

**Convenio Ministerio de Desarrollo Social - UDELAR**

**Perfil socioeconómico de la población incluida en  
el PANES  
Informe final**

Investigadores:

**Verónica Amarante, Rodrigo Ceni, Manuel Flores y Andrea Vigorito (coord.)**

Colaboradores:

**Gabriel Burdín, Gioia de Melo y Gonzalo Salas**

**Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración**

Introducción .....	3
I. Cobertura y focalización del PANES.....	4
I.1 Eficiencia horizontal y vertical .....	4
I.2 Postulación al PANES y superposición de los criterios de ingresos e ICC.....	5
I.3 Acceso al PANES, pobreza, indigencia y distribución del ingreso.....	7
II. Características generales de la población beneficiaria.....	9
II.1 Atención de salud .....	15
II.2 Nivel educativo .....	16
II.3 Inserción laboral .....	20
III. Características de la vivienda, acceso a servicios públicos y a bienes durables.....	23
III.1 Condiciones habitacionales.....	23
III.2 Acceso a redes de agua, saneamiento y electricidad .....	29
III.3 Disponibilidad de bienes durables en el hogar.....	31
IV. Ingresos .....	31
V. Una estimación de las potencialidades de los hogares del PANES para generar ingresos ..	35
VI. Comentarios finales .....	38
Referencias bibliográficas .....	40
Anexo. Información sobre materiales de la vivienda (relevamiento del PANES y ENHA) .....	41

## Introducción

En este informe se presenta un perfil comparativo de las características socioeconómicas de la población incluida en el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) en relación a tres grupos poblacionales: los hogares que solicitaron ingreso al plan, los hogares que conforman la población objetivo (primer quintil de hogares bajo la línea de pobreza) y los hogares pertenecientes al quintil de menor ingreso per cápita en áreas urbanas. A tales efectos, se analiza información proveniente del registro administrativo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), relevada por el Instituto Nacional de Estadística (INE).<sup>1</sup>

Se utilizó información de las ECH correspondiente a 2005 y al primer semestre de 2006. El registro administrativo del MIDES utilizado en este estudio incluye 131.354 hogares que postularon al PANES, de los cuales 76.988 reciben el ingreso ciudadano.<sup>2</sup>

La comparación entre ambas fuentes de datos no está exenta de dificultades. En primer lugar, la calidad de la información relevada difiere tanto debido a sus respectivos cometidos, como al tiempo dedicado al entrenamiento de los encuestadores y a la supervisión y crítica del trabajo de campo. Por ejemplo, el registro administrativo del PANES presenta proporciones elevadas de no respuesta en algunas secciones, especialmente en las preguntas referidas a participación laboral. En segundo lugar, las ECH previas a 2006 podrían ser poco precisas para caracterizar al primer quintil de hogares pobres, en virtud del bajo número de casos. En tercer lugar, la información proveniente de los registros administrativos puede ser de peor calidad debido a que quienes responden buscan ser beneficiarios del PANES. A pesar de estas debilidades, el presente análisis es informativo y además resulta novedoso en Uruguay, donde no se han realizado previamente comparaciones de datos de encuestas de hogares y registros administrativos.

El informe se organiza de la siguiente manera. En la sección I se analiza la cobertura y focalización del PANES en base a información proveniente de la encuesta de hogares de 2006. En las secciones siguientes se presenta un perfil detallado de los beneficiarios del plan, considerando tanto sus características personales (II) como las de sus hogares y viviendas (III), y sus ingresos (IV). Para ello, se realizan comparaciones entre los postulantes al plan, los beneficiarios, el primer quintil de la población en situación de pobreza ya que ésta fue la población definida como objetivo del plan, y el primer quintil de la población.<sup>3</sup> En la sección V se presenta un ejercicio de simulación, a los efectos de ilustrar sobre las posibilidades de superación de la situación de pobreza de la población beneficiaria del plan. El ejercicio consiste en suponer que los adultos participantes en el plan consiguen insertarse en el mercado de trabajo, recibiendo un salario de mercado acorde con sus calificaciones, en base a distintos supuestos de vulnerabilidad al desempleo. Finalmente, en la sección VI se presentan los comentarios finales.

---

<sup>1</sup> La metodología y cuestionarios de las Encuestas Continuas de Hogares pueden consultarse en [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)

<sup>2</sup> La base de datos utilizada corresponde a febrero de 2006.

<sup>3</sup> Estas comparaciones se realizan utilizando la ECH de 2005, ya que los datos de 2006 no estaban disponibles al momento de elaborar esa parte del informe.

## I. Cobertura y focalización del PANES

En esta sección se presenta un análisis de la focalización del plan, entendida como el grado en el que la intervención se dirige hacia los hogares que efectivamente fueron definidos como su población objetivo. La Encuesta Nacional Ampliada de Hogares de 2006 (ENHA) permite realizar este análisis, ya que además de recoger información detallada sobre el ingreso de los hogares, indaga si el hogar es beneficiario del plan. El análisis de focalización que se presenta a continuación se basa en esa fuente de datos.<sup>4</sup>

En la actualidad, el PANES incluye al 10% de la población residente en Uruguay. La Ley 17.869 establece que la población objetivo del PANES consiste en los hogares cuyos ingresos por todo concepto, exceptuándose las asignaciones familiares y prestaciones por invalidez y vejez, no superen los \$1.300 por persona (a precios de marzo de 2005) y presenten carencias críticas en sus condiciones de vida. La presencia de carencias críticas en los hogares se determinó en base a un indicador del bienestar de los hogares (*proxy means test*).<sup>5</sup> Este indicador, que se denomina Índice de Carencias Críticas (ICC), permite aproximar el nivel de bienestar del hogar mediante variables que sean de difícil manipulación por parte del postulante, y que no estén tan sujetas a variaciones cíclicas como el ingreso.<sup>6</sup>

### I.1 Eficiencia horizontal y vertical

Una primera aproximación al estudio de la focalización del plan consiste en determinar en qué medida la población objetivo fue incluida en el plan y el grado en que los beneficiarios del plan cumplen con las condiciones de elegibilidad establecidas.

Estos dos aspectos, usualmente considerados en los estudios de focalización, se denominan eficiencia horizontal y eficiencia vertical (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.<sup>7</sup> 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.

Debe advertirse que el análisis realizado presenta limitaciones metodológicas. Por un lado, el ingreso reportado 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 de meses y pueden haber modificado algunas de las dimensiones de su calidad de vida consideradas en el índice.<sup>8</sup> Por otro lado, en el caso de los

---

<sup>4</sup> En Arim *et al* (2006) se evalúa la capacidad de la ENHA de captar esta prestación, y se concluye que este relevamiento capta aproximadamente 68% de los beneficiarios. Esto indica que constituye una buena fuente de información para analizar el plan.

<sup>5</sup> En Coady *et al* (2004) se presenta una revisión de las metodologías y la efectividad de los mecanismos de focalización utilizados en programas de transferencias de ingresos en un amplio conjunto de países.

<sup>6</sup> Los detalles sobre la elaboración de este índice pueden consultarse en el Informe sobre la Metodología para la selección de participantes en el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, Convenio Universidad de la República - Ministerio de Desarrollo Social.

<sup>7</sup> Así, la eficiencia horizontal refleja el nivel de cobertura de la población objetivo, mientras que la eficiencia vertical refleja en qué medida la prestación alcanza a personas que no son elegibles.

<sup>8</sup> También podría estar operando algún tipo de sub-declaración de ingresos, ya que los hogares conocen las condiciones de elegibilidad para el plan.

hogares que reciben el PANES, se está suponiendo implícitamente 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 suponer, 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 y carencias críticas), el PANES llega a la mitad de la población objetivo (50.8%). Con respecto a la eficiencia vertical, 57.3% 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).<sup>9</sup> Al restringirnos a los hogares que solicitaron el beneficio se obtienen indicadores de eficiencia considerablemente superiores, pues la eficiencia horizontal aumenta a 63%. En el apartado siguiente se analizan algunas características de las postulaciones al PANES.

## **I.2 Postulación al PANES y superposición de los criterios de ingresos e ICC**

Una primera característica llamativa de la distribución de los postulantes y beneficiarios del PANES consiste en que ambos grupos se concentran en el Interior del país (cuadro 1). Si bien según la ECH, la población objetivo del PANES también se sitúa predominantemente en el interior del país (53.3%), el sesgo es notoriamente menor.

Aunque este vuelco del plan hacia el interior del país puede tener diversas causas, es posible realizar algunas apreciaciones en base al análisis de las ECH. En primer lugar, debe tenerse presente que la distribución de la población objetivo observada en base a la ECH 2005 es representativa de las localidades de más de 5.000 habitantes, lo cual conduce a sobrestimar el peso de Montevideo, si las condiciones de vida fuesen similares (o peores) en el grupo excluido. Al mismo tiempo, todas las estimaciones del primer quintil de hogares bajo la línea de pobreza se realizan para áreas de más de 5000 habitantes, dado que no se dispone de líneas de pobreza comparables para áreas urbanas pequeñas y para áreas rurales. Este criterio también conlleva una sobre representación de Montevideo en el total de la población objetivo.

Por esa razón, en el cuadro 1 se incluyen estimaciones de las distribuciones de potenciales beneficiarios en base a los umbrales de ingreso e ICC utilizados por el MIDES para el total del país con la ENHA 2006. En todos los casos, se observa que la representación del interior debería ser notoriamente mayor a la que surge del análisis del primer quintil de hogares bajo la LP 2002 para áreas urbanas mayores. La consideración del ingreso conduce a una mayor representación del interior entre los protagonistas del plan (28.9%) que la que surgiría de la distribución de la población objetivo, aspecto que se ve reforzado por el uso del ICC. Esto indicaría que la distribución de postulantes y beneficiarios en las zonas consideradas se acerca a la esperada.

---

<sup>9</sup> 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.

Cuadro 1. Postulantes al PANES y distribución de beneficiarios por área geográfica (total del país).

Grupo	Total país	Montevideo	Interior
a) Hogares incluidos en el registro administrativo del MIDES			
Hogares postulantes	131.354	34.888	96.466
Hogares beneficiarios	76.988	19.138	57.850
Personas beneficiarias	337.233	88.067	23.287
Tasa de aprobación (% de hogares)	58,6	54,9	60,0
Distribución de hogares postulantes	100,0	26,6	73,4
Distribución de beneficiarios	100,0	24,9	75,1
b) Información de la ENHA 2006			
Hogares pertenecientes a la Población objetivo (primer quintil de hogares bajo la LP 2002)	100,0	46,7	53,3
Hogares que cumplen con los dos requisitos de ingreso al PANES	100,0	21,3	78,7
Hogares que cumplen con el umbral de ingreso establecido en el PANES	100,0	28,9	71,1
Hogares que cumplen con el puntaje del ICC del ICC requerido para ingresar al PANES	100,0	16,7	83,3

Fuente: elaborado en base a datos del registro administrativo del MIDES y a la ENHA del INE

Es pertinente recordar que la estrategia de postulación al plan fue mixta. Por un lado, los hogares que deseaban solicitar ingreso al PANES se presentaban ante las dependencias habilitadas para la inscripción. Por otro lado el MIDES concurrió a algunas zonas críticas, en todo el país, y visitó a los hogares para que se inscribieran en el plan. Por lo tanto, una parte de los errores de focalización puede deberse a que hogares pertenecientes a la población objetivo no solicitaron su inscripción al PANES, lo cual podría indicar una debilidad en la estrategia de implementación de la intervención.

El 80.5% de los hogares que cumple con los dos requisitos establecidos por la ley pidió ingreso al plan (cuadro 2). El ICC clasifica como elegible al 69.4% de los hogares con ingresos menores que el umbral legal, y a 5.6% de aquellos con ingresos superiores al umbral legal. Por otro lado, de la población elegible de acuerdo al ICC, 46% cumple el requisito establecido por el ingreso. Estos resultados sugieren un funcionamiento relativamente adecuado del instrumento de focalización.

Cuadro 2. Superposición entre el criterio de ICC y el umbral de ingresos establecido en el PANES

Estructura	ICC			Total
	Población elegible	Población no elegible	Total	
Ingreso	Población elegible	69,4	30,6	100,0
	Población no elegible	5,6	94,4	100,0
	Total	9,7	90,3	100,0
Distribución	ICC			Total
	Población elegible	Población no elegible	Total	
Ingreso	Población elegible	45,9	2,2	6,4
	Población no elegible	54,1	97,8	93,6
	Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaborado en base a ENHA (2006)

### I.3 Acceso al PANES, pobreza, indigencia y distribución del ingreso

Para terminar este análisis se consideró el acceso al plan por quintiles de ingreso y condición de pobreza e indigencia de los hogares. Por un lado, se analizó la ubicación de los beneficiarios del PANES en la distribución del ingreso en base a la información de la ENHA (cuadro 3). Se construyeron quintiles de ingreso per cápita del hogar con valor locativo para las localidades de 5000 y más habitantes, y sin valor locativo para el total del país, excluyendo el ingreso ciudadano. Se detecta una alta concentración de los beneficiarios del PANES en el primer quintil de ingresos: 80% de los hogares que pertenecen al PANES se ubica en el primer quintil para el total del país y 83% en el interior.

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.<sup>10</sup>

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

Quintil	Localidades de más de 5000 habitantes		Total país (sin valor locativo)	
	Postulantes	Beneficiarios	Postulantes	Beneficiarios
1	57,6	83,3	57,1	80,4
2	27,3	13,2	27,8	15,4
3	11,1	2,7	10,8	3,1
4	3,2	0,6	3,6	0,9
5	0,8	0,3	0,7	0,3
	100	100	100	100

Fuente: elaborado en base a ENHA (2006)

Entre los hogares indigentes que solicitaron ingresar al PANES, la eficiencia horizontal aumenta a 63%, y entre los pobres a 43% (Cuadro 4). De los hogares beneficiarios, 33% son indigentes y 89% están en situación de pobreza. De acuerdo a la ENHA 2006, 84,5% de los hogares indigentes solicitó la prestación, mientras que entre la población pobre esta cifra asciende a 54%.

<sup>10</sup> Para realizar estas comparaciones sería útil considerar también el tamaño relativo de los programas en términos de costos, para introducir consideraciones de eficiencia, ya que los programas de gran tamaño tienen mayores probabilidades de llegar a los hogares de menores ingresos.

Cuadro 4 Análisis de eficiencia del PANES por condición de pobreza e indigencia de los hogares. Localidades de más de 5000 habitantes. 2006

	Eficiencia horizontal	Eficiencia vertical
<b>Total de hogares</b>		
Indigencia	53,4	32,7
Pobreza	23,3	89,1
<b>Hogares postulantes</b>		
Indigencia	63,2	
Pobreza	43,2	

Fuente: elaborado en base a la ENHA (2006)

En relación a la cobertura, se encontró que el 30% de los hogares del primer quintil recibe la prestación por ingreso ciudadano y 33% en el caso del interior urbano (cuadro 5).<sup>11</sup> Si se considera la población postulante, la cobertura alcanza casi a la mitad de los hogares del primer quintil en las áreas geográficas consideradas. El 53.4% de los hogares indigentes y el 23.3% de los hogares pobres recibe el ingreso ciudadano (cuadro 5).

