

**PRESUPUESTO POR RESULTADOS**

# **Evaluación de Programas Públicos**

**Evaluación de Diseño  
Subprograma  
Pensión a Adultos Mayores  
Ley 3728/2009**

**2015**



**TETĀ VIRU  
MOHENDAPY**  
MOTENONDEHA  
MINISTERIO DE  
**HACIENDA**

**TETĀ REKUÁI**  
**GOBIERNO NACIONAL**  
Jajapo ñande raperá ko'ága guive  
construyendo el futuro hoy

## Índice

<b>I. ANTECEDENTES</b> .....	2
Descripción General del Programa .....	2
<b>II. DISEÑO</b> .....	2
Diagnóstico .....	2
Objetivo.....	2
Tipos de Población.....	3
a) <b>Población Potencial</b> .....	3
b) <b>Población Objetivo</b> .....	3
c) <b>Beneficiarios efectivos</b> .....	4
<b>III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	6
<b>IV. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	7

---

### **PRESUPUESTO POR RESULTADOS (PPR)**

Estrategia de gestión cuyo objetivo es mejorar la eficiencia y eficacia del Gasto Público, promoviendo la transparencia en la gestión de las instituciones, a través de la utilización sistemática de la información de desempeño para la toma de decisiones.

### **EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS**

Proceso de recolección de información y análisis, que permite mejorar el diseño de los Programas Públicos, la planificación y los aspectos que hacen a la gestión del mismo, permitiendo contrastar si los objetivos establecidos fueron alcanzados y en que magnitud.

Facilita contar con una visión global e integradora para la toma de decisiones.

### **EVALUACIÓN DISEÑO**

Se refiere al estudio, apreciación o valoración que tiene por finalidad esencial proporcionar información significativa en torno a si el programa responde a los objetivos sectoriales y a la demanda de la población.

Con frecuencia consiste en un trabajo sistemático “de gabinete”, a través del cual un equipo de analistas/evaluadores valora la calidad y aplicabilidad del diseño del programa, para evaluar la consistencia de su formulación.

## PROGRAMA: PENSIONES DEL SECTOR NO CONTRIBUTIVO

### Objetivo de la Evaluación

El objetivo de la evaluación es analizar el diseño del Programa “Pensiones del Sector no Contributivo”, dependiente del Ministerio de Hacienda. El mismo se encarga de garantizar el otorgamiento de pensiones y subsidios a todo derechohabiente del sector no contributivo, mediante la gestión efectiva de políticas y programas de protección social, encaradas por el Estado paraguayo.

La evaluación realizada cubrió principalmente el periodo 2013-2014.

### I. ANTECEDENTES

#### Descripción General del Programa

El programa se encuentra gerenciado por la Dirección de Pensiones No Contributivas (DPNC) dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda. Dicha Dirección entró en funcionamiento oficialmente en septiembre de 2004 con la promulgación de la Ley N° 2345/2003<sup>1</sup>, que la desprendió administrativamente de la Dirección General de Jubilaciones.

Tiene a su cargo la administración y pago del sector no contributivo del Estado, según la siguiente clasificación:

- Veteranos de la Guerra del Chaco
- Herederos de Veteranos de la Guerra del Chaco
- Adultos Mayores<sup>2</sup> en situación de pobreza
- Pensionados graciabiles<sup>3</sup>
- Herederos de Policías y Militares fallecidos en acto de servicio

<sup>1</sup> “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público.”, del 24 de setiembre de 2003

<sup>2</sup> Personas cuya edad corresponde a 65 años cumplidos y más.

<sup>3</sup> Prestación monetaria que se otorga por ley, en cada caso en particular y con carácter alimentario, a favor de los descendientes económicamente necesitados de quien fuera funcionario o empleado público o que sin serlo hubiera prestado servicio distinguido y de mérito al país.

