

Ley de “adultos mayores” en Paraguay. Cambios metodológicos en los criterios de inclusión de acuerdo a indicadores de vulnerabilidad de las personas adultas mayores.

Sebastián F. Bruno.

Cita:

Sebastián F. Bruno (2013). *Ley de “adultos mayores” en Paraguay. Cambios metodológicos en los criterios de inclusión de acuerdo a indicadores de vulnerabilidad de las personas adultas mayores. XII Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Bahía Blanca.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/xiijornadasaepa/54>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/edrV/eq7>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

LEY DE “ ADULTOS MAYORES” EN PARAGUAY. CAMBIOS METODOLÓGICOS EN LOS CRITERIOS DE INCLUSIÓN DE ACUERDO A INDICADORES DE VULNERABILIDAD DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES

Sebastián F. Bruno

(Universidad de Buenos Aires y Unidad de Economía Social/
Ministerio de Hacienda (Paraguay))

heavy@sociales.uba.ar

RESUMEN

En la República de Paraguay existe una población de adultos mayores estimada de 441.202 personas en 2011. La histórica informalidad de su mercado de trabajo y la debilidad de su sistema de seguridad social estructuraron una situación por la cual sólo el 13,8% de las personas adultas mayores perciban jubilación o pensión.

En el proceso de reformulación de la política social a partir de 2008 la situación de la población adulta mayor comenzó a ser problematizada, y en el año 2009 se sanciona la Ley 3728/09 (“Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las Personas adultas mayores en situación de pobreza”). Los beneficiarios de esta pensión no contributiva tienen derecho a percibir un estipendio equivalente a un cuarto del salario mínimo (en valores actuales 414.568 Guaraníes -99 dólares estadounidenses-).

La medición de la situación de pobreza (como condición de percepción) ha sido lógicamente el eje más problemático de esta política

focalizada. El instrumento de recolección de datos y el de clasificación socioeconómica de los hogares fueron objeto de evaluación y revisión, proceso sobre el cual remite el presente artículo.

De la reformulación y ajuste de los criterios de selección de potenciales beneficiarios surgieron dos sustantivas innovaciones: (a) la atención de la situación particular de la persona adulta mayor –soslayada en función de la preponderancia de la medición de pobreza del hogar- y (b) la introducción conceptual y operativa de la vulnerabilidad como dimensión de elegibilidad. Tales cambios han sido producto de un proceso de revisión y formulación conceptual, así como de puesta a prueba con elementos empíricos, desarrollados en el marco de las competencias de la Unidad de Economía Social (Ministerio de Hacienda). Sus principales resultados son sintetizados en este documento.

INTRODUCCIÓN

En la República de Paraguay existe una población de adultos mayores estimada de 441.202 personas en 2011. La histórica informalidad de su mercado de trabajo y la debilidad de su sistema de seguridad social estructuraron una situación por la cual sólo el 13,8% de las personas adultas mayores perciban jubilación o pensión.

En el proceso de reformulación de la política social a partir de 2008 la situación de la población adulta mayor comenzó a ser problematizada, hecho que supuso una innovación dado el histórico énfasis en la población de niños, niñas y adolescentes, el cual respondía al carácter eminentemente joven de la estructura demográfica paraguaya. En el año 2009 se sanciona la Ley 3728/09 (“Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza”); normativa se reglamenta en el año 2010 en los Decretos 4542/10y4728/10.

Los beneficiarios de esta pensión no contributiva tienen derecho a percibir un estipendio equivalente a un cuarto del salario mínimo (en

valores actuales 414.568 Guaraníes -99 dólares estadounidenses-). Como requisito de acceso, la persona adulta mayor (con una edad de 65 años cumplidos o más) debe ser paraguaya/o natural; residente en el territorio nacional, encontrarse en una situación relativa de pobreza; no reciban remuneración del sector público o privado, tales como sueldo, jubilación, pensión y/o seguro social; tener su cédula de identidad y no poseer deudas con el Estado.

La medición de la situación de pobreza ha sido lógicamente el eje más problemático de esta política focalizada. Para su implementación inicial, se eligió utilizar el Índice de Calidad de Vida (ICV), desarrollado originalmente para el programa de transferencias monetarias condicionadas Tekoporã. Los supuestos de dicho índice y la antigüedad de sus parámetros, en su conjugación con las particularidades de la población adulta mayor, han acumulado una serie de factores distorsivos que han originado la necesidad de su revisión. En el marco de las competencias de la Unidad de Economía Social (Ministerio de Hacienda) en la implementación de la Ley 3728/09, se inició a fines de 2012 un proceso de revisión de la implementación de la misma, al cual remite el presente escrito¹.

La primera parte del proceso desarrollado remite a la identificación de los factores distorsivos que devienen de los instrumentos utilizados en la selección de beneficiarios, tanto en la recolección de datos (Ficha Hogar) como en la clasificación de la población por su nivel socioeconómico (ICV).

En la segunda parte se exponen los cambios implementados en la Ficha Hogar, donde se añadieron indicadores relativos a la situación de vulnerabilidad de los potenciales beneficiarios. Asimismo, en función de

¹ Esta presentación sintetiza las principales fases de la consultoría desarrollada para la Unidad de Economía Social, Ministerio de Hacienda, República del Paraguay, entre los últimos meses de 2012 y el primer semestre de 2013 (Bruno, 2013a, b y c).

los resultados obtenidos en una prueba piloto, se desarrolló un modelo de clasificación según condición de actividad.

Por último, en tercera instancia, se desarrolló un modelo mixto de elegibilidad teniendo como criterio principal la distribución de puntajes del ICV, complementado por una matriz de clasificación según condición de vulnerabilidad.

LOS INSTRUMENTOS DE LA LEY 3728/ 09: ALCANCES Y LIMITACIONES PARA DETERMINAR LA ELEGIBILIDAD DE LOS BENEFICIARIOS

En este apartado se da cuenta del proceso de revisión de los dos instrumentos principales de selección de beneficiarios de la Ley 3728/09: la Ficha Hogar y el Índice de Calidad de Vida. Asimismo, se evaluaron las implicancias de las diferentes fases que hacen a la implementación de la Pensión en cuanto a los procesos de identificación y selección de potenciales beneficiarios.

a. EVALUACIÓN DE ANTECEDENTES

La evaluación del instrumento y la implementación integral de los procesos de recolección de datos y elegibilidad de beneficiarios tuvieron primeramente un primer contraste comparativo con otras experiencias similares a escala regional. En particular, se ha revisado profusamente la metodología desarrollada en Chile a través de la Ficha de Protección Social (Mideplan, 2010); así como su vinculación con la Pensión Básica Solidaria de Vejez y extensivamente en la metodología que asocia la ficha con la encuesta de hogares CASEN. Se ha destacado también la potencialidad de la medición y estratificación de los hogares de acuerdo a distintos tipos de privación clasificados por en el Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH) desarrollado por la oficina de estadística de Argentina (Alvarez y otros, 2007). Asimismo, se consultaron las metodologías utilizadas en los beneficios “Renta dignidad” en Bolivia y el sistema de pensiones no contributivas de Perú (Clark y otros, 2009). En el

tema específico de la medición de la discapacidad y la dependencia, se han consultado experiencias regionales como SENAMA (2009) y materiales de referencia en ese campo como Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2004) y Querejeta González (2004).

Las perspectivas conceptuales y experiencias empíricas relevadas aportaron elementos para complementar algunos abordajes a las problemáticas identificadas en la implementación de la Ley 3728/09, particularmente en su instrumento de recolección de datos -Ficha de Hogar- y de estratificación socioeconómica del hogar -Índice de Calidad de Vida, ICV- (Amores, 2009; Zavattiero 2011 y 2012).

b. EL CRITERIO ACTUAL DE ELEGIBILIDAD DE BENEFICIARIOS DE LA LEY 3728/ 09 Y SUS LIMITACIONES IDENTIFICADAS

El proceso de selección de beneficiarios de la Ley 3728/09 comienza con la elaboración de un listado de adultos mayores potencialmente beneficiarios elaborado y confeccionado por las Municipalidades. Siguiendo una secuencia territorial de implementación, los hogares donde viven los adultos mayores son visitados por un encuestador/censista, quien aplica la Ficha Hogar². Las fichas son digitalizadas en bases de datos, las cuales son sometidas –de manera central por la Unidad de

² La Ficha Hogar es el instrumento contemplado por decretos reglamentarios de la Ley 3728/09. La Ficha tiene como unidades de relevamiento del hogar y todas las personas que lo componen. Sus variables más importantes son: la ubicación geográfica, características de la vivienda, disponibilidad de infraestructura y servicios básicos y activos de bienestar, identificación de la jefatura de hogar, número total de miembros por sexo, antecedentes demográficos de todos los integrantes del hogar, acceso a educación y características educativas e idioma hablado con mayor frecuencia por todos los miembros de 5 años y más; situación de salud y acceso a servicios de asistencia y seguro médico de todos los miembros del hogar, tipo y niveles de discapacidad y autonomía de movimiento de los miembros adultos mayores, con 65 años cumplidos o a cumplir en el año de referencia, características de empleo de todos los miembros del hogar, de 10 años y más de edad y, tipo de ingresos mensuales recibidos (UES, 2012:56). No obstante sólo una selección de los mismos son insumos del Índice de Calidad de Vida.

Economía Social- a un algoritmo que estratifica las condiciones económicas del Hogar cuantificándolas en un índice estandarizado: el Índice de Calidad de Vida (ICV). Es así como cada hogar tiene asignado un puntaje de ICV (que varía de 0 a 100), el cual se ubica dentro o fuera del umbral establecido como mínimo³ para acceder al beneficio⁴.

