



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

El Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 y su impacto ante la vulnerabilidad de los adultos mayores en situación de pobreza extrema en el Perú¹

DOCUMENTO
DE POLÍTICA



Resumen

El presente documento ofrece propuestas para mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores. Se basa en el estudio “Evaluación de Impacto del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65”, realizado mediante un diseño de regresión discontinua en un número representativo de hogares con un miembro que participa del programa. El estudio muestra que el Programa ha logrado reducir la proporción de adultos mayores que realizan trabajos remunerados por necesidad económica en 4 puntos porcentuales (pp). Asimismo, el índice de depresión en el grupo de adultos mayores intervenidos disminuyó en 9%.

Además, se incrementó el consumo mensual per cápita del hogar en 40%, del cual 66% se destinó al consumo de alimentos y el 34% restante a otros gastos, aliviando la condición de vulnerabilidad de los adultos mayores en el corto plazo. También se incrementaron las transferencias desde el hogar del usuario del programa a otros hogares (de 46% a 61%). Sin embargo, no se encontraron efectos en la salud física y cognitiva de los adultos mayores (hipertensión, Índice de Masa Corporal, circunferencia de cintura y puntuación de memoria), ni en la mejora de la percepción de su propio estado de salud. Tampoco se

encontraron efectos en el uso de servicios de salud, a pesar de las acciones de articulación que realiza el programa con el sector salud para las campañas de prevención efectuadas en las fechas de pago de la pensión.

Recomendaciones

El Programa Pensión 65 deberá:

- Incorporar un componente sobre gestión de finanzas personales / familiares para optimizar el uso de los nuevos ingresos y así fortalecer el efecto identificado de disminución de la proporción de adultos mayores que trabajan por necesidad.
- Incorporar acciones complementarias orientadas a fortalecer la salud mental de los usuarios del programa, contribuyendo así a fortalecer el efecto observado de reducción del nivel de depresión de los adultos mayores.
- Reforzar los procedimientos de verificación continua y actualización de la condición socioeconómica de los hogares que determinan la condición de elegibilidad de los adultos mayores al Programa para evitar filtraciones y la alta proporción de los adultos mayores que dejan de ser usuarios por incumplimiento de la condición de pobreza extrema.

¹Este documento se basa en el informe final de consultoría a cargo de Paul Gertler y Sebastián Galiani (de agosto de 2016), realizado con el financiamiento de la Cooperación Alemana – GIZ y la Cooperación Suiza – SECO por encargo del Ministerio de Economía y Finanzas.



Introducción

El Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” (Pensión 65) es un Programa que hace entrega de una pensión no contributiva a los adultos mayores que superan los 65 años de edad y viven en calidad de extrema pobreza. Fue creado el 19 de octubre de 2011, mediante Decreto Supremo N° 081-2011-PCM y modificatorias, que tiene por misión “brindar protección social a los adultos mayores de 65 años a más; entregándoles una subvención económica que les permita mejorar su calidad de vida, contribuyendo a cubrir necesidades básicas, así como la visibilización y reconocimiento social de esta subpoblación vulnerable”.

En ese sentido, Pensión 65 constituye una respuesta de política ante la vulnerabilidad que presentan los adultos mayores, otorgando una subvención económica de 250 soles bimestrales por persona, de manera que, a través de este servicio, ellos y ellas se sientan plenamente seguros de que sus necesidades básicas serán cubiertas. Además, otro de los objetivos estratégicos del Programa es fortalecer la articulación intersectorial e intergubernamental orientada a la implementación de servicios sociales de apoyo al adulto mayor, tales como salud, identificación y estado civil, principalmente.

Pensión 65 forma parte del conjunto de programas sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)², ente que ejerce la rectoría sobre el diseño, coordinación y conducción de las políticas y estrategias que tienen como principal objetivo reducir la pobreza y vulnerabilidad de diversos sectores de la población, que se traduce en un cierre de brechas de desigualdad que existen en nuestra sociedad. Las actividades del programa Pensión 65 se enmarcan en el Eje 5 establecido en la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” (ENDIS) referido a la Protección del Adulto Mayor. En función a este documento normativo, la protección al adulto mayor está estrechamente relacionada al cumplimiento de tres factores: el logro de seguridad económica (por ejemplo, a través del otorgamiento de una subvención), acceso a servicios de salud de calidad, y el incremento de redes de apoyo social al adulto mayor.

