

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

Retos en la Evaluación de Programas Sociales
Editor Invitado
Gonzalo Hernández L.

Lorenzo Moreno
Larissa Campuzano
Dan Levy
Randall Blair

Jörg Peters

Fernando Borraz
Nicolás González

Angel Calderón-Madrid

Gabriela Pérez Yarahúan

Bienestar y Política Social

HACIA EL CIERRE DE LA BRECHA EN LA
EVALUACIÓN: LECCIONES SOBRE TRES RECIENTES
EVALUACIONES DE IMPACTO DE PROGRAMAS
SOCIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE ELECTRIFICACIÓN
RURAL: ENFOQUES METODOLÓGICOS

PANES: FOCALIZACIÓN E IMPACTO

RETOS PARA LA MEDICION DE IMPACTO EN
REMUNERACION, EMPLEABILIDAD Y TIEMPO DE
SALIDA AL EMPLEO DE BENEFICIARIOS DE LOS
PROGRAMAS DE APOYO A DESEMPLEADOS EN
MEXICO SICAT Y SAEBE

RESEÑA DEL INFORME DE EVALUACIÓN DE LA
POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO
2008, CONEVAL



PANES: FOCALIZACIÓN E IMPACTO

Fernando Borraz*

Universidad de Montevideo
fborraz@um.edu.uy

Nicolás González*

Universidad de Montevideo
ngonzalez@um.edu.uy

Resumen

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

Los resultados obtenidos muestran que en el 2007 un 27% de los hogares de la capital 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, recibieron 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 a los umbrales determinados en las diferentes regiones para acceder al plan. Esto invalida 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. Además, 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

* Agradecemos los comentarios recibidos de Susan Pozo, Verónica Amarante y Andrea Vigorito. También agradecemos a los participantes de la conferencia “Haciendo Operativas las Evaluaciones de Impacto de Programas Sociales” organizada por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, la Universidad Iberoamericana, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y UNDP México, en México DF el 12 de Febrero de 2009. Cualquier error es de responsabilidad exclusiva de los autores.

únicamente en las horas trabajadas y no en la participación laboral. Respecto a la informalidad, se observa un aumento aunque no de magnitud significativa. Para Montevideo no se observan efectos en la oferta laboral, participación laboral e informalidad.

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 buscan apoyar la alimentación y necesidades básicas de las personas y los que buscan potenciar su nivel de capital humano. Si bien en su ley de creación se encuentran comprendidas las condiciones que debían cumplir los beneficiarios, en la práctica no existe información sobre el grado de cumplimiento de dichas condiciones (Amarante, Burdín y Vigorito 2008).

Finalmente, concluimos que si bien el PANES tuvo el propósito de solucionar problemas serios que tiene la sociedad uruguaya como la indigencia, su resolución fue parcial debido a que se abordaron conjuntamente y en un plan de corto plazo multiplicidad de aspectos como el 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.

— Palabras clave: PANES, programas de transferencia monetaria condicionada, focalización, propensity score matching. Clasificación JEL: I38, J22, H31.

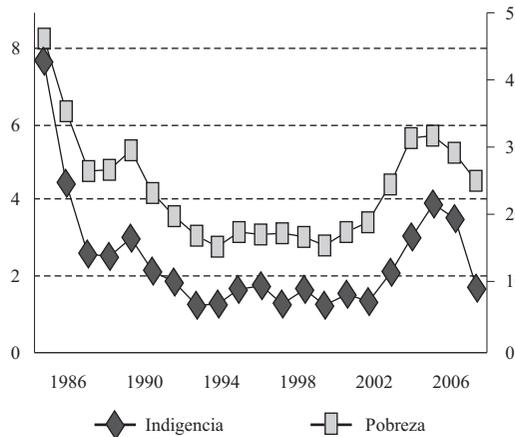
Introducción

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 transmisión intergeneracional de la pobreza, procurando evitar un impacto negativo en la oferta laboral.

Estos programas tienen su origen en la nueva corriente de políticas sociales basadas en la administración o gestión del riesgo social (Rawlings 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) surgió 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).

Gráfica 1
Pobreza e Indigencia en Uruguay, 1986-2006
(en%)



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, cambios en los procesos productivos sesgados hacia la utilización de oferta laboral altamente calificada, etc.

Estas transformaciones contribuyeron a lo que se entiende por pobreza crónica, es decir, personas que registran necesidades básicas insatisfechas y que a su vez se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Los hogares que padecen de pobreza crónica tienden a permanecer en esta situación crítica por períodos prolongados o indeterminados y por lo tanto se requiere de políticas complejas para poder solucionar esta realidad. 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 se planteó como una primera experiencia enfocada a mitigar y en lo posible a erradicar situaciones de pobreza extrema (indigencia) 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 tuvo una vigencia de dos años a partir de la promulgación de la ley de creación.¹ 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 las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) del INE de los años 2006 y 2007 se analiza el grado de efectividad en la focalización del PANES y se realiza una evaluación de impacto del mismo. Estudiamos el grado en que el plan efectivamente logró llegar a la población objetivo y analizamos 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)² 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 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 *Regression Discontinuity (RD)* y el *Propensity Score Matching (PSM)*. La utilización del método de *RD* requiere la aplicación rigurosa de los criterios de elegibilidad: Índice de Carencias Críticas (ICC) y límite superior de ingreso per cápita. Es decir, únicamente los hogares que tenían un ICC mayor al

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

² Organismo encargado de la implementación del PANES.

umbral establecido por la autoridad encargada del diseño del plan (en este caso el MIDES), y que presentaron 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. No obstante, 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 el método de discontinuidad de la regresión a efectos de evaluar el plan. Una de las razones por la cual no se observa la discontinuidad podría 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 los reagrupamientos tienen 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 condición socio-económica de los postulantes, bajo valor de los beneficios del PANES, etc.

En relación a la focalización del PANES, los resultados obtenidos³ muestran que un 27% de los hogares de Montevideo y del interior urbano que cumplieron con los requisitos para estar en el programa, no lograron ingresar a dicho programa en el 2007. Adicionalmente, menos del 2% de los hogares que no cumplieron los requisitos establecidos recibieron beneficios de Ingreso Ciudadano. Estos resultados muestran una mejoría al compararlos con los valores registrados para el 2006. Estas cifras de focalización son similares a las encontradas en la aplicación de otros planes en la región (Rawlings 2005 y CEPAL 2006).

En cuanto a la evaluación, utilizando *PSM*, las estimaciones muestran que el PANES no tuvo un efecto significativo en la asistencia escolar y en el trabajo infantil. 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 concentraron el 70% de los beneficiarios.