La utilización del tándem Ficha Hogar-ICV como criterio de elegibilidad de beneficiarios presenta, en su actual configuración, distintos problemas que afecta la llegada del beneficio a la población objetivo. Entre estos se destaca:

- *El ICV se ciñe a las condiciones económicas de vida, dejando de lado las vulnerabilidades no económicas.* El ICV se construye a partir de una selección de indicadores seleccionados cuyo nivel de asociación con la condición de pobreza se establece mediante el uso de método de componentes principales. En ese sentido, la selección de los indicadores y la puntuación de las categorías de respuesta es un predictor de la condición de pobreza, medida a su vez en término de ingresos *per cápita* del hogar. Por ende, el ICV queda acotado a variables de índole económica que inciden (positiva o negativamente) en la condición de pobreza. Quedan excluidas otras dimensiones de vida que afectan a la situación de vulnerabilidad, en complementariedad a la situación económica.
- *El ICV, como instrumento de medición indirecta de la pobreza se encuentra desactualizado.* Aun asumiendo el carácter economicista del ICV, las ponderaciones de las variables y sus categorías fueron establecidas de acuerdo a la vinculación de éstas y la condición

³ Tanto la ponderación de los indicadores como los umbrales de inclusión tienen valores diferenciados según el área de residencia (urbana/rural) de los hogares.

⁴ Este tipo de método de focalización se encuadra entre los denominados comprobaciones sustitutivas de medios de vida -*proxy means test*, *PMT*- (Telias, 2010)

de pobreza para los años 2000/2003⁵. Con esa información, el ICV quedó consagrado como instrumento de focalización para el programa Tekoporã en el año 2005, manteniéndose sin modificaciones desde entonces (Amores, 2011). En síntesis, el ICV como instrumento de medición de situación económica del hogar se encuentra sumamente desactualizado⁶, provocando una importante distorsión en la elegibilidad de beneficiarios en su aplicación actual. La falta de precisión en el modelo de predicción de la condición de pobreza trae aparejados importantes niveles en los errores de focalización.

- *El ICV es un atributo del hogar y no atiende las características de la población adulta mayor.* Como se detalló, el ICV es una construcción de las características globales del hogar, centrado en las condiciones materiales de vida. El diseño conceptual de la Ficha Hogar, al ser funcional al ICV omite el registro de la situación de la persona adulta mayor, salvo en los casos donde ésta sea jefe/a del hogar o su cónyuge. Este punto crítico repercute especialmente en los casos donde la persona adulta mayor se encuentra en situación de vulnerabilidad por su condición de discapacidad/dependencia y el beneficio es denegado por la ubicación del hogar en una puntuación de ICV poco superior al umbral marcado. Asimismo, tanto la Ficha Hogar como el ICV no problematizan la situación de la persona adulta mayor en el marco del hogar, asumiendo como supuesto relaciones de solidaridad y cooperación entre sus miembros.

En función de este diagnóstico, la Unidad de Economía Social inició un proceso de revisión y reformulación de los criterios de elegibilidad y sus

⁵ Para la construcción del ICV se utilizaron como fuentes la Encuesta Integrada de Hogares del año 2000/2001 y de la Encuesta Permanente de Hogares del año 2003 (Zavattiero, 2012).

⁶ Las recomendaciones internacionales indican la revisión de este tipo de medidas cada dos años. (SEDESOL, 2008).

instrumentos de medición de datos. En una primera fase se ha privilegiado la introducción de dimensiones no económicas de las condiciones de vida de los adultos mayores.

DESARROLLO DEL MÓDULO “ADULTOS MAYORES” DE LA FICHA HOGAR: LA ALINEACIÓN DEL INSTRUMENTO CON EL SUJETO DE DERECHOS Y LA INTRODUCCIÓN DEL CRITERIO DE VULNERABILIDAD

c. EL MÓDULO “ADULTOS MAYORES” DE LA FICHA HOGAR

Con la evaluación documental de los instrumentos, experiencias regionales y observaciones directas en campo, se inició una fase de revisión de la estrategia de abordaje a los potenciales beneficiarios, con énfasis en el ajuste de la Ficha Hogar. Como punto de partida, se trabajó la perspectiva general del abordaje, procurando un pasaje del habitual “estadístico centrismo” (que homologa el recabado de datos a la lógica habitual de las encuesta de hogares) hacia un “antropocentrismo”, centrándose en los potenciales beneficiarios⁷. Esta premisa se orientó operativamente a dos operaciones: (1) la inclusión de un módulo específico para las personas adultas mayores, donde se relevaran dimensiones de la vulnerabilidad no económica⁸ y (2) establecer las bases de un posterior ajuste en el

⁷ En consonancia con el diseño conceptual, la implementación de la ficha del hogar estaba totalmente centrada en el hogar y quienes suelen ser los respondentes habituales: jefe/a o cónyuge. Si los adultos mayores no cumplían ese rol, quedaban ocupando un lugar secundario en la situación de entrevista.

⁸ En el enfoque de abordaje a la población adulta mayor potencialmente beneficiaria incorpora la noción de vulnerabilidad, que excede y se complementa con la de pobreza. Castel (1995 y 1997) analiza las transformaciones en los modos de vinculación entre individuos/hogares con la comunidad, el sector productivo y el Estado en términos de integración-vulnerabilidad-exclusión, donde la vulnerabilidad ubica a los sujetos bajo el riesgo de exclusión. La vulnerabilidad emergió como un concepto fecundo en la región (Pizarro, 2001; Kaztman, 2000; entre otros) para dar cuenta de las limitaciones de la pobreza como medida de clasificación de la pauperización y heterogeneización de las condiciones de vida de la población, particularmente a partir de la implementación de

relevamiento de las características económicas del hogar, basado en una actualización metodológica.

Al concebir un módulo específico de adultos mayores, se definieron tres grandes dimensiones de vulnerabilidad no económica: Rol/función en el hogar; Acceso a bienes personales en el hogar y Discapacidad/Dependencia.

La dimensión de Rol/Función en el hogar refiere a determinadas actividades productivas y reproductivas que la persona adulta mayor desarrolla en el marco del hogar. Entre las actividades de reproducción, se indaga sobre acciones básicas como la cocción de alimentos, el lavado/planchado de la ropa y el aseo de la vivienda. En cuanto a las actividades productivas (centradas en la producción de alimentos), se consulta si las mismas tienen como destino el autoconsumo y/o la venta. En caso de no desarrollar actividades, se indaga el motivo de la no realización. En conjunto, se procura identificar el rol activo/pasivo (con sus respectivos gradientes) del adulto mayor en el contexto colectivo del hogar.

El acceso a bienes personales en el hogar refiere a la tenencia y posibilidad efectiva de uso de determinados bienes de uso cotidiano del hogar por parte de la persona adulta mayor. En este apartado ha interesado identificar situaciones de hacinamiento a través del uso conjunto de la cama con personas fuera de la relación de pareja/conyugalidad. Se entiende que dicho abordaje es más preciso, para

políticas de ajuste estructural. Conceptualmente, la vulnerabilidad social se ha concebido “como una condición social de riesgo, de dificultad, que inhabilita, de manera inmediata o en el futuro, a los grupos afectados, en la satisfacción de su bienestar -en tanto subsistencia y calidad de vida- en contextos socio históricos y culturalmente determinados” (Perona y Rocchi, 2001). En ese marco, la medición de la vulnerabilidad de los adultos mayores como dimensión de selección de beneficiarios, da cuenta de la situación de dificultades e inhabilitaciones en el desarrollo de actividades productivas y de reproducción social en el hogar; el acceso a bienes básicos de uso cotidiano; y el estado de discapacidad y dependencia que limitan la autonomía personal de los sujetos. Asimismo, se entiende que la vulnerabilidad económica de los hogares está contemplada, al menos parcialmente, en el Índice de Calidad de Vida.

los fines de medición de las condiciones de vida del adulto mayor, que la habitual medición de hacinamiento basada en el cociente entre cantidad de personas y dormitorios. Asimismo, se ha dispuesto de una batería de 10 elementos de uso cotidiano a fin de medir la doble condición de tenencia y capacidad efectiva de uso. Los indicadores apuntan a diagnosticar especialmente situaciones donde existe un marginamiento interno de la persona adulta mayor por parte de otras personas del hogar, aun cuando el mismo goza de condiciones económicas relativamente favorables.

El bloque de discapacidad y dependencia permite una caracterización particularizada de cada una de las mencionadas dimensiones. En la Ficha de Hogar se indaga sobre la existencia de diferentes impedimentos que pueden afectar a la población adulta mayor, mejorando la anterior medición que se centraba en la identificación de un solo impedimento. La extensión de la captura de tipos de discapacidad permite una clasificación más exhaustiva de la población de acuerdo a las limitaciones físicas o psíquicas, así como la conjunción o acumulación de éstas. El bloque de indicadores de discapacidad se compone a su vez de tandems de dos preguntas sobre impedimentos, relevando la discapacidad total o parcial de las personas en cada una de las dimensiones abordadas.

