando el mismo un aumento del 95,77%. Anualmente, la implementación de la Ley de Pensión Alimentaria no ha logrado alcanzar las metas de producción y de ejecución financiera fijadas, mostrando una gran brecha. En cuanto a las metas de producción, el nivel más alto de cumplimiento se dio en el año 2010 (99,47% de 25 mil beneficiarios previstos) y en lo que se refiere a la ejecución financiera, el mayor nivel se dio en el año 2012 (80,54% de lo presupuestado en el Plan Financiero Anual del MH), esto se debe a la inadvertida planificación del gasto atendiendo que la inclusión de Beneficiarios para el pago correspondiente es un proceso que se realiza de manera gradual con posterioridad a la tarea del Censo que permite la selección de potenciales Beneficiarios en situación de pobreza, motivo por el cual la ejecución de Gastos fue menor a lo presupuestado.

Para el año 2012, la brecha faltante por cubrir representaba 3.318 personas, potenciales beneficiarios de la Pensión Alimentaria. Según las metas definidas por el PEES, para el año 2013 se prevé alcanzar 90 mil adultos mayores en todo el país, para lo cual la DPNC ha previsto los recursos necesarios que ya han sido asignados en Presupuesto General de la Nación para el año 2013.

#### Gráfico 4. Porcentaje de las metas de producción y ejecución financiera de la Ley de la Pensión a Adultos Mayores. Años 2010-2012



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

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

La reglamentación nacional, la articulación de las instituciones paraguayas y la operativización de las políticas públicas dirigidas a la población adulta mayor intentan cubrir las brechas de beneficiarios y alcanzar las metas de ejecución de programas. A partir de todo lo desarrollado sobre la situación de la población adulta mayor, se han identificado los siguientes principales retos y desafíos para el Estado paraguayo:

- La previsión de recursos públicos para cubrir la demanda de beneficiarios de pensiones, jubilaciones, contributivas y no contributivas.
- La generación de datos confiables y la definición de indicadores demográficos sobre los adultos mayores, para el seguimiento y la evaluación de políticas.
- La inclusión de género y etnia en la implementación de las políticas públicas.
- La realización de estudios e investigaciones sobre la población adulta mayor.
- El fortalecimiento de la articulación interinstitucional para asegurar la atención y protección a los adultos mayores.
- La difusión de los resultados de los estudios e investigaciones, con la intención de servir como aporte e insumo para los hacedores de políticas, como intercambio de experiencias, definición de buenas prácticas, análisis y discusiones.
- La promoción de la protección jurídica de los adultos mayores y la mejora en la atención en salud de los Adultos Mayores y el respeto a sus condiciones de vida.
- La puesta en marcha de nuevos programas de servicios sociales y el aumento en la cobertura de los Adultos Mayores perceptores de pensiones contributivas y no contributivas.

## Conclusiones

La población adulta mayor en Paraguay presenta características alarmantes en cuanto a su acceso a la salud y a los servicios de seguridad social. Aun cuando el porcentaje de la población adulta mayor en con-

dición de pobreza es menor al porcentaje de la población total del país, solo el 1,06% de las personas adultas mayores cotiza en alguna caja de jubilación y el 38,80% tiene acceso a seguro médico, solo el 5% de la población adulta mayor pobre tiene seguro médico.

A partir de la puesta en marcha de la “Ley de Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en situación de pobreza”, la población adulta mayor está siendo incluida de modo progresivo en la implementación de mecanismos para su autonomía económica.

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

La cobertura de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores desde su implementación en 2009, ha incluido a más de 45 mil personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza y, aunque no ha cubierto su meta, es un avance importante en políticas públicas inclusivas, ya que permite el acceso al sistema de protección social a la población fuera del sistema previsional. La pensión alimentaria permite el aumento del acceso a los servicios de salud, junto con la mejora de la calidad de vida de las personas adultas mayores y sus familias.

## Bibliografía

Decreto N° 4542 2009 Por el cual se reglamenta la Ley N° 3.728/2009 “Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza”. Disponible en <http://www.leyes.com.py/disposiciones/8/laborales-y-seguridad-social.html>.

Decreto del Poder Ejecutivo N° 8152/2006 2006 “Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza, aprobado por Dirección del Plan de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP) y Secretaria de Acción Social (SAS) ”. Disponible en <http://www.leyes.com.py/disposiciones/8/laborales-y-seguridad-social.html>.

Ley N° 3.728/2009 2009 “Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza” Disponible en <http://www.leyes.com.py/disposiciones/8/laborales-y-seguridad-social.html>.

- Resolución N° 007-042/2013 2013 “Por la que se aprueba la Política Institucional del Adulto Mayor asegurado al Instituto de Previsión Social”. Disponible en <http://www.leyes.com.py/disposiciones/8/laborales-y-seguridad-social.html>.
- Resolución M.H. N° 254 2010 “Por la cual se establece el procedimiento administrativo para la aplicación del decreto n° 4542/2010 por el cual se reglamenta la Ley N° 3.728/2009 “Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza”. Disponible en <http://www.leyes.com.py/disposiciones/8/laborales-y-seguridad-social.html>.
- Cruces, Guillermo 2012 *Evaluación de Impacto de la Ley de Pensión Alimentaria a Adultos Mayores*, MH, Unidad de Economía Social (Asunción).
- Frutos de Almada, Carmen y Ferreira, Silvio 2007 “El trabajador por cuenta propia y su incorporación al seguro social en Paraguay” presentado en *V Conferencia internacional sobre Investigaciones en Seguridad Social* (Varsovia).
- Guillen, Stella 2011 *El gasto social en Paraguay: una mirada detallada al periodo 2002/2010* (Asunción: s/d).
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), II Encuentro Iberoamericano sobre adultos mayores en Montevideo en <http://cooperacioniberoamericana.org/es/node/113>. Fecha de revisión 29 de marzo de 2013.
- Instituto de Previsión Social, Política Institucional del Adulto Mayor 2013 Dirección de Planificación.
- Presidencia de la Republica, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos 2011. Encuestas Permanente de Hogares (2007-2011). Disponible en [http://www.siteal.iipe-oei.org/estadisticas\\_sociales/institutos\\_nacionales\\_de\\_estadisticas](http://www.siteal.iipe-oei.org/estadisticas_sociales/institutos_nacionales_de_estadisticas).
- Presidencia de la Republica, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos 2011 Principales indicadores de empleo, 2011. Disponible en [http://www.siteal.iipe-oei.org/estadisticas\\_sociales/institutos\\_nacionales\\_de\\_estadisticas](http://www.siteal.iipe-oei.org/estadisticas_sociales/institutos_nacionales_de_estadisticas).
- Presidencia de la Republica, MH, Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Disponible en [http://www.siteal.iipe-oei.org/estadisticas\\_sociales/institutos\\_nacionales\\_de\\_estadisticas](http://www.siteal.iipe-oei.org/estadisticas_sociales/institutos_nacionales_de_estadisticas).

(Recibido el 9 de junio de 2014)

(Evaluado el 18 de junio de 2014)