## II. DISEÑO

### Diagnóstico

El programa a nivel de diseño presenta el siguiente diagnóstico:

*“La Dirección de Pensiones no Contributivas viene realizando los pagos a veteranos y herederos, pagos de haberes atrasados, adultos mayores, subsidios y pagos de gastos de sepelio autorizados por resolución de la dirección, a través de pagos a domicilio, ventanilla y red bancaria. Así mismo, la Dirección de Pensiones no Contributivas implementa mecanismos de control y seguimiento, durante los calendarios de pagos mensuales, pagos fiscalizados en el interior del país. Verificaciones visuales a través de los medios de comunicación (exequias), visitas a los registros civiles, etc. Además se viene cumpliendo con los pagos de pensiones graciabiles otorgados por ley de la nación”<sup>4</sup>.*

Este diagnóstico no refleja la identificación de un problema, proceso que debe incluir el análisis del área de estudio, la población potencial, la población objetivo, áreas de influencia y otros factores que ayuden a determinar las capacidades de la institución y la línea de base del programa. Tal como se encuentra sólo abarca cuestiones que atañen a lo administrativo, no permitiendo mostrar el contexto del problema que se busca atacar mediante las acciones del programa, los involucrados y beneficiarios (su situación), su evolución en el tiempo y las variables e indicadores de resultado.

### Objetivo

El objetivo del programa es brindar servicios de gestión y pagos a veteranos, herederos, beneficiarios de pensiones graciabiles y de la

<sup>4</sup> Formulario de Fundamentación de Programas - SIAF

Ley 3728/09<sup>5</sup> de adultos mayores en situación de pobreza, en forma eficiente<sup>6</sup>.

Este se relaciona con las políticas priorizadas en el PPDS<sup>7</sup>, a las cuales se vincula este programa, puesto que a través de la misma se busca garantizar el acceso de las personas mayores a servicios de salud integrales y adecuados a sus necesidades, que garanticen una mejor calidad de vida en la vejez y la preservación de su funcionalidad y autonomía.

### Resultados Esperados

Respecto a los resultados esperados correspondientes a cada subprograma, faltaría incorporar en su formulación informaciones sobre los beneficiarios tales como: género, beneficiarios, edades, lugar, periodo.

Así también es importante que el cumplimiento de los resultados propuestos sean cuantificable, de lo contrario solo son simples expresiones de deseo, sin utilidad real a la hora de organizar las acciones a realizar y la asignación de recursos.

### Tipos de Población

#### a) Población Potencial

Entre las diversas acciones que realiza el programa, la considerada estratégica es la de Pensiones a los adultos mayores de 65 años de edad en situación de pobreza. Según datos proporcionados por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), el país cuenta con 189.523 adultos mayores en situación de pobreza al año 2014, hacia los cuales apunta el programa.

Las demás intervenciones que realiza el programa determinan que la cantidad de la población potencial es igual a la población objetivo.

<sup>5</sup> Ley que establece el derecho a la Pensión Alimentaria para las Personas Mayores en situación de Pobreza

<sup>6</sup> Eficiencia indica en qué medida se han realizado las actividades a tiempo y al menor costo para producir los componentes.

<sup>7</sup> Política Pública para el Desarrollo Social, Paraguay para Todos y Todas

#### b) Población Objetivo

Se ha visto que la población potencial es correspondiente a la población objetivo del programa, en ese aspecto se ha identificado 4 grupos:

*Adultos Mayores en Situación de Pobreza:*

Donde los requisitos para acceder a los beneficios son:

- Tener sesenta y cinco años (65) de edad cumplidos o más
- Ser de Nacionalidad paraguaya natural
- Fijar domicilio en el territorio paraguayo
- Contar con la aplicación de la ficha de hogar de cuyo resultado surja el rango de ICV<sup>8</sup> que lo califique en situación de pobreza y lo habilite como beneficiario del subsidio
- No poseer deudas con el Estado
- No percibir cualquier beneficio económico en el ámbito de la Seguridad Social (Seguro social, no incluye seguro médico), no percibir ingresos provenientes del Sector Público o Privado, tales como sueldo, jubilaciones, pensiones, transferencias condicionadas, o cualquier otro tipo de remuneraciones provenientes de estos sectores.
- Aceptar las obligaciones establecidas en la Ley y su Reglamento con motivo del otorgamiento de la pensión en carácter de subsidio.
- No estar en cumplimiento o tener pendiente de cumplimiento sentencia condenatoria firme y ejecutoriada.

