

CONVENIO

Ministerio de Desarrollo Social – Universidad de la República

INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL PANES

Noviembre 2009

Verónica Amarante
Gabriel Burdín
Mery Ferrando
Marco Manacorda
Adriana Vernengo
Andrea Vigorito

Instituto de Economía
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración

Introducción.....	3
I. Principales características del PANES.....	3
I.1 Aspectos generales	3
I.2 Principales componentes del programa	4
I.3 Criterios para el acceso al programa	7
II. Cobertura y focalización del PANES.....	7
III. Aspectos metodológicos	11
III.1. Las dimensiones a evaluar	11
III.2 Estrategia de evaluación.....	14
III.3 Fuentes de información	17
IV. Resultados de la primera encuesta de seguimiento	20
IV.1 Condiciones habitacionales y acceso a bienes durables	20
IV.2 Asistencia a centros educativos	21
IV.3 Trabajo infantil	22
IV.4 Ingresos	23
IV.5 Inserción laboral de los adultos	25
IV.6 Salud	29
IV.7 Derechos	33
IV.8 Opiniones y expectativas	37
IV.9 Participación y ciudadanía	40
IV.10 Decisiones y recursos	43
V. Resultados de la segunda encuesta de seguimiento.....	45
V.1 Condiciones habitacionales y acceso a bienes durables	45
V.2 Asistencia a centros educativos	47
V.3 Trabajo infantil.....	48
V.4 Ingresos	49
V.5 Inserción laboral de los adultos	50
V.6 Salud	52
V.7 Derechos	55
V.8 Opiniones y expectativas	57
V.10 Participación y acciones de exigibilidad	61
VI. El impacto del PANES sobre las contribuciones a la seguridad social de la población beneficiaria	64
VI.1 La información utilizada	64
VI.2 Probabilidad de cotizar	65
VI.3 Densidad de cotización.....	68
VI.4 Asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones y prestaciones de actividad	71
VII. Síntesis y comentarios finales	73
Referencias.....	76
Anexo 1. Formulario de las encuestas de seguimiento	78
Anexo 2. Análisis de las sustituciones en la encuesta.....	78
Anexo 3. Análisis gráfico. Resultados de la primera ola de la encuesta de seguimiento	78
Anexo 4. Sesgo de selección en la participación en Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay.....	78
Anexo 5. Análisis factorial de la variable Participación 2.....	78
Anexo 6. Análisis gráfico. Resultados de la segunda ola de la encuesta de seguimiento	78
Anexo 7. Análisis gráfico. Datos BPS.	

Introducción

En este trabajo se presentan los resultados de la evaluación cuantitativa del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) realizada por el Instituto de Economía en el marco del Convenio MIDES-Universidad de la República. El diseño inicial de la estrategia de evaluación en la cual se basa el presente trabajo, se describe en Amarante *et al.* (2006a).

Se evalúa el impacto del PANES en una serie de dimensiones que dan cuenta de sus principales objetivos. Estas dimensiones refieren a condiciones de vivienda y acceso a bienes durables, ingreso, asistencia escolar, trabajo infantil, inserción laboral de los adultos, salud, conocimiento de derechos, toma de decisiones en el hogar, participación ciudadana y confianza interpersonal. También se incluye el análisis de las opiniones de participantes y no participantes sobre diversos aspectos vinculados a la situación personal, del país y con respecto al género.

Para identificar los impactos de la intervención se utilizó la metodología del diseño discontinuo. La misma se basa en que la probabilidad de participar en el PANES presenta un salto o discontinuidad en los puntos de corte del Índice de Carencias Críticas (ICC), algoritmo utilizado para seleccionar a los participantes (véase Amarante *et al.*, 2005). El presente informe combina el análisis del registro administrativo de hogares y personas inscriptas en el PANES, dos encuestas a un panel de seguimiento basado en una muestra extraída del registro administrativo de postulantes al PANES, y los datos de historias laborales y prestaciones sociales del Banco de Previsión Social (BPS). Las bases de datos se han podido unir en base a los números de cédula y a los números de solicitud de ingreso al PANES.

En la sección I de este informe se describen las principales características del PANES. La sección II presenta un breve análisis de la focalización del programa. La sección III contiene la descripción de la metodología utilizada para la presente evaluación. La sección IV contiene los principales resultados obtenidos a partir de la primera ola de la encuesta de seguimiento del PANES, mientras que los correspondientes a la segunda ola de la mencionada encuesta aparecen en la sección V. La sección VI presenta los resultados en base a la información contenida en los registros administrativos del BPS. Finalmente, en la sección VII se presentan algunos comentarios finales.¹

I. Principales características del PANES

I.1 Aspectos generales

El PANES fue creado mediante la ley 17.869 sancionada por la Asamblea General el 20 de mayo de 2005. El plan consistió en un conjunto de políticas sociales dirigidas a hogares de muy bajos ingresos. Su población objetivo correspondió al primer quintil de personas bajo

¹ El informe incluye siete Anexos.

la línea de pobreza (8% de las personas).² La necesidad de un programa de estas características se fundamentó en que la creciente incidencia de la pobreza en Uruguay verificada a partir de 1999 y agudizada como resultado de la crisis de 2002 no había sido atacada por ninguna medida específica, excepto la expansión del régimen de Asignaciones Familiares de 2004. El Plan de Emergencia figuraba en la agenda electoral de la coalición de izquierda (Encuentro Progresista-Frente Amplio) que ganó por primera vez las elecciones en 2005.

En 2005 se creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) con el objetivo de coordinar las políticas sociales y de llevar adelante el PANES. Desde sus inicios, el programa fue concebido como una intervención temporal de dos años (2005-2007) y así fue anunciado a la población. Así, en diciembre de 2007 la transferencia dejó de otorgarse y se dio inicio a un nuevo Plan de Equidad, donde las asignaciones familiares reformuladas y las pensiones para los adultos mayores constituyen los dos sistemas de transferencias de ingreso no contributivas destinados a un conjunto más amplio de la población. El pasaje de los beneficiarios y postulantes al PANES al nuevo sistema fue automático cuando cumplían con los requisitos de entrada.

El PANES persiguió dos finalidades básicas. Por un lado, buscó proporcionar asistencia contingente a través de transferencias monetarias y alimentarias e intervenciones sobre el estado de la vivienda. Por otro, persiguió una finalidad de más largo plazo, la "reinserción" e "independización" de los hogares, a través de intervenciones de capacitación, educación y alfabetización, junto a experiencias de participación social y laboral. El objetivo último del programa consistió en procurar a los hogares beneficiarios oportunidades e instrumentos que les permitieran salir de su estado de pobreza y exclusión social y económica en el mediano plazo. En función de los objetivos genéricos enunciados en la documentación oficial, se determinaron las variables de resultados a considerar para la evaluación del impacto del programa, tal como se detalla en la sección III.

1.2 Principales componentes del programa

El PANES estuvo compuesto de un conjunto de intervenciones:

1. Ingreso Ciudadano (IC)
2. Rutas de Salida
3. Trabajo por Uruguay (TxU)
4. Asistencia Alimentaria (AA)
5. Intervención de Hábitat (HAB)
6. Intervenciones específicas en términos de educación (ED)
7. Intervenciones en Salud Pública (SP)
8. Plan de Apoyo a los "Sin Techo" (ST)

² Esta población objetivo abarca a la totalidad de personas en situación de indigencia (4,2%). La incidencia de la pobreza era 32,3% en 2004 y 29,5% en 2005. La población objetivo del PANES fue definida por el MIDES en base a la información de la Encuesta Continua de Hogares de 2004.

EL IC era una transferencia monetaria fija de \$ 1.360 mensuales (56 USD de 2005) por hogar, independientemente de su composición.³ Esta prestación estaba destinada a todos los beneficiarios del PANES, excepto en algunos casos cubiertos por el Plan de Apoyo a los Sin Techo y los participantes de Trabajo por Uruguay. En principio, la transferencia estaba sujeta a condicionalidades en educación y salud. Se requería asistencia escolar para los niños y adolescentes menores de 15 y la realización de controles de salud para niños y embarazadas. De acuerdo a declaraciones de autoridades del MIDES realizadas una vez finalizado el programa, en la práctica no se controlaron las contrapartidas debido fundamentalmente a dificultades de coordinación interinstitucional.

La prestación se otorgaba desde la fecha en que el hogar se inscribió en el PANES (independientemente de la fecha de visita o aprobación) hasta la finalización del programa, salvo que el hogar superase el umbral de ingreso o que en una revisita se constataste que proporcionó información falsa para el cálculo del ICC.

El programa Rutas de Salida consistió en actividades de capacitación y reintegración de duración semestral (aunque repetible). Originalmente se estableció que era obligatoria la participación de algún integrante adulto de los hogares beneficiarios. Las actividades estaban a cargo de organizaciones de la sociedad civil (organizaciones sociales, ONGs, comisiones de vecinos, sindicatos) a partir de propuestas elaboradas por ellas y aprobadas por el MIDES.⁴ En principio, se asignaban 25 hogares (más 5 suplentes) a cada actividad del programa. Una vez que la propuesta de la ONG se aprobaba, el MIDES seleccionaba a los hogares participantes en base a la proximidad geográfica al lugar donde se desarrollaría la propuesta. En apariencia, no se establecieron criterios formales para la elección de los hogares participantes, ni de los individuos dentro del hogar a los que les correspondió participar en el programa. Igualmente, los criterios de sustitución de los hogares elegibles que no participaron no están explicitados en la documentación pública del programa. La variedad de actividades incluidas junto a la extrema heterogeneidad de las organizaciones elegidas y de sus propuestas de trabajo, vuelve extremadamente compleja su evaluación. Cabe destacar que si bien el programa fue concebido como de cobertura universal, no se logró cumplir con el objetivo de cobertura.

Trabajo por Uruguay fue un programa de empleo transitorio de carácter voluntario. La selección de los beneficiarios se realizaba a través de un sorteo entre las personas inscriptas. Un integrante del hogar se comprometía a realizar una actividad laboral, en jornadas de seis horas y durante un período de tiempo limitado, a cambio de un salario cuyo monto duplicaba el del Ingreso Ciudadano. El objetivo del programa consistió en aumentar el ingreso del hogar a cambio de trabajo, e incluyó dispositivos de capacitación y reinserción laboral. Los hogares beneficiarios perdían el ingreso ciudadano durante su participación en TxU. Las actividades a realizar se originaban en propuestas por organismos públicos (por ejemplo administraciones locales) y eran gestionadas por organizaciones sociales.

³ El monto mensual transferido ascendía a la mitad del salario mínimo mensual (recientemente actualizado), y se ajustaba trimestralmente en base al índice de precios al consumo.

⁴ El MIDES realizó un concurso abierto de proyectos entre organizaciones sociales para el programa Rutas de Salida. Estos proyectos debían contemplar actividades para grupos de 25 hogares. Las organizaciones que podían participar en el programa fueron aquellas cuyos proyectos fueron aprobados.

La Asistencia Alimentaria se dirigió a hogares que contaban con niños entre 0 y 18 años o con mujeres embarazadas. El monto de la prestación se estableció en función del número de niños integrantes del hogar y una escala. El objetivo último de este componente era avanzar hacia un sistema de tarjeta electrónica de pago que los hogares pudieran utilizar para compras de alimentos o de productos de limpieza y sanitarios. Esta intervención se superpone con otras de distribución de alimentos a través del Instituto Nacional de Alimentación (INDA), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y otras ONGs. Debido a la necesidad de incorporar lectores de tarjeta magnética en los comercios, este componente del programa se desplegó fundamentalmente a partir de 2006.

El componente Intervención de Hábitat buscaba mejorar la vivienda en asentamientos irregulares a través de material entregado directamente a los hogares para actividades de auto construcción. La asignación al programa se basó en un puntaje determinado en base a características del hogar. No obstante, la identificación de los asentamientos beneficiarios y dentro de éstos de los hogares beneficiarios no respondió a criterios precisos. El alcance de este programa fue extremadamente acotado, cubriendo a un número reducido de hogares.

El PANES también abarcó otras intervenciones puntuales, como apoyo a la educación, plan de apoyo a los sin techo, intervenciones adicionales en términos de salud, mejoramiento de los servicios de salud pública y acceso a servicios básicos. El apoyo a la educación se realizó básicamente mediante el financiamiento de maestros comunitarios en escuelas de contexto crítico. Las intervenciones en términos de salud incluyeron, por ejemplo, cura dental y ocular (operación de cataratas) para algunos hogares. Para el mejoramiento de los servicios de salud pública se realizaron transferencias financieras al Ministerio de Salud Pública. Finalmente, a los integrantes del PANES se les facilitó el acceso a algunos servicios básicos (agua, saneamiento). Muchos de esos hogares ya tenían acceso ilegal a esos servicios. El MIDES logró regularizar la situación de alrededor de 10.000 hogares que pudieron conectarse legalmente a esos servicios a cambio de una pequeña tasa de conexión. A dichos hogares se les eliminó además la deuda previa con las empresas públicas.

Si bien inicialmente se esperaba que todos los beneficiarios pasaran por Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay, las dificultades de despliegue de estos programas, hicieron que los mismos se transformaran en intervenciones de carácter más restringido. La información proveniente de la segunda ronda de la encuesta de seguimiento indica que la proporción de hogares que pasó por cada programa fue muy dispar, e ilustra sobre las dificultades de despliegue de Trabajo Por Uruguay y Rutas de Salida (Cuadro 1)

Cuadro 1. Cobertura de los distintos componentes del PANES (como % del total de población beneficiaria)

Ingreso Ciudadano	97,6
Tarjeta Alimentaria	66,9
Trabajo por Uruguay	17,0
Rutas de Salida	15,1
Otros componentes	21,3

Claramente, los componentes de transferencias predominaron. Ello pone límites a las posibilidades de conseguir impactos en algunos de los objetivos inicialmente fijados.

1.3 Criterios para el acceso al programa

Los hogares se inscribían en el programa completando un formulario genérico (F1), disponible en ventanillas del MIDES, que incluía una declaración del ingreso y una enumeración de los miembros corresidentes de su hogar y su número de cédula de identidad (para quienes disponían de la misma).

En una posterior visita del personal del MIDES a los hogares postulantes se recogió información detallada sobre las características del hogar (módulo F2). Esta información provenía de la declaración por parte del hogar, y se adicionaban observaciones de los entrevistadores. Adicionalmente, cuando el programa se lanzó en mayo de 2005, se seleccionaron algunas zonas carenciadas del país para realizar una primera inscripción al programa. El personal del MIDES trabajó en las zonas seleccionadas, con el objetivo de que los hogares completaran al mismo tiempo el formulario de inscripción y el de visita. Este procedimiento, que se conoció con el nombre de “desembarcos”, abarcó 12.000 hogares. Las zonas fueron seleccionadas en base a los indicadores provenientes del censo de talla escolar, realizado en todas las escuelas del país en el año 2002.

Los datos recogidos se digitalizaron en el MIDES y fueron transferidos al Banco de Previsión Social (BPS), donde en base a la información contenida en los registros de la seguridad social, se agregaban números de cédula faltantes y se computaba el monto de prestaciones y remuneraciones recibidas por los hogares por todo concepto (excepto que recibieran prestaciones por cajas no comprendidas en el BPS). Para aquellos postulantes que no disponían de cédula de identidad, se habilitó un mecanismo en la Dirección Nacional de Identidad a efectos de realizar el trámite sin costo.

El artículo 6° de la ley 17.869 establece que:

"Las prestaciones se otorgarán a los hogares cuyos ingresos por todo concepto, exceptuándose las asignaciones familiares, prestaciones por invalidez y vejez, al mes de marzo de 2005, no superen los \$ 1.300 (mil trescientos pesos uruguayos) por persona y presenten carencias críticas en sus condiciones de vida."

El umbral de ingresos llevó a descartar aproximadamente al 10% de los hogares postulantes. Entre los hogares que no superaban los \$ 1.300 per cápita de ingreso mensual declarado o de acuerdo a los registros del BPS, los hogares beneficiarios se elegían en base a un puntaje determinado como combinación lineal de un conjunto de características del hogar (ICC). Entraban en el programa aquellos hogares cuyo puntaje superaba un umbral variable por región. Los detalles sobre la metodología de cálculo del ICC pueden consultarse en Amarante *et al.* (2005). Las inscripciones permanecieron abiertas durante los dos años de vigencia del programa.

II. Cobertura y focalización del PANES

Como se señaló, el PANES se orientó hacia el primer quintil de hogares bajo la línea de pobreza. En este apartado se busca proporcionar algunos indicios sobre en qué medida se

cumplió ese objetivo y el plan alcanzó a los hogares de menores recursos. Arim y Vigorito (2006) analizaron la progresividad de las transferencias de ingresos en base al primer semestre de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) de 2006, concluyendo que el Ingreso Ciudadano era la transferencia monetaria no contributiva más progresiva con la que contaba Uruguay.

El PANES presentó un sesgo marcado hacia el interior del país, dado que el 75% de los beneficiarios está localizado fuera de Montevideo, hecho que contrasta con la distribución de la población objetivo basada en encuestas de hogares que cubrían localidades de más de 5.000 habitantes. Se observa que, al considerar la elegibilidad de la totalidad de los hogares, el peso de Montevideo se reduce considerablemente (Cuadro 2), con lo cual se justifica la aparente sobrerrepresentación del interior.

Cuadro 2. Postulantes al PANES y distribución de beneficiarios por área geográfica, 2006.

Grupo	Total país	Montevideo	Interior (loc. de más de 5.000 hab.)	Interior (loc. de menos de 5.000 hab.)	Rurales
Hogares postulantes	131.354	34.888	n.d.	n.d.	n.d.
Hogares beneficiarios	76.988	19.138	n.d.	n.d.	n.d.
Personas beneficiarias	337.233	88.067	n.d.	n.d.	n.d.
Hogares pertenecientes a la población objetivo	100	37,46	62,54	N/C	N/C
Hogares que cumplen con los dos requisitos de ingreso al PANES	100	21,86	60,96	10,35	6,83
Hogares que cumplen con el umbral de ingreso	100	29,06	55,21	9,62	6,11
Hogares que cumplen con el puntaje del ICC	100	16,40	61,06	11,98	10,56

Fuente: elaborado en base a datos de la ENHA del INE.

A efectos de estudiar la focalización del programa, se presenta una actualización de la información presentada en un informe anterior realizado para el Ministerio de Desarrollo Social (Amarante *et al.*, 2006b). Se considera en esta oportunidad la totalidad de la información correspondiente a 2006, y se incluyen las áreas urbanas pequeñas y las rurales. Cuando se construyó el ICC sólo se disponía de información para localidades de 5.000 y más habitantes, por lo que resulta de particular interés analizar cómo el instrumento de focalización se comportó en las áreas pequeñas y rurales. Se trabajó con ingreso per cápita del hogar sin valor locativo, dado que la ENHA no recoge información sobre esta variable en las áreas rurales.

El 78% de los beneficiarios del PANES se ubica en el primer quintil de ingresos, cifra que alcanza un máximo de 81% en Montevideo y un mínimo de 74% en las áreas rurales (Cuadro 3). La comparación con la distribución de los postulantes indica que si bien los postulantes se auto-seleccionaron, el instrumento de la focalización funcionó adecuadamente.

Cuadro 3. Distribución de hogares de postulantes y beneficiarios del ingreso ciudadano por quintil de ingreso per cápita sin ingreso ciudadano. 2006.

Quintil	Total país		Montevideo		Interior (loc. de más de 5.000 hab.)		Interior (loc. de menos de 5.000 hab.)		Rurales	
	Post.	Benef.	Post.	Benef.	Post.	Benef.	Post.	Benef.	Post.	Benef.
1	56,1	78,3	56,9	81,0	56,2	77,5	55,2	77,4	51,9	74,0
2	28,7	17,4	26,3	15,1	29,3	18,3	30,8	18,3	31,4	18,6
3	11,1	3,2	12,1	3,0	10,6	3,1	10,7	3,5	11,8	5,6
4	3,4	0,9	4,1	0,9	3,1	0,9	2,7	0,7	4,0	1,5
5	0,7	0,2	0,6	0,0	0,7	0,3	0,6	0,0	0,9	0,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaborado en base a ENHA (2006).

Siguiendo la práctica de los estudios de focalización, se presentan indicadores de eficiencia horizontal y eficiencia vertical de la transferencia (Atkinson, 1995; Cornia y Stewart, 1995). La eficiencia horizontal mide la relación entre el número de beneficiarios pertenecientes a la población objetivo y el total de personas en dicha población objetivo. La eficiencia vertical representa el porcentaje de beneficiarios que pertenece a la población objetivo. Se analizó la eficiencia horizontal y vertical del plan en base a los hogares que cumplen simultáneamente con la restricción del ingreso y del ICC, utilizando los datos de la ENHA 2006.

Este análisis presenta algunas limitaciones metodológicas que es necesario aclarar. No se basa en información sobre los hogares postulantes y beneficiarios antes del despliegue del programa, como sería deseable, sino que se trata de un análisis ex-post. En este análisis se eliminó del ingreso de los hogares la transferencia por ingreso ciudadano, asumiéndose, en consecuencia, que no hay efecto sustitución. Sin embargo, el ingreso declarado en la encuesta de hogares de 2006 puede diferir del ingreso que recibía el hogar en el momento de inscribirse en el plan. Consideraciones similares valen para el ICC: las condiciones de vida de los hogares en las diversas dimensiones incluidas en el índice pueden haber variado entre el momento de la solicitud de ingreso al plan y el momento de la realización de la encuesta. Esto es especialmente relevante en el caso de los hogares beneficiarios, ya que han recibido la transferencia durante algunos meses y pueden haber modificado algunas de las dimensiones de su calidad de vida consideradas en el índice.⁵ Por otro lado, en el caso de los hogares que reciben el PANES, se está suponiendo que si no fueran beneficiarios del plan, no habría cambios de ningún tipo en su comportamiento y por lo tanto su ingreso sería igual al actual sin la transferencia del ingreso ciudadano. Esto implica asumir, en particular, que no habría cambios en su comportamiento en el mercado laboral.

A pesar de estas dificultades, se considera que la información disponible en la ENHA 2006 permite aproximarse al análisis de la focalización del plan. Si se considera la población que cumple los dos requisitos establecidos por la ley (ingreso e índice de carencias críticas), el

⁵ También podría estar operando algún tipo de subdeclaración de ingresos, ya que los hogares conocen las condiciones de elegibilidad para el plan.