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 buscan apoyar la alimentación y necesidades básicas de las personas y los que buscan 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 parecieron haber sido eficaces, lo cual es consistente con los resultados obtenidos sobre la asistencia escolar.

³ Para obtener los códigos en STATA utilizados en las estimaciones contactar a los autores.

1. EL 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 representaba 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. El PANES comprendió 337.233 personas (10,5% de la población del país) que corresponden a 76.988 hogares (7,3% de los hogares del país).

El origen del PANES estuvo vinculado directamente al ascenso al gobierno del partido político “Frente Amplio” el 1 de marzo de 2005, cuyo programa partidario preveía la elaboración del mismo. Posteriormente, se creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) por medio de la Ley N° 17.866 del 21 de marzo de 2005, que asignó al nuevo organismo la potestad de implementar las acciones necesarias para el cumplimiento del PANES a través del Artículo 9°, literal F. Además, el MIDES fue el encargado del monitoreo del plan.⁴

El PANES comprendió diversos programas que apuntaron a mejorar la situación de los beneficiarios en diferentes aspectos. Por un lado, se elaboró un programa de transferencia en dinero denominado “Ingreso Ciudadano” (que abarcaba a todos los beneficiarios del PANES) y otro programa de transferencia en especies llamado “Plan Alimentario Nacional” (destinado a hogares beneficiarios que presentaban niños o embarazadas), con el objetivo de reducir la pobreza extrema en el corto plazo.

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: “Programa de Educación en Contextos Críticos”; y mejoramiento de los servicios de salud pública: “Programa Emergencia Sanitaria”. Adicionalmente, se estableció el programa “Asentamientos Precarios y Pensiones” con la finalidad de elevar las condiciones de vida de los beneficiarios. Se otorgaron materiales de construcción a personas pertenecientes a asentamientos irregulares.

Finalmente, los programas “Trabajo por Uruguay” y “Rutas de Salida” promovieron la reinserción en el mercado de trabajo con el objetivo de que los beneficiarios logran superar el estado de pobreza e indigencia en el mediano y largo plazo. En el caso de “Trabajo por Uruguay” la inscripción fue voluntaria y la selección se realizó 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).⁵ “Rutas de Salida” consistió en actividades semestrales que procuraban

⁴ El MIDES realizó informes de gestión semestral que eran presentados a la Asamblea General. Adicionalmente, existen 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 Banco Mundial (BM).

⁵ Información extraída de www.mides.gub.uy.

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).⁶

La principal herramienta del PANES fue el “Ingreso Ciudadano”, cuya instrumentación se encuentra comprendida en la Ley 17.869 y en el Decreto Reglamentario N° 176/005. La forma de implementación de los demás programas no se encuentra incluida en ninguna ley o documento. Esto puede haber representado una dificultad para su instrumentación y posterior evaluación debido a que no hubo parámetros establecidos sobre cómo se implementó la ayuda y cómo fueron los criterios de selección de los destinatarios de la misma. Dado lo anterior y que la ECH contiene, principalmente, información sobre hogares que recibieron Ingreso Ciudadano,⁷ la evaluación se centrará sobre este programa.

En lo que respecta a las fuentes de financiamiento del PANES, el mismo se financió directamente de Rentas Generales. Las erogaciones totales previstas por Ley para el plan en su conjunto fueron 228,5 millones de dólares (1% del PIB aproximadamente), monto que se actualizó cuatrimestralmente de acuerdo a la evolución del Índice de Precios al Consumo (IPC). El Cuadro 1 muestra el crédito que le fue asignado a cada programa. “Ingreso Ciudadano” (IC) fue el programa con mayor participación en el presupuesto concentrando dos tercios del mismo. Esto reafirma la idea de que la transferencia de dinero ocupó un rol central en el PANES.

Cuadro 1
Presupuesto 2005-2007

Programa	Crédito asignado 2005-2007 (millones de USD corrientes)	%
Ingreso Ciudadano (IC)	155,5	68
Programa de Atención de los Sin Techo (PAST)	1,9	1
Trabajo por Uruguay (TPU)	24,5	11
Mejoramiento del Habitat (HABITAT)	9,6	4
Construyendo Rutas de Salida (CRS)	3,5	2
Plan Alimentario Nacional (PAN)	33,5	15
Total	228,5	100

Fuente: MIDES 2007.

⁶ www.mides.gub.uy.

⁷ La ECH también incluye información sobre los hogares que recibieron transferencia en especie y sobre las personas que estuvieron en “Trabajo por Uruguay”. En este último caso, el número de observaciones es muy reducido dado que el programa contó con pocos participantes, lo cual genera que su evaluación no sea factible.

En lo que se refiere a contraprestaciones como la asistencia a centros de enseñanza y 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. En el caso del PANES, las mismas consistían en la “inscripción y asistencia regular de los menores al sistema educativo formal” y “controles médicos periódicos de niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas”. Según Amarante, Burdín y Vigorito (2008) en la práctica no existe información sobre el grado de cumplimiento de las condicionalidades. Tampoco se dispone de información sobre el seguimiento que se realizó a los beneficiarios.

Duración

La duración del plan se estipuló en 2 años a partir de la promulgación de la Ley N° 17.869. La transferencia en dinero era 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.⁸ El cuestionamiento llevó a la extensión, en determinados países, de la duración de los programas. Un ejemplo es Progresá 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.

La duración de este tipo de política de protección social es relativa a la situación particular de cada beneficiario. Cuanto 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 pondrían 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 a 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 transcurrida una parte considerable del plan para analizar su grado de elegibilidad.

⁸ 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.

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 y a modo de ser elegibles en los demás programas:

1) *La inclusión voluntaria de personas que acreditaron las condiciones establecidas para acceder al plan de acuerdo al artículo 6° 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 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 percibía por todo concepto. A los efectos de computar el ingreso del hogar no se consideró las asignaciones familiares, canastas de alimentos y 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 USD 51 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.⁹ Para el interior del país se utilizó la ECH 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.

⁹ Manga Rural, Cerro Norte, Casavalle, Tomkinson, Borro, La Paloma, Casabó, Bella Italia, Jardines del Hipódromo, Villa García, Bañados de Carrasco y Piedras Blancas.

Ingreso Ciudadano

El Ingreso Ciudadano fue una prestación en dinero por hogar equivalente al valor de una Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC).¹⁰ El monto de la prestación era percibido mensualmente y era actualizado 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 era transferible, embargable y no se podía constituir como garantía de obligaciones, ni tampoco podía ser afectado por retenciones ni aún de naturaleza alimentaria. Además, se consideraron a 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 septiembre de 2005. Esta modificación generó la inclusión de beneficiarios y la exclusión de un número reducido de beneficiarios (Amarante, Arim y Vigorito 2005).

