Informe de Conclusiones

Resultados de la Evaluación de Impacto Social (EIS) del Programa Adultos Mayores

PROGRAMA AULTOS MAYORES

* **Población objetivo**: Adultos Mayores de 65 años o más en condición de pobreza que cumplan los requisitos administrativos y legales.

El Programa de Pensiones no contributivas de Paraguay, llamado "Programa Adultos Mayores" está a cargo del Ministerio de Hacienda (MH), particularmente bajo la "Dirección de Pensiones No Contributivas" (DPNC). Su objetivo principal consiste en proporcionar un ingreso mínimo a los Adultos Mayores que no cuentan con otros mecanismos de protección social y se encuentran en situación de pobreza.

La pensión es otorgada a todos los Adultos Mayores (en adelante AM) con más de 65 años, que cumplan los requisitos administrativos y legales y se encuentren en situación de pobreza. El beneficio consta de una transferencia mensual equivalente a un cuarto del salario mínimo nacional.

LA EVALUACIÓN DE IMPACTO SOCIAL

La evaluación fue llevada a cabo por la ONG Innovations for Poverty Action (IPA)[1] en coordinación con el equipo de la DPNC. Cabe mencionar que esta es la primera evaluación experimental de un programa de pensiones no contributivas a nivel mundial.

El objetivo principal del estudio es evaluar, a partir de evidencia cuantitativa, el impacto de las pensiones no contributivas en el bienestar de los beneficiarios del programa "Pensiones Alimentarias Paraguay" establecida en el marco de la Ley N° 3728/2009, la cual otorga el derecho a la percepción de una pensión no contributiva a todos los adultos mayores de 65 años y más que cumplan con los requisitos de naturaleza administrativa y legal y que se encuentren en situación de pobreza.

Para ello, es importante conocer el medio que rodea al AM y cómo este podría influir en él. Por tal motivo, se desarrollaron dos instrumentos (uno a nivel de Adulto Mayor y el otro a nivel del hogar) con distintas dimensiones del bienestar socioeconómico y social de los beneficiarios. Estos instrumentos utilizados para el estudio EIS, recolectan información sobre la estructura de gastos, los ingresos, las líneas de pobreza y de pobreza extrema, las transferencias y remesas. Además, permiten conocer ciertas características de la vida del Adulto Mayor, como su perfil, su salud, su bienestar, el uso de su tiempo y las características y usos de la Pensión que reciben.

Respecto a la evidencia previa del impacto de estos programas, los estudios de Galiani, et al. (2016) y Bando, et al. (2016), que evalúan el impacto social de los programas *Adultos Mayores* en México, y de *Pensión 65* en Perú, respectivamente, encuentran importantes impactos en el bienestar subjetivo de los beneficiarios y en su oferta laboral, además, en sus fuentes de ingreso y consumo. En este caso, los resultados del presente estudio muestran que los Adultos Mayores que recibieron la pensión presentan una notable mejora en varias dimensiones sobre los que no recibieron. Asimismo, dada la asignación aleatoria del programa, es posible afirmar una relación causal del programa en dichos indicadores.

VARIABLES DE RESULTADOS

A nivel de hogar	A nivel de adulto mayor
• Consumo y gasto del hogar • Actividad económica: Participación laboral e Ingresos del hogar • Emisión y recepción de transferencias del hogar • Pobreza del hogar • Transferencias y remesas • Línea de pobreza	• Oferta laboral del Adulto Mayor • Bienestar subjetivo del Adulto mayor • Salud del Adulto Mayor • Independencia del Adulto Mayor • Uso del Tiempo del Adulto Mayor

METODOLOGÍA

La EIS es una evaluación experimental que siguió un diseño estratificado usando como estratos el género del beneficiario y su área de residencia (centro urbano o rural). Así, se aleatorizó a los hogares al interior de estos cuatro grupos estableciendo grupos Tratamientos (beneficiarios) y Control (no beneficiarios elegibles). Asimismo, el programa se implementó por etapas a lo largo del país, por lo que el momento de llegada a cada distrito no fue el mismo. Como parte de la metodología también se aplicaron distintas pruebas estadísticas para asegurar la validez del estudio[2].

[1] Los investigadores principales fueron Sebastián Galiani (Universidad de Maryland) y Paul Gertler (Universidad de Berkeley).

[2] Hay dos aspectos a tener en cuenta a la hora de realizar el análisis de resultados: El primero es que existe una diferencia estadísticamente

LA MUESTRA Y LOS DATOS

* **Universo de usuarios (2017-2018):** 2.473 observaciones de 66 distritos.

