

Los efectos e impactos del PANES

Verónica Amarante

Andrea Vigorito

En este capítulo damos cuenta del trabajo realizado por la Universidad como parte de su asistencia técnica al MIDES en relación a un amplio espectro de efectos del PANES. Estos abarcan, por un lado, el análisis del papel del PANES en la ampliación de la red de protección social, a través de los cambios en la cobertura de la población de menores recursos así como la contribución del programa al alivio de la pobreza, la indigencia y reducción de la desigualdad. Por otro, refieren a los resultados generados a partir de la evaluación de impacto del programa realizada a través de un diseño cuasi experimental. El análisis de incidencia del PANES sobre pobreza, indigencia y desigualdad comenzó con un documento preparado para el MIDES, “Perfil socioeconómico de la población incluida en el PANES”, donde también se presenta una caracterización de la población beneficiaria del programa en relación a diversos grupos de comparación. Se trata de un ejercicio estático, que supone que no hay cambios en el comportamiento de los beneficiarios debido a la existencia del programa, pero que resulta ilustrativo de los efectos directos sobre el bienestar de los hogares.

La evaluación de impacto del PANES fue una tarea de gran envergadura cuya realización fue posible debido a la pluralidad de instituciones y personas involucradas en sus distintas etapas, dado que el país no contaba con experiencia en ejercicios de esta naturaleza. Fue realizada mediante el trabajo conjunto de diversas dependencias de la Universidad de la República y la Unidad de Evaluación y Monitoreo del MIDES. En lo que sigue nos concentramos en los resultados de la evaluación cuantitativa pues fue en ella que estuvo involucrada la Universidad.¹

3.1 Los efectos del PANES sobre la pobreza, indigencia y desigualdad

El esfuerzo de transferencias de ingreso realizadas por el Estado uruguayo hasta 2004 se concentraba en la vertiente contributiva (Cuadro 4). La instalación del PANES implicó

¹ El MIDES desarrolló evaluaciones cualitativas de distintos componentes del programa. Ver www.mides.gub.uy

cambios importantes en términos de la expansión de la red de protección social, cuyos detalles se repasan enseguida.

Hasta ese momento, no sólo se contaba con escasos programas de transferencias orientados a la población de menores recursos, sino que la información disponible sobre estos sectores provenía principalmente de las Encuestas Continuas de Hogares, dado que desde el Estado no se habían realizado esfuerzos significativos en este sentido.

Por tal razón, el PANES implicó también aprendizajes sobre el montaje de un sistema de información, la generación de grandes bases de datos y su interconexión con otros registros administrativos, la importancia de verificar periódicamente la información proporcionada por los hogares, dado sus importantes cambios en períodos cortos. Estos sistemas de información se apoyaron en el sólido respaldo del BPS que contaba con sistemas informáticos y equipos de trabajo altamente calificados.

Cuadro 4 Proporción del gasto en el PIB de las principales transferencias de ingresos del estado. 1991-2007. Años seleccionados.

	1991	1995	1998	2002	2004	2005	2006	2007
Jubilaciones y pensiones de supervivencia	8,8	11,0	11,1	11,7	10,1	9,1	9,2	8,8
Pensiones por vejez e invalidez	0,48	0,51	0,53	0,56	0,43	0,38		
Desempleo	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2
Asignaciones familiares	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Ingreso Ciudadano					---	0,1	0,4	0,3
Total	9,9	12,1	12,1	9,9	10,0	10,2	10,0	9,6

Fuente: PNUD (2008)

Un segundo aspecto a considerar para analizar la modificación de la red de protección social iniciada con el PANES, radica en la expansión del acceso a programas públicos de transferencias en los estratos de menores ingresos que éste significó. El PANES permitió ampliar significativamente la cobertura del sistema de prestaciones vigente en los estratos de menores ingresos (Arim et al, 2006). En efecto, en el primer quintil de ingresos, la proporción de hogares no cubiertos por ninguna prestación se redujo del 50% en 2001 al 20% en 2006. Esta ampliación de la conexión del Estado con los sectores de menores ingresos fue una base de sustentación fundamental para el pasaje del PANES al Plan de Equidad.

