

# PANES: Focalización e Impacto\*

Fernando Borraz  
Universidad de Montevideo  
Prudencio de Pena 2440  
Montevideo  
Uruguay  
Tel: (598-2) 707- 4461 x 338  
fborraz@um.edu.uy

Nicolás González  
Universidad de Montevideo  
Prudencio de Pena 2440  
Montevideo  
Uruguay  
Tel: (598-99) 480-6210  
ngonzalez@um.edu.uy

---

\* Agradecemos los comentarios recibidos de Verónica Amarante y Andrea Vigorito. Cualquier error es de responsabilidad exclusiva de los autores.

## Resumen

El objetivo de esta investigación es cuantificar la eficiencia en la focalización del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Nacional (PANES) implementado en Uruguay entre el 2005 y 2007, y determinar su impacto en aspectos relevantes como la asistencia a centro de enseñanza, el trabajo infantil, y la oferta de trabajo. Para este análisis se utilizó información públicamente disponible, en particular, la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA 2006) y la Encuesta Continua de Hogares (ECH 2007).

Los resultados obtenidos muestran que en el 2007 un 27% de los hogares de Montevideo y del interior urbano que cumplieron con los requisitos para estar en el PANES, no lograron ingresar a dicho programa. Adicionalmente, menos del 2% de los hogares que no cumplían los criterios de elegibilidad establecidos, reciben beneficios del programa. Si bien esto permite concluir que en la práctica el grado de focalización del programa no fue alto, los indicadores de focalización presentan una notoria mejoría al compararlos con los del 2006. Además, no se observa discontinuidad entorno los umbrales determinados en las diferentes regiones para acceder al plan. Esto inválida la aplicación de la metodología de discontinuidad de la regresión para evaluar el impacto del plan.

En relación a la evaluación, las estimaciones realizadas mediante el estimador propensity score matching evidencian que el PANES no ha tenido un efecto significativo en la asistencia escolar y en el trabajo infantil, aunque este último no fue un objetivo específico del plan. Sin embargo, se detectan efectos adversos en la oferta laboral en lo que respecta a las horas trabajadas para hombres y mujeres del interior urbano. Cuantitativamente, para esta zona se observa una reducción del orden del **1,4%** en las horas trabajadas de los hombres y una reducción del **8%** en las horas trabajadas de las mujeres, que participaron en el PANES. Es de destacar que los efectos en la oferta laboral se observan únicamente en las horas trabajadas y no en la participación laboral, y son cuantitativamente menores. Para **Montevideo** no se observan efectos en la oferta laboral, y en el **interior rural** se constatan indicios de efectos adversos en las horas trabajadas y un aumento de la informalidad aunque no de magnitud.

Este resultado de ausencia de efectos cuantitativamente importantes del PANES no es sorprendente pues podemos calificar al mismo como un programa híbrido entre aquellos que buscar apoyar la alimentación y necesidades básicas de las personas, y los que

buscar potenciar su nivel de capital humano. Si bien en su ley de creación se encuentran comprendidas las condiciones que deben cumplir los beneficiarios, en la práctica, los mecanismos de control no parecerían haber sido eficaces, lo cual es consistente con los resultados obtenidos sobre la asistencia escolar.

Finalmente, concluimos que si bien el PANES tuvo el propósito de solucionar problemas serios que tiene la sociedad uruguaya como la indigencia y pobreza extrema, su resolución fue parcial, debido a que se abordaron conjuntamente y en un plan de corto plazo, multiplicidad de aspectos como empleo, asistencia escolar, salud, etc que son difíciles de resolver de manera conjunta. Si bien en el esquema de las políticas de transferencia condicionada a nivel regional se abordan varios aspectos en forma conjunta, estas se centran en un aspecto, generalmente “la acumulación de capital humano”, considerado relevante para eliminar la pobreza intergeneracional.

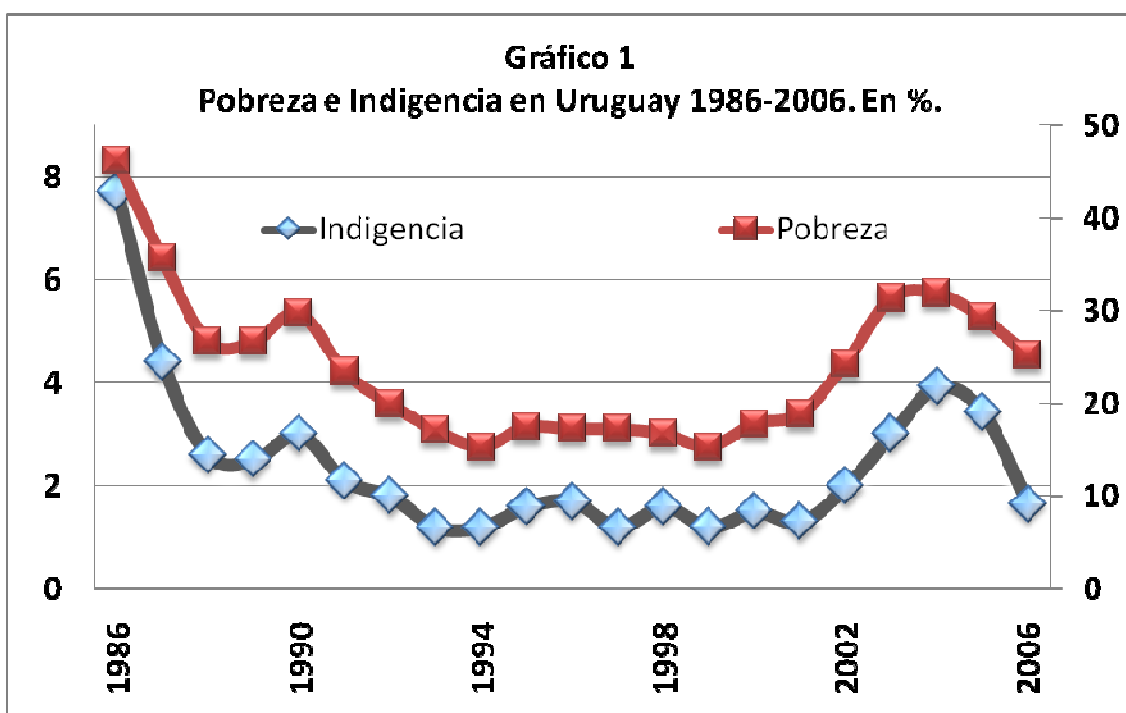
Por lo tanto recomendamos que las políticas sociales se enfoquen, mediante una mejor focalización, en un aspecto (asistencia escolar o trabajo infantil) de esta realidad compleja, a efectos de obtener mejores resultados y de este modo una asignación más eficiente del gasto público social.

## I. Introducción

Desde la década de los noventa, los programas de transferencia monetaria condicionada a contrapartidas (o contraprestaciones), se han convertido en una de las principales herramientas de protección social en la mayoría de los países Latinoamericanos y del Caribe. Esto ha sido a pesar de las diversas realidades políticas y socioeconómicas que dichos países presentan. Con diseños prácticamente similares, estos programas apuntan a aliviar la pobreza en el corto plazo e incrementar la inversión en capital humano de las familias en el largo plazo, con la finalidad de disminuir la pobreza intergeneracional, procurando evitar impactar negativamente la participación en el mercado laboral.

Estos programas tienen su origen en la nueva corriente de políticas sociales basadas en la administración o gestión del riesgo social (Rawling, 2002). Conceptualmente, son políticas que se fundamentan en la idea de una sociedad que se encuentra expuesta a diversos riesgos provenientes de distintas fuentes. En este contexto, los sectores pobres presentan una mayor exposición a estos riesgos, en comparación con otros grupos, por tener menor acceso o directamente ser excluidos de instituciones que administran los riesgos con mayor eficacia y por evidenciar una menor acumulación de capital humano.

En Uruguay, el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) surge en el 2005 con motivo de atender la situación de elevada pobreza e indigencia evidenciada en los indicadores relevados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) al respecto. Si bien la incidencia de la pobreza y la indigencia crecieron abruptamente como consecuencia de la crisis económica del 2002, es de destacar que no es la primera vez que estos indicadores registran valores elevados (ver Gráfica 1).



Fuente: Amarante y Vigorito (2006) y Beltrami (2002).

Sin embargo, en este último período se profundizaron algunos fenómenos, como la “infantilización de la pobreza”, y se intensificaron otros como la “severidad de la pobreza” y la “transformación de la indigencia en un fenómeno visible” (De Armas, 2004). Adicionalmente, considerando el período 1987-2002, en el año 2002 los indicadores de distribución del ingreso registran el mayor nivel de concentración (Bucheli y Furtado, 2004). La mayor desigualdad se asocia, principalmente, a los cambios ocurridos en el mercado de trabajo a partir de la década de los noventa, de los que cabe destacar el incremento de la brecha salarial según nivel educativo. Entre las posibles explicaciones de esta mayor desigualdad pueden mencionarse la creciente apertura comercial del país, progreso tecnológico, etc.

Estas transformaciones contribuyeron a lo que se entiende por pobreza inercial o estructural, y a la pobreza crónica, es decir, personas que registran necesidades básicas insatisfechas. Por lo cual, al estado de “Emergencia Social” no solo se llegó por el crecimiento de la pobreza y la indigencia, sino también por el aumento de las dificultades que plantea el nuevo escenario para superarlas.

El PANES podría plantearse como una primera experiencia enfocada a mitigar, y en lo posible, a erradicar situaciones de pobreza extrema en Uruguay. A diferencia de las experiencias de políticas sociales en América Latina, en donde los planes tienen una

maduración no menor a tres años a efectos de lograr la autosuficiencia de los beneficiarios, el PANES tiene una vigencia de dos años a partir de la promulgación de la ley de creación.<sup>1</sup> Por lo tanto, su evaluación representa un componente esencial del mismo ya que puede contribuir en futuras experiencias a una asignación más eficiente de los limitados recursos fiscales.

A partir de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) del año 2006 y de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del 2007, y otras fuentes de información públicamente disponibles, esta investigación analiza el grado de efectividad en la focalización del PANES y realiza una evaluación del impacto del plan. Se estudia el grado en que el plan efectivamente logró llegar a la población objetivo y se analiza el impacto del mismo en la asistencia a centros de enseñanza, variable que perseguía afectar, así como también sobre otras variables que pueden ser afectadas indirectamente por el plan, como el trabajo infantil y la participación en el mercado laboral. Si bien no aparece mencionado en documentos del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) sobre el PANES, un posible impacto favorable del plan es la reducción en el trabajo infantil y un posible efecto negativo es el desaliento en la oferta de trabajo de aquellos hogares que reciben ayuda del programa.

A pesar de que las encuestas de hogares elaboradas por el INE no son fuentes específicamente creadas para recabar información sobre diversos aspectos del PANES, tienen la ventaja sobre la información del MIDES de no generar incentivos a adoptar conductas estratégicas en pos de obtener la prestación monetaria. Así por ejemplo en los registros del PANES (que no son de acceso público), las personas que responden tienen mayores incentivos a subdeclarar sus ingresos a efectos de aumentar la probabilidad de ser aceptados en el programa y recibir el beneficio. Por lo tanto, este trabajo debe ser considerado como un complemento de otros estudios realizados que buscan determinar el impacto del plan.

Dada la imposibilidad de realizar experimentos naturales para evaluar el impacto de esta política social, se deben emplear métodos de evaluación cuasi-experimentales como el Regresión Discontinuidad (RD) y el Propensity Score Matching (PSM). La utilización del método de RD requiere la aplicación rigurosa de los criterios de elegibilidad: Índice de

---

<sup>1</sup> Una vez finalizado el PANES es sustituido por el Plan de Equidad. Este último se encuentra más enfocado al incremento de la inversión en capital humano de los beneficiarios.

Carencias Críticas (ICC) y límite superior de ingreso per cápita. Es decir, únicamente los hogares con un ICC mayor al umbral establecido por la autoridad encargada del diseño del plan (en este caso el MIDES), y que presenten un ingreso per cápita inferior al valor determinado por ley, pudieron acceder al programa. Si estos criterios se cumplen en la práctica, en la muestra deberíamos observar una discontinuidad en la probabilidad de recibir el tratamiento entorno al punto de corte establecido para el ICC.

Los resultados obtenidos<sup>2</sup> muestran que un 27% de los hogares de Montevideo y del interior urbano que cumplieron con los requisitos para estar en el PANES, no lograron ingresar a dicho programa en el 2007. Adicionalmente, menos del 2% de los hogares que no cumplieron los requisitos establecidos reciben beneficios de ingreso ciudadano. Estos resultados muestran una mejoría al compararlos con los valores registrados para el 2006. Si bien estas cifras de focalización son similares a las encontradas en la aplicación de otros planes en la región (Rawlings, 2005 y CEPAL, 2006), concluimos que en la práctica el grado de focalización del programa en Uruguay no es alto dadas las menores dificultades existentes para acceder a la población objetivo por tratarse de un país con única lengua, cultura, y sin accidentes geográficos. Finalmente, no se observa discontinuidad entorno a los umbrales de acceso al programa, y por lo tanto, desde un punto de vista metodológico no es posible aplicar la técnica de RD a efectos de evaluar el plan. Una de las razones por las cuales no se observa la discontinuidad, podrían ser consecuencia de reagrupamientos, es decir, personas que eran elegibles en una primera instancia pero que luego dejaron de serlo por cambios en su nivel socio económico, o simplemente por cambios en los umbrales establecidos. Para probar dicha hipótesis recalculamos la focalización usando datos del primer trimestre del 2006 en donde la ocurrencia de re-agrupamientos tiene la menor probabilidad de ocurrencia y los resultados no cambian substancialmente.

