

Verónica Amarante
Andrea Vigorito
compiladoras

Investigación y políticas sociales

La colaboración
entre la Udelar y el Mides
para la implementación
del PANES



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



CSIC

bibliotecaplural

PEGNet

Investigación y políticas sociales

*La colaboración entre la Udelar y el Mides
para la implementación del PANES*

Verónica Amarante y Andrea Vigorito
compiladoras

Investigación y políticas sociales

*La colaboración entre la Udelar y el Mides
para la implementación del PANES*



La publicación de este libro fue realizada con el apoyo
de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República.

El trabajo que se presenta fue seleccionado por el Comité de Referato de Publicaciones
de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
integrado por Carlos Bueno, Rafael Laureiro y Silvia Rodríguez.

© Los autores, 2012

© Universidad de la República, 2012

Departamento de Publicaciones,
Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR)

18 de Julio 1824 (Facultad de Derecho, subsuelo Eduardo Acevedo)

Montevideo, CP 11200, Uruguay

Tels.: (+598) 2408 5714 - (+598) 2408 2906

Telefax: (+598) 2409 7720

Correo electrónico: <infoed@edic.edu.uy>

<www.universidadur.edu.uy/bibliotecas/dpto_publicaciones.htm>

ISBN: 978-9974-0-0869-4

CONTENIDO

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN BIBLIOTECA PLURAL, <i>Rodrigo Arocena</i>	9
PRÓLOGO	11
PRESENTACIÓN.....	13
INTRODUCCIÓN.....	15
PARTE I. LA INTERVENCIÓN.....	19
Capítulo 1. El PANES <i>Verónica Amarante y Andrea Vígorigo</i>	21
PARTE II. LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR LA UDELAR: ALGUNAS EXPERIENCIAS.....	27
Capítulo 2. La selección de beneficiarios del PANES <i>Verónica Amarante, Rodrigo Arim y Andrea Vígorigo</i>	29
Capítulo 3. Los efectos e impactos del PANES <i>Verónica Amarante y Andrea Vígorigo</i>	39
Capítulo 4. La apuesta a la información pública actualizada: el <i>Repertorio de políticas sociales</i> <i>Carmen Midaglia</i>	57
PARTE III. EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA.....	63
Capítulo 5. La perspectiva del Mides <i>Juan Pablo Labat</i>	65
Capítulo 6. La perspectiva de la Udelar <i>Carmen Midaglia</i>	85
PARTE IV. MÁS ALLÁ DE ESTA EXPERIENCIA: LA ARTICULACIÓN ENTRE INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS	
Capítulo 7. El uso de la investigación basada en evidencia en los programas contra la pobreza de Uruguay, 2005-2009: ¿«articulación» eficaz o retornos del capital social? <i>Andrés Rius</i>	95

BIBLIOGRAFÍA.....	I I I
-------------------	-------

ANEXO I. DOCUMENTOS PREPARADOS PARA EL MIDES Y PUBLICACIONES BASADAS EN LA RELACIÓN DE COOPERACIÓN PANES-UDELAR.....	I I 5
---	-------

PARTICIPANTES EN EL PROCESO DE COLABORACIÓN ENTRE LA UDELAR Y EL MIDES	I I 7
---	-------

Presentación de la Colección Biblioteca Plural

La universidad promueve la investigación en todas las áreas del conocimiento. Esa investigación constituye una dimensión relevante de la creación cultural, un componente insoslayable de la enseñanza superior, un aporte potencialmente fundamental para la mejora de la calidad de vida individual y colectiva.

La enseñanza universitaria se define como educación en un ambiente de creación. Estudien con espíritu de investigación: ese es uno de los mejores consejos que los profesores podemos darles a los estudiantes, sobre todo si se refleja en nuestra labor docente cotidiana. Aprender es ante todo desarrollar las capacidades para resolver problemas, usando el conocimiento existente, adaptándolo y aun transformándolo. Para eso hay que estudiar en profundidad, cuestionando sin temor pero con rigor, sin olvidar que la transformación del saber solo tiene lugar cuando la crítica va acompañada de nuevas propuestas. Eso es lo propio de la investigación. Por eso la mayor revolución en la larga historia de la universidad fue la que se definió por el propósito de vincular enseñanza e investigación.