El tercer aspecto a considerar consiste en la apreciación de la contribución del PANES a la reducción de la pobreza y desigualdad de ingresos. El Ingreso Ciudadano tuvo un importante efecto sobre la reducción de la indigencia o extrema pobreza y sobre la brecha de pobreza. La indigencia se vio reducida en 40% por efecto de la instauración del programa Ingreso Ciudadano.² A su vez, tuvo efectos menores sobre la incidencia de la pobreza, dado que su población objetivo se ubicaba muy lejos de la línea de pobreza en relación al monto transferido (1.7%).

En 2006 el 12% del ingreso de los hogares del primer decil provenía del Ingreso Ciudadano. Esta elevada participación fue producto de su fuerte focalización en los tramos inferiores de la distribución ya comentada antes, y del monto de la transferencia, que resultó relevante en el contexto del deprimido nivel de ingresos que caracterizaba y caracteriza a estos hogares. Las estimaciones realizadas permiten concluir que el PANES reducía la desigualdad en un 0.09%, lo cual equivale a aproximadamente a una caída de 0.004 en el índice de Gini. Es decir que el impacto del programa sobre la desigualdad fue muy reducido.

Un aspecto adicional a tener en cuenta, consiste en analizar las posibilidades que tendrían los beneficiarios del PANES de subsistir con sus ingresos, en presencia de pleno empleo, dadas sus características en términos de sexo, edad y nivel educativo. Un ejercicio de simulación presentado en XX permite estimar la pobreza en base al ingreso potencial de los hogares, calculando así la pobreza por falta de capacidad para generar ingresos.³ Se muestra que, aún cuando consiguiesen trabajo a tiempo completo, 77% de los hogares incluidos en el PANES continuaría generando ingresos que los ubicarían por debajo de la línea de pobreza. Los grupos poblacional más afectados son los menores de 18 años seguidos por las mujeres adultas. Así, la pobreza infantil permanecería en 83% entre la población del PANES, indicando que para superarla no basta con que los integrantes adultos de esos hogares consigan trabajo, dadas sus características personales (básicamente nivel educativo), y las condiciones vigentes en el mercado laboral en 2006.

Uno de los aprendizajes de este ejercicio es la necesidad de fortalecer la autonomía de los individuos y construir una matriz de políticas sociales tendiente a mejorar el patrón

² Esta estimación fue realizada en forma estática, lo que implica asumir que si los hogares no recibiesen el ingreso ciudadano o las asignaciones familiares, no buscarían fuentes alternativas de ingresos o, lo que es lo mismo, que los hogares no cambian su actitud frente al mercado de trabajo o el salario al que estarían dispuestos a trabajar cuando reciben una prestación de estas características.

³ Para este ejercicio se aplica la metodología originalmente desarrollada por Haverman y Bershadker (2001).

de ingreso que las familias pueden generar a través de los activos con que cuentan. En este sentido, el fortalecimiento de las capacidades básicas no sólo constituye un requisito de sustentabilidad de los resultados alcanzados en materia de reducción de pobreza sino un objetivo en sí mismo central de las políticas sociales.

3.2 La evaluación de impacto cuantitativa del PANES

La Universidad participó en esta iniciativa a través del Instituto de Economía, que diseñó y llevó a cabo la evaluación junto a los investigadores Marco Manacorda y Edward Miguel, cuyas contribuciones y adscripciones institucionales se detallan más abajo; el Departamento de Sociología, que llevó a cabo el trabajo de campo y preparó informes sobre la población PANES; y el Instituto de Estadística que tuvo a su cargo los aspectos muestrales del panel generado. Mientras estas páginas son escritas, este equipo de trabajo se encuentra preparando la evaluación de impacto del nuevo sistema de Asignaciones Familiares.

El trabajo realizado implicó un esfuerzo importante de generación de información y explotación de la información existente. En efecto, se realizó una tarea de coordinación con distintos organismos del Estado con el objetivo de utilizar toda la información disponible bajo la forma de registros administrativos, para poder abarcar el amplio abanico de efectos que el PANES se proponía. De esta manera, fue posible unir los datos del registro administrativo de postulantes al PANES con las dos olas de panel de una encuesta especialmente diseñada, con los registros de contribuciones y prestaciones de la seguridad social generados por el Banco de Previsión Social, con los registros de nacimientos del Ministerio de Salud Pública, con el Sistema de Información Perinatal del Centro Latinoamericano de Perinatología y con la base SECLI del Ministerio de Educación y Cultura.