Las razones del no cumplimiento del umbral deben ser objeto de futuras investigaciones y pueden incluir entre otras: falta de comunicación apropiada del MIDES para transmitir a un grupo importante de hogares que califican a los beneficios del programa, falta de interés de los hogares en participar por el riesgo a quedar estigmatizados en la sociedad, dificultades administrativas y operativas del MIDES para determinar efectivamente la

---

<sup>2</sup> Para obtener los códigos en STATA utilizados en las estimaciones contactar a los autores.

condición socio-económica de los postulantes, bajo valor de los beneficios del PANES, etc.

En cuanto a la evaluación, las estimaciones muestran que el PANES no ha tenido un efecto significativo en la asistencia escolar y en el trabajo infantil, aunque este último no fue un objetivo específico del plan. Sin embargo, se detectan efectos adversos en la oferta laboral en lo que respecta a las horas trabajadas para hombres y mujeres del **interior urbano** en donde se concentra el 70% de los beneficiarios.

Este resultado de ausencia de efectos cuantitativamente importantes del PANES no es sorprendente pues podemos calificar al PANES como un programa híbrido entre aquellos que buscar apoyar la alimentación y necesidades básicas de las personas y los que buscar potenciar su nivel de capital humano. Si bien en la ley de creación se encuentran comprendidas las condiciones que deben cumplir los beneficiarios, en la práctica, los mecanismos de control no parecían haber sido eficaces, lo cual es consistente con los resultados obtenidos sobre la asistencia escolar.

## II. EI PANES

El PANES puede definirse como un conjunto de medidas o programas de carácter transitorio que apuntaron a paliar la situación de emergencia social evidenciada en los indicadores de pobreza e indigencia elaborados por el INE (metodología 2002). Por tal motivo buscó focalizarse en el primer quintil de pobres, que representa al 8% de la población total del país, de los cuales la mitad son indigentes. En su mayoría son personas en situación de pobreza estructural, es decir, personas con necesidades básicas insatisfechas y socialmente marginadas.

Para mitigar la pobreza extrema, la nueva corriente de políticas de protección social adopta un esquema donde se prioriza cubrir las necesidades básicas de la población en situación de indigencia en el corto plazo, a través de transferencias de dinero y/o especies condicionada al cumplimiento de contraprestaciones por parte de los beneficiarios. En éste esquema, la prestación actúa como un incentivo a la acumulación de capital humano, elemento que contribuye al fortalecimiento de la capacidad para superar situaciones de pobreza en el mediano plazo.

La exigencia de contraprestaciones, como la asistencia a centros de enseñanza y la realización de controles médicos, ayudan a internalizar las externalidades positivas de la educación y la salud de los niños, que de otro modo no serían capturadas. Adicionalmente, tiene que existir suficiente oferta, y en condiciones adecuadas, para absorber el incremento en la demanda de educación y salud que se produciría como consecuencia de la implementación de este tipo de política social. En algunos casos, además de incluir el componente monetario que afectan la demanda, se incluyen elementos para incrementar la capacidad y calidad de la oferta, de modo que el cumplimiento de las nuevas obligaciones pueda ser exigible en la práctica.

En lo que respecta al PANES se implementó, parcialmente, el enfoque predominante en la región (política de transferencia condicionada). En primer lugar, se elaboraron programas de transferencia en dinero y en especies que apuntan a reducir la pobreza extrema en el corto plazo. Por otro lado, se plantearon herramientas para la superación del estado de pobreza e indigencia en el mediano y largo plazo, lo cual representaría un objetivo ambicioso para un plan de carácter transitorio. Si bien se estableció la exigencia de contraprestaciones para el plan en su conjunto, en la práctica parecería haber sido

solo un requisito de forma pues fue escaso su nivel de cumplimiento (Amarante, Macondra, Vigorito, y Arim, 2007). No obstante, el PANES nunca se definió explícitamente como una política de transferencia condicionada.

El origen del plan está vinculado directamente al ascenso al gobierno del partido político “Frente Amplio”, el 1 de marzo del 2005 cuyo programa partidario preveía la elaboración del mismo. El primer paso fue la creación del MIDES por medio de la Ley N° 17.866 del 21 de marzo del 2005, que asigna al nuevo organismo la potestad de implementar las acciones necesarias para el cumplimiento del PANES, a través del Artículo 9°, literal F. El 20 de mayo de 2005, se promulga la Ley N° 17.869, correspondiente a la creación e instrumentación de este último.

#### » Duración y Tácticas de Salida

La duración del plan se estipuló en 2 años a partir de la promulgación de la Ley N° 17.869. La transferencia en dinero es retroactiva a la fecha de presentación de los hogares en el MIDES para tramitar su inscripción al PANES. La mayoría de las experiencias de políticas sociales en la región y en América Central, establecen una duración mínima de 3 años aproximadamente. Este aspecto ha sido objeto de diversas críticas debido a que en algunos casos no se cubre el tiempo necesario para que los beneficiarios logren la autosuficiencia en una etapa posterior al plan<sup>3</sup>. El cuestionamiento llevó a la extensión, en determinados países, de la duración de los programas. Un ejemplo es *Progresas* en México, actualmente *Oportunidades*, donde las personas que continúan en situación de pobreza extrema después de tres años prosiguen en el programa.

Por otro lado, son cuestionados los programas con duraciones prologadas debido a que podrían crear el efecto no deseado de dependencia del beneficiario respecto a la prestación. Adicionalmente, un programa extenso podría incentivar la adopción de comportamientos estratégicos (aumento de la informalidad y subdeclaración del ingreso), para obtener y permanecer con el beneficio. Por tal motivo, en algunos programas de la región la transferencia se fija en forma decreciente respecto al tiempo.

---

<sup>3</sup> En el caso de las mujeres embarazadas pertenecientes a una zona de contexto crítico deberían permanecer en el programa por seis años, aproximadamente, para cubrir el embarazo y fomentar el desarrollo saludable del hijo durante las edades más vulnerables.

La duración del plan es relativa a la situación particular de cada beneficiario. Cuanta más heterogénea es la población objetivo, es decir, mayores diferencias en los niveles de desarrollo o condiciones de vida, más difícil es establecer una duración común a todos los beneficiarios.

Estos argumentos podrían de manifiesto la importancia de incluir tácticas de salida en las políticas de transferencia a modo de fortalecer la capacidad del beneficiario para superar su condición de pobreza, y su vez, aportar la noción del carácter no permanente de la ayuda. Una herramienta utilizada en las tácticas de salida, es la recalificación de la población beneficiaria después de transcurrido una parte considerable del plan para analizar su grado de elegibilidad.

En ese sentido, uno de los instrumentos del PANES fue “Rutas de Salida”, que consistió en actividades semestrales que procuraban aportar elementos que facilitaran la reinserción laboral de los hogares beneficiarios y otras herramientas para su desarrollo. Si bien el programa fue de carácter obligatorio para las personas seleccionadas, careció de una cobertura amplia (13.475 participantes)<sup>4</sup>.

#### » Formas de Inclusión o de Ingreso al PANES

De acuerdo a lo establecido por Ley, y en relación a los criterios adoptados por el MIDES, existieron 2 formas de inclusión de hogares en el PANES a efectos de percibir ingreso ciudadano:

1) La inclusión voluntaria de personas que acreditaron las condiciones establecidas para acceder al plan de acuerdo al artículo 6º de la Ley N° 17.869. Los postulantes que querían acceder al plan debían realizar la solicitud en el Banco de Previsión Social (BPS) o ante cualquiera de sus dependencias, o en el MIDES. En el formulario de inscripción (formulario de inscripción F1), el solicitante debía declarar el número de integrantes del hogar y los ingresos que cada uno percibe por todo concepto. A los efectos de computar el ingreso del hogar no se consideró las asignaciones familiares, canastas de alimentos y

---

<sup>4</sup> [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

prestaciones por invalidez y vejez. Al ingreso declarado por cada integrante se lo comparó con los registros administrativos del Banco de Previsión Social (BPS), eligiéndose el máximo entre los dos. Se calculó el ingreso promedio por persona y se lo comparó con \$ 1.300 que representaba, a marzo de 2005, el límite superior para ingresar al plan. El solicitante podía ser un miembro mayor de edad del hogar, excepto en los casos donde no había mayores pero existían menores responsables de niños en el hogar.

Posteriormente a la inscripción, los hogares cuyo ingreso per capita no superaba el límite superior establecido por ley, fueron visitados por personal del MIDES para verificar las condiciones de vida del solicitante (formulario de visita F2). En base a la información de este formulario se calculó el Índice de Carencias Críticas (ICC) del hogar postulante. Si el ICC del hogar superaba determinado puntaje establecido por las autoridades, el hogar accedía al beneficio. En última instancia el Ministerio podía aceptar o rechazar el ingreso al plan.

2) La inclusión de beneficiarios por parte del MIDES a través del relevamiento realizado en determinadas zonas carenciadas. Este criterio apunta a la ubicación de las zonas geográficas -o locaciones- donde se encontraba la población objetivo del plan. En el caso de Montevideo, el Observatorio de la Inclusión Social identificó 12 barrios donde se encuentra el 75% de la indigencia en la capital.<sup>5</sup> Para el interior del país se utilizó la Encuesta Continua de Hogares y un estudio de la talla de escolares, realizado por la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República. En estas zonas, equipos del PANES realizaron el relevamiento de la información necesaria (formulario F1 y F2), para incluir a los hogares que cumplieron con las condiciones enunciadas en la ley y cuyo ICC superaba el umbral establecido en esa zona.

#### » Los Programas

El PANES estaba constituido por un conjunto de programas:

- Plan Alimentario Nacional (PAN)
- Programa Emergencia Sanitaria
- Programa de Ingreso Ciudadano
- Programa de Educación en Contextos Críticos

---

<sup>5</sup> Manga Rural, Cerro Norte, Casavalle, Tomkinson, Borro, La Paloma, Casabó, Bella Italia, Jardines del Hipódromo, Villa García, Bañados de Carrasco y Piedras Blancas.

- Programa de Empleo Transitorio
- Programa Asentamientos Precarios y Pensiones
- Programa Alojamiento a las Personas en Situación de Calle
- Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay (No incluidos en la Ley).

Una parte importante de los programas se enfocaron en incrementar el nivel demandado de educación y salud. Por otro lado, se procuró elevar la calidad de la oferta de enseñanza y atención médica, a través del apoyo educativo a zonas de contexto crítico y mejoramiento de los servicios de salud pública.

Un segundo bloque de programas de alimentación y vivienda fueron destinados a elevar las condiciones de vida de los beneficiarios. En relación a la vivienda, se otorgaron materiales de construcción a personas pertenecientes a asentamientos irregulares. El plan de alimentación es una transferencia en especie, destinada a hogares que presenten niños y embarazadas. La transferencia puede variar entre \$300, \$400, \$600 y \$800, dependiendo del número de menores y embarazadas en el hogar<sup>6</sup>.

Finalmente, el programa Trabajo por Uruguay promovió la reinserción en el mercado de trabajo. La inscripción es voluntaria, y la selección fue por sorteo. El programa consistió en realizar una actividad laboral a cambio de 2 ingresos ciudadanos. El número de participantes fue reducido (10.748 cupos laborales)<sup>7</sup>.

La principal herramienta del PANES fue el Ingreso Ciudadano, cuya instrumentación se encuentra comprendida en el Ley 17.869 y Decreto Reglamentario N° 176/005. La forma de implementación de los demás programas no se encuentra incluida en ninguna ley. Esto representaría una dificultad para su instrumentación y posterior evaluación, debido a que no hay parámetros establecidos sobre cómo se implementó la ayuda y cómo fueron los criterios de selección de los destinatarios de la misma.

---

<sup>6</sup> Información provista por el MIDES.

<sup>7</sup> Información extraída de [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy).

## » El Ingreso Ciudadano

El Ingreso Ciudadano es una prestación en dinero por hogar equivalente al valor de la Base de Prestaciones y Contribuciones<sup>8</sup>. El monto de la prestación se percibe mensualmente y se actualiza cuatrimestralmente según el Índice de Precios al Consumo (IPC). El plazo en que los hogares recibieron el beneficio del Ingreso Ciudadano fue de dos años a partir de la fecha de promulgación de la ley, con carácter retroactivo a partir de la fecha de presentación. El monto no es transferible, embargable y no se puede constituir como garantía de obligaciones, ni tampoco puede ser afectado por retenciones ni aun de naturaleza alimentaria. Además, se consideró los hogares tanto unipersonales como pluripersonales, unidos o no por lazo de parentesco.

El BPS fue el organismo encargado de pagar la prestación al beneficiario. El pago era suspendido por incumplimiento sin justificación de las contrapartidas o en caso de que fuera modificado el artículo 6° sobre las condiciones para obtener el beneficio. De acuerdo a la información pública ocurrió una modificación en las condiciones, puntualmente, en el cálculo del ICC que fue cambiado en setiembre del 2005. Esta modificación generó la inclusión de beneficiarios y la exclusión de un número reducido de beneficiarios (Amarante, Arim y Vigorito, 2005).

## » Cobertura, erogaciones y fuentes de financiamiento

Los mecanismos de inclusión deben diseñarse en orden de maximizar la cobertura sujeto a los recursos fiscales o al presupuesto planificado por las autoridades. El PANES se financió directamente de Rentas Generales. Las erogaciones totales previstas por Ley para el plan en su conjunto son \$ 5.130.000.000, (1% del PBI aproximadamente), monto que se actualizaban cuatrimestralmente de acuerdo a la evolución del IPC. La Tabla 1 muestra el crédito que le fue asignado a cada programa.

---

<sup>8</sup> Al 1° de Enero de 2005 una BPC son \$1.363; al 1° de Enero de 2006 \$1.482 y al 1° de Enero de 2007 \$1.636.