Dicha revolución no solo abrió caminos nuevos para la enseñanza activa sino que convirtió a las universidades en sedes mayores de la investigación, pues en ellas se multiplican los encuentros de investigadores eruditos y fogueados con jóvenes estudiosos e iconoclastas. Esa conjunción, tan conflictiva como creativa, signa la expansión de todas las áreas del conocimiento. Las capacidades para comprender y transformar el mundo suelen conocer avances mayores en los terrenos de encuentro entre disciplinas diferentes. Ello realza el papel en la investigación de la universidad, cuando es capaz de promover tanto la generación de conocimientos en todas las áreas como la colaboración creativa por encima de fronteras disciplinarias.

Así entendida, la investigación universitaria puede colaborar grandemente a otra revolución, por la que mucho se ha hecho pero que aún está lejos de triunfar: la que vincule estrechamente enseñanza, investigación y uso socialmente valioso del conocimiento, con atención prioritaria a los problemas de los sectores más postergados.

La Universidad de la República promueve la investigación en el conjunto de las tecnologías, las ciencias, las humanidades y las artes. Contribuye así a la creación de cultura; esta se manifiesta en la vocación por conocer, hacer y expresarse de maneras nuevas y variadas, cultivando a la vez la originalidad, la tenacidad y el respeto a la diversidad; ello caracteriza a la investigación —a la mejor investigación— que es pues una de las grandes manifestaciones de la creatividad humana.

Investigación de creciente calidad en todos los campos, ligada a la expansión de la cultura, la mejora de la enseñanza y el uso socialmente útil del conocimiento: todo ello exige pluralismo. Bien escogido está el título de la colección a la que este libro hace su aporte.

La universidad pública debe practicar una sistemática Rendición Social de Cuentas acerca de cómo usa sus recursos, para qué y con cuáles resultados. ¿Qué investiga y qué publica la Universidad de la República? Una de las varias respuestas la constituye la Colección Biblioteca Plural de la CSIC.

Rodrigo Arocena

Prólogo

Hace tres años exactamente, otorgamos por primera vez el premio PEGnet (Poverty Reduction, Equity and Growth Network) por la efectiva cooperación entre investigación y práctica a la cooperación entre la Universidad de la República y el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) en Uruguay (Verónica Amarante y Andrea Vigorito, Instituto de Economía, Universidad de la República y el Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay) por el «diseño e implementación de programas de transferencias de ingreso condicionadas». Considerando las experiencias que hemos tenido desde entonces, podemos decir, aún con más seguridad, que la cooperación exitosa entre la Udelar y el Mides es una rara excepción.

La idea de otorgar este premio nació de la constatación de que el impacto de la investigación sobre las políticas es, en general, muy débil, debido a la falta de cooperación entre investigadores y quienes están a cargo del diseño e implementación de las políticas, en la formulación de preguntas de investigación relevantes, en los diseños de investigación, incluyendo la recolección de datos y en la falta de conocimiento compartido con respecto a metodología y métodos.

Entonces, decidimos contribuir a que eso cambiara. Ha habido siempre excepciones y pensamos que sería bueno mostrarlas y presentar esos casos ejemplares en las conferencias de PEGnet, porque eso ayudaría a investigadores y a quienes tienen a su cargo el diseño e implementación de políticas, a obtener más de la investigación y a realizar mejores políticas. Para encontrar esos buenos ejemplos, iniciamos el premio PEGnet a las mejores prácticas. Desde 2009, cada año solicitamos postulaciones de mejores prácticas en cooperación efectiva entre investigación y práctica. En nuestras conferencias anuales, se presentan varias y una de ellas gana el premio PEGnet a las mejores prácticas.

En concordancia con la idea de que una cooperación exitosa necesita beneficiar a los dos partes y que para tener real impacto debe ser sostenida y basada en el intercambio, tomamos en cuenta las necesidades de investigación y política, además del diseño de la vinculación entre las dos partes. Considerando estos puntos, acordamos los siguientes criterios de evaluación:

1. La relevancia de las preguntas de investigación: ¿la investigación plantea las preguntas adecuadas en el contexto del proyecto o la intervención?
2. Con relación al diseño del vínculo entre investigación y diseño/implementación de políticas: ¿el proceso asegura que los resultados de investigación se canalicen hacia las políticas?
3. Calidad de la investigación: ¿los investigadores usan técnicas científicas actualizadas?
4. Sostenibilidad de la relación de cooperación: ¿es sostenible el diseño de la colaboración entre investigadores y quienes diseñan e implementan

las políticas, así como los vínculos entre norte y sur (en caso de ser aplicable)?