Como se mencionó, para la tarea de la evaluación de impacto se invitó a trabajar a Marco Manacorda de la Universidad de Londres, Queen Mary y a Edward Miguel de la Universidad de California en Berkeley.

El trabajo se inició a través del acuerdo de cooperación entre el MIDES y la UDELAR y continuó a través de varios proyectos de investigación presentados a fondos concursables a la red Poverty and Economic Policy y al Banco Interamericano de Desarrollo. A través de ellos se pudo trabajar con más detalle en el análisis de los

efectos del PANES en educación, oferta laboral, informalidad y desempeños de los recién nacidos. En este capítulo se resumen resultados provenientes de los Informes de Evaluación presentados al MIDES y los informes finales de dichos proyectos (Amarante et al, 2008; Amarante et al, 2009; Amarante, 2010; Manacorda et al, 2009; Amarante, 2011.a; y Amarante, 2011.b).

Los desempeños estudiados

El análisis de impacto del programa se basó en los objetivos fijados por el MIDES así como en la revisión de los efectos de otros programas similares.

Los objetivos del PANES fueron muy ambiciosos, especialmente considerando que se trataba de un programa temporario, pues abarcaban desde el aumento del ingreso en el corto plazo, hasta el conocimiento de derechos, el aumento de la participación y la autonomía.

En los análisis teóricos y empíricos sobre transferencias monetarias y alimentarias se han discutido los efectos probables de intervenciones similares al PANES (deseados y no deseados). Estos abarcan aspectos tan variados como el consumo e inversiones de los hogares; la asignación de recursos dentro de los hogares; los niveles de ingreso de los hogares y la inserción laboral de sus miembros; la escolarización de niños y adolescentes; la salud y fecundidad; cambios en el nivel de empoderamiento; y cambios en los vínculos interpersonales. Estos efectos dependen del monto de la transferencia, del lapso durante el cual los hogares la reciben, de los mecanismos institucionales de implementación de los programas y, en el caso de existir, de las contrapartidas establecidas y sus formas de control. En la evaluación de impacto del PANES realizada no fue posible contar con información sobre consumo e inversiones de los hogares, por lo que este aspecto no fue estudiado.

Con respecto a las otras dimensiones, se reseña a continuación

- *cambios en el nivel de ingresos de los hogares y la inserción laboral de sus miembros.* La transferencia, por su propia naturaleza, produce un cambio en el ingreso de los hogares, que sin embargo puede no ser equivalente al monto de las transferencias, ya que pueden generarse cambios en la oferta laboral de los adultos y de los niños, generándose efectos ingreso y sustitución. El efecto ingreso implicaría que los beneficiarios trabajarían menos debido los mayores recursos disponibles por efecto del programa., mientras que el efecto sustitución se observaría si los

beneficiarios trabajaran menos debido al hecho que el beneficio se perdía por tener un nivel de ingreso registrado en el BPS por arriba de un predeterminado umbral. En relación a la oferta laboral, Moffit (2002) encuentra resultados ambiguos para Estados Unidos. Tabor (2002) afirma que, en el caso de los países en desarrollo, el monto de las transferencias es bajo y por ende no justifica cambios en la oferta laboral de los adultos, dado que el efecto ingreso predominaría sobre el efecto sustitución en tanto, aún con la transferencia, los hogares no alcanzarían el umbral de pobreza. Por otra parte, la fijación de un umbral de ingresos, como es el caso de la prestación analizada, puede generar incentivos a mayores niveles de informalidad a efectos de que las personas no sean dadas de baja de los programas (Gasparini, 2006).