*Veteranos y Herederos de la Guerra del Chaco:*

Constituidos por los Veteranos combatientes, por los Veteranos de todas las armas, y otros.

Las condiciones para el pago de la pensión se encuentran estipuladas por ley, motivo por el

<sup>8</sup> Índice de Calidad de Vida

cual, todas aquellas personas que reúnan los requisitos son los beneficiarios objetivos del Programa.

*Herederos de Militares y Policías fallecidos en Acción:*

Al igual que el anterior, se considera como población objetivo a todos los Herederos de Militares y Policías Fallecidos en Acción, que asciende a 881 personas al 2014, según antecedentes presentados.

*Beneficiarios de las Pensiones Graciables:*

Son todas aquellas personas que prestan o han prestado significativos y perdurables servicios al país; también aquellas que se han destacado de manera relevante en actividades científicas, artísticas, deportivas o culturales, susceptibles de ser certificadas mediante documentos fehacientes.

Además se menciona, que son otorgadas por el Estado paraguayo, y son concedidas exclusivamente por Ley. El Programa Pensiones no Contributivas, no tiene injerencia en su otorgamiento, se encarga exclusivamente del pago de los otorgamientos concedidos por el Congreso Nacional.

A continuación se presenta un cuadro resumen de la población objetivo según área de intervención:

Población Objetivo	Cantidad 2013	Cantidad 2014	Cantidad 2015
Adultos Mayores	189.573	189.573	189.573
Hijos Discapacitados	1.396	1.505	1.557
Pensiones Graciables	520	532	512
Viudas de veteranos	9.600	8.613	7.887
Veteranos, Militares y Policías fallecidos en acción	831	881	945
Veteranos y Lisiados	963	638	505

*Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera*

### c) Beneficiarios efectivos<sup>9</sup>

El programa ha tenido una cantidad de beneficiarios, cuyo número se ha incrementado en los últimos años a excepción del grupo Viudas y Veteranos, que por la naturaleza que presenta esta población, la misma va disminuyendo. El total de beneficiarios del programa al 2014 correspondió a 138.329 personas, cuya desagregación se presenta en el gráfico siguiente:



Se observa que no se ha incluido a la población de adultos mayores, puesto que representan números mayores al promedio. Es así, que en el cuadro siguiente se muestran los beneficiarios correspondientes a este grupo:

Población Beneficiaria	Cantidad 2013	Cantidad 2014	Planificado 2015
Adultos Mayores	88.420	126.340	170.000

*Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera*

### Recursos Financieros

Pensiones del Sector no Contributivo se encuentra financiado exclusivamente por Recursos del Tesoro Público (FF10), los mismos están distribuidos en tres grupos de gastos, 800 Transferencias, 200 Servicios no Personales y 500 Inversión Física.

La mayor cantidad de Recursos se encuentran en el grupo de gastos Transferencias (99%), cuya programación es coherente con el objetivo del programa.

<sup>9</sup> Es toda población quienes reciben los bienes y/o servicios que entrega el programa.

**Indicadores de Desempeño**

El programa cuenta con indicadores de desempeño desde el año 2014, los cuales servirán para medir, la calidad del gasto del programa y la pertinencia de la entrega de los servicios, los mismos se observan en el siguiente cuadro.

Además, como el programa por su naturaleza, posee muchos procesos, es necesaria la incorporación de Indicadores que midan y reflejen la eficiencia y calidad de los mismos.