2. Experiencias en la Región: Comparación con el PANES

En esta sección se sintetizan los principales componentes y resultados de las experiencias de este tipo de políticas sociales implementadas en la región, realizando una comparación con la experiencia Uruguay. 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.

¹⁰ Al 1° de Enero de 2005 una BPC son USD 53; al 1° de Enero de 2006 USD 61 y al 1° de Enero de 2007 USD 67.

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 contaron 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 políticas sociales. Es de destacar que a pesar de las diferencias políticas, culturales, y sociales entre países, estos programas adoptaron esquemas similares. Sus objetivos son aliviar la pobreza en el corto plazo, e incentivar la acumulación de capital humano en el largo plazo a través del condicionamiento de la transferencia (ver Cuadro 2).

Cuadro 2
Programas de Transferencia de Dinero Condicionada: Objetivos y Población Objetivo

Programa	Objetivo	Población objetivo
Bolsa Familia Brasil	Reducir la Pobreza y la desigualdad en el corto y el largo plazo.	Familias con niños en situación de extrema pobreza: ingresos menores a USD 27,24 mensuales per cápita. Familias con niños en situación de pobreza moderada: ingresos entre USD 27,64 y 55,28 mensuales per cápita.
Oportunidades (ex Progresa) México	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 Ecuador	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 Colombia	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 Argentina	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 Chile	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 Paraguay	Satisfacer las necesidades básicas de los miembros de familia en extrema pobreza y crear oportunidades para el desarrollo de sus potencialidades y enfrentar los riesgos.	Familias en extrema pobreza con niños de 0-14 años y mujeres en período de gestación.

Cuadro 2 (continuación)

Programa	Objetivo	Población objetivo
Tarjeta Solidaria República Dominicana	Reducir la pobreza extrema y el hambre.	Población en pobreza extrema, identificada mediante el SIUBEN (Sistema Único de Identificación de Beneficiarios).
Programa Juntos Perú	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 Salvador	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 Honduras	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 4º 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 Jamaica	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 Nicaragua	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 Uruguay	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: Villatoro Saavedra 2007 y MIDES 2005.

Además, aparecen como rasgos comunes a todos los programas el rol de la mujer como administradora del beneficio así como las estrategias de focalización y evaluación dotadas de tecnicismo. Si bien se plantea como objetivo último de todos los programas reducir la pobreza e incrementar el nivel de educación, cada país se centra en un aspecto de la pobreza que sería necesario intervenir para lograr reducir la misma. Consecuentemente, fijan una 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 sub-invierten 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 ciertos bienes como educación. Una segunda explicación se refiere a que los gobiernos no pueden identificar claramente a los beneficiarios del programa y por lo tanto recurren a transferencias en especie (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 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 el Cuadro 3 se presentan los beneficios transferidos en distintos programas de América Latina y el Caribe.

Cuadro 3
Programas de Transferencia Condicionada. Transferencia, Condiciones y Verificación

Programa	Transferencia	Condiciones	Verificación de las condiciones
Beca Familia Brasil	Aporte base de USD 23,03 (independientemente de la composición familiar). Aporte variable, que fluctúa entre USD 6,91 para cada hijo menor de 15 años y un límite de USD 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.
Oportunidades México	Educación: USD 10 - 63 por niño/mes (diferenciado por edad y género). Salud/Nutrición: USD 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 estadales, las cuales envía información al nivel central. La información se ingresa en el padrón de beneficiarios y se autoriza la entrega de las transferencias.
Bono de Desarrollo Humano Ecuador	USD 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.
Familias en Acción Colombia	Educación: USD 7,5 por niño en primaria. USD 15 por niño en secundaria. Salud/Nutrición: USD 25 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.
Familias por la Inclusión Social Argentina	USD 36 para el primer hijo. USD 9 para los otros hijos, hasta un máximo de 5. Máximo de USD 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.

Cuadro 3 (continuación)

Programa	Transferencia	Condiciones	Verificación de las condiciones
Chile Solidario Chile	Bono de Protección Social: USD 15 de 1-6 meses; USD 11 de 7-12 meses; USD 7,8 de 13-18 meses; USD 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.
Programa de Asignación Familiar Honduras	Educación: USD 3 mensual por niño, hasta un máximo de 3 niños por familia durante los 10 meses del año escolar. Salud/Nutrición: USD 3 mensual por niño menor de 3 años, discapacitado hasta 12 años, mujer embarazada y adulto mayor.	Inasistencia escolar máxima de 7 días. Asistencia a los centros de salud.	-
Programa de Avance Mediante la Salud y la Educación Jamaica	Educación: USD 6,20 (2002); USD 9 (2004). Salud/Nutrición: USD 6,20 (2002); USD 9 (2004).	85% de asistencia a la escuela. Asistencia a los centros de salud.	-
Tarjeta Solidaria República Dominicana	-	85% de asistencia a la escuela. Vistas periódicas a centros de salud.	-
Red de Protección Social Nicaragua	USD 8,5 por niño mensual. USD 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 Uruguay	Monto fijo por hogar de USD 58, aproximadamente. Un monto adicional por alimentación, que puede variar de USD 12 a USD 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: Villatoro Saavedra 2007 y MIDES 2005.

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 Ingreso 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 de la transferencia superó a esta 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.¹¹ El 76% de los hogares que recibió beneficio de Ingreso Ciudadano también recibió transferencias por concepto de “Asignaciones Familiares”.

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 (frangas por meses).

Las condiciones para percibir la prestación son similares entre los distintos programas de América Latina y el Caribe. En cambio, la forma de verificación de las mismas son diferentes para todos 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 pobreza en el mediano plazo y para quebrar la reproducción de la pobreza en el largo plazo (Rawlings y Rubio 2003).

¹¹ Sustituido por el Plan de Equidad en el 2008, cuyo monto transferido es superior al de las asignaciones familiares y de periodicidad mensual.

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 México (Parker y Teruel 2005) y Nicaragua (Barham y Gitter 2008) 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.

3. Focalización

3.1 Metodología aplicada en el PANES

La Ley 17.869 de 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 USD 51 a valores de marzo del 2005 siendo ajustado cuatrimestralmente en base a la evolución del IPC.¹² A continuación se presenta el segundo criterio, el índice de carencias críticas.

¹² 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.

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.¹³ 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 se refiere a los 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 (metodología 2002), y cero si el hogar es pobre pero no pertenece al primer quintil; y β_k son los coeficientes asociados a cada variable. Para Montevideo y el interior urbano, las variables independientes 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.

¹³ Amarante, Arim y Vigorito 2005.

- *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).
- *Saneamiento 1*: variable binaria que indica si el hogar no tiene servicio sanitario.
- *Saneamiento 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 en el Interior Urbano.
- *Sanint3*: variable binaria que identifica si el hogar tiene otro servicio de evacuación. Esta variable se considera sólo en el 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*.