En la medición de la dependencia se despliegan los indicadores del Índice de Barthel (Querejeta González, 2004), cuya enunciación constituye una adaptación de la terminología al contexto lingüístico nacional. Los diez indicadores que lo componen refieren a la incapacidad funcional en relación con las actividades de la vida diaria. Los indicadores otorgan una puntuación diferencial de acuerdo a la capacidad autovalente del sujeto para desarrollar la actividad planteada o la necesidad de asistencia parcial o total de otra persona. Los indicadores dispuestos relevan información sobre funciones corporales (de los sistemas digestivos, metabólico y endócrino; genitourinarias y reproductoras); Actividades y participación (Comunicación; Movilidad; Autocuidado) y Factores ambientales (Productos y tecnología; apoyo y relaciones). Mediante la

puntuación de respuestas, el Índice de Barthel ubica a la persona en una escala de 0 a 100 respecto de la situación de dependencia, clasificando en tramos con 5 categorías finales (sin dependencia; dependencia leve; dependencia moderada; dependencia grave; dependencia total).

Ambos desarrollos (discapacidad y dependencia) amplían y mejoran los existentes en la Ficha de Hogar utilizada hasta ahora, la cual ha mostrado serias limitaciones en la medición de situaciones leves y moderadas de dependencia (Zavattiero, 2011)⁹.

d. PRUEBA PILOTO DEL MÓDULO ADULTOS MAYORES EN EL DISTRITO DE JESÚS

Definido el diseño conceptual y la operacionalización del Módulo Adultos Mayores, se dispuso la puesta a prueba de la Ficha Hogar con sus innovaciones (que además del nuevo módulo modificaba y suprimía algunos indicadores). En ese marco, durante los días 11 al 15 de febrero de 2013 un equipo técnico de la UES-MH se encargó de la implementación de campo del Censo de Adultos Mayores en el Distrito de Jesús, Departamento de Itapúa. La elección del Distrito (unidad de gestión local) mereció una evaluación previa que atendió las características de distribución etaria de la población y su residencia por áreas (urbana/rural).

En dicho operativo se implementó una versión ampliada de la Ficha Hogar, la cual contaba con la adición del módulo de adultos mayores, aplicado a todos los integrantes del hogar de 65 años y más. El equipo, conformado por cuatro encuestadores, una supervisora y cuatro observadores, relevó información de 110 adultos mayores y sus hogares. Al igual que el resto de los operativos de campo, se contactó con las personas adultas mayores previamente empadronadas por la Municipalidad.

⁹ Si bien la medición de la discapacidad se encontraba presente en la Ficha Hogar, nunca fue utilizada como criterio de selección de beneficiarios ni forma parte componente del ICV.

Los resultados de la prueba piloto fueron evaluados a fin de ajustar los criterios conceptuales de clasificación de la población según su condición de vulnerabilidad. En dicho proceso se atendió particularmente los diferenciales por sexo y área como variables discriminantes. Asimismo, los hallazgos de la prueba piloto, sumados al registro cualitativo aplicado en las situaciones de entrevista en la prueba piloto, sirvieron para ajustar el modelo final de Ficha Hogar. Dicha versión (anexa al presente artículo) constituyó el modelo de Ficha Hogar utilizado en los relevamientos de implementación de la Ley 3728/09 en el año 2013.

e. CLASIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR SEGÚN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD

La prueba piloto desarrollada en Jesús tuvo como fin brindar evidencias empíricas que permitan formular una propuesta de clasificación de la vulnerabilidad de los adultos mayores. Si bien los elementos que definen la operacionalización de las nociones asociadas a la vulnerabilidad estaban contenidos en el diseño conceptual del Módulo de adultos mayores¹⁰, su puesta a prueba en terreno y el conocimiento de los parámetros estadísticos a través de los resultados habilitan a una formulación de la clasificación basada en elementos que exceden lo estrictamente teórico. En este apartado se desarrolla la clasificación de los potenciales beneficiarios de acuerdo a sus respuestas en cada una de las dimensiones (rol/función en el hogar; acceso a bienes y discapacidad/dependencia). Finalmente, se presenta la matriz integrada de clasificación de los beneficiarios de acuerdo a su condición de elegibilidad.

¹⁰ Vale destacar que en la instancia de definición conceptual del Módulo de Adultos Mayores se avanzó con una propuesta preliminar de clasificación de la población según cada dimensión de la vulnerabilidad. En ese proceso participaron el Coordinador de la UES-MH (Fabricio Vázquez) y los dos consultores abocados a esta línea de trabajo (Hugo Oddone y Sebastián Bruno). Aquella versión sufrió modificaciones en función de lo observado en Jesús y los resultados estadísticos de la Prueba piloto.

i. ROL/ FUNCIÓN EN EL HOGAR

Como se ha hecho alusión, la dimensión del rol y función de la persona adulta mayor en el hogar consta de la captación de la actividad de la persona en tareas reproductivas y algunas tareas productivas desarrolladas en el hogar con fines de autoconsumo y/o de venta al mercado. La ponderación del adulto mayor según la práctica de esas actividades se relaciona con la valoración social del sujeto en el marco del hogar, configurando el aporte social de la persona al conjunto. Si bien esta visión se puede emparentar a la teoría de la actividad (CEPAL y otros, 2011) en sus fundamentos, se ha incluido también la captación de las motivaciones de no realización de dichas actividades, atendiendo la subdimensión psicológica y motivacional de la persona respecto a dichas actividades, en el marco de sus relaciones con los restantes integrantes de su hogar. De esta manera, se trata de definir la situación de la persona adulta mayor de acuerdo al grado de “vulnerabilidad” en cuanto a su rol funcional en el hogar¹¹ atendiendo su situación en cuanto a la realización de actividades productivas; reproductivas y su percepción de inactividad en casos donde se inscriba en esa situación. La utilización de estos últimos dos criterios se consideran un positivo aporte en el abordaje de la situación de la persona adulta mayor dado el “productocentrismo”¹² que habitualmente guían las perspectivas y las clasificaciones de los sujetos. Se considera que al incorporar dichos elementos, se enriquece el criterio de elegibilidad de beneficiarios, concebidos como sujetos de derechos.

¹¹ Si bien el concepto de vulnerabilidad puede resultar forzado para caracterizar el rol/función en el hogar, se utiliza el mismo ya que se lo considera como el concepto marco que guía conceptualmente el Módulo de Adultos mayores de la Ficha de Hogar. En este bloque la “vulnerabilidad” alude a la situación de “desafiliación” (Castel, 1997) de la persona adulta mayor respecto de su vínculo con el hogar como entorno social primario y la sociedad en general.

¹² Refiere a la ponderación positiva del sujeto cuando éste cumple el rol activo en la producción de bienes y servicios orientados hacia el mercado en desmedro de quienes no se encuadran en esa situación económica.

Dada esta perspectiva, se procura clasificar a la población potencialmente beneficiaria según el grado de actividad e involucramiento en las tareas productivas y reproductivas del hogar, estableciéndose la inactividad total no voluntaria como el estado de vulnerabilidad/ desapego del adulto mayor como sujeto integrante del hogar.

En sentido operativo, la clasificación de los adultos mayores de acuerdo a su rol/función en el hogar hace uso de las siguientes variables: condición de actividad económica; realización de actividades reproductivas; realización de actividades productivas; condición de remuneración por desarrollo de tareas; motivos de no realización de tareas. Las categorías finales definen un gradiente de situaciones de inactividad-actividad que van desde la inactividad por circunstancias externas o por baja motivación a la actividad plena con ingresos. La clasificación propuesta queda constituida por las siguientes tres categorías (esquema 1):

Esquema 1. Categorización de la población adulta mayor según la dimensión Rol/Función en el hogar

Categoría	Descripción
0	Inactividad por discapacidad/dependencia, baja motivación o por imposición
1	Actividad reproductiva intrahogareña o productiva de autoconsumo sin remuneración o Inactividad por decisión propia
2	Actividad reproductiva intrahogareña o productiva de autoconsumo con remuneración y/o productiva con venta y/o económicamente activo

ii. ACCESO A BIENES

La dimensión de acceso a bienes tiene un doble sentido en su captación. Por una parte da cuenta de las restricciones materiales del hogar, donde el colectivo no puede cubrir la adquisición de diversos elementos considerados bienes de uso cotidiano. Por otra parte, la indagación sobre la tenencia y acceso a disposición de la persona adulta mayor procura dar cuenta de las situaciones de marginamiento (e incluso en casos extremos, el abandono) intrahogar al que puede estar sometida la persona adulta mayor. En ese sentido, abordajes en escala regional establecen que los

adultos mayores, especialmente las mujeres, son percibidas por el resto de los integrantes como una carga interna de trabajo (cuidados, asistencia) en el hogar, lo que da lugar a situaciones de marginamiento (Aranibar, 2001:47).

En el diseño conceptual del bloque y su posterior tratamiento, se ha distinguido tres tipos de indicadores. El primero refiere a la situación hacinamiento extremo de los adultos mayores, entendido como el arreglo de compartir su cama (lugar de descanso) con otro integrante del hogar que no sea el/la cónyuge¹³. El segundo grupo comprende a bienes utilizados como resguardo ante el frío (ropa de abrigo, ropa de cama y estufa), atendiendo el impacto en la salud de las personas ante la carencia de estos. En el tercero agrupa a bienes de confort mínimo (ventilador, fuente de luz, mueble para objetos personales, celular y acceso al menos un dispositivo de recepción -radio o televisión-), los cuales son seleccionados como satisfactores de una cotidianeidad básica en cuanto a la mitigación del clima extremo (calor); la posibilidad de manejo de elementos en el interior de su habitación (luz y mueble); la posibilidad de comunicarse con personas que se encuentren fuera de la vivienda y al menos un bien que permita acceder a los medios de comunicación. En el orden expuesto, se determina la clasificación del acceso a bienes privilegiando los mismos según el grado de importancia (esquema 2).