Pensión 65 interviene en tres horizontes temporales. A corto plazo tiene como propósito el alivio temporal de la vulnerabilidad, reflejada en la condición de pobreza del adulto mayor. A mediano plazo, los usuarios de Pensión 65 podrán desarrollar sus capacidades, incrementando el acceso a servicios básicos en el hogar y reduciendo su condición de pobre extremo gracias a un aumento en el ingreso autónomo de los mismos mediante la entrega de una subvención económica. Finalmente, a largo plazo, el resultado total de la intervención de Pensión 65 será la generación de oportunidades para los descendientes del adulto mayor.

La evaluación de impacto de Pensión 65 se realizó en el marco del proceso de implementación de la reforma del Presupuesto por Resultados (PpR), liderado por la Dirección

General de Presupuesto Público (DGPP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y con el acompañamiento técnico de la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) del MIDIS. Esta evaluación forma parte del conjunto de Evaluaciones Independientes que financia y supervisa la DGPP del MEF, la misma que fue establecida mediante el D.S. 015-2012-MIDIS, el cual especifica la realización de la evaluación de impacto del programa en un plazo de tres años, con la finalidad de proponer su implementación como política pública, siendo además incorporada dentro del Manual Operativo del Programa.

Metodología

El objetivo de la evaluación es medir los efectos de Pensión 65 mediante la entrega de la subvención económica, principalmente sobre el nivel de bienestar de los usuarios y sus hogares. De acuerdo a ello, se definieron indicadores proxy del bienestar vinculados a los objetivos del Programa y a otros efectos derivados, documentados en la literatura internacional, respecto a pensiones no contributivas: indicadores de bienestar subjetivo del adulto mayor (Galiani, Gertler y Bando, 2016), matrícula escolar y transferencias privadas (Duflo, 2003) y otros efectos que demuestran que las pensiones no contributivas a los adultos mayores, pueden tener repercusión en el resto de miembros del hogar (Hamoudi y Tomas, 2014; Fan, 2010).

El diseño de la evaluación se inició en el año 2012 y estuvo a cargo de un equipo técnico conformado por representantes de la Dirección de Calidad de Gasto Público (DCGP) del MEF y de la Dirección General de Seguimiento y Evaluación del MIDIS, quienes realizaron el informe de línea de base. La metodología para evaluar Pensión 65 empleó un diseño de regresión discontinua a partir del criterio de pobreza extrema utilizado para elegir a los usuarios del programa. El diseño estuvo basado en la exogeneidad del umbral que determina la condición de pobreza definida por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). De esta manera, se estima el efecto del tratamiento promedio local, comparando los resultados de los adultos mayores usuarios, cuyas puntuaciones se encuentran cercanas al límite inferior del umbral de pobreza extrema para los no usuarios, los que se posicionan justo por encima del umbral de pobreza extrema (+/- 0.3 desviaciones estándar del umbral de pobreza extrema del SISFOH).

Así, el marco muestral para la selección de los adultos mayores que conformaron la muestra de evaluación consideró a la población adulta mayor en el rango de 65 a 80³ años que cumplían los criterios de elegibilidad del Programa⁴ (definidos al mes de agosto del 2012) y que se ubiquen dentro del rango de desviación estándar del umbral de pobreza extrema según el SISFOH, para garantizar la similitud de los grupos de tratamiento y control.

Para la evaluación de impacto del Programa se diseñó y ejecutó la Encuesta de Salud y Bienestar del Adulto Mayor (ESBAM). El Instituto Nacional de Estadística se encargó de

²Pensión 65 fue creado el 1° de enero de 2012. Se constituye sobre la base del Piloto de Asistencia Solidaria “Gratitud”.

³Residentes en los 12 departamentos censados en las dos primeras etapas del barrio censal del SISFOH, regiones que contaban con puntuación de pobreza cuando fue diseñado el estudio. No obstante, la mayor parte de la población objetivo residía en dichas regiones (70% de los usuarios de Pensión 65).

⁴Tener 65 años o más de edad; Condición socioeconómica Pobre Extrema (de acuerdo a los criterios del Sistema de Focalización de Hogares – SISFOH); No percibir pensión o subvención del sector público o privado, incluyendo el seguro social (EsSalud); No ser usuario de ningún programa social, con excepción del SIS, PRONAMA, Programas de Reparaciones a que hace referencia la Ley N°28592 (que crea el Plan Integral de Reparaciones).



recoger la línea de base entre noviembre y diciembre de 2012 y la línea de seguimiento entre julio y octubre de 2015. Esta muestra contempló solo 12 departamentos, porque al momento del diseño de la evaluación no se contaba con información suficiente del SISFOH para los demás departamentos del país. La muestra de la línea de base fue de 4,031 adultos mayores que vivían en 3,031 hogares, de los cuales 64% fueron asignados como grupo de tratamiento⁵. En

la línea de seguimiento se visitó a los mismos adultos mayores, pero se tuvo una atrición de alrededor de 5%. La evaluación de los impactos del programa Pensión 65 se llevó a cabo durante el primer semestre del año 2016, a través de una consultoría supervisada por la DCGP del MEF y auspiciada por el Proyecto "Fortalecimiento del Sistema Nacional Presupuestario en los tres niveles de gobierno" de la Cooperación Alemana - GIZ⁶.