La muestra del estudio EIS se encuentra distribuida por zonas rurales y urbanas de varios distritos de Paraguay. La recolección de datos del estudio EIS se realizó entre el año 2017 y 2018, aproximadamente, un año después de la inclusión de dichos hogares en el programa. De esta manera, para efectos de la consistencia en el reporte, solo se han incluido las observaciones que cuentan con ambas encuestas completadas, la de Adulto Mayor y la de jefe de hogar, lo cual corresponde a un total de 2,161 observaciones.

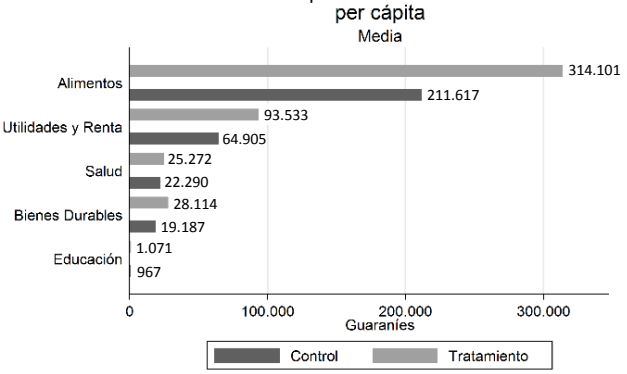
Teniendo esto en cuenta, la muestra incluida en este reporte es mayormente rural (59% en total), siendo la edad promedio del AM 72 años, con un promedio de educación de 4 años. La muestra está distribuida igualitariamente por género y zona, y está balanceada entre el grupo tratamiento y control. Por otro lado, debido a los rechazos en participar en el estudio por distintas causas, se ha perdido el 17% de la muestra planificada originalmente. Este problema en la literatura se conoce como "Desgaste Diferencial", con el grupo de tratamiento presentando un 20% de tasa de rechazo, mientras que el grupo control tiene 13%. Además, se encuentran diferencias respecto al % de casados: 37% del grupo de tratamiento y el 43% del grupo de control. Asimismo, los Adultos Mayores que se encuentran en el grupo de control, el 68% es jefe del hogar, mientras que el 74% lo es en el caso de los tratados.

LOS PRINCIPALES RESULTADOS

Respecto a los gastos del hogar, gasto per cápita, gastos alimenticios, gastos en relación a utilidades, rentas relacionadas con la vivienda, bienes durables, entre otros, se encontró que el grupo de tratamiento gastó más en relación al grupo control (ver gráfico 1).

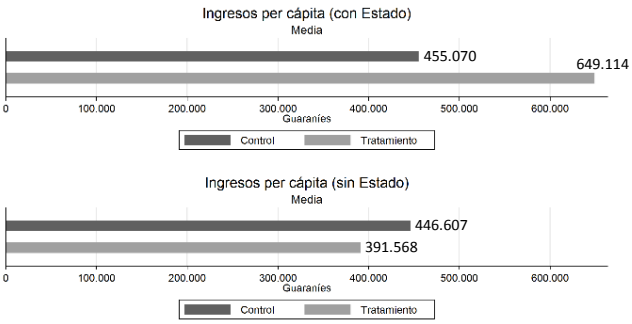
Por otro lado, respecto a la participación laboral, en promedio, no hay diferencias significativas en ninguno de los indicadores relacionados a participación laboral entre los hogares tratados y los hogares control.

Gráfico 1: Composición de los Gastos Totales per cápita



En relación a los ingresos del hogar (gráfico 2), se realizan dos análisis: incluyendo y excluyendo las ayudas del Estado en los ingresos del hogar, ya sea en la forma de pensiones u otras transferencias del Estado. Con ayuda del Estado, los hogares tratados tienen un 43% más de ingresos per cápita, respecto del grupo control. Esta diferencia, así como la diferencia entre el total del ingreso del hogar para los grupos de tratamiento y control, sería explicada por recibir la pensión. Si se analiza la estructura de ingresos sin contar con la ayuda del Estado, es decir, sin las transferencias los beneficiarios el grupo tratamiento tendría un ingreso menor en 12% respecto al grupo control. En el siguiente gráfico se puede observar cómo solo el grupo de tratamiento presenta una caída en los ingresos al no incluir las transferencias del Estado, pasando de tener mayores ingresos que el grupo control a tener menores ingresos que estos.