- *aumentos en la escolarización de niños y adolescentes.* Cuando las condicionalidades son efectivamente controladas o los beneficiarios lo creen así, las mismas podrían generar cambios en la conducta de los hogares, alterando sus preferencias (ver Fizbein y Schady, 2009). Asimismo, el efecto ingreso podría generar por si sólo un aumento en la escolarización de los niños. Ravallion y Wodon (1999) detectan que el aumento en la escolarización no necesariamente trae como contrapartida la reducción del trabajo infantil sino que puede implicar una disminución del tiempo de ocio a consecuencia de la combinación del trabajo y el estudio. En conexión con este punto, resulta interesante dilucidar en qué medida el aumento de la escolarización, en el caso de enseñanza media, se produce por el escalonamiento de la prestación o por la externalidad generada por la presencia de hermanos sobre el monto percibido por el hogar.
- *Salud y fecundidad.* El efecto ingreso así como las intervenciones complementarias de carácter educativo y sanitario podrían modificar los niveles de nutrición, morbilidad de los beneficiarios así como alterar los patrones de fecundidad de las mujeres beneficiarias. Si la estructura de las transferencias aumenta proporcionalmente con el número de hijos, podría generar incentivos para incrementos en la fecundidad, aunque este no fue el caso del PANES donde la transferencia monetaria era fija y la alimentaria variaba en márgenes muy acotados.
- *Cambios en la distribución de recursos al interior del hogar, el nivel de empoderamiento y la autonomía de los beneficiarios.* Este tema ha sido estudiado en conexión principalmente con las mujeres receptoras de la prestación. Se parte de la idea de que la entrega de las transferencias de dinero o recursos económicos a

diferentes miembros del hogar conducirá a diferentes resultados, al modificar el poder relativo de negociación de las partes. Las transferencias entregadas a las mujeres, que suelen tener menos acceso a recursos, aumentarán su poder de negociación dentro del hogar. Sin embargo, Molyneux (2006) argumenta que colocar a las mujeres como el principal agente para garantizar la distribución eficiente de los recursos dentro del hogar, puede traducirse en una creciente carga de trabajo para afrontar el cumplimiento de las condicionalidades.

- *Vínculos y confianza.* El impacto de las transferencias públicas sobre este tipo de resultados se ha estudiado en menor medida. Con base en juegos experimentales de diferentes países de América Latina, Attanasio *et al* (2008) y Chong *et al* (2009) llegan a conclusiones opuestas en relación con el efecto de los programas de transferencias sobre la acumulación de capital social. Mientras que los primeros encuentran evidencia de una mayor actitud de cooperación para Familias en Acción beneficiarios en Colombia, Chong *et al* (2009) ha declarado una erosión de la confianza que opera a través de un mayor estigma entre los beneficiarios.

En función de estas consideraciones y del interés de relevar información sobre cambios en actitudes y opiniones, la evaluación de impacto del PANES consideró un conjunto amplio de desempeños (cuadro 5).

Cuadro 5. Dimensiones y variables consideradas en la evaluación de impacto.

Dimensión	Variable
Desempeño escolar (6-17)	Tasas de asistencia escolar
Estado de salud, cuidados médicos y fecundidad	Estado de salud autopercebido
	Consultas médicas
	Consultas odontológicas
	Vacunaciones al día
	Peso al nacer
	Controles prenatales
	Semanas de gestación
	Fecundidad e intervalos intergenésicos
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
Inserción laboral niños y jóvenes	Porcentaje de niños que trabajan Porcentaje de jóvenes que trabajan
	Hacinamiento
Condiciones habitacionales y acceso a bienes durables	Condiciones estructurales de la vivienda Acceso a bienes durables Reparaciones y ampliaciones de la vivienda
	Índice combinado de conocimiento de derechos civiles
Conocimiento de derechos	Índice combinado de conocimiento de derechos laborales Índice combinado de conocimiento de derechos penales
	Índice combinado de acciones de participación
Participación ciudadana	Porcentaje de personas que realizó alguna acción participativa
	Situación actual del hogar
	Situación futura del hogar
Opiniones sobre la situación del país y sobre el PANES	Situación actual del país Situación futura del país Gobierno actual en relación al anterior Focalización del PANES Características de la transferencia
	Gastos en alimentos
	Gastos en ropa para los niños
Toma de decisiones en el hogar	Gastos importantes en la vivienda Trabajo de la pareja Trabajo de los niños

Estrategia de evaluación

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), puntaje utilizado para seleccionar a los participantes (véase capítulo 1).

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 difícil 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 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 datos en la distribución en la cercanía del punto de corte.

Para que sea posible aplicar este método se requiere que las variables de respuesta en ausencia del tratamiento no presenten una discontinuidad en la cercanía del punto de corte. La principal desventaja del método 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.