Tabla A1. Definiciones de la línea base de los hogares incluidos y excluidos del análisis

	Excluidos (A)	Incluidos (B)	Diferencia (C)=(A) (B)	P (valor para la prueba de igualdad) (D)
El ingreso equivalente por adulto	46.02 (8.65)	43.78 (2.11)	2.24 (8.91)	0.802
El ingreso equivalente por adulto excluyendo al adulto mayor	24.04 (8.82)	23.82 (2.15)	0.23 (9.07)	0.98
Gasto de los hogares equivalente por adulto	50.61 (8.52)	49.09 (2.06)	1.52 (8.76)	0.863
Gasto de los hogares en alimentos equivalente por adulto	39.12 (6.84)	36.07 (1.65)	3.05 (7.04)	0.666
Gasto de los hogares en no alimentos equivalente por adulto	11.5 (2.13)	13.02 (0.52)	-1.53 (2.19)	0.488
Tratamiento	0.69 (0.06)	0.64 (0.02)	0.05 (0.06)	0.44
Distancia al umbral	-0.12 (0.03)	-0.07 (0.01)	-0.05 (0.03)	0.059
El tamaño del hogar equivalente por adulto	2.89 (0.17)	2.9 (0.07)	-0.01 (0.19)	0.978
Edad del jefe de familia	68.68 (0.93)	68.78 (0.36)	-0.1 (1)	0.917
Jefe de familia casado	0.61 (0.63)	0.67 (0.01)	-0.06 (0.04)	0.092
Hombres como jefe de familia	0.77 (0.04)	0.78 (0.01)	0 (0.04)	0.932
Años de educación del jefe de familia	6.31 (0.43)	6.5 (0.17)	-0.2 (0.46)	0.674
Observaciones	389	2584		

Fuente: Cálculos de los autores

Nota: Los errores estándar agrupados a nivel de provincia entre paréntesis. Excluímos 58 hogares de la estimación en esta tabla porque su elegibilidad y estado de tratamiento no pudieron ser verificados

Resultados

Oferta laboral

Las pensiones disminuyeron la proporción de adultos mayores que trabajan por necesidad.

El programa ha logrado reducir en 4 puntos porcentuales (pp) la proporción de adultos mayores que trabajan por necesidad económica y de esta manera exponerse a trabajos forzosos. El trabajo remunerado se redujo en 9%. Por su parte, el ingreso laboral del hogar se redujo en 20%, aún cuando no disminuyó el número de horas trabajadas por un salario del adulto mayor, durante la semana previa.

Salud y bienestar

El programa redujo el nivel de depresión del adulto mayor.

El programa redujo la puntuación de la depresión en 9%, en el grupo de hogares usuarios. Como efecto secundario, el Programa ha mejorado la salud emocional y satisfacción general del adulto mayor con su vida, incrementando su sensación de contribución en 12% y la autovaloración de los adultos mayores en 7%.

No se evidencian cambios en la salud física, cognitiva ni en la autopercepción de la salud.

A tres años de la intervención, no se encuentran efectos del Programa en la salud física ni cognitiva, medidos a través de la hipertensión, ancho de cintura, índice de masa corporal y puntuación de la memoria. Asimismo, no se evidencian cambios en autopercepción de la salud y dificultad para desarrollar sus actividades diarias.

⁵Véase el Informe de Línea de Base (MEF y MIDIS, 2013) para mayor detalle en el proceso de selección muestral.

⁶II Etapa, implementada por la Cooperación Alemana - GIZ y la Cooperación Suiza - SECO.



Si bien el Programa realizó las coordinaciones para que sus usuarios contaran con Seguro Integral de Salud (SIS), no se encontraron efectos sobre el uso de los servicios de salud.

Ingresos y consumo

El programa incrementó el nivel de gasto promedio per cápita de los hogares.

Los hogares usuarios incrementaron su gasto mensual per cápita promedio en 40%, cifra equivalente a la transferencia per cápita que recibe el hogar por Pensión 65. El 66% de dicho incremento es destinado a la compra de alimentos y el 34% se destinó a otros gastos. De esta manera, el consumo sería el canal para aliviar la condición de vulnerabilidad a corto plazo y reducir la pobreza extrema de los hogares del adulto mayor.