Cuadro 5 Porcentaje de hogares que recibe el ingreso ciudadano por quintil de ingreso. 2006

Quintil	Localidades de más de 5000 habitantes		Total país (sin valor locativo)	
	Postulantes	Todos	Postulantes	Todos
1	49,3	33	47,8	30,4
2	16,5	4,1	18,8	4,7
3	8,2	0,7	9,6	0,8
4	5,9	0,1	8,2	0,2
5	13,2	0,06	12,8	0,1

Fuente: elaborado en base a ENHA (2006)

En síntesis, en esta sección hemos presentado una primera aproximación a la cobertura y focalización del PANES. Se pone de manifiesto que la población atendida por el plan se acerca a su población objetivo. Los distintos indicadores de focalización presentados indican una fuerte concentración de la prestación en los hogares con menores ingresos. Con respecto a la cobertura, se detecta que un porcentaje significativo de la población objetivo no queda incluida en el plan, lo que obedece en parte a errores de focalización, y en parte a que dichos hogares no solicitaron su inclusión en el plan. Las motivaciones de los hogares potencialmente elegibles para no solicitar el ingreso al PANES requieren de un estudio en profundidad. El análisis de la focalización podrá ahondarse cuando se realice la evaluación de impacto del PANES, pues allí se avanzará en la construcción de los escenarios contrafactuales más adecuados.

<sup>11</sup> El análisis por quintil se presenta con fines ilustrativos. Cabe destacar que la población objetivo del plan equivale a aproximadamente 10% de la población total, es decir no coincide con el primer quintil.

## II. Características generales de la población beneficiaria

A lo largo de esta sección y de la siguiente, se compara la población incluida en el PANES con los postulantes, la población perteneciente al primer quintil de la ECH y el primer quintil de la población en situación de pobreza.<sup>12</sup> Este último grupo se define en base al ingreso per cápita del hogar con valor locativo, ponderado por el número de integrantes del hogar y busca aproximar las características de la población en situación de pobreza. El primer quintil de la población en situación de pobreza da cuenta de la población objetivo definida por el plan. De esta manera, se busca analizar no solamente el perfil de los postulantes y beneficiarios del PANES, sino también su similitud con las características de la población carenciada del país.

En primer lugar se analizan las características generales de la población (sexo, edad, distribución regional). A continuación se considera la situación de esta población en lo referente a la atención de la salud (II.1), nivel educativo (II.2) e inserción laboral (II.3).

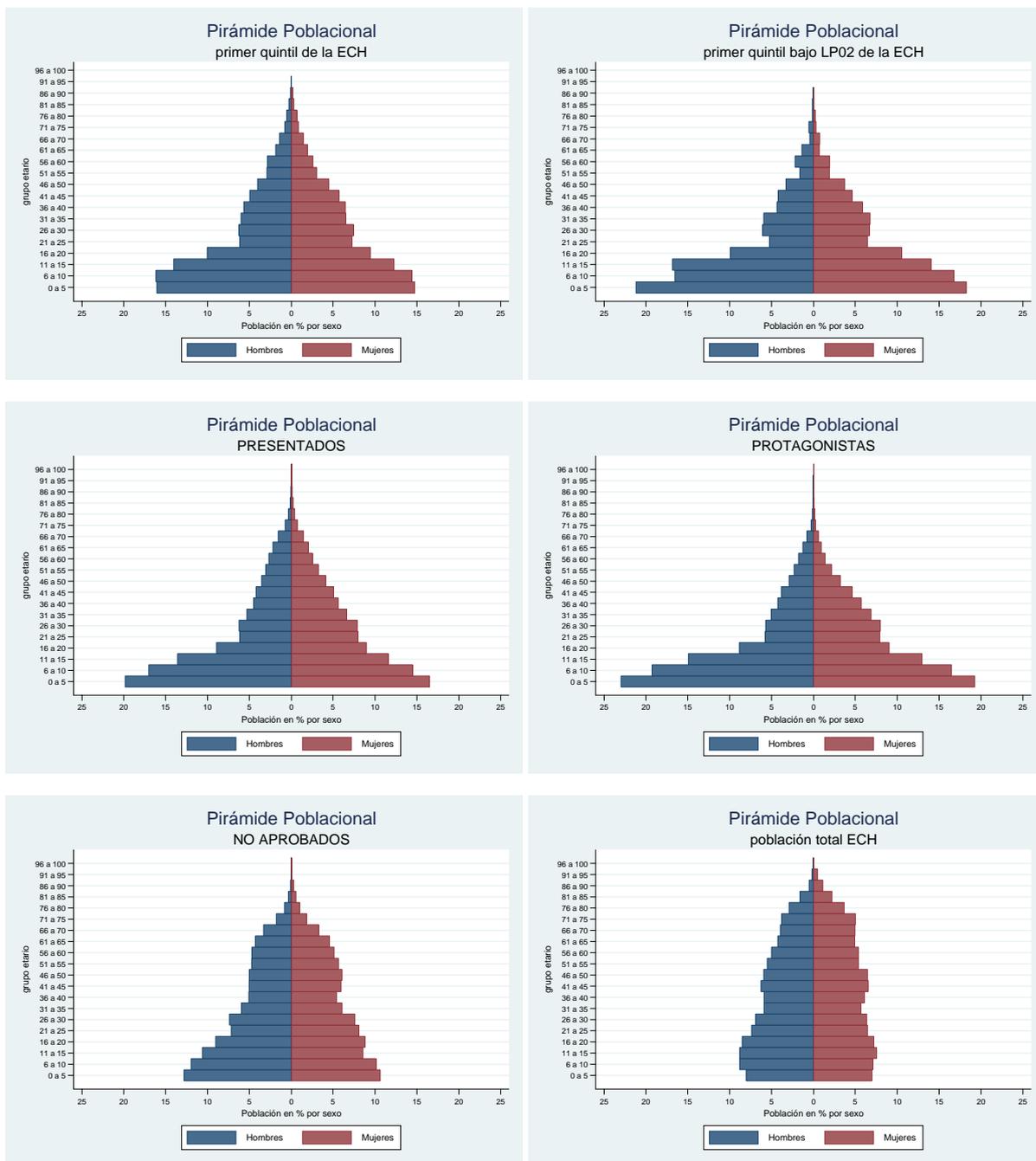
La distribución por sexo es similar entre los cuatro grupos analizados (52% de mujeres). Es pertinente destacar que en el conjunto de la población las mujeres tienen un peso algo mayor al de estos grupos (53.4%), aspecto se discute con mayor detalle más adelante.

Con respecto a la edad, las pirámides poblacionales correspondientes al PANES (presentados, protagonistas y no aprobados) reflejan claramente un sesgo hacia los menores de 16 años (gráfica 1). La población perteneciente al primer quintil de pobreza, y en menor medida la del primer quintil también presenta una distribución piramidal clara por edades. En el grupo de no aprobados así como en la población total, los segmentos más jóvenes pierden representación con respecto a las edades mayores. Mientras que en la población total se detecta una disminución del tamaño de la cohorte de los menores de 6 en relación al grupo de 6 a 10 años, en el primer quintil de hogares pobres y en la población postulante al PANES esto no sucede, lo que sugiere evoluciones diferentes de la fecundidad por estrato socioeconómico, aunque sería necesaria una investigación más profunda para indagar sobre este aspecto.

---

<sup>12</sup> Se utiliza la ECH 2005. Para la definición de pobreza se utilizó como umbral la línea de pobreza propuesta por INE (2002), que se denominará LP02.

Gráfica 1



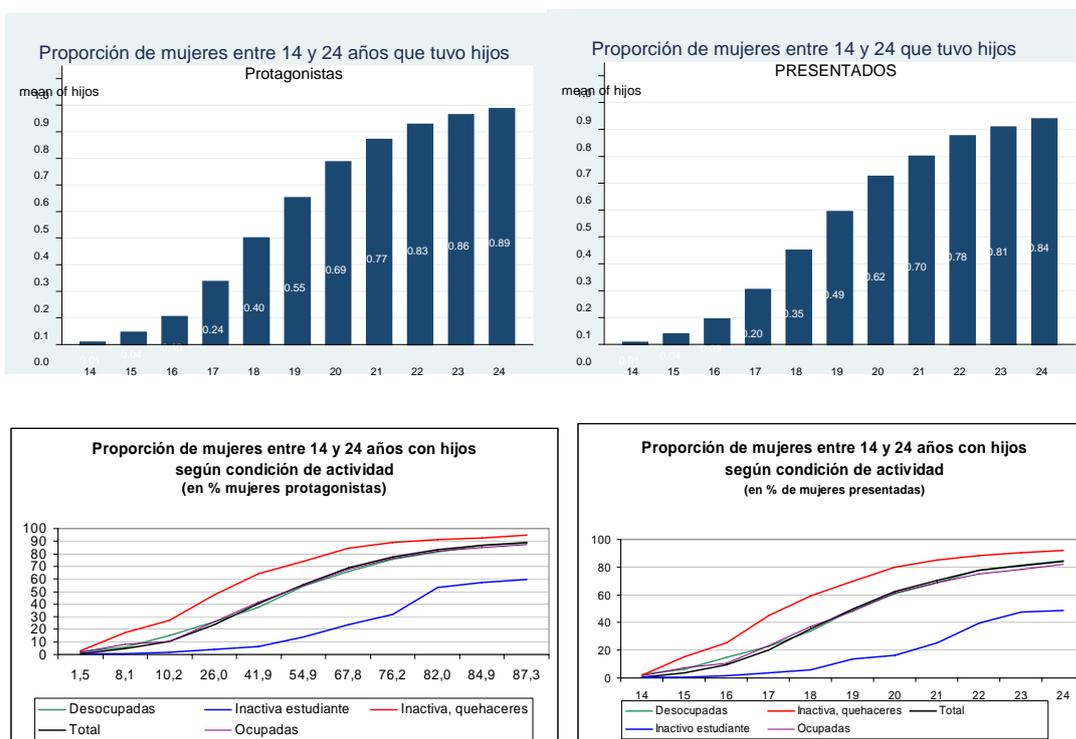
Fuente: elaborado en base a la ECH (2005) y a datos del registro administrativo del MIDES

Aproximadamente la mitad de las personas vive en hogares nucleares, tanto en la población PANES como en los grupos de comparación (gráfica 2). Entre los presentados, esta proporción fue levemente menor a la del primer quintil, aunque el proceso de selección incrementó el peso de este grupo. Los hogares monoparentales tienen una participación notoriamente superior entre los protagonistas y en los presentados que en el primer quintil.

Tanto entre las mujeres jóvenes incluidas en el PANES como en las que pertenecen a hogares postulantes, se observan elevadas proporciones de mujeres con hijos. Más del 50% de las jóvenes de 19 años ha tenido hijos, cifra que asciende a casi el 90% al llegar a los 24 años. Esto contrasta fuertemente con las cifras disponibles para la población total uruguaya, para la cual los valores en 2006 serían 17% y 43% respectivamente (Programa de Población, 2006).

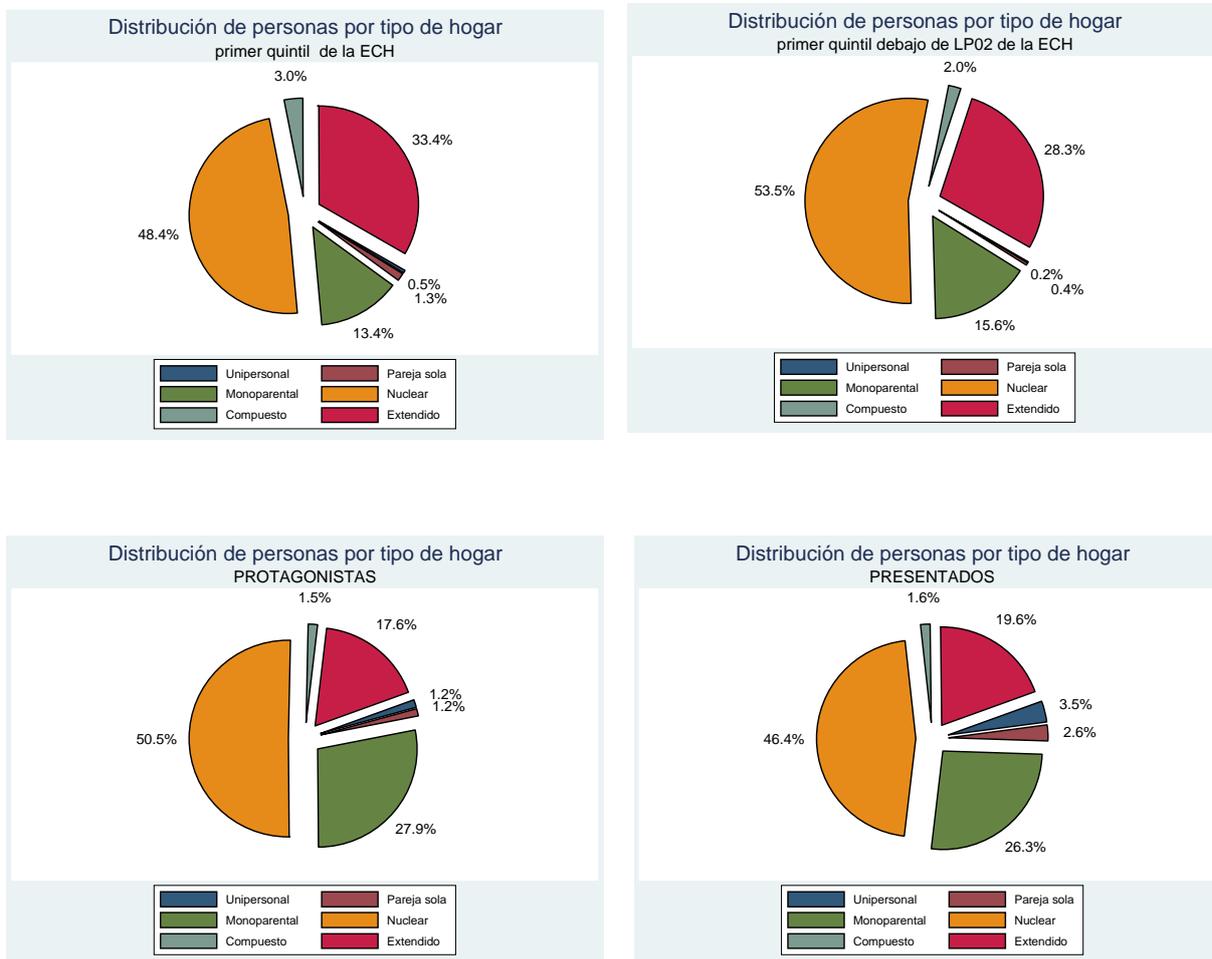
Se observa también que, tanto entre las protagonistas como postulantes, existe una fuerte asociación entre maternidad y permanencia en el sistema educativo, al tiempo que la maternidad se posterga para el final de la adolescencia. Este elemento resulta de interés en el marco de la discusión del rediseño del sistema de Asignaciones Familiares. El análisis de la relación de causalidad entre asistencia escolar, fecundidad e inserción laboral requiere de un estudio específico que trasciende los objetivos de este informe.

Gráfica 2



Aproximadamente la mitad de las personas vive en hogares nucleares, tanto en la población PANES como en los grupos de comparación (gráfica 3). Entre los presentados, esta proporción fue levemente menor a la del primer quintil, aunque el proceso de selección incrementó el peso de este grupo. Los hogares monoparentales tienen una participación notoriamente superior entre los protagonistas y en los presentados que en el primer quintil.