**Tabla 1. Presupuesto 2005-2007**

Programa	Crédito Asignado 2005-2007 Millones de \$ Corrientes	%
Ingreso Ciudadano (IC)	3732,7	68
Programa de Atención de los Sin Techo (PAST)	44,6	1
Trabajo por Uruguay (TPU)	588,6	11
Mejoramiento del Habitat (HABITAT)	230,8	4
Construyendo Rutas de Salida (CRS)	84,7	2
Plan Alimentario Nacional (PAN)	804,0	15
<b>Total</b>	<b>5.485.612.508</b>	<b>100</b>

Fuente: Informe de Monitoreo. Ejecución del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social. MIDES (2007)

El IC fue el programa con mayor participación en el presupuesto, concentrando dos tercios del mismo, lo que reafirma la idea de que la transferencia de dinero ocupó un rol central en el PANES. La población objetivo definida en base a la Encuesta Continua de Hogares del 2004 representa el 8% de la población mientras que la cobertura es del 10% de la población.

#### » Evaluación y Monitoreo

El monitoreo estuvo a cargo del MIDES, que realizó un informe de gestión semestral, presentado a la Asamblea General. Adicionalmente, existen las evaluaciones oficiales presentadas en el seminario: “Hacia la consolidación de estrategias de reducción de la pobreza”, Montevideo, Uruguay, 12-13 de Noviembre de 2007. Este seminario también contó con la participación de integrantes del BM.

### III. Experiencias en la Región: Comparación con el PANES.

En esta sección se sintetizan los principales componentes, con sus resultados, de las experiencias de políticas sociales implementadas en la región, realizando una comparación con la experiencia Uruguaya. El objetivo principal es observar los logros y dificultades evidenciadas en otros programas a modo de tener una perspectiva de los resultados que se podrían esperar en Uruguay.

#### » Origen y objetivos

En América Latina y el Caribe, las primeras experiencias de políticas de transferencia condicionada datan de mediados de la década de los noventa, específicamente, en Brasil y México. En Brasil comienza en 1995 como una política a nivel municipal, para luego unificarse a nivel nacional en lo que se denomina *Bolsa Familia*. En México, este tipo de política aparece con la implementación del programa *Progresas* en 1997, actualmente *Oportunidades*. Inicialmente focalizado en interior rural, en la actualidad representa uno de los programas con mayor cobertura de la región.

Posteriormente, estos programas se despliegan en los demás países de la región. En 1998 aparece el *Programa de Asignación Familiar (fase II)* en Honduras. En el 2000 nacen en Colombia *Familias en Acción* y en Nicaragua *Red de Protección Social Mi Familia* (actualmente *Red Solidaria*). En Jamaica *Programa de Avance Mediante la Salud y la Educación*, y en Chile *Sistema de Protección Social Chile Solidario*, fueron lanzados en el 2002. En Ecuador *Bono de Desarrollo Humano* surge en el 2003. En Argentina *Familias por la Inclusión Social*, en Paraguay *Red de Promoción y Protección Social*, en Perú *Programa Juntos*, en República Dominicana *Tarjeta Solidaria*, surgen en el 2005. Varios de estos programas cuentan con el financiamiento del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano del Desarrollo (BID).

El origen de estas experiencias obedece a la crisis económica y a los profundos cambios demográficos y socioeconómicos, registrados en la región a fines del siglo XX (Cecchini y Uthoff 2007), conjuntamente con la crisis del modelo tradicional de las políticas sociales. Es de destacar que a pesar de las diferencias políticas, culturales, y sociales entre países, estos programas adoptan esquemas similares. Sus objetivos son aliviar la pobreza en el corto plazo, y desarrollar el capital humano en el largo plazo a través del incremento de la

demanda de educación de la población que generaría el condicionamiento de la transferencia (ver Tabla 2).

**Tabla 2.** Programa de Transferencia de Dinero Condicionada: Objetivos y Población Objetivo.

Programa	Objetivos	Población Objetivo
Bolsa Familia <b>Brasil</b>	Reducir la Pobreza y la desigualdad en el corto y el largo plazo	Familias con niños en situación de extrema pobreza: ingresos menores a U\$S 27,24 mensuales per cápita. Familias con niños en situación de pobreza moderada: ingresos entre U\$S 27,64 y 55,28 mensuales per cápita.
Oportunidades (Ex Progresa) <b>México</b>	Incrementar las capacidades de familias en situación de extrema pobreza, a través de la inversión en capital humano en educación, alimentación y salud.	Familias con ingresos per cápita insuficientes para cubrir los requerimientos de alimentación establecidos en la canasta INEGI-CEPAL y familias con ingresos por persona insuficientes para alcanzar un consumo básico en alimentación, salud y educación. Y además, que el hogar tenga niños o jóvenes.
Bono de Desarrollo Humano <b>Ecuador</b>	Mejorar la formación de capital humano entre los pobres de Ecuador	Familias con necesidades básicas insatisfechas y que tengan niños menores de 15 años de edad.
Familias en Acción <b>Colombia</b>	Proteger y promover la formación de capital humano en niños de 0 a 17 años, pertenecientes a hogares pobres, mediante el apoyo de las inversiones de las familias en salud, nutrición y educación.	Familias rurales y urbanas pobres (SISBEN 1) con niños menores de 18 años de edad, no beneficiarias de los Hogares Comunitarios (programas ICBF) y de Empleos en Acción.
Familias por la Inclusión Social <b>Argentina</b>	Promover el desarrollo, la salud y la retención en el sistema educativo de los niños, así como evitar la exclusión de familias pobres	Familias pobres, con hijos menores de 19 años o embarazadas, que no cuenten con subsidio proveniente de otros programas sociales.
Sistema de Protección Social de Chile Solidario <b>Chile</b>	Otorgar apoyo integral a familias que se encuentran en condiciones de indigencia y pobreza crítica.	Familias en situación de indigencia.
Red de Promoción y Protección Social <b>Paraguay</b>	Satisfacer las necesidades básicas de los miembros de familia en extrema pobreza y crear oportunidades para el desarrollo de sus potencialidades y enfrenta los riesgos.	Familias en extrema pobreza con niños de 0-14 años y mujeres en período de gestación.
Tarjeta Solidaria <b>República</b>	Reducir la pobreza extrema y el hambre.	Población en pobreza extrema, identificada mediante el SIUBEN (Sistema Único de

Dominicana	Identificación de Beneficiarios).	
Programa Juntos <b>Perú</b>	Aliviar la pobreza en el corto plazo y permitir a los beneficiarios acceder en el mediano plazo a un nivel de ingresos y bienestar que sea autosostenible	Familias en situación de extrema pobreza y en condiciones de exclusión social, con niños de 14 años de edad y/o madres en período de gestación
Red Solidaria <b>Salvador</b>	Mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de extrema pobreza con énfasis en el área rural, ampliando sus oportunidades y proveyendo los recursos necesarios para potenciar sus capacidades	Familias en situación de extrema pobreza, residentes en los 100 municipios con las mayores incidencias de marginalidad
Programa de Asignación Familiar <b>Honduras</b>	Incrementar el capital humano en niños de familias pobres, ayudándolos a quebrar el círculo de la pobreza.	Familias pobres con: Niños de 6-12 años, que no han terminado el 4° año de enseñanza primaria; Niños menores de 3 años; Discapacitados hasta 12 años; Mujeres embarazadas; Adultos mayores de 60 años.
Programa de Avance Mediante la Salud y la Educación <b>Jamaica</b>	Incrementar los logros educacionales y de salud, reducir el trabajo infantil y superar la pobreza.	Familias pobres con: a) niños de 0-17 años, b) mujeres embarazadas o dando lactancia y, c) adultos mayores y discapacitados.
Red de Protección Social Mi Familia <b>Nicaragua</b>	Fomentar la acumulación de capital humano educacional, nutricional y de salud en niños de familias pobres.	Niños de 0 a 13 años de familias pobres. Los mayores de 6 años deben estar matriculados en la enseñanza básica.
Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social <b>Uruguay</b>	Proporcionar a los hogares participantes del PANES oportunidades y herramientas de mediano plazo para salir de su condición de pobreza extrema, exclusión social y económica. Implementar estrategias que contribuyan a que los hogares participantes no vuelvan a caer en situación de indigencia.	Dirigido a personas u hogares en extrema pobreza, la población objetivo del plan está constituida por el primer quintil de personas pobres bajo la línea de pobreza.

---

Fuentes: 1) "Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras". Villatorio Saavedra, P. Seminario Internacional: "Evolución y Desafíos de los programas de transferencia Condicionadas". CEPAL. Noviembre 2007. 2) Diseño y Estrategias de Evaluación del PANES. División Evaluación. MIDES.

---

Además, el rol de la mujer como administradora del beneficio, las estrategias de focalización y evaluación dotadas de tecnicismo, parecen ser rasgos comunes a todos los programas. Si bien, el objetivo último de reducir la pobreza e incrementar el nivel de educación aparece en todo los programas, cada país se centra en un aspecto de la

pobreza que sería necesario intervenir para lograr reducir la misma. Consecuentemente, fijan diferente población objetivo.

Una cuestión crítica para alcanzar los objetivos de los programas de transferencia condicionada, cualquiera sea su foco principal de interés (reducción de la pobreza actual, acumulación de capital humano en el largo plazo), es la existencia de una oferta sectorial suficiente. Algunos países han dispuesto subsidios a la oferta para asegurar una respuesta institucional suficiente ante el potencial incremento de la demanda por servicios.

#### » Transferencias y condiciones

Los economistas consideran que las transferencias en dinero son superiores a las en especie. Esto se debe a que las transferencias en especie restringen la conducta de las personas mientras que no sucede lo mismo con las transferencias en efectivo. Sin embargo observamos que las transferencias en especie son utilizadas en un número importante de países por lo que deben existir importantes razones teóricas para ello.

La primera y principal explicación es la paternalista. Los padres no toman en cuenta la utilidad de sus hijos al decidir su educación y por lo tanto subinvierten en educación. También puede existir interdependencia en las preferencias y las personas de altos ingresos que pagan impuestos para financiar a las personas de bajos recursos derivan utilidad del consumo de estos de ciertos bienes como educación. Una segunda explicación refiere a que los gobiernos no pueden identificar claramente a los beneficiarios del programa y por lo tanto recurren a transferencias en especies (de bienes inferiores), para que los individuos se autoseleccionen, y así solo las personas de bajos recursos consuman ese bien. Una última razonable justificación para las transferencias en especie es de carácter político. La experiencia empírica (de Janvry, Fargeix, y Sadoulet, 1992), muestra que las transferencias en especie son políticamente más aceptadas y por lo tanto más factibles de efectuar por gobiernos democráticos.

En la Tabla 3 se presenta los beneficios transferidos distintos programas de América Latina y el Caribe.

<b>Tabla 3.</b> Programas de Transferencia Condicionada. Transferencia, Condiciones y Verificación.			
Programa	Transferencia	Condiciones	Verificación de las

<b>BECA FAMILIA Brasil</b>	Aporte base de U\$S 23,03 (independientemente de la composición familiar). Aporte variable, que fluctúa entre U\$S 6,91 para cada hijo menor de 15 años y un límite de U\$S 20,73 (3 niños).	Asistencia de los niños de 6-15 años a un mínimo de 85% de las clases. Cumplimiento del calendario de atención en salud y nutrición por parte de las mujeres embarazadas y de los niños menores a 7 años.	Las Unidades de Coordinación del Programa deben informar a la Secretaría Ejecutiva sobre el cumplimiento de las condiciones.
<b>Oportunidades México</b>	Educación: U\$S 10 - 63 por niño/mes (diferenciado por edad y género). Salud/Nutrición: U\$S 15 mensuales por familia. Suplemento nutricional a los niños y a madres embarazadas o dando lactancia.	Matrícula en la escuela. 85% de asistencias a la escuela. Inscribir a los jóvenes de hasta 21 años, en los planteles de educación media superior y apoyarlos para que tengan un aprovechamiento escolar adecuado.	Los sectores informan del cumplimiento a las administraciones estatales, las cuales envía información al nivel central. La información se ingresa en el padrón de beneficiarios y se autoriza la entrega de las transferencias
<b>Bono de Desarrollo Humano Ecuador</b>	U\$S 15 por familia/mes	Matrícula en la escuela y asistencia al 90% de los días hábiles en un mes. Asistencia de los niños a controles de salud bi-mensuales.	Hasta el 2006 el programa no contaba con mecanismos para verificar el cumplimiento de las condiciones.
<b>Familias en Acción Colombia</b>	Educación: U\$S por niño en primaria. U\$S 12 por niño en secundaria. U\$S por familia con niños. Salud/Nutrición: U\$S 20 por familia con niños menores de 7 años de edad.	80% de asistencia a la escuela. Asistencia a los centros de salud para controles de crecimiento y desarrollo de los niños.	Verificación bimensual. El proceso está a cargo de una entidad externa.
<b>Familias por la Inclusión Social Argentina</b>	U\$S 36 para el primer hijo. U\$S 9 para los otros hijos, hasta un máximo de 5. Máximo de U\$S 72 por familia.	Asistencia a la escuela y a centros de Salud.	Verificación bi-anual. Se requieren certificados de vacunación, control de embarazo, matriculación y asistencia escolar.
<b>Chile Solidario Chile</b>	Bono de Protección Social: U\$S 15 de 1-6 meses; U\$S 11 de 7-12 meses; U\$S 7,8 de 13-18 meses; U\$S 5 de 19-24 meses.	Cumplimiento de las metas establecidas en el contrato de intervención socio-familiar. Incluye metas en educación, salud, identificación, habitabilidad, dinámica familiar, ingresos monetarios y trabajo.	Los "apoyos familiares", a través de visitas domiciliarias, recogen información sobre el avance de las familias en el cumplimiento de su contrato familiar.
<b>Programa de Asignación Familiar Honduras</b>	Educación: U\$S 3 mensual por niño, hasta un máximo de 3 niños por familia durante los 10 meses del año escolar.	Inasistencia escolar máxima de 7 días. Asistencia a los centros de salud.	-

	Salud/Nutrición: U\$S 3 mensual por niño menor de 3 años, discapacitado hasta 12 años, mujer embarazada y adulto mayor.		
Programa de Avance Mediante la Salud y la Educación <b>Jamaica</b>	Educación: U\$S 6,20 (2002); U\$S 9 (2004). Salud/Nutrición: U\$S 6,20 (2002); U\$S 9 (2004).	85% de asistencia a la escuela. Asistencia a los centros de salud.	-
Tarjeta Solidaria <b>República Dominicana</b>	-	85% de asistencia a la escuela. Vistas periódicas a centros de salud.	-
Red de Protección Social <b>Nicaragua</b>	U\$S 8,5 por niño mensual. U\$S 20 anual por cada niño que finaliza el año escolar. Recientemente, se fijaron valores decrecientes en el tiempo para el bono alimentario.	Menos de 6 días de inasistencias no justificadas a la escuela. Asistencia a centros de salud, talleres de salud y nutrición. Mantención de vacunas al día en los niños	Se verifica mediante el SEMP
Plan Nacional de Atención de la Emergencia Social <b>Uruguay</b>	Monto fijo por hogar de U\$S 58, aproximadamente. Un monto adicional por alimentación, que puede variar de U\$S 12 a U\$S 33, dependiendo del número de hijos o embarazadas en el hogar.	Inscripción y asistencia regular de los menores al sistema educativo formal. Controles médicos periódicos de niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas. Participación en actividades comunitarias.	El Ministerio de Desarrollo Social remite un informe semestral de la gestión del PANES a la Asamblea General.