Esquema 2. Categorización de la población adulta mayor según la dimensión Acceso a bienes del hogar

Categoría	Descripción
0	Deficiente: Comparte cama con otras personas (excluyendo la pareja) y/o no tiene elementos de abrigo necesarios
1	Regular: Duerme solo o con su pareja; tiene elementos de abrigo necesarios; no tiene acceso a elementos de confort mínimos a disposición
2	Satisfactorio: Duerme solo o con su pareja; tiene elementos de abrigo necesarios; tiene acceso a elementos de confort mínimos a disposición

¹³ Entre las indagaciones regionales (Flores Villavicencio y otros, 2011), se ha evidenciado en las tensiones por el compartimiento de habitación del adulto mayor con hijos o nietos. Se considera que el compartimiento de la cama es una expresión más extrema del fenómeno.

iii. DISCAPACIDAD Y DEPENDENCIA

La medición de la discapacidad y dependencia, así como las metodologías de clasificación poseen una mayor tradición y antecedentes respecto de las restantes dimensiones. Tal como se desarrolló anteriormente, la medición separa las dos subdimensiones del bloque. La discapacidad es abordada según la existencia de impedimentos físicos y psíquicos totales o parciales. La dependencia se mide siguiendo los parámetros indicados en el índice de Barthel.

La clasificación adoptada en esta dimensión toma como criterio primario la clasificación contemplada en el índice de Barthel (Sin dependencia; dependencia leve; dependencia moderada; dependencia grave; dependencia total). Este criterio se ve complementado por la medición de discapacidad, distinguiendo la existencia de al menos un impedimento total o parcial. Según esta modalidad, las categorías quedarían dispuestas de tal como se expone en el esquema 3.

Esquema 3. Categorización de la población adulta mayor según la dimensión discapacidad/dependencia.

Categoría	Descripción
0	Sin dependencia ni discapacidad
1	Dependencia leve o discapacidad parcial
2	Dependencia moderada o discapacidad total
3	Dependencia grave/total

b. MODELO DE ELEGIBILIDAD SEGÚN VULNERABILIDAD DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES

A partir de las clasificaciones de la población adulta mayor según cada una de las dimensiones de la vulnerabilidad, se planteó la necesidad de constituir un modelo unificado de elegibilidad de potenciales beneficiarios. La matriz de elegibilidad conjuga las diferentes alternativas de vulnerabilidad, tomando la decisión de inclusión en el programa de pensión en función del registro de vulnerabilidad en una o más

dimensiones (esquema 4). La matriz de elegibilidad propuesta pondera la situación de la persona en cuanto a la situación de discapacidad y dependencia, de allí que quienes estén en una situación de discapacidad total y/o dependencia moderada/grave/total son tomados como “elegibles” más allá del estado que se encuentre en las restantes dimensiones. Quienes no registren discapacidad o dependencia dependerán del gradiente de situaciones de vulnerabilidad en el acceso a bienes como en el nivel de actividad en el hogar.

Esquema 4. Matriz de elegibilidad de beneficiarios potenciales según condición de vulnerabilidad.

				Discapacidad/ Dependencia			
				Dependencia grave/ total	Dependencia moderada o discapacidad total	Dependencia leve o discapacidad parcial	Sin dependencia ni discapacidad
Acceso a Bienes	Deficiente	Rol/Función en el hogar	Inactividad	E	E	E	E
			Actividad sin remuneración	E	E	E	E
			Actividad con remuneración	E	E	E	E
	Regular	Rol/Función en el hogar	Inactividad	E	E	E	E
			Actividad sin remuneración	E	E	E	E
			Actividad con remuneración	E	E	E	NE
	Satisfactorio	Rol/Función en el hogar	Inactividad	E	E	E	NE
			Actividad sin remuneración	E	E	NE	NE
			Actividad con remuneración	E	E	NE	NE

Nota: E: Elegible (vulnerable); NE: No elegible (no vulnerable)

FORMULACIÓN DE UNA PROPUESTA DE SELECCIÓN DE POTENCIALES BENEFICIARIOS A PARTIR DEL ICV Y LA CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD

El abordaje conceptual y operacional de la matriz de elegibilidad según condición de vulnerabilidad estuvo concebida desde su formulación inicial para su uso en los registros donde la situación socioeconómica (medida a través del ICV) ubique al adulto mayor en una situación intermedia entre los casos donde se muestran claros niveles de privación (incluidos en

función del criterio económico) y aquellos donde se encuentren en una situación de bienestar definida (por lo tanto, excluidos del beneficio por criterio económico). La matriz de elegibilidad por vulnerabilidad es un instrumento complementario a la medida de clasificación socioeconómica (como el ICV). La medición de la condición de vulnerabilidad constituye una herramienta de toma de decisiones para la inclusión/exclusión de beneficiarios, manteniendo la línea conceptual de la pensión en tanto política de focalización.

Bajo ese esquema, se desarrolló una última fase de integración metodológica en la selección de beneficiarios, vinculando a la condición de vulnerabilidad con los puntajes de ICV de los hogares donde residen los potenciales beneficiarios. El aspecto crucial de dicha integración consistió en el desarrollo de una propuesta de puntos de corte del ICV que definan la inclusión directa, la inclusión condicionada a la situación de vulnerabilidad y la exclusión. Para ello, se evaluaron las distribuciones del ICV de los hogares censados desde la implementación del programa en contraste con una simulación de los puntajes de ICV a partir de la Encuesta Permanente de Hogares¹⁴. Luego de esa primera evaluación, se indagó sobre las implicancias de la elección de puntos de corte del ICV teniendo en cuenta la filtración de población que no es objeto del programa de pensiones y el grado de cobertura de la población adulta mayor pobre, cuya problematización se expone en el próximo apartado. Por último, se desarrolla una simulación de la metodología de selección de potenciales beneficiarios relevados en el año 2013 según inclusión directa,

¹⁴ Ese abordaje arrojó una diferenciación entre la distribución de los adultos mayores captados por la EPH y los censados por el programa (mostrándose una concentración de estos últimos en valores más bajos en el ICV), particularmente en el área urbana. Esa brecha fue atribuida potencialmente al retraso en la implementación del programa de pensiones en el área metropolitana; la preselección que efectúan las municipalidades en el empadronamiento de potenciales beneficiarios y a posibles sesgos de la muestra de la EPH al ser utilizada en el abordaje a la población adulta mayor.

la inclusión condicionada a la situación de vulnerabilidad y la exclusión de acuerdo a los parámetros propuestos.

a. ERRORES DE PREDICCIÓN, EFICACIA Y EFICIENCIA DEL ICV COMO INSTRUMENTO DE SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS

Tal como se ha desarrollado en el punto 2, el ICV es una medida que estima la condición de pobreza de la población de manera indirecta (utilizando una serie de indicadores en reemplazo de las preguntas sobre ingresos). De acuerdo al puntaje de ICV utilizado, se cometen “errores de predicción”, ocasionando decisiones desacertadas en la asignación del beneficio. El primero de los tipos de error refiere a la situación donde se considera elegible a una persona, pero esta no forma parte de la población objetivo (es “no pobre”). El error de predicción de tipo II refiere, por el contrario, a los considerados no elegibles que sí se encuentran en situación de pobreza. Ambos errores se encuentran presentes en las cuatro situaciones contempladas en el análisis de predicción del ICV como modelo de selección (esquema 5).

Esquema 5. Errores de predicción según condición de pobreza y de elegibilidad por Índice de Calidad de Vida.

Condición de elegibilidad por ICV	Condición de pobreza	
	Pobre	No pobre
Elegible	Verdaderos positivos	Falsos positivos (error de tipo I)
No elegible	Falsos negativos (error de tipo II)	Verdaderos negativos

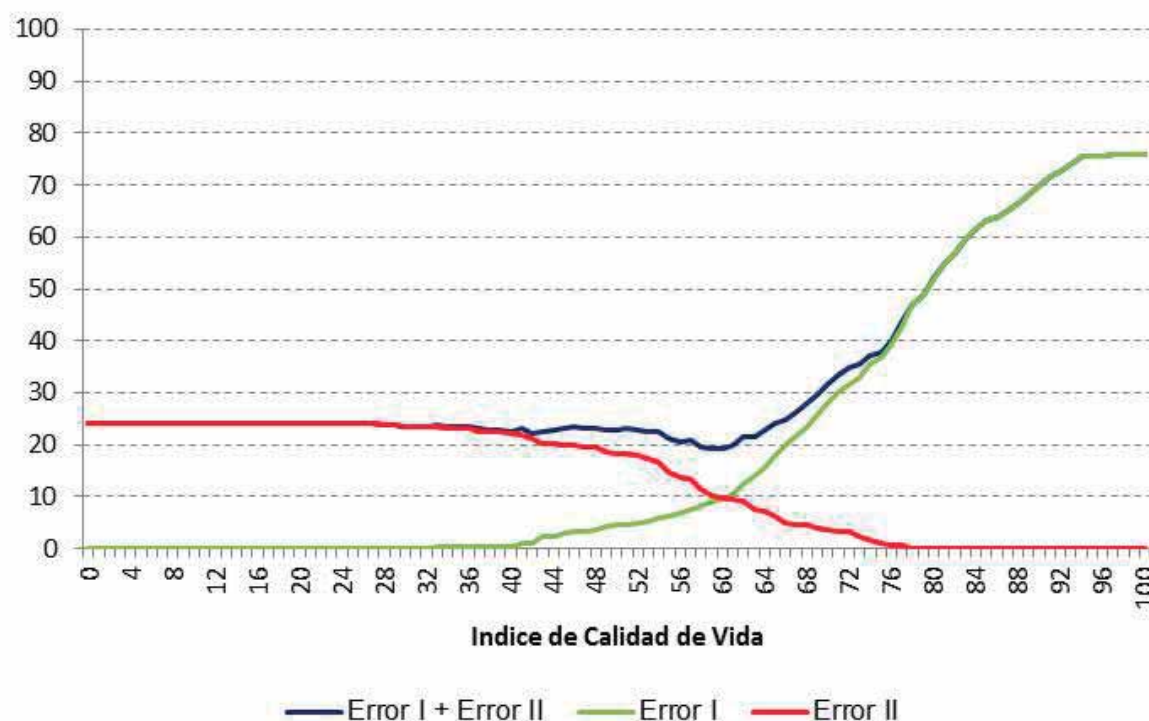
A fin de estimar la *performance* del ICV en la predicción de la condición de pobreza, se aplicó una simulación utilizando la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del año 2010¹⁵ como parámetro de la población potencialmente beneficiaria, estableciendo la magnitud de los errores de

¹⁵ Se ha tomado la edición 2010 de la EPH ya que la última base de datos disponible (del año 2011) no contiene indicadores del bloque de salud, parte componente del ICV.

predicción que conlleva la elección de los diferentes puntos de corte del ICV.