5. Originalidad de la difusión: ¿hay esfuerzos originales para difundir los resultados de la investigación y la política hacia grupos de usuarios específicos, por ejemplo, dentro de las administraciones de gobierno o hacia un público o comunidad más amplia?

En estos criterios se basa el comité de evaluación, el cual se compone de dos académicos y dos personas involucradas en el diseño y la implementación de políticas. No se establecen distinciones en función del origen de la cooperación, es decir si esta se originó por parte de hacedores de políticas, departamentos de investigación, organizaciones no gubernamentales o programas de desarrollo.

Cuando recibimos la postulación de Verónica Amarante y Andrea Vigorito, inmediatamente quedamos impresionados por la magnitud de la colaboración y la variedad de participantes. Estas involucraron la provisión de insumos para el diseño de la política, implementación y su evaluación de impacto, en un trabajo ejemplar entre institutos de investigación, una organización gubernamental, el Ministerio de Desarrollo Social, y el Banco de Previsión Social de Uruguay. El proceso de mutuo aprendizaje y la colaboración de largo plazo entre la Universidad y el Ministerio se describen vívidamente en este libro. Tres años después de que se otorgó el premio, las actividades y sus impactos continúan.

El proyecto se enfoca en preguntas muy relevantes en el contexto de Uruguay, referidas al alivio de corto y largo plazo de la pobreza, a través de la escolarización, el empleo y las transferencias alimentarias. Nuestra impresión es que el equipo de investigación destinó un gran esfuerzo al desarrollo del método de selección de beneficiarios y las herramientas de evaluación, los cuales son aspectos muy importantes en programas de transferencias como los que fueron implementados en Uruguay. También consideramos que el diseño del proyecto y la evaluación realizada se basa en técnicas científicas y que sus resultados han sido publicados con éxito. Solo esto es una excepción. Muchas veces, escasean los diseños modernos de investigación y el análisis empírico bien diseñado, ya sea por falta de tiempo o de datos. Sin embargo, a nivel general, el proyecto nos impresionó por la particular calidad de la cooperación, el vínculo directo entre la investigación y la realización de políticas y el componente de creación de capacidades que, fue, en adición, sur-sur y no norte-sur como sucede en muchos casos.

En la conferencia 2012 de PEGnet el Premio a las Mejores Prácticas será otorgado por cuarta vez a las mejores prácticas de cooperación entre investigadores y quienes están involucrados en el diseño y la implementación de políticas para el desarrollo. Deseamos que muchas personas se beneficien de la lectura de este libro en el diseño o mejora de sus respectivos esfuerzos de cooperación.

Linda Kleemann
Directora
PEGnet

Presentación

En este libro se presenta y analiza la experiencia de colaboración llevada a cabo para la implementación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), desde la perspectiva del equipo de investigación de la Universidad de la República (Udelar) y de los expertos del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) que participaron en el proyecto.

El trabajo se divide en cuatro partes. En la parte I se describen las principales características del programa. En la parte II se presentan algunos ejemplos del trabajo de investigación realizado por la Udelar en apoyo a la implementación del PANES. La parte III se dedica al análisis del proceso de cooperación en sí mismo, desde las dos perspectivas de la colaboración. Por último, la parte IV fue escrita por un investigador que no participó en el proceso y provee una reflexión más general sobre la naturaleza y características de las relaciones entre investigación y el diseño e implementación de políticas.

Introducción

Uruguay es un país de desarrollo humano alto y sus niveles de desarrollo social lo ubican entre los mejor posicionados en el contexto latinoamericano. Sin embargo, desde mediados de la década de los noventa se apreció un aumento de la pobreza y de la desigualdad de ingresos, fuertemente acelerado durante el período recesivo que comenzó en 1999 y desembocó en la fuerte crisis económica de 2002. A partir del último trimestre de 2003 la economía comenzó a recuperarse. Los niveles de pobreza duplicaban en ese momento a los de 1998.

En noviembre de 2004, una coalición de centro e izquierda, el Frente Amplio (FA), ganó por primera vez las elecciones en Uruguay. Su programa de gobierno tenía un fuerte énfasis en la instauración de nuevas medidas de corte redistributivo y, en particular, de un plan de emergencia, Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES) destinado a mejorar el bienestar de la población de menores recursos. El nuevo gobierno asumiría sus funciones el 1.º de marzo de 2005. La implantación del PANES implicó el surgimiento del Ministerio de Desarrollo Social, cuya ley de creación fue sancionada por el Parlamento nacional el 28 de marzo de 2005, pocas semanas después de iniciado este nuevo ciclo. Es en este contexto que se produce la relación de cooperación que se narra en este libro.