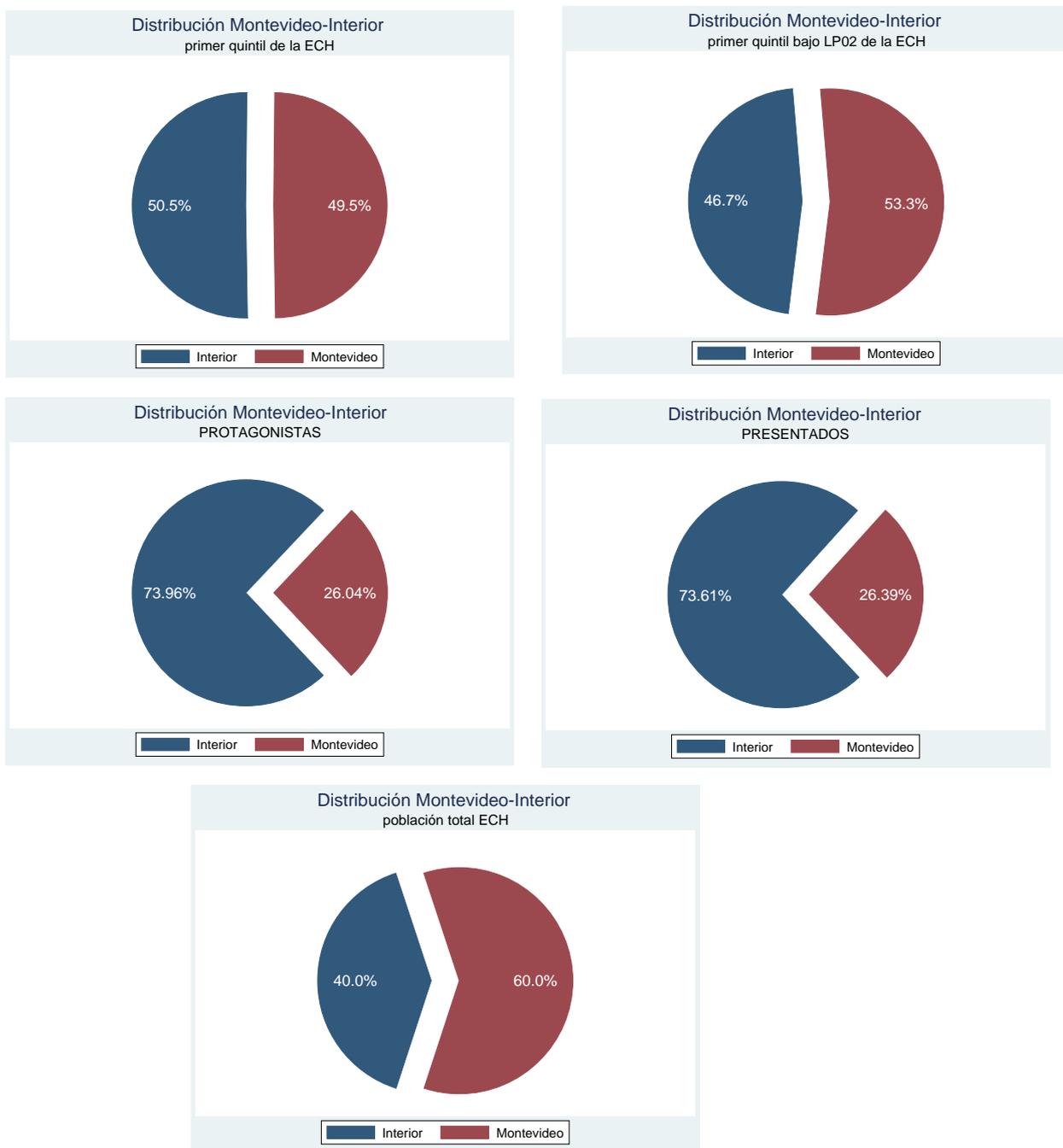
Gráfica 3



Fuente: elaborado en base a la ECH (2005) y a datos del registro administrativo del MIDES

Como se señaló antes, al analizar el lugar de residencia de la población del PANES, se destaca primeramente la fuerte similitud en la distribución geográfica de protagonistas y postulantes al plan, lo que daría cuenta de que no existe un sesgo importante a la hora de la selección ocasionado por la residencia o no en la capital (gráfica 4). Las diferencias con los datos de la ECH radican principalmente en la no inclusión de áreas pequeñas en este relevamiento.

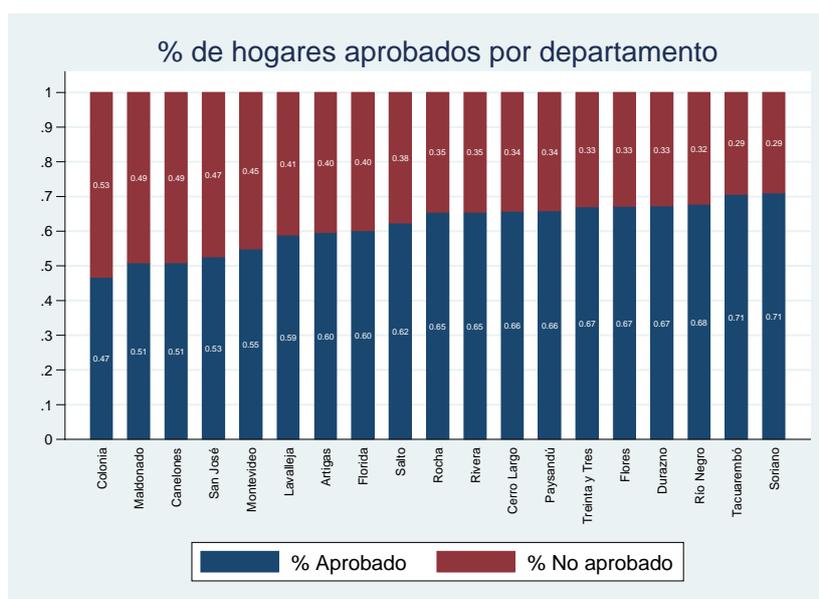
Gráfica 4



Fuente: elaborado en base a la ECH (2005) y a datos del registro administrativo del MIDES

Las tasas de aprobación son considerablemente diferentes por departamento. Soriano y Tacuarembó representan los niveles más altos y Colonia y Maldonado los menores (gráfica 5).

Gráfica 5



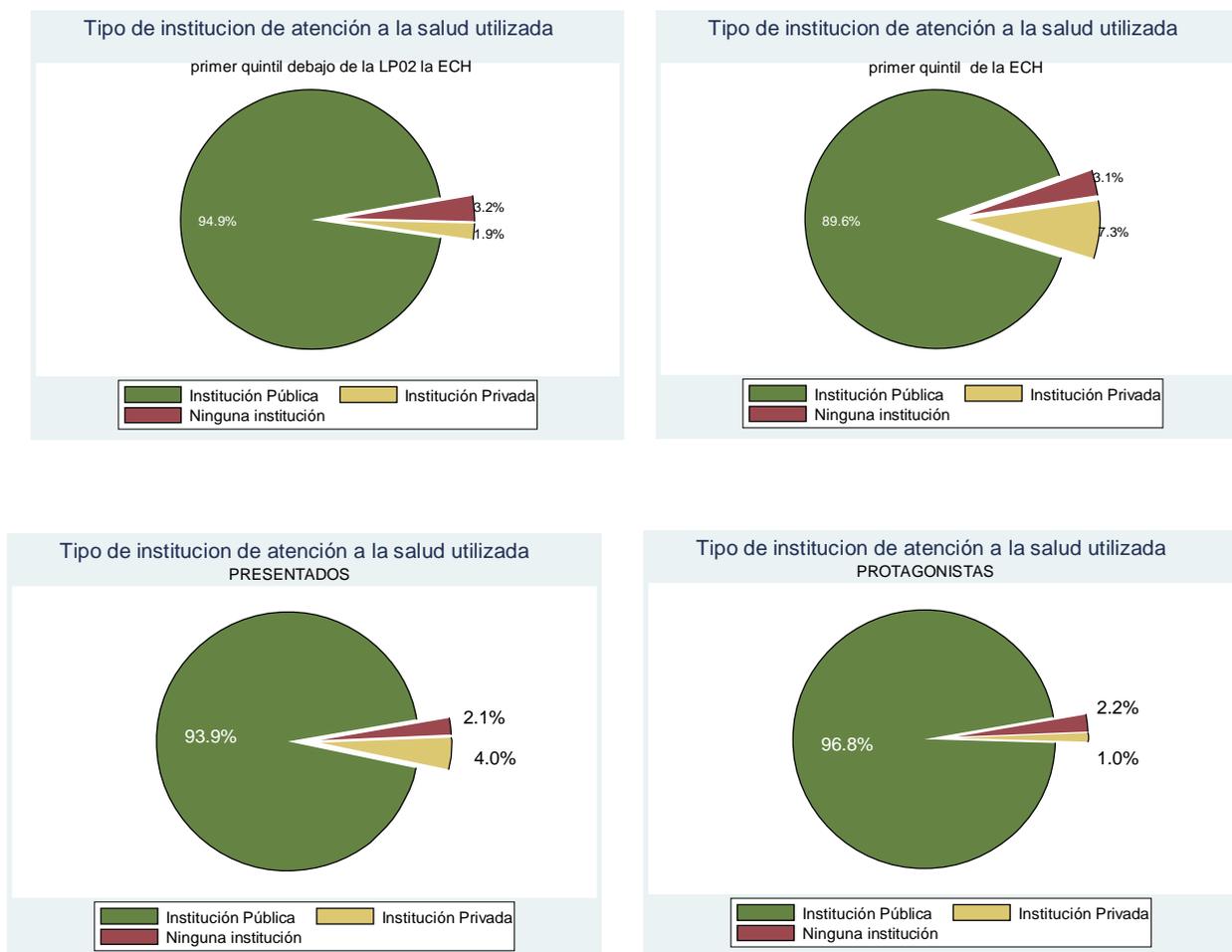
Fuente: elaborado en base a datos del registro administrativo del MIDES

## II.1 Atención de salud

Entre la población postulante al PANES, y más aún entre los protagonistas, la atención de salud se concentra en las instituciones públicas, en mayor medida que lo detectado en la ECH para el primer quintil de población en situación de pobreza (gráfica 6).<sup>13</sup> Casi 97% de la población beneficiaria el PANES atiende su salud en el sector público, mientras algo más de 2% declara no contar con ninguna institución para atender su salud. Cabe señalar que 85% de los beneficiarios del PANES que hacen uso de una sola institución, mientras que 12.9% declara atender su salud en al menos dos instituciones. En su gran mayoría, combinan la atención de salud en MSP con en las policlínicas municipales (10.7% de los protagonistas).

<sup>13</sup> La pregunta sobre centros de atención de salud, recoge en ambas fuentes de información todas las instituciones donde la persona se atiende, de modo que se obtienen respuestas con más de una institución seleccionada. Los casos de múltiples respuestas en los que por lo menos una institución es privada, fueron considerados dentro de la categoría de “Institución privada”. Dentro de la categoría “Institución Pública” se incluye la atención en Hospitales o Policlínicas del M.S.P., Policlínicas Municipales, Asignaciones Familiares del BPS, Sanidad Policial y Sanidad Militar, mientras que “Institución Privada” recoge la atención en IAMC’s.

Gráfica 6



Fuente: elaborado en base a la ECH (2005) y a datos del registro administrativo del MIDES

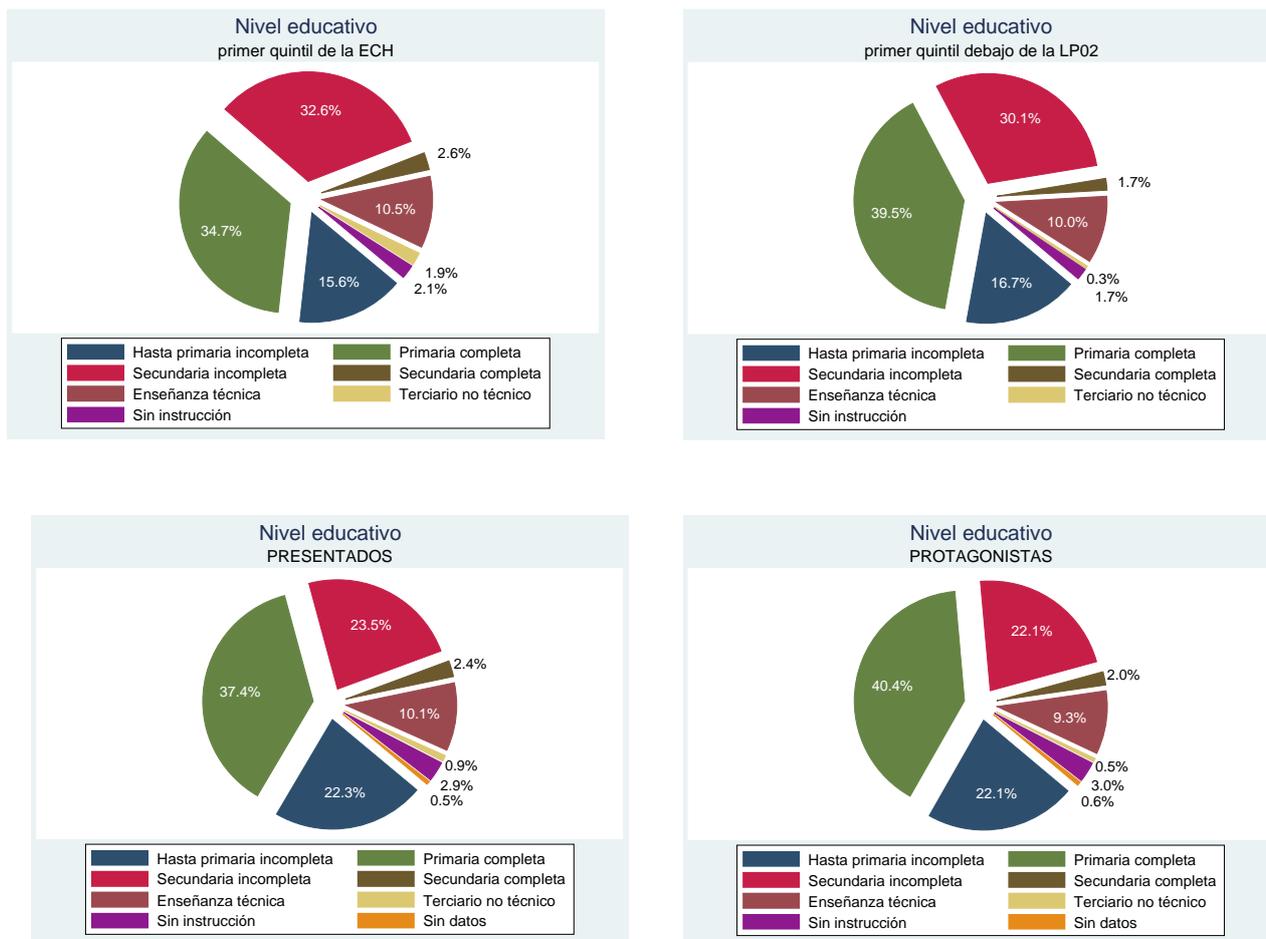
Respecto a la cobertura de los servicios de atención parcial, se relevan los servicios de emergencia móvil. Para el primer quintil de la ECH sólo el 3.9% de las personas poseen cobertura, cayendo a 0.7% para las personas presentados al PANES y a 0.4% dentro de los protagonistas.