Para el interior rural, se utilizan las siguientes variables independientes:

- *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.

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 1999.¹⁴ La ECH tiene como objetivo brindar una descripción adecuada de la situación socioeconómica de la población en Uruguay y es la principal fuente de información socioeconómica a nivel nacional. 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 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 (Cuadro 4).

Cuadro 4
Umbrales por Regiones

Región	Umbral
Montevideo	0,191
Interior Urbano Norte	0,085
Interior Urbano Centro Norte	0,055
Interior Urbano Centro Sur	0,067
Interior Urbano Sur	0,098

Fuente: Amarante, Arim y Vigorito 2005.

¹⁴ La EGIH fue relevada por la Oficina de Programación y Política Agropecuaria, Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (OPYP, MGAP). La encuesta comprende 2.000 hogares en áreas de menos de 5.000 habitantes.

Los hogares de las respectivas zonas que superaban el umbral, eran elegibles según éste criterio. El interior urbano se dividió 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 de Amarante, Arim y Vigorito (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).

Un aspecto controversial de la metodología de elegibilidad empleada, proviene de la definición de la variable dependiente binaria del modelo probit. Si bien esta herramienta de focalización se utilizó 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 habrían quedado capturados en este criterio.

Por otro lado, un aspecto positivo del modelo fue su estabilidad en el tiempo. Esto se desprende de la reestimación de los mismos utilizando la ECH 2006 y la ECH 2007 (ver Cuadro 5). No se registran cambios en el signo 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 de Amarante, Arim y Vigorito (2005). 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.

Cuadro 5
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

Cuadro 5 (continuación)

Variables	Coeficientes (Montevideo)		Coeficientes (interior urbano)	
	(a)	(b)	(a)	(b)
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
Número de observaciones	13.397	16.357	14.111	16.231
Pseudo R²	0,352	0,361	0,190	0,206

Nota: (a) Estimación de este artículo; (b) Estimaciones de Amarante, Arim y Vigorito 2005.

* Estadísticamente significativo al 10%; ** estadísticamente significativo al 5%.

Fuente: Elaboración propia con base en la ECH 2006 y ECH 2007 y Amarante, Arim y Vigorito 2005.

3.2 Análisis en base a la ECH 2006 - 2007

A efectos de analizar el impacto del programa en asistencia escolar, trabajo infantil y oferta laboral utilizamos la encuesta nacional uruguaya de hogares (ECH) realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Utilizamos información de corte transversal para todo el país de los años 2006 y 2007.

La novedad de la ECH 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.

La ECH 2006 contiene 256.866 personas que conforman 85.316 hogares. El 5,4% de los hogares percibieron Ingreso Ciudadano, de los cuales el 41% recibió el apoyo alimentario del plan adicionalmente.¹⁵ Además, el 0,2% del total de hogares participaron del programa Trabajo por Uruguay. La ECH 2007 encuesta a 143.185 personas de 49.136 hogares. El porcentaje de hogares que percibieron Ingreso Ciudadano asciende a 5,7%. El apoyo alimentario se extendió alcanzando al 84% de los hogares que recibieron Ingreso Ciudadano. En relación al programa Trabajo por Uruguay, para el 2007 se mantuvo la misma proporción.

En las encuestas ECH se incluye una pregunta con respecto a si el hogar recibió prestación por Ingreso Ciudadano del PANES. A pesar de que dichas encuestas no son 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. En el Cuadro 6 se presenta la distribución de los hogares beneficiarios por región, y por año.

Cuadro 6
Distribución de Hogares Beneficiarios del PANES por Región

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
Total	61.953	100	68.098	100

Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2006 - 2007.

¹⁵ El 100% de los hogares que recibió el apoyo alimentario del PANES recibió Ingreso Ciudadano.

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 concentró en el interior. El 75% de los hogares beneficiados en el 2007 se encontraba en el 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 Universidad de la República (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 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 (USD 1.145 contra USD 784).

En lo que se refiere a la focalización en Montevideo y en el interior urbano, para el 2006 se observa que un 62% de los hogares que cumplieron con los criterios de elegibilidad utilizados por el Plan recibieron el beneficio monetario, siendo ésta la eficiencia horizontal (ver Cuadro 7). Mientras que el 38% que verificaron las condiciones, no recibió la prestación. En el 2007, la eficiencia horizontal creció 10 puntos porcentuales pasando a ser 72%, evidenciando avances en focalización del plan.

En relación a los hogares no elegibles según los criterios pero que recibieron la transferencia monetaria, se observa que representaron el 1% en el 2006 y en el 2007. Es decir, la eficiencia vertical fue de 99% en ambos años. En el interior rural, considerando el criterio del ingreso únicamente pues no se dispone de información de los umbrales del ICC para esta zona, los hogares elegibles que no recibieron la transferencia fueron un 76% en 2006, y disminuyendo al 55% en el 2007 (ver Cuadro 8).

Cuadro 7
Focalización del PANES, Montevideo e Interior Urbano
(en %)

	2006		2007	
	Elegible	No elegible	Elegible	No elegible
Recibe Ingreso Ciudadano	62	1	72	1
No recibe Ingreso Ciudadano	38	99	28	99
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en la ECH 2006 - 2007.

Cuadro 8
Focalización del PANES, Únicamente Criterio de Ingreso, Interior Rural
 (en %)

	2006		2007	
	Elegible según ingreso	No elegible según ingreso	Elegible según ingreso	No elegible según ingreso
Recibe Ingreso Ciudadano	24	1	45	2
No recibe Ingreso Ciudadano	76	99	55	98
Total	100	100	100	100