Gráfico 2: Impacto en Ingresos
Incluyendo y sin incluir Transferencias del Estado



Respecto a las transferencias y remesas (gráfico 3), se analiza cómo la pensión afecta a otros miembros de la familia, así como al flujo de transferencias que recibe el hogar. En términos generales, el 18% de los hogares del grupo de tratamiento reciben algún tipo de transferencia; a comparación del grupo control que representan un total de 29% de los hogares.

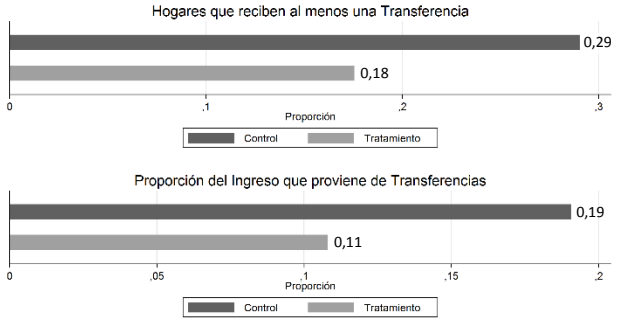
Asimismo, las transferencias externas al hogar conforman una mayor proporción de los ingresos totales del grupo de control en comparación con el grupo de tratamiento. Es decir, las transferencias (excluyendo las provenientes del Estado) representan el 19% del ingreso del hogar del grupo de control, pero solo el 11% del grupo de tratamiento.

---

significativa en el rechazo a la encuesta, siendo mayor para el grupo tratamiento. Como solución se planteó usar el método de análisis de estimación de bandas de confianza planteado por Lee (2009). Este análisis consiste en asumir dos escenarios, uno "optimista" y el otro "pesimista" respecto al impacto de la atrición en el estimador de impacto.

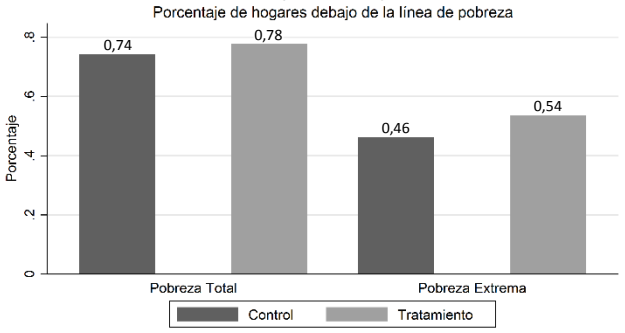
El segundo, es el cambio que se realizó durante la implementación del programa en el algoritmo de focalización del mismo, el cual tiene como riesgo que ambos grupos seleccionados sean distintos entre sí, pudiendo sesgar los resultados si alguno de los dos grupos reaccionara de manera distinta al tratamiento. Por ello, se realizó un análisis de sub-grupos similar al utilizado con los grupos de género y ruralidad, mediante el cual detectar si existe alguna diferencia sistemática entre ambos grupos.

Gráfico 3: Impacto en Transferencias
Sin incluir Transferencias del Estado



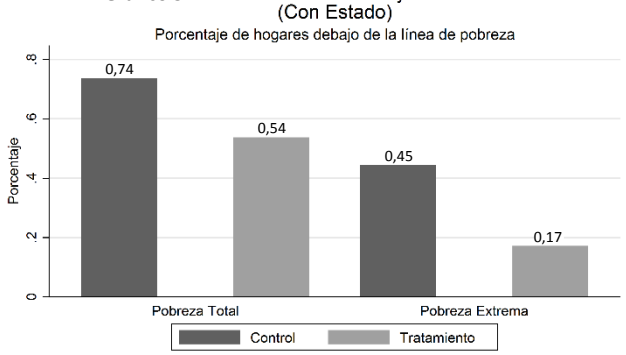
Otra dimensión de interés es la incidencia de pobreza. Para ello, tomamos la línea de pobreza (Sin/Con Estado) en el que se considerará a un hogar como pobre extremo, si su ingreso per cápita está por debajo de la línea de pobreza extrema, y a un hogar como pobre, si su ingreso per cápita se encuentra por debajo de la línea de pobreza total. En la muestra de estudio, si excluimos las transferencias del Estado, se encuentra que la incidencia de pobreza para el grupo de tratamiento es mayor que para el grupo de control (gráfico 4); y, para el caso de la incidencia de pobreza extrema, en el grupo control es de 0.46 mientras en el grupo de tratamiento es de 0.54; es decir, los tratados serían más pobres sin las transferencias estatales.