PANES llega a la mitad de la población objetivo (53%). Con respecto a la eficiencia vertical, 49% de la población beneficiaria del PANES cumple las dos condiciones establecidas en la ley. También resulta ilustrativo considerar la eficiencia horizontal en base a los hogares que solicitaron el beneficio (y no en base al total de hogares potencialmente elegibles).⁶ Al restringirnos a los hogares que solicitaron el beneficio se obtienen indicadores de eficiencia considerablemente superiores, pues la eficiencia horizontal aumenta a 65%. Los resultados no presentan diferencias destacables por área geográfica (Cuadro 4).

Cuadro 4. Análisis de eficiencia del PANES por condición de pobreza e indigencia de los hogares. 2006.

	Total país		Montevideo		Interior (loc. de más de 5.000 hab.)		Interior (loc. de menos de 5.000 hab.)		Rurales	
	EH	EV	EH	EV	EH	EV	EH	EV	EH	EV
Total de hogares										
Algoritmo	0,39	0,69	0,53	0,56	0,39	0,73	0,35	0,76	0,19	0,75
Ingreso	0,38	0,60	0,36	0,62	0,40	0,60	0,37	0,59	0,27	0,54
Algoritmo e ingreso	0,53	0,49	0,58	0,42	0,53	0,51	0,53	0,51	0,37	0,48
Algoritmo o ingreso	0,33	0,80	0,37	0,76	0,34	0,82	0,30	0,84	0,17	0,80
Pobreza			0,17	0,96	0,30	0,85				
Indigencia			0,51	0,37	0,61	0,17				
Hogares postulantes										
Algoritmo	0,59		0,65		0,59		0,55		0,49	
Ingreso	0,53		0,51		0,55		0,55		0,49	
Algoritmo e ingreso	0,65		0,67		0,64		0,65		0,59	
Algoritmo o ingreso	0,52		0,52		0,53		0,50		0,45	
Pobreza			0,38		0,49					
Indigencia			0,62		0,71					

Fuente: elaborado en base a la ENHA (2006).

Para tener un punto de comparación, resulta útil realizar un breve repaso de la situación en la región. Rawlings (2005) indica que, en promedio, en los planes de transferencias condicionadas implementados en América Latina a partir de la década de 1990, el 80% de los beneficios se destina al 40% de menores ingresos. En comparación con estos resultados, el PANES presentaría un nivel de focalización más elevado: 96% de los beneficios estaría localizado en el 40% de la población de menores ingresos. CEPAL (2006) presenta datos para Oportunidades de México, Red de Protección Social de Nicaragua, PRAF de Honduras y Familias en Acción de Colombia. En los tres primeros casos, aproximadamente el 40% de los beneficios está dirigido al 20% de menores ingresos y entre 60 y 80% se destina al 40% de menores ingresos. En el caso de Colombia, la focalización sería mayor que la del PANES, pues el 71% se destina a familias indigentes y el 97.5% a familias pobres.

⁶ La eficiencia vertical es similar tomando la totalidad de hogares o los hogares que postularon al PANES, ya que el denominador son siempre los hogares beneficiarios.

III. Aspectos metodológicos

En esta sección se discuten diversos aspectos metodológicos de la evaluación de impacto que se desarrolla en el documento. En primer lugar se presentan las dimensiones a evaluar y las variables escogidas para instrumentar cada dimensión. Luego se detalla la estrategia metodológica escogida (diseño discontinuo) y finalmente se presentan las características generales de las fuentes de datos utilizadas: las encuestas de seguimiento y los registros administrativos del BPS.

III.1. Las dimensiones a evaluar

La evaluación cuantitativa de los impactos del PANES fue diseñada en términos de los objetivos explícitamente planteados por el programa. Se buscó considerar además los posibles efectos no previstos (favorables o desfavorables) de la intervención. Se definió así el conjunto de dimensiones a evaluar, así como las variables utilizadas para instrumentar estas dimensiones (Cuadro 5).

Cuadro 5. Dimensiones y variables consideradas en la evaluación de impacto.	
Dimensión	Variable
Condiciones habitacionales y acceso a bienes durables	Hacinamiento
	Calidad estructural de la vivienda
	Índice de riqueza
	Reparaciones y ampliaciones realizadas en el período
Ingreso	Ingreso per cápita del hogar
	Ingreso laboral per cápita del hogar
	Ingreso per cápita por transferencias
	Ingreso laboral de los adultos
Inserción laboral de los adultos	Actividad / Empleo / Desempleo / Formalidad / Horas trabajadas
Desempeño escolar (6-17)	Tasa de asistencia escolar
Trabajo infantil (6 a 12)	Porcentaje de niños que trabajan
Trabajo adolescente (13 a 17)	Porcentaje de jóvenes que trabajan
Estado de salud y cuidados médicos	Estado de salud auto-percibido
	Consultas médicas
	Consultas odontológicas
	Tenencia de certificado de vacunación al día
Conocimiento de derechos	Índice combinado de conocimiento de derechos civiles
	Índice combinado de conocimiento de derechos laborales
	Índice combinado de conocimiento de derechos penales
Participación ciudadana	Índice combinado de acciones de participación
	Porcentaje de personas que realizó alguna acción participativa
Opiniones sobre la situación del país y sobre el PANES	Opinión sobre situación actual del hogar
	Opinión sobre situación futura del hogar
	Opinión sobre situación actual del país
	Opinión sobre situación futura del país
	Opinión sobre este gobierno en relación al anterior
	Opinión sobre focalización del PANES I
	Opinión sobre focalización del PANES II
Decisiones y recursos	Opinión sobre monto transferido en dinero vs. alimentos
	Gastos en alimentos
	Gastos en ropa para los niños
	Gastos importantes en la vivienda
	Trabajo de la pareja y de los niños

Las evaluaciones de impacto se concentran en general en los potenciales efectos de los programas de transferencias sobre las personas y su comportamiento. No obstante, en esta evaluación se optó por considerar también variables que hacen referencia a las condiciones de vida de los hogares, como las condiciones de la vivienda y el acceso a bienes durables, por distintas razones.

Por un lado, existe evidencia de que los hogares destinaron una parte de la transferencia a realizar reparaciones y/o ampliaciones en sus viviendas (Riella *et al.*, 2007), por lo que resulta interesante analizar si existen efectos del programa sobre las condiciones habitacionales. Lamentablemente, la primera ola de la encuesta de seguimiento no brinda información sobre el estado de conservación de las viviendas. Esto implica que la variable de resultado utilizada capta atributos de carácter estructural de la vivienda que son más difíciles de modificar. Resulta probable que las reparaciones declaradas por los hogares hayan supuesto mejoras menores y no hayan afectado las características estructurales de las viviendas. En la segunda ronda de seguimiento se incluyeron preguntas específicas para analizar este punto.

Por otro lado, la inclusión del acceso a bienes durables se fundamenta en que la misma podría constituir un resultado deseable de los programas de transferencias. En este sentido, se ha señalado que una mayor disponibilidad de este tipo de bienes podría mejorar la posición de las mujeres dentro de los hogares, particularmente en términos de mayor tiempo libre y autonomía. Los estudios realizados sobre el uso del tiempo registran un importante impacto de la disponibilidad de bienes durables en el tiempo disponible de las mujeres (CEPAL, 2006).

Para evaluar la dimensión de condiciones habitacionales, se considera que un hogar se encuentra en condiciones de hacinamiento si la relación entre el número de integrantes del hogar y el número de habitaciones (excluyendo baño y cocina) es mayor a 2. La calidad estructural de la vivienda se definió a partir de distintas combinaciones de materiales de techo, paredes y pisos, siguiendo las recomendaciones del Grupo Interinstitucional sobre Indicadores de Vivienda, consideradas en Casacuberta (2006). Se trata de una variable binaria que vale uno cuando la vivienda se clasifica como de buena calidad. La variable riqueza pretende aproximarse a la capacidad de los hogares para acceder y disponer de un conjunto de bienes durables. Para su medición se utilizó un Índice Combinado de Riqueza, que combina varios bienes durables en base al método de componentes principales. Este índice fue recalculado para los hogares encuestados. Un mayor valor del índice supone una mayor disponibilidad de bienes durables por parte del hogar.

Las variables relacionadas con el mercado laboral son relevantes en los análisis de evaluación de impacto, por distintos motivos. Por un lado, muchas veces las políticas buscan afectar directamente estas variables por su relevancia en la generación de ingresos autónomos. Se busca afectar, por ejemplo, la probabilidad de conseguir empleo de los participantes a través de intervenciones específicas, como podría ser el caso de Trabajo por Uruguay en el PANES. Por otro lado, los desincentivos al trabajo que los programas de transferencias condicionadas pueden tener sobre el comportamiento laboral de los individuos han sido ampliamente debatidos en la literatura sobre el tema. Se argumenta que este tipo de programas puede afectar la participación laboral de los individuos, o su

inserción formal en el mercado de trabajo. En el primer caso, la transferencia monetaria incrementaría el salario de reserva de los individuos, y dependiendo de su monto, podría llegar a operar como un desincentivo a la participación activa en el mercado de trabajo.

Con respecto a los efectos no deseados sobre la inserción formal en el mercado de trabajo, en la medida en que el diseño del programa establece un límite de ingresos para tener acceso a la prestación, y siempre que se perciba como eficiente el monitoreo de las condiciones de elegibilidad para el programa, las personas podrían tener un incentivo para no aceptar empleos formales. En efecto, el acceso a un empleo formal, que implique contribuciones a la seguridad social, podría generar que el hogar pasara el umbral de ingresos establecido y perdiera el derecho a la prestación. En la medida en que existió un cruzamiento periódico de la información de los hogares del PANES y los registros administrativos del BPS, podría haber existido un incentivo a la inserción informal en el mercado de trabajo. En el documento se analizan los efectos sobre el mercado de trabajo considerando a toda la población en edad de trabajar, y se consideran también los registros del BPS para analizar esta dimensión.

Las condicionalidades impuestas por el PANES incluyeron la asistencia al sistema escolar, ya que se intenta incentivar la permanencia en el sistema educativo de los niños y jóvenes. Sin embargo, no se logró implementar un control estricto de su cumplimiento. Resulta por lo tanto relevante analizar los efectos sobre la asistencia al sistema educativo de los niños y jóvenes. Se hace necesario también analizar otra dimensión estrechamente ligada a la anterior, el trabajo de niños y adolescentes. Cabe destacar que los programas de transferencias condicionadas implementados en años recientes en la región han tenido impactos positivos en estas dimensiones, aunque también debe señalarse que, en el punto de partida, los logros relativos de Uruguay en estos aspectos son considerablemente superiores a los de los países donde se detectaron impactos positivos.

El plan tenía objetivos relativos a la salud de sus beneficiarios, especialmente en referencia a la adopción de conductas de carácter preventivo. Por tal razón, una sección de esta evaluación se destina a analizar estado subjetivo de salud, controles médicos, vacunas y salud bucal.

Las dimensiones de conocimiento de derechos y participación ciudadana fueron incluidas ya que el fortalecimiento de estos aspectos constituye uno de los objetivos específicos del programa. Sin embargo, debe destacarse que la evaluación de estos aspectos ha resultado dificultosa debido a problemas metodológicos. No se ha establecido claramente los aspectos específicos sobre los que se deseaba impactar, y a su vez las intervenciones específicas orientadas a estos aspectos no se han desplegado totalmente. Como parte del diseño de evaluación del programa, se definió un conjunto de derechos básicos, que incluyen derechos civiles, laborales y penales, y se indagó sobre el conocimiento de los encuestados acerca de estos derechos. Se recogen aspectos que impactan directamente en la vida de los individuos, y por lo tanto resulta razonable suponer que las intervenciones han estado dirigidas a la promoción de los mismos. Sin embargo, también podría suceder que otros aspectos sobre los que se haya trabajado en los programas específicos orientados al fortalecimiento de estas dimensiones (Rutas de salida y Trabajo por Uruguay), no hayan sido incorporados en el relevamiento realizado. En el análisis econométrico se consideró

cada derecho de manera individual, y se construyó además un índice combinado que recoge la cantidad de respuestas correctas sobre los distintos derechos de los encuestados.

Se preguntó también a los encuestados si habían realizado diversas acciones que intentan reflejar su grado de participación ciudadana. Debe aclararse sin embargo que el conjunto de acciones sobre las que se indagó es altamente heterogéneo y no todos los aspectos incluidos constituyen efectivamente acciones de participación ciudadana. No obstante esto, se les denominará de esta manera a lo largo del documento con el objetivo de referirse a la agregación de acciones diversas. Para las estimaciones econométricas se consideraron dos variables agregadas, un índice que señala la cantidad de acciones realizadas, y una variable binaria que distingue los casos donde se ha realizado al menos una de estas acciones.

También se analizó la pertenencia de los encuestados a diversas organizaciones sociales, grupos y partidos políticos, para detectar si el PANES incentivó una mayor participación en este tipo de asociaciones. A tales efectos se construyeron índices similares a los mencionados en el párrafo anterior y se analizó la participación en cada tipo de organización por separado.

Una dimensión vinculada también al empoderamiento que el plan se propuso atacar consistió en cuestiones de género referidas a la toma de decisiones dentro de los hogares. Un bloque de este trabajo se destina a indagar si el pasaje por el programa implicó cambios con respecto a la toma de decisiones sobre compras de alimentos, ropa para niños, salud, arreglos de la vivienda, trabajo de la pareja y de los hijos.

Por último, se analizaron las opiniones de las personas sobre la situación del país, de su hogar y en general, del programa. El objetivo de estas preguntas consistió en conocer en qué medida el pasaje por el plan afectó la subjetividad de los beneficiarios. Como se verá más adelante, éstas brindan indicios interesantes sobre posibles efectos de los programas focalizados.

III.2 Estrategia de evaluación

Como se mencionó, la selección de los hogares participantes se basó en la utilización de un índice de carencias críticas o vulnerabilidad, que otorgó un puntaje a cada hogar en base a las características de sus integrantes y de la vivienda y de acuerdo al acceso a un conjunto de bienes y servicios. Este puntaje permite ordenar a los hogares postulantes al programa de acuerdo con su nivel de privación. Este diseño implica que, si el programa logra una buena focalización, resulta dificultoso identificar un grupo de características similares al tratado, es decir a los hogares PANES, que no hayan participado del programa, para poder de esta manera realizar la evaluación de impacto. Al mismo tiempo, los datos del registro administrativo no proporcionaban información sobre muchos aspectos que parecían objetivos importantes del programa, por lo cual, no existía una línea de base contra la que comparar resultados obtenidos en la primer ronda de seguimiento.

El diseño discontinuo (Hahn *et al.*, 2001) es una estrategia que permite realizar evaluaciones de impacto cuando la asignación al tratamiento no resulta aleatoria, sino que depende de un índice o puntaje utilizado para la elegibilidad. La misma se basa en utilizar

la discontinuidad en el puntaje que determina la incorporación de los hogares en el programa para determinar los hogares a comparar. Esto implica que se basa en la comparación de hogares justo debajo del puntaje de corte (grupo control) y hogares justo por encima (grupo tratamiento). Para llevar a cabo esa estrategia es necesario contar con una considerable masa de la distribución en la cercanía del punto de corte.

El diseño discontinuo permite identificar el efecto de variables de respuesta de forma visual y muy intuitiva y refinar la estimación a través de técnicas de regresión. También permite pruebas de falsación, ya que las variables de respuesta antes del tratamiento así como las covariables observadas no tendrán que presentar una discontinuidad en la cercanía del punto de corte. La principal desventaja es que la identificación de los efectos corresponde a una sub muestra de los participantes del programa, los hogares o individuos en el entorno del punto de corte, y no necesariamente refleja los efectos para todo el grupo de tratados. Esto significa que el impacto estimado alrededor del punto de corte no es generalizable a toda la población.

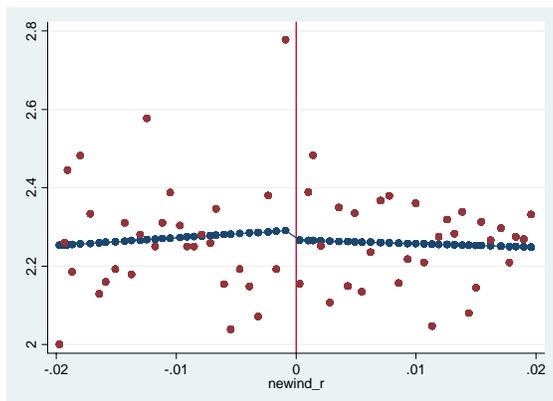
Para implementar la estrategia de diseño discontinuo se seleccionó una muestra de hogares en el entorno del puntaje de corte determinante de la selección para el programa. A esos hogares se les aplicó una encuesta que recoge información sobre las distintas dimensiones a evaluar.

Esta estrategia se basa en el hecho de que la probabilidad de participar del programa presenta un salto o discontinuidad en algún punto de una variable continua, que llamaremos puntaje, utilizado para seleccionar a los participantes. Supongamos que se intenta medir el efecto de un programa sobre una determinada variable de resultados, que se grafica en el eje de las ordenadas, por ejemplo la asistencia al sistema educativo (Gráfica 1). En el eje de las abscisas se considera el puntaje que determina la participación en el programa, en el ejemplo que se muestra los hogares con un puntaje inferior a 50 se clasifican como pobres y por lo tanto son beneficiarios del programa. Es de esperar que, en ausencia del programa (panel A), exista una relación monótona y creciente entre el puntaje de selección y la variable de resultados: en este ejemplo los hogares con mayores puntajes (no pobres) presentarán mayores tasas de asistencia al sistema educativo antes de la implementación del programa. Si la intervención tiene como objetivo aumentar la asistencia al sistema educativo de los participantes y resulta exitosa, es de esperar que luego de haber pasado por el programa, los individuos “tratados” incrementen su asistencia.

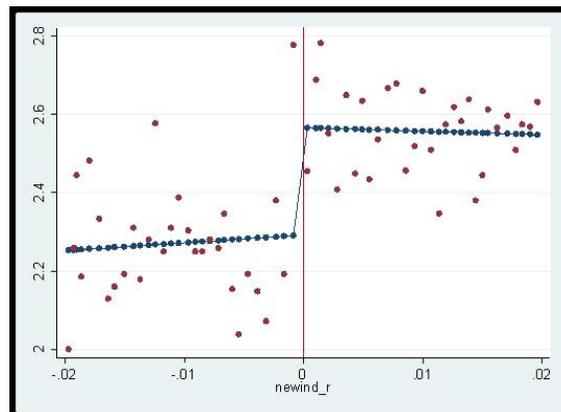
En términos gráficos, los puntos a la izquierda del puntaje de corte, que corresponden a los individuos “tratados”, se desplazarían hacia arriba (panel B), mientras que a la derecha del puntaje de corte no se producen cambios, ya que los individuos no han participado del programa. Es decir que si la política tiene el impacto deseado, induce a un incremento en la asistencia escolar. La lógica de la regresión discontinua consiste en identificar ese “salto” en la variable de resultados en el entorno del puntaje de corte.

Gráfica 1

A) Pre-tratamiento



B) Post-tratamiento



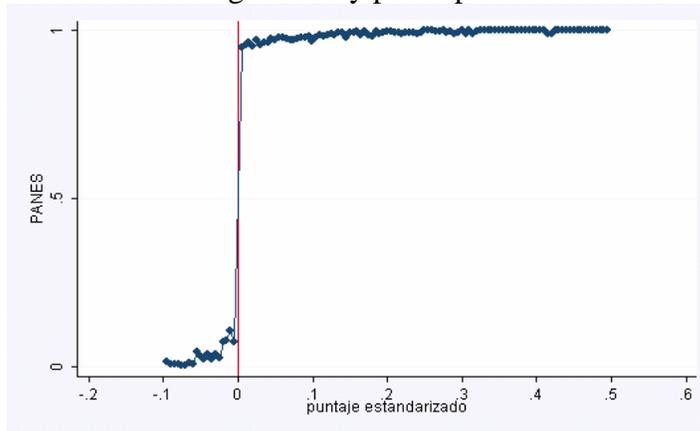
En las evaluaciones basadas en diseño discontinuo se intenta analizar si existe ese salto o discontinuidad en la variable de resultados, tanto a través del análisis gráfico como utilizando métodos econométricos. Para ilustrar acerca de las estimaciones econométricas realizadas, denominemos S_i al puntaje predicho del hogar i (un puntaje mayor se corresponde con un mayor ingreso predicho) y E al umbral de elegibilidad para el programa, de tal forma que solamente los hogares con puntajes por debajo del nivel E resultan elegibles. Se define $N_i = S_i - E$ como el puntaje normalizado. Siguiendo la propuesta de Lee y Card (2008), la estrategia empírica consiste en estimar una regresión donde la variable dependiente es el resultado de interés correspondiente al hogar i , y_i , y las variables independientes son una constante, una variable indicativa de si el hogar es elegible para el programa, $1(N_i < 0)$, y dos polinomios paramétricos del puntaje normalizado y su expresión cuadrática ($f(N_i)$ y $g(N_i)$ respectivamente), así como covariables de control, X :

$$(1) \quad y_i = \beta_0 + \beta_1 1(N_i < 0) + f(N_i) + 1(N_i < 0) g(N_i) + X' \gamma + u_i$$

El coeficiente de la variable que distingue al grupo de tratamiento del grupo de control, β_1 , permite identificar el impacto promedio del programa en el entorno del punto de corte. La identificación del efecto descansa en el hecho de que las variables de resultado son una función monótonica del puntaje en la línea de base, y por lo tanto la potencial discontinuidad detectada en el punto de corte se interpreta como el efecto del programa.

La validación de la presente estrategia empírica requiere que la participación en el programa haya dependido de puntaje de selección. El análisis de la información del registro administrativo del PANES muestra que la regla de participación en el programa fue rigurosamente respetada, ya que la probabilidad de participación en el programa presenta una nítida discontinuidad en el punto de corte (gráfica 2).