En el gráfico 1 se muestran los niveles de error I, II y la suma de ambos para la población adulta mayor residente en áreas urbanas. El punto de corte 60 del ICV constituye uno de los puntajes óptimos en cuanto al error de predicción (error de tipo I+II), siendo que este alcanza el menor registro (19,2%, siendo 9,5% el error de tipo I y 9,7 el de tipo II).

Gráfico 1. Errores de predicción para determinar la situación de pobreza de la población adulta mayor residente en áreas urbanas según tipo de error por puntaje de ICV. Paraguay. Año 2010



Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2010.

No obstante, es importante destacar que estos niveles de error de predicción tienen distintas implicancias en cuanto a la eficacia y eficiencia de la selección de beneficiarios. La noción de eficacia puede abordarse en cuanto a la proporción de población pobre incluida hasta el puntaje de

corte (denominados “pobres alcanzados”)¹⁶. Complementariamente, la eficiencia es medida en términos de la proporción de población pobre que se incluiría en la población seleccionada hasta determinado punto de ICV. A dicha proporción se le da el nombre de beneficiarios reales¹⁷.

En el gráfico 2 se exhibe la distribución de ambos indicadores para cada puntuación de ICV, también acotado a la población adulta mayor que reside en áreas urbanas¹⁸. La puntuación 60, corte actual de inclusión de potenciales beneficiarios y coordenada de coincidencia entre ambos indicadores, implica que se alcanza al 59,9% de los adultos mayores pobres y que se asume que el 60,4% de los seleccionados se encuentran en situación de pobreza.

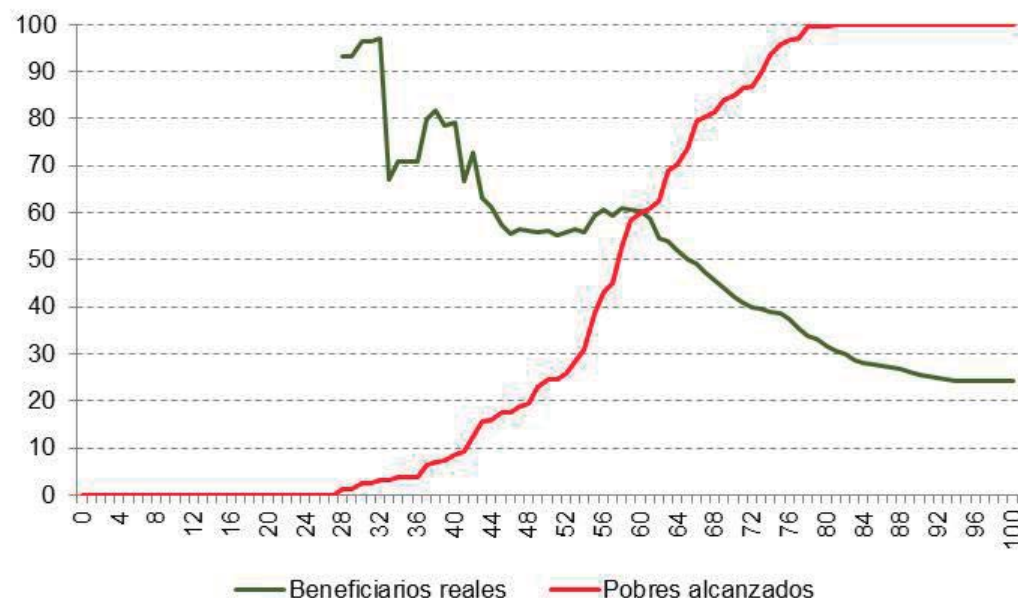
Teniendo en consideración otros puntos de referencia a los fines de ampliar la cobertura de la población en situación de pobreza, se han identificado las puntuaciones del ICV 70 (84,8% de pobres alcanzados) y 75 (95,8% de pobres alcanzados).

¹⁶ Calculada operativamente como $\text{Pobres Alcanzados} = \frac{\text{Beneficiarios seleccionados en condición de pobreza}}{\text{Total de potenciales beneficiarios en condición de pobreza}} \times 100$

¹⁷ Calculada operativamente como $\text{Beneficiarios reales} = \frac{\text{Beneficiarios seleccionados en condición de pobreza}}{\text{Total de beneficiarios seleccionados}} \times 100$

¹⁸ En la tabla dispuesta en el anexo se consignan las distribuciones de los dos indicadores para cada área – puntaje de ICV.

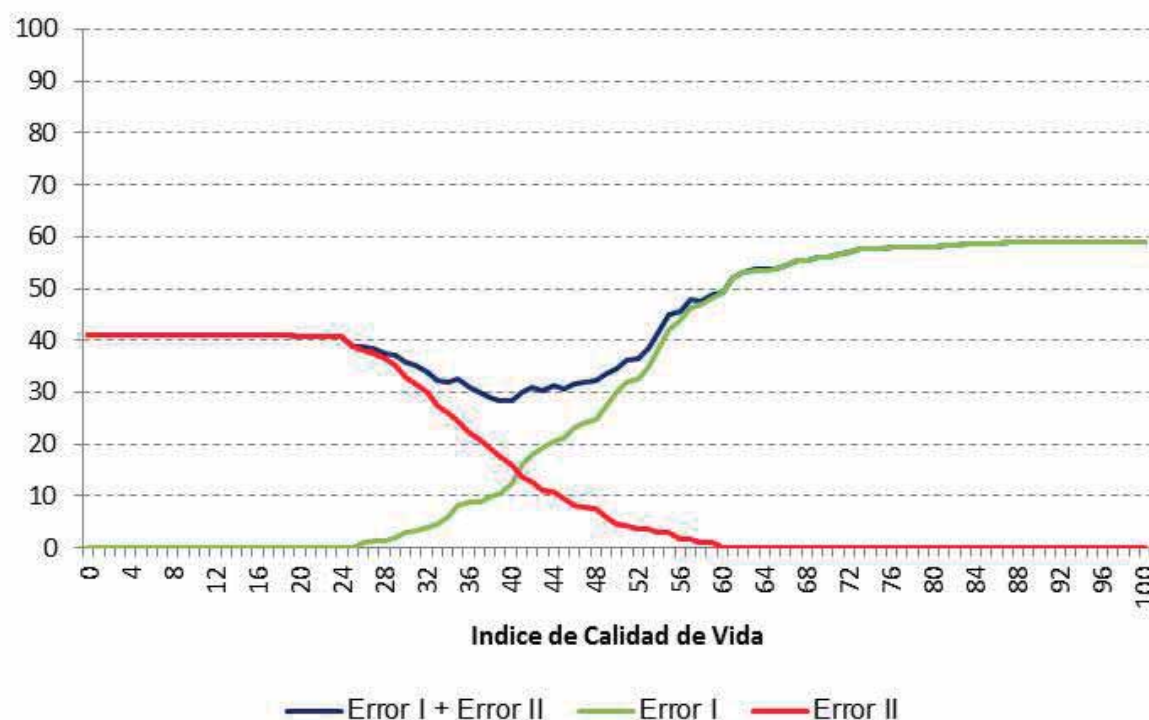
Gráfico 2. Porcentaje de beneficiarios reales y de pobres alcanzados de la población adulta mayor residente en áreas urbanas según puntaje de índice de calidad de vida. Paraguay. Año 2010



Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2010.

Pese a la menor dispersión en la distribución del ICV de la población rural, los niveles de errores de predicción del ICV son mayores (gráfico 3). Para la puntuación 40 del ICV, actual punto de corte, el error de predicción total es de 28,5%, correspondiendo 12,5% al error de tipo I y 15,9 al error de tipo II.