Fuentes: 1) "Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras". Villatorio Saavedra, P. Seminario Internacional: "Evolución y Desafíos de los programas de transferencia Condicionadas". CEPAL. Noviembre 2007. 2) Diseño y Estrategias de Evaluación del PANES. División Evaluación. MIDES.

En algunos países el beneficio que se otorga es un monto fijo y una cuantía variable adicional. Por lo general, el monto de la transferencia se determina en función del valor de la línea de pobreza o la brecha de pobreza, buscando de esta manera transferir el beneficio considerado necesario para que las personas u hogares puedan satisfacer sus necesidades básicas (Handa y Davis, 2006).

En Uruguay se transfirió un monto fijo por hogar, y un monto variable por concepto de ayuda alimentaria. El monto que se transfirió por concepto de ingresos ciudadano fue

levemente superior a la Canasta Básica de Alimentos (CBA) para Montevideo, canasta que se emplea para la determinación de la línea de indigencia para la capital. Para el interior el valor de la CBA es algo inferior respecto a Montevideo, y por lo tanto el monto lo superó en mayor magnitud. Consecuentemente, a los efectos de una evaluación de impacto sobre la reducción de la indigencia, debería considerarse que sería menor la probabilidad de reducir la brecha de indigencia para las personas que residen en la capital.

Las transferencias únicamente de monto fijo tienen la desventaja de no ser adecuadas para las familias de muchos integrantes. En estos casos el monto transferido podría ser insuficiente para incentivar el incremento del capital humano ya que las restricciones de liquidez son superiores. Es de destacar que el PANES coexistió con otro tipo de transferencias de monto variable en número de hijos (asignaciones familiares), cuyo monto transferido es pequeño y bimensual.<sup>9</sup> El 76% de los hogares que recibió beneficio de ingreso ciudadano también recibió transferencias por concepto de asignaciones familiares (Banco Mundial 2007).

La forma de determinación del monto de la prestación varía de manera importante entre países. En México el beneficio es mayor cuando los hogares tienen integrantes menores en secundaria. Esto refleja el mayor costo de oportunidad de trabajar de los menores cuando crecen. En otros programas el monto disminuye a medida que transcurre el tiempo que el beneficiario tiene en el programa (franjas por meses).

Las condiciones para percibir la prestación son similares. En cambio, la forma de verificación de las mismas son diferentes para todo los programas. En algunos casos intervienen organismos externos.

#### » Evaluación

Las evaluaciones de impacto han mostrado que estos programas constituyen mecanismos eficaces para promover el acceso y la utilización de los servicios de educación y salud entre los más pobres así como para aliviar la pobreza en el corto plazo. Pero aún no es claro si estas iniciativas tienen la capacidad suficiente para reducir la

---

<sup>9</sup> Sustituido por el Plan de Equidad en el 2008, cuyo monto transferido es superior al de las asignaciones familiares y de periodicidad mensual.

pobreza en el mediano plazo y para quebrar la reproducción de la pobreza en el largo plazo (Rawlings y Rubio, 2003).

Al mismo tiempo, la similitud en los diseños de los programas implementados a lo largo de la región pone en evidencia la necesidad de subrayar que estos dispositivos no deben ser comprendidos como soluciones automáticas para todas las expresiones de la pobreza, con independencia de los contextos de los países y de las necesidades de las poblaciones destinatarias.

Un elemento central de un programa de transferencias es que pueda ser adecuadamente evaluado. Es por ello que los programas de Brasil, México y Nicaragua enfatizaron la evaluación desde el mismo momento del diseño e implementación del plan relevando información de los individuos antes y después del programa.

Dado que no es posible observar el resultado obtenido por los beneficiarios de no haber participado en el programa, el ideal para realizar una efectiva evaluación es la selección aleatoria de los participantes en determinadas regiones para tener un grupo de control que sea directamente comparable con el grupo de tratamiento y así poder medir efectivamente el impacto del programa. Esta selección aleatoria de participantes se realizó en los programas de México y Nicaragua. Sin embargo, en la formulación del PANES no encontramos que se hayan explicitado los mecanismos de evaluación del programa. El no tomar en cuenta desde el inicio la creación de un grupo válido de control es una limitante muy importante que restringe las posibilidades de su evaluación. Por lo que para cuantificar el impacto del PANES deben emplearse técnicas cuasi experimentales como la regresión en la discontinuidad, siempre y cuando se cumplan en la práctica los umbrales de selección, o como el estimador matching, un procedimiento de búsqueda de un grupo de control similar al de tratamiento.

## IV. Focalización

### IV.1 Metodología aplicada en el PANES

La ley 17.869 del 2005 que dio origen al PANES, definió su población objetivo como el primer quintil de personas situadas bajo la línea de pobreza del INE del año 2004. Con motivo de integrar a la población objetivo en el plan, se utilizaron dos criterios de focalización que el hogar debía cumplir simultáneamente para percibir la prestación: i) límite superior de ingreso; y ii) índice de carencias críticas. El ingreso per cápita del hogar no debía superar los \$1300 a valores de marzo del 2005 siendo ajustado cuatrimestralmente en base a la evolución del IPC<sup>10</sup>. A continuación se presenta el segundo criterio, el índice de carencias críticas.

#### » Índice de Carencias Críticas

La elaboración del Índice de Carencias Críticas (ICC) tuvo su origen en un trabajo realizado por la Universidad de la República en convenio con el Ministerio de Desarrollo Social<sup>11</sup>. El fundamento de la creación de este criterio se basa en que emplear al ingreso como única medida de privación, comprendería abordar una visión univariada de una realidad que involucra más de una dimensión. Es por tal motivo que se incorpora otro mecanismo que incluya otras dimensiones, y que además sea capaz de sortear los problemas de subdeclaración y volatilidad que aparecen con la utilización del ingreso.

El ICC se calcula de la siguiente manera,

$$ICC_i = N\left(\sum_k X_{ik}\beta_k\right)$$

donde  $i$  refiere a hogares;  $N$  es la función de distribución acumulada de la normal estándar;  $X_{ik}$  es un vector de  $K$  variables seleccionadas en base a la estimación de un modelo probit donde la variable dependiente es una dummy que toma valor uno si el hogar pertenece al primer quintil de pobres, según la línea de pobreza del INE

---

<sup>10</sup> A los efectos del cálculo del ingreso per cápita, no se computa las asignaciones familiares, pensiones por invalidez y por vejez, y otras prestaciones de seguridad social.

<sup>11</sup> Amarante, Arim y Vigorito (2005).

(metodología 2002), y cero si el hogar es pobre pero no pertenece al primer quintil; y  $\beta_k$  son los coeficientes asociados a cada variable<sup>12</sup>. El modelo probit se estimó para Montevideo y el interior urbano en base a la Encuesta Continua de Hogares (ECH) de 2003 y 2004, y para el interior rural en base a la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares (EGIH) de 1999<sup>13</sup>. La información del conjunto de variables  $X_{ik}$  para el cálculo del ICC de los postulantes, proviene del formulario de visita (F2) relevado por el MIDES.

En una etapa posterior al cálculo del ICC, se definieron los puntos de corte o “umbrales” establecidos para las diferentes zonas (Tabla 4).

Región	Umbral
Montevideo	0.297
Interior Urbano Norte	0.143
Interior Urbano Centro Norte	0.097
Interior Urbano Centro Sur	0.111
Interior Urbano Sur	0.149

Fuente: Convenio UDELAR-MIDES (2005).

Los hogares de las respectivas zonas que superaban el umbral, eran elegibles según éste criterio. El interior urbano se divide en 4 zonas: interior norte, que comprende los departamentos de Artigas, Salto y Rivera; interior centro norte, incluye Paysandú, Río Negro, Tacuarembó, Durazno, Treinta y Tres, y Cerro Largo; interior centro sur, Soriano, Florida, Flores, Lavalleja y Rocha; y finalmente interior sur, Colonia, San José, Canelones, y Maldonado. Es de destacar que en el documento del convenio Udelar-MIDES (2005), no se establece cual es el valor de la línea de pobreza ni los umbrales utilizados para las interior rural. Según el criterio del ICC hay 60.000 hogares que son elegibles. Sin embargo dado que aproximadamente 80.000 hogares accedieron al Plan podemos determinar que dicho criterio no se aplicó totalmente (MIDES 2006).

<sup>12</sup> La especificación de los modelos probit y los valores de los coeficientes se presentan en el Anexo I.

<sup>13</sup> La EGIH fue relevada por la Oficina de Programación y Política Agropecuaria, Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (OPYPA, MGAP). La encuesta comprende 2.000 hogares en áreas de menos de 5.000 habitantes.

Un aspecto controversial de la metodología de elegibilidad empleada, proviene de la definición de la variable dependiente binaria del modelo probit. Si bien estas herramientas de focalización se utilizan para evitar los problemas asociados a la utilización del ingreso como variable de selección de beneficiarios, en este caso la variable dependiente de estos modelos se construye a partir del ingreso per cápita del hogar, representando una circularidad en el criterio. Es decir, se ordenaron en quintiles los hogares debajo de la línea de pobreza en base a su ingreso per cápita con la finalidad de visualizar los que pertenecen al primer quintil. Por lo tanto, parte de los problemas asociados a utilizar el ingreso per cápita quedarían capturados en este criterio.

Por otro lado, un aspecto positivo del modelo es su estabilidad en el tiempo. Esto se desprende de la reestimación de los mismos utilizando la ENHA 2006 y la ECH 2007<sup>14</sup>. No se registran cambios en el signos de los coeficientes, y además se observa una alta correlación entre el ICC que se obtiene de usar los coeficientes estimados en esta investigación y el que surge de utilizar aquellos con base en el documento MIDES-UdelaR (2005)<sup>15</sup>.

#### IV.2 Análisis en base a la ENHA 2006 y la ECH 2007

La Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA 2006) y la Encuesta Continua de Hogares (ECH 2007), son la principal fuente de información socioeconómica a nivel “nacional”, ya que en estas ediciones, a diferencia de años anteriores, se incorporan las zonas rurales. Dichas encuestas son administradas a lo largo del año con el objetivo de generar una adecuada descripción de la situación de actividad y características socioeconómicas de la totalidad de la población de Uruguay. La novedad de la ENHA 2006, es la incorporación de varios módulos de diversos temas, como Vivienda, Educación, Trabajo Infantil, Familia, Migración, Migración Internacional, y Tecnología de la Información y de la Comunicación, que permiten ampliar la población objeto de estudio y los campos de investigación. Varios de estos contenidos también se incluyen en la ECH 2007.

---

<sup>14</sup> Las estimaciones se presentan en el Anexo I.

<sup>15</sup> El coeficiente de correlación entre el modelo estimado en este trabajo y el del Documento, es de 0,97 para Montevideo y 0,98 para el interior urbano.

La ENHA 2006 contiene 256.866 personas, que conforman 85.316 hogares. El 5,4% de los hogares perciben ingreso ciudadano, de los cuales el 41% reciben el apoyo alimentario del plan adicionalmente<sup>16</sup>. Además, el 0,2% del total de hogares, participan del programa Trabajo por Uruguay. La ECH 2007 contiene 143.185 personas, que conforman 49.136 hogares. El porcentaje de hogares que perciben ingreso ciudadano asciende a 5,7%. El apoyo alimentario se extiende, alcanzando al 84% de los hogares que reciben ingreso ciudadano. En relación al programa Trabajo por Uruguay, para el 2007 se mantiene la misma proporción.

En la Tabla 5 se presenta la distribución de los hogares beneficiarios por región, y por año.

Región	2006		2007	
	Hogares Beneficiarios	Porcentaje	Hogares Beneficiarios	Porcentaje
Montevideo	17.022	27	16.981	25
Interior Urbano Norte	9.897	16	10.542	15
Interior Urbano Centro Norte	12.753	21	13.119	19
Interior Urbano Centro Sur	6.961	11	7.163	11
Interior Urbano Sur	12.429	20	15.077	22
Interior Rural	2.891	5	5.217	8
<b>Total</b>	<b>61.953</b>	<b>100</b>	<b>68.098</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia en base a ENHA 2006 y la ECH 2007.