Gráfica 2. Elegibilidad y participación en el PANES



III.3 Fuentes de información

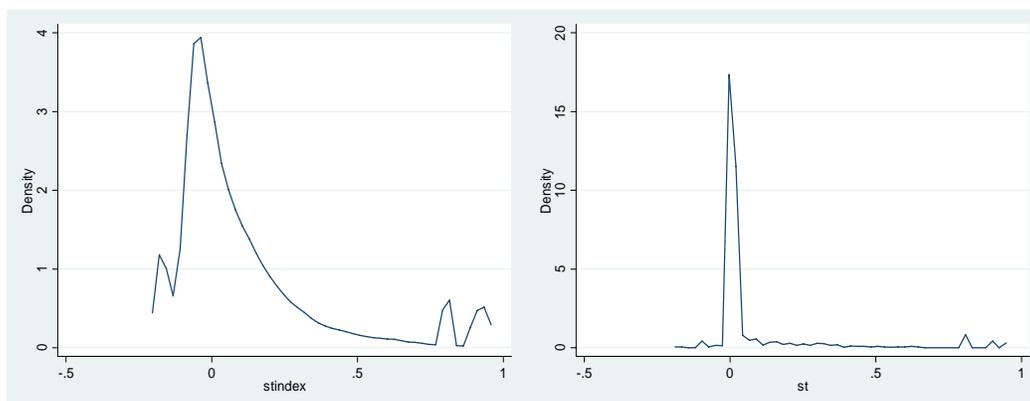
La información utilizada en este informe proviene del registro administrativo del PANES, de las encuestas de seguimiento realizadas por el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y de los registros administrativos del BPS. La primera encuesta de seguimiento se realizó entre Diciembre de 2006 y Marzo de 2007, y la segunda tuvo lugar entre Febrero y Marzo de 2008.

Las encuestas de seguimiento fueron realizadas en base a una muestra elaborada por un equipo de investigadores del Instituto de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas. Los detalles de la metodología de elaboración de la muestra pueden consultarse en Goyeneche *et al.* (2007). Esta muestra fue diseñada a efectos de poder realizar estimaciones de regresión discontinua, por lo que se tomó una gran masa de observaciones en un entorno del 2% alrededor del punto de corte estandarizado por los umbrales regionales, de forma de disponer de un grupo de control cuyo puntaje fuese lo más similar posible al grupo tratado. Se tomaron 1000 observaciones a la izquierda del punto de corte, 2000 a la derecha y 500 representativas del resto de los hogares pertenecientes al PANES. Las gráficas siguientes ponen de manifiesto la concentración de la densidad de la muestra en un pequeño intervalo. A la izquierda del punto de corte estandarizado en cero se ubican los hogares que no entraron al programa, en el conjunto del registro administrativo siguen el recorrido -0.18 a 0 (gráfica 3).

Gráfica 3- Distribución del ICC

a) Registro administrativo del PANES

b) Muestra de seguimiento



Los formularios de ambas encuestas fueron discutidos por los equipos de investigación involucrados y los integrantes de la Unidad de Evaluación y Monitoreo del MIDES. Se buscó operacionalizar en preguntas los principales objetivos del PANES. A tales efectos, se preparó una sección de características del hogar, otra de características de sus integrantes y un bloque final con preguntas destinadas al titular de cobro o postulante. Dentro de las características del hogar se relevó información sobre la vivienda, mudanzas y acceso a bienes durables. En las características individuales se incluyeron preguntas sobre desempeños en educación, salud, inserción laboral de niños y adultos e ingresos. En estas dos secciones se buscó incluir preguntas que estuviesen presentes en el registro administrativo de forma de poder realizar comparaciones. El bloque final reunió preguntas sobre distribución de tareas dentro del hogar, conocimiento de derechos, acciones de ejercicio de ciudadanía, participación social y conformidad con el PANES. Estas preguntas no tienen correlato en el registro administrativo pero apuntan a captar el efecto en un amplio espectro de objetivos del plan vinculados a la autonomización de los beneficiarios.

Entre la primera y segunda ola hubo pequeñas modificaciones en el formulario. En la segunda ronda se agregaron preguntas referidas al estado de conservación de la vivienda, y se indagó si en el año anterior se le hicieron reparaciones o arreglos. Respecto a esto último, se preguntó también si los arreglos implicaron construcción de piezas nuevas y si el hogar recibió para esto ayuda de algún programa gubernamental. Dentro del módulo de salud, se adicionaron nuevas preguntas específicas para las mujeres (controles específicos ginecológicos y de cáncer de mama). En el conjunto de opiniones personales relevadas, se agregaron preguntas referentes a la percepción del estado y la evolución reciente de las diferencias sociales en el país. También se preguntó respecto a las posibilidades de éxito material mediante el esfuerzo, y a la percepción de la posición social actual propia, la posición pasada de los padres y la futura de los hijos. El hecho de que en el momento de realización de la segunda encuesta ya hubiera terminado el PANES y se estuviera desplegando el Plan de Equidad, permitió además relevar la opinión retrospectiva respecto al primero, así como el conocimiento de la existencia y la opinión respecto al segundo. Por

último, se agregó un nuevo conjunto de preguntas referentes a las percepciones de la confiabilidad institucional y a las opiniones e interés por la política. Si bien el segundo formulario incorporó estas preguntas, no resultó más extenso, ya que se omitieron las preguntas referidas a aspectos más permanentes del hogar que no podían haber cambiado. También se omitieron en la segunda ronda las preguntas referidas a la toma de decisiones en el hogar. Los formularios de ambas encuestas se presentan en el Anexo 1.

Para identificar a la persona a entrevistar, los encuestadores disponían del nombre y número de cédula del postulante o titular de cobro de la prestación. Al momento de presentarse, el encuestador le informaba que se trataba de una encuesta que estaba realizando la Universidad de la República para una investigación sobre políticas sociales, sin mencionar al Ministerio de Desarrollo Social ni al PANES. De los 3.500 casos originalmente seleccionados, se encuestó efectivamente al 95% (3.325 casos). A su vez, el 32% de los casos originales fue sustituido debido a que no se pudo localizar a los titulares (Cuadro 6).

	Grupo de control	Grupo de tratamiento	Resto PANES
Originales	633	1284	329
Reemplazos	339	546	194
Total	972	1830	523

Fuente: Goyeneche *et al.* (2007)

En el informe de Goyeneche *et al.* (2007) se indica que, en todos los casos, las sustituciones respetaron el grupo de pertenencia del hogar no localizado. En dicho informe se presenta además, un detalle de las sustituciones realizadas por estrato muestral, señalándose que las tasas mayores se verificaron en las ciudades grandes y en el grupo correspondiente al resto del PANES. En el Anexo 2 del presente informe se analiza en detalle el problema de las sustituciones. Las estimaciones allí detalladas permiten concluir que las relativamente altas tasas de reemplazo del relevamiento no han introducido sesgos importantes. Cabe destacar que la población del PANES está fuertemente sesgada hacia el interior del país, por lo que el número de observaciones de las que se dispuso para esta región es considerablemente superior al de Montevideo: 84% de la muestra está localizada en el interior del país. Al mismo tiempo, entre los postulantes y los beneficiarios predominan notoriamente las mujeres (76% y 78%) respectivamente. En la segunda encuesta de seguimiento, se encontró al 93% de los hogares entrevistados en la primera ronda (Cuadro 7).

Hogares	Tratamiento	Control	Resto PANES	Total
Hogares en la 1° ola	1821	960	522	3303
Hogares solamente en la 2° ola	1700	888	487	3075
% hogares encontrados en 2° ola	93,4	92,5	93,3	93,1
Personas	Tratamiento	Control	Resto PANES	Total
Personas en la 1° ola	6,481	3,051	2,415	11,947
Personas en la 1° y 2° ola	5,595	2,587	2,062	10,244
Personas solamente en la 2° ola	6,138	2,897	2,272	11,307

IV. Resultados de la primera encuesta de seguimiento

En esta sección se presentan los principales resultados obtenidos a partir de la primera ola de la encuesta de seguimiento, realizada entre diciembre de 2006 y marzo de 2007. En el texto se presentan los coeficientes y el desvío estándar de la variable de tratamiento. El análisis gráfico se presenta en el Anexo 3.

IV.1 Condiciones habitacionales y acceso a bienes durables

Se estimaron distintos modelos para evaluar los efectos de la participación en el programa sobre el hacinamiento, la riqueza y la calidad de vivienda de acuerdo al marco metodológico. A los efectos de evaluar la robustez de los resultados, se estimaron especificaciones adicionales controlando según características de los hogares.⁷

En primer término, se estimó un modelo *probit* a los efectos de identificar el impacto del programa sobre la probabilidad de que el hogar se encuentre en una situación de hacinamiento (Cuadro 8). La estimación del modelo no reporta efectos del programa sobre este resultado. En particular, el coeficiente que capta el efecto del tratamiento resultó no significativo en todas las especificaciones.

Asimismo, se analizaron los efectos del programa sobre la probabilidad de residir en una vivienda de calidad estructural adecuada. Tampoco en este caso se constatan efectos del programa en ninguna de las especificaciones. En este sentido, resulta probable que, dado el bajo monto de la transferencia, algunas mejoras menores realizadas por los hogares no hayan redundado en cambios en las características estructurales de sus viviendas y por tanto no hayan sido identificadas en la evaluación. Asimismo, como ya fue señalado, el dispositivo de política específico que atendía esta dimensión en el marco del PANES tuvo un despliegue extremadamente acotado. Se estimó necesario indagar más en estos aspectos, por lo que, como ya se señaló, en la segunda ronda de la encuesta de seguimiento se incluyeron algunas preguntas adicionales en esta dimensión.

Por último, se examinaron los potenciales efectos del programa sobre la riqueza del hogar, medida a través de un índice compuesto de acceso a bienes durables, ya que resulta probable que los hogares comprendidos en el PANES hayan utilizado parte de la transferencia para acumular este tipo de bienes. Las estimaciones no reflejan efectos del programa. Nuevamente, el coeficiente de interés resultó no significativo en todas las especificaciones.

⁷ En particular, se incluyeron variables binarias por región, atributos del jefe de hogar (condición de ocupación, sexo, edad, educación), variables binarias de materiales de techos y paredes en el período base y tiempo de exposición al programa. En el cuadro se reporta el coeficiente de interés y su error estándar. Los gráficos pueden consultarse en el Anexo 3 y las estimaciones solicitarse a los autores.

Cuadro 8. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre condiciones habitacionales estructurales y posesión de bienes durables en el hogar.

Variable	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
Hacinamiento	0,001 (0,038)	-0,010 (0,060)	-0,007 (0,059)
Calidad estructural de la vivienda	-0,044 (0,040)	-0,074 (0,062)	0,017 (0,062)
Riqueza ¹	0,019 (0,090)	0,013 (0,132)	0,087 (0,111)

¹El coeficiente corresponde a estimación MCO.

Errores estándar en paréntesis.

* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%

En síntesis, no se encuentra evidencia de efectos del programa sobre las condiciones habitacionales y la acumulación de bienes durables en los hogares. La ausencia de efectos en este tipo de variables ya ha sido documentada por otras evaluaciones de impacto realizadas en la región, particularmente en el marco del programa PROGRESA/Oportunidades de México (Hoddinott y Skoufias, 2003).

IV.2 Asistencia a centros educativos

La asistencia escolar es una contrapartida habitual de los programas de transferencias condicionadas. En el caso uruguayo, es una exigencia del sistema de Asignaciones Familiares desde sus comienzos en 1942. Sin embargo, luego de la expansión del sistema en 2004, el control de la misma se ha debilitado. Como ya se señaló, durante la vigencia del PANES las contrapartidas no fueron estrictamente controladas, por lo que resultó de interés analizar si la participación en el programa ejerció algún efecto sobre la asistencia al sistema educativo.

En esta primera etapa se trabajó con la información sobre asistencia escolar brindada por los hogares para niños y niñas de 6 a 17 años.⁸ Los resultados indican un aumento de la asistencia escolar para el total y para las niñas (Cuadro 9), pero dado que luego con los controles desaparecen, este aumento obedece a un efecto composición de la edad entre tratamientos y controles. No se detectan por lo tanto efectos significativos sobre la asistencia escolar.

⁸ Nuevamente, se incluyeron como controles variables binarias por región, atributos del niño (sexo y edad), atributos del jefe de hogar, variables binarias de materiales de techos y paredes en el período base y tiempo de exposición al programa. En el cuadro se reporta el coeficiente de interés en cada especificación (efecto marginal) y su significación. Los gráficos pueden consultarse en el Anexo 3.

Cuadro 9. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre la asistencia escolar de los niños.

Población	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
6 a 17			
Total	0,375** (0,165)	0,117** (0,0583)	0,045 (0,0311)
Varones	0,0625 (0,0474)	0,0895 (0,0779)	0,034 (0,0398)
Niñas	0,0976* (0,0499)	0,139* (0,0742)	0,045 (0,0381)
6 a 12			
Total	0,0211 (0,0200)	0,0265 (0,0291)	0,0334 (0,0316)
13 a 17			
Total	0,104 (0,0711)	0,193* (0,107)	0,181 (0,114)

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%

IV.3 Trabajo infantil

Se estimaron los efectos del programa sobre el trabajo infantil y adolescente fuera del hogar, considerando también el tramo de 6 a 17 años.⁹ No se encontraron efectos del programa sobre el trabajo infantil.

⁹ Se incluyó como control adicional una variable binaria que vale 1 para los niños que asisten a un centro educativo. Como era esperable dicha variable tiene un efecto negativo y significativo sobre la probabilidad de que un niño trabaje. En el cuadro se reporta el coeficiente de interés en cada especificación (efecto marginal) y su significación. Los gráficos pueden consultarse en el Anexo 3 y las estimaciones solicitarse a los autores.

Cuadro 10. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre el trabajo infantil

Población	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
6 a 17			
Total	-0,0408 (0,0283)	-0,0443 (0,0425)	-0,0374 (0,0402)
Varones	-0,0415 (0,0419)	-0,0587 (0,0707)	-0,0320 (0,0572)
Niñas	-0,0451 (0,0337)	-0,0272 (0,0448)	-0,0281 (0,0414)
6 a 12			
Total	-0,0520 (0,0328)	-0,0409 (0,0489)	-0,0443 (0,0489)
Varones	-0,0412 (0,0426)	-0,0183 (0,0580)	-0,0386 (0,0574)
Niñas	-0,0635 (0,0444)	-0,0467 (0,0668)	-0,0412 (0,0636)
13 a 17			
Total	-0,00889 (0,0461)	-0,0327 (0,0730)	-0,0324 (0,0766)
Varones	-0,0253 (0,0771)	-0,126 (0,137)	-0,0149 (0,125)
Niñas	-0,0148 (0,0518)	0,00659 (0,0650)	-0,00431 (0,0590)

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%

IV.4 Ingresos

El componente Ingreso Ciudadano del PANES constituyó una transferencia monetaria que permitió a muchos hogares mejorar sus niveles de ingresos. En este sentido, mediante ejercicios de microsimulación estática basados en la ENHA 2006 se ha estimado que este componente redujo la indigencia a la mitad (Banco Mundial, 2007).

En este apartado se analiza el efecto del programa sobre el ingreso personal de los adultos y sobre distintas medidas del ingreso del hogar, excluyendo el ingreso ciudadano. Este análisis resulta relevante en la medida que diferencias en el ingreso podrían estar dando cuenta de cambios en el comportamiento de las personas derivados de su participación en el programa.

Ingreso laboral personal

Se analizaron los efectos del programa sobre el ingreso laboral personal, considerando las personas mayores de 20 años.¹⁰ Se encuentra un efecto negativo del programa sobre el ingreso laboral personal en las especificaciones sin controles, pero que se diluye cuando se incluyen variables de control (Cuadro 11). Cuando se desagrega por sexo se observa que el efecto básicamente responde a lo que sucede con el ingreso laboral femenino. Estos resultados podrían estar relacionados con cambios en el comportamiento laboral de los individuos, aspecto en el que se profundizará más adelante. Cabe señalar que, aunque como se explicó, el encuestado no era informado sobre el vínculo entre la encuesta y el MIDES, no puede descartarse la adaptación estratégica de las repuestas, y más específicamente la subdeclaración de ingresos por temor a perder prestaciones sociales.

Cuadro 11. Efectos y significación de la variable de tratamiento sobre el ingreso laboral (en logaritmo). Personas mayores de 20 años.

Población	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
Total	-0,243 (0,090)***	-0,247 (0,139)*	-0,148 (0,121)
Mujeres	-0,325 (0,111)***	-0,147 (0,173)	-0,082 (0,166)
Hombres	-0,133 (0,129)	-0,276 (0,199)	-0,162 (0,171)
Montevideo	0,031 (0,236)	-0,081 (0,333)	0,072 (0,275)
Interior	-0,285 (0,096)***	-0,265 (0,149)*	-0,179 (0,134)

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%

Ingreso del hogar

Por otro lado, se estimó el efecto del programa sobre distintas medidas del ingreso del hogar. Se consideró el ingreso per cápita del hogar (excluyendo el ingreso ciudadano), el ingreso laboral per cápita y el ingreso por transferencias per cápita.¹¹ Se detecta un efecto negativo en el ingreso total per cápita en la especificación lineal, sin embargo este efecto desaparece en las otras especificaciones. En el caso del ingreso laboral se verifica un efecto negativo para los hogares pertenecientes al grupo de tratamiento en todas las especificaciones. Esto podría deberse a sustitución de ingresos por parte de los hogares, y

¹⁰ En este caso, las especificaciones con controles incluyeron las siguientes variables: sexo, edad, edad al cuadrado, años de educación, variables dummies por región (región 1 categoría omitida), variables dummies por categoría laboral (empleado privado categoría omitida), variables binarias para materiales de techos y pisos.

¹¹ En el ingreso por transferencias se computan jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares y transferencias de otros familiares.

debería tener un correlato en los aspectos del mercado laboral, lo que se discute más adelante. No hay efectos sobre el ingreso por transferencias.

Cuadro 12. Efectos y significación de la variable de tratamiento sobre distintas medidas del ingreso del hogar (en logaritmo). Personas mayores de 20 años.

Variable	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
Ingreso total per cápita del hogar (sin panes)	-0,227 (0,073)***	-0,161 (0,118)	-0,135 (0,119)
Ingreso laboral per cápita del hogar	-0,207 (0,086)**	-0,307 (0,141)**	-0,265 (0,142)*
Ingreso per cápita del hogar por transferencias	-0,129 (0,115)	0,176 (0,185)	0,212 (0,178)

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%

IV.5 Inserción laboral de los adultos

En la bibliografía sobre programas de transferencias de ingresos, la discusión acerca de los potenciales efectos sobre la inserción laboral de los adultos constituye un punto central. Esta discusión ha sido particularmente importante en Estados Unidos, donde el programa de transferencia de ingresos *Aid for Families with Dependent Children* ha sido rediseñado debido a que algunas evaluaciones de impacto concluyeron que el mismo redundaba en una caída del esfuerzo laboral de los adultos, especialmente de las horas trabajadas. Sin embargo, la evidencia disponible sobre estos tópicos para Estados Unidos así como para los países latinoamericanos no es conclusiva. En el caso de Progreso/Oportunidades de México, no se detectaron cambios en el comportamiento laboral de los adultos mientras que en Familias en Acción de Colombia, se encontró un aumento de la oferta laboral femenina (CEPAL, 2006; Attanasio *et al.*, 2004; Skoufias y Parker, 2001).

Distinguir los efectos del programa sobre la inserción laboral es especialmente importante dado que al mismo tiempo que el mismo se desplegó, mejoró notoriamente el desempeño de la economía, aumentaron los ingresos de los hogares y el empleo y cayó el desempleo. También se verificó un importante aumento del número de trabajadores cubiertos por la seguridad social. Se hace necesario distinguir los potenciales efectos del programa en este marco de dinamismo del mercado de trabajo.

Se analizaron los efectos del programa sobre distintas variables que reflejan la adscripción al mercado de trabajo. Se consideraron variables binarias dependientes que distinguen si el individuo es activo o no, ocupado o no, y desocupado o no, y si tiene cobertura de la seguridad social o no (se les denomina formal e informal respectivamente). También se consideró como variable dependiente las horas trabajadas.¹² Las gráficas correspondientes a

¹² La información recogida sobre horas trabajadas presenta un número alto de no respuestas (8%). Esto puede deberse tanto a problemas de relevamiento como a dificultades de los encuestados para estimar horas trabajadas dada la inestabilidad de sus empleos.

cada dimensión se presentan en el Anexo 3. Se realizaron estimaciones por dos métodos: mínimos cuadrados ordinarios (MCO) y máxima verosimilitud (modelo *probit*, excepto para las horas trabajadas). También se realizaron estimaciones considerando de manera separada a hombres y mujeres, así como a Montevideo y el Interior Urbano. Los resultados son robustos en las diferentes estimaciones realizadas.

Se presentan a continuación los resultados correspondientes a las ecuaciones estimadas por máxima verosimilitud para modelos *probit*, excepto para la variable continua horas trabajadas, donde se estimó una regresión lineal. Los resultados obtenidos para la actividad, el empleo y el desempleo indican que, tanto para los titulares del programa como para el conjunto de las personas incluidas en la muestra, la participación en el programa no implicó cambios relevantes en estos tres indicadores (Cuadro 13). En términos generales en las estimaciones para el conjunto de la población en edad de trabajar (PET) el coeficiente que capta el efecto del tratamiento no resulta significativo. Se detecta sólo un efecto débil y positivo en la especificación lineal en el caso de la ocupación, que desaparece en las otras especificaciones.

Cuadro 13. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre indicadores del mercado laboral.