## II.2 Nivel educativo

El análisis del nivel educativo de la población de 18 años o más protagonista del PANES indica que 62% tiene educación primaria (40% primaria completa, 22% primaria incompleta). Un porcentaje considerable cuenta con secundaria incompleta (22%) o educación técnica (9.3%). En comparación con los postulantes, la población beneficiaria presenta niveles educativos más bajos. Tanto en la población postulante como la protagonista se detecta un menor nivel educativo que entre el primer quintil de personas en situación de pobreza (gráfica 7).<sup>14</sup>

<sup>14</sup> La compatibilización de ambas fuentes de datos presenta ciertas dificultades. El formulario PANES establece como categoría específica la enseñanza militar y la policial. Dado que existen muy pocos casos (0.12% de los mayores de 17 años) se ha optado por presentarlos junto al grupo de enseñanza técnica, ya que en ambos casos se desconoce la cantidad de años previos. En la ECH no se incluye esta opción. También se ha agrupado en la categoría “Terciario no técnico” a aquellos que cuentan con formación universitaria, magisterio o IPA. Finalmente, cabe destacar que en la base PANES existe cierto número de casos en que falta información el máximo nivel educativo alcanzado, la cantidad de años aprobados o si se ha finalizado el nivel.

Gráfica 7

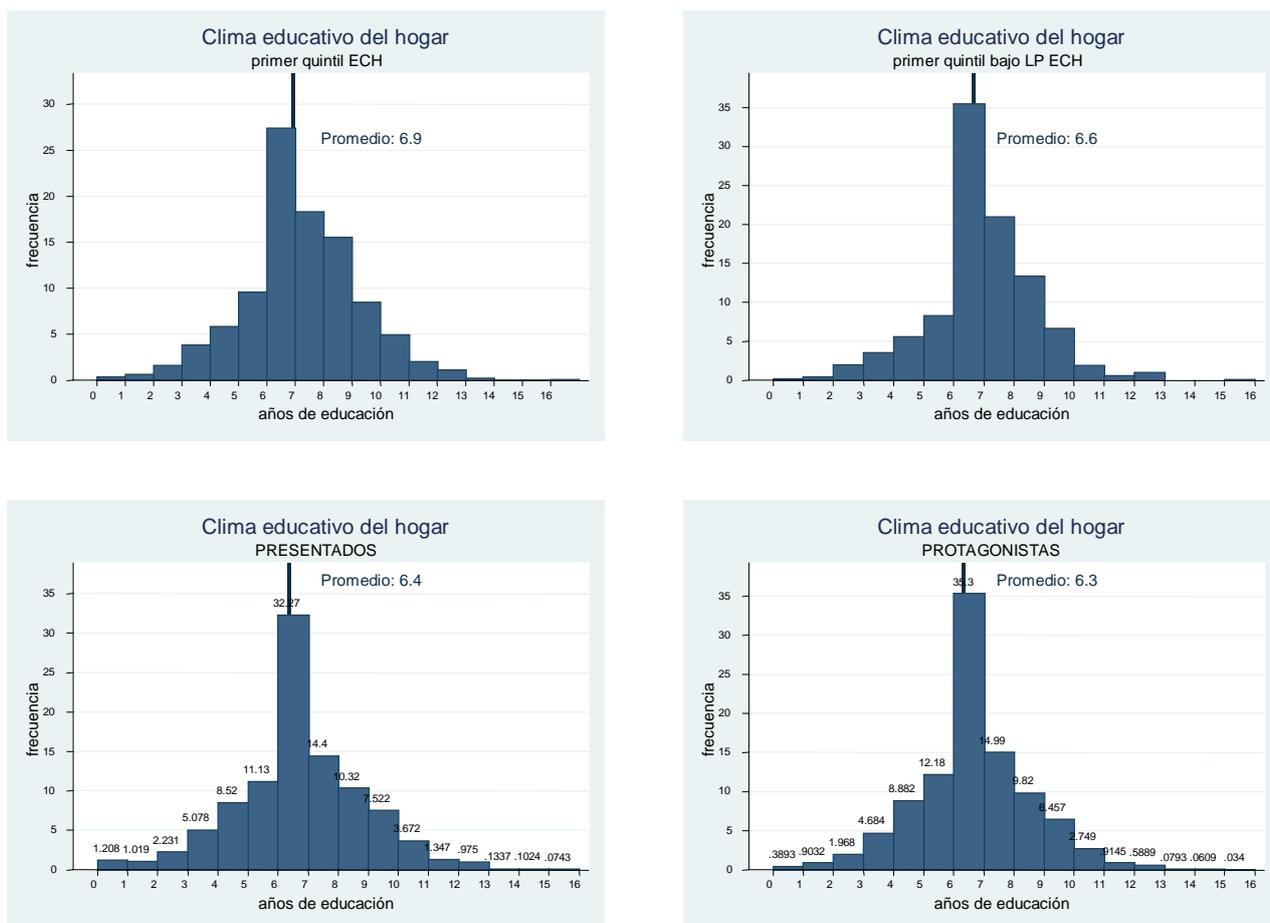


Fuente: elaborado en base a la ECH (2005) y a datos del registro administrativo del MIDES

El análisis del clima educativo del hogar reafirma los comentarios anteriores.<sup>15</sup> La población que solicitó ingreso al PANES, y más aún la población protagonista, reside en hogares con clima educativo inferior al correspondiente a la población del primer quintil o del primer quintil en situación de pobreza (gráfica 8).

<sup>15</sup> El clima educativo del hogar se calculó como el promedio de años de educación de todos los miembros del hogar con 18 años o más, y en los casos en que no hay mayores de edad en el hogar, se tomaron los años de educación del jefe de hogar.

Gráfica 8



Fuente: elaborado en base a la ECH (2005) y a datos del registro administrativo del MIDES

La asistencia al sistema educativo en los tramos etarios inferiores (menores de 11 años) es similar entre quienes solicitaron el PANES, quienes ingresaron al plan y la población del primer quintil de pobres, aunque se detecta una asistencia levemente superior para el grupo de menor edad al considerar el primer quintil en situación de pobreza. Los niveles de asistencia de la población protagonista, en relación con los grupos de comparación, disminuyen significativamente en el nivel medio y aún más en el terciario, aspecto que puede significar una traba importante para el acceso a prestaciones condicionadas a la asistencia escolar como asignaciones familiares (cuadro 6).

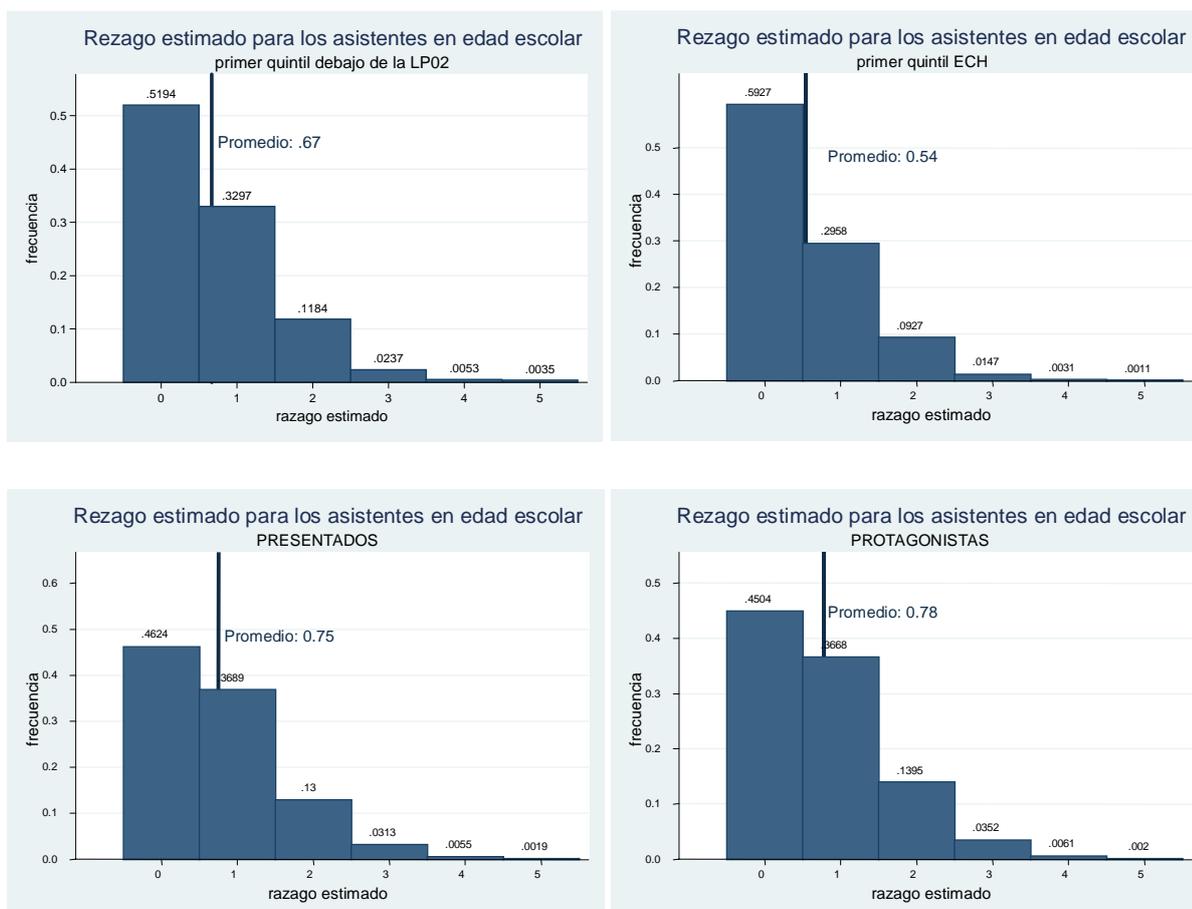
Cuadro 6 Tasas de asistencia al sistema educativo por edades y población objetivo

Sub grupo	% de asistencia				Promedio de años de educación de 18 a 22 años
	3 a 5 años	de 6 a 11 años	de 12 a 17 años	de 18 a 22 años	
1 <sup>er</sup> quintil ECH	64.2%	98.5%	77.7%	21.7%	7.8
1 <sup>er</sup> quintil bajo la LP02	59.5%	98.3%	71.2%	12.2%	7.0
Protagonistas	61.2%	98.3%	70.7%	11.5%	7.0
Presentados	62.0%	98.4%	72.3%	13.7%	7.3

Fuente: elaborado en base a la ECH (2005) y a datos del registro administrativo del MIDES

Para quienes están en edad de asistir a primaria y concurren al sistema educativo, se calculó el rezago escolar, estimado como la diferencia entre los años de la persona menos seis (se supone que el ingreso al sistema se da universalmente a los 6 años) y la cantidad de años aprobados en el sistema. Los niveles de rezago son considerablemente superiores entre la población del PANES (tanto presentados como protagonistas) que entre el primer quintil e incluso el primer quintil en situación de pobreza. Así, en el primer quintil, quienes no tienen rezago representan 60%, cayendo a 46% para los presentados y a 45% para los protagonistas (gráfica 9).

Gráfica 9



Fuente: elaborado en base a la ECH (2005) y a datos del registro administrativo del MIDES

### II.3 Inserción laboral

Dado que en las variables que permiten construir la condición de actividad de los protagonistas existe una alta tasa de no respuesta, no se presentan en este informe estimaciones de indicadores de adscripción al mercado de trabajo tales como tasa de actividad, empleo y desocupación. El análisis se concentra en los ocupados.

Dentro de los ocupados, los protagonistas del PANES presentan menor cantidad de horas semanales trabajadas que los trabajadores del primer quintil o del primer quintil bajo la línea de pobreza (cuadro 7). Las brechas entre hombres y mujeres, que indican menor cantidad de horas semanales trabajadas para estas últimas, son incluso superiores entre la población protagonista y beneficiaria del PANES.

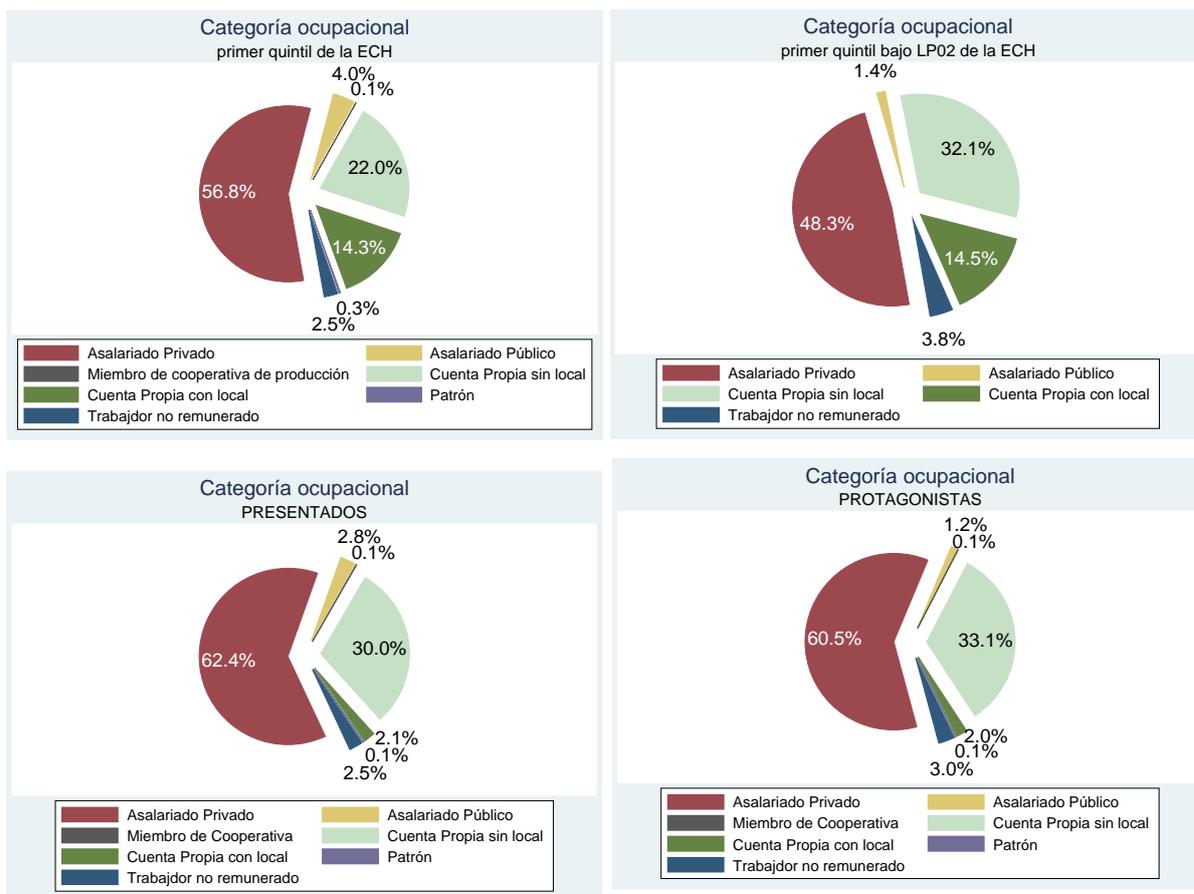
Cuadro 7 Promedio de horas semanales trabajadas por subgrupo y sexo

Sexo	1 <sup>er</sup> quintil ECH	1 <sup>er</sup> quintil bajo la LP02	Protagonistas	Presentados	No aprobados
Hombres	40.0	36.2	30.4	31.6	33.4
Mujeres	30.2	26.1	20.6	22.2	24.5
Total	36.3	32.5	26.3	27.6	29.5

Fuente: elaborado en base a la ENHA (2006) y a datos del registro administrativo del MIDES

Para todas las poblaciones consideradas, las principales categorías ocupacionales son los asalariados privados seguidos por los trabajadores por cuenta propia sin local (gráfica 9). Esta última categoría cobra más importancia entre los protagonistas, ya que concentra a la tercera parte de los ocupados. Los trabajadores por cuenta propia con local representan más de 14% en el primer quintil (al igual que para el primer quintil debajo de la línea de pobreza) cayendo esta cifra a 2% entre los postulantes al PANES. Finalmente, los asalariados públicos no tienen una participación relevante en las poblaciones consideradas.