A pesar de que a partir del 2002 la incidencia de la indigencia es superior en Montevideo que en el interior urbano (Amarante y Vigorito, 2006), el Plan de Emergencia se encuentra concentrado en el Interior. El 75% de los hogares beneficiados en el 2007 son del interior. Es de destacar que esta característica del PANES de concentración en el interior del país, es similar a la distribución de becas para asistir a la UDELAR otorgadas por el Fondo de Solidaridad, donde un 90% de los beneficiarios son del interior. Este problema de focalización podría ser consecuencia de la fijación de un límite superior de ingreso a nivel nacional, es decir, sin considerar las diferencias en el costo de vida entre la capital y el

<sup>16</sup> El 100% de los hogares que reciben el apoyo alimentario del PANES, reciben ingreso ciudadano.

resto del país. Por lo tanto, sería de esperar (como confirman los datos), que en el Interior Urbano una mayor proporción de hogares no supere éste límite a diferencia de los que residen en la capital. Además, según datos del INE a diciembre del 2007 el ingreso promedio (sin aguinaldo y sin valor locativo) de los hogares en Montevideo es un 46% superior que en el interior del país (\$ 24,787 contra \$ 16,970).

En lo que refiere a la focalización en Montevideo y en el interior urbano, para el 2006 se observa que un 62% de los hogares que cumplen con los criterios de elegibilidad utilizados por el Plan reciben el ingreso ciudadano, siendo ésta la eficiencia horizontal (ver Tabla 6). Mientras que el 38% que verifica las condiciones, no recibe la prestación. En el 2007, la eficiencia horizontal crece 11 puntos porcentuales pasando a ser 73%, evidenciando avances en focalización del plan.

En relación a las hogares no elegibles según los criterios pero que reciben ingreso ciudadano, se observa que representan menos del 2% en el 2006 y en el 2007. Es decir, la eficiencia vertical es superior al 98% para ambos años. En las interior rural, considerando el criterio del ingreso únicamente<sup>17</sup>, los hogares elegibles que no reciben transferencia son un 76% en 2006, y disminuye al 43% en el 2007 (ver Tabla 7).

<b>Tabla 6. Focalización del PANES</b>				
<b>Montevideo e interior urbano. En %.</b>				
	<b>2006</b>		<b>2007</b>	
	Elegible	No Elegible	Elegible	No Elegible
Recibe Ingreso Ciudadano	64	2	73	2
No Recibe Ingreso Ciudadano	36	98	27	98
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a la ENHA 2006 y la ECH 2007.

<b>Tabla 7. Focalización del PANES</b>				
<b>Interior rural. En %.</b>				
	<b>2006</b>		<b>2007</b>	
	Elegible según Ingreso	No Elegible según Ingreso	Elegible según Ingreso	No Elegible según Ingreso
Recibe Ingreso Ciudadano	76	1	43	2
No Recibe Ingreso Ciudadano	24	99	57	98
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a la ENHA 2006 y la ECH 2007.

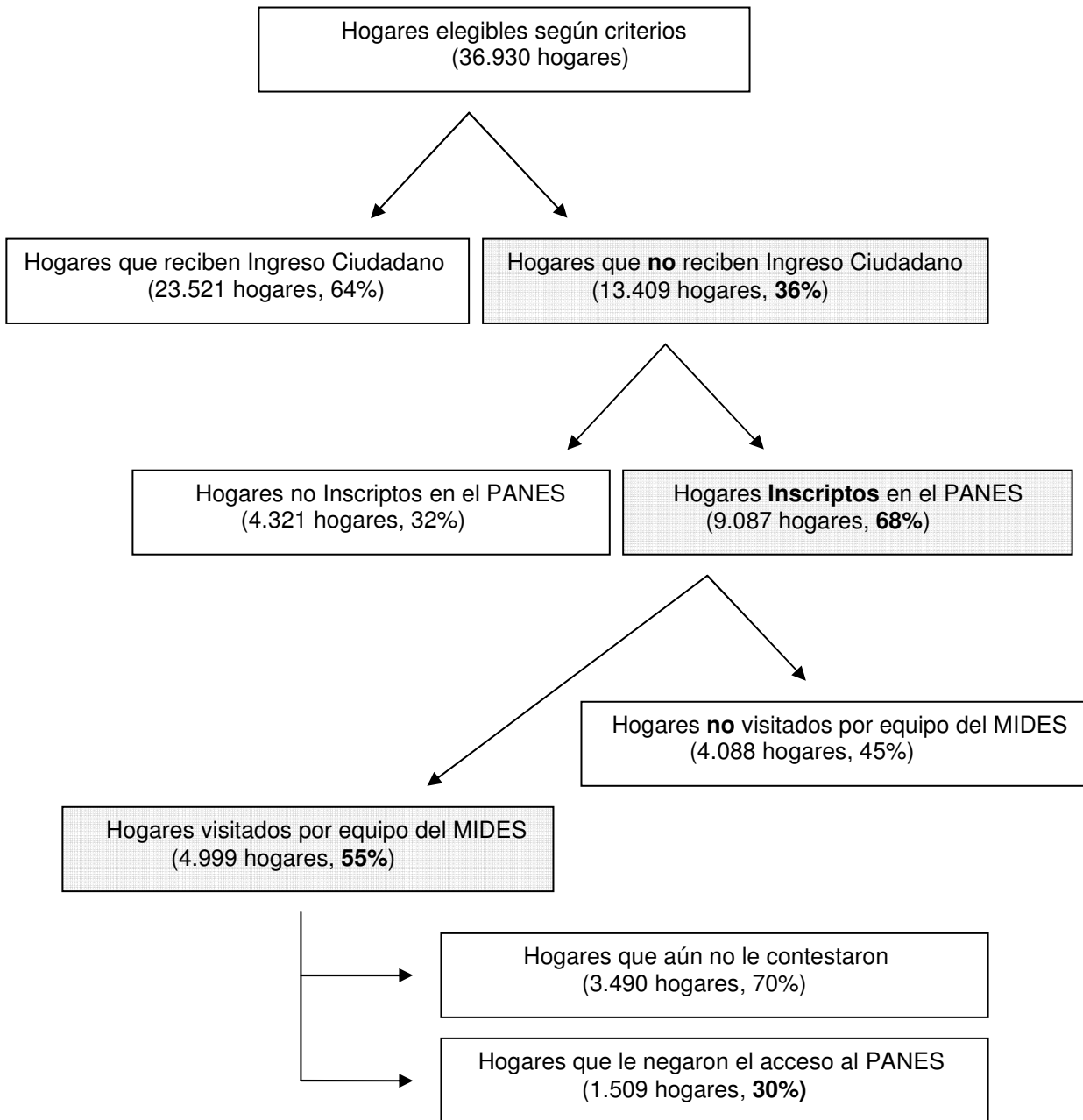
<sup>17</sup> Pues no se dispone de información de los umbrales del ICC para las interior rural.

A efectos de realizar un análisis exhaustivo de los hogares que, perteneciendo a la población objetivo (en Montevideo y zonas urbanas) no reciben transferencia, se indagó acerca de los motivos de su no inclusión a través de las preguntas que formula la ENHA 2006 y ECH 2007 sobre si el hogar se inscribió al PANES, y si fue visitado por el equipo técnico del MIDES posteriormente a la inscripción.

En el 2006, el 68% de estos hogares se inscribió en el plan, mientras que el 32% no realizó la inscripción (ver Figura 1). Es decir, que más de un tercio de los potenciales beneficiarios del Plan directamente decidieron no postular. De los hogares inscriptos, el 55% fue visitado por encuestadores del PANES, mientras que el 45% no fue visitado. Este último porcentaje refleja la cantidad de hogares que no calificaron para el MIDES de acuerdo al criterio del ingreso per cápita (formulario F1). Este grupo presenta un ICC promedio de 0,345, un ingreso per cápita promedio de \$734 y el 72% de los hogares presentan integrantes empleados en el mercado informal de trabajo.

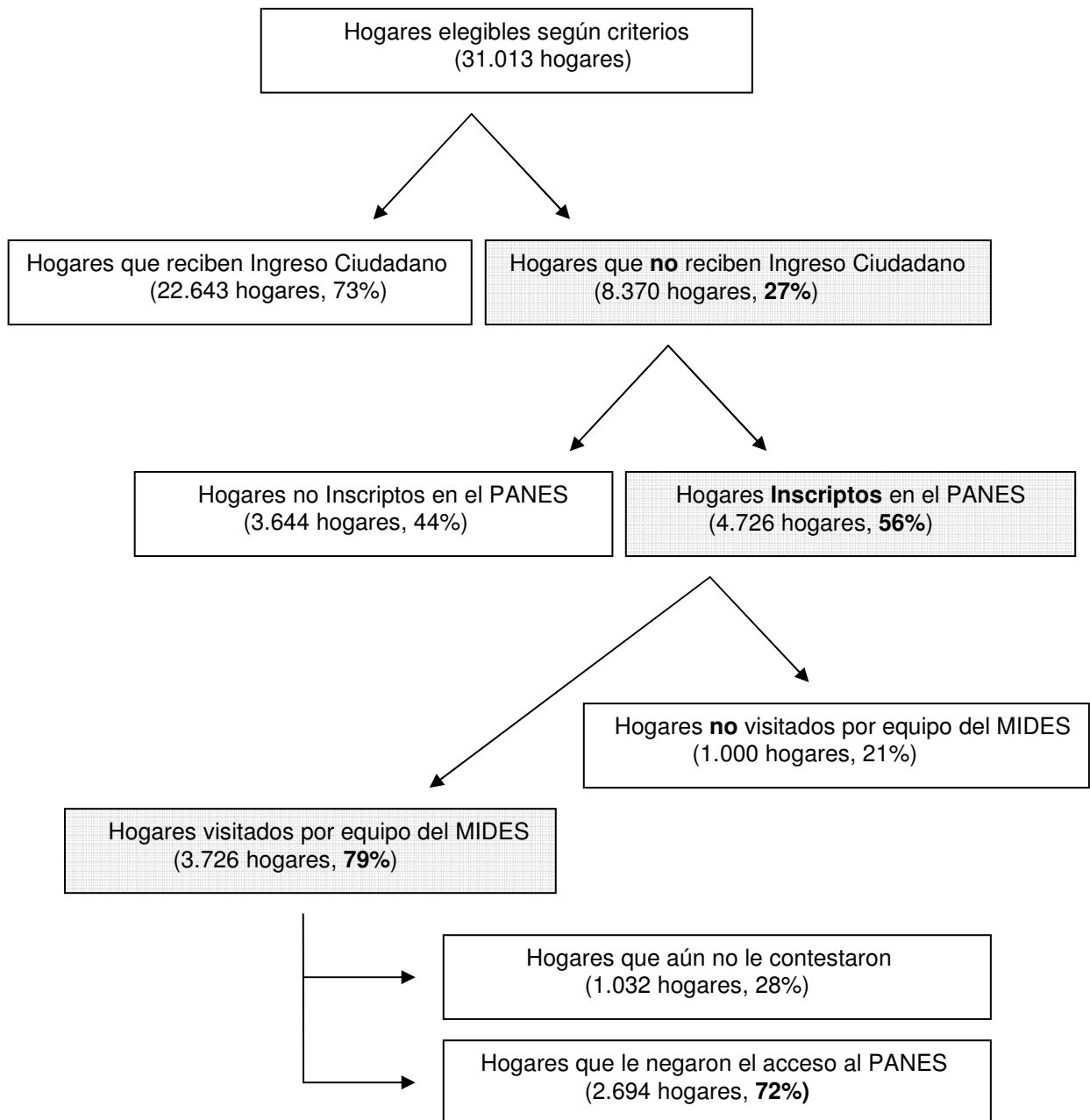
En el caso de los visitados, al 30% le negaron el acceso al plan y un 70% todavía no recibió respuesta. En relación al primer grupo, presenta un ICC promedio de 0,289, un ingreso promedio per cápita de \$752, y el 76% pertenece al mercado informal de trabajo. El grupo que espera respuesta, presenta un ICC promedio de 0,313, un ingreso per cápita de \$663, y el 69% de los hogares posee miembros que se desempeñan en el mercado informal de trabajo.

**Figura 1. Año 2006.**



En el 2007, los hogares no inscritos que no reciben ingreso ciudadano aumenta al 44% (ver figura 2). De los inscritos (que no reciben ingreso ciudadano), el porcentaje de hogares visitados aumenta al 79%. Esto implica que el número de hogares rechazados por el primer filtro (el ingreso per cápita del hogar) se reduce. De los hogares visitados, el 72% son rechazados y el 28% esperan respuesta. En este caso, aumenta el número de hogares que no cumplen con el criterio del ICC. El grupo de rechazados presenta un ICC promedio de 0,281, un ingreso per cápita de \$829, y un 88% de los hogares presentan integrantes en el mercado informal de trabajo.

**Figura 2. Año 2007.**



Los valores observados dan indicios de que la metodología de focalización tuvo un desempeño más eficiente en las zonas urbanas donde, a priori, parecería existir menos dificultades para localizar a la población objetivo. No obstante, una proporción de hogares pertenecientes a la población objetivo, no fue captada por el plan. En el interior rural las herramientas de focalización no parecen haber tenido un buen desempeño. En este caso la población se encuentra más dispersa, y por lo tanto su ubicación demanda criterios de focalización específicos para estas zonas.

Además, las cifras observadas en esta sección plantean como principal desafío de estos programas, la captación de la población objetivo que no accede voluntariamente al mismo. Esto queda evidenciado en el hecho de que cuando aumenta la eficiencia horizontal, aumenta la proporción de personas que no se inscribieron y que cumplen con las condiciones para acceder al plan. Los criterios de focalización de futuros programas de transferencia deberían mejorar los mecanismos de inclusión de la población objetivo que adopta un rol pasivo en relación a estas políticas.