	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
Todos			
Actividad	0,0345 (0,0277)	0,0259 (0,0437)	0,0306 (0,0458)
Desempleo	-0,0114 (0,0196)	-0,00794 (0,0331)	-0,00931 (0,0323)
Ocupación	0,0458* (0,0272)	0,0339 (0,0413)	0,0455 (0,0446)
Horas trabajadas	-1,905 (1,711)	-3,309 (2,648)	-1,794 (2,537)
Formalidad	-0,0622** (0,0284)	-0,0374 (0,0429)	-0,0218 (0,0381)
Titulares			
Actividad	0,0496 (0,0404)	0,0825 (0,0634)	0,0670 (0,0638)
Desempleo	-0,00583 (0,0282)	0,0138 (0,0435)	0,00703 (0,0444)
Ocupación	0,0577 (0,0417)	0,0734 (0,0646)	0,0670 (0,0663)
Horas trabajadas	-2,421 (2,263)	-2,516 (3,602)	-1,933 (3,476)
Formalidad	-0,0583* (0,0316)	-0,0352 (0,0479)	-0,0175 (0,0371)

Hombres			
Actividad	0,00377 (0,0371)	-0,0249 (0,0581)	-0,0301 (0,0589)
Desempleo	-0,0210 (0,0269)	-0,00970 (0,0457)	-0,00442 (0,0446)
Ocupación	0,0236 (0,0416)	-0,0177 (0,0651)	-0,0245 (0,0686)
Horas trabajadas	-2,248 (2,259)	-4,058 (3,516)	-2,243 (3,560)
Formalidad	-0,0508 (0,0403)	-0,0621 (0,0625)	-0,0417 (0,0596)
Mujeres			
Actividad	0,0634* (0,0367)	0,0749 (0,0587)	0,0777 (0,0605)
Desempleo	-0,0210 (0,0269)	-0,00970 (0,0457)	-0,00442 (0,0446)
Ocupación	0,0236 (0,0416)	-0,0177 (0,0651)	-0,0245 (0,0686)
Horas trabajadas	-0,593 (2,238)	-0,425 (3,300)	-0,482 (3,354)
Formalidad	-0,0508 (0,0403)	-0,0621 (0,0625)	-0,0417 (0,0596)
Montevideo			
Actividad	0,0181 (0,0630)	-0,106 (0,0842)	-0,123 (0,0830)
Desempleo	0,00508 (0,0453)	-0,0484 (0,0686)	-0,0580 (0,0687)
Ocupación	0,00995 (0,0640)	-0,0618 (0,0855)	-0,0621 (0,0911)
Horas trabajadas	-2,343 (4,079)	-5,934 (5,777)	-4,673 (5,491)
Formalidad	-0,0536 (0,0764)	-0,00454 (0,108)	0,0206 (0,102)
Interior			
Actividad	0,0411 (0,0308)	0,0586 (0,0496)	0,0624 (0,0529)
Desempleo	-0,0130 (0,0218)	0,00174 (0,0382)	0,000179 (0,0370)
Ocupación	0,0540* (0,0300)	0,0575 (0,0465)	0,0669 (0,0507)
Horas trabajadas	-1,722 (1,883)	-2,921 (2,953)	-1,290 (2,845)

Formalidad	-0,0580*	-0,0326	-0,0294
	(0,0296)	(0,0438)	(0,0429)

Errores estándar en paréntesis.

* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%

La situación contributiva de los participantes es un aspecto de especial interés, dado que si los resultados son adversos, motivaciones de corto plazo generarían efectos adversos en el ciclo de vida de los individuos. Se dispone de muy pocos estudios que analicen este tipo de impacto de programas de esta naturaleza. Recientemente, un estudio de Gasparini *et al.* (2007) realizado en base al programa Jefes y Jefas de Hogar, utilizando el método de metodología de *propensity scores matching*, encuentra indicios de desincentivo a la formalidad como efecto de la intervención.

En el caso uruguayo, este es un punto importante de análisis dado que el ingreso al programa requería un límite de ingreso autodeclarado que se controlaba con los registros administrativos de remuneraciones y prestaciones del Banco de Previsión Social. Esto podría haber generado algún desincentivo a la contribución para los hogares, dado que, de superar el umbral, el hogar era dado de baja del programa.¹³

El análisis gráfico sugiere la existencia de una discontinuidad en esta variable, más evidente en el caso de los titulares (ver Anexo 3). En las estimaciones de la ecuación de formalidad para toda la PET, el coeficiente de interés es significativo al 5%, indicando un efecto negativo del programa sobre la probabilidad de ser ocupado formal. Este efecto negativo se detecta también para los titulares, y para el interior del país. Sin embargo, cuando se incluye la expresión cuadrática y los controles el efecto se diluye.

Con respecto a las horas promedio trabajadas en la semana, las estimaciones para la totalidad de la PET no muestran efectos del programa.

En síntesis, no se detectan impactos de magnitud del programa sobre los indicadores del mercado de trabajo. En línea con los resultados de evaluaciones de programas similares en la región, el PANES no generó efectos no deseados en relación a la participación laboral. Sin embargo, cuando se realiza un análisis más desagregado se detecta un efecto débil y positivo en la probabilidad de ocupación, y también débil pero de signo negativo sobre la probabilidad de ser ocupado formal. Sin embargo, dichos efectos no son robustos a todas las especificaciones. El efecto negativo sobre la formalidad laboral sería consistente con el efecto negativo sobre el ingreso laboral, aunque este último impacto surge con más nitidez que el primero. El análisis del impacto sobre la formalidad laboral se retoma en la sección VI, utilizando los registros administrativos del BPS.

¹³ A corto plazo, el acceso a un trabajo formal que se perciba como transitorio puede determinar la pérdida de la prestación. A largo plazo, el acceso a los beneficios derivados de la formalidad requiere una historia laboral con una densidad de cotización elevada. Debe tenerse presente que entre la población cubierta por el PANES predomina una adscripción al mercado de trabajo caracterizada por episodios recurrentes de desempleo e informalidad. En este marco, personas con una expectativa reducida de cotizar de forma continua durante su vida activa pueden percibir a las contribuciones de seguridad social como un impuesto más que como un seguro contra contingencias futuras.

IV.6 Salud

Los desempeños en salud se analizaron en base a cuatro aspectos: el estado de salud de acuerdo a la percepción subjetiva del declarante, vacunas, consultas al médico y consultas dentales.

Estado general de salud

El estado general de salud se relevó mediante una pregunta que recogía la percepción del respondente sobre su salud y la de todos los integrantes del hogar. La pregunta se formuló como sigue: En general, ¿usted diría que su estado de salud es...? *Muy bueno – bueno – regular – malo – muy malo.*

Se estimaron modelos *probit* ordenados diferenciando los cinco estados y modelos *logit* distinguiendo salud buena y muy buena del resto. Las estimaciones realizadas para el total de la muestra indican que no hubo cambios para el conjunto de los participantes en la percepción de salud por efecto del programa en todas las especificaciones realizadas.

Se analizaron además diversos cortes poblacionales: niños menores de 14, niños menores de 5, hombres, mujeres, hombres mayores de 18 y mujeres mayores de 18, sin observarse efectos significativos en ninguna de las especificaciones.

Cuadro 14. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre el estado general de salud auto-percibido. Estimaciones *probit*.

Variable	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
Total	0,017 (0,25)	-0,006 (0,06)	0,040 (0,35)
Mujeres	0,004 (0,05)	0,004 (0,03)	0,085 (0,58)
Hombres	0,030 (0,33)	-0,036 (0,26)	-0,015 (0,10)
Mujeres mayores de 17	-0,015 (0,17)	-0,001 (0,01)	0,064 (0,40)
Hombres mayores de 17	0,053 (0,51)	0,080 (0,50)	0,049 (0,27)
Niños de 0 a 5	-0,170 (1,04)	-0,263 (1,06)	-0,194 (0,79)
Niños de 0 a 14	0,022 (0,19)	-0,093 (0,53)	-0,046 (0,25)

Errores estándar en paréntesis.

* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%

Vacunas

Se preguntó a los encuestados si tenían el certificado de vacunas vigente. Los resultados indican que no hay diferencias significativas entre controles y tratamientos en este aspecto.

Cuadro 15. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre tenencia de certificado de vacunas al día.

Población	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
Total	0,001 (0,07)	0,017 (0,59)	0,013 (0,69)
Niños de 0 a 5	0,011 (0,49)	0,012 (0,43)	0,024 (0,97)
Niños de 0 a 14	-0,005 (0,43)	0,008 (0,51)	0,013 (0,92)

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%

Consultas médicas

En el caso de las consultas médicas se analizó una pregunta que relevaba para cada miembro del hogar si en los últimos 3 meses consultó a un médico o personal de salud. En el conjunto de la población los efectos son débiles pero sugieren una mayor asistencia al médico de quienes pasaron por el programa. Se encontraron efectos positivos sobre los niños menores de 5 años. Esto puede deberse a que una de las contrapartidas del programa consistía en la asistencia a controles médicos periódicos para niños y embarazadas. Sin embargo, el resultado es interesante dado que el cumplimiento de las contrapartidas no fue monitoreado exhaustivamente, aunque no es claro si la población percibía esto o no.

Cuadro 16. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre la probabilidad de haber realizado una consulta médica en los últimos tres meses.

Población	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
Total	0,015 (0,55)	0,063 (0,40)	0,082 (1,80)*
Mujeres	0,029 (0,85)	0,064 (0,23)	0,086 (0,58)
Hombres	-0,007 (0,18)	0,050 (0,81)	0,089 (1,40)
Mujeres mayores de 17	0,019 (0,46)	0,086 (1,34)	0,111 (1,63)
Hombres mayores de 17	-0,025	0,033	0,062

	(0,55)	(0,47)	(0,85)
Niños de 0 a 4	0,063 (0,90)	0,225 (0,005)**	0,270 (0,0045)**
Niños de 0 a 14	0,017 (0,34)	0,027 (0,31)	0,019 (0,20)

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

Las mayores consultas médicas no necesariamente estarían reflejando mejores hábitos en el cuidado de salud sino que podrían también indicar una mayor morbilidad de la población atendida por el PANES. A efectos de profundizar en este aspecto, se procesó una pregunta que relevaba los motivos por los que se realizó la consulta declarada antes. Se distinguieron cinco causas: control ginecológico, control de embarazo, control o visita de rutina, vacunación y resto. En esta última categoría se incluyeron diversas enfermedades recogidas en el cuestionario y otros motivos de consulta (véase el cuestionario en el Anexo 1).

Para el conjunto de la población se detectó un efecto positivo pero débil en la probabilidad de realización de controles de rutina en los últimos tres meses. En las causas referidas a enfermedades no se encontraron diferencias, lo que sugeriría que los niveles de morbilidad o de detección de morbilidad son similares entre tratamientos y controles.

Las estimaciones se desagregaron para los niños menores de 5 años y las mujeres mayores de 17, dado que fueron los grupos que presentaron diferencias en la asistencia a consultas médicas. En el caso de los niños, se encontró un efecto significativo en la probabilidad de concurrir a controles médicos. Por otra parte, no se encontraron diferencias significativas en las restantes categorías, lo que reflejaría condiciones similares de morbilidad.

Cuadro 17. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre la probabilidad de haber realizado una consulta médica para control de rutina en los últimos tres meses.

Grupo poblacional	Control común	Control ginecológico	Algún control (común, ginecológico o embarazo)
	Especificación cuadrática + controles	Especificación cuadrática + controles	Especificación cuadrática + controles
Total	0,046 (0,05)*	-. -.	-. -.
Mujeres	0,046 (0,034)	0,012 (0,60)	0,024 (0,61)
Mujeres mayores de 17	0,053 (0,027)*	0,015 (0,053)	0,053 (0,17)
Niños de 0 a 4	0,270 (0,27)**	-. -.	0,270 (0,22)**

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

En el caso de las mujeres mayores de 17 no se encontraron efectos precisos por cada tipo de consulta de control por lo que procedió a unificar todas las categorías de visitas médicas por control. Estas estimaciones tampoco pusieron de manifiesto diferencias significativas entre tratamientos y controles. Las estimaciones realizadas sobre las restantes razones de consulta tampoco dieron resultados significativos.

Atención odontológica

Para evaluar el impacto del PANES sobre la atención odontológica de los protagonistas, se analizó la pregunta *¿En el último año consultó a un dentista?*. Pese a que el programa promovió algunas intervenciones de asistencia odontológica, no se detectan diferencias entre participantes y controles, tanto para el conjunto de la población, como al desagregar por sexo y edad.

Cuadro 18. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre la probabilidad de haber realizado una consulta odontológica en los últimos tres meses.

Población	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
Total	0,019 (0,74)	0,012 (0,29)	0,016 (0,38)
Mujeres	0,011 (0,35)	-0,006 (0,12)	-0,024 (0,44)
Hombres	0,025 (0,75)	0,028 (0,56)	0,030 (0,60)
Mujeres mayores de 17	0,009 (0,24)	-0,021 (0,35)	-0,045 (0,70)
Hombres mayores de 17	-0,005 (0,12)	-0,021 (0,31)	-0,020 (0,29)
Niños de 0 a 4	-0,034 (0,67)	0,030 (0,38)	0,005 (0,06)
Niños de 0 a 14	0,042 (0,96)	0,049 (0,69)	0,062 (0,86)

Errores estándar en paréntesis.

* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

Para detectar si existieron diferencias según motivo de la consulta, se exploró una pregunta que distinguía las razones de la consulta en control, arreglo de caries, aspectos vinculados al uso y rotura de prótesis, extracciones y rotura de dientes o muelas.

Cuadro 19. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre la probabilidad de haber realizado una consulta odontológica según motivo en los últimos tres meses.

Población	Control	Arreglo
	Especificación cuadrática + controles	Especificación cuadrática + controles
Total	0,039 (0,003)*	-0,013 (0,076)
Mujeres mayores de 17	0,065 (0,0069)***	-0,039 (0,004)
Hombres mayores de 17	-0,004 (0,15)	0,009 (0,26)
Niños de 0 a 4	-0,007 (0,11)	-0,009 (0,09)

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%

Se encontró un efecto positivo pero muy débil (significativo al 10%) para el conjunto de la población en las consultas realizadas por control y en el resto de las causas no se registraron diferencias significativas. Estos resultados se convirtieron en significativos en el caso de las mujeres de 18 años y más, lo que puede ligarse a las mujeres que pasaron por trabajo por Uruguay, componente del PANES que incluía intervenciones específicas en asistencia odontológica. En el conjunto de los hombres y en los hombres adultos no se detectaron efectos y tampoco en los niños pequeños.

De esta forma, los impactos del PANES en materia de salud de sus beneficiarios radicaron en un aumento en los controles de salud de los niños menores de 5 años y en el incremento de los controles dentales realizados por las mujeres adultas. Si bien estos resultados indican un efecto positivo del programa en esta dimensión, cabe preguntarse en qué medida se trata de cambios permanentes – que podrían estar dando cuenta de transformaciones en hábitos – o cambios meramente transitorios, asociados exclusivamente a la existencia puntual del programa. Dado que el PANES fue un programa transitorio, esta pregunta podrá ser respondida si se cuenta con relevamientos posteriores a la terminación del programa, que permitan aislar el efecto del PANES de otras intervenciones posteriores.

IV.7 Derechos

Entre los objetivos explícitos establecidos por el PANES se encuentra fortalecer el conocimiento y la promoción de derechos entre la población atendida. Para captar si existían diferencias entre los participantes del PANES y el grupo de control en esta dimensión, se estimaron regresiones discontinuas considerando el conocimiento de derechos de los participantes del PANES y del grupo de control. Las ecuaciones se estimaron tomando como variable dependiente a los respectivos índices de conocimientos de derechos (civiles, laborales y penales) y a cada uno de los derechos de manera

individual. Se reportan los resultados correspondientes a la variable de tratamiento para los índices agregados.

Cuadro 20. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre el conocimiento de derechos

Variable	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
Conocimiento derechos civiles	0,0252 (0,0868)	-0,0411 (0,132)	-0,00444 (0,123)
Conocimiento derechos laborales	-0,0918 (0,106)	-0,130 (0,166)	-0,0362 (0,163)
Conocimiento derechos penales	-0,0563 (0,100)	-0,0609 (0,161)	-0,0542 (0,147)

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%

El coeficiente de tratamiento no resulta significativo en ningún caso para el conocimiento de derechos, tanto para los derechos considerados individualmente como para los índices agregados (Cuadro 20). Este resultado indica que no hay diferencias en el conocimiento de derechos entre participantes del PANES y grupo de control. Esto no resulta sorprendente, ya que, al estar en las inmediaciones del punto de corte, los hogares son muy similares, y la simple transferencia monetaria no tiene porque impactar sobre las dimensiones indagadas.

Como se señaló, las intervenciones que verdaderamente apuntaban a impactar sobre el conocimiento de derechos son Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay. Considerando que una porción relativamente reducida de los hogares beneficiarios del PANES participó de estas intervenciones, se intentó captar su efecto específico comparando, al interior de los beneficiarios del PANES, a aquellos hogares que participaron de estas intervenciones específicas con el resto de los hogares PANES. Para ello se adicionó a las regresiones discontinuas antes reportadas una variable binaria que refleja si el entrevistado participó de Rutas de Salida o de Trabajo por Uruguay. Ese coeficiente permite diferenciar, al interior de los hogares PANES, aquellos que participaron de los programas específicos del resto, e indica si estos programas tuvieron algún impacto.

Los resultados indican que existiría un impacto positivo tanto de Rutas de Salida como de Trabajo por Uruguay en el conocimiento agregado de derechos laborales. Se detecta también un efecto considerablemente más débil de la participación en Trabajo por Uruguay en el conocimiento de derechos penales, que desaparece al incluir los controles (Cuadro 21).

Cuadro 21. Efectos marginales y significación de la variable que indica pasaje por Rutas de Salida o TxU

	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
<i>Participó en Rutas de Salida</i>			
Conocimiento derechos civiles	0,104 (0,0750)	0,104 (0,0751)	0,0733 (0,0758)
Conocimiento derechos laborales	0,296*** (0,0844)	0,298*** (0,0842)	0,218** (0,0859)
Conocimiento derechos penales	0,0916 (0,0967)	0,0911 (0,0968)	0,0139 (0,100)
<i>Participación en TxU</i>			
Conocimiento derechos civiles	0,0960 (0,0653)	0,0959 (0,0654)	0,110 (0,0688)
Conocimiento derechos laborales	0,332*** (0,0921)	0,332*** (0,0921)	0,345*** (0,0943)
Conocimiento derechos penales	0,177* (0,0958)	0,177* (0,0958)	0,141 (0,0967)
Errores estándar en paréntesis.			
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.			

Otra estrategia para analizar el efecto de la participación en los mencionados programas en el conocimiento de derechos, consistió en definir una nueva variable de tratamiento, que distingue a quienes participaron de Rutas de Salida o de Trabajo por Uruguay alternativamente, y realizar las estimaciones solamente para la población beneficiaria del PANES. Nuevamente, esta estrategia permite captar, al interior de la población PANES, el efecto de la participación en los programas específicos. Los resultados que se presentan en el Cuadro 22 son similares a los comentados en los párrafos anteriores; se observa que dentro de la población PANES hay un efecto positivo del pasaje por Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay sobre el conocimiento de derechos laborales. Los resultados de Rutas de Salida tienen sin embargo menos significación. Se detecta también un efecto positivo del programa Trabajo por Uruguay sobre el conocimiento de derechos penales, aunque también es más débil estadísticamente que los resultados referidos a derechos laborales.

Cuadro 22. Efectos marginales y significación de la variable que indica pasaje por Rutas de Salida o TxU (universo: población PANES)

	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
<i>Participó en Rutas de Salida</i>			
Conocimiento derechos civiles	0.00485 (0.0596)	0.00603 (0.0596)	0.0160 (0.0590)
Conocimiento derechos laborales	0.135* (0.0751)	0.137* (0.0750)	0.146* (0.0763)
Conocimiento derechos penales	-0.0122 (0.0710)	-0.0127 (0.0710)	-0.0267 (0.0728)
<i>Participación en TxU</i>			
Conocimiento derechos civiles	0.0998 (0.0673)	0.100 (0.0674)	0.127* (0.0723)
Conocimiento derechos laborales	0.313*** (0.0936)	0.314*** (0.0936)	0.334*** (0.0972)
Conocimiento derechos penales	0.208** (0.0983)	0.208** (0.0983)	0.171* (0.0991)
Errores estándar en paréntesis. * significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.			

Los efectos detectados de Rutas de salida sobre el conocimiento de derechos laborales refieren al conocimiento de la necesidad de un permiso del INAU para que trabajen los menores de 15 años. En el caso de Trabajo por Uruguay, el efecto positivo sobre el conocimiento de derechos laborales obedece al mayor conocimiento de la existencia de un salario mínimo nacional, y al conocimiento de la necesidad de poner en caja a las trabajadoras del servicio doméstico, aunque este último efecto es más débil. El efecto detectado sobre conocimiento de derechos penales para quienes participaron por Trabajo por Uruguay obedece al conocimiento de que no es un delito llevar en el bolsillo droga para el consumo personal.

Los resultados anteriores deben ser tomados con cautela. El pasaje por Rutas de salida y por Trabajo por Uruguay no fue aleatorio. El programa Rutas de salida se desplegó en aquellas zonas geográficas donde hubo propuestas de las organizaciones civiles (encargadas de desarrollar este programa) y las mismas fueron aprobadas por el MIDES. La oferta de estas organizaciones probablemente se vincule a la experiencia anterior de trabajo en las distintas zonas del país, y por lo tanto podría introducir un sesgo en la evaluación. Una vez que se aprobaba la propuesta de una organización civil, el MIDES determinaba los hogares de la zona que debían participar en el programa, que eran sustituidos en los casos en que no podían integrarse. No fue posible determinar con claridad los criterios de selección de los hogares para el programa. En el caso de Trabajo por Uruguay los hogares se inscribían voluntariamente para el programa, y luego se realizaba un sorteo para seleccionar a los participantes.

Estos mecanismos de determinación de los beneficiarios pueden implicar que los resultados antes discutidos obedezcan a un sesgo de selección. Se analizó si existía una asociación

entre las variables observables de los hogares y los individuos, y la participación en los programas. El detalle de ese análisis se presenta en el Anexo 4. Los resultados indican que no existirían problemas de selección en términos de variables observables.

En síntesis, en la regresión discontinua no se detectaron diferencias entre el conocimiento de derechos de los participantes del PANES y el grupo de control. Cuando se analiza específicamente los programas Rutas de salida y Trabajo por Uruguay, entre cuyos objetivos estaba el fortalecimiento del conocimiento de derechos, se encuentran efectos de ambos programas fundamentalmente en el conocimiento de derechos laborales. El reducido despliegue de estos componentes en relación con el total de beneficiarios del PANES explica la falta de impactos a nivel de la totalidad de los participantes del PANES.

IV.8 Opiniones y expectativas

Una sección del formulario se destinó a recabar las opiniones y expectativas de los encuestados sobre la situación actual y futura del hogar, el país y sobre su valoración del gobierno actual en relación al anterior. Cada especificación fue estimada mediante mínimos cuadrados ordinarios y en base a un *probit* ordenado; los resultados fueron similares por lo cual se reportan en el texto los que corresponden a la primera especificación.