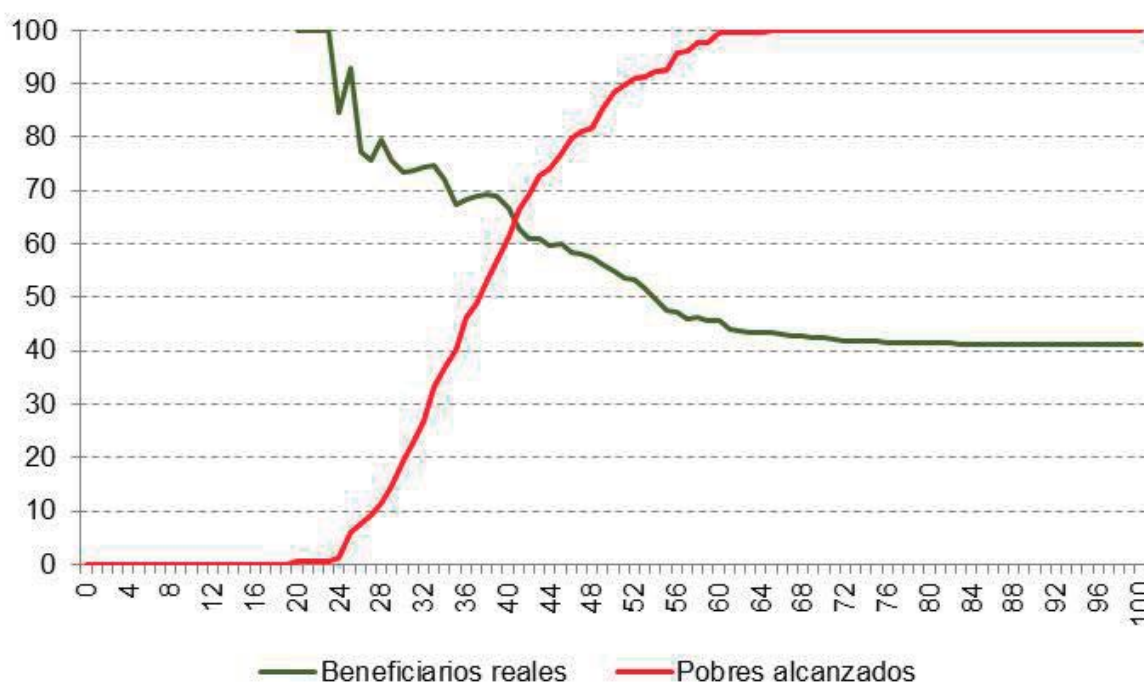
Gráfico 3. Errores de predicción para determinar la situación de pobreza de la población adulta mayor residente en áreas rurales según tipo de error por puntaje de ICV. Paraguay. Año 2010



Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2010

No obstante, pese a una peor *performance* de predicción, los niveles de eficacia y eficiencia son mejores a los obtenibles en las áreas urbanas. Con la puntuación 40 se llega al 61,3% de la población pobre; mientras que el 66,8% de los beneficiarios se encuentra en situación de pobreza (gráfico 4). Con la misma consigna utilizada en la identificación de puntos de corte que mejoren los niveles de cobertura, se consideró la puntuación 60 del ICV (99,6% de pobres alcanzados).

Gráfico 4. Porcentaje de beneficiarios reales y de cobertura de la población adulta mayor residente en áreas rurales según puntaje de índice de calidad de vida. Paraguay. Año 2010



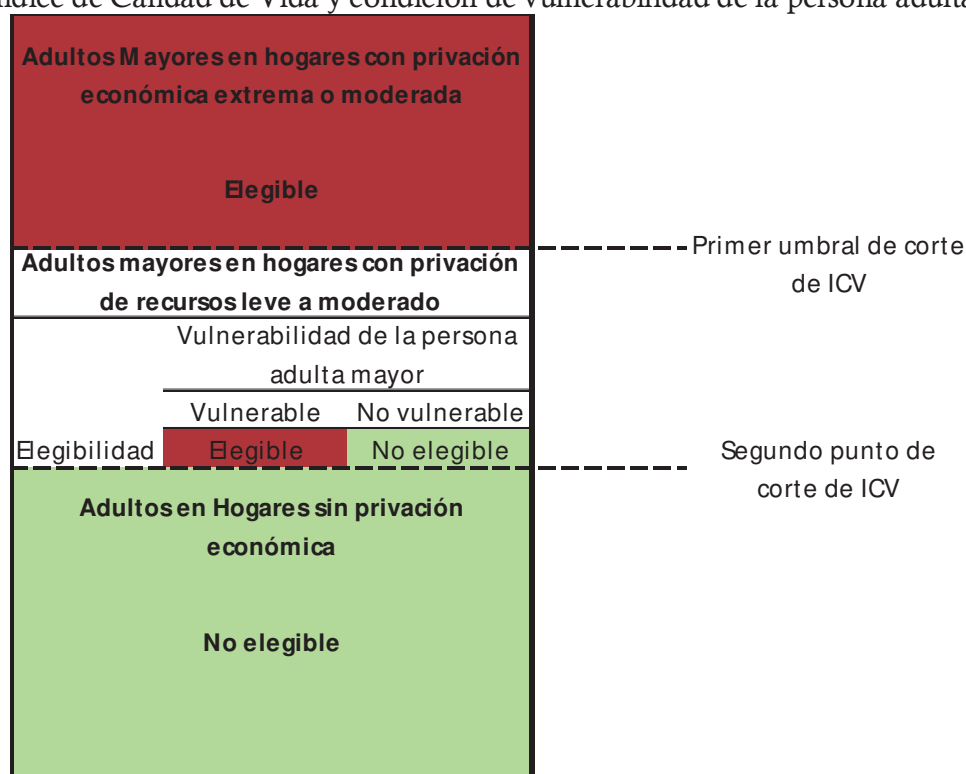
Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2010.

Los ejercicios de identificación de puntos de corte más altos de los utilizados actualmente en la selección de beneficiarios tuvieron como horizonte el mejoramiento de los actuales niveles de cobertura de la población adulta mayor en condición de pobreza. El corrimiento directo de los puntos de corte hacia valores superiores tiene como efecto positivo el mejoramiento de los niveles de eficacia del programa (proporción de pobres alcanzados), pero en desmedro de los niveles de eficiencia (disminución de “beneficiarios reales” por efecto de la filtración de población no pobre entre los beneficiarios seleccionados). Esta ha sido la dificultad estructural en la selección de beneficiarios basada únicamente en índices como el ICV.

Los actuales umbrales de corte de ICV implican la exclusión de una importante proporción de población clasificada económicamente como pobre, así como otra que se encuentra en situación de vulnerabilidad. El desarrollo de la medición de la vulnerabilidad de los adultos mayores tuvo

por objeto integrarse al ICV como mecanismo de elegibilidad de beneficiarios. Esta integración se concibe a partir de una estratificación de la población en tres grupos: quienes actualmente son incluidos como beneficiarios en virtud de su puntaje ICV inferior al umbral; quienes se encuentran en una situación intermedia (entre dicho umbral y un valor de ICV donde aún se alcance a población en situación de pobreza); y un grupo en una situación relativa favorable (con un puntaje superior al segundo umbral de ICV). Quienes se encuentren en el grupo intermedio son clasificados de acuerdo a su condición de vulnerabilidad, considerándose elegibles aquellos que se encuadren dicha situación. Esta formulación se sintetiza conceptualmente en el esquema 6.

Esquema 6. Propuesta de elegibilidad de beneficiarios a través de la integración entre el Índice de Calidad de Vida y condición de vulnerabilidad de la persona adulta mayor



La ampliación en los criterios de selección tiene como efectos positivos la inclusión de dos subpoblaciones hoy excluidas:

- Personas que no se encuentran en una situación económica extrema, pero están en situación de vulnerabilidad en virtud de su condición de discapacidad/dependencia; el acceso a bienes de uso básico y el rol/función en el hogar
- Personas en situación de pobreza no seleccionadas por falencias del ICV como instrumento de predicción (error tipo II).

En cuanto a la formulación del segundo punto de corte del ICV, hasta donde se utilizaría la clasificación de vulnerabilidad del adulto mayor, se tomó la decisión de utilizar la puntuación 70 para la población adulta mayor residente en áreas urbanas y la puntuación 60 para la residente en áreas rurales¹⁹.

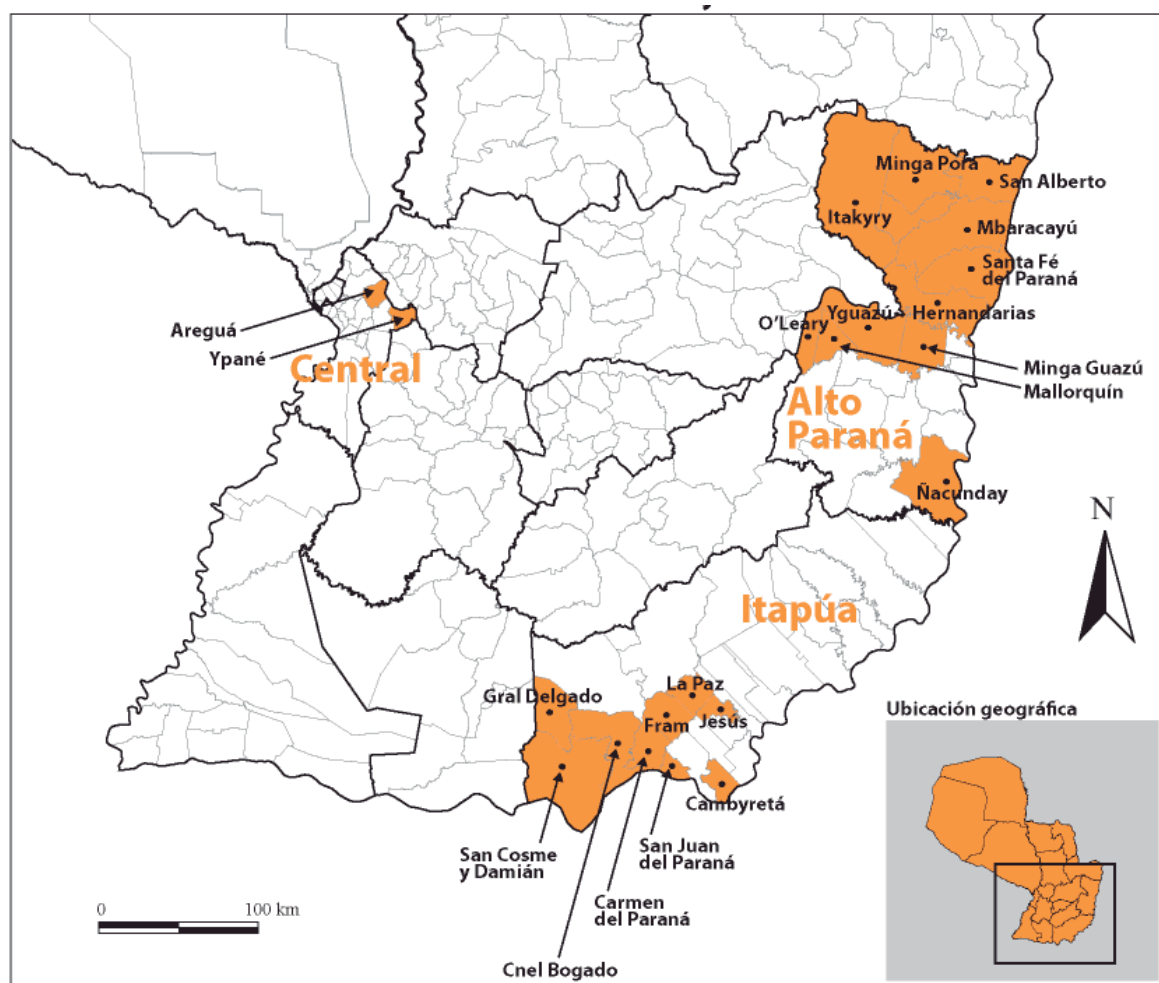
b. SIMULACIÓN DE LA SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS SEGÚN UMBRALES DE ICV Y CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD

Con la fijación de los umbrales de corte de ICV donde la selección es directa (hasta 60,00 puntos en áreas urbanas y 40,00 en áreas rurales) y la delimitación del intervalo de ICV donde la elegibilidad está condicionada a la situación de vulnerabilidad de la persona adulta mayor (60,01 a 70,00 puntos en áreas urbanas y 40,01 a 60,00 puntos en áreas rurales), se procedió a desarrollar una simulación de resultados utilizando la información recabada en los censos de adultos mayores en el año 2013. Los relevamientos aplicados este año incluyen el Módulo “Adultos mayores”, por lo cual es factible establecer la condición de vulnerabilidad de las personas adultas mayores.

¹⁹ La toma de decisión de este segundo umbral para su evaluación empírica fue fruto de un tratamiento interno por parte del equipo técnico de la UES-MH en virtud de la información dispuesta en el documento referido a la Prueba piloto y la clasificación de la vulnerabilidad (Bruno 2013b), así como la exhibida en el presente documento. En ese marco, se ha desestimado extender al puntaje 75 de ICV para el área urbana (al menos en una primera etapa), teniendo en cuenta las diferencias en las puntuaciones registradas en la EPH y en los censos de Adultos Mayores.

De acuerdo al grado de avance de los relevamientos, se ha conformado una base de datos unificada que contiene la información de potenciales beneficiarios residentes en 22 distritos. Se trata de población residente en los distritos del Departamento de Itapúa: Cambyreta, Carmen del Paraná, Coronel Bogado, Fram, General Delgado, Jesús, La Paz, San Cosme y Damián y San Juan del Paraná; del Departamento de Alto Paraná: Doctor Juan Leon Mallorquín, Hernandarias, Itakyry, Juan E. O'Leary, Mbaracayu, Minga Guazú, Minga Pora, Ñacunday, San Alberto, Santa Fe del Paraná, Yguazu; y del Departamento Central: Areguá e Ypacaraí (mapa 1). La puesta a prueba con esta selección de distritos tiene como virtud la heterogeneidad de los territorios, base donde se desarrollan distintas dinámicas productivas y demográficas.

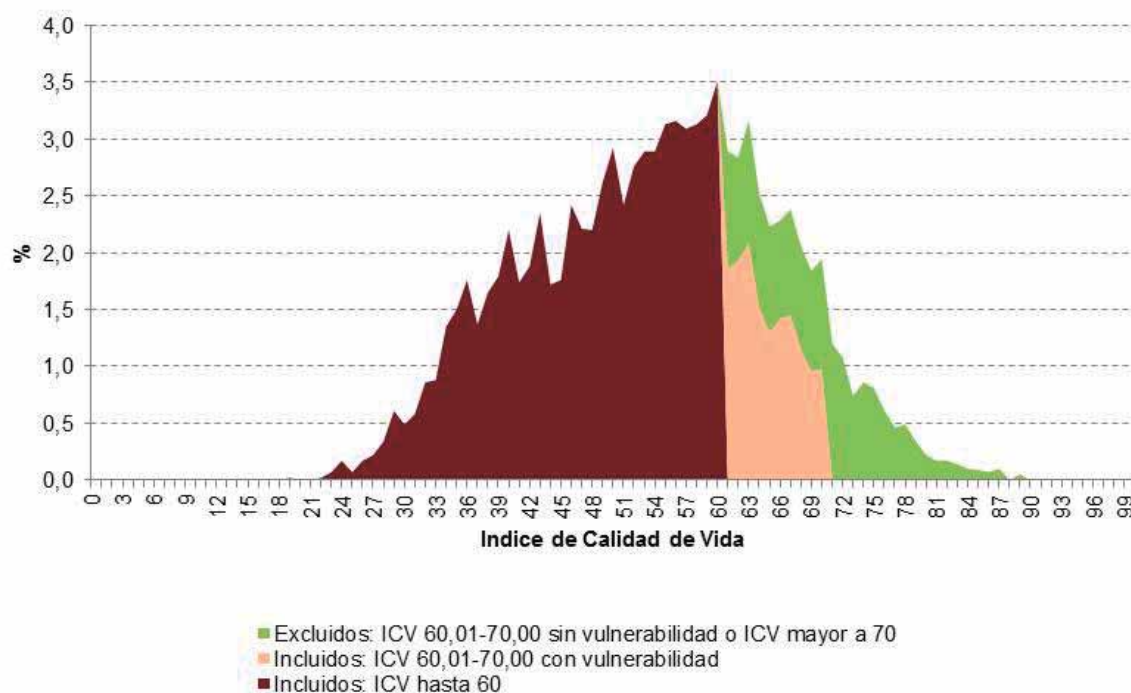
Mapa 1. Distritos de relevamiento del Censo de Adultos Mayores del año 2013 incluidos en la simulación del modelo de selección de beneficiarios. Paraguay. Año 2013



Fuente: Goetz, K, Unidad de Economía Social-Ministerio de Hacienda

La aplicación de la simulación para la población potencialmente beneficiaria residente en áreas urbanas arroja una inclusión directa (puntaje ICV menor a 60) del 68,13%; una inclusión por condición de vulnerabilidad del adulto mayor del (14,65%) y una exclusión del 17,19% (gráfico 5). Cabe destacar que si se hubiera utilizado solamente el criterio de inclusión basado en el puntaje de ICV la exclusión alcanzaría al 31,84%.

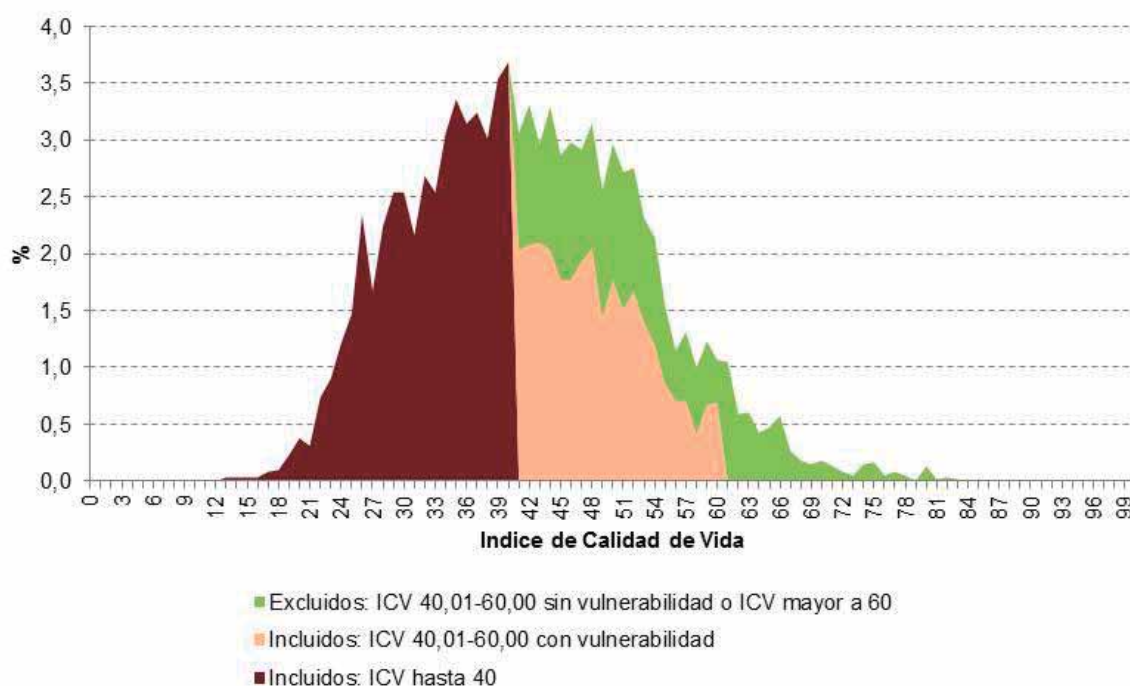
Gráfico 5. Distribución de la población potencialmente beneficiaria de la Ley N° 3728/09 residente en áreas urbanas según su condición de inclusión. Paraguay. Año 2013



Fuente: Elaboración propia con base en UES-MH, Censos de Adultos Mayores.