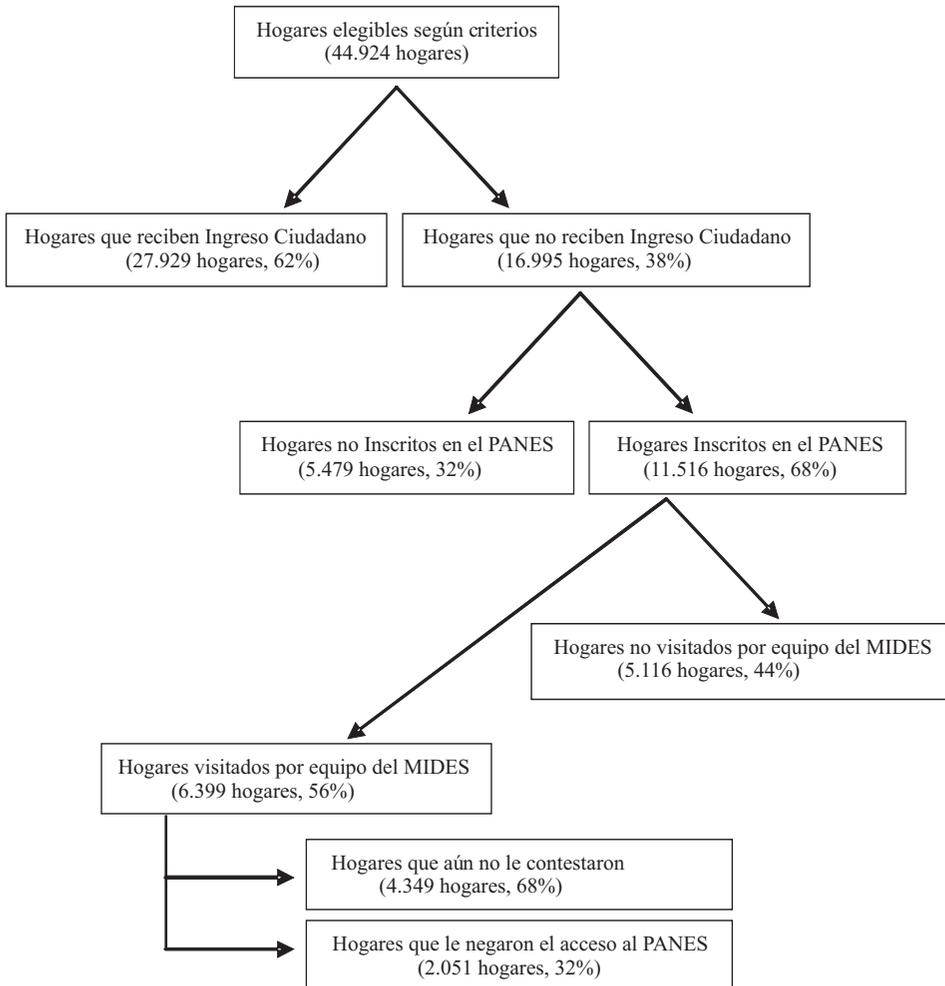
Fuente: Elaboración propia con base en la ECH 2006 - 2007.

A efectos de realizar un análisis exhaustivo de los hogares que perteneciendo a la población objetivo (en Montevideo e interior urbano) no recibieron transferencia monetaria, se indagó acerca de los motivos de su no inclusión a través de las preguntas que formula la ECH 2006- 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 62% de estos hogares se inscribió en el plan, mientras que el 38% no realizó la inscripción (ver Gráfica 2). Es decir, que más de un tercio de los potenciales beneficiarios del Plan directamente decidieron no postular. De los hogares inscritos, el 56% fue visitado por encuestadores del PANES, mientras que el 44% 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 0,285, un ingreso per cápita promedio de USD 37 y el 72% de los hogares presentan integrantes empleados en el mercado informal de trabajo.

En el caso de los visitados, al 32% le negaron el acceso al plan y un 68% esperaban respuesta. En relación al primer grupo, presenta un ICC promedio de 0,225, un ingreso promedio per cápita de USD 37, y el 76% de los hogares tienen miembros en el mercado informal de trabajo. El grupo que esperaba respuesta presenta un ICC promedio de 0,260, un ingreso per cápita de USD 34, y el 68% de los hogares tienen miembros que se desempeñan en el mercado informal de trabajo.

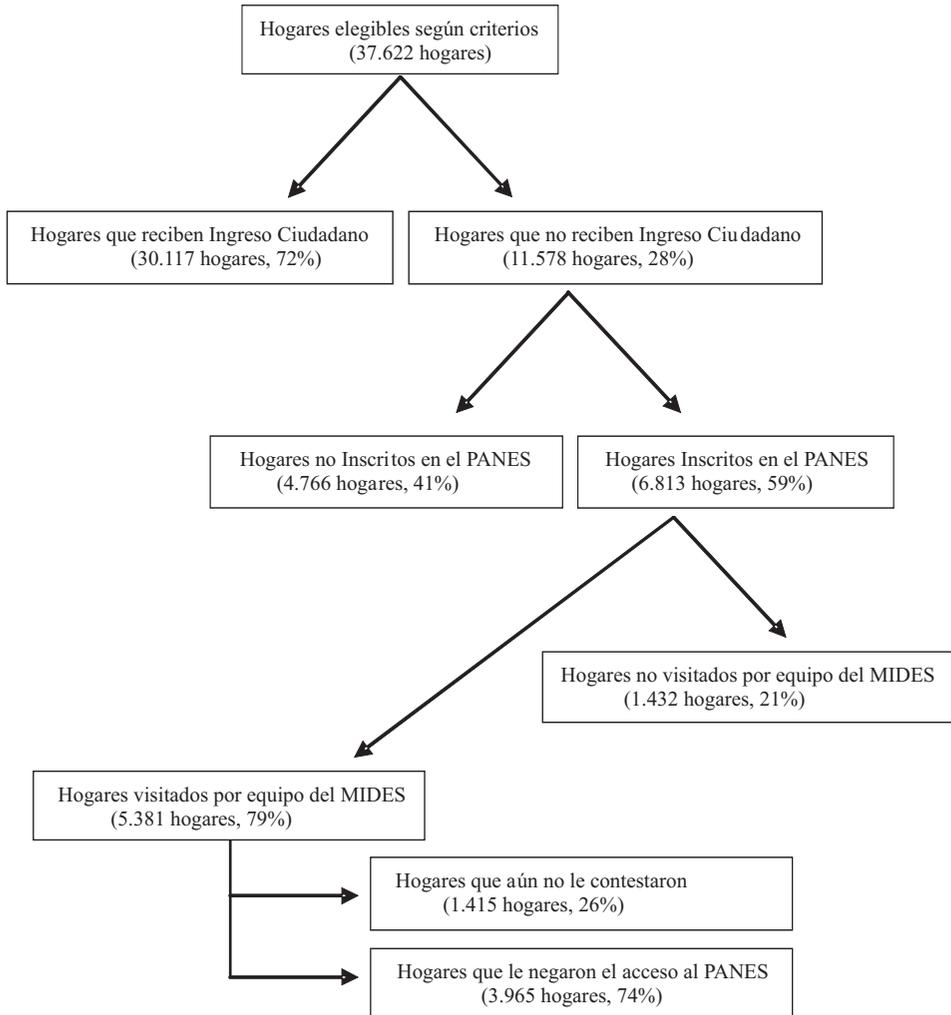
Gráfica 2
Año 2006



En el 2007, los hogares no inscritos que no recibieron transferencia monetaria aumenta al 41% (ver Gráfica 3). De los inscritos (que no recibieron transferencia monetaria), 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 redujo. De los hogares visitados, el 74% son rechazados

y el 26% esperaban respuesta. En este caso, aumenta el número de hogares que no cumplieron con el criterio del ICC. El grupo de rechazados presenta un ICC promedio de 0.233, un ingreso per cápita de USD 42, y un 89% de los hogares presentan integrantes en el mercado informal de trabajo.