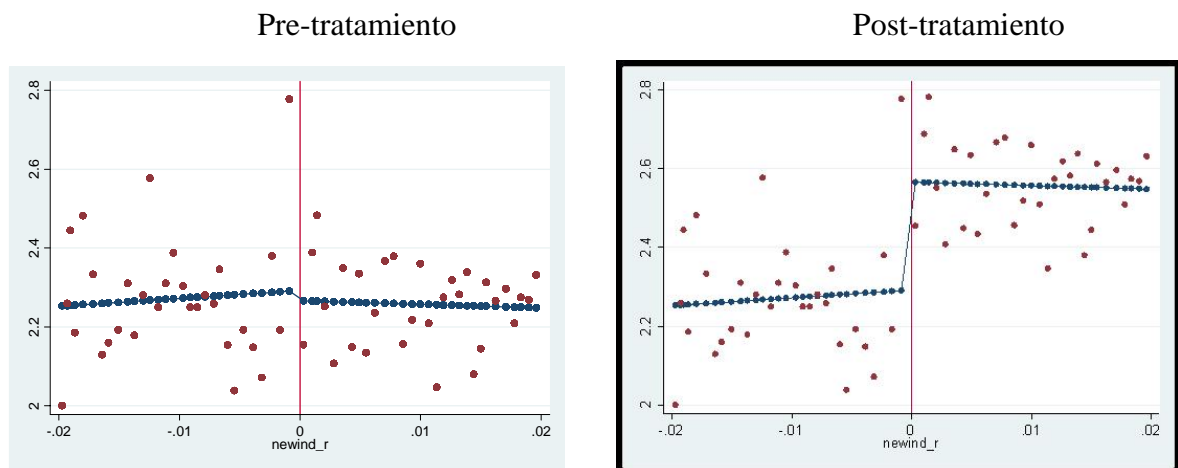
Para implementar la estrategia de diseño discontinuo, el Instituto de Estadística seleccionó una muestra de hogares en el entorno del puntaje de corte determinante de la selección para el programa. A esos hogares se les aplicó una encuesta que recoge información sobre las distintas dimensiones a evaluar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

La gráfica 2 ilustra la lógica de esta estrategia de identificación. 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. 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 mayor a 0 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 2. Método de evaluación de impacto por diseño discontinuo



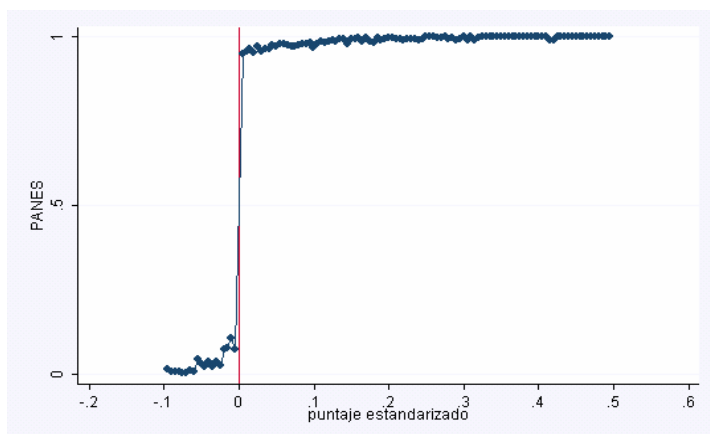
En las evaluaciones basadas en diseño discontinuo se intenta analizar si existe ese salto o discontinuidad en la variable de resultados, tanto a través del análisis gráfico como utilizando métodos econométricos. Para ilustrar acerca de las estimaciones econométricas realizadas, denominemos S_i al puntaje 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 monótona 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 3).

Gráfica 3. Elegibilidad y participación en el PANES



La información utilizada en la evaluación de impacto del PANES proviene del registro administrativo del PANES, de las encuestas de seguimiento realizadas por el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, de los registros administrativos del BPS, de los registros de nacimientos del Ministerio de Salud

Pública, del SIP y de los registros administrativos de la Administración Nacional de Enseñanza Pública.

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, cuando el PANES ya había culminado.

Como se mencionó, 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 tomaron observaciones en un entorno del $[-0.02;0.02]$ (o sea con probabilidad de ser identificados como pobres con respecto al punto de corte 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.

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 tendrían que 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 Digital.

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. En la primera ola, 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).

Cuadro 6. Sustitución de hogares de la muestra original

	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. Se concluye 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).