Gráfica 10



Fuente: elaborado en base a la ECH (2005) y a datos del registro administrativo del MIDES

Dentro de los asalariados privados del primer quintil de la ECH, 30.2% tiene cobertura de salud a través de DISSE, lo que puede considerarse una aproximación a la cobertura de la seguridad social. Cuando nos restringimos a los asalariados privados del primer quintil en situación de pobreza, la cobertura de DISSE desciende a 12.6%. Entre los solicitantes del PANES, solamente 10% de los asalariados privados tienen cobertura de salud, mientras que entre los beneficiarios, los cubiertos por DISSE representan solo 3%. Así, los asalariados privados beneficiarios del PANES son fundamentalmente trabajadores sin cobertura de la seguridad social.

El análisis de las ocupaciones desempeñadas por los protagonistas del PANES muestra una altísima concentración en relativamente pocas ocupaciones: personal doméstico, peones agropecuarios, forestales y afines, peones de la industria, construcción y transporte, vendedores ambulantes, recolectores, barrenderos, etc. (gráfica 11).

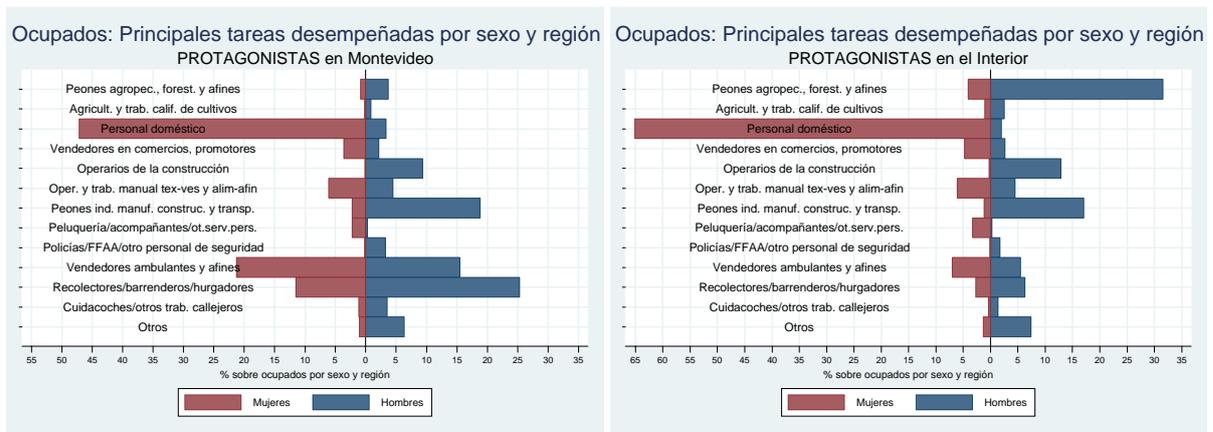
Gráfica 1



Fuente: elaborado en base a la ECH (2005) y a datos del registro administrativo del MIDES

Al distinguir por sexo y región, se evidencia de manera más clara la concentración ocupacional en unas pocas ocupaciones (gráfica 12).

Gráfica 12



Fuente: elaborado en base a la ECH (2005) y a datos del registro administrativo del MIDES

### III. Características de la vivienda, acceso a servicios públicos y a bienes durables

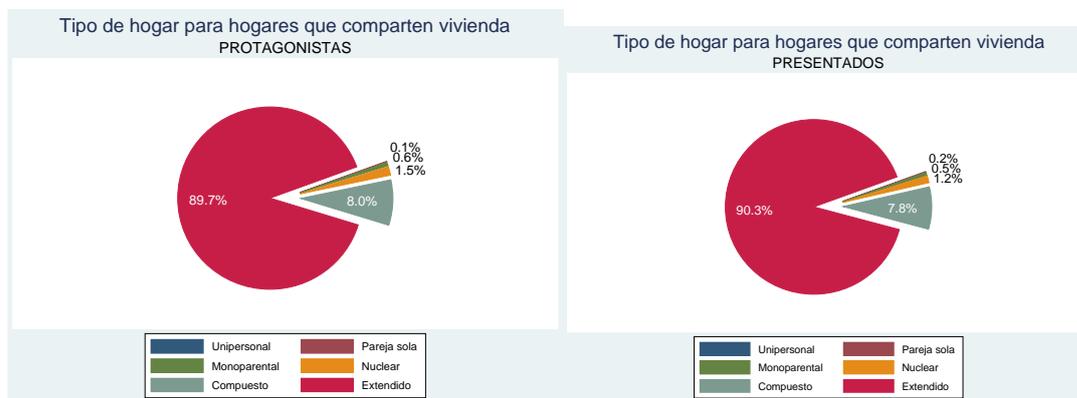
En esta sección se brinda un breve panorama de las condiciones habitacionales de las poblaciones estudiadas en este informe (III.1), su acceso a servicios públicos (III.2) y disponibilidad de elementos de confort (III.3). Estas dimensiones proporcionan información sobre aspectos de carácter estructural de las condiciones de vida de las subpoblaciones estudiadas.

#### III.1 Condiciones habitacionales

De acuerdo a la ECH, sólo 2.6% de los hogares comparte la vivienda tanto el primer quintil de ingresos como el primer quintil bajo la LP02 (2.6%). Sin embargo, este porcentaje sube al 12% según el registro administrativo del PANES y no se encuentran diferencias entre aprobados y postulantes no aceptados.

Al indagar en las características que diferencian a los hogares que comparten su vivienda del resto, se encontró que se trata en su mayoría de hogares extendidos (gráfica 13). De esta manera, los resultados podrían deberse a criterios del relevamiento del PANES así como a estrategias de los hogares para presentar más de una postulación por vivienda. Esta conjetura es coherente con el hecho de que el MIDES ha detectado direcciones repetidas entre los presentados al PANES. Estas viviendas han sido re-visitadas y en algunos casos se ha suspendido el pago de la prestación.

Gráfica 13



Fuente: elaborado en base a la ECH (2005) y a datos del registro administrativo del MIDES

Un indicador relevante para evaluar las condiciones de vivienda en las que se hallan los hogares es el hacinamiento, pues indica el espacio del que disponen los integrantes del hogar, aspecto que influye, por ejemplo, en sus condiciones de salud.<sup>16</sup> Los niveles de hacinamiento en los grupos estudiados son notoriamente dispares, mostrando mayores niveles de privación a medida que se baja el umbral de ingresos (gráfica 14). Así, casi el 18% de los hogares del primer quintil se encuentra en situación de hacinamiento, y este porcentaje va en aumento cuando consideramos a los postulantes, entre quienes el hacinamiento afecta a casi 49%. Entre los protagonistas, el hacinamiento alcanza a dos tercios de los hogares. La apertura por regiones no presenta diferencias significativas.

<sup>16</sup> Se define que un hogar está en situación de hacinamiento si el cociente entre el número de personas del hogar y las habitaciones de la vivienda disponibles (sin contar cocina y baño) es mayor a 2.

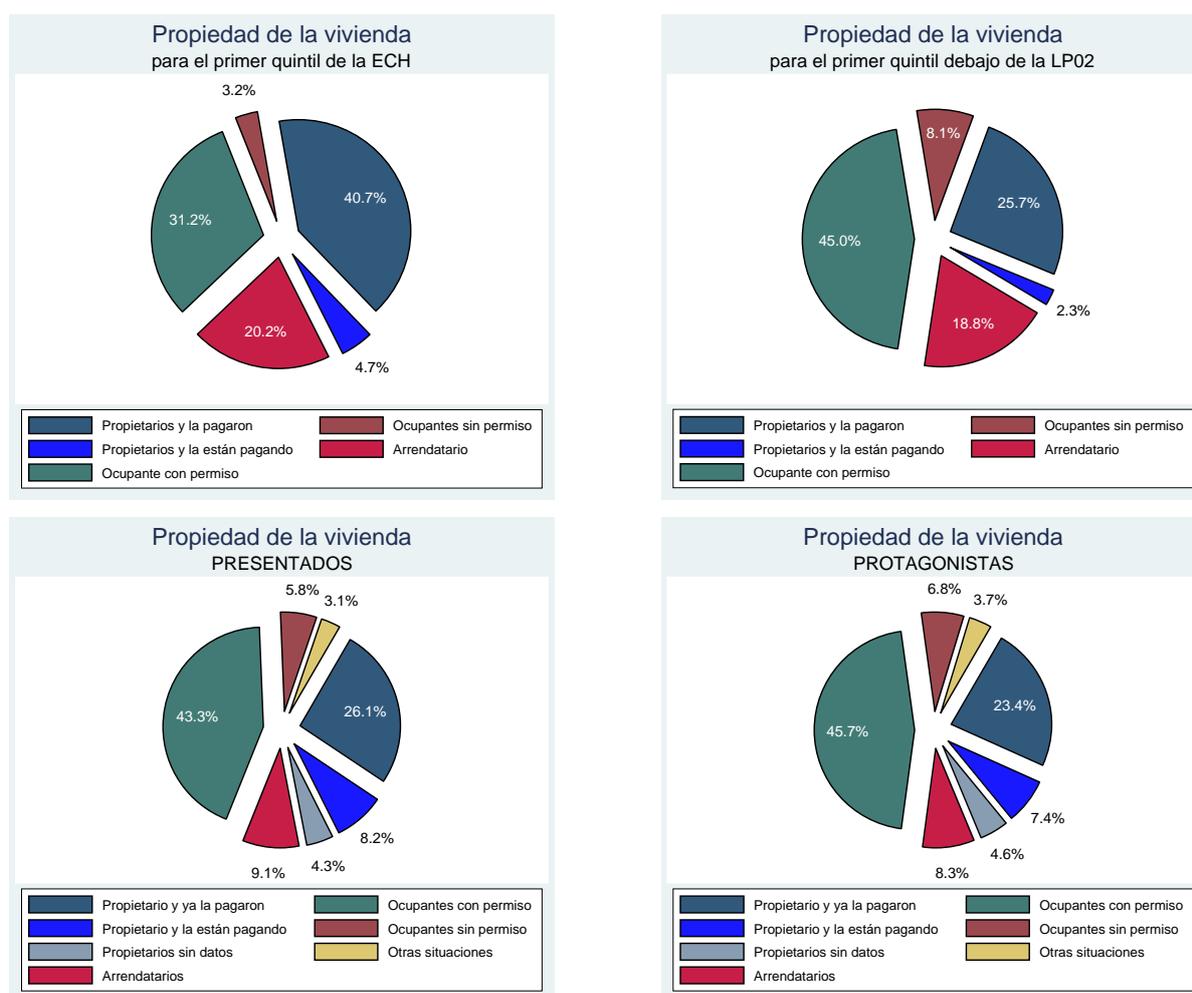
Gráfica 14



Fuente: elaborado en base a la ECH (2005) y a datos del registro administrativo del MIDES

La forma predominante de acceso a la vivienda en Uruguay es la propiedad (64%). Las otras formas de tenencia, arrendamiento y ocupación, dan cuenta de 18% cada una (Gráfica 15). En el primer quintil de ingresos, el peso de los propietarios se reduce a 40% y cobra mayor relevancia la ocupación con y sin permiso (40%). Ello obedece a que estos hogares carecen de recursos para adquirir una vivienda al tiempo que el acceso a garantías e ingresos dificulta los contratos de alquiler. En el caso del primer quintil de hogares pobres y los postulantes al PANES, la forma predominante de tenencia es, sin lugar a dudas, la ocupación y no aparecen diferencias significativas en su significación en los tres grupos considerados. Estas constataciones ponen al acceso a la vivienda como una dimensión importante a atender para diseñar políticas para dichas poblaciones.

Gráfica 15



Fuente: elaborado en base a la ECH (2005) y a datos del registro administrativo del MIDES

Entre 2001 y 2005, la ECH no recoge información sobre la calidad de la vivienda, por lo que en esta sección resulta imposible mantener las poblaciones utilizadas para la comparación en el resto del informe. No obstante, la ENHA 2006 relevó dicha información. Los principales resultados han sido expuestos en un informe de divulgación del INE (Casacuberta, 2006). En este trabajo nos concentraremos en la descripción de la información proveniente de la base del PANES y utilizaremos los resultados de Casacuberta a los efectos de contar con una base de comparación.

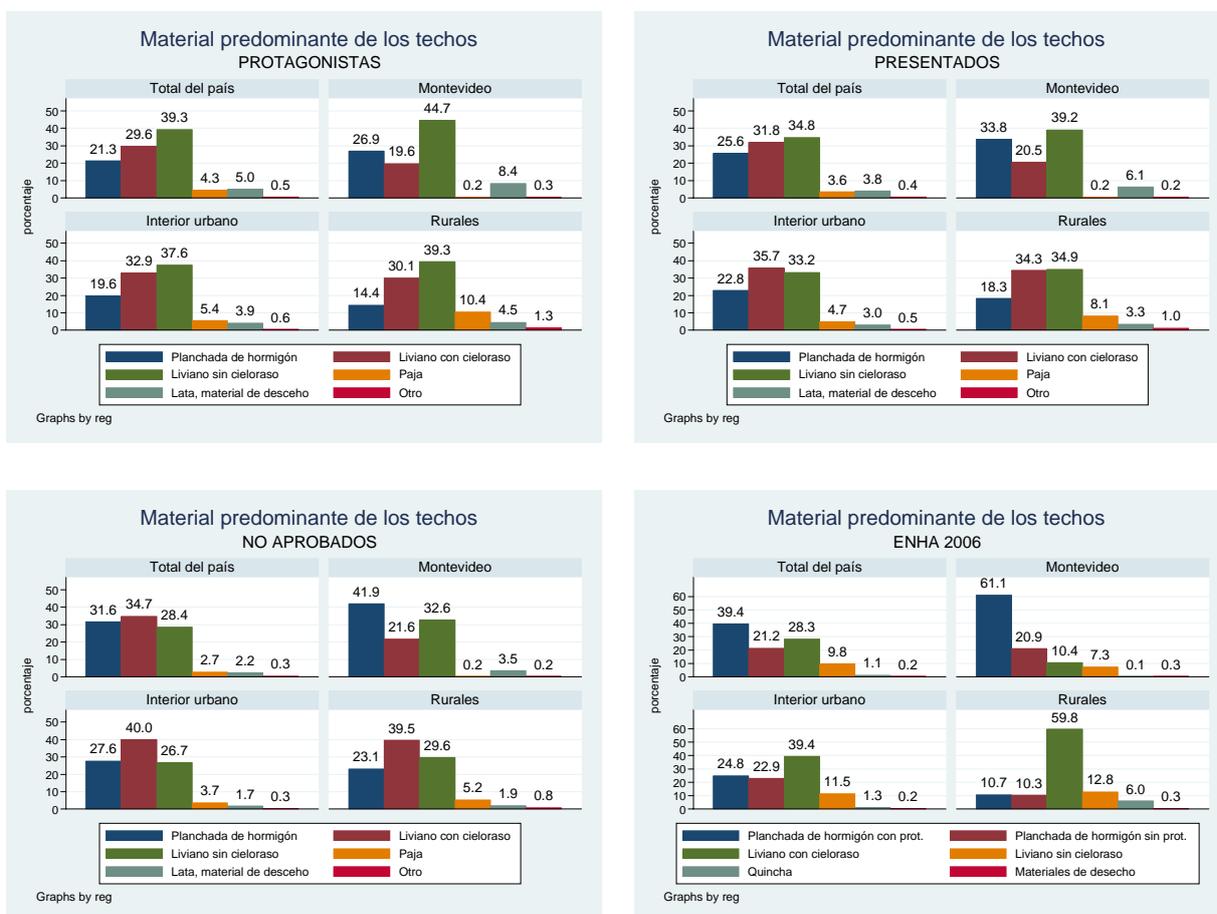
En Casacuberta (2006) no se realiza una distinción por quintiles de ingreso, de modo que la comparación de las características de la vivienda de las poblaciones vinculadas al PANES se realizará con la población total. Debe advertirse que existen problemas de comparación debido a la forma de recolección de la información en las dos fuentes.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> En ambos casos se pregunta sobre materiales predominantes en pisos, paredes y techos, pero las categorías ofrecidas en cada uno difieren entre sí. El formulario PANES contiene preguntas específicas sobre los materiales predominantes en cada parte de la vivienda y, en dos preguntas adicionales, recoge la información sobre el estado de conservación y el estado de terminación de la vivienda. En la ENHA, sin embargo, no se incluye el estado de conservación y se incorpora parcialmente el estado de terminación en las opciones ofrecidas dentro de la pregunta sobre el material predominante en las paredes. Los detalles se presentan en el Anexo.