A pesar de que las cifras de focalización del PANES son similares a las encontradas en la aplicación de otros planes en la región (Rawlings 2005 y CEPAL 2006), no parecería correcto realizar un análisis comparativo del PANES con los de los resultados de focalización a nivel de los programas de transferencia desarrollados en la región. En primer lugar, muchos de los programas ejecutados en la región, se focalizan en sectores de la población que se encuentran en lugares de difícil acceso, con notorios accidentes desde el punto de vista geográfico, y con restricciones de acceso debido a la pluralidad de lenguas y culturas (Attanasio et al, 2005 y 2006). En Uruguay no se observan esas dificultades para acceder al público objetivo pues se trata de un país con una cultura homogénea, con escasa aérea geográfica y con único idioma. En el caso de Uruguay solo son ligeramente mayores las dificultades de acceso en el interior rural. Teniendo en cuenta los aspectos anteriores, y dado que más de un cuarto de la población objetivo no es captada, concluimos que en la práctica el grado de focalización del programa en Uruguay no es alto.

#### IV.3 Análisis de los “umbrales”

La elección de la metodología de evaluación está fuertemente vinculada a los criterios de elegibilidad del plan. El mecanismo adoptado por el mismo –índice de carencias críticas o proxy mean test- plantea la elección de un diseño cuasi experimental de evaluación. En ese sentido, la regresión discontinua o “Regression Discontinuity” (RD) se define como un diseño cuasi experimental, que se emplea en circunstancias donde el tratamiento se determina a partir de una regla de decisión establecida por el organismo administrativo del plan.

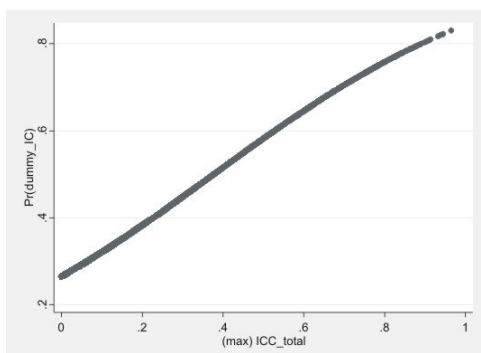
Además, la aplicabilidad de este método de evaluación requiere que la probabilidad de recibir el tratamiento condicionada en el criterio de elegibilidad, (en este caso el ICC), sea una función discontinua en el “umbral” o punto de corte. La discontinuidad entorno al umbral puede presentarse de dos maneras: i) un salto en probabilidad de 0 a 1, para el cual se aplica un diseño “sharp”; ó ii) un salto de menor magnitud, para el cual se ajusta un diseño “fuzzy”.

En lo previo, la presencia de hogares que cumplen con ambos criterios pero que no reciben el beneficio y viceversa, haría pensar en un diseño de estilo “fuzzy”. No obstante, los siguientes gráficos muestran la no existencia de discontinuidad de la probabilidad de recibir la prestación dado el ICC en un entorno al umbral y tampoco en otros puntos. Consecuentemente, la aplicación del RD no es viable a los efectos de la evaluación del PANES.

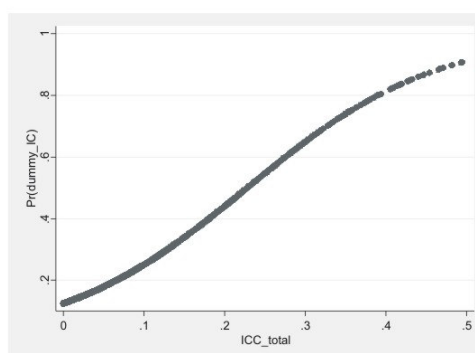
Gráfica 2

Probabilidad de recibir Ingreso Ciudadano dado el ICC

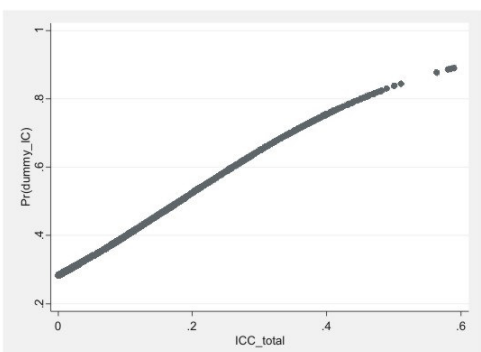
Montevideo



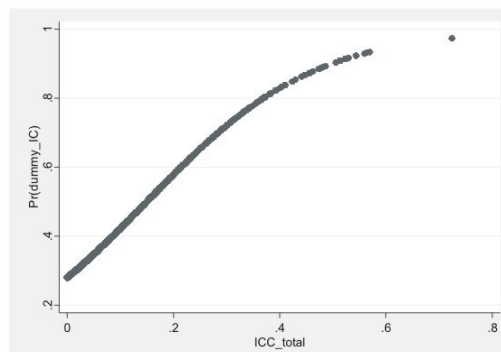
Interior Urbano Sur



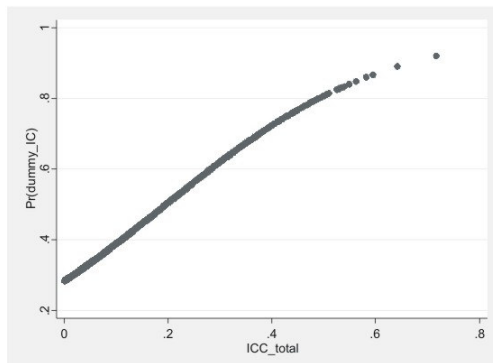
Interior Urbano Centro Norte



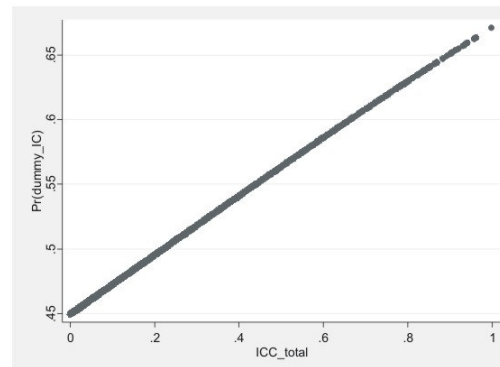
Interior Urbano Centro Sur



Interior Urbano Norte



Interior rural



Fuente: Elaboración propia en base a la ENHA 2006 y la ECH 2007.

## V. Metodología

El aspecto clave en la estimación del impacto de los programas de transferencia de dinero condicionada (CCTs) como el PANES es controlar por endogeneidad. Los hogares que reciben ayudan de los programas CCTs no representan una muestra aleatoria debido a que la inclusión de beneficiarios depende de los criterios de elegibilidad establecidos por los responsables de la implementación de estas políticas y los hogares pueden modificar su conducta para cumplir con los requisitos y así ingresar al plan. Para superar el tema de la endogeneidad, y dada la imposibilidad de realizar experimentos naturales y de aplicar el método de discontinuidad de la regresión, se utiliza un método cuasi-experimental: el estimador propensity score matching (PSM).

El propósito del estimador PSM es corresponder cada hogar que recibe ayuda con un hogar con similares características pero que no recibe ayuda. La diferencia en las variables de interés (o de resultado), de los miembros de los dos hogares mide el impacto del plan.

La condición de identificación es que para algunas variables explicativas  $X$  el grupo de control sea similar al grupo de tratamiento:

$$E[Y_0 | X, I=1] = E[Y_0 | X, I=0] = E[Y_0 | X]$$

donde  $Y$  es la variable de resultado (asistencia escolar, trabajo infantil, oferta laboral, participación),  $X$  representa las variables de control,  $I=1$  indica si el hogar recibe transferencia de un CCTs e  $I=0$  si el hogar no recibe.

La intuición del PSM es la siguiente. Comenzamos estimando un modelo logit binario para explicar participación en el PANES. De esta estimación obtenemos la probabilidad de recibir el tratamiento condicionada a un conjunto de características del hogar denominado propensity score  $p(X)$ . Luego equiparamos hogares, con reemplazo, basados en  $p(X)$ , donde un hogar recibe el tratamiento y otro no. De esta manera, calculamos  $p(X)$  para estimar el contrafactual de no tratamiento. Realizamos el matching o equiparación de hogares en  $p(X)$  y no en  $X$  directamente pues el estimador matching es difícil de implementar cuando  $X$  es grande. Además, Rosenbaun y Rubin (1983) probaron que independencia condicional de  $X$  implica independencia condicional en  $p(X)$ .

Por lo tanto el estimador PSM toma la siguiente estructura:

$$E\left[Y_1 - Y_0 \mid p(\hat{X})\right] = \frac{1}{N_1} \sum_{i \in T_1} \left[ Y_{1i} - \hat{E}(Y_{0i} \mid I_i = 1, p(X_i)) \right]$$

donde

$$\hat{E}\left[\hat{E}(Y_{0i} \mid I_i = 1, p(X_i))\right] = \sum_{j \in T_1} W(i, j) Y_{0j} \quad \text{y} \quad W(i, j) \text{ es una función Kernel}$$

La limitación más importante del estimador PSM es que la condición de identificación no permite la selección en no observables. Sin embargo, el estimador PSM es una metodología apropiada si podemos controlar por un conjunto rico de variables. La extensión de los tamaños muestrales de las encuestas de hogares de Uruguay del 2006 y 2007 permite tener un número grande de variables de control y de observaciones lo cual reduce el costo entre sesgo y precisión en la segunda etapa de implementación del estimador PSM.

De esta manera, el efecto tratamiento promedio mide el impacto del tratamiento (participar en el PANES), en el grupo de hogares que recibió la prestación. El algoritmo empleado para hacer la equiparación entre los potenciales controles y los tratados es PSMATCH2, versión 3.0 desarrollado por Leuven y Sianesi (2003).

## **VI. Impacto del PANES**

A continuación cuantificamos los efectos del PANES en la asistencia a centros de enseñanza, trabaja infantil, y oferta laboral. La evaluación se realiza considerando 3 zonas geográficas: Montevideo, interior urbano e interior rural.

### **VI.1. Asistencia a Centros de Enseñanza**

La gran mayoría de los programas de transferencia condicionada, utilizan el beneficio monetario para estimular la incorporación de capital humano. Típicamente, este tipo de intervención se justifica por la existencia de restricciones de liquidez, que impiden que en el hogar los menores asistan a los centros de enseñanza. Si el problema de liquidez fuera el único determinante de la no asistencia, alcanzaría con una transferencia sin condiciones para corregir esta falla de mercado. Sin embargo, los padres pueden no tomar en cuenta la utilidad de sus hijos al decidir su educación y, por lo tanto, subinvierten en la misma. Es decir que, además de los problemas de liquidez, podrían existir otros elementos que complejizan esta situación.

Las contraprestaciones son una herramienta eficaz para elevar los niveles de asistencia, siempre y cuando existan mecanismos de control que validen su cumplimiento; y si la oferta educativa tiene la capacidad de incorporar el nuevo flujo de estudiantes. Si bien la normativa del PANES establece la obligatoriedad de la asistencia a centros de enseñanza para los menores de los hogares beneficiarios; en la práctica parecería ser difícil observar un incremento en la asistencia por falta de mecanismos de control y suficiente oferta educativa.

### **Resultados**

Para la asistencia a centro de enseñanza se definió una variable binaria que toma valor 1 si asiste, y 0 si no asiste. La evaluación se realizó por sexo, en dos cohortes de edad: 7-11 y 12-14. La división se estableció contemplando el aumento de la tasa de deserción escolar que se registra a partir de los 11 años, o sea cuando los niños ingresa a enseñanza secundaria.

**Tabla 8. Efecto Tratamiento Promedio en la Asistencia Escolar**

Región	Edad	Sexo	Tratados	Control	Diferencia	Boot. E.E.	z	P> z
Montevideo	8 a 11	Niños	0,986	0,997	-0,011	0,007	-1,590	0,113
	8 a 11	Niñas	0,993	0,988	0,006	0,011	0,520	0,602
	12 a 14	Niños	0,861	0,906	-0,045	0,032	-1,480	0,138
	12 a 14	Niñas	0,899	0,939	-0,039	0,030	-1,290	0,196
Interior Urbano	8 a 11	Niños	0,996	0,994	0,002	0,004	0,440	0,658
	8 a 11	Niñas	0,998	1,000	-0,001	0,001	-0,980	0,328
	12 a 14	Niños	0,893	0,838	<b>0,055</b>	0,027	2,010	<b>0,045</b>
	12 a 14	Niñas	0,913	0,908	0,005	0,023	0,210	0,831
Interior Rural	8 a 11	Niños	0,996	0,993	0,003	0,006	0,510	0,610
	8 a 11	Niñas	0,996	0,994	0,002	0,006	0,300	0,765
	12 a 14	Niños	0,813	0,733	0,080	0,046	1,740	0,082
	12 a 14	Niñas	0,797	0,828	-0,021	0,046	-0,680	0,495

Nota: Los E.E. no toman en cuenta que el propensity score fue estimado

Bootstrap Errores Estándares basados en 1000 simulaciones

Los resultados para **Montevideo** e **interior urbano** muestran que no hay efectos significativos y cuantitativamente relevantes en la asistencia escolar. Los “matching tests”, evidencian características similares entre el grupo de tratamiento y el grupo de control<sup>18</sup>. Para observar si la diferencia es estadísticamente significativa, se calculan los errores estándares mediante el método “bootstrap”, basados en 1000 simulaciones.

En el **interior rural** se observa un impacto positivo en la asistencia escolar para niños entre 12 y 14 años (ver Tabla 8). La diferencia es estadísticamente significativa al 10%. Sin embargo, los “matching test” muestran una comparación poco robusta. En las interior rural, el grupo de control y de tratamiento se definió en base al criterio del ingreso solamente, debido a que no es pública la información respecto al punto de corte (o umbral) que determina la elegibilidad de un hogar según el ICC en estas zonas.

En líneas generales, los resultados muestran que el PANES no ha tenido efecto significativo en la asistencia a centros de enseñanza. Es de destacar que para los niños entre 8 y 11 años los niveles de asistencia son elevados, y por lo tanto difícilmente es difícil observar efectos positivos.

Este resultado es coherente con la definición del plan, que si bien en sus lineamientos establece la obligatoriedad de la asistencia a centros de enseñanza en los menores beneficiarios, en la práctica el condicionamiento de la prestación no ocupó un rol central.