En marzo de 2005, un grupo de personas que posteriormente conformarían el Mides se acercó a la Udelar a solicitar colaboración para la implementación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). En ese momento ya contaban con la colaboración del Banco de Previsión Social (BPS), organismo encargado del pago de las prestaciones de la seguridad social en Uruguay.

Este acercamiento marcó el inicio de una serie de acuerdos de asistencia técnica entre la Universidad de la República y el Mides, cuya duración era insospechada por ambas partes. En ese momento se trataba de resolver problemas de implementación muy concretos, tales como criterios de diseño institucional; la elección de áreas geográficas prioritarias a visitar por el Mides para la identificación de beneficiarios; el apoyo a la organización y ejecución del trabajo de campo; la generación de bases de datos de beneficiarios y su posterior alimentación; el mecanismo de selección de beneficiarios del plan; y la elaboración de los cuestionarios de relevamiento de información para la postulación al programa. Los plazos disponibles eran muy cortos, pues al ser el PANES uno de los ejes centrales del programa del nuevo gobierno, había fuertes exigencias de un despliegue veloz. El desafío era considerable, pues a lo anterior se sumaba que no había experiencia en el país de trabajo de campo vinculado a políticas sociales de estas características. Hasta el momento, los sistemas de transferencias no contributivas existentes seleccionaban beneficiarios sobre la base de la información de recepción de ingresos y prestaciones formales existentes en el BPS,

declaraciones juradas de ingreso monetario e información socioeconómica muy limitada. Esta última refería a la asistencia escolar y datos de parentesco en el caso de las Asignaciones Familiares y visitas de asistentes sociales en el caso de las pensiones destinadas a adultos mayores de setenta años de escasos recursos. Así, la generación de bases de datos más amplias era un punto central para la correcta identificación de los beneficiarios del nuevo plan.

El amplio conjunto de tareas iniciales requirió la colaboración de diversas unidades de la Universidad de la República, lo cual también constituía una práctica poco frecuente dentro de la institución: el Instituto de Economía (Iecon), el Instituto de Estadística (Iesta), el Instituto de Ciencia Política (ICP), el Departamento de Sociología (DS) y el Servicio de Computación e Informática de la Udelar (Seciu) se involucraron en este proceso.

Una vez desplegado el programa, el Instituto de Economía, el Departamento de Sociología y el Instituto de Estadística llevaron adelante el diseño y la puesta en práctica de la evaluación cuantitativa del PANES. Mientras tanto, el Instituto de Ciencia Política realizó un minucioso trabajo de relevamiento de los programas sociales existentes en el Estado, conocido como *Repertorio de políticas sociales*. El objetivo del repertorio era contar con una herramienta que permitiese clasificar los programas existentes e identificar duplicaciones. A la vez, el Instituto de Economía elaboró un informe sobre la población beneficiaria del PANES, contrastando la información proveniente del registro administrativo del plan con la Encuesta Continua de Hogares (ECH). También los investigadores del Instituto de Economía elaboraron una propuesta de cuestionario con el objetivo de que se aplicara a los participantes en el programa Trabajo por Uruguay al momento de la inscripción en el programa, y otro para ser aplicado al finalizar la participación en este programa.

En el segundo semestre de 2007, cuando el PANES se acercaba a su fin, investigadores del ICP y del Iecon formaron parte de la comisión encargada de preparar el Plan de Equidad, que incluía distintas intervenciones sociales, entre ellas el rediseño de Asignaciones Familiares. Sin la premura del período anterior, en esta etapa el trabajo se desarrolló en forma más sistemática y organizada. Más adelante, se estableció una comisión de implementación del nuevo sistema de Asignaciones Familiares integrada por el Mides, el BPS, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y representantes del Instituto de Economía. Actualmente, la relación de colaboración se mantiene a través de la participación de investigadores de la Udelar en la comisión de seguimiento del Plan de Equidad y diversos acuerdos de cooperación, que involucran la continuidad del relevamiento de programas sociales (*Repertorio de políticas sociales*) y la evaluación de impacto del programa Asignaciones Familiares.