Cuadro 7. Número de casos en primera y segunda encuesta de seguimiento según grupo

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

Los resultados de la evaluación de impacto

El cuadro 8 resume los principales resultados de las evaluaciones de impacto realizadas. En materia de asistencia a centros educativos, el PANES no parece haber tenido o impactos sobre la población beneficiaria. Esta evidencia surge de las encuestas de seguimiento realizadas. La ausencia de resultados en esta dimensión puede deberse tanto a la universalización de la enseñanza primaria en Uruguay, a la magnitud del

beneficio recibido en relación al ingreso, a la relevancia de otros determinantes en la probabilidad de asistencia así como al hecho de que no se controlaron las contraprestaciones. En futuras investigaciones se analizará con mayor profundidad la asistencia a enseñanza secundaria en base a datos de los registros administrativos de ANEP. Tampoco se registran efectos en materia de trabajo infantil y adolescente fuera del hogar.

Cuadro 8 Efectos del PANES sobre distintas dimensiones del bienestar y opiniones

Dimensión	Primera ola	Segunda ola	Registros BPS	Registros MSP
Educación y salud				
Asistencia al sistema educativo (preescolar, primaria, ens. media)	Sin efecto	Sin efecto		
Vacunaciones	Sin efecto	No se incluyó		
Controles médicos en adultos	Sin efecto	No se incluyó		
Controles médicos en adolescentes	Sin efecto	No se incluyó		
Controles médicos en niños de 0 a 4	+	No se incluyó		
Controles odontológicos -hombres	Sin efecto	No se incluyó		
Controles odontológicos-mujeres	+	No se incluyó		
Peso al nacer				+
Bajo peso al nacer (<2500 g)				+
Semanas de gestación				Sin efecto
Controles prenatales				Sin efecto
Ingreso y trabajo				
Ingreso del hogar	-	Sin efecto	-	
Ingreso laboral hombres				
Ingreso laboral mujeres			-	
Oferta laboral de adultos	Sin efecto	Sin efecto	-	
Trabajo infantil	Sin efecto	Sin efecto		
Formalidad laboral	-	Sin efecto	-	

Vivienda y bienes durables

Condiciones de la vivienda (material de pisos, techos paredes)	No se	Sin efecto
Reparaciones en la vivienda	incluyó	+
Hacinamiento	Sin efecto	Sin efecto
Acceso a bienes durables	Sin efecto	Sin efecto

Capital social

Conocimiento de derechos	Sin efecto	Sin efecto
Participación social	Sin efecto	Sin efecto
Confianza interpersonal	No se incluyó	Sin efecto
Toma de decisiones en el hogar	Sin efecto	No se incluyó

Actitudes y opiniones

Situación de su hogar y del país	+	+
Apoyo al gobierno	+	+
Confianza en el Presidente	No se incluyó	+
Confianza en MIDES	No se incluyó	+
Confianza en instituciones varias	+	+
Opinión del PANES	+	+
Percepción de movilidad social futura	No se incluyó	Sin efecto
Opinión sobre aspectos vinculados con el género	No se incluyó	Sin efecto

En términos de salud, se encontraron efectos positivos sobre la realización de consultas médicas en niños de 0 a 4 años, el peso al nacer de los recién nacidos y la realización de consultas odontológicas en el caso de las mujeres mayores de 18 años.

En relación al peso al nacer, se registra una reducción de la incidencia del bajo peso al nacer que varía entre el 10 y el 20%, dependiendo de la forma de estimación y un aumento de 10 a 20 gramos en el peso de los recién nacidos. No se encontraron efectos significativos en las semanas de gestación ni en los controles prenatales. Estos desempeños se investigaron en Amarante et al (2010) en base al análisis de los datos del

registro administrativo del PANES, los registros de nacimientos del Ministerio de Salud Pública, el Sistema de Información Perinatal y la información de ingresos del BPS. La unión de estas bases de datos mediante los registros de cédulas de identidad de las mujeres, permitió explorar también algunos canales explicativos de los resultados obtenidos. Ellos sugerirían un efecto de la transferencia per sé, al descartarse cambios en los controles prenatales, en las semanas de gestación, en los niveles de fecundidad así como cambios en la actividad laboral durante el embarazo.

En el caso de los niños menores de 5 años, el efecto encontrado proviene de la primer encuesta de seguimiento indica que la probabilidad de realizarse un control de salud fue un 27% superior como resultado de la participación en el programa. No se encontraron diferencias en las consultas médicas realizadas por causas vinculadas a la morbilidad de los niños, lo cual indicaría que no había diferencias en condiciones de salud y que, por lo tanto, esto no afectaría los resultados sobre controles periódicos. 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.