Con respecto a la situación del país, aunque beneficiarios y no beneficiarios del PANES perciben de igual manera el momento actual (el efecto positivo de la especificación lineal desaparece en las otras especificaciones), los primeros se diferencian por su mayor propensión a pensar que mejorará. En lo que refiere a la situación actual del hogar, hay una percepción más optimista de los beneficiarios del PANES (aunque no es robusta a todas las especificaciones), que desaparece cuando se consulta por la situación futura. El carácter temporario del programa puede explicar estas expectativas futuras.

El efecto más fuerte se detecta en la opinión sobre el gobierno actual. Los hogares beneficiarios del PANES evalúan más positivamente la gestión de este gobierno en relación al anterior. Este efecto puede corresponder a un mayor optimismo de los hogares del grupo de tratamiento o a una mayor disconformidad del grupo de control debido a que no fueron seleccionados.

Cuadro 23. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre las opiniones de los encuestados.

Variable	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
¿Cómo calificaría usted la situación actual del país? (1 muy mala; 5 muy buena)	0.191 (0.03)**	0.157 (0.05)	0.101 (0.07)
En el próximo año ¿cree que la situación del país mejorará, se mantendrá igual, o empeorará? (1 empeorará; 5 mejorará mucho)	0.394 (0.002)***	0.423 (0.0053)***	0.404 (0.004)***
¿Y cómo ve la situación actual de ud. y su hogar? (1 muy mala; 5 muy buena)	0.277 (0.0058)***	0.220 (0.08)*	0.175 (0.50)
En el próximo año, ¿cree que su situación y la de su hogar mejorará, se mantendrá igual, o empeorará? (1 empeorará; 5 mejorará mucho)	0.044 (0.14)	0.007 (0.09)	-0.011 (0.15)
En relación al gobierno anterior, ¿cree que el gobierno actual es ...? (1 peor, 2 igual, 3 mejor)	0.394 (0.002)***	0.423 (0.003)***	0.404 (0.002)***

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

El cuestionario incluyó cuatro preguntas de opinión sobre el PANES. Se leía a la persona entrevistada las afirmaciones incluidas en el Cuadro 24 y se daban las siguientes opciones de respuesta: de acuerdo (1), ni acuerdo ni desacuerdo (2), en desacuerdo (3) e ignorado.¹⁴ La distribución de respuestas a las preguntas a) y d) indica que en general, tanto los beneficiarios como los controles opinan que el programa tuvo problemas de focalización. La exclusión de población que debería recibir el beneficio (error de tipo I) se detecta como un problema importante para los respondentes. En relación a ampliar la cobertura del programa a expensas de una menor prestación, las respuestas fueron heterogéneas aunque más de la mitad de los entrevistados no manifestó acuerdo con la medida. Si bien mayoritariamente los encuestados indicaron su preferencia por que la transferencia del PANES estuviese compuesta en mayor medida por alimentos, se encuentran notorias diferencias entre beneficiarios y controles en este caso.

¹⁴ Para este análisis no se consideró a quienes respondieron ignorado (3% de los casos).

Cuadro 24. Distribución de frecuencias en preguntas de opinión sobre el PANES según pertenencia a grupo de control o tratamiento

Respuesta	a) hay gente que cobra el panes que no lo necesita		b) se debería cobrar menos para que más gente cobre	
	Control	Tratamiento	Control	Tratamiento
De acuerdo	87,9	80,3	48,1	43,5
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	1,5	3,4	11,8	13,6
Desacuerdo	8,0	11,9	36,7	38,8
Ignorado	2,7	4,4	3,4	4,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Respuesta	c) se debería cobrar menos y entregar más alimentos		d) hay gente que necesita el panes y no lo cobra	
	Control	Tratamiento	Control	Tratamiento
De acuerdo	81,3	68,9	97,1	90,9
Ni de acuerdo ni en	8,8	11,5	0,6	1,8
Desacuerdo	7,9	17,3	1,8	4,4
Ignorado	2,0	2,3	0,4	2,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

En el análisis de regresión se aprecia más claramente que la principal diferencia entre beneficiarios y no beneficiarios del programa refiere a la forma que debería adoptar la transferencia. Allí se encuentra que quienes pasaron por el PANES estaban en mayor desacuerdo con recibir la transferencia en alimentos que quienes no resultaron seleccionados (Cuadro 25). Este punto se ha discutido a menudo en la bibliografía sobre transferencias de ingresos en América Latina y focalización. Una debilidad habitualmente advertida de los programas focalizados es su escaso soporte político (Sen, 1995; Cornia y Stewart, 1995). Se trata de programas que concentran beneficios en un grupo relativamente reducido y que son financiados vía impuestos por el conjunto de la población. En este marco, las transferencias en dinero pueden tener menor aprobación por parte de quienes no acceden a los programas que aquéllas que se realizan en especie y están enfocadas a la resolución de una determinada necesidad específica.¹⁵

¹⁵ Sin embargo, desde un punto de vista normativo, puede sostenerse que las transferencias en dinero amplían la libertad de los hogares en lo relativo a sus decisiones de consumo. Esta perspectiva tiene implícita la idea de que los hogares deben tener la libertad de decidir el destino de la transferencia y que sus decisiones en este aspecto no debería ser objeto de preocupación específica ni evaluación. En este sentido, podría sostenerse que de la misma forma que las decisiones de gasto de cualquier persona con oportunidades efectivas de generar ingresos autónomamente permanecen en la esfera privada, tampoco debería someterse al escrutinio público el destino que los hogares beneficiarios le dan a la transferencia.

Cuadro 25. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre las opiniones de los encuestados. (1 Acuerdo, 2 Ni acuerdo ni desacuerdo 3 Desacuerdo)

Variable	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
Hay gente que cobra el PANES que no lo necesita	0,112 (0,03)**	0,124 (0,06)	0,122 (0,053)
Se debería cobrar menos para que más gente sea la que cobre	0,056 (0,34)	0,054 (0,23)	0,083 (0,54)
Se debería cobrar menos en dinero y entregar más alimentos	0,193 (0,002)***	0,254 (0,002)***	0,258 (0,001)***
Hay gente que necesita el PANES y no lo cobra	0,089 (0,007)***	0,053 (0,06)	0,056 (0,24)

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

El conjunto de aspectos presentados en esta sección requiere de un análisis más profundo en términos de economía política. En Manacorda *et al.* (2009) se profundiza en su interpretación.

IV.9 Participación y ciudadanía

En el cuestionario se incluyeron preguntas destinadas a indagar sobre la realización de acciones que reflejan participación ciudadana, ya que el fortalecimiento de esta dimensión se menciona en la documentación oficial del programa como uno de los objetivos. Se trata de un conjunto de acciones altamente heterogéneo y no todos los aspectos incluidos constituyen efectivamente acciones de participación ciudadana. Para las estimaciones econométricas se consideraron dos variables agregadas, un índice que señala la cantidad de acciones realizadas, y una variable binaria que distingue los casos donde se ha realizado al menos una de estas acciones. También se realizaron estimaciones para cada una de las acciones consideradas.

Al igual que en el caso de los derechos, el coeficiente de tratamiento no resulta significativo en la probabilidad de haber realizado al menos una acción de exigibilidad, ni tampoco en el índice de exigibilidad (Cuadro 26). Este resultado indica que no hay diferencias en la participación ciudadana entre los beneficiarios del PANES y el grupo de control. Nuevamente, la simple transferencia monetaria no tiene impactos sobre las dimensiones indagadas.

Cuadro 26. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre variables de participación ciudadana

Participación	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
Realizó al menos una acción	-0,041 (0,041)	-0,007 (0,066)	-0,006 (0,067)
Índice exigibilidad	-0,027 (0,084)	0,048 (0,133)	0,068 (0,135)

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

Al igual que en el caso de los derechos, se realizaron estimaciones adicionando a las regresiones discontinuas antes reportadas una variable binaria que refleja si el respondiente participó de Rutas de Salida o de Trabajo por Uruguay. Se presentan a continuación los resultados correspondientes al coeficiente de esa variable. Ese coeficiente permite diferenciar, al interior de los hogares PANES, aquellos que participaron de los programas específicos del resto, e indica si estos programas tuvieron algún impacto en la realización de acciones que pueden considerarse de participación ciudadana. Los resultados indican que existiría un impacto positivo de Rutas de Salida tanto en la probabilidad de haber realizado al menos una acción de las consideradas durante el último año, así como en el índice de exigibilidad construido. No se detectan efectos de Trabajo por Uruguay (Cuadro 27).

Cuadro 27. Efectos marginales y significación de la variable que indica pasaje por Rutas de Salida o TxU

	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
<i>Participó en Rutas de Salida</i>			
Realizó al menos una acción	0,087 (0,044) *	0,087 (0,044) **	0,080 (0,045) *
Índice exigibilidad	0,198 (0,091) **	0,200 (0,091) **	0,178 (0,091) *
<i>Participó en TxU</i>			
Realizó al menos una acción	0,015 (0,041)	0,016 (0,041)	0,015 (0,042)
Índice exigibilidad	-0,001 (0,078)	-0,001 (0,078)	0,016 (0,080)

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

El análisis desagregado considerando cada una de las acciones indica que los efectos corresponden a la asistencia a encuentros o charlas para recibir ayuda, y por lo tanto no reflejan estrictamente acciones de participación ciudadana, sino que se explican por las

actividades incluidas en el propio componente de Rutas de Salida. Se trata por lo tanto de un efecto mecánico que obedece a la participación en este componente.

Al igual que en el caso de los derechos, se optó por una estrategia alternativa para intentar identificar impactos de Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay. Se realizaron las estimaciones considerando solamente el universo de beneficiarios del PANES, e incluyendo una variable de tratamiento que indica si el encuestado participó de alguno de los dos programas alternativamente. En este caso, los resultados son similares a los reportados antes, con un efecto positivo del pasaje por Rutas de Salida sobre la probabilidad de haber realizado alguna acción de las consideradas (Cuadro 28). Al analizar las acciones involucradas, se detecta nuevamente que los efectos detectados corresponden a asistencia a encuentros o charlas para recibir ayuda.

Cuadro 28. Efectos marginales y significación de la variable que indica pasaje por Rutas de Salida o TxU (universo: beneficiarios del PANES)

	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
<i>Participó en Rutas de Salida</i>			
Realizó al menos una acción	0.0809* (0.0452)	0.0810* (0.0452)	0.0763 (0.0466)
Índice exigibilidad	0.205** (0.0935)	0.206** (0.0936)	0.184* (0.0942)
<i>Participó en TxU</i>			
Realizó al menos una acción	0.0019 (0.0416)	0.0019 (0.0416)	-0.0013 (0.0431)
Índice exigibilidad	-0.0187 (0.0788)	-0.0183 (0.0790)	-0.0045 (0.0797)

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

Por lo tanto, el programa no habría tenido efectos en el fortalecimiento de la participación ciudadana, tanto si consideramos las diferencias entre los tratados y el grupo de control, como si se distingue al interior de los tratados a aquellos que participaron de los programas específicos. El efecto detectado, especialmente asociado al pasaje por Rutas de Salida, es un efecto mecánico asociado a las acciones incluidas en este componente del PANES.

Por último se analiza la participación en organizaciones sociales, la cual podría ser considerada una dimensión de empoderamiento o integración social (Cuadro 29). En primer lugar se analizan dos variables que consideran la participación en cualquiera de los siguientes ámbitos: comisiones de fomento escolar, comisiones barriales, organizaciones religiosas, partidos políticos y sindicatos. La variable Participación 1 toma el valor cero si la persona no participa en ninguno de estos ámbitos y uno si participa al menos en uno. La variable Participación 2 es un índice compuesto, cuyos ponderadores fueron determinados mediante análisis factorial (ver anexo 5). En ninguno de los dos casos se encontraron efectos diferenciales del programa.

Cuadro 29. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre la probabilidad de participar en alguna organización.

Participación	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
Participación 1	-0,000 (0,01)	-0,019 (0,32)	-0,013 (0,22)
Participación 2	0,031 (0,58)	0,014 (0,16)	0,022 (0,26)
Comisión fomento	0,041 (2,04)**	0,025 (0,82)	0,023 (0,72)
Comisión barrial	0,026 (1,78)*	0,026 (1,12)	0,023 (0,95)
Grupos religiosos	-0,029 (0,92)	-0,048 (0,96)	-0,039 (0,81)
Sindicatos	0,008 (1,41)	0,012 (1,56)	0,013 (1,63)
Partidos políticos	0,001 (0,05)	0,009 (0,63)	0,007 (0,53)

Errores estándar en paréntesis.

* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

IV.10 Decisiones y recursos

Una sección del cuestionario se destinó a analizar la toma de decisiones dentro del hogar. Se esperaba que el hecho de que las protagonistas del programa fueron mayoritariamente mujeres podría haber alterado las relaciones de género dentro del hogar y ampliado la incidencia de las mujeres en la toma de decisiones.

Se indagó acerca de quién toma las decisiones en el hogar en cinco ámbitos: gastos en alimentos, gastos en ropa para los niños, gastos importantes en la vivienda, trabajo de la pareja y trabajo de los niños. Solo se detectaron efectos en el caso de los gastos en vivienda. Esto puede deberse a que los hogares hayan destinado parte del dinero del PANES a refacciones no observadas en las preguntas sobre vivienda, aspecto que fuera indagado en la segunda ola de la encuesta.

Cuadro 30. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre las decisiones relativas a gastos

Variable	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
Gastos alimentos	0,004 (0,13)	0,052 (1,13)	0,049 (1,04)
Gastos ropa hijos	0,034 (0,78)	0,124 (1,86)*	0,113 (1,95)*
Gastos salud	0,008 (0,22)	0,095 (1,70)*	0,076 (1,34)
Gastos importantes vivienda	0,079 (2,28)**	0,169 (3,03)***	0,156 (2,81)***
Trabajo pareja	-0,027 (0,69)	-0,026 (0,43)	-0,048 (0,78)
Trabajo hijos	0,018 (0,37)	0,058 (0,76)	0,055 (0,75)

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

Finalmente, se analizaron los resultados de un conjunto de preguntas que dan indicios de la inserción de los encuestados en la sociedad. Esas preguntas incluyen si la persona dispone de credencial, pasaporte y libreta de conducir, si sabe manejar una computadora y si tiene una dirección de correo electrónico. No se detectan efectos significativos en ningún caso, excepto en el manejo de la computadora, que refleja un efecto negativo para los participantes del PANES.

Cuadro 31. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre la probabilidad de haber tramitado documentación, manejar computadora o tener correo electrónico.

Variable	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
Credencial	-0.004 (0.24)	-0.020 (0.75)	-0.019 (1.05)
Pasaporte	-0.008 (0.55)	-0.025 (1.13)	-0.030 (1.30)
Libreta de conducir	-0.030 (1.58)	0.002 (0.09)	0.012 (0.59)
Manejo computadora	-0.171 (1.42)	-0.373 (2.04)**	-0.289 (1.66)*
Correo electrónico	0.004 (0.23)	0.017 (0.67)	0.007 (0.31)

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

V. Resultados de la segunda encuesta de seguimiento

En esta sección se presentan los principales resultados que surgen del análisis de la segunda ola de la encuesta de seguimiento, realizada entre febrero y marzo de 2008. La encuesta se realizó entre dos y tres meses después de la finalización del programa, por lo que los efectos encontrados indicarían cierta persistencia. Para determinar si la misma puede considerarse una tendencia de largo plazo, sería necesario realizar una nueva ronda de evaluación algunos años después de finalizado el programa.

En el texto se presentan los resultados econométricos resumidos (coeficientes y el desvío estándar de la variable de tratamiento). El análisis gráfico se presenta en el Anexo 4.

V.1 Condiciones habitacionales y acceso a bienes durables

El cuestionario aplicado en la segunda ola permitió analizar en qué medida el pasaje por el programa influyó sobre la realización de arreglos en mejora o ampliación del hogar, así como sobre la construcción de piezas nuevas en el hogar. Se estimó un modelo *probit*, encontrándose que el programa tuvo efectos significativos sobre la probabilidad de realización de arreglos. También se encontraron impactos significativos, aunque más débiles, sobre la probabilidad de construcción de piezas de los hogares que pasaron por el PANES (Cuadro 32). En las dos estimaciones sobre construcción de nuevas piezas se incorporó como variable de control la participación de los hogares en algún programa público específico de vivienda, resultando significativa en ambos casos.¹⁶ Estos hallazgos contribuirían a explicar los efectos positivos de la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones sobre mejoras en vivienda detectados en la primera ronda.

Cuadro 32. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre realización de arreglos y construcción de nuevas piezas

Variable	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
Realización de mejoras en la vivienda	0.150 (0.0379)***	0.155 (0.0586)***	0.129 (0.0599)**
Construcción de nuevas piezas	0.0408 (0.0235)*	0.0895 (0.0361)**	0.0667 (0.0345)*
Número de piezas construidas	0.0816 (0.0335)**	0.129 (0.0509)**	0.103 (0.0513)**

Errores estándar en paréntesis.

* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

Al igual que en la primera ronda de evaluación, se analizó a través de un modelo *probit* el impacto del programa sobre la probabilidad de que un hogar resida en condiciones de hacinamiento y en una vivienda de calidad estructural adecuada. En línea con lo hallado anteriormente, en ninguna dimensión se encontró evidencia robusta de impacto del PANES

¹⁶ Sin embargo, dicha variable no fue incorporada como control al analizar los arreglos o mejoras en la vivienda porque todos los que no hicieron arreglos no recibieron ayuda de programa.

(Cuadro 33). También se analizó el nivel de riqueza de los hogares a partir de un índice de bienes durables, no encontrándose nuevamente evidencia de impacto del programa.

Cuadro 33. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre condiciones habitacionales estructurales y posesión de bienes durables en el hogar.

Variable	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
Hacinamiento	0.0187 (0.0384)	-0.0268 (0.0617)	-0.0377 (0.0616)
Calidad estructural de la vivienda	-0.0782 (0.0391)**	-0.0906 (0.0597)	-0.00340 (0.0541)
Riqueza ¹	0.0197 (0.0942)	-0.0119 (0.1392)	0.0548 (0.1192)

¹ El coeficiente corresponde a estimación MCO

Errores estándar en paréntesis.

* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

Como fue anteriormente mencionado en relación a la primera encuesta de seguimiento, la ausencia de impactos identificados sobre las condiciones estructurales de la vivienda podría deberse a que el reducido monto de la transferencia, sumado al limitado despliegue del subprograma específico de vivienda no habrían sido suficientes para inducir cambios que alteraran las condiciones estructurales de la vivienda.

Se analizó el estado de la conservación de la vivienda, no encontrándose resultados significativos de impacto del programa. Además, se incorporó un conjunto de posibles problemas presentes en la vivienda, cuyo análisis se realizó a partir de la construcción de un índice combinando los trece problemas sobre los que se indagó.¹⁷ Para ninguna especificación se encuentran impactos del programa (Cuadro 34).

¹⁷ Los problemas de vivienda analizados son: la presencia de humedad y goteras en los techos, muros agrietados, puertas o ventanas en mal estado, grietas en pisos, caída de revoque en paredes o techos, cielorrasos desprendidos, poca luz solar, escasa ventilación, falta de aberturas, ocurrencia de inundaciones con la lluvia, peligro de derrumbe y humedad en los cimientos. Para ninguna de estas dimensiones individualmente consideradas se encontró evidencia de impacto del programa.

Cuadro 34. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre problemas de la vivienda y realización de arreglos.

Variable	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles	
Estado de conservación de la vivienda	Bueno	0.0276 (0.0372)	0.0668 (0.0578)	0.104 [0.0543]*
	Regular	0.0137 (0.0427)	-0.0232 (0.0671)	-0.0290 [0.0671]
	Malo	-0.0462 (0.0463)	-0.0661 (0.0740)	-0.109 [0.0735]
Índice problemas de vivienda (no estructural)	-0.0259 (0.0212)	-0.0119 (0.0337)	-0.0147 (0.0332)	

Errores estándar en paréntesis.

* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

En síntesis, si bien no se encontró evidencia de efectos del programa sobre la acumulación de bienes durables y condiciones estructurales de vivienda, el análisis realizado muestra que la participación en el programa coadyuvó a la mejora o ampliación de la vivienda.

V.2 Asistencia a centros educativos

Se estimó el efecto de la participación en el programa sobre la asistencia escolar en niños entre 6 y 17 años. Cabe recordar que el PANES tenía como contrapartida la asistencia al sistema educativo hasta primer ciclo de enseñanza secundaria, aunque las condicionalidades no fueron estrictamente monitoreadas. No se detectan efectos del programa sobre la asistencia escolar para ningún tramo de edad. En el caso de secundaria, esto puede obedecer a la debilidad en los controles de la condicionalidad. En la segunda encuesta de seguimiento se incorporó el análisis de la asistencia a enseñanza preescolar (niños de 3 a 5). Tampoco se detectó un efecto del programa en este tramo de edad (Cuadro 35).

Cuadro 35. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre la asistencia escolar de los niños.

Población	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
3 a 5			
Total	0.00526 (0.0616)	0.0212 (0.1028)	0.0293 (0.0853)
6 a 17			
Total	0.0379 (0.0292)	0.00465 (0.0404)	0.00701 (0.0123)
Varones	0.0108 (0.0363)	-0.0411 (0.0504)	-0.00125 (0.0162)
Niñas	0.0656	0.041	0.0125

	(0.0418)	(0.0529)	(0.0159)
6 a 12			
Total	-0.0126 (0.0086)	-0.0206 (0.0333)	-0.000335 (0.0006)
13 a 17			
Total	0.0827 (0.0605)	0.0318 (0.0897)	0.141 (0.0986)
Errores estándar en paréntesis. * significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.			

V.3 Trabajo infantil

Se estimó el efecto del programa sobre el trabajo fuera del hogar de niños y adolescentes entre 6 y 17 años, resultando no significativo el coeficiente de tratamiento en todos los tramos de edad (Cuadro 36). La participación en el programa no redundó en una disminución del trabajo infantil.

Cuadro 36. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre el trabajo infantil			
Población	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
6 a 17			
Total	-0.0240 (0.0277)	0.0177 (0.0442)	0.0136 (0.0291)
Varones	-0.0369 (0.0418)	0.0165 (0.0647)	0.00322 (0.0455)
Niñas	-0.0139 (0.0279)	0.0130 (0.0458)	0.0115 (0.0308)
6 a 12			
Total	-0.0164 (0.0206)	0.00329 (0.0395)	0.00493 (0.0228)
Varones	-0.0271 (0.0347)	-0.0605 (0.1304)	-0.0648 (0.1209)
Niñas	-0.00358 (0.0208)	0.0296 (0.0338)	0.0376 (0.0405)
13 a 17			
Total	-0.0109 (0.0513)	0.0444 (0.0840)	0.0316 (0.0775)
Varones	-0.0229 (0.0810)	0.0467 (0.1267)	0.0563 (0.1231)
Niñas	-0.0132 (0.0536)	0.0285 (0.0847)	0.00458 (0.0834)
Errores estándar en paréntesis. * significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.			