Este libro describe diversos aspectos de esta colaboración, analizando los logros y las dificultades enfrentadas. Para proveer un contexto general, en la parte I se presentan las principales características del programa. La parte II tiene por objetivo resumir los resultados de las principales actividades de colaboración entre

la Udelar y el Mides. En el capítulo 2 se presenta el procedimiento diseñado para la selección de beneficiarios del programa llevado a cabo por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA). En el capítulo 3 se reúnen los resultados de la evaluación de impacto del PANES, a cargo del Instituto de Economía, para mostrar cómo esta se transformó en un programa de investigación que continúa desarrollándose y que fue posible gracias a la intervención de investigadores de otras universidades. En efecto, 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. Manacorda contribuyó a la definición de la estrategia de investigación, estuvo presente a lo largo de toda la discusión y trabajo de evaluación y su aporte fue fundamental para creación de un programa de investigación sumamente ambicioso, que traspasó ostensiblemente los objetivos trazados al comienzo. Miguel participó en actividades de evaluación contribuyendo a la discusión de los cuestionarios de la encuesta de seguimiento y de la estrategia empírica a seguir. Ambos investigadores participaron en el análisis de la información y en la generación de diversos trabajos académicos de evaluación de impacto.

El capítulo 4 narra la experiencia del ICP en la preparación del *Repertorio de políticas sociales*, trabajo que ha continuado una vez terminado el PANES. Los capítulos 2 a 4 se centran en la presentación de los resultados finales y, por lo tanto, dejan relativamente de lado los aspectos de la interacción entre ambas partes. Esa interacción, que constituye un aspecto fundamental y distintivo de la experiencia, se aborda con mayor profundidad en la parte III, donde se presenta una evaluación de la experiencia con base en las voces de integrantes del Mides (capítulo 5) y de la Udelar (capítulo 6).

En la parte IV se plantea una reflexión de carácter más general sobre las relaciones de cooperación entre investigación y políticas, poniendo de relieve aspectos que pueden justificar analizar experiencias de este tipo a través de otros cristales.

Por último, el Anexo 1 reúne las publicaciones generadas por los investigadores de la Udelar a partir de esta experiencia de cooperación.

Parte I

La intervención

EL PANES

VERÓNICA AMARANTE
ANDREA VIGORITO

Uruguay es uno de los países latinoamericanos con mayor gasto público social (GPS) tanto por habitante como en proporción a su Producto Interno Bruto (PIB). Sin embargo, este esfuerzo ha estado fuertemente concentrado en las transferencias contributivas de la seguridad social, debido a la estructura de edades de la población y a la amplia y temprana cobertura del sistema de seguridad uruguayo.

Hasta 2004, el sistema de transferencias de ingreso estaba fuertemente concentrado en los beneficios a trabajadores formales, activos o retirados (PNUD, 2008). Debido a razones que se expondrán enseguida, a partir de 2004 se intentó desarrollar un sistema de protección social independiente de la situación contributiva de las personas. La expansión de las Asignaciones Familiares de 2004 y el PANES son los inicios de esta experiencia.

Pese a su relativa situación de bienestar social en relación con la mayor parte de los países latinoamericanos, desde mediados de la década de los noventa, Uruguay experimentó aumentos en la pobreza, indigencia y desigualdad de ingresos. Las debilidades del sistema de protección social uruguayo se mostraron con crudeza durante el período recesivo iniciado en 1999, y se agudizaron aún más como resultado de la crisis económica que experimentó el país en 2002. La orientación de las transferencias hacia los adultos mayores, aumentos en la desigualdad en el mercado laboral, incrementos en el desempleo y patrones diferenciados de fecundidad, entre otras causas, generaron altos niveles de pobreza en los hogares con niños.

A diferencia de lo sucedido en Argentina y otros países de la región, el gobierno no diseñó en ese período ninguna nueva intervención con el objetivo de contener la fuerte caída de los ingresos de los hogares durante la crisis de 2002 sino que protegió un conjunto de programas ya existentes (PNUD, 2005). No se corrigieron por lo tanto, los fuertes déficits de cobertura de la red de protección social en los hogares con niños y, así, en 2003, la pobreza duplicaba los valores de 1998. En 2004, el Parlamento aprobó la expansión del régimen de Asignaciones Familiares para hogares por debajo de un cierto umbral de ingresos, independiente de su estatus contributivo, sin alterar significativamente el diseño del programa ni los montos transferidos.