En línea con lo esperado, se confirmó que los ingresos laborales del hogar –sin considerar al adulto mayor– no se modificaron, interpretándose así que la transferencia de Pensión 65 no ocasiona una reducción en la oferta laboral del resto de miembros del hogar.

A la vez, el ahorro del hogar no reportó cambios significativos, debido a que casi la totalidad de la pensión es destinada al consumo del hogar.

Efectos en los miembros que están dentro o fuera del hogar del usuario.

No se encontraron efectos sobre la asistencia escolar en los hogares donde habitan usuarios.

No se reportó incremento en la asistencia escolar de los miembros del hogar entre 3 y 18 años de edad. Asimismo, la composición del hogar no se vio alterada y no se encontraron efectos en la matrícula escolar. Esto puede deberse a la poca presencia de niños en edad escolar, pues el tamaño promedio del hogar donde vive al menos un adulto mayor es de 2.8 miembros.

Se incrementaron las transferencias de los hogares usuarios a personas que residen fuera del hogar.

La proporción de hogares con adultos mayores usuarios del programa, que realizaron transferencias a personas que residen fuera del hogar aumentó de 46% a 61%.

La presencia de un adulto mayor que recibe Pensión 65 no influyó en la recomposición del hogar.

Conclusiones

- Dados los efectos positivos del Programa, es conveniente su continuidad, pues ha contribuido a mejorar la seguridad económica del hogar del adulto mayor. Este efecto se ha dado a través del incremento del consumo (principalmente en alimentos), que es el principal destino de la subvención económica que reciben. Además, ha reducido la proporción de adultos mayores que trabajaban por necesidad económica, aunque esta proporción aún sigue siendo alta (mayor al 50%).
- Adicionalmente a la seguridad económica del adulto mayor usuario del programa, los resultados del estudio muestran que la pensión ha logrado mejorar su salud emocional e incrementar el consumo per cápita del hogar, convirtiéndose en un canal para reducir la pobreza

- extrema. Sin embargo, a diferencia de Pensión 65, otros programas que hacen entrega de pensiones no contributivas han logrado impactar permanentemente un incremento en la matrícula escolar (Duflo 2013), cambios en la composición del hogar (Hamoudi y Thomas 2014) y en la oferta laboral del resto de miembros del mismo. En ese sentido, se recomienda realizar una nueva medición para analizar la sostenibilidad de los efectos encontrados, su evolución en el tiempo y la aparición de nuevos efectos deseados o no deseados (reducción anticipada de la oferta laboral en edad de trabajar y/o disminución del ahorro) que dependan directamente de la afiliación del usuario al Programa.
- La ausencia de impactos en el uso de servicios de salud y en la salud física del adulto mayor, demuestran que es necesario fortalecer aún más las acciones de articulación intersectorial e intergubernamental para que los servicios complementarios a la subvención económica lleguen a los adultos mayores, especialmente a través de estrategias de promoción de la salud y atención primaria enfocadas en los usuarios. Es importante integrar a los adultos mayores en redes de apoyo de sus comunidades, las cuales son receptoras del apoyo brindado por el Programa.

Recomendaciones

El Programa Pensión 65 deberá fortalecer diversos aspectos relacionados a la implementación, operatividad y calidad del servicio, entre los que destacan:

- Incorporar un componente sobre gestión de finanzas personales / familiares para optimizar el uso de los nuevos ingresos y así fortalecer el efecto identificado de disminución de la proporción de adultos mayores que trabajan por necesidad.
- Incorporar acciones complementarias a favor de los usuarios del programa, orientadas a fortalecer su salud mental, contribuyendo así a fortalecer el efecto observado de reducción del nivel de depresión del adulto mayor tratado.
- Mantener las coordinaciones para que los usuarios del programa cuenten con SIS, y promover acciones complementarias para su asistencia a servicios de salud, promoviendo así mejoras en salud física.
- Incorporar en el programa un componente de promoción del ahorro, considerando que el estudio ha identificado que casi la totalidad de la pensión es destinada al consumo del hogar.
- Promover medidas de apoyo para la transferencia de los hogares usuarios a personas que residen fuera del hogar, en la medida que es un efecto del programa. Reforzar los procedimientos de verificación continua y
- actualización de la condición socioeconómica de los hogares, aspectos que determinan la condición de elegibilidad de los adultos mayores para el Programa. Esto evitará filtraciones y la alta proporción de los adultos mayores que dejan de ser usuarios por incumplimiento de la condición de pobreza extrema.