V.4 Ingresos

En la segunda ola de evaluación se analizó nuevamente el impacto de la recepción del ingreso ciudadano sobre un conjunto de medidas de ingreso del hogar y las personas (excluyendo la transferencia del PANES), en tanto el mismo podría estar indicando cambios en las estrategias de los hogares frente a la nueva transferencia.

Ingreso laboral personal

Se analizó el impacto sobre el ingreso de las personas mayores de 20 años, pero a diferencia de lo encontrado en base a la primera encuesta de seguimiento, en esta segunda ronda no se encontraron diferencias significativas en los ingresos de las personas que recibieron ingreso ciudadano y las personas pertenecientes al grupo de control (Cuadro 37).

Cuadro 37. Efectos y significación de la variable de tratamiento sobre el ingreso laboral (en logaritmo). Personas mayores de 20 años.

Población	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
Total	-0.0778 (0.0823)	-0.125 (0.133)	0.0162 (0.112)
Mujeres	-0.129 (0.108)	-0.110 (0.178)	-0.0219 (0.161)
Hombres	-2.03e-05 (0.112)	-0.0497 (0.182)	0.0607 (0.139)
Montevideo	-0.145 (0.206)	-0.372 (0.305)	-0.300 (0.246)
Interior	-0.0675 (0.0887)	-0.0415 (0.147)	0.0704 (0.127)

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

Ingreso del hogar

Se analizó el impacto de la participación en el PANES sobre tres medidas del ingreso del hogar: ingreso total per cápita, ingreso laboral per cápita e ingreso por transferencias per cápita. No se encontró evidencia de efectos sobre ninguna de las medidas de ingreso, lo que contrasta con el impacto negativo encontrado en la primera ola, en particular en el ingreso laboral per cápita (Cuadro 38). Ello podría abonar la hipótesis de que durante el programa, los hogares entrevistados subdeclararon ingresos a los entrevistadores.

Cuadro 38. Efectos y significación de la variable de tratamiento sobre distintas medidas del ingreso del hogar (en logaritmo).

Variable	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
Ingreso total per cápita del hogar (sin panes)	-0.0738 (0.0647)	-0.00811 (0.0999)	-0.0107 (0.0952)
Ingreso laboral per cápita del hogar	-0.0762 (0.0921)	-0.0687 (0.156)	-0.0769 (0.156)
Ingreso per cápita del hogar por transferencias	0.0594 (0.105)	-0.0335 (0.163)	0.0192 (0.149)

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

V.5 Inserción laboral de los adultos

Ya se señaló que en la primera ronda no se encontraron efectos significativos en ninguna variable de inserción laboral, con excepción de los indicios de cambios negativos en la formalidad. En la segunda ola, se encuentran indicios débiles de mayor ocupación entre los miembros de los hogares beneficiarios del programa. Se trata de un efecto algo más fuerte que el encontrado en la primera ola, ya que se fortalece al incluir los controles. Al considerar sólo a los titulares del beneficio, el efecto se pierde pero vuelve a estar presente al analizar hombres y mujeres separadamente y en el interior del país. Este aspecto podría estar estrechamente vinculado con la finalización del programa y su estudio debería profundizarse con el análisis de las bases de historias laborales del BPS. Mientras tanto, las horas trabajadas no registraron variaciones significativas (Cuadro 39).

Cuadro 39. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre indicadores del mercado laboral.

Población y variable	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
Todos			
Actividad	0.0488 (0.0289)*	0.0568 (0.0449)	0.0488 (0.0289)*
Desempleo	0.00422 (0.0157)	-0.0324 (0.0271)	-0.0418 (0.0312)
Ocupación	0.0446 (0.0267)*	0.0863 (0.0410)**	0.122 (0.0457)***
Horas trabajadas	-1.631 (1.888)	-5.175 (2.796)*	-3.686 (2.943)
Formalidad	-0.000948 (0.0203)	-0.00850 (0.0323)	0.0118 (0.0371)
Titulares			

Actividad	0.0462 (0.0413)	0.113 (0.0664)*	0.0963 (0.0676)
Desempleo	-0.00993 (0.0276)	-0.0574 (0.0500)	-0.0617 (0.0507)
Ocupación	0.0560 (3.885)	0.163 (5.409)	0.167 (5.461)
Horas trabajadas	-2.939 (2.794)	-7.395 (4.228)*	-7.172 (4.270)*
Formalidad	0.0234 (0.0302)	-0.0132 (0.0498)	-0.0252 (0.0536)
Hombres			
Actividad	0.0458 (0.0365)	0.0688 (0.0572)	0.0938 (0.0578)
Desempleo	-0.000865 (0.0269)	-0.0626 (0.0463)	-0.0696 (0.0476)
Ocupación	0.0470 (0.0361)	0.123 (0.0558)**	0.157 (0.0563)***
Horas trabajadas	-4.905 (2.654)*	-8.758 (3.878)	-8.224 (4.112)
Formalidad	0.0136 (0.0386)	-0.00474 (0.0604)	0.0120 (0.0594)
Mujeres			
Actividad	0.0455 (0.0396)	0.0590 (0.0611)	0.0554 (0.0641)
Desempleo	-0.000865 (0.0269)	-0.0626 (0.0463)	-0.0696 (0.0476)
Ocupación	0.0470 (0.0361)	0.123 (0.0558)**	0.157 (0.0563)***
Horas trabajadas	1.902 (2.417)	0.123 (3.710)	1.178 (3.835)
Formalidad	-0.0190 (0.0277)	-0.0158 (0.0444)	0.0103 (0.0410)
Montevideo			
Actividad	0.158 (0.0667)**	0.114 (0.0972)	0.0976 (0.0995)
Desempleo	0.0494 (0.0370)	0.0765 (0.0464)*	0.0849 (0.0475)*
Ocupación	0.105 (0.0574)*	0.0164 (0.0785)	0.00117 (0.101)
Horas trabajadas	1.847 (3.885)	-4.062 (5.409)	-2.789 (5.461)
Formalidad	0.0575	-0.0684	-0.0871

	(0.0508)	(0.0770)	(0.0895)
Interior			
Actividad	0.0322 (0.0326)	0.0545 (0.0525)	0.0636 (0.0519)
Desempleo	-0.00408 (0.0173)	-0.0603 (0.0317)*	-0.0802 (0.0370)**
Ocupación	0.0362 (0.0300)	0.109 (0.0471)**	0.146 (0.0513)***
Horas trabajadas	-2.539 (2.145)	-6.275 (3.336)*	-5.337 (3.488)
Formalidad	-0.0411 (0.0411)	-0.0910 (0.0642)	-0.0481 (0.0638)

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

V.6 Salud

El análisis del impacto del PANES en la salud y cuidados médicos de los beneficiarios se presenta dividido en tres aspectos: estado de salud autopercebido, realización de consultas médicas y odontológicas y situación de vacunación.

Estado de salud autopercebido

Al igual que en la primera ronda de seguimiento, no se identificaron diferencias en los niveles de salud autopercebida entre beneficiarios y controles. Estas constataciones son válidas tanto para el conjunto de la población como al realizarse aperturas por grupos específicos. Ello podría estar indicando que se trata de grupos con niveles de salud similares.

Cuadro 40. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre el estado general de salud auto-percebido. Estimaciones oprobit. Segunda ronda de seguimiento

Población	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
Total	-0.028 (0.070)	-0.084 (0.111)	-0.101 (0.112)
Mujeres	-0.033 (0.080)	-0.075 (0.124)	-0.052 (0.129)
Hombres	-0.027 (0.097)	-0.113 (0.154)	-0.141 (0.155)
Mujeres mayores de 17	-0.001 (0.090)	0.008 (0.138)	0.043 (0.149)
Hombres mayores de 17	-0.058 (0.112)	-0.146 (0.182)	-0.273 (0.183)

	(0.185)	(0.281)	(0.300)
Niños de 0 a 14	-8467	-35812	-36939
	0.026	-0.010	-0.002

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

Consultas médicas

A diferencia de la primera ola, donde el período de referencia para consultas médicas realizadas era de tres meses, en este caso se relevaron consultas médicas en el último año. El análisis para el conjunto de la población y desagregado por grupos poblacionales no arrojó resultados diferenciales entre beneficiarios y el grupo de control.

Cuadro 41. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre la probabilidad de haber realizado una consulta médica en el último año.

Población	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
Total	0.002 (0.028)	0.009 (0.044)	0.003 (0.043)
Mujeres	-0.010 (0.032)	0.010 (0.051)	0.007 (0.050)
Hombres	0.013 (0.038)	-0.004 (0.061)	0.005 (0.062)
Mujeres mayores de 17	-0.010 (0.032)	0.010 (0.051)	0.007 (0.050)
Control ginecológico	0.018 (0.041)	0.091 (0.066)	0.107 (0.064)*
Hombres mayores de 17	0.013 (0.038)	-0.004 (0.061)	0.005 (0.062)
Niños de 0 a 4	0.097 (0.059)	0.107 (0.096)	0.136 (0.100)
Niños de 0 a 14	0.063 (0.049)	0.029 (0.076)	0.041 (0.078)

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

Estos resultados difieren de los obtenidos en la primera ronda de evaluación para los niños de 0 a 4 donde se encontraron efectos positivos de la participación en el programa. El desvanecimiento de estos efectos podría deberse tanto a que se trató de un efecto de corto plazo, que desapareció al finalizar el programa, como a que se indaga ahora sobre un período de referencia más extenso. Este último aspecto es importante dado por la longitud del período es probable que todos los niños hayan pasado por consultas médicas y el efecto

se pierda. Asimismo, en la primera onda se relevaron las razones de la consulta, detectándose que los efectos en los niños correspondían a una mayor realización de visitas de control. Este aspecto no se relevó en la segunda vuelta.

Atención odontológica

En este caso el período de referencia también se modificó de tres meses a un año. Al igual que en la primera ronda, no se detectaron diferencias en términos de las consultas odontológicas realizadas por los beneficiarios en relación al grupo de control.

Cuadro 42. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre la probabilidad de haber realizado una consulta odontológica en el último año.

Población	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
Total	0.006 (0.029)	-0.000 (0.046)	0.024 (0.043)
Mujeres	0.026 (0.034)	0.072 (0.051)	0.084 (0.050)*
Hombres	-0.020 (0.038)	-0.100 (0.060)*	-0.060 (0.058)
Mujeres mayores de 17	-0.016 (0.040)	0.014 (0.061)	0.030 (0.061)
Hombres mayores de 17	-0.015 (0.047)	-0.113 (0.077)	-0.058 (0.074)
Niños de 0 a 4	0.007 (0.054)	0.033 (0.081)	-0.015 (0.084)
Niños de 0 a 14	0.047 (0.050)	0.028 (0.075)	0.064 (0.077)

Errores estándar en paréntesis.

* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

Vacunas

Por último se indagó si las personas contaban con certificado de vacunación vigente. A nivel del conjunto de la población se detectan diferencias en este aspecto. Las mismas corresponden a la población adulta, dado que para los grupos de niños no se detectan diferencias (Cuadro 43). Ello es congruente con que a nivel de niños que concurren a centros educativos el control es mayor y, por lo tanto, es probable que las mayores diferencias radiquen en el comportamiento de la población adulta.

Cuadro 43. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre la probabilidad de contar con certificado de vacunación vigente

Población	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
Total	0.043 (0.020)**	0.061 (0.033)*	0.05 (0.026)*
Niños de 0 a 5	0.007 (0.019)	0.037 (0.073)	0.019 (0.041)
Niños de 0 a 14	0.005 (0.009)	0.019 (0.022)	0.018 (0.020)

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

V.7 Derechos

El análisis del conocimiento de derechos entre la población beneficiaria y no beneficiaria en base a la segunda ola de la encuesta muestra resultados similares a los encontrados con la primera ola. Se adoptó la misma estrategia que en la primera ola, analizando primero la existencia de diferencias entre beneficiarios y no beneficiarios en base a regresiones discontinuas, donde la variable dependiente son los respectivos índices de conocimientos de derechos (civiles, laborales y penales), y cada uno de los derechos de manera individual. Se reportan los resultados correspondientes a la variable de tratamiento para los índices agregados (Cuadro 44). El coeficiente de tratamiento no resulta significativo en ningún caso, indicando que los resultados recogidos en la segunda ola de la encuesta, al igual que los de la primera ola, no muestran diferencias en el conocimiento de derechos entre los participantes del programa y el grupo de control.

Cuadro 44. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre el conocimiento de derechos

Variable	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
Conocimiento derechos civiles	0.0111 (0.0893)	-0.0128 (0.133)	0.0258 (0.134)
Conocimiento derechos laborales	-0.106 (0.109)	-0.0158 (0.170)	0.0341 (0.173)
Conocimiento derechos penales	-0.0488 (0.101)	-0.0469 (0.162)	-0.113 (0.156)

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

Para captar el efecto de los componentes Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay se comparó, al interior de la población PANES, el conocimiento de derechos de quienes participaron de estos componentes y el resto de los beneficiarios del programa. Se siguieron

las mismas dos estrategias que con la primera ola del programa. En primer lugar se adicionó a las regresiones discontinuas una variable binaria que refleja si el entrevistado participó de Rutas de Salida o de Trabajo por Uruguay. El coeficiente de esta variable refleja si, al interior de los hogares PANES, quienes participaron de estos programas específicos tienen un conocimiento de derechos diferente del resto de los participantes del PANES. Al igual que en la primera ola de la encuesta de seguimiento, los resultados indican un impacto tanto de Rutas de Salida como de Trabajo por Uruguay en el conocimiento agregado de derechos laborales. El efecto de Trabajo por Uruguay sobre el conocimiento de derechos penales, también se detecta con menor significación estadística (Cuadro 45).

Cuadro 45. Efectos marginales y significación de la variable que indica pasaje por Rutas de Salida o TxU

	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
<i>Participó en Rutas de Salida</i>			
Conocimiento derechos civiles	0.115 (0.0751)	0.115 (0.0753)	0.0483 (0.0787)
Conocimiento derechos laborales	0.302*** (0.0874)	0.307*** (0.0870)	0.233** (0.0926)
Conocimiento derechos penales	0.107 (0.102)	0.107 (0.102)	0.0730 (0.108)
<i>Participación en TxU</i>			
Conocimiento derechos civiles	0.0571 (0.0699)	0.0579 (0.0701)	0.0740 (0.0751)
Conocimiento derechos laborales	0.336*** (0.0982)	0.338*** (0.0983)	0.329*** (0.104)
Conocimiento derechos penales	0.193* (0.102)	0.193* (0.102)	0.184* (0.107)
Errores estándar en paréntesis. * significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.			

Los resultados anteriores se refuerzan al analizar los resultados de las estimaciones donde se define una nueva variable de tratamiento, que distingue a quienes participaron de Rutas de Salida o de Trabajo por Uruguay alternativamente, y se considera solamente la población beneficiaria del PANES. Nuevamente se detecta un efecto positivo del pasaje por Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay sobre el conocimiento de derechos laborales. Se detecta también un efecto de la participación en rutas de salida sobre el conocimiento de derechos civiles, pero es de menor significación y desaparece al incluir los controles. El efecto de Trabajo por Uruguay sobre el conocimiento de derechos penales persiste, nuevamente con menor significación estadística (Cuadro 46).

Cuadro 46. Efectos marginales y significación de la variable que indica pasaje por Rutas de Salida o TxU (universo: población PANES).

	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
<i>Participó en Rutas de Salida</i>			
Conocimiento derechos civiles	0.137* (0.0764)	0.138* (0.0766)	0.0656 (0.0806)
Conocimiento derechos laborales	0.278*** (0.0885)	0.283*** (0.0881)	0.214** (0.0950)
Conocimiento derechos penales	0.111 (0.104)	0.111 (0.104)	0.0769 (0.113)
<i>Participación en TxU</i>			
Conocimiento derechos civiles	0.0571 (0.0699)	0.0579 (0.0701)	0.0740 (0.0751)
Conocimiento derechos laborales	0.336*** (0.0982)	0.338*** (0.0983)	0.329*** (0.104)
Conocimiento derechos penales	0.193* (0.102)	0.193* (0.102)	0.184* (0.107)

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

El análisis de cada uno de los derechos refuerza los resultados obtenidos en la primera ola de la encuesta de seguimiento. El efecto positivo sobre el conocimiento de derechos laborales para quienes pasaron por Rutas de Salida refiere al conocimiento de la necesidad de un permiso del INAU para que trabajen los menores de 15 años. En el caso de Trabajo por Uruguay, el efecto proviene del conocimiento de la existencia de un salario mínimo nacional, y de la obligación de poner en caja a las trabajadoras del servicio doméstico. El efecto sobre este segundo derecho, que aparecía de manera más débil en la primera ola de la encuesta, resulta robusto y significativo en esta segunda ola. Al igual que en la primera ola, el efecto detectado sobre conocimiento de derechos penales para quienes participaron por Trabajo por Uruguay obedece al conocimiento de que no es un delito llevar en el bolsillo droga para el consumo personal.

V.8 Opiniones y expectativas

En la segunda ronda se plantearon las preguntas ya incluidas en el relevamiento anterior sobre situación presente y futura personal y del país así como la opinión sobre este gobierno en relación al anterior. Además se agregó un conjunto más amplio de preguntas que abarcaron áreas tales como opiniones en relación a roles de género y movilidad social futura personal y de los hijos.

Las preguntas sobre opiniones incluidas en ambas ondas presentan resultados similares. El fuerte efecto del pasaje por el programa sobre la opinión sobre el gobierno persiste, pese a que el relevamiento fue realizado con posterioridad a la supresión del PANES. Por otra parte, los beneficiarios del PANES presentaron mayores niveles de optimismo sobre su situación en el próximo año.

Cuadro 47. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre opiniones sobre situación personal, del país y del gobierno

Pregunta	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
En una escala de 1 a 5 donde 1 es muy mala y 5 muy buena ¿cómo calificaría ud. la situación actual del país	0.277 (0.0963)***	0.107 (0.152)	0.277 (0.0963)***
¿Y cómo ve la situación actual de ud. y su hogar?	0.227 (0.0881)**	0.268 (0.137)**	0.223 (0.140)
En el <u>próximo año</u> ¿cree que la situación del país mejorará, se mantendrá igual, o empeorará?	0.200 (0.0990)**	0.322 (0.150)**	0.260 (0.153)*
En el <u>próximo año</u> , ¿cree que su situación y la de su hogar mejorará, se mantendrá igual, o empeorará?	0.206 (0.104)**	0.349 (0.162)**	0.321 (0.166)*
En relación al gobierno anterior, ¿cree que el gobierno actual es ...? Peor; Igual; Mejor	0.376 (0.112)***	0.380 (0.175)**	0.328 (0.079)***

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

Sin embargo, no se observan efectos en la percepción de la diferenciación social en Uruguay ni tampoco en la evaluación de los últimos dos años en relación al período previo (Cuadro 48). La última pregunta incluida en el Cuadro 48 se ha interpretado tradicionalmente como asociada al eje izquierda – derecha (Manacorda *et al.*, 2009). Las diferencias observadas, de significación leve, ubicarían a la población PANES más cercana a las identificaciones ideológicas asociadas a la izquierda.

Cuadro 48. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre la diferenciación social

Pregunta	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
¿Ud. diría que en Uruguay hay muchas diferencias sociales, pocas diferencias sociales, o no hay diferencias sociales? Muchas 1; Pocas 2; No hay 3	0.0460 (0.118)	0.156 (0.175)	0.127 (0.173)
¿Y Ud. cree que las diferencias sociales en Uruguay son mayores, menores o iguales que hace 2 años? Mayores 1; Iguales 2; Menores 3; Ignorado 9	0.0361 (0.0960)	0.131 (0.149)	0.113 (0.151)
¿Usted cree que una persona ‘humilde’ trabajando duro puede llegar a hacer mucho dinero? Muy en desacuerdo 1; En desacuerdo 2; Ni de acuerdo ni en desacuerdo 3; De acuerdo 4; Muy de acuerdo 5	-0.129 (0.0874)	-0.255 (0.141)*	-0.268 (0.140)*

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

Tampoco se reflejaron cambios en las posibilidades futuras de movilidad personales (Cuadro 49), pese a que, en relación al futuro de los hijos, se perciben leves diferencias positivas en el caso de los beneficiarios del programa.

Los principales cambios actitudinales encontrados están ligados estrechamente a la experiencia de haber sido seleccionado o no para participar en el PANES y no permean hacia otras esferas de la subjetividad.

Cuadro 49. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre movilidad social futura. Ubicación en escala de 1 a 10, donde en el 1 se ubican las personas más ‘humildes’ y en el 10 se ubican las personas con mayor riqueza.....

Pregunta	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
a. ¿Dónde se ubicaría Ud.?	0.0144 (0.0928)	0.0155 (0.142)	0.00222 (0.141)
b. ¿Dónde se ubicarían sus padres cuando usted nació?	-0.0461 (0.0981)	0.115 (0.155)	0.115 (0.154)
c. ¿Y dónde cree Ud. que se encontrarán sus hijos a su edad?	0.103 (0.0970)	0.296 (0.148)**	0.244 (0.147)*

Errores estándar en paréntesis.

* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

Los programas Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay podrían haber afectado las percepciones de los roles tradicionales de género por dos vías. Por un lado, porque al trabajar o asistir a reuniones las mujeres, los hombres deberían compartir en mayor medida la carga de trabajo doméstico en el hogar. Por otro, porque la recepción de la transferencia por parte de algunas mujeres aumentaría su poder de negociación en la asignación de recursos dentro de los hogares. A efectos de comprobar si estos eventuales cambios se reflejaron en actitudes diferenciales sobre los roles de género, se incluyó un grupo de preguntas que recogen afirmaciones variadas. Los entrevistados debían contestar su nivel de acuerdo con dichas aseveraciones. El Cuadro 50 ilustra que no se registraron cambios entre beneficiarios y el grupo de control en esta esfera de las actitudes y opiniones.