Gráfico 4: Incidencia de Pobreza y Pobreza Extrema
(Sin Estado)



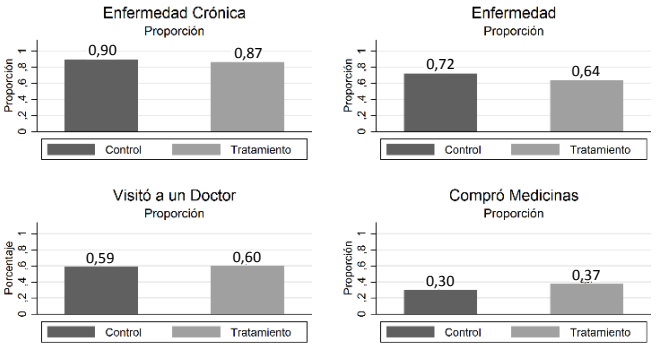
Asimismo, considerando las transferencias del Estado, la incidencia de pobreza extrema en el grupo control es de 45% mientras que en el grupo de tratamiento es de 17%. Respecto a la línea de pobreza total, se obtuvo que la incidencia en el grupo de control es de 74% mientras que en el grupo de tratamiento es de 54% (ver gráfico 5).

Gráfico 5: Incidencia de Pobreza y Pobreza Extrema
(Con Estado)



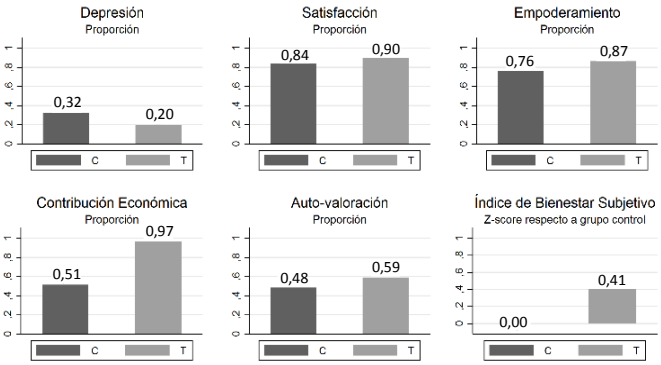
Respecto a la salud del AM (gráfico 6), se encontró que el grupo control (90%), a comparación del grupo tratamiento (87%) tiene una incidencia de enfermedades crónicas más alta y esta diferencia es estadísticamente significativa. Respecto a sufrir algún malestar, el grupo control presenta también mayor incidencia en comparación con la del grupo de tratamiento. Se observa que el grupo tratamiento gasta 50% más que el grupo control en medicinas.

Gráfico 6: Impacto en Salud
Actividades realizadas en los últimos 6 meses



Por otro lado, respecto a los indicadores de bienestar (ver gráfico 7), se obtuvo que, según el indicador de depresión, el grupo control tiene una incidencia de depresión de 32% mientras que el tratamiento tiene una de 20%. Respecto a las condiciones de vida, el 90% de los beneficiarios reporta estar satisfecho con las mismas, mientras que el 84% del grupo control lo hace. Asimismo, los beneficiarios del programa también reportan mayores tasas de Empoderamiento (87% vs 76%), Autovaloración (59% vs 48%) y tienen una mayor percepción de contribución económica en el hogar (97% vs 51%). De esta manera, respecto al índice de estado de bienestar subjetivo basado en un promedio de estos de indicadores estandarizados, el grupo de tratamiento en promedio se siente mejor que el grupo de control gracias al programa.

Gráfico 7: Impacto en Bienestar Subjetivo
Índices basados en respuestas de Adultos Mayores



Finalmente, respecto al uso del tiempo del AM, se observó que los beneficiarios tienen una mayor probabilidad de reportar hacer actividades en el hogar (7 pp. más alto), dedicar tiempo al ocio (6 pp. más alto) así como realizar el cuidado de huertos y animales.

RESULTADOS DIFERENCIADOS POR GÉNERO:

Se observan diferencias en el efecto de la pensión según el género del beneficiario en las dimensiones de gastos, ingresos del hogar, transferencias, tasa de pobreza y bienestar.

Al observar los gastos totales y alimenticios del hogar, los hogares con beneficiarios hombres gastaron más en proteínas, grasas y bebidas, mientras que en hogares con beneficiarias mujeres, se dio un mayor incremento en componentes como Papas, Cereales, Vegetales, Frutas y Lácteos.