<i>Indicadores</i>	<i>Fórmula de Cálculo</i>
<i>Economía/ Proceso</i>	
<b>Recursos Financieros ejecutados a diciembre del año t, respecto a lo asignado en enero del año t</b>	(Total de Recursos Financieros ejecutados en el año t/Recursos Financieros Otorgados en enero del año t) * 100
<i>Economía/ Proceso</i>	
<b>Recursos Financieros ejecutados a diciembre del año t, respecto a lo asignado en diciembre del año t</b>	(Total de Recursos Financieros ejecutados a diciembre del año t/Recursos Financieros otorgados a diciembre del año t) * 100
<i>Eficacia/ Producto</i>	
<b>Porcentaje de adultos mayores que perciben pensión según la Ley N° 3728/09 en relación al total de adultos mayores en situación de pobreza del país</b>	(Cantidad de adultos mayores que perciben pensión según la Ley N ° 3728/09/Cantidad total de adultos mayores en situación de pobreza del país)*100
<i>Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera</i>	

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Dirección de Pensiones No Contributivas lleva a cabo labores de gran importancia a nivel nacional, pues da una mirada social a los sujetos de derecho con sus particularidades sociales y regionales emprendiendo acciones interinstitucionales para el otorgamiento de las pensiones, facilitando los procesos y buscando calidad en los servicios que prestan. En ese sentido, de acuerdo a los resultados de los aspectos evaluados en el presente informe, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones:

- En primer lugar, de manera a fortalecer la planificación del programa, se debería incorporar una herramienta de planificación que permita ordenar, conducir y orientar las acciones hacia el cumplimiento de la finalidad del programa. Con esto, la definición clara del objetivo permitirá definir si el programa está orientado sólo y exclusivamente a funcionar como una operadora de pagos o sería necesaria la implementación de otras intervenciones que contribuyan en mayor medida a objetivos del Plan de Gobierno.
  - En cuanto al diagnóstico, no se identifica la problemática que se desea solucionar. Además sería factible la descripción de la línea de base desde donde parte el programa, esto servirá como variable de comparación para determinar posteriormente el impacto del programa.
- En cuanto a las poblaciones objetivo y beneficiario vinculado a cada intervención:
    - 1- *Adultos mayores*: para la selección de los mismos se han ceñido bajo criterios técnicos, por lo que se recomienda que se sigan manteniendo esos criterios e informar sobre los mismos a través de medios masivos de comunicación y en la página web para conocimiento público.
    - 2- *Herederos de Policías y Militares Fallecidos en Acción y veteranos y herederos*: Existe normativa legal, para su otorgamiento, la población beneficiaria se encuentra explícita.
  - Si bien el programa tiene construidos indicadores de desempeño que permiten la medición de su gestión, sería pertinente la incorporación de otros que sirvan para la medición de resultados y de calidad, los cuales son importantes para visualizar el avance en los objetivos, por ejemplo satisfacción de los ciudadanos beneficiados, tiempo de respuesta para los pagos etc.

•

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- Antecedentes del Programa Presupuestario “Pensión del Sector No Contributivo Exp. SIME N° 59.180/14 del Ministerio de Hacienda.
- Ficha técnica Plan Operativo Anual de los Ejercicios Fiscales 2012/ 2013.
- Ley N° 431 1973 “Que instituye honores y establece privilegios y pensiones a favor de veteranos de la Guerra del Chaco”
- Ley N° 3728/09 “Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza”.
- Balance Anual de Gestión Pública /SIME N°447/2013
- Manual 42 de la CEPAL sobre la Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Pag. 23 y 24
- Manual 45 de la CEPAL sobre de Indicadores de Desempeño.

**Coordinación General**

**Dirección General de Presupuesto**

*Oscar Lovera*

**Difusión**

**Unidad Técnica y de Difusión**

*Elba Mencia*

**Coordinación**

**Coordinación de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público**

*Teodora Recalde*

**Supervisión y Edición**

**Departamento de Evaluación del Gasto Público**

*Montserrat Díaz*

**Evaluación**

**Departamento de Evaluación del Gasto Público**

*Elvira Pereira*

**Dirección General de Presupuesto**  
**Subsecretaría de Estado de Administración Financiera**  
**Ministerio de Hacienda**

[www.hacienda.com.py](http://www.hacienda.com.py)  
[dpg@hacienda.gov.py](mailto:dpg@hacienda.gov.py)  
Chile 252 e/ Palma y Pte. Franco  
(595-21) 443-291