Dado que en algunos casos las situaciones que se observan en Montevideo, en el interior urbano y en las zonas rurales del país son sustancialmente diferentes, la información se presenta en totales para todo el país y desagregada en estos tres grupos.

Para la población en su conjunto, los techos predominantes de las viviendas consisten en planchada de hormigón (60%). Sin embargo, las disparidades regionales son muy importantes pues el 82% de las viviendas de Montevideo cuenta con esa forma de techo mientras que áreas rurales predominan los techos de materiales livianos con cielo raso (60%). Mientras tanto, en los materiales del techo de los hogares presentados al PANES predominan los materiales livianos, hecho que se asocia claramente a que se trata de construcciones más precarias (gráfica 16). Es llamativo que entre los protagonistas de Montevideo se haya seleccionado fuertemente hogares con techo liviano sin cielo raso y que, esta proporción sea superior a la verificada en el interior del país. Esto indica que, en el caso de Montevideo, las variables incluidas en el puntaje estaban fuertemente correlacionadas con las características de la vivienda.

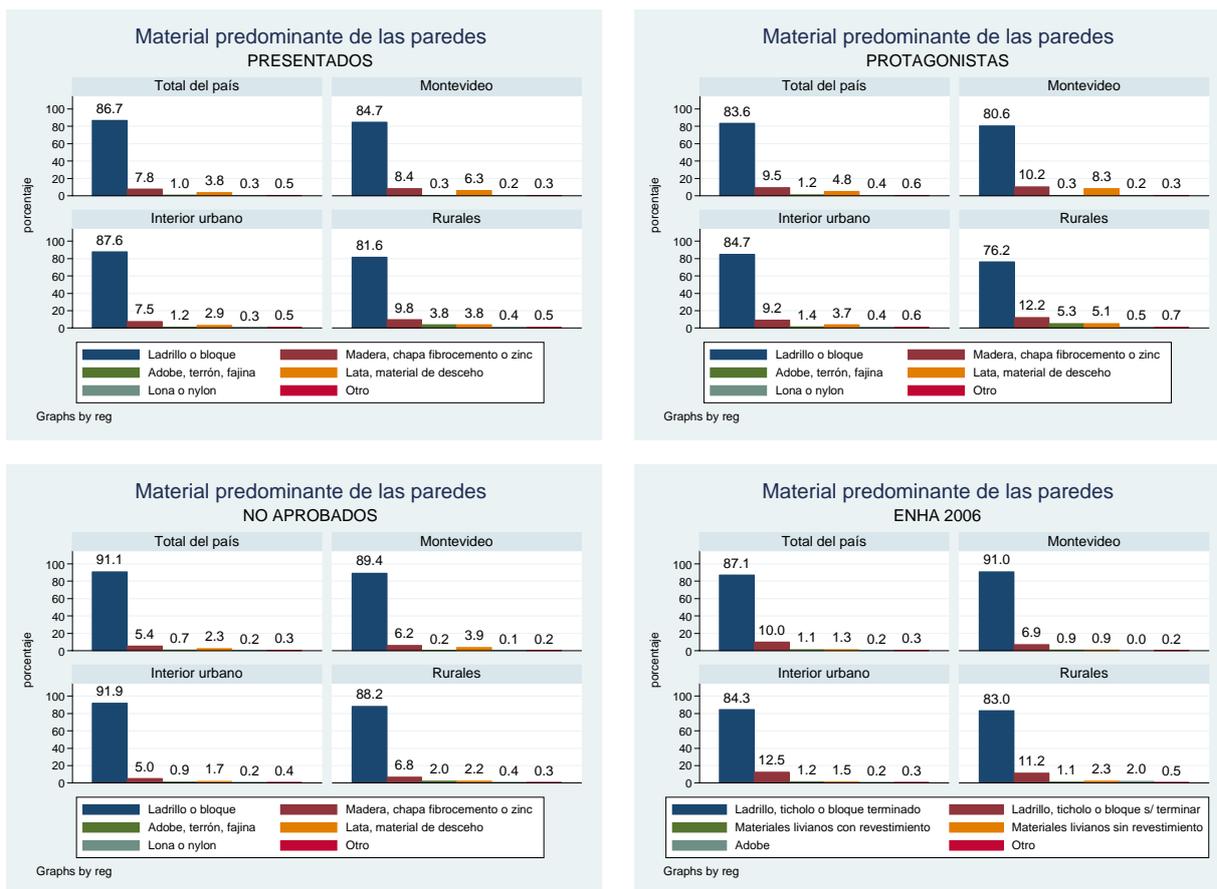
Gráfica 16



Fuente: elaborado en base a la ENHA (2006) y a datos del registro administrativo del MIDES

A nivel del país en su conjunto predominan las paredes de mampostería basadas en ladrillos y bloques (gráfica 17). Este predominio se mantiene en todos los grupos analizados, lo que indica que los materiales de paredes analizados a este nivel de agregación distinguen muy poco la calidad y condiciones de las viviendas.

Gráfica 17

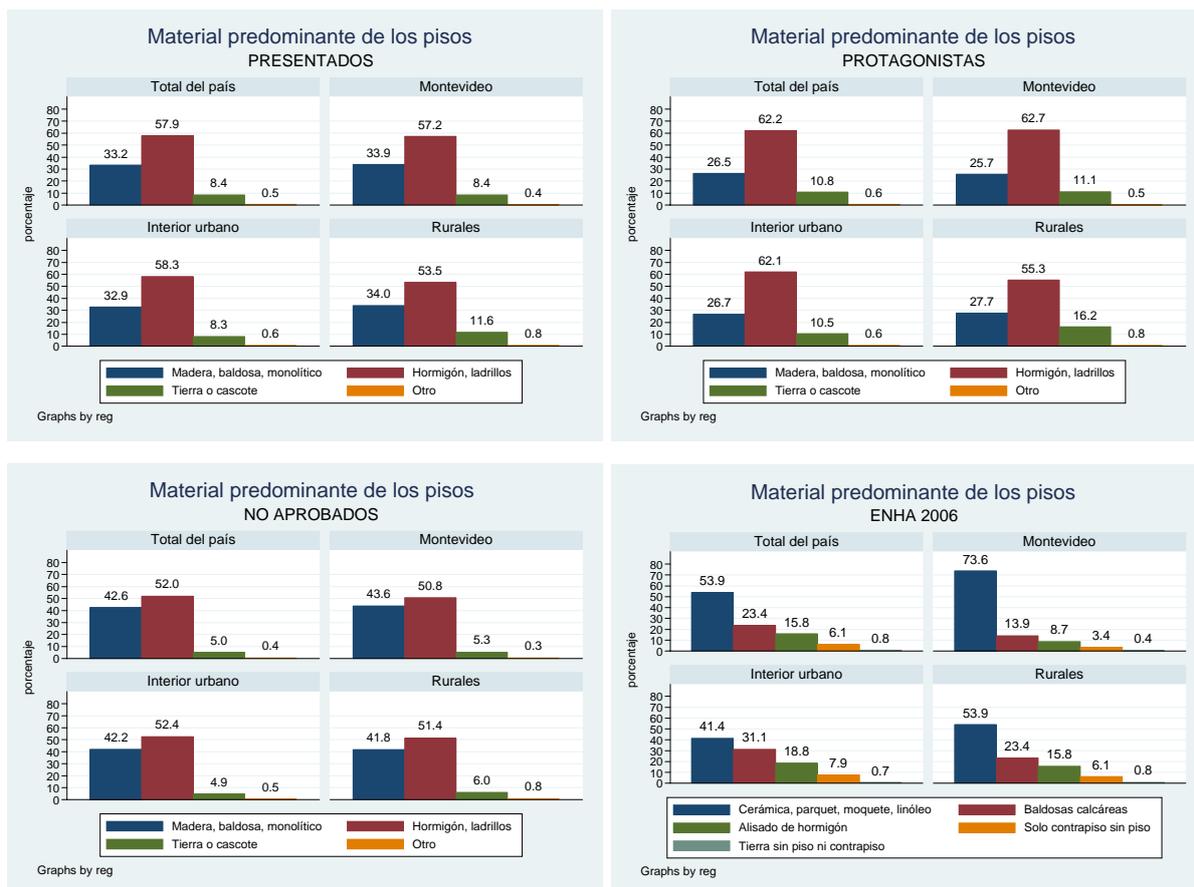


Fuente: elaborado en base a la ENHA (2006) y a datos del registro administrativo del MIDES

Los materiales de pisos ponen en evidencia la notoria situación de privación de los hogares presentados al PANES, protagonistas y aprobados, en relación al resto (gráfica 18). En efecto, mientras casi 74% de los hogares de Montevideo viven en viviendas con pisos revestidos, la proporción es de 33.9% entre los postulantes al PANES, 43.6% entre los no aprobados y 25% entre los protagonistas del plan.

Aquí se observan también importantes disparidades por área geográfica pues los pisos revestidos representan 54% en los hogares rurales y 41.4% en el interior urbano.

Gráfica 18



Fuente: elaborado en base a la ENHA (2006) y a datos del registro administrativo del MIDES

Las diferencias en las categorías incluidas en cada pregunta dificultan seriamente la utilización de indicadores compuestos comparables que permitan, a partir de los materiales de cada rubro, catalogar la calidad de la vivienda, lo que se denomina “situación estructural de la vivienda”. Por tal motivo, se optó por tomar distintos indicadores de situación estructural de la vivienda, más allá de que utilizan categorías diferentes y que éstas incluyen situaciones también distintas.

En el caso de la información del PANES se utiliza la “Tipologización de viviendas según materiales de construcción” elaborada para el análisis de la “Situación Estructural de la Vivienda” por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del PANES – MIDES, en base a la información sobre techos, pisos y paredes y estado de conservación de la vivienda.<sup>18</sup> De acuerdo con este indicador, menos de la mitad de los postulantes y protagonistas del PANES se aloja en una vivienda considerada como adecuada.

Para la información de la ENHA se retoma la clasificación utilizada por Casacuberta (2006). En dicho informe se presentan datos sobre situación estructural de la vivienda por quintil de ingreso. Para el primer quintil de ingresos (total del país) el 50.2% de los hogares habita una vivienda en “buena” situación estructural, el 14.5% en “mediana”, el 32.3% en “modesta” y el restante 2.9% en “precaria”.

<sup>18</sup> Tomada del “Perfil Social de la Población Incluida en el PANES – Noviembre 2005”, ANEXO –Situación de la Vivienda.

### III.2 Acceso a redes de agua, saneamiento y electricidad

Si bien el acceso a agua corriente es casi universal al considerar la población en su conjunto (97%), los hogares que enfrentan situaciones de privación de ingresos tienen menor acceso a la red (cuadro 8). En el caso de Montevideo, la situación de los protagonistas del PANES y de los postulantes muestra marcadas diferencias con el primer quintil de hogares en situación de pobreza, estas diferencias no se verifican para las restantes regiones. Esto puede deberse a la concentración en asentamientos de la población del PANES.

Cuadro 8 Proporción de hogares con servicio de agua corriente dentro del hogar.

Región	1 <sup>er</sup> quintil ECH	1 <sup>er</sup> quintil bajo la		
		LP02	Protagonistas	Presentados
Montevideo	91%	84%	56%	60%
Norte	86%	73%	62%	68%
Centro norte	86%	67%	67%	71%
Centro sur	88%	73%	71%	76%
Sur	85%	66%	60%	65%
Total	89%	77%	62%	67%

Norte: Artigas, Rivera y Salto

Centro Norte: Paysandú, Río Negro, Tacuarembó, Durazno, Treinta y Tres y Cerro Largo

Centro Sur: Soriano, Flores, Florida, Lavalleja y Rocha

Sur: Colonia, San José, Canelones y Maldonado

Fuente: elaborado en base a la ECH (2005) y a datos del registro administrativo del MIDES

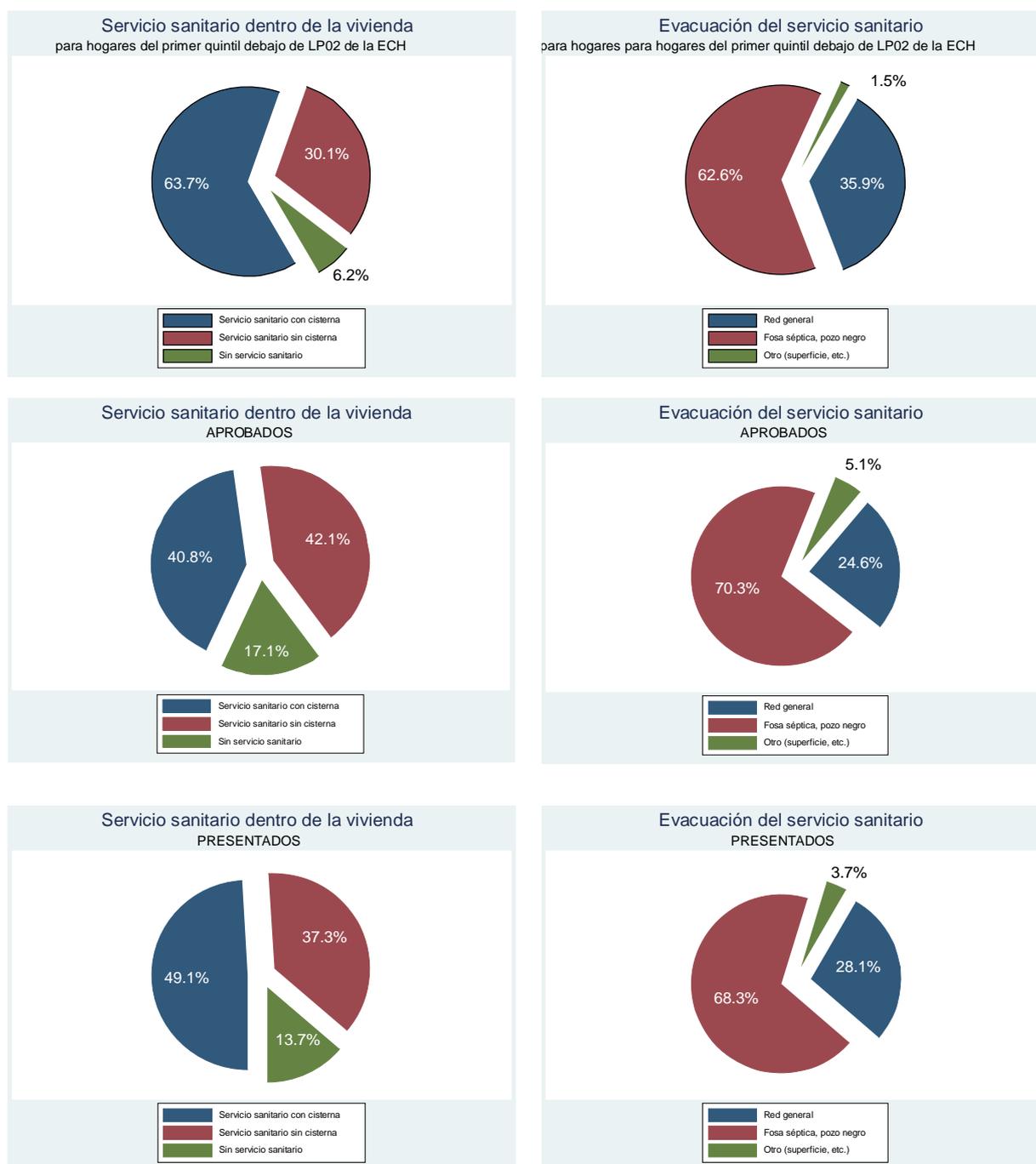
El acceso a la red pública de agua potable puede haber cambiado significativamente dado que, mediante un convenio del MIDES con OSE, los protagonistas del PANES podían regularizar su situación solicitando un contador con un costo muy bajo.<sup>19</sup>