Gráfica 3
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 cumplan 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.

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).

4. 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 ayuda 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.¹⁶ Para superar el tema de la endogeneidad, y dada la imposibilidad de realizar experimentos naturales se debe optar por un método cuasi-experimental.

En este caso, 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 que puede ser considerado como un *proxy mean test*—plantea la elección de la metodología de discontinuidad en la regresión. 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.

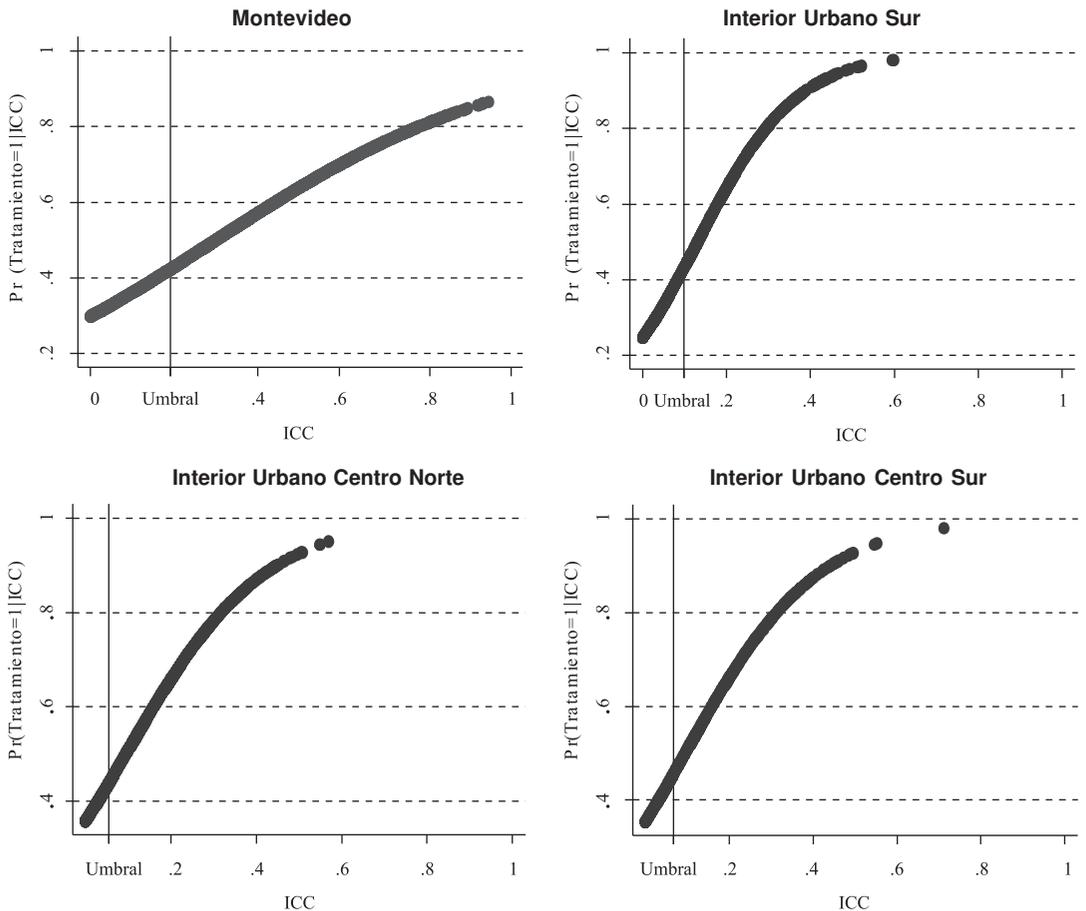
Además, la aplicabilidad de este método de evaluación requiere que la probabilidad de recibir el tratamiento condicionada en el criterio de elegibilidad, (en este caso el ICC), sea una función discontinua en el “umbral” o punto de corte. La discontinuidad entorno al umbral puede presentarse

¹⁶ También podría depender de la capacidad de los hogares para modificar su conducta de modo de cumplir con los requisitos y así ingresar al plan. En lo que respecta al PANES, este caso es poco probable dado que el ICC cuenta con variables que son difíciles de alterar por parte de los hogares.

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*.

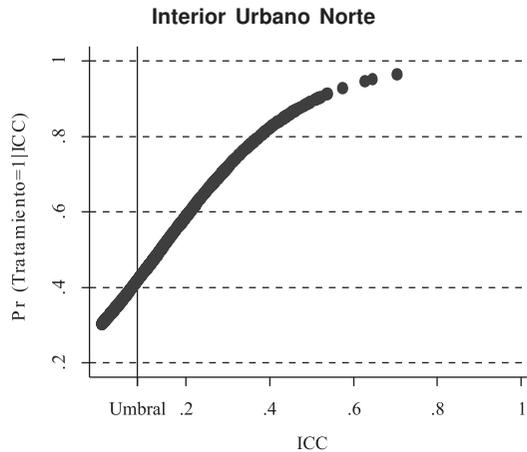
En lo previo, la presencia de hogares que cumplen con ambos criterios pero que no reciben el beneficio y viceversa, haría pensar en un diseño de estilo *fuzzy*. No obstante, la Gráfica 4 muestra la no existencia de discontinuidad de la probabilidad de recibir la prestación dado el ICC entorno al umbral y tampoco en otros puntos.¹⁷ Consecuentemente, la aplicación del *RD* no es viable a los efectos de la evaluación del PANES.

Gráfica 4
Probabilidad de Recibir Ingreso Ciudadano Dado el ICC



¹⁷ Manacorda y Vigorito (2009) utilizando información no pública del MIDES encuentran discontinuidad en el umbral.

Gráfica 4 (continuación)



Fuente: Elaboración propia con base en la ECH 2006 - 2007.

Por tal motivo, optamos por otro diseño cuasi-experimental: el estimador *propensity score matching* (PSM).¹⁸ El propósito del estimador PSM es corresponder cada hogar que recibe ayuda con un hogar con similares características pero que no recibe ayuda, de modo de hacer una comparación robusta y mitigar los problemas de endogeneidad. 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 CCT 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*

¹⁸ Heckman, Ichimura y Todd 1997.

$p(X)$. Luego equiparamos hogares, con reemplazo y 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:

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

donde

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

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).