También se encontraron efectos significativos en relación a los controles dentales realizados por las mujeres adultas: el pasaje por el programa aumentaría un 6.5% la probabilidad de realizar este tipo de consultas odontológicas, mientras que no existirían efectos en arreglos u otras consultas. 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. No se detectaron efectos para los hombres jóvenes y adultos ni tampoco en los niños pequeños.

La participación en el PANES parece haber tenido un efecto negativo sobre el ingreso de los hogares en la primera ola, reduciéndolo entre un 20 y un 25% pero se desvanece al culminar el programa. El resultado obtenido en la primera ola no resulta consistente con hecho de que a nivel agregado, en la encuesta de seguimiento 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.

Cabe resaltar que en el caso de los desempeños analizados con las encuestas de seguimiento, el tamaño muestral fue escaso en aquellas variables de poca ocurrencia, lo

cual requirió complementar la información con otras fuentes disponibles. Este problema se pone especialmente de relieve en el caso de las variables vinculadas al mercado laboral y explicaría la contradicción entre los resultados obtenidos en relación a la participación laboral y la formalidad basados puramente en las encuestas de seguimiento con los que surgen del trabajo combinado de la totalidad del registro administrativo del PANES con los registros del BPS (Cuadro 8).

Del trabajo con las encuestas de seguimiento, no se detectan impactos del programa sobre los indicadores del mercado de trabajo, salvo débiles signos de aumento de la ocupación en el segundo período. Mientras tanto, en las dos encuestas de seguimiento se detecta un efecto débil y de signo negativo sobre la probabilidad de ser ocupado formal. Esto puede resultar de que el tamaño muestral no es suficiente para detectar estos efectos debido al bajo número de trabajadores formales presente en la población PANES. Sin embargo, este surge con mayor precisión al trabajar con la información proveniente de los registros administrativos del PANES y del BPS. En estos se encuentra información detallada sobre entradas y salidas al empleo formal, ingresos laborales formales en los períodos de cotización y prestaciones. En Amarante et al (2011) se trabajó con mayor profundidad en estos aspectos, explorados inicialmente en Amarante et al (2009), donde ya se habían encontrado indicios de cambios en los niveles de cotización asociados a la pertenencia al PANES, más agudos en el caso de los hombres jóvenes residentes en el interior del país. En este nuevo análisis se encuentran fuertes indicios de que la participación en el PANES habría inducido a una menor probabilidad de cotización a la seguridad social y traería aparejada una reducción de los ingresos mensuales del trabajo formal del orden de 200 pesos en el caso de los hombres y 50 en el caso de las mujeres. Dado que no se encuentran cambios en los salarios por hora, las reducciones en el ingreso laboral provendrían de cambios en los niveles de formalización. Sin embargo, los datos del BPS no permiten elucidar en qué medida esto se debe a cambios en la oferta laboral o cambios en los niveles de formalización de las personas. Los resultados provenientes de las encuestas de seguimiento parecerían sugerir que se trata de cambios en el nivel de formalización. Este efecto no buscado sobre la formalización resulta consistente con el hecho de que los ingresos de los hogares eran cotejados con los registros del BPS y aquellos que superaban un umbral de ingresos previamente establecido eran removidos del plan. Gasparini et al. (2007) encontraron resultados similares para el plan Jefas y Jefes en Argentina. Este hallazgo debería ser útil para el diseño del actual programa de Asignaciones Familiares-Plan de

Equidad, dado que podría generar incentivos similares. A esos efectos, quizá sea de importancia no eliminar a los hogares del nuevo sistema en forma casi automática cuando superen un posible umbral de ingresos, sino tener una mayor flexibilidad, ya sea en función de los plazos o de los montos de ingreso. El caso de Bolsa Familia de Brasil presenta un ejemplo interesante en este sentido, pues al ingresar, se asegura a los hogares la recepción del beneficio durante dos años, independientemente de la evolución de sus ingresos en ese período.