En las áreas rurales, la simulación arrojó un 47,30% de inclusión directa (ICV hasta 40); un 28,73% de inclusión por condición de vulnerabilidad del adulto mayor y un 23,97% de exclusión (gráfico 6). Según el modelo de selección actual, la exclusión alcanza al 52,70% de los potenciales beneficiarios.

Gráfico 6. Distribución de la población potencialmente beneficiaria de la Ley N° 3728/09 residente en áreas rurales según su condición de inclusión. Paraguay. Año 2013



Fuente: Elaboración propia con base en UES-MH, Censos de Adultos Mayores.

La aplicación de la simulación para ambas áreas arrojó resultados equilibrados en la selección de casos por vulnerabilidad de la persona adulta mayor en los tramos intermedios de ICV donde la elegibilidad quedaba sujeta a dicha condición. En ambas áreas se han seleccionado el 60,7% de los potenciales beneficiarios que se encontraban entre los dos puntos de corte del ICV.

CONCLUSIONES

La concepción y diseño conceptual del Módulo de Adultos Mayores en el marco de la Ficha Hogar implica la adopción de un enfoque innovador en el contexto de aplicación de la Ley de pensión alimentaria para adultos mayores. La innovación deviene de dos elementos no contemplados por la selección simple por ICV: la condición de vulnerabilidad y la situación del adulto mayor en el contexto del Hogar. La medición de la vulnerabilidad

constituye una herramienta sustantiva para la toma de decisión de elegibilidad focalizada de beneficiarios, la cual complementa el enfoque económico del ICV. Por otra parte, la medición de indicadores específicos de la población adulta mayor implica la utilización de una escala desatendida por el ICV, el adulto mayor como sujeto. La experiencia acumulada de implementación de los censos de adultos mayores han demostrado las falencias en las técnicas de selección de beneficiarios, las cuales no lograban captar situaciones de marginamiento interno en el hogar y/o de discapacidad y dependencia que interpelaban las relaciones de solidaridad interna entre los miembros del hogar, teniendo como efecto secundario la afectación en la capacidad económica del hogar al obstaculizar el acceso al mercado de trabajo a integrantes del hogar que se encuentran al cuidado de la persona adulta mayor.

La integración de la condición de vulnerabilidad en el contexto de selección de potenciales beneficiarios a partir del ICV brinda la posibilidad de extender el alcance de la cobertura del beneficio a personas adultas mayores que se encuentran actualmente excluidas aun estando en situación de pobreza y/o vulnerabilidad. La actual metodología de selección tiene ese efecto de exclusión debido principalmente a dos factores: (a) la pérdida de la capacidad predictiva del ICV como medición indirecta de la condición de pobreza (vinculado a su vez con la antigüedad de sus ponderadores y su diseño orientado a objetivos y poblaciones diferentes a los contemplados en la Ley N° 3728/09) y (b) la utilización de una escala de medición colectiva (el hogar), soslayándose la situación específica de la persona adulta mayor. La formulación presentada no prescinde de la medición del diagnóstico de la situación del hogar (ICV), sino que agrega información particular de la población objeto de la pensión (adultos mayores)²⁰ a fin de tomar la decisión de elegibilidad para

²⁰ Esta medición da un alcance más ajustado a la definición de pobreza establecida en el Decreto N° 4542/2010, donde se la alude conceptualmente como “...al conjunto de carencias y limitaciones que inciden negativamente en las condiciones de vida de las

un estrato de los adultos mayores (con puntuaciones intermedias de ICV) donde el actual modelo de selección presenta mayores niveles de errores de focalización.

Con la implementación de adecuaciones en los criterios de selección de beneficiarios, se aspira a mejorar la eficacia de la implementación de la Ley N° 3728/09, evitando en gran medida el impacto en términos de eficiencia que implicaría el mero corrimiento del umbral de selección por ICV. Quienes se encuentran clasificados en los tramos intermedios del ICV no pueden asimilarse a quienes se ubican en los tramos superiores, por lo que la medición y clasificación de la vulnerabilidad de las personas adultas mayores es una herramienta que permite tomar la decisión de elegibilidad a partir de un diagnóstico ampliado de las condiciones de vida de los potenciales beneficiarios. A su vez, el procedimiento de clasificación de las personas según su vulnerabilidad mantienen los criterios rectores de objetividad y transparencia que posee el ICV.

Por último, cabe destacar la necesidad de revisión y actualización del cálculo de ICV en una próxima etapa de trabajo. En consonancia con Amores (2011), Zavattiero (2012); Ministerio de Hacienda (2012:225-226) y lo desarrollado en el presente artículo; es observable la progresiva inadecuación de los indicadores y/o sus ponderaciones del ICV en su vinculación con la pobreza. Tanto los valores de los errores de predicción (tipos I y II), así como los niveles de pobres alcanzados y beneficiarios reales muestra el deterioro de esta herramienta de focalización en su aplicación a la población adulta mayor. Si bien la integración de la medición de vulnerabilidad del adulto mayor mitiga el efecto de los mencionados errores, difícilmente logre equilibrar todos los efectos de distorsión del ICV.

personas y de los grupos sociales. La misma se manifiesta fundamentalmente en términos de privación de los satisfactores de las necesidades básicas, tales como alimentación, salud, educación, agua potable, servicios sanitarios y de energía, entre otros, debido a la insuficiencia de ingresos, de capacidades o de activos materiales y sociales...”.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarez, G.; Gómez, A. y Olmos, F. (2007). “Pobreza y comportamiento demográfico en Argentina. La heterogeneidad de la privación y sus manifestaciones”. En *Papeles de Población, Número 51*. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Amores, C. (2011). *Manual de Cálculo. Índice de Calidad de Vida. Instrumento de focalización de Adultos Mayores en Paraguay*. Asunción: Banco Mundial y Ministerio de Hacienda, Unidad de Economía Social (MIMEO).
- Aranibar, P. (2001). *Serie Población y Desarrollo N° 21. Acercamiento conceptual a la situación del adulto mayor en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL-CELADE.
- Bruno, S. (2013a). *Reformulación de la Ficha de Hogar – Ley de Adultos Mayores*. Asunción: Unidad de Economía Social / Ministerio de Hacienda (Documento interno).
- Bruno, S. (2013b). *Modificación de la Ficha Hogar Ley No 3728/ 09. Evaluación de prueba piloto y formulación de criterios de elegibilidad basados en indicadores de vulnerabilidad*. Asunción: Unidad de Economía Social / Ministerio de Hacienda (Documento interno).
- Bruno, S. (2013c). *Ley N° 3728/ 09. Determinación de criterios de elegibilidad de beneficiarios según Índice de Calidad de Vida y Condición de vulnerabilidad de la persona adulta mayor*. Asunción: Unidad de Economía Social / Ministerio de Hacienda (Documento interno).
- Castel, R. (1995). *De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso*, en *Archipiélago*, N° 21, Madrid.
- (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- CEPAL, UNFPA, ASDI (2011). *Los derechos de las personas mayores Materiales de estudio y divulgación*. Santiago de Chile: CEPAL-CELADE.

- Clark, F. y otros (2009). *Envejecimiento con dignidad. Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú*. Lima: Cáritas, UNFPA, HelpAge International, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y Organización Internacional del Trabajo (OIT-ANDINA).
- Flores Villavicencio, M. E.; Vega López, M. G. y González Pérez (Coordinadores) (2011). *Condiciones sociales y calidad de vida en el adulto mayor: experiencias de México, Chile y Colombia*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Kaztman, R. (2000). “Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social”. En BID-Banco Mundial-IDEC, *5º Taller regional. La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones*, Aguascalientes, julio de 2000. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mideplan (2010). Informe Final. Comité de expertos. Ficha de protección social. Santiago de Chile: Ministerio de Planificación.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2004). *Atención a las personas en situación de dependencia en España. Libro Blanco*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad; Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).
- Perona, N., Rocchi, G. (2001). “Vulnerabilidad y Exclusión social. Una propuesta metodológica para el estudio de las condiciones de vida de los hogares”. *Kairos N° 8*, Revista de temas sociales. San Luis: Universidad Nacional de San Luis.
- Pizarro, R. (2001). La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. Serie estudios estadísticos y prospectivos 6. Santiago de Chile: CEPAL.
- Querejeta González, M. (2004). *Discapacidad/ Dependencia. Unificación de criterios de valoración y clasificación*. Madrid: Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).
- SEDESOL México (2008.) *Taller de focalización de transferencias condicionadas. Quito Ecuador 2008*.

- SENAMA (2009). Estudio Nacional de la Dependencia en las Personas Mayores. Santiago de Chile: Servicio Nacional del Adulto Mayor.
- Telias, A. (2010). *Experiencia internacional de métodos de focalización*. Santiago de Chile: Ministerio de Planificación.
- UES (2012). *La política de pensión alimentaria para adultos mayores en el Paraguay. Resultados y desafíos*. Asunción: Ministerio de Hacienda – Unidad de Economía Social.
- Zavattiero, C. (2011). *Informe sobre discapacidad de los adultos mayores*. Asunción: Ministerio de Hacienda, Unidad de Economía Social (Documento interno).
- Zavattiero, C. (2012). *Puntos de cortes del índice de calidad de vida para la selección de adultos mayores en situación de pobreza*. Asunción: Ministerio de Hacienda, Unidad de Economía Social (Documento interno).