5. Impacto del PANES

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

5.1 Asistencia a centros de enseñanza

La mayoría de los programas de transferencia condicionada utilizan el beneficio monetario para estimular la acumulación de capital humano. Típicamente, este tipo de intervención se justifica por la existencia de restricciones de liquidez que impiden que los menores del hogar asistan a 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, sub-invierten 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 centros 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: 8-11 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 ingresan a enseñanza secundaria.

Los resultados para Montevideo e interior urbano muestran que no hay efectos significativos y cuantitativamente relevantes en la asistencia escolar en ninguno de los dos tramos etáreos considerados, tanto para niños como niñas (ver Cuadro 9). Para observar si la diferencia es estadísticamente significativa se calculan los errores estándares mediante el método *bootstrap*, basados en 1000 simulaciones. Además, los *matching tests* evidencian características similares entre el grupo de tratamiento y el grupo de control.¹⁹

¹⁹ Los *matching test* se incluyen en el do-file de evaluación.

Cuadro 9
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	0,055	0,027	2,010	0,045
	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

Bootstrap: Errores Estándares basados en 1000 simulaciones.

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

Fuente: Estimación de los autores basada en la ECH 2006 – 2007.

En el interior rural se observa un impacto positivo en la asistencia escolar para niños entre 12 y 14 años. La diferencia es estadísticamente significativa al 10%. Sin embargo, los *matching test* muestran una comparación poco robusta. En el 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 un efecto significativo en el incremento de la asistencia a centros de enseñanza. 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. Es de destacar que para los niños y niñas entre 8 y 11 años los niveles de asistencia previos a la intervención son elevados, y por lo tanto, difícilmente se observan efectos positivos.

5.2 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 2007). 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 ECH 2006. 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 sexo²⁰ para el intervalo de edad [14,17], utilizando las preguntas sobre actividad laboral de la ECH 2006 - 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 (ver Cuadro 10).

Cuadro 10
Efecto Tratamiento Promedio en el 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

Bootstrap: Errores Estándares basados en 1000 simulaciones.

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

Fuente: Estimación de los autores basada en la ECH 2006 – 2007.

²⁰ 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 2007).

En la segunda estrategia se utiliza el módulo Trabajo Infantil de la ECH 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 (ver Cuadro 11).

Cuadro 11
Efecto Tratamiento Promedio en el Trabajo Infantil en sus Diferentes Formas

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

Bootstrap: Errores Estándares basados en 1000 simulaciones.

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

Fuente: Estimación de los autores basada en la ECH 2006.

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.

5.3 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, la estimación del impacto en la oferta laboral se realiza separadamente para hombres y mujeres. Dicho impacto se evaluará con base en la cantidad de horas trabajadas. La informalidad se evaluará por medio de una variable dummy que toma valor uno si la persona pertenece al mercado informal y cero si pertenece al mercado formal. Tanto para las horas trabajadas como para informalidad consideramos solamente personas con horas trabajadas positivas. En el caso de la participación, la variable objetivo es una dummy que toma valor uno para las personas que están económicamente activas (empleadas y desempleadas) y cero para personas inactivas.

Las estimaciones detectan efectos adversos significativos para hombres y mujeres del interior urbano. Los hombres del interior urbano que trabajan y reciben la ayuda monetaria 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 1 se incluye los *matching test* de las 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 2).²¹ En el caso del interior rural, se observan efectos negativos en las horas trabajadas (ver Cuadro 12), y adicionalmente, un aumento en la informalidad en los hombres (ver Anexo 2). 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.

²¹ Los *matching test* para estas regiones se encuentran incluidos en los códigos de STATA.

Cuadro 12
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	-2,462	0,934	-2,640	0,008
	Mujeres	22,439	27,895	-5,456	1,307	-4,180	0,000
Interior Rural	Hombres	43,951	48,302	-4,351	1,152	-3,780	0,000
	Mujeres	24,599	31,213	-6,615	2,043	-3,240	0,001

Bootstrap: Errores Estándares basados en 1000 simulaciones.

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

Fuente: Estimación de los autores basada en la ECH 2006-2007.

6. Conclusiones y Lecciones Aprendidas

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. Además, se muestra que, en la práctica, los umbrales determinados en las diferentes regiones para acceder al plan habrían sido parcialmente aplicados. Esto invalida 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. 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 buscan apoyar la alimentación y necesidades básicas de las personas, y los que buscan 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.

En cuanto a las lecciones aprendidas destacamos, en primer término, la importancia de establecer claramente desde el inicio los criterios de elegibilidad y los mecanismos de evaluación realizando una implementación gradual del programa a efectos de disponer de adecuados grupos de control. Una segunda lección es la duración reducida de dos años del PANES. Los resultados obtenidos indican que en un período corto no es posible intervenir definitivamente para reducir la pobreza.

Si bien los programas de ayuda condicionada como el PANES buscan incentivar la demanda de educación condicionando la prestación a asistencia escolar y controles de salud, es necesario incrementar en cantidad y calidad la oferta de centros de enseñanza y salud para que dicha mayor demanda se pueda materializar. También es importante que exista un control efectivo de las condicionalidades del programa.

En relación a los mecanismos de focalización, al fijarse un límite superior de ingresos nominal a nivel nacional para ingresar al programa, sin tomar en cuenta las diferencias regionales de ingresos y precios, existe el riesgo de una importante concentración geográfica de los beneficiarios. Además, la experiencia del PANES nos indica que es necesario mejorar los mecanismos de inclusión de la población objetivo que adopta un rol pasivo frente a estas políticas.

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 lograr una asignación más eficiente del gasto público social. También recomendamos que el diseño de la evaluación esté incorporado desde el origen del plan.

Anexo 1

Cuadro 1
Matching Test
Horas Trabajadas, Interior Urbano, Mujeres

Variable	Muestra	Media		<i>t-test</i>	
		Tratados	Control	t	p> t
ICC	No equiparada	0,239	0,214	4,270	0,000
	Equiparada	0,231	0,229	0,440	0,663
Año 2006	No equiparada	0,604	0,693	-2,920	0,004
	Equiparada	0,619	0,628	-0,380	0,707
Asignaciones familiares	No equiparada	0,896	0,789	4,860	0,000
	Equiparada	0,894	0,896	-0,100	0,923
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	0,317
Integrantes	No equiparada	1,672	1,645	1,260	0,208
	Equiparada	1,658	1,682	-1,360	0,173
Menores <5	No equiparada	0,161	0,171	-0,430	0,668
	Equiparada	0,156	0,177	-1,020	0,308
Menores >12 y <17	No equiparada	0,192	0,208	-0,640	0,524
	Equiparada	0,194	0,208	-0,630	0,526
Clima educativo	No equiparada	2,227	2,556	-1,650	0,100
	Equiparada	2,254	2,560	-1,770	0,077
Saneamiento 1	No equiparada	0,061	0,043	1,270	0,206
	Equiparada	0,054	0,052	0,170	0,864
Saneamiento 2	No equiparada	0,268	0,243	0,920	0,358
	Equiparada	0,271	0,245	1,110	0,265
Saneamiento 3	No equiparada	0,639	0,693	-1,790	0,074
	Equiparada	0,648	0,674	-1,010	0,315
Saneamiento 4	No equiparada	0,031	0,021	0,940	0,346
	Equiparada	0,027	0,029	-0,030	0,761
Mayores >60	No equiparada	0,004	0,009	-1,090	0,274
	Equiparada	0,004	0,007	-0,800	0,422