Al asumir un nuevo gobierno en marzo de 2005, la incidencia de la pobreza ascendía al 29,4 % de las personas, mientras que 3,5 % de la población era indigente (gráfico 1).¹ Por tal razón, y como fuese ya anunciado en la plataforma electoral de la coalición de izquierda y centroizquierda que asumía por primera vez el gobierno, se implementó el PANES. Desde sus inicios, fue concebido como una intervención temporal de dos años (2005-2007) y así fue anunciado a la población. Así, en diciembre de 2007 la transferencia dejó de otorgarse y se dio inicio a un nuevo programa, denominado Plan de Equidad, cuyas principales características se presentan al final de este capítulo.

El PANES se compondría de un conjunto de intervenciones cuya puerta de entrada consistía en una transferencia mensual de ingresos, destinada a abarcar al 20 % de la población más carenciada dentro del grupo de hogares pobres (aproximadamente 8 % de la población total).

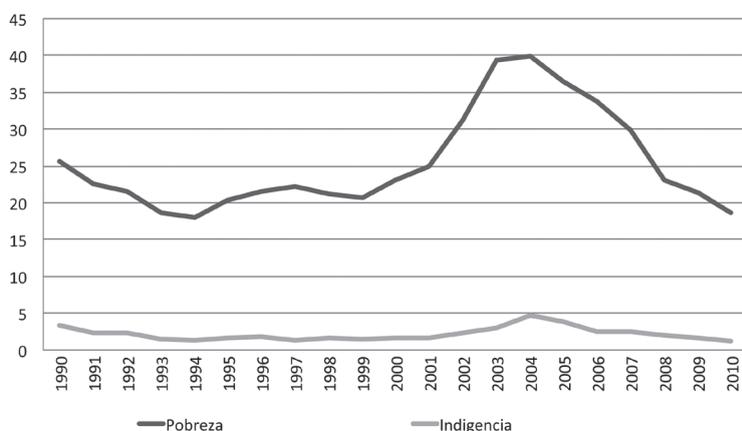


Gráfico 1. Incidencia de la pobreza y la indigencia en Uruguay.
Áreas urbanas. 1990-2010.
Elaborado con base en las ECH del INE.

El objetivo del PANES fue procurar a los hogares beneficiarios oportunidades e instrumentos que les permitieran aliviar sus condiciones de privación en el corto plazo y salir de su estado de pobreza y exclusión social y económica en el mediano plazo. Para ello, el programa se basó en transferencias monetarias y alimentarias e intervenciones sobre el estado de la vivienda.

Las intervenciones principales y más abarcativas del plan fueron el *Ingreso Ciudadano* (IC), *Rutas de Salida*, *Trabajo por Uruguay* (TxU) y *Tarjeta Alimentaria* (AA). El IC era una transferencia monetaria fija de \$ 1.360 mensuales

1 Estas mediciones se realizaron con base en las líneas oficiales de pobreza publicadas en INE (2009).

(56 USD de 2005) por hogar, con independencia de su composición.² Esta prestación estaba destinada a todos los beneficiarios del PANES, excepto en algunos casos cubiertos por el Plan de apoyo a los sin techo y los participantes de TxU. En principio, la transferencia estaba sujeta a condicionalidades en educación y salud. Se requería asistencia escolar para los niños y adolescentes menores de 15 y la realización de controles de salud para niños y embarazadas. De acuerdo a declaraciones de autoridades del Mides realizadas una vez finalizado el programa, en la práctica no se controlaron las contrapartidas, debido fundamentalmente a dificultades de coordinación interinstitucional.

Rutas de salida consistió en actividades de capacitación y reintegración de duración semestral (aunque repetible). Originalmente se estableció la obligatoriedad de la participación de algún integrante adulto de los hogares beneficiarios. Las actividades estaban a cargo de organizaciones de la sociedad civil (organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales [ONG], comisiones de vecinos, sindicatos) a partir de propuestas elaboradas por ellas y aprobadas por el Mides.³ La variedad de actividades incluidas junto a la extrema heterogeneidad de las organizaciones elegidas y de sus propuestas de trabajo, vuelve extremadamente compleja su evaluación. Cabe destacar que si bien el programa fue concebido para cubrir a la totalidad de los beneficiarios del PANES, no se logró cumplir con el objetivo de cobertura.