<sup>18</sup> Los “matching test” se incluyen en el do-file de evaluación.

## VI.2. Trabajo Infantil

El trabajo infantil se puede dividir en *trabajo fuera del hogar* y *trabajo intensivo dentro del hogar*, ambos conforman lo que se denomina *trabajo infantil propiamente dicho* (Arim y Salas, 2006). El trabajo infantil propiamente dicho incluye a niños entre 5 y 17 años que desarrollan actividades económicas de acuerdo a las preguntas de trabajo de la encuesta de hogares y del módulo de trabajo infantil de la ENHA. El trabajo intensivo en el hogar se define como tareas realizadas dentro del hogar que puedan interferir con el desarrollo del menor. En relación al trabajo infantil fuera del hogar, se consideran tanto las actividades remuneradas como las no remuneradas.

El tiempo de un menor puede dividirse entre asistencia a centros de enseñanza, trabajo infantil y ocio. Los programas de transferencia buscan incrementar el tiempo que los menores dedican a educarse a través del aumento de la asistencia a centros de enseñanza. Esto implicaría afectar la asignación de tiempo entre las tres actividades definidas. Particularmente, la redistribución deseada sería la transferencia de horas de trabajo por horas de estudio, y no por ocio. En este caso no se registra un aumento en la asistencia a centros de enseñanza, y por lo tanto, si disminuye el tiempo asignado a trabajar –trabajo infantil-, aumentaría el tiempo de ocio de los beneficiarios.

### Resultados

Para cuantificar el impacto del plan sobre el trabajo infantil se abordaron dos estrategias. La primera consiste en evaluar las horas trabajadas por sexo<sup>19</sup> para el intervalo de edad [14,17], utilizando las preguntas sobre actividad laboral de la ENHA 2006 y ECH 2007. La variable objetivo es la cantidad de horas trabajadas, conceptualmente, el trabajo infantil fuera del hogar. En base a esta estrategia, no se evidencian efectos positivos ni negativos.

---

<sup>19</sup> Existen diferencias de género respecto al trabajo infantil. Particularmente, los varones tienen asociada una mayor probabilidad a realizar actividades laborales fuera del hogar en comparación con las mujeres, (Arim y Salas, 2006).

**Tabla 9. Efecto Tratamiento Promedio en la Trabajo Infantil**

Personas de 14 a 17 años							
Región	Sexo	Tratados	Control	Diferencia	Boot. E.E.	z	P> z
Montevideo	Niños	5,484	5,100	0,384	1,315	0,290	0,770
	Niñas	1,983	2,354	-0,371	0,785	-0,470	0,637
Interior Urbano	Niños	6,582	6,448	0,134	1,039	0,130	0,897
	Niñas	2,422	2,001	0,421	0,677	0,620	0,534
Interior Rural	Niños	11,115	10,185	0,930	2,101	0,440	0,658
	Niñas	2,714	2,682	0,032	1,111	0,030	0,977

Nota: Los E.E. no toman en cuenta que el propensity score fue estimado  
Bootstrap Errores Estándares basados en 1000 simulaciones

En la segunda estrategia se utiliza el módulo Trabajo Infantil de la ENHA 2006. En este caso, el impacto se mide en la cantidad de horas trabajadas a nivel doméstico –trabajo intensivo en el hogar-, horas trabajadas fuera del hogar, y horas totales –trabajo infantil propiamente dicho-. Se establecieron dos cohortes de edad: [5,12] y [13,17]; sin distinción por sexo y zona geográfica, debido al reducido número de observaciones. Nuevamente, no se evidencian efectos positivos ni negativos.

**Tabla 10. Efecto Tratamiento Promedio en la Trabajo Infantil en sus diferentes formas**

Variable	Edad	Tratados	Control	Diferencia	Boot. E.E.	z	P> z
Trabajo Infantil	5 a 12	1,147	1,191	-0,042	0,325	-0,130	0,897
Intensivo dentro del Hogar	13 a 17	1,998	2,030	-0,032	0,550	-0,060	0,954
Trabajo Infantil	5 a 12	0,411	0,618	-0,207	0,184	-1,120	0,262
Fuera del Hogar	13 a 17	0,898	0,422	0,475	0,356	1,330	0,182
Trabajo Infantil	5 a 12	1,565	1,814	-0,249	0,372	-0,670	0,504
Propiamente Dicho	13 a 17	2,896	2,452	0,443	0,657	0,670	0,500

Nota: Los E.E. no toman en cuenta que el propensity score fue estimado  
Bootstrap Errores Estándares basados en 1000 simulaciones

Los resultados observados en esta sección y la anterior referente a la evaluación de la asistencia a centros de enseñanza, muestran que el PANES no modificó la asignación de tiempo de los beneficiarios entre asistencia escolar, trabajo infantil y ocio.

#### VI.4. Oferta Laboral, Participación e Informalidad

Un efecto negativo de los programas de ayuda es el potencial incentivo a reducir las horas trabajadas o directamente abandonar el mercado laboral. Otro resultado posible, sería la migración al mercado informal de trabajo del potencial beneficiario (comportamiento estratégico), que se podría deducir del aumento de la informalidad y de la no variación de

las horas trabajadas. Por tal motivo, se evalúa el impacto del plan en la oferta laboral, participación e informalidad, a modo de indagar si se registra alguno de estos fenómenos.

## Resultados

Dado que los patrones de participación en el mercado laboral son diferentes por sexo se estimara el impacto en la oferta laboral separadamente para hombres y mujeres. Dicho impacto se evaluará en base a la cantidad de horas trabajadas, para las personas que trabajan efectivamente, y a la participación. La informalidad se evaluará por medio de una variable dummy que toma valor uno si la persona pertenece al mercado informal y 0 si pertenece al mercado formal.

Las estimaciones detectan efectos adversos significativos para hombres y mujeres del **interior urbano**. Los hombres del interior urbano que trabajan y participan del PANES, trabajan al menos 0.6 horas menos por semana en promedio y las mujeres 3 horas menos por semana. Para poner estas cifras en perspectiva, en esta zona se observa una reducción del orden del **1,4%** en las horas trabajadas de los hombres y una reducción del **8%** en las horas trabajadas de las mujeres, que participaron en el PANES y que trabajan. En el Anexo II se incluye los “matching test” de la estimaciones realizadas para la variable horas trabajadas, en el caso del interior urbano. Estos evidencian características similares entre el grupo de tratamiento y el grupo de control. Es de destacar que los efectos en la oferta laboral se dan únicamente en las horas trabajadas y no en la participación, y son cuantitativamente menores. Tampoco se registran efectos en la informalidad.

En lo que respecta a **Montevideo**, no hay evidencia de impacto en las distintas variables de interés consideradas en esta sección –horas trabajadas, participación e informalidad– (ver Anexo III)<sup>20</sup>. En el caso del **interior rural**, se observan efectos negativos en las horas trabajadas (ver tabla 11), y adicionalmente, un aumento en la informalidad en los hombres<sup>21</sup>. No obstante, estos resultados no son concluyentes debido a que el grupo de control no evidencia similares características. Nuevamente mencionamos que la falta de información acerca de los umbrales para estas zonas solamente permite obtener un indicio sobre el impacto en las variables de interés.

---

<sup>20</sup> Los “matching test” para estas regiones se encuentran incluidos en los códigos de STATA.

<sup>21</sup> Ver Anexo III.

**Tabla 11. Efecto Tratamiento Promedio en las Horas Trabajadas****Personas de 22 a 55 años que trabajan**

Región	Sexo	Tratados	Control	Diferencia	Boot. E.E.	z	P> z
Montevideo	Hombres	37,767	39,698	-1,931	1,411	-1,370	0,171
	Mujeres	25,187	26,155	-0,968	1,983	-0,490	0,625
Interior Urbano	Hombres	39,232	41,694	<b>-2,462</b>	0,934	-2,640	<b>0,008</b>
	Mujeres	22,439	27,895	<b>-5,456</b>	1,307	-4,180	<b>0,000</b>
Interior Rural	Hombres	43,951	48,302	<b>-4,351</b>	1,152	-3,780	<b>0,000</b>
	Mujeres	24,599	31,213	<b>-6,615</b>	2,043	-3,240	<b>0,001</b>

Nota: Los E.E. no toman en cuenta que el propensity score fue estimado

Bootstrap Errores Estándares basados en 1000 simulaciones

## VII. Conclusiones y Recomendaciones de Política

Los resultados obtenidos muestran que en el 2007 un 27% de los hogares de Montevideo y del interior urbano que cumplen los requisitos para estar en el PANES, no lograron ingresar a dicho programa. Adicionalmente, menos del 2% de los hogares que no cumplen los requisitos establecidos reciben beneficio por concepto de ingreso ciudadano. Estos indicadores de focalización presentan una notoria mejoría al compararlos con los del 2006. Teniendo en cuenta que en Uruguay no se observan dificultades para acceder al público objetivo pues se trata de un país con una cultura homogénea, con escasa aérea geográfica y con único idioma, podemos concluir que en la práctica el grado de focalización del programa no es alto. Además, se muestra que en la práctica, los umbrales determinados en las diferentes regiones para acceder al plan inclusive para las interior rural, no habrían sido parcialmente aplicados. Esto inválida la aplicación de la metodología de discontinuidad de la regresión para evaluar el impacto del plan.

En cuanto a la evaluación, las estimaciones muestran que el PANES no ha tenido un efecto significativo en la asistencia escolar y en el trabajo infantil, aunque este último no fue un objetivo específico del plan. Sin embargo, se detectan efectos adversos en la oferta laboral en lo que respecta a las horas trabajadas para hombres y mujeres del **interior urbano** donde se concentra mayoritariamente el plan. Cuantitativamente, para esta zona se observa una reducción del orden del **1,4%** y **8%** en las horas trabajadas para los hombres y mujeres respectivamente que trabajan y que participaron en el PANES. Es de destacar que los efectos en la oferta laboral se dan únicamente en las horas trabajadas y no en la participación y son cuantitativamente menores. En **Montevideo** y en el **interior rural** no se observan efectos en la oferta laboral.

Este resultado de ausencia de efectos cuantitativamente importantes del PANES no es sorprendente pues podemos calificar al mismo como un programa híbrido entre aquellos que buscar apoyar la alimentación y necesidades básicas de las personas, y los que buscar potenciar su nivel de capital humano. Si bien en la ley de creación se encuentran comprendidas las condiciones que deben cumplir los beneficiarios, en la práctica, los mecanismos de control no parecían haber sido eficaces, lo cual es consistente con los resultados obtenidos sobre la asistencia escolar. Además, plantea la necesidad de fortalecer el concepto de que la ayuda no es permanente, y que cumple un rol de incentivar la superación de una situación de indigencia o pobreza.

Finalmente, destacamos que si bien el PANES tuvo como propósito solucionar problemas serios que tiene la sociedad uruguaya como la indigencia y la pobreza, su resolución fue muy parcial, debido a que se abordaron conjuntamente y en un plan de corto plazo multiplicidad de aspectos como empleo, asistencia escolar, salud, trabajo infantil, etc que son difíciles de resolver de manera conjunta. Por lo tanto, recomendamos que las políticas sociales se enfoquen en un solo aspecto (asistencia escolar o trabajo infantil) a efectos de obtener mejores resultados, y de este modo una asignación más eficiente del gasto público social. También recomendamos que el diseño de la evaluación esté incorporado desde el origen del plan.

## VIII. Referencias

Amarante, V. y Vigorito, A. (2006). "Evolución de la Pobreza en el Uruguay", Instituto Nacional de Estadística (INE).

Amarante, V., Arim, R., y Vigorito, A. (2005). "Metodología para la Selección de Participantes en el Plan de Emergencia Social", Convenio MIDES-UDELAR.

Amarante, V., Macondra, M., Vigorito, A. y Arim, R. (2007). "Una Propuesta Metodológica para la Evaluación del Impacto del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)",

Attanasio, O., Battistin, E., Fitzsimons, E., Mesnard, A. y Vera-Hernández, M. (2005). "How Effective are Conditional Cash Transfers? Evidence from Colombia" The Institute for Fiscal Studies. Briefing Note No. 54

Attanasio, O., Battistin, E., Fitzsimons, E., Gomez, A. Lopez, D. Meghir, C. y Mesnard, A. (2006). "Child Education and Work Choices in the Presence of a Conditional Cash Transfer Programme in Rural Colombia" The Institute for Fiscal Studies. WP06/01.

Banco Mundial (2007). "Las Políticas de Transferencia de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar"

Beltrami, M.: (2002). "Evolución de la Pobreza por el Método del Ingreso. Uruguay 1986-2001". Instituto Nacional de Estadísticas.

Bucheli, M. y Furtado, M. (2004). "Uruguay 1998-2002: ¿Quiénes Ganaron y Quiénes Perdieron en la Crisis?" CEPAL, Oficina de Montevideo.

Cecchini, S. y Uthoff, A. (2007). "Reducción de la Pobreza, Tendencias Demográficas, Familias y Mercado de Trabajo en América Latina" División de Desarrollo Social, Serie 136. CEPAL. Santiago de Chile.

CEPAL (2006). "La Protección Social de Cara al Futuro. Acceso, Financiamiento y Solidaridad". CEPAL.

Colin, A., and Trivedi, P.K (2005). "Microeconometrics: Methods and Applications". Cambridge University Press.

Curri, J. y Galvari, F. (2007). "Transfers in Cash and in Kind: Theory Meets the Data". NBER Working Paper 13557

De Armas , G. (2004). "Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema", FESUR.

De Janvry, A., Fargeix, A. y Sadoulet, E. (1992). "The Political Feasibility of Rural Poverty Reduction". Journal of Development Economics

Handa, S. y Davis, B. (2006). "The Experience of Cconditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean". ESA Working Paper 06-07.