En relación a las condiciones habitacionales, el análisis realizado a partir de las encuestas de seguimiento no registra impactos sobre las condiciones habitacionales de los hogares cubiertos. Estas se analizaron a partir del material de paredes, pisos y techos. Tampoco se registraron efectos positivos en la acumulación de electrodomésticos y otros bienes durables. Sin embargo, 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. Específicamente se encontró que la recepción del PANES generó un aumento del 15% en la probabilidad de realizar mejoras en la vivienda y un aumento del orden del 10% en la construcción de piezas nuevas. Sin embargo, este aumento en la disponibilidad de piezas no generó cambios observables en el hacinamiento.

El PANES persiguió explícitamente cambios en la inserción social y el conocimiento de derechos de sus beneficiarios, por lo cual en ambas encuestas de seguimiento se incluyeron preguntas para captar estos aspectos. En el caso de los derechos, se presentó a los encuestados un conjunto de afirmaciones sobre derechos laborales, civiles y penales, a los cuales debían contestar si éstos eran verdaderos o falsos.

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, donde los efectos son del orden del 30%. Este resultado, que surge de las dos encuestas de seguimiento, debe ser tomado con cautela, ya que podría ser el resultado de que las personas con mayores conocimientos de derechos participaron en estos programas. El reducido despliegue de estos componentes en relación con el total de beneficiarios del PANES explica la falta de efectos a nivel agregado.

Tampoco se encontraron efectos del PANES en relación con la participación ciudadana o la participación en diversas organizaciones ni sobre diversos aspectos indicativos de la inserción de los encuestados en la sociedad (credencial, pasaporte, etc.).

En relación con la toma de 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. Lamentablemente no fue posible disponer de datos de consumo y gasto, los que hubiesen permitido ahondar en estos aspectos.

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 al momento de realizarse las encuestas de seguimiento. Los hogares beneficiarios del PANES evalúan más positivamente la gestión de este gobierno en relación al anterior y es mayor su confianza en el Presidente y en el MIDES. Estos efectos podrían 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. En Manacorda et al (2011) se analizan estos aspectos con mayor profundidad. Allí se encuentra que, en promedio, los beneficiarios del PANES apoyan entre un 10 y un 13% al gobierno que el grupo de control, tanto en la primera encuesta de seguimiento como en la segunda, cuando el programa ya había terminado. Se descarta la hipótesis de que la diferencia se deba a disconformidad del grupo de control en base a un análisis comparativo con los datos del Latinobarómetro, que contiene preguntas similares para el conjunto de la población, pues al predecirse los niveles de apoyo al gobierno en función de un conjunto de características socioeconómicas, los valores para los controles son similares a los obtenidos en las encuestas de seguimiento.

Por último, el cuestionario incluyó cuatro preguntas de opinión sobre el PANES que referían al acuerdo o desacuerdo con las siguientes expresiones: a) hay gente que cobra el panes que no lo necesita; b) se debería cobrar menos para que más gente cobre; c) se

debería cobrar menos y entregar más alimentos y d) hay gente que necesita el panes y no lo cobra. En las afirmaciones a), b) y d) no se detectaron diferencias entre tratados y controles. En relación al punto c), 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 (entre 19 y 25%). Este aspecto debería abordarse con mayor profundidad en futuras investigaciones.

Comentarios finales

El PANES dio un importante impulso a la transformación del sistema protección social uruguayo, debido a que su implementación puso de manifiesto importantes carencias, permitió coordinar esfuerzos entre instituciones diversas y expandió significativamente el alcance del sistema de prestaciones entre la población de menores recursos. El mecanismo de ingreso de beneficiarios llevó a generar sistemas de información de mejor calidad que los existentes hasta el momento. El programa contribuyó sustancialmente a la reducción de la indigencia pero no de la pobreza de ingresos debido a su fuerte focalización. Cuatro de cada cinco hogares incluidos en el PANES no estaban en condiciones en 2006 de ser autosuficientes aún cuando todos sus miembros trabajasen la jornada completa, lo cual plantea nuevos desafíos e indica que los plazos de este tipo de intervenciones deben ser prolongados.

En términos de los objetivos planteados y su impacto, se detectó 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.

Para los investigadores involucrados, el análisis del PANES en los diversos aspectos mencionados en este capítulo significó un aprendizaje muy importante en términos de trabajo con un amplio conjunto de bases de datos así como la familiarización con técnicas de análisis poco utilizadas en el país hasta el momento. No puede dejar de desconocerse, que también significó una reorientación y redefinición de las agendas de investigación de los académicos involucrados.