Trabajo por Uruguay (TxU) fue un programa de empleo transitorio de carácter voluntario. La selección de los beneficiarios se realizaba a través de un sorteo entre las personas inscriptas. Un integrante del hogar se comprometía a realizar una actividad laboral, en jornadas de seis horas y durante un período de tiempo limitado, a cambio de un salario cuyo monto duplicaba el del Ingreso Ciudadano. El objetivo del programa consistió en aumentar el ingreso del hogar a cambio de trabajo, e incluyó dispositivos de capacitación y reinserción laboral. Los hogares beneficiarios perdían el IC durante su participación en *TxU*. Las actividades a realizar se originaban en propuestas por organismos públicos (por ejemplo administraciones locales) y eran gestionadas por organizaciones sociales. Al igual que en el caso de *Rutas de salida*, el programa no logró cubrir a la totalidad de los hogares beneficiarios del PANES. En efecto, las dificultades de despliegue de estos programas hicieron que los mismos se transformaran en intervenciones de carácter restringido. La información proveniente de la segunda ronda de la encuesta de seguimiento realizada para evaluar el programa, indica que el despliegue de *Rutas de salida* abarcó a 15,1 % de los hogares beneficiarios del PANES, y el de *TxU*, a 17 % de los mismos.

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

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

La *Tarjeta Alimentaria* se dirigió a hogares que contaban con niños entre cero y 18 años o con mujeres embarazadas. El monto de la prestación se estableció en función del número de niños integrantes del hogar, utilizando una escala de equivalencia. El objetivo último de este componente era avanzar hacia un sistema de tarjeta electrónica de pago que los hogares pudieran utilizar para compras de alimentos o de productos de limpieza y sanitarios. Debido a la necesidad de incorporar lectores de tarjeta magnética en los comercios, este componente del programa se desplegó fundamentalmente a partir de 2006.

El PANES también abarcó otras intervenciones puntuales, referidas a mejoramiento del hábitat, apoyo a la educación, plan de apoyo a los sin techo, intervenciones adicionales en términos de salud, mejoramiento de los servicios de salud pública y acceso a servicios básicos. El componente Intervención de Hábitat buscaba mejorar la vivienda en asentamientos irregulares a través de material entregado directamente a los hogares para actividades de autoconstrucción. La asignación al programa se basó en un puntaje determinado con base en características del hogar. No obstante, la identificación de los asentamientos beneficiarios y dentro de estos la de los hogares beneficiarios no respondió a criterios precisos. El alcance de este programa fue extremadamente acotado, cubriendo a un número reducido de hogares. El apoyo a la educación se realizó básicamente mediante el financiamiento de maestros comunitarios en escuelas de contexto crítico. Las intervenciones en términos de salud incluyeron, por ejemplo, cura dental y ocular (operación de cataratas) para algunos hogares. Para el mejoramiento de los servicios de salud pública se realizaron transferencias financieras al Ministerio de Salud Pública (MSP). Finalmente, a los integrantes del PANES se les facilitó el acceso a algunos servicios básicos (agua, saneamiento). Muchos de esos hogares ya tenían acceso ilegal a esos servicios. El Mides logró regularizar la situación de alrededor de 10.000 hogares que pudieron acceder a esos servicios de manera legal a cambio de una pequeña tasa de conexión. A dichos hogares se les eliminó además la deuda previa con las empresas públicas.

El registro de postulantes al PANES ocurrió en dos etapas. En una primera etapa, se enviaron encuestadores a las zonas del país que fueron previamente identificadas como las más carenciadas con base en el Censo de talla escolar 2002 realizado por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), que contenía información reciente sobre indicadores nutricionales infantiles. En esa oportunidad se inscribía a los hogares postulantes al PANES, y se recogía abundante información sobre los integrantes del hogar y sus características socioeconómicas. Este procedimiento, al que se le dio el nombre de «desembarcos», abarcó 12.000 hogares. El formulario utilizado para recoger esta información es similar al de una encuesta de hogares típica. En particular, se recoge información sobre sexo, edad, ocupación, nivel educativo, asistencia escolar, cobertura de salud, bienes durables, ingresos, condiciones de la vivienda, entre otros. Las preguntas del cuestionario fueron enunciadas de la misma forma que

en las encuestas de hogares, para permitir el cálculo del puntaje que determinaba la inclusión en el programa (véase capítulo 2).