Cuadro 50. Efectos marginales y significación de la variable en escala de 1 a 5 (1 Muy de acuerdo; 5 Muy en desacuerdo)

Pregunta	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
a. Ser ama de casa es tan satisfactorio como el trabajo remunerado	-0.146 (0.104)	0.102 (0.153)	0.101 (0.155)
b. La educación es más importante para un hombre que para una mujer	-0.0652 (0.0931)	-0.238 (0.142)*	-0.243 (0.144)*
c. En general, los hombres son mejores para hacer negocios que las mujeres	-0.0754 (0.103)	-0.0580 (0.159)	-0.0681 (0.159)

d. Una madre que trabaja puede establecer una relación tan cálida y segura con sus niños como una que no trabaja	-0.0514 (0.103)	-0.160 (0.157)	-0.112 (0.163)
e. Ambos, el hombre y la mujer deben contribuir al sustento familiar	0.0728 (0.0962)	-0.0169 (0.151)	0.0130 (0.154)
g. Un hombre debe ocuparse de las tareas domésticas igual que su esposa	-0.0727 (0.107)	-0.00201 (0.156)	0.0458 (0.161)
h. Existen situaciones en las cuales se justifica que un hombre le dé una cachetada a su pareja	0.0337 (0.0984)	-0.00761 (0.154)	0.00279 (0.153)
i. Existen situaciones en las cuales se justifica que una mujer le de una cachetada a su pareja	-0.0293 (0.0961)	-0.0986 (0.152)	-0.0928 (0.153)

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

V.9 Confianza interpersonal y en instituciones

Se destinó un módulo de la segunda ola de la encuesta a preguntas que recabaron información sobre confianza interpersonal y en diversas instituciones. Estas preguntas son similares a las habitualmente incluidas en Latinobarómetro y otras encuestas de opinión. La literatura suele considerar a la confianza interpersonal como un indicador de capital social y de la existencia de lazos en la sociedad. A modo de ejemplo, Selios (2006) argumenta que la confianza interpersonal es un elemento fundamental para la constitución de sociedades democráticas. El análisis realizado por este autor con datos de Latinobarómetro para varios años, indica que Uruguay es el país con mayores niveles de confianza interpersonal en la región.

A nivel empírico, se ha discutido intensamente acerca de las mejores maneras de cuantificar estos conceptos. La forma tradicional, seguida en este trabajo, es el análisis por cuestionario. Sin embargo, diversos autores han cuestionado la validez de estos procedimientos y se han inclinado por la captación indirecta de los niveles de confianza a través de situaciones experimentales donde se observa el comportamiento de las personas.

El PANES podría haber afectado los niveles de confianza interpersonal por varias vías. Por un lado, podría haber generado una mayor confianza por sentirse seleccionado para participar en el programa o a través de las acciones de capacitación y reinserción laboral promovidas desde Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay. Por otro lado, podría haber dañado la confianza interpersonal si generó estigmatización hacia los beneficiarios.

En evaluaciones de impacto realizadas para Colombia, Attanazio (2009) indica que el programa Familias en Acción de Colombia habría tenido un efecto positivo entre los beneficiarios del programa, generando mayor compromiso con los intereses del grupo y confianza interpersonal. Por otra parte, Chong et al (2008) encuentran indicios de destrucción de confianza y aumento de la estigmatización hacia los beneficiarios de

programas sociales analizando evidencia proveniente de juegos en varios países de la región.

Para relevar la confianza interpersonal se formuló la siguiente pregunta:

En términos generales, ¿usted cree que se puede confiar en la mayoría de las personas o que no se puede ser tan confiado al tratar con la gente? Se puede confiar en la mayoría de las personas; No se puede ser tan confiado; Ignorado.

Los resultados obtenidos indican que no cambiaron sustancialmente los niveles de confianza en relación a los observados para el grupo de control (Cuadro 51).

A efectos de relevar la confianza en instituciones se preguntó *Ahora le voy a nombrar algunas organizaciones e instituciones. Para cada una ¿podría decirme cuánta confianza tiene en ellas: mucha, algo, poca o nada?*

Tal como se constató en la sección anterior, sólo se observan cambios en la confianza en instituciones a las que los beneficiarios les pueden atribuir la responsabilidad de haber sido seleccionados para el programa: el Presidente y el MIDES.

Cuadro 51. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre la confianza interpersonal y en instituciones.

Variable	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática con controles
Confianza interpersonal	0.236 (0.149)	0.252 (0.204)	0.262 (0.239)
Presidente	0.181 (0.075)**	0.147 (0.012)***	0.155 (0.0130)***
MIDES	0.334 (0.068)***	0.328 (0.110)***	0.330 (0.110)***
Sindicatos	0.052 (0.072)	0.013 (0.122)	0.014 (0.116)
Parlamento	-0.014 (0.064)	-0.063 (0.101)	-0.077 (0.102)

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

Estos resultados se mantienen en todas las especificaciones consideradas. Mientras tanto, la confianza en el resto de las instituciones permanece inalterada sugiriendo que el efecto de haber sido seleccionado para participar en el programa está circunscrito al mismo y no se expande a otras esferas de valoración.

V.10 Participación y acciones de exigibilidad

En la segunda ola de la encuesta se incluyeron nuevamente preguntas destinadas a indagar sobre participación en organizaciones sociales y políticas así como involucramiento de carácter más puntual en acciones específicas de participación ciudadana.

En relación a la participación en organizaciones sociales y políticas se construyeron nuevamente índices agregados de participación: el primero, participación 1, indica si la persona participó en al menos una organización; mientras que participación 2 refleja el

número de organizaciones en las que participó en relación al total. Al igual que en la primera ronda, ninguna de las dos formulaciones resultó afectada por el programa. La participación analizada en forma específica por organización tampoco resultó afectada por el pasaje por el PANES.

Cuadro 52. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre la probabilidad de haber participado en alguna de las siguientes organizaciones.

Variable	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
Participación 1	-0.000 (0.01)	-0.019 (0.32)	-0.013 (0.22)
Participación 2	0.031 (0.58)	0.014 (0.16)	0.022 (0.26)
Comisión fomento	0.041 (2.04)**	0.025 (0.82)	0.023 (0.72)
Comisión barrial	0.026 (1.78)*	0.026 (1.12)	0.023 (0.95)
Grupos religiosos	-0.029 (0.92)	-0.048 (0.96)	-0.039 (0.81)
Sindicatos	0.008 (1.41)	0.012 (1.56)	0.013 (1.63)
Partidos políticos	0.001 (0.05)	0.009 (0.63)	0.007 (0.53)

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

Para el análisis de las acciones de participación ciudadana se consideraron dos variables agregadas, un índice que señala la cantidad de acciones realizadas, y una variable binaria que distingue los casos donde se ha realizado al menos una de estas acciones. También se realizaron estimaciones para cada una de las acciones consideradas.

Nuevamente, el coeficiente de tratamiento no resulta significativo en la probabilidad de haber realizado al menos una acción de exigibilidad, ni tampoco en el índice de exigibilidad, indicando que no hay diferencias en esta dimensión entre participantes del PANES y grupo de control (Cuadro 53).

Cuadro 53. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre variables de participación ciudadana

Variabes	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
Realizó al menos una acción	-0.0651 (0.0427)	-0.00525 (0.0684)	0.00956 (0.0716)
Indice exigibilidad	-0.0742 (0.0877)	0.0578 (0.136)	0.0682 (0.142)

Errores estándar en paréntesis.
* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

Al igual que en el caso de los derechos, se realizaron estimaciones adicionando a las regresiones discontinuas antes reportadas una variable binaria que refleja si el hogar participó de Rutas de Salida o de Trabajo por Uruguay alternativamente. El efecto de la participación en Rutas de Salida sobre la mayor probabilidad de realización de al menos una acción en el último año, que había sido detectado en la primera ola, desaparece. El correspondiente al índice de exigibilidad se debilita considerablemente, desapareciendo al incluir los controles. El programa Trabajo por Uruguay no tiene efectos, al igual que en la primera ola de la encuesta.

Cuadro 54. Efectos marginales y significación de la variable que indica pasaje por Rutas de Salida o TxU

	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
<i>Participó en Rutas de Salida</i>			
Realizó al menos una acción	0.0682 (0.0460)	0.0695 (0.0461)	0.0510 (0.0494)
Índice exigibilidad	0.173* (0.0934)	0.177* (0.0934)	0.154 (0.0977)
<i>Participó en TxU</i>			
Realizó al menos una acción	-0.0217 (0.0424)	-0.0229 (0.0425)	-0.0256 (0.0431)
Índice exigibilidad	-0.0383 (0.115)	-0.0361 (0.113)	-0.0556 (0.121)
Errores estándar en paréntesis. * significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.			

Cuando se realizan las estimaciones considerando solamente al universo de beneficiarios del PANES, y utilizando como variable de tratamiento el haber pasado por Rutas de Salida o Trabajo por Uruguay alternativamente, se refuerzan los resultados anteriores. El efecto de Rutas de Salida sobre el índice de exigibilidad se torna más débil.

Cuadro 55. Efectos marginales y significación de la variable que indica pasaje por Rutas de Salida o TxU (universo: beneficiarios del PANES).

	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
<i>Participó en Rutas de Salida</i>			
Realizó al menos una acción	0.0617 (0.0470)	0.0628 (0.0471)	0.0496 (0.0506)
Índice exigibilidad	0.180* (0.0963)	0.183* (0.0963)	0.168* (0.102)
<i>Participó en TxU</i>			
Realizó al menos una acción	-0.0139 (0.0431)	-0.0134 (0.0431)	-0.0111 (0.0455)
Índice exigibilidad	-0.0434 (0.0805)	-0.0421 (0.0807)	-0.0329 (0.0819)
Errores estándar en paréntesis. * significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.			

VI. El impacto del PANES sobre las contribuciones a la seguridad social de la población beneficiaria

La discusión acerca de los potenciales efectos sobre la inserción laboral de los adultos constituye un punto central que ha llevado al rediseño de muchos de ellos. Se ha señalado que estos programas podrían constituir un desincentivo a la oferta laboral, disminuyendo la participación de los individuos, aunque como se analizó previamente, no hay evidencia conclusiva al respecto. Un potencial problema de los programas que incluyen umbrales de ingresos entre sus criterios de focalización, como el PANES, radica en el posible desincentivo a las contribuciones a la seguridad social de la población objetivo. El análisis de Gasparini *et al.* (2007) sobre el Programa Jefes de Hogar en Argentina señala que el programa puede haber favorecido la inserción laboral informal en los períodos en que la transferencia fue relativamente alta comparada con los salarios de mercado. Esta distorsión parece desvanecerse cuando los salarios de las ocupaciones formales aumentaron en términos reales, aunque los autores señalan que la evidencia no es robusta a todas las especificaciones metodológicas utilizadas en el trabajo.

En los capítulos anteriores se analizó el efecto del PANES sobre la inserción laboral de los adultos y adolescentes, no encontrándose efectos significativos. En este capítulo se presentan estimaciones realizadas en base al registro administrativo del PANES y de las historias laborales del BPS, con el objetivo de apreciar si el programa generó afectos adversos en la informalidad. No es posible identificar en base al uso exclusivo de los datos del BPS en qué medida las diferencias entre tratados y controles podrían deberse a cambios en el nivel de actividad o cambios en los niveles de formalización. Sin embargo, los resultados encontrados en los capítulos anteriores en relación a la no existencia de cambios en el esfuerzo laboral de los adultos nos llevarían a formular la hipótesis de que, de existir efectos, éstos podrían vincularse a cambios en la informalidad.

VI.1 La información utilizada

Se combina información del registro administrativo del PANES con los registros de historia laboral y de la base de prestaciones del Banco de Previsión Social. Los datos analizados incluyen información sobre cotizaciones y prestaciones recibidas. La información sobre prestaciones recibidas abarca: asignaciones familiares contributivas, asignaciones familiares destinadas a hogares de menores recursos, subsidios por maternidad, enfermedad, subsidio por desempleo y desempleo, jubilaciones, pensiones de sobrevivencia, pensiones a la vejez, pensiones especiales reparatorias y pensión por invalidez.

Se solicitó al BPS dicha información para todas las personas inscriptas al PANES de 14 años y más. A efectos de esta investigación se consideró el período que va entre el 1º de marzo de 2004 al 31 de diciembre de 2007, con el objetivo de analizar también la situación previa al programa. La combinación del registro administrativo del PANES y los registros del BPS se hizo a partir del número de cédula de identidad. Se trabajó exclusivamente con los hogares cuyo ICC estandarizado se situaba en un entorno de 0.02 con respecto al cero.

La información fue dividida en dos períodos, el primero se extiende desde el 1° de marzo de 2004 hasta el 28 de febrero de 2005, llamado período previo, y el segundo que comienza el 1° de marzo de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2007, llamado período de referencia.

Si hubiese un efecto del PANES sobre la informalidad y la oferta laboral, el mismo debería observarse en la presencia de discontinuidades a partir de la puesta en marcha del programa, mientras que en el período anterior, no deberían encontrarse diferencias significativas. También podría darse el caso de que existiendo diferencias significativas previamente a la implementación del programa, las mismas desaparecieran.

Los datos de cotizaciones a la Seguridad Social se procesaron de tal forma de identificar a quienes habían cotizado en cada uno de los períodos y obtener la densidad de cotización correspondiente. Se contempló la situación de aquellas personas que cotizaron por más de una actividad simultáneamente de forma tal que la densidad no resultara superior a la verificada efectivamente. Las variables utilizadas para analizar el impacto del PANES sobre la informalidad se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 56. Variables para analizar el impacto sobre la formalidad	
Definición	Fuente de datos
Variable binaria que indica si cotiza a la seguridad social al momento de la encuesta	Registro administrativo del PANES y encuesta de seguimiento
Variable binaria que indica si cotiza a la seguridad social en el período	Registro administrativo del PANES e historia laboral BPS
Densidad de cotizaciones en el período	Registro administrativo del PANES e historia laboral BPS

En el caso de las prestaciones se identificaron las personas que habían recibido los distintos beneficios en ambos períodos agrupándolos en Asignaciones Familiares, Jubilaciones y Pensiones (incluye vejez, invalidez y sobrevivencia) y Prestaciones de actividad (incluye subsidio por desempleo, enfermedad y maternidad). El objetivo de este análisis fue apreciar si existían diferencias apreciables en el punto de partida en la recepción de beneficios.

VI.2 Probabilidad de cotizar

En primer lugar se consideró una variable dependiente que toma valor uno si la persona cotizó en el período y cero en caso contrario. Es decir que no se considera el tiempo durante el cual la persona estuvo trabajando formalmente, aspecto que se analiza más adelante. Las estimaciones se realizaron mediante modelos *probit* en base al método de máxima verosimilitud. Se trabajó con el período de referencia y con el período previo para verificar que la situación efectivamente presenta cambios luego del tratamiento, y descartar así la posibilidad de que las diferencias, en caso de encontrarse, estuvieran ya presentes antes del tratamiento.

Se encuentra un efecto de signo negativo y significativo sobre la probabilidad de haber cotizado en el período de referencia en contraste con la situación en el período previo. Esta probabilidad descendería entre 1 y 3% en el grupo de tratamiento en relación al grupo de control. Este hallazgo es válido tanto para las personas mayores de 14 en su conjunto como

cuando se restringe el análisis a aquellos que estaban ocupadas al momento de presentarse al PANES (Cuadro 57).

Las estimaciones fueron realizadas también para diversas sub poblaciones por tramos de edad, área geográfica y sexo, a efectos de analizar con mayor precisión si el efecto es generalizado o está localizado en ciertos grupos. Los resultados por sexo permiten visualizar que este efecto se mantiene para los hombres, mientras que en el caso de las mujeres, no resulta significativo, aunque presenta también un signo negativo. En este caso, la probabilidad de cotizar por parte de los hombres se reduciría entre un 4 y un 6% en relación al grupo de control. Los resultados básicamente son los mismos cuando se toman distintos tramos de edad, aunque los efectos son mayores para las personas de 20 a 40. No sucede lo mismo al dividir la población por zona geográfica, en el caso de Montevideo desaparece la significación para ambos sexos y para los hombres mientras que en el interior se obtienen efectos negativos y significativos para los hombres. De esta manera, podría decirse que los efectos significativos y negativos sobre la probabilidad de cotizar encontrados para el conjunto de la población estarían asociados a los hombres jóvenes residentes en el interior del país (Cuadro 57).

No se encuentran efectos significativos en ningún caso en el período previo a la instauración del programa. Este resultado está dando cuenta de las similitudes entre tratamientos y controles antes de la instauración del programa (Cuadro 57).

Cuadro 57. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre la probabilidad de haber cotizado.

Población	Período de referencia			Período previo		
	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles	Especificación lineal	Especificación cuadrática	Especificación cuadrática + controles
Total	-0.026 (0.011)**	-0.033 (0.017)**	-0.035 (0.015)**	-0.006 (0.008)	-0.013 (0.012)	-0.013 (0.012)
Hombres	-0.042 (0.020)**	-0.051 (0.029)*	-0.064 (0.022)***	-0.001 (0.015)	-0.013 (0.021)	-0.020 (0.021)
Mujeres	-0.016 (0.013)	-0.013 (0.018)	-0.011 (0.018)	-0.011 (0.009)	-0.009 (0.014)	-0.005 (0.014)
Mayores de 20 años	-0.030 (0.014)**	-0.049 (0.020)**	-0.050 (0.016)***	-0.011 (0.011)	-0.021 (0.016)	-0.019 (0.015)
Entre 21 y 59 años	-0.040 (0.013)***	-0.058 (0.019)***	-0.059 (0.018)***	-0.012 (0.011)	-0.022 (0.016)	-0.019 (0.017)
Entre 21 y 49 años	-0.044 (0.014)***	-0.065 (0.020)***	-0.063 (0.020)***	-0.016 (0.012)	-0.030 (0.017)*	-0.025 (0.018)
Entre 21 y 39 años	-0.040 (0.016)**	-0.069 (0.023)***	-0.067 (0.023)***	-0.003 (0.014)	-0.020 (0.020)	-0.015 (0.020)

Entre 21 y 29 años	-0.050 (0.021)**	-0.082 (0.031)***	-0.080 (0.029)***	-0.019 (0.018)	-0.034 (0.027)	-0.030 (0.027)
--------------------	---------------------	----------------------	----------------------	-------------------	-------------------	-------------------

Montevideo, mayores de 20 y menores de 50 años

Ambos sexos	-0.007 (0.033)	-0.010 (0.049)	-0.013 (0.049)	-0.024 (0.031)	-0.044 (0.046)	-0.044 (0.045)
Hombres	-0.038 (0.051)	-0.019 (0.075)	-0.013 (0.075)	0.016 (0.052)	-0.020 (0.077)	-0.015 (0.076)
Mujeres	0.014 (0.041)	-0.008 (0.061)	-0.007 (0.061)	-0.052 (0.036)	-0.069 (0.053)	-0.064 (0.053)

Interior, mayores de 20 y menores de 50 años

Ambos sexos	-0.051 (0.015)***	-0.075 (0.022)***	-0.075 (0.022)***	-0.014 (0.013)	-0.027 (0.019)	-0.023 (0.020)
Hombres	-0.105 (0.025)***	-0.126 (0.038)***	-0.125 (0.035)***	-0.034 (0.027)	-0.050 (0.038)	-0.049 (0.038)
Mujeres	-0.027 (0.018)	-0.035 (0.026)	-0.037 (0.026)	-0.010 (0.014)	-0.007 (0.021)	-0.002 (0.021)

Errores estándar en paréntesis.

* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

El análisis restringido a los ocupados al inicio del programa estaría dando cuenta de los efectos en aquellas personas con mayores niveles de empleabilidad. Los resultados generales y por subgrupos presentados anteriormente se repiten al restringir el análisis al universo de los ocupados (Cuadro 58).

Cuadro 58. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre la probabilidad de haber cotizado. Ocupados.

Población	Período de referencia			Período previo		
	Especific. lineal	Especific. cuadrática	Especific. cuadrática + controles	Especific. lineal	Especific. cuadrática	Especific. cuadrática + controles
Total	-0.041 (0.018)**	-0.056 (0.025)**	-0.058 (0.022)***	-0.017 (0.015)	-0.017 (0.021)	-0.015 (0.021)
Hombres	-0.051 (0.027)*	-0.060 (0.038)	-0.063 (0.029)**	-0.011 (0.023)	-0.010 (0.033)	-0.011 (0.030)
Mujeres	-0.032 (0.021)	-0.045 (0.030)	-0.045 (0.029)	-0.026 (0.017)	-0.019 (0.024)	-0.014 (0.024)
Mayores de 20 años	-0.048 (0.019)**	-0.062 (0.027)**	-0.065 (0.023)***	-0.018 (0.017)	-0.019 (0.024)	-0.017 (0.022)
Entre 21 y 59 años	-0.048 (0.017)***	-0.063 (0.025)**	-0.067 (0.024)***	-0.016 (0.017)	-0.017 (0.023)	-0.014 (0.024)
Entre 21 y 49 años	-0.053	-0.065	-0.064	-0.020	-0.021	-0.017

	(0.017)***	(0.026)**	(0.026)**	(0.017)	(0.025)	(0.026)
Entre 21 y 39 años	-0.039 (0.020)*	-0.067 (0.030)**	-0.066 (0.029)**	-0.001 (0.020)	-0.012 (0.029)	-0.006 (0.029)
Entre 21 y 29 años	-0.056 (0.027)**	-0.102 (0.039)***	-0.090 (0.038)**	-0.023 (0.026)	-0.030 (0.038)	-0.020 (0.039)
Montevideo, mayores de 20 y menores de 50 años						
Ambos sexos	-0.050 (0.042)	-0.044 (0.062)	-0.047 (0.061)	-0.031 (0.041)	-0.027 (0.061)	-0.024 (0.059)
Hombres	-0.032 (0.057)	-0.004 (0.085)	0.000 (0.085)	0.018 (0.060)	0.008 (0.087)	0.009 (0.086)
Mujeres	-0.064 (0.056)	-0.088 (0.080)	-0.088 (0.080)	-0.080 (0.051)	-0.070 (0.074)	-0.058 (0.075)
Interior, mayores de 20 y menores de 50 años						
Ambos sexos	-0.053 (0.019)***	-0.068 (0.028)**	-0.067 (0.028)**	-0.018 (0.019)	-0.020 (0.027)	-0.016 (0.028)
Hombres	-0.096 (0.027)***	-0.092 (0.040)**	-0.089 (0.039)**	-0.027 (0.031)	-0.022 (0.044)	-0.019 (0.044)
Mujeres	-0.019 (0.025)	-0.039 (0.036)	-0.042 (0.037)	-0.016 (0.022)	-0.014 (0.033)	-0.011 (0.033)

Errores estándar en paréntesis.

* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

VI.3 Densidad de cotización

Se analizó también la densidad de las cotizaciones, definida como el total de días en que el trabajador aportó, en relación al total de días del período. Los resultados de estas estimaciones son similares para toda la población y para quienes estaban ocupados al momento de anotarse al PANES (Cuadro 59 y Cuadro 60). No se encuentran diferencias en la densidad de cotización entre tratamientos y controles ni antes ni durante el período correspondiente al PANES.

Cuadro 59. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre la probabilidad de haber cotizado. Ocupados.

Población	Período de referencia			Período previo		
	Específic. lineal	Específic. cuadrática	Específic. cuadrática + controles	Específic. lineal	Específic. cuadrática	Específic. cuadrática + controles
Total	-0.013 (0.007)*	-0.007 (0.010)	-0.007 (0.010)	-0.010 (0.018)	0.010 (0.027)	0.012 (0.026)
Hombres	-0.014 (0.014)	-0.002 (0.020)	-0.007 (0.017)	-0.016 (0.025)	0.020 (0.036)	0.030 (0.036)
Mujeres	-0.015 (0.007)**	-0.009 (0.010)	-0.006 (0.010)	-0.000 (0.025)	-0.004 (0.037)	-0.010 (0.034)
Mayores de 20 años	-0.018 (0.009)*	-0.012 (0.013)	-0.012 (0.012)	-0.012 (0.019)	0.012 (0.028)	0.014 (0.027)
Entre 21 y 59 años	-0.022 (0.009)**	-0.016 (0.014)	-0.014 (0.014)	-0.016 (0.020)	0.010 (0.029)	0.013 (0.028)
Entre 21 y 49 años	-0.023 (0.010)**	-0.019 (0.014)	-0.016 (0.015)	-0.011 (0.021)	0.015 (0.031)	0.021 (0.030)
Entre 21 y 39 años	-0.015 (0.010)	-0.012 (0.015)	-0.009 (0.015)	-0.007 (0.023)	0.018 (0.034)	0.025 (0.032)
Entre 21 y 29 años	-0.021 (0.012)*	-0.019 (0.018)	-0.016 (0.017)	-0.030 (0.029)	-0.016 (0.042)	-0.008 (0.041)
Montevideo, mayores de 20 y menores de 50 años						
Ambos sexos	-0.004 (0.022)	0.002 (0.032)	0.007 (0.031)	-0.028 (0.044)	-0.008 (0.063)	0.019 (0.063)
Hombres	0.053 (0.040)	0.043 (0.058)	0.052 (0.058)	0.053 (0.063)	0.094 (0.089)	0.116 (0.088)
Mujeres	-0.042 (0.023)*	-0.034 (0.033)	-0.025 (0.033)	-0.131 (0.065)**	-0.140 (0.097)	-0.108 (0.098)
Interior, mayores de 20 y menores de 50 años						
Ambos sexos	-0.026 (0.011)**	-0.022 (0.016)	-0.021 (0.016)	-0.007 (0.023)	0.022 (0.035)	0.022 (0.033)
Hombres	-0.057 (0.023)**	-0.041 (0.033)	-0.041 (0.032)	-0.025 (0.032)	0.006 (0.049)	0.025 (0.048)
Mujeres	-0.012 (0.010)	-0.006 (0.015)	-0.004 (0.015)	0.016 (0.030)	0.035 (0.045)	0.025 (0.042)

Errores estándar en paréntesis.

* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

Cuadro 60. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre la probabilidad de haber cotizado. Ocupados.

Población	Período de referencia			Período previo		
	Especific. lineal	Especific. cuadrática	Especific. cuadrática + controles	Especific. lineal	Especific. cuadrática	Especific. cuadrática + controles
Total	-0.024 (0.014)*	-0.014 (0.020)	-0.014 (0.018)	-0.007 (0.021)	0.004 (0.031)	0.006 (0.030)
Hombres	-0.026 (0.021)	-0.006 (0.030)	-0.007 (0.025)	-0.011 (0.027)	0.025 (0.040)	0.038 (0.040)
Mujeres	-0.024 (0.014)*	-0.021 (0.020)	-0.016 (0.020)	0.004 (0.030)	-0.033 (0.045)	-0.043 (0.043)
Mayores de 20 años	-0.027 (0.015)*	-0.015 (0.022)	-0.016 (0.020)	-0.009 (0.022)	0.005 (0.032)	0.006 (0.031)
Entre 21 y 59 años	-0.028 (0.015)*	-0.016 (0.021)	-0.017 (0.021)	-0.014 (0.022)	0.001 (0.033)	0.002 (0.031)
Entre 21 y 49 años	-0.028 (0.015)*	-0.017 (0.022)	-0.016 (0.022)	-0.009 (0.023)	0.002 (0.034)	0.004 (0.033)
Entre 21 y 39 años	-0.013 (0.016)	-0.008 (0.023)	-0.004 (0.023)	-0.006 (0.026)	0.001 (0.039)	0.013 (0.037)
Entre 21 y 29 años	-0.022 (0.019)	-0.011 (0.027)	-0.004 (0.027)	-0.024 (0.035)	-0.026 (0.052)	-0.019 (0.051)
Montevideo, mayores de 20 y menores de 50 años						
Ambos sexos	-0.010 (0.033)	0.012 (0.047)	0.017 (0.046)	-0.018 (0.053)	-0.002 (0.077)	0.025 (0.077)
Hombres	0.046 (0.047)	0.051 (0.068)	0.055 (0.067)	0.055 (0.068)	0.104 (0.098)	0.111 (0.096)
Mujeres	-0.066 (0.039)*	-0.036 (0.055)	-0.024 (0.055)	-0.133 (0.085)	-0.180 (0.129)	-0.138 (0.131)
Interior, mayores de 20 y menores de 50 años						
Ambos sexos	-0.032 (0.017)*	-0.021 (0.024)	-0.021 (0.025)	-0.007 (0.025)	0.004 (0.038)	0.002 (0.037)
Hombres	-0.055 (0.027)**	-0.027 (0.038)	-0.028 (0.038)	-0.020 (0.033)	-0.003 (0.051)	0.010 (0.052)
Mujeres	-0.012 (0.018)	-0.013 (0.026)	-0.010 (0.026)	0.016 (0.035)	0.010 (0.052)	-0.008 (0.051)

Errores estándar en paréntesis.

* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

VI.4 Asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones y prestaciones de actividad

Se analizaron las prestaciones con el objetivo de apreciar si existían diferencias significativas en el punto de partida en su recepción entre beneficiarios y no beneficiarios del PANES. No se detectan diferencias significativas ni antes del PANES ni en el período de referencia, tanto en lo que refiere a asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones (Cuadro 61). En el caso de las prestaciones de actividad, aparece un efecto negativo en el período de referencia en la especificación lineal, pero desaparece en las otras especificaciones (Cuadro 62).

Cuadro 61. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre la probabilidad de recibir asignaciones familiares o jubilaciones.

Población	Período de referencia			Período previo		
	Especific. lineal	Especific. cuadrática	Especific. cuadrática + controles	Especific. lineal	Especific. cuadrática	Especific. cuadrática + controles
Asignaciones familiares						
Total	-0.020 (0.014)	-0.012 (0.020)	-0.017 (0.014)	-0.019 (0.009)**	-0.011 (0.012)	-0.012 (0.010)
Montevideo	0.032 (0.025)	0.039 (0.037)	0.030 (0.034)	-0.005 (0.017)	-0.016 (0.026)	-0.022 (0.025)
Interior	-0.029 (0.015)*	-0.022 (0.022)	-0.027 (0.015)*	-0.021 (0.010)**	-0.010 (0.014)	-0.011 (0.011)
Jubilaciones o pensiones						
Total	-0.010 (0.008)	-0.005 (0.011)	-0.007 (0.012)	-0.008 (0.008)	-0.002 (0.011)	-0.004 (0.013)
Montevideo	0.011 (0.014)	0.006 (0.021)	0.009 (0.020)	0.002 (0.012)	0.000 (0.018)	0.003 (0.017)
Interior	-0.014 (0.009)	-0.008 (0.013)	-0.010 (0.014)	-0.010 (0.009)	-0.003 (0.013)	-0.004 (0.015)

Errores estándar en paréntesis.

* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

Cuadro 62. Efectos marginales y significación de la variable de tratamiento sobre la probabilidad de recibir prestaciones de actividad.

Población	Período de referencia			Período previo		
	Especific. lineal	Especific. cuadrática	Especific. cuadrática + controles	Especific. lineal	Especific. cuadrática	Especific. cuadrática + controles
Total	-0.016 (0.005)***	-0.004 (0.007)	-0.003 (0.007)	-0.004 (0.002)	-0.010 (0.003)***	-0.010 (0.003)***
Hombres	-0.013 (0.008)	0.003 (0.012)	0.004 (0.012)	-0.005 (0.004)	-0.012 (0.005)**	-0.012 (0.005)**
Mujeres	-0.019 (0.005)***	-0.009 (0.008)	-0.008 (0.007)	-0.003 (0.003)	-0.009 (0.004)**	-0.008 (0.004)*
Montevideo	-0.002 (0.013)	0.006 (0.020)	0.009 (0.020)	-0.004 (0.008)	-0.017 (0.012)	-0.015 (0.012)
Interior	-0.019 (0.005)***	-0.006 (0.007)	-0.005 (0.007)	-0.004 (0.002)	-0.009 (0.003)***	-0.008 (0.003)**
Mayores de 20 años	-0.017 (0.006)***	-0.004 (0.008)	-0.003 (0.008)	-0.004 (0.003)	-0.012 (0.004)***	-0.011 (0.004)**
Entre 21 y 59 años	-0.020 (0.007)***	-0.005 (0.009)	-0.003 (0.010)	-0.005 (0.003)	-0.014 (0.005)***	-0.013 (0.005)**
Mayores de 20 y menores de 50 años						
Ambos sexos	-0.023 (0.007)***	-0.011 (0.011)	-0.007 (0.011)	-0.003 (0.004)	-0.014 (0.006)**	-0.013 (0.006)**
Hombre	-0.026 (0.014)*	-0.002 (0.021)	0.004 (0.021)	-0.001 (0.006)	-0.013 (0.009)	-0.012 (0.009)
Mujer	-0.024 (0.008)***	-0.016 (0.011)	-0.014 (0.011)	-0.005 (0.005)	-0.015 (0.007)**	-0.013 (0.007)*
Montevideo, mayores de 20 y menores de 50 años						
Ambos sexos	-0.008 (0.019)	0.003 (0.029)	0.008 (0.029)	-0.006 (0.013)	-0.029 (0.019)	-0.026 (0.019)
Hombres	0.045 (0.032)	0.061 (0.049)	0.067 (0.051)	0.014 (0.019)	-0.004 (0.027)	0.003 (0.028)
Mujeres	-0.043 (0.022)*	-0.039 (0.033)	-0.033 (0.033)	-0.020 (0.014)	-0.047 (0.022)**	-0.046 (0.022)**
Interior, mayores de 20 y menores de 50 años						
Ambos sexos	-0.026 (0.008)***	-0.013 (0.011)	-0.009 (0.012)	-0.003 (0.004)	-0.011 (0.005)**	-0.009 (0.005)*
Hombres	-0.040 (0.016)**	-0.015 (0.023)	-0.009 (0.022)	-0.003 (0.007)	-0.015 (0.009)*	-0.014 (0.009)

Mujeres	-0.020 (0.008)**	-0.010 (0.011)	-0.010 (0.011)	-0.002 (0.005)	-0.008 (0.007)	-0.007 (0.007)
---------	---------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------

Errores estándar en paréntesis.

* significativa al 10%; ** significativa al 5%; *** significativa al 1%.

VII. Síntesis y comentarios finales

La evaluación de impacto que se presenta en este documento abarca las dimensiones tradicionales en la literatura sobre evaluación de políticas (comportamiento laboral, asistencia escolar, bienes durables), y otras dimensiones relevantes desde el punto de vista de la autonomía de las personas (participación, derechos, decisiones al interior del hogar, salud, expectativas y opiniones, entre otras). El siguiente cuadro resume los resultados encontrados, en base al análisis de las dos rondas de la encuesta de seguimiento y de los registros administrativos del BPS.

Cuadro 63. Efectos del PANES sobre distintas dimensiones del bienestar y opiniones

Dimensión	Primera ola	Segunda ola	Registros BPS
Salud y acumulación de capital humano			
Asistencia al sistema educativo	Sin efecto	Sin efecto	
Cuidado de la salud (vacunas, chequeos)	Positivo	No se incluyó	
Bienestar del hogar			
Ingreso del hogar	Negativo	Sin efecto	
Acceso a bienes durables	Sin efecto	Sin efecto	
Oferta laboral de adultos	Sin efecto	Positivo (débil)	
Trabajo infantil	Sin efecto	Sin efecto	
Formalidad laboral	Negativo	Sin efecto	Negativo
Decisiones al interior del hogar	Positivo	No se incluyó	
Condiciones de la vivienda	Sin efecto	Positivo	
Capital social			
Conocimiento de derechos	+ (entre PANES)	+ (entre PANES)	
Participación social	Sin efecto	Sin efecto	
Confianza interpersonal	No se incluyó	Sin efecto	
Actitudes y opiniones			
Situación de su hogar y del país	Positivo	Positivo	
Apoyo al gobierno	Positivo	Positivo	
Opinión del PANES	Positivo	Positivo	
Percepción de movilidad social futura	No se incluyó	Sin efecto	
Opinión sobre aspectos vinculados con el género	No se incluyó	Sin efecto	

En materia de asistencia a centros educativos, el PANES no tuvo impactos sobre la población beneficiaria. Tampoco se registran efectos en materia de trabajo infantil y adolescente fuera del hogar. Los impactos del PANES en materia de salud de sus beneficiarios radicaron en un aumento en los controles de salud de los niños menores de 5 años y en el incremento de los controles dentales realizados por las mujeres adultas, de acuerdo con los resultados que surgen del análisis de la primera encuesta de seguimiento.

La participación en el PANES parece haber tenido un efecto negativo sobre el ingreso de los hogares en la primera ola pero se desvanece al culminar el programa. Esto último

resulta consistente con el hecho de que a nivel agregado no se detectan efectos sobre la participación laboral, la ocupación o las horas trabajadas. Sin embargo, podría explicarse por los impactos negativos en la formalidad laboral, que podrían estar asociados con este efecto en el ingreso. Sin embargo, este efecto se detecta solamente al considerar la primera encuesta de seguimiento.

No se detectan impactos del programa sobre los indicadores del mercado de trabajo, salvo débiles signos de aumento de la probabilidad de ocupación en el segundo período. En línea con los resultados de evaluaciones de programas similares en la región, el PANES no generó efectos no deseados en relación a la participación laboral. En la primera encuesta de seguimiento se detecta un efecto débil y de signo negativo sobre la probabilidad de ser ocupado formal. Este efecto se corrobora al considerar la información proveniente de los registros administrativos del BPS. La participación en el PANES habría inducido a una menor probabilidad de cotización a la seguridad social. Este efecto es especialmente fuerte entre los hombres jóvenes del interior de país, área geográfica que concentró la mayor parte de los beneficiarios del programa. No se detectan impactos sobre la densidad de cotizaciones.

En relación a las condiciones habitacionales, la información recogida en la segunda encuesta de seguimiento indica que existió un efecto positivo del PANES sobre las condiciones de la vivienda, concretamente sobre la mejora o ampliación de la vivienda. Las mismas no alcanzaron para alterar las condiciones habitacionales estructurales de los hogares cubiertos. Tampoco se registraron efectos positivos en la acumulación de electrodomésticos y otros bienes durables.

No se detectaron diferencias entre el conocimiento de derechos de los participantes del PANES y el grupo de control. Cuando se analiza específicamente los programas Rutas de salida y Trabajo por Uruguay, entre cuyos objetivos estaba el fortalecimiento del conocimiento de derechos, se encuentran efectos de ambos programas fundamentalmente en el conocimiento de derechos laborales. Este resultado, que se obtiene en las dos encuestas de seguimiento, debe ser tomado con cautela, ya que podría existir un problema de endogeneidad que explique la correlación. El reducido despliegue de estos componentes en relación con el total de beneficiarios del PANES explica la falta de efectos a nivel agregado.

No hay efectos del PANES en relación con la participación ciudadana o la participación en diversas organizaciones. Tampoco sobre diversos aspectos que dan indicios sobre la inserción de los encuestados en la sociedad (credencial, pasaporte, etc.). En relación con las decisiones dentro de los hogares, solamente se detectaron efectos en el caso de los gastos en vivienda, indicando una mayor autonomía de los respondientes, en su mayoría mujeres.

Con respecto a las opiniones, se detecta un mayor optimismo entre los hogares participantes del PANES acerca del futuro del país, así como una mayor aprobación de la gestión de este gobierno en relación al anterior. Estos aspectos han sido analizados en detalle en Manacorda *et al.* (2009).

En términos generales, se detecta una posible brecha entre la magnitud de los objetivos del PANES y los dispositivos desplegados, pues se trató de un programa con objetivos ambiciosos, basado fundamentalmente en transferencia monetaria y con intervenciones adicionales que se desplegaron parcialmente. Por otra parte, aún cuando las intervenciones adicionales se hubiesen desplegado en su totalidad, cabe preguntarse en qué medida los objetivos de largo plazo perseguidos por el programa eran alcanzables a través de este tipo de intervención, con una duración de dos años.

Los resultados de la evaluación de impacto son sugerentes en relación con la importancia de los aspectos de diseño e implementación de las intervenciones sociales. Pueden también inducir a una reflexión sobre los objetivos que pueden alcanzarse a través de transferencias de ingreso en períodos de exposición cortos, así como sobre la importancia de las intervenciones complementarias para el logro de objetivos más específicos vinculados con la autonomía de las personas.

Referencias

- Amarante, V., Arim, R. y Vigorito, A. (2005). *Metodología para la selección de participantes en el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social*. Documento elaborado en el marco del Convenio UDELAR-MIDES.
- Amarante, V.; Arim, R.; Manacorda, M., y Vigorito, A. (2006a). *Una propuesta metodológica para la evaluación de impacto del plan de atención nacional a la emergencia social (PANES)*. Documento elaborado en el marco del Convenio UDELAR-MIDES.
- Amarante, V.; Ceni, R.; Flores, M. y Vigorito, A. (2006b). *Una caracterización socioeconómica de la población incluida en el PANES*. Documento elaborado en el marco del Convenio UDELAR-MIDES.
- Arim, R. y Vigorito, A. (2006). Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay. 2001-2006. Documento de base preparado para el Banco Mundial, mimeo.
- Atkinson, A. B. (1995). "On targeting social security: Theory and Western Experience with Family Benefits". En Van de Walle D. y Nead K. (editores). *Public spending and the poor. Theory and evidence*. World Bank-John Hopkins University Press. Maryland.
- Attanasio, O.; Meghir, C. y Vera-Hernández, M. (2004). Impact evaluation of Familias en Acción. Baseline report. Institute for Fiscal Studies-Econometria. IFS Report.
- Banco Mundial (2007). *Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar*. Departamento de Desarrollo Humano, Oficina Regional.
- Casacuberta, C. (2006). *Situación de la vivienda en Uruguay. Informe de divulgación. Módulo de Vivienda, Encuesta Nacional de Hogares Ampliada*, Instituto Nacional de Estadística, Uruguay.
- CEPAL (2006). *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Cornia, A. y Stewart, F. (1995). "Two errors of targeting". En Van de Walle D. y Nead K. (editores). *Public spending and the poor. Theory and evidence*. World Bank-John Hopkins University Press. Maryland.
- Gasparini, L.; Haimovich, F. y Olivieri, S. (2007). "Labor informality effects of a poverty alleviation program". Working Paper Nro. 53, CEDLAS, Universidad de La Plata.
- Goyeneche, J.; Zoppolo, G. y Riaño, M. (2007). *Diseño muestral y cómputo de ponderadores para la evaluación del PANES. Estudio de impacto y descripción del programa*. Documento elaborado en el marco del Convenio UDELAR-MIDES.
- Hahn, J.; Todd, P. y Van der Klaauw, W. (2001). "Identification and estimation of treatment effects with a regression discontinuity design". *Econometrica*. 69 (1), January, 201-209.
- Hoddinott, J. y Skoufias, E. (2003). "The impact of PROGRESA on food consumption". *Economic Development and Cultural Change*. vol. 53, pp. 37-61.
- Lee, D. y Card, D. (2008). "Regression discontinuity inference with specification error". *Journal of Econometrics*. Volume 142, Issue 2, Febrero. Páginas 655-674.
- Manacorda, M.; Miguel E. y Vigorito, A. (2009). "Government transfers and political support", National Bureau of Economic Research, WP 14702.
- Rawlings, J. (2005) "A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programmes". *International Social Security Review*. Vol 58 (2-3). pp. 133-161.
- Riella, A.; Hein, P; Mascheroni, P. y Sosa, A. (2007). Informe de resultados de la Encuesta de Seguimiento del PANES. Departamento de Sociología, FCS. Documento elaborado en el marco del Convenio UDELAR-MIDES.

- Sen, A. (1995). "The political economy of targeting". En Van de Walle D. y Nead K. (editores). *Public spending and the poor. Theory and evidence*. World Bank-John Hopkins University Press. Maryland.
- Skoufias, E. y Parker, S. (2001). *Conditional cash transfers and their impact on child work and schooling: evidence from the PROGRESA program in México*. FCND DP No 123. IFPRI.

Anexo 1. Formulario de las encuestas de seguimiento

Anexo 2. Análisis de las sustituciones en la encuesta

Anexo 3. Análisis gráfico. Resultados de la primera ola de la encuesta de seguimiento

Anexo 4. Sesgo de selección en la participación en Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay

Anexo 5. Análisis factorial de la variable Participación 2

Anexo 6. Análisis gráfico. Resultados de la segunda ola de la encuesta de seguimiento

Anexo 7. Análisis gráfico. Datos BPS