Cuadro 2
Matching Test
Horas Trabajadas, Interior Urbano, Hombres

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	0,983
Año 2006	No equiparada	0,619	0,722	-4,420	0,000
	Equiparada	0,623	0,639	-0,790	0,472
Asignaciones familiares	No equiparada	0,866	0,772	5,140	0,000
	Equiparada	0,866	0,858	0,560	0,578
Confort	No equiparada	0,196	0,217	-3,850	0,000
	Equiparada	0,197	0,202	-1,240	0,215
Saludh	No equiparada	0,002	0,000	1,030	0,302
	Equiparada	0,002	0,000	1,410	0,157
Integrantes	No equiparada	1,735	1,670	3,840	0,000
	Equiparada	1,730	1,717	0,940	0,345
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	0,380
Clima educativo	No equiparada	2,442	2,591	-0,980	0,330
	Equiparada	2,452	2,473	-0,170	0,868
Saneamiento 1	No equiparada	0,063	0,049	-1,680	0,094
	Equiparada	0,063	0,062	-1,290	0,196
Saneamiento 2	No equiparada	0,204	0,238	-1,680	0,094
	Equiparada	0,203	0,225	-1,290	0,196
Saneamiento 3	No equiparada	0,707	0,694	0,560	0,573
	Equiparada	0,707	0,685	1,140	0,256
Saneamiento 4	No equiparada	0,027	0,019	1,050	0,294
	Equiparada	0,027	0,028	-0,170	0,867
Mayores >60	No equiparada	0,003	0,009	-2,040	0,042
	Equiparada	0,003	0,006	-1,360	0,173

Anexo 2

Cuadro 1
Efecto Tratamiento Promedio en la Participación en el Mercado Laboral
Individuos de 22 a 55 Años

Región	Sexo	Tratados	Control	Diferencia	Boot. E.E.	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

Bootstrap: E.E. basados en 1000 simulaciones.

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

Cuadro 2
Efecto Tratamiento Promedio en la Informalidad
Individuos de 22 a 55 Años

Región	Sexo	Tratados	Control	Diferencia	Boot. E.E.	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	0,220	0,031	6,980	0,000
	Mujeres	0,694	0,630	0,064	0,052	1,230	0,220

Bootstrap: E.E. basados en 1000 simulaciones.

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

Referencias

- Amarante, V. y A. Vigorito.** “Evolución de la Pobreza en el Uruguay.” Instituto Nacional de Estadística (INE), 2006.
- Amarante, V., R. Arim, y A. Vigorito.** “Metodología para la Selección de Participantes en el Plan de Emergencia Social.” Convenio MIDES-UDELAR, 2005.
- Amarante, V., G. Burdín y A. Vigorito.** “Evaluación cuantitativa del impacto del PANES. Primer informe de avance.” *XXIII Jornadas Anuales de Economía*, Banco Central del Uruguay, 2008.
- Arim, R. y G. Salas.** “Módulo de Trabajo Infantil y Adolescente. Principales Resultados. 2007.” Instituto Nacional de Estadística (INE), 2007.
- Barham, B y S. Gitter.** “Women’s Power, Conditional Cash Transfers, and Schooling in Nicaragua.” *The World Bank Economic Review* (May 2008).
- Beltrami, M.** “Evolución de la Pobreza por el Método del Ingreso. Uruguay 1986-2001.” Instituto Nacional de Estadística, 2002.
- Bucheli, M. y M. Furtado.** “Uruguay 1998-2002: ¿Quiénes Ganaron y Quiénes Perdieron en la Crisis?” CEPAL, Oficina de Montevideo, 2004.
- Cecchini, S. y A. Uthoff.** “Reducción de la Pobreza, Tendencias Demográficas, Familias y Mercado de Trabajo en América Latina.” División de Desarrollo Social, Serie 136, CEPAL, 2007.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL).** “La Protección Social de Cara al Futuro. Acceso, Financiamiento y Solidaridad.” CEPAL, 2006.
- De Armas, G.** “Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema.” FESUR, 2004.
- De Janvry, A., A. Fargeix y E. Sadoulet.** “The Political Feasibility of Rural Poverty Reduction.” *Journal of Development Economics* (1992).
- Handa, S. y B. Davis.** “The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean.” ESA Working Paper No. 06-07, 2006.
- Heckman, J.J., H. Ichimura y P. Todd.** “Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme.” *Review of Economic Studies*, vol. 64, no. 4 (1997).
- Leuven, E. y B. Sianesi.** “PSMATCH2: Stata Module to Perform Full Mahalanobis and Propensity Score Matching, Common Support Graphing, and Covariate Imbalance Testing,” 2003. Disponible en: <http://ideas.repec.org/c/boc/bocode/s432001.html>.
- Manacorda, M., E. Miguel y A. Vigorito.** “Government Transfers and Political Support.” NBER Working Paper No. 14702, 2009.
- MIDES.** “Diseño y Estrategias de Evaluación del PANES.” División Evaluación. MIDES, 2005.
- MIDES.** “Perfil Social de los Participantes del Programa Construyendo Rutas de Salida.” Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, octubre de 2006.
- MIDES.** *Informe de Monitoreo. Ejecución del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social.* MIDES, 2007.
- Parker, S. y G. Teruel.** “Randomization and Social Program Evaluation: The Case of Progresá.” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 599, no. 1 (2005).
- Rawlings, L.** “A New Approach to Social Assistance: Latin America’s Experience with Conditional Cash Transfer Programmes.” *International Social Security Review* (2005).
- Rawlings, L.** *Colombia. Social Safety Net Assessment. Final Report.* Report No. 22255-CO. Human Development Department, Country Management Unit for Colombia, Mexico and Venezuela, Latin America and the Caribbean Regional Office, World Bank, 2002.

Rawlings, L. y G. Rubio. “Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs.” World Bank Policy Research Working Paper No. 3119, 2003.

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

Villatorio Saavedra, P. “Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras.” Presentado en el Seminario Internacional *Evolución y Desafíos de los programas de transferencia Condicionadas*. CEPAL, noviembre 2007.