Respecto a los ingresos del hogar, el efecto del tratamiento en los ingresos per cápita de los hogares de los beneficiarios hombres es mayor a comparación de los hogares con beneficiarias mujeres. Una explicación sería que las mujeres en el grupo tratamiento reducen sus ingresos por otras fuentes al recibir la pensión del Estado, mientras que esto no sucede con los hombres.

En el caso de las transferencias también se encontró diferencias respecto al género; las mujeres reciben menos transferencias de sus familiares en el país cuando son beneficiarias del programa.

Asimismo, también se encuentran efectos diferenciados por género respecto al efecto en la tasa de pobreza en caso de no recibir transferencias del Estado. Es decir, en ambos casos los AM tratados estarían en una mayor situación de pobreza que los controles, pero el efecto es ligeramente mayor para las mujeres en el caso de la tasa en situación de Pobreza Extrema.

Por otro lado, en términos de la diferencia de la incidencia de depresión por género, se observa que, en promedio, las mujeres tienen una mayor incidencia de depresión que los hombres. Respecto a su percepción de contribución al hogar y su autovaloración, las mujeres del grupo control tenían una percepción de contribución significativamente inferior al de su contraparte hombres, sin embargo, esta diferencia prácticamente desaparece cuando reciben la pensión.

RESULTADOS DIFERENCIADOS POR ÁREA

El impacto en gastos per cápita alimenticios es mayor para los hogares urbanos y el gasto no-alimenticio es mayor para los hogares rurales. En particular, el impacto encontrado es aumento de gasto en bienes durables se concentra únicamente en los hogares rurales.

Asimismo, respecto a los ingresos, los efectos negativos en los ingresos se concentran, básicamente, en los hogares urbanos, pues los rurales solo tienen un impacto positivo significativo en los ingresos si es que se consideran las transferencias.

Respecto a la línea de pobreza, se obtuvo que los hogares rurales tienen una mayor tasa de pobreza y de pobreza extrema que los hogares urbanos; sin embargo, cuando se observa el impacto en la reducción de pobreza, los hogares rurales redujeron su pobreza y pobreza extrema en 24 y 33 puntos porcentuales, respectivamente, mientras que los hogares urbanos la redujeron en 15 y 21 puntos porcentuales, respectivamente.

CONCLUSIONES

El presente estudio contribuye con brindar evidencia causal sobre el impacto del programa de pensiones no contributivas en Paraguay a partir de un estudio con diseño experimental, el cual explora distintas dimensiones del bienestar del hogar y del bienestar personal del adulto mayor. Este estudio es innovador ya que es el primero en usar una evaluación de impacto experimental para evaluar una política de pensiones no contributivas.

Los principales resultados señalan que el programa ha incrementado significativamente la calidad de vida de los beneficiarios expresado en un mayor consumo alimenticio y no alimenticio per cápita, mayores ingresos y un menor índice de pobreza. Además, el programa tiene un impacto significativo en la reducción de la depresión y el incremento del bienestar de los adultos mayores.

El estudio también provee evidencia de efectos heterogéneos, siendo los más resaltantes los cambios en los ingresos del hogar dependiendo de si el beneficiario es hombre o mujer, en el que los impactos se inclinan a favor de los hombres, quienes aparentemente tienen menos fuentes de ingresos o de transferencias que las mujeres beneficiarias, quienes además tienen una menor tasa de pobreza en ausencia de la transferencia. Asimismo, los impactos en salud son mayores en los hombres.

Finalmente, respecto a la distinción de beneficiarios urbanos y rurales, es de resaltar que pareciera que el efecto negativo en los ingresos distintos de la transferencia está concentrado en los hogares urbanos. Es decir, son estos los que reducen sus ingresos a raíz de contar con el dinero de la transferencia. Finalmente, los impactos en reducción de pobreza son mayores para los beneficiarios rurales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bando, R., Galiani, S., and Gertler, P. 2.016. “The Effects of Non-Contributory Pension on Material and Subjective Wellbeing”. NBER Working Paper 22995.

Galiani, Sebastian; Paul Gertler and Rosangela Bando. 2.016. “Non-contributory pensions”, Labour Economics, Volume 38, January 2016, Pages 47-58, ISSN 0927-5371, http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2015.11.003

Lee, D. S. 2.009. “Training, wages, and sample selection: Estimating sharp bounds on treatment effects”. Review of Economic Studies 76: 1071-1102.