Las dificultades de acceso también se presentan en el caso de los servicios sanitarios dentro del hogar y de la red general de saneamiento (gráfica 19). Mientras a nivel de la población en su conjunto sólo 1.3 % no cuenta con servicio sanitario dentro del hogar, la cifra se eleva a 5% en el primer quintil de ingresos, 6.2% en el caso del primer quintil de población en situación de pobreza, 17.1% en el caso de los protagonistas del PANES y 13.7% en el caso de los no aprobados. A su vez, la mayor presencia de servicio sanitario sin cisterna nuevamente indica situaciones de mayor privación en estas subpoblaciones. La apertura por región presenta severas disparidades, que también se ven agravadas en las subpoblaciones consideradas.

Mientras 56.4% de los hogares uruguayos está conectado a la red pública de saneamiento, sólo lo está un tercio de los hogares que pertenecen al primer quintil de ingresos. Esta situación se agudiza en las subpoblaciones estudiadas. La mayor parte de los hogares incorporados al PANES no tiene servicio de saneamiento conectado a la red pública sino que la evacuación de excretas se realiza a través de fosa séptica o pozo negro.

<sup>19</sup> El costo del contador fue de \$50.

Gráfica 19



Fuente: elaborado en base a la ECH (2005) y a datos del registro administrativo del MIDES

Más de 97% de los hogares uruguayos y 94% del primer quintil de ingresos y del primer quintil de hogares en situación de pobreza utiliza energía eléctrica proveniente de la red de UTE. El 4% en el total y el 18% en el primer quintil declara en la ENHA 2006 estar “colgado” de dicha red, es decir, utiliza el servicio sin pagarlo. En el primer quintil de pobres dicha proporción alcanza al 33%.

### III.3 Disponibilidad de bienes durables en el hogar

Se calculó un índice para resumir la situación de confort de los hogares. Dicho índice combina varios bienes durables en base al método de componentes principales.<sup>20</sup> En el cuadro 9 se presenta el valor promedio del índice para cada grupo estudiado como proporción del valor que el mismo asume para el conjunto de la población en la ECH. Se observa nuevamente un ordenamiento nítido en términos de las distintas subpoblaciones.

Cuadro 9 . Índice de acceso a bienes durables y acceso a algunos bienes durables según población estudiada.

Población objetivo	Índice de riqueza (Total=100)	Termofón o calefón	Calentador instantáneo de agua	Refrigerador	Televisión	Teléfono
Total ECH	100,0	74.2%	15.0%	95.7%	92.4%	74.2%
1er quintil ECH	46,1	44.0%	24.3%	87.4%	83.4%	46.2%
1er quintil bajo la LP02	24,1	20.4%	23.7%	72.6%	67.8%	22.0%
Protagonistas	16,3	11.7%	16.6%	49.6%	61.4%	13.0%
Presentados	20,6	19.4%	17.9%	56.1%	65.7%	18.7%
No aprobados	27,0	30.3%	19.6%	65.4%	71.9%	26.7%

Fuente: elaborado en base a la ECH (2005) y a datos del registro administrativo del MIDES

Al considerar los niveles de acceso a los distintos elementos de confort se observa que ninguno de los elementos que están ampliamente extendidos en la población, lo está en la población atendida por el PANES. Los valores de la ECH para el primer quintil de pobres son muy similares a los observados para los postulantes al PANES. En particular, es llamativo el bajo acceso a calentadores de agua y teléfono. Estos indicadores pueden poner en descubierto situaciones de pobreza estructural dado que dan cuenta no sólo del ingreso corriente sino de la acumulación de bienes durables que el hogar ha realizado.

## IV. Ingresos

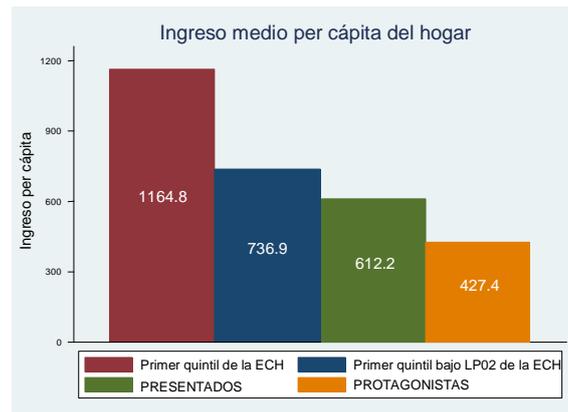
Se analizó el acceso a recursos por parte de las distintas subpoblaciones estudiadas. Se debe tener presente que pueden existir diferencias entre los datos de la ECH y los del registro administrativo del PANES debido a diferencias en el formulario, en los criterios del relevamiento y a distintos niveles de subdeclaración de ingresos. En las estimaciones de ingresos que se presentan a continuación no se incluye el valor locativo de la vivienda ni la transferencia por ingreso ciudadano.

El 94.4% de los hogares presentados al PANES declara haber recibido algún ingreso en el mes previo a su inscripción. Las disparidades de ingresos son notorias y ponen de manifiesto la escasez de recursos de las poblaciones estudiadas (gráfica 20).

<sup>20</sup>

Véase el documento metodológico del ICC.

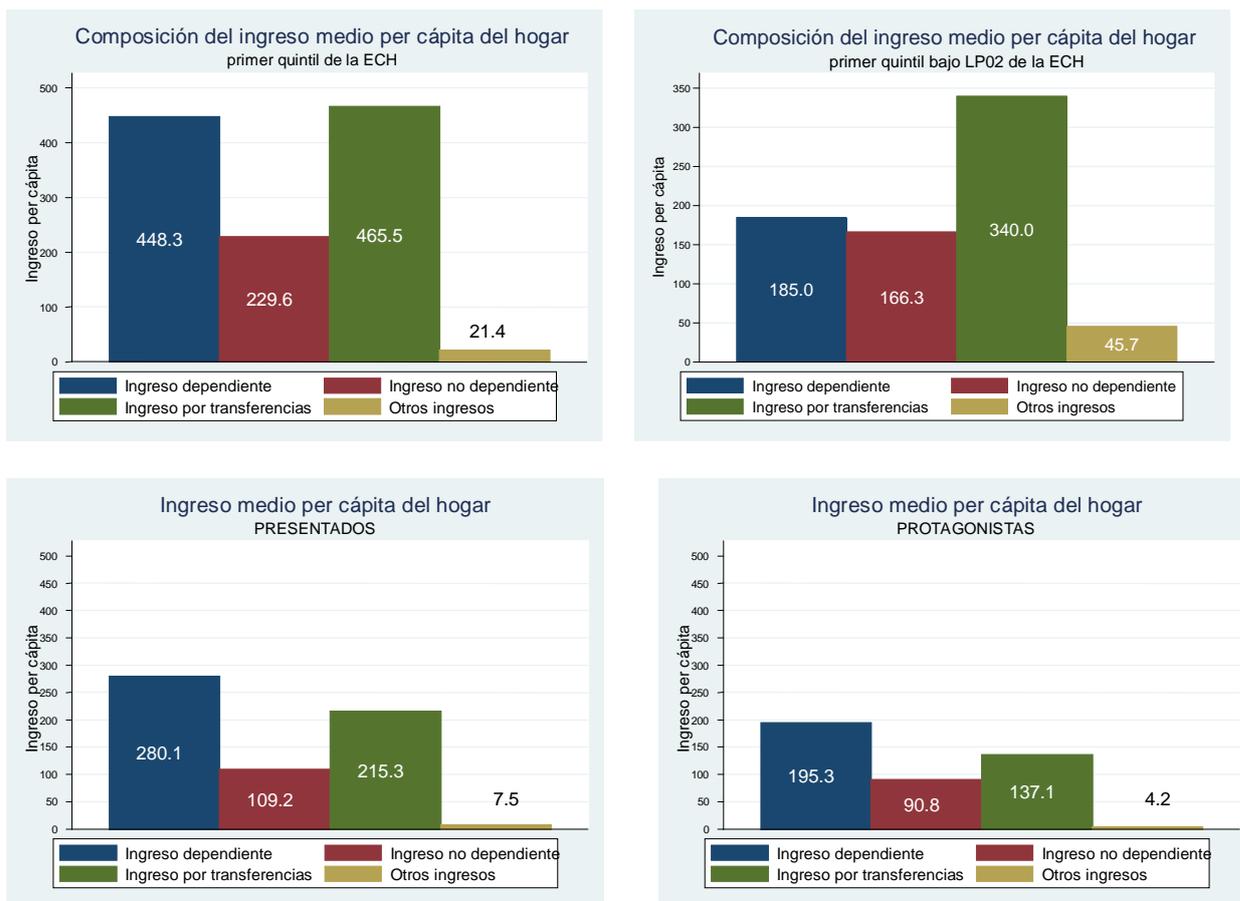
Gráfica 20



Fuente: elaborado en base a la ECH (2005) y a datos del registro administrativo del MIDES

Al considerar las fuentes que componen los ingresos del primer quintil de la población y del primer quintil de población en situación de pobreza, se observan notorias disparidades en niveles y en su estructura. Las mayores distancias en niveles se presentan en los ingresos del trabajo dependiente, lo cual resulta de una adscripción al mercado laboral más frágil. La precariedad laboral está fuertemente asociada a los niveles de privación de los hogares estudiados. Por esa razón, las distancias de ingresos entre la población del primer quintil y el primer quintil de pobres son menores en el caso del trabajo no dependiente, asociado en estos grupos principalmente al trabajo por cuenta propia, caracterizado por ingresos fluctuantes y por bajos niveles de protección social. En todos los grupos estudiados, las transferencias representan una porción relevante del ingreso y su contribución es mayor o igual a la de los ingresos por trabajo. También se observa que los niveles de transferencias recibidas por los hogares en menor situación de privación son mayores, hecho que se explica principalmente por la presencia de jubilados y pensionistas en dichos hogares (gráfica 21).

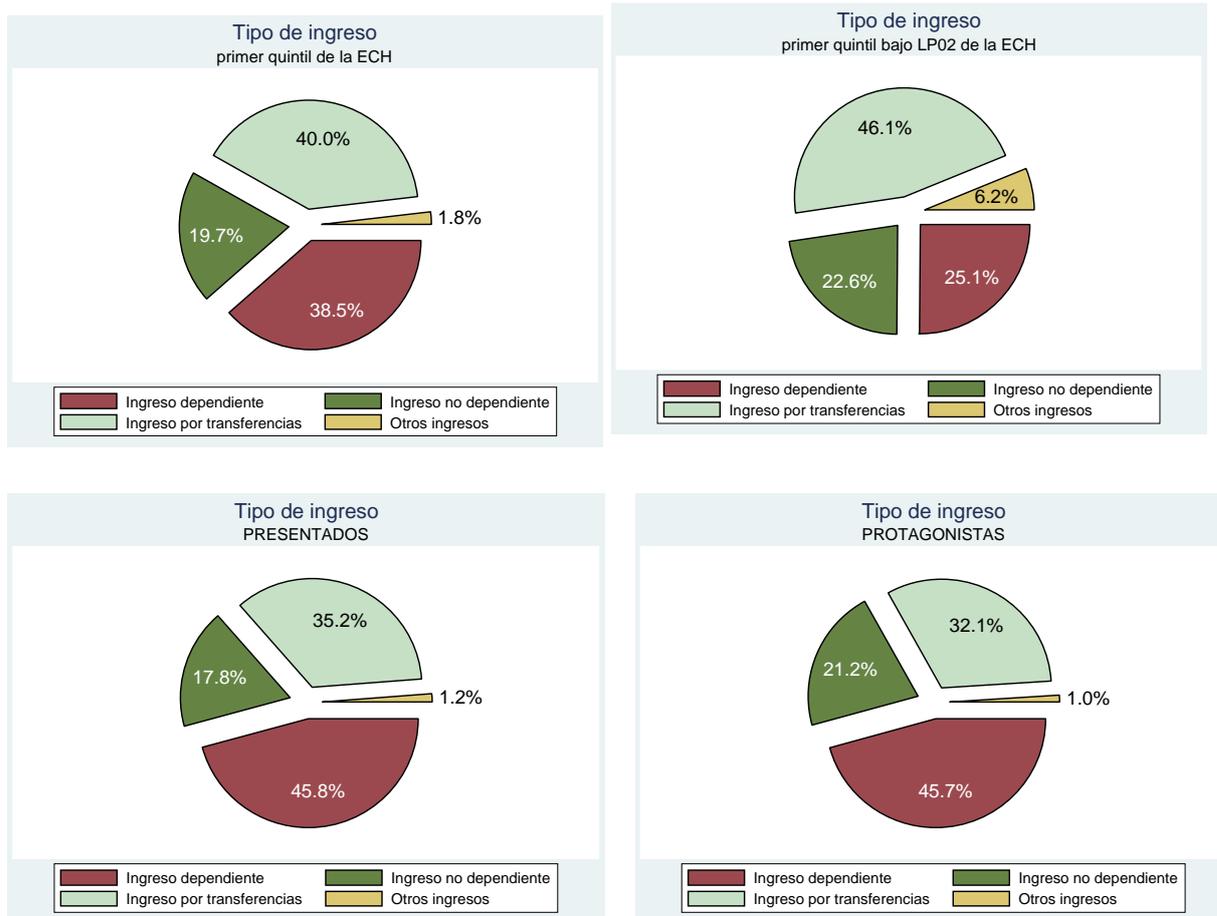
Gráfica 21



Fuente: elaborado en base a la ECH (2005) y a datos del registro administrativo del MIDES

Al observar la contribución de las distintas fuentes de ingreso, se observa que los ingresos por trabajo (dependiente y no dependiente) representan el 60% de los ingresos del primer quintil de la población, cifra que baja al 47% en el primer quintil de ingresos de personas en situación de pobreza (gráfica 22).