Heckman, J.J., Ichimura, H. and Todd, P. (1997): "Matching As An Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme". The Review of Economic Studies, Vol. 64, No. 4

Leuven, E. y B. Sianesi. (2003). "PSMATCH2: Stata Module to Perform Full Mahalanobis and Propensity Score Matching, Common Support Graphing, and CovariateImbalance Testing". <http://ideas.repec.org/c/boc/bocode/s432001.html>.

MIDES (2005). "Plan de Emergencia y Políticas Sociales" Presentación.

MIDES (2006). "Perfil Social de los Participantes del Programa Construyendo Rutas de Salida", Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, Octubre.

Rawlings (2005) "A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programmes". International Social Security Review.

Rawlings, L. (2002) "Colombia. Social Safety Net Assessment" Final Report. Report N° 22255-CO. Human Development Department. Country Management Unit for Colombia, Mexico and Venezuela. Latin America and the Caribbean Regional Office. World Bank.

Rawlings, L. y Rubio, G. (2003) "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs". World Bank Policy Research Working Paper 3119

Rosenbaun, P. and Rubin D. (1983). *Biometrika*. "The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects. 70, 41–55.

Skoufias, E. and Parker, S.W. (2001): "Conditional Cash Transfers and their Impact on Child Work and Schooling: Evidence from the PROGRESA Program in Mexico". FCND Discussion Paper No. 123. Food Consumption and Nutrition Division. International Food Policy Research.

Smith, J. and Todd, P. (2005). "Does Matching Overcome LaLonde Critique of Nonexperimental Estimators? *Journal of Econometrics* 125, pp 305-353.

## Anexo I.

Modelo para Montevideo y el Interior Urbano: La variable dependiente es binaria, toma valor uno cuando el hogar pertenece al primer quintil de hogares pobres y para hogares pobres que no pertenecen al primer quintil. Para la determinación de los hogares pobres se utiliza la línea de pobreza (INE, metodología 2002). Las variables dependientes son las siguientes;

- Públicoh: variable binaria que indica la presencia de al menos un funcionario público en el hogar.
- Jubiladoh: variable binaria que indica la presencia de al menos un jubilado en el hogar.
- Pensionistah: variable binaria que indica la presencia de al menos un pensionista en el hogar.
- Saludh: variable binaria que indica si al menos un miembro del hogar tiene mutualista.
- Integrantes: logaritmo del número de integrantes del hogar.
- Menores de 5: variable binaria que indica la presencia de niños de 0 a 5 años en el hogar.
- Menores de 12 a 17: variable binaria que indica la presencia de adolescentes de 12 a 17 años en el hogar.
- Riqueza: variable construida por medio de un análisis factorial que aproxima al stock de riqueza del hogar. En el Anexo 1 se detalla el cálculo de este índice.
- Clima educativo: promedio de años educativos de los adultos del hogar, excepto en el caso en que no hay mayores de 18 en el hogar.
- Hacinamiento: variable binaria que indica si el hogar está en condiciones de hacinamiento (más de dos personas por habitación para dormir).
- Saneamientom 1: variable binaria que indica si el hogar no tiene servicio sanitario.
- Saneamientom 3: variable binaria que indica que el hogar tiene servicio sanitario con evacuación a pozo negro o fosa séptica.

- Saneamiento 4: variable binaria que indica que el hogar tiene otro servicio de evacuación. Esta variable se considera sólo en Montevideo.
- Sanint1: variable binaria que identifica si el hogar no tiene servicio sanitario. Esta variable se considera sólo Interior Urbano.
- Sanint3: variable binaria que identifica si el hogar tiene otro servicio de evacuación. Esta variable se considera sólo Interior Urbano.
- Arrend: variable binaria que indica si el hogar es arrendatario. Esta variable se considera sólo en Montevideo.
- Ocupante: variable binaria que indica si el hogar es ocupante. Esta variable se considera sólo en Montevideo
- Año: variable binaria utilizada para distinguir entre las observaciones de 2003 y 2004.
- Constante.

Modelo para Áreas Rurales: La variable dependiente es binaria, toma valor uno cuando el hogar pertenece al primer quintil de hogares pobres y cero cuando son hogares pobres que no pertenecen al primer quintil. En este caso, para la determinación de lo hogares pobres se utiliza una línea de pobreza calculada a partir de la EHR 1999. Las variables dependientes son las siguientes;

- Sin cisterna: variable binaria que distingue a los hogares que no poseen cisterna en el servicio sanitario.
- Hogar 1: variable binaria que indica si el hogar es unipersonal.
- Hogar 2: variable binaria que indica si el hogar es pareja sin hijos.
- Hogar 3: variable binaria que indica si el hogar es monoparental.
- Hogar 4: variable binaria que indica si el hogar es nuclear (pareja con hijos).
- Hogar 5: variable binaria que indica si el hogar es compuesto (hogar nuclear y otros familiares).

- Hogar 6: variable binaria que indica si el hogar es extendido (hogar nuclear o compuesto y otros no familiares).
- Hacinamiento: variable binaria que indica si el hogar está en condiciones de hacinamiento (más de dos personas por habitación para dormir).
- Riqueza: variable construida por medio de un análisis factorial que aproxima al stock de riqueza del hogar. En el Anexo 1 se detalla el cálculo de este índice.
- Mampostería: variable binaria que indica si las paredes de la vivienda son de mampostería.
- Piso de hormigón: variable binaria que distingue a los hogares con piso de hormigón.
- Piso de tierra: variable binaria que distingue a los hogares con piso de tierra.
- Niños de 0 a 4: proporción de niños de 0 a 4 años en el hogar.
- Niños de 5 a 10: proporción de niños de 5 a 11 años en el hogar.
- Niños de 11 a 17: proporción de niños de 12 a 17 años en el hogar.
- Integrantes: logaritmo del número de integrantes del hogar.
- Jubiladoh: variable binaria que indica la presencia de jubilados en el hogar
- Mutualista jefe: variable binaria que indica si el jefe del hogar tiene mutualista
- Educación jefe: variable binaria que indica si el jefe de hogar tiene primaria completa.

**Tabla 12. Índice de Carencias Críticas.**

Variables	Coeficientes Montevideo		Coeficientes Interior Urbano	
	(a)	(b)	(a)	(b)
dummy_2007	0,081**	-	-0,057**	-
publicoh	-1,101**	-1,206	-0,853**	-1,645
jubiladoh	-0,765**	-0,758	-0,613**	-0,580
pensionistah	-0,440**	-0,321	-0,578**	-0,521
saludh	-1,314**	-0,902	-1,059**	-1,098
integrantes	0,968**	1,182	0,474**	0,625
menores_de_5	0,184**	0,274	0,195**	0,109
menores_12_17	0,118**	0,102	0,151**	0,076
riqueza	-0,467**	-0,436	-0,339**	-0,237
clima educativo	-0,023**	-0,068	-0,024**	-0,038
hacinamiento	0,232**	0,137	0,206**	0,133
saneamientom 1	0,3139**	0,232	-	-
saneamientom 3	0,058*	0,091	-	-
saneamientom 4	0,429**	0,220	-	-
sanint1	-	-	0,255**	0,175
sanint3	-	-	0,170	0,459
arrendatario	0,195**	0,457	-	-
ocupante	0,074**	0,312	-	-
constante	-2,445**	-2,967	-1,782**	-2,291
año	-	0,139	-	0,156
Nro de Obs.	13.397	16.357	14.111	16.231
Pseudo R2	0,352	0,361	0,190	0,206

Fuentes: 1) Elaboración propia en base a la ENHA 2006 y ECH 2007. 2) Metodología para la Selección de Participantes en el Plan de Emergencia Social. Convenio MIDES-UDELAR. Amarante, V., Arim, R., y Vigorito, A.

(a) Estimación de este Documento; (b) Estimaciones del Documento MIDES-UDELAR  
\* estadísticamente significativo al 10%; \*\* estadísticamente significativo al 5%

## Anexo II.

<b>Tabla 15. "Matching test". Horas Trabajadas. Interior urbano. Mujeres.</b>					
Variable	Muestra	Media		t-test	
		Tratados	Control	t	p> t
ICC	No equiparada	0,239	0,214	4,270	0,000
	Equiparada	0,231	0,229	0,440	<b>0,663</b>
año 2006	No equiparada	0,604	0,693	-2,920	0,004
	Equiparada	0,619	0,628	-0,380	<b>0,707</b>
asignaciones familiares	No equiparada	0,896	0,789	4,860	0,000
	Equiparada	0,894	0,896	-0,100	<b>0,923</b>
confort	No equiparada	0,193	0,222	-4,360	0,000
	Equiparada	0,195	0,218	-3,860	0,000
saludh	No equiparada	0,001	0,000	0,730	0,466
	Equiparada	0,001	0,000	1,000	<b>0,317</b>
integrantes	No equiparada	1,672	1,645	1,260	0,208
	Equiparada	1,658	1,682	-1,360	<b>0,173</b>
menores <5	No equiparada	0,161	0,171	-0,430	0,668
	Equiparada	0,156	0,177	-1,020	<b>0,308</b>
menores >12 y <17	No equiparada	0,192	0,208	-0,640	0,524
	Equiparada	0,194	0,208	-0,630	<b>0,526</b>
clima educativo	No equiparada	2,227	2,556	-1,650	0,100
	Equiparada	2,254	2,560	-1,770	<b>0,077</b>
saneamiento 1	No equiparada	0,061	0,043	1,270	0,206
	Equiparada	0,054	0,052	0,170	<b>0,864</b>
saneamiento 2	No equiparada	0,268	0,243	0,920	0,358
	Equiparada	0,271	0,245	1,110	<b>0,265</b>
saneamiento 3	No equiparada	0,639	0,693	-1,790	0,074
	Equiparada	0,648	0,674	-1,010	<b>0,315</b>
saneamiento 4	No equiparada	0,031	0,021	0,940	0,346
	Equiparada	0,027	0,029	-0,030	<b>0,761</b>
mayores >60	No equiparada	0,004	0,009	-1,090	0,274
	Equiparada	0,004	0,007	-0,800	<b>0,422</b>

<b>Tabla 15. "Matching test". Horas Trabajadas. Interior urbano. Hombres.</b>					
Variable	Muestra	Media		t-test	
		Tratados	Control	t	p> t
ICC	No equiparada	0,254	0,224	6,290	0,000
	Equiparada	0,252	0,252	0,020	<b>0,983</b>
año 2006	No equiparada	0,619	0,722	-4,420	0,000
	Equiparada	0,623	0,639	-0,790	<b>0,472</b>
asignaciones familiares	No equiparada	0,866	0,772	5,140	0,000
	Equiparada	0,866	0,858	0,560	<b>0,578</b>
confort	No equiparada	0,196	0,217	-3,850	0,000
	Equiparada	0,197	0,202	-1,240	<b>0,215</b>
saludh	No equiparada	0,002	0,000	1,030	0,302
	Equiparada	0,002	0,000	1,410	<b>0,157</b>
integrantes	No equiparada	1,735	1,670	3,840	0,000
	Equiparada	1,730	1,717	0,940	<b>0,345</b>
menores <5	No equiparada	0,179	0,199	-1,060	0,289
	Equiparada	0,179	0,219	-2,430	0,015
menores >12 y <17	No equiparada	0,159	0,156	0,170	0,861
	Equiparada	0,160	0,147	0,880	<b>0,380</b>

clima educativo	No equiparada	2,442	2,591	-0,980	0,330
	Equiparada	2,452	2,473	-0,170	<b>0,868</b>
saneamiento 1	No equiparada	0,063	0,049	-1,680	0,094
	Equiparada	0,063	0,062	-1,290	<b>0,196</b>
saneamiento 2	No equiparada	0,204	0,238	-1,680	0,094
	Equiparada	0,203	0,225	-1,290	<b>0,196</b>
saneamiento 3	No equiparada	0,707	0,694	0,560	0,573
	Equiparada	0,707	0,685	1,140	<b>0,256</b>
saneamiento 4	No equiparada	0,027	0,019	1,050	0,294
	Equiparada	0,027	0,028	-0,170	<b>0,867</b>
mayores >60	No equiparada	0,003	0,009	-2,040	0,042
	Equiparada	0,003	0,006	-1,360	<b>0,173</b>

### Anexo III.

**Tabla 13. Efecto Tratamiento Promedio en la Participación en el Mercado Laboral**

Individuos de 22 a 55 años							
Región	Sexo	Tratados	Control	Diferencia	Boot. E.S.	z	P> z
Montevideo	Hombres	0,737	0,709	0,029	0,032	0,900	0,367
	Mujeres	0,488	0,520	-0,032	0,029	-1,090	0,276
Interior Urbano	Hombres	0,748	0,737	0,011	0,021	0,530	0,595
	Mujeres	0,468	0,483	-0,014	0,021	-0,700	0,482
Interior Rural	Hombres	0,740	0,749	-0,009	0,025	-0,360	0,720
	Mujeres	0,362	0,364	-0,003	0,029	-0,090	0,928

Nota: Los E.S. no toman en cuenta que el propensity score fue estimado

Boot E.S. basados en 1000 simulaciones

**Tabla 14. Efecto Tratamiento Promedio en la Informalidad**

Individuos de 22 a 55 años							
Región	Sexo	Tratados	Control	Diferencia	Boot. E.S.	z	P> z
Montevideo	Hombres	0,741	0,696	0,044	0,044	1,360	0,174
	Mujeres	0,741	0,776	-0,035	0,037	-0,930	0,352
Interior Urbano	Hombres	0,760	0,736	0,024	0,024	1,060	0,289
	Mujeres	0,753	0,727	0,026	0,029	0,890	0,374
Interior Rural	Hombres	0,693	0,473	<b>0,220</b>	0,031	6,980	<b>0,000</b>
	Mujeres	0,694	0,630	0,064	0,052	1,230	0,220

Nota: Los E.S. no toman en cuenta que el propensity score fue estimado

Boot E.S. basados en 1000 simulaciones