Gráfica 22



Fuente: elaborado en base a la ECH (2005) y a datos del registro administrativo del MIDES

La composición de las transferencias explica en buena parte las diferencias de ingresos entre los hogares pertenecientes al primer quintil y los del primer quintil de ingresos de personas en situación de pobreza. En los hogares postulantes y protagonistas, el peso de las transferencias es menor y es especialmente bajo comparativamente el peso de las transferencias privadas (cuadro 10). En relación a la composición de las transferencias públicas, se aprecian diferencias importantes en los subgrupos estudiados. En los hogares pertenecientes al primer quintil de ingresos, predominan las jubilaciones y pensiones –en muchos casos transferencias contributivas y de mayor valor unitario-.<sup>21</sup> En los restantes grupos, aumenta el peso de las asignaciones familiares, aspecto que seguramente se vincula a los menores ingresos de los hogares, a sus posibilidades de acceso a las asignaciones familiares no contributivas y a la composición de los mismos.

<sup>21</sup> No se ha distinguido las pensiones en contributivas y no contributivas dado que la ECH 2005 no lo permite.

Cuadro 10 Composición de los ingresos por transferencias de los hogares.

Tipo de transferencia	1 <sup>er</sup> quintil ECH	Primer quintil debajo de la LP02	Protagonistas	Presentados
Transferencias privadas	50,9	66,5	25,9	23,5
Transferencias públicas	49,1	33,5	74,1	76,5
Jubilaciones	33,8	15,3	9,1	26,3
Pensiones	39,2	25,4	29,3	42,4
Asignaciones familiares	22,8	53,9	61,6	31,3
Otras transferencias públicas	4,2	5,4	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaborado en base a la ECH (2005) y a datos del registro administrativo del MIDES

## V. Una estimación de las potencialidades de los hogares del PANES para generar ingresos

En la sección anterior se analizaron los ingresos de los cuatro subgrupos de hogares estudiados en este informe. En esta sección buscamos aproximarnos a las potencialidades para la generación de ingresos que permitan a la población incluida en el PANES superar la condición de pobreza e indigencia. La implementación de un enfoque de esta naturaleza requiere definir una familia de indicadores que capturen la noción de *pobreza por falta de capacidad para generar ingreso* (PFCGI). Dado que en Uruguay no se cuenta con información longitudinal que permita estudiar las trayectorias de ingresos de los hogares, se optó por implementar la metodología desarrollada por Haverman y Bershadker (2001).<sup>22</sup> Esta se centra en el ingreso potencial que podrían recibir los hogares dada su dotación de activos – en particular laborales – y los precios que por esos activos se pagan en el mercado.

En este trabajo, el ingreso potencial se calcula como el ingreso que obtendrían las personas entre 18 y 64 años en función de su nivel educativo si trabajasen 40 horas semanales, según sexo y considerando los costos asociados al cuidado de los niños durante la jornada laboral<sup>23</sup>. Dado que los individuos enfrentan dificultades heterogéneas para encontrar trabajo (la probabilidad de caer en una situación de desempleo es mayor para las mujeres, los jóvenes y las personas con menor nivel educativo) se ajusta el ingreso potencial considerando la predicción de la probabilidad específica de desempleo que enfrenta cada individuo. El cálculo del ingreso potencial se basa en la información de la ENHA2006. Por último, se compara los resultados de pobreza obtenidos a partir de este ingreso potencial con aquellos obtenidos de manera tradicional, es decir a partir del ingreso corriente.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Esta metodología ha sido aplicada para el caso uruguayo en Amarante *et al.* (2004) y en Arim y de Melo (2006) en base a datos de las Encuestas Continuas de Hogares.

<sup>23</sup> Se simularon dos tipos de ingreso potencial de los hogares: una considerando el costo de cuidado de los niños y otra bajo el supuesto de que los hogares no incurrirían en dichos costos aun si todos los adultos comenzaran a trabajar. En el primer caso, para los niños menores de tres años se supuso que se necesitaban 40 horas semanales de cuidado, mientras que, para los mayores de tres que están en edad escolar, se supuso que se necesitaban 20 horas de cuidado. A su vez, se supuso que el gasto evoluciona en forma proporcional al número de niños.

<sup>24</sup> Este ejercicio metodológico se basa en una serie de supuestos importantes y restrictivos. Entre ellos, no se realiza ninguna consideración de equilibrio general sino que estamos suponiendo que si todos los individuos trabajaran tiempo completo, no habría ajustes en la estructura salarial. Por otro lado, la capacidad generadora de ingresos individual está atada a la fase del ciclo económico en el que se realiza

Tal como se aprecia en el cuadro 11, la pobreza por ingresos corrientes es sistemáticamente superior a la pobreza por falta de capacidad para generar ingreso (PFCGI). Sin embargo, esta última continua siendo muy elevada. 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. En las dos familias de indicadores, el grupo poblacional más afectado 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, al menos en las condiciones vigentes en el mercado laboral.

Cuadro 11 Incidencia de la PFCGI y de la pobreza corriente entre los protagonistas del PANES

LP02	Valores absolutos			Porcentaje		
	Pobreza corriente	PFCGI sin costos	PFCGI con costos	Pobreza corriente	PFCGI sin costos	PFCGI con costos
Total	480858	352203	377363	98.11	71.86	77.00
Hombres de 18 años y más	101155	63592	68301	96.6	60.73	65.23
Mujeres de 18 años y más	134742	97178	103393	97.27	70.15	74.64
Menores de 18	244961	191433	205669	99.23	77.55	83.31

Fuente: elaborado en base a la ECH (2005) y a datos del registro administrativo del MIDES

Por otra parte, la correlación entre ambas medidas dista de ser perfecta, lo que resulta un indicio de que ambas identifican como pobres a conjuntos poblacionales distintos. Ello permite clasificar a la población en función de sus limitantes efectivas y potenciales, identificando cuatro grupos (cuadro 12):

*pobres críticos*: pobres de ingreso que no presentan características para ser autosuficientes dada la situación económica. Aún cuando estas personas consiguieran emplearse a tiempo completo, no generarían ingresos para traspasar el umbral de pobreza.

*pobreza transitoria*: se trata de hogares con limitaciones de ingresos corrientes pero que presentan características que permiten pensar que lograrán salir de la situación de privación por sus propios medios.

*no pobres vulnerables* :incluye a la población no pobre en riesgo de caer en situación de privación.

*no pobres*: población que no muestra dificultades ni potenciales ni efectivas para obtener un ingreso que le permita desarrollar sus potencialidades.

Cuadro 12 Superposición de medidas entre los protagonistas del PANES

No pobre	1.43
No pobre vulnerable (1)	0.5
Pobreza transitoria (2)	26.7
Pobreza crítica (3)	71.4
Pobreza corriente (2+3)	98.1
PFCGI (1+3)	71.9

Fuente: elaborado en base a la ECH (2005) y a datos del registro administrativo del MIDES

la estimación. Finalmente, la estructura familiar se considera exógena, es decir no dependiente del nivel de ingresos del hogar o de la inserción laboral de sus integrantes.

De este modo, se observa que existe un elevado porcentaje de individuos que son considerados pobres de acuerdo con ambas medidas (72%). No es de esperar que estos individuos logren escapar de la situación de privación por sí solos dadas las condiciones imperantes en la economía. Por otra parte, existe un 27% de individuos que si bien son considerados pobres de acuerdo a su ingreso corriente, no lo son en base a los activos con que cuentan, la cual les permitiría superar dicha situación por sí mismos en una coyuntura más favorable.

Este enfoque hace explícitamente hincapié en la necesidad de fortalecer la autonomía de los individuos y construir una matriz de políticas sociales tendiente a mejorar el patrón de ingreso que las familias sean capaces de 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.

### **Recuadro: Personas en situación de calle**

La base de datos administrativa de MIDES cuenta con una variable que discrimina una probable situación de calle o el riesgo en caer en ella, según la percepción del entrevistador. Lamentablemente, esta variable no fue construida bajo ningún criterio ni definición precisa. Por ello, para estudiar la población en situación de calle no se utilizó la percepción del encuestador, sino que se construyó una nueva variable que intenta reflejar una definición usual de situación de calle. Esta definición considera como situación de calle a la privación de una residencia permanente. Como aproximación a las personas en esta situación, se identificaron las personas que, de acuerdo al relevamiento, se encontraban en viviendas colectivas, en particular en la categoría “otras”<sup>25</sup>, o en hospitales y sanatorios. De estas personas se incluyen aquellas que no contestan ninguna pregunta acerca de las características de la vivienda ni de su hogar. De esta manera se encuentran 1,453 postulantes, de los cuales 1,216 son protagonistas del PANES.

El objetivo de este apartado es analizar comparativamente a este grupo de personas en relación a la población general de PANES, de manera de esbozar algunas características particulares.

En primer lugar, la distribución por sexos para esta población es claramente diferente a la población general del PANES. Entre las personas en situación de calle, los hombres representan el 65.8%, mientras que en el conjunto de los protagonistas no alcanzan a 50%. La distribución geográfica es también muy distinta para esta población, que se ubica predominantemente en la ciudad de Montevideo. Esta población se distingue también por una mayor edad promedio, ubicándose en 33.5 años para los protagonistas y 35 para los presentados contra 19.7 y 23 años respectivamente para la población general.

Características generales de la población en situación de calle					
	Hombre	Mujer	Montevideo	Interior	Edad promedio
Protagonistas	65.8%	34.2%	79.6%	20.4%	33.5
Presentados	68.8%	31.2%	76.9%	23.1%	35.0

Fuente: elaborado en base a datos del registro administrativo del MIDES

Su nivel educativo no se diferencia del de la población general del PANES. Alrededor del 60% tiene hasta primaria completa, un 20% tiene secundaria incompleta y un 10% enseñanza técnica. A su vez, las personas sin instrucción son un 3%. Si nos detenemos en el acceso a los servicios de salud, más de 90% accede a los servicios públicos y un 5% declara no tener ningún tipo de cobertura.

<sup>25</sup>

De manera de identificar a las personas que posiblemente usufructúen la red de refugios

Con respecto a la inserción laboral, más de la mitad de los ocupados de esta población pertenecen a la categoría cuenta propia sin local, mientras que en la población general son una tercera parte y son los asalariados privados la categoría principal.

Categoría ocupacional de la población en situación de calle		
	Protagonistas	Presentados
Asalariado Privado	39.9%	34.8%
Cuenta Propia sin local	52.4%	57.9%
Otras categorías	7.7%	7.3%

Fuente: elaborado en base a datos del registro administrativo del MIDES

Esta situación se condice con la clasificación de las tareas realizadas. Aquí vemos que más del 45% de los ocupados realiza tareas que son llevadas a cabo en la calle o tienen una relación directa con ella, mientras que en la población general estas tareas ocupan a casi el 20%. Se destaca la importancia de ocupaciones como cuida-coches o personal doméstico.

Tareas realizadas por las personas en situación de calle

	Protagonistas	Presentados
Peones agropec., forest. y afines	11.8%	11.3%
Personal doméstico	19.3%	15.4%
Vendedores ambulantes y afines	16.8%	15.4%
Recolectores/barrenderos/hurgadores	6.8%	9.0%
Cuidacoches/otros trab. Callejeros	21.7%	24.4%
Peones ind. manuf. construc. y transp.	8.7%	9.5%
Operarios de la construcción	4.3%	5.4%
Resto de las tareas	10.6%	9.5%

En síntesis, las situaciones de calle se concentran en hombres de la ciudad de Montevideo, con niveles educativos similares al resto de la población del PANES. Su inserción laboral es más precaria que la de la población PANES, con predominio de tareas realizadas en la calle.

(Fin del recuadro)

## VI. Comentarios finales

La investigación realizada señala la concentración de la prestación del PANES en los hogares con menores ingresos. Los distintos indicadores de focalización considerados muestran que la prestación se dirige fundamentalmente hacia su población objetivo. Con respecto a la cobertura, se detecta que un porcentaje significativo de la población objetivo no queda incluida en el plan, lo que obedece en parte a errores de focalización, y en parte a que dichos hogares no solicitaron su inclusión en el plan.

Las comparaciones realizadas ponen de manifiesto que la población incluida en el PANES enfrenta mayores niveles de privación que los grupos de comparación utilizados. Esto se constata en las diversas dimensiones de bienestar consideradas en el análisis. Si bien la evaluación de impacto del plan permitirá apreciar en qué medida el mismo ha contribuido a la mejoría de las condiciones de vida de la población beneficiaria, el ejercicio sobre capacidades

de autosustentación realizado en este informe, lleva a concluir que se trata de una población que requiere intervenciones de largo plazo dado que, aún cuando consiguiese insertarse en el mercado laboral, no conseguiría superar la condición de pobreza.

## Referencias bibliográficas

- Amarante V., Arim R. y Vigorito A. (2004). *Pobreza, red de protección social y situación de la infancia en Uruguay*. División de Programas Sociales, Región 1. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Arim R. y de Melo G. (2006). *La incapacidad para ser autosuficiente como un indicador de pobreza. Uruguay 1991-2005*. DT 11/06. Instituto de Economía.
- Arim R. y Vigorito A. (2006). *Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay. 2001-2006*. Informe preparado para el Banco Mundial.
- 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.
- Casacuberta C. (2006). *Situación de la vivienda en Uruguay*. Informe de divulgación. ENHA. INE. [http://www.ine.gub.uy/enha2006/ENHA\\_Vivienda\\_%20Final\\_Corr.pdf](http://www.ine.gub.uy/enha2006/ENHA_Vivienda_%20Final_Corr.pdf)
- CEPAL (2006). *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Coady D., Grosh M. y Hoddinott J. (2004). “Targeting Outcome Redux”. *The World Bank Research Observer*, vol. 19, n.1. Banco Mundial.
- 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.
- Haveman y Bershadker, (2001), “The ‘inability to be self-reliant’ as a indicator of poverty: trends for the U.S, 1975-97”, *Review of Income and Wealth*, 47 vol 3, pp 335-360.
- INE (2002) “Evolución de la pobreza por el método del ingreso. Uruguay 1986-2001”
- Programa de Población (2006). *Informe interno del proyecto Estado de la población uruguaya*. Programa de Población, Unidad Multidisciplinaria. Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR
- Rawlings (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.

## Anexo. Información sobre materiales de la vivienda (relevamiento del PANES y ENHA)

PANES	ENHA
<b>Techos</b>	
Planchada de hormigón	Planchada de hormigón con protección (tejas u otros)
	Planchada de hormigón sin protección
Chapa de zinc, fibrocemento, aluminio, cartón asfáltico, tejas con cielorraso	Liviano con cielorraso
Chapa de zinc, fibrocemento, aluminio, cartón asfáltico, tejas sin cielorraso	Liviano sin cielorraso
Paja	Quincha
Lata, material de desecho	Materiales de desecho
Otro	
<b>Paredes</b>	
Ladrillo o bloque	Ladrillos, ticholos o bloques terminados
	Ladrillos, ticholos o bloques sin terminar
Madera, chapa fibrocemento o zinc	Materiales livianos con revestimiento
	Materiales livianos sin revestimiento
Adobe, terrón, fajina	Adobe
Lata, material de desecho	Materiales de desecho
Lona o nailon	
Otro	
<b>Pisos</b>	
Madera, baldosa, monolítico	Cerámica, parquet, moquete, linóleo
	Baldosas calcáreas
Hormigón, ladrillos	Alisado de hormigón
	Solo contrapiso sin piso
Tierra o cascote	Tierra sin piso ni contrapiso
Otro	