Por otro lado, al poco tiempo se habilitaron las ventanillas del Mides para que los postulantes se presentaran y solicitaran ser considerados para el programa. Las inscripciones permanecieron abiertas durante los dos años de vigencia del programa. Se les pedía a los postulantes que completaran un breve formulario, donde se recogía información sobre la integración del hogar, incluyendo las cédulas de identidad de sus integrantes. Con esa información se realizaba un primer chequeo, con base en las cédulas de identidad, para descartar a los hogares cuyos ingresos formales, registrados en las bases de datos del BPS, sobrepasaban los umbrales establecidos para la focalización de los hogares. El resto de los hogares fueron visitados y se recogió la información socioeconómica de base, con el formulario diseñado por técnicos de la Udelar. El chequeo de ingresos realizado contra los registros del BPS permitió descartar al 10% de los hogares postulantes, cuyos ingresos superaban los umbrales establecidos.⁴ Al final del período de vigencia del PANES, 188.671 hogares postulantes fueron visitados por los encuestadores del PANES. Con base en la información recogida, se le asignaba a cada hogar un puntaje correspondiente a un índice de carencias críticas (ICC) y, en función de este ordenamiento y de los recursos disponibles para el programa, se determinaba cuáles eran los hogares beneficiarios (véase capítulo 2).

Una vez finalizado el PANES, en diciembre 2007, el gobierno diseñó un *Plan de Equidad* que comenzó a implementarse en enero de 2008. Este plan englobó también las reformas de la salud y tributaria iniciadas durante la vigencia del PANES, y planteó un conjunto de intervenciones que abarcaron transferencias de ingresos, trabajo protegido, creación de emprendimientos productivos e intervenciones educativas. El componente de transferencias de ingresos consiste en una reformulación del sistema de transferencias a hogares con niños, Asignaciones Familiares. Se incluyó también una transferencia de dinero destinado a alimentos y elementos de higiene mediante tarjeta magnética destinada al 10% de los hogares más pobres que tuvieran menores a su cargo, y un programa de transferencias a adultos mayores en condiciones de pobreza extrema de 65 a 70 años llamado *Subsidio a la vejez*.

Si bien el Plan de Equidad abarcó a muchos de los beneficiarios del PANES, su población objetivo es considerablemente más amplia. El nuevo sistema de Asignaciones Familiares profundiza los cambios ya realizados en 1999 y 2004 en tanto despega la titularidad del beneficio de los requisitos contributivos. A diferencia de la mayor parte de los sistemas de transferencias condicionadas establecidos en la región desde mediados de la década de los noventa (véase CEPAL, 2005; Rawlings, 2005), el sistema de Asignaciones Familiares constituye un componente reconocido del sistema de seguridad social uruguayo.

4 Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la incidencia del trabajo no registrado es muy alta entre esta población, y esos ingresos no están incluidos en los registros contra los cuales se realizó la verificación.

Son beneficiarios del sistema aquellos hogares que tengan menores de 18 años, cumplan los requisitos de asistencia y presenten condiciones de vulnerabilidad social, las cuales se evalúan mediante un puntaje que combina un conjunto amplio de características del hogar, a la manera de las pruebas aproximadas de medios seguidas por diversos programas latinoamericanos de transferencias y por el PANES. Las cláusulas de transición de la ley establecen que pasan automáticamente los hogares que reúnen las características anteriores y pertenecieron al PANES o se inscribieron en él aunque no hayan resultado beneficiarios.

Parte II

Las actividades realizadas
por la Udelar:
algunas experiencias

La selección de beneficiarios del PANES

VERÓNICA AMARANTE
RODRIGO ARIM
ANDREA VIGORITO

Cuando el Mides solicitó asistencia técnica a la Universidad de la República, ya se había determinado la población objetivo del programa, cuyas características fueron presentadas en el capítulo anterior. Se trataba, entonces, de diseñar una metodología que permitiese seleccionar las postulaciones de los hogares con mayores niveles de privación del país.

En lo que sigue, se presentan las características del mecanismo de selección desarrollado por el Instituto de Economía.

Uno de los principales desafíos que han debido enfrentar los países de la región para la implementación de programas de transferencias ha sido el establecimiento de reglas claras de entrada. Aunque se contaba ya con bastante experiencia regional al respecto, no había antecedentes a nivel nacional y el desafío también se presentó al momento del diseño del PANES.

Tanto las concepciones más recientes sobre pobreza como la experiencia regional e internacional sugieren que la determinación de los beneficiarios de los programas de transferencias en dinero requiere de un análisis multidimensional. Ello se fundamenta tanto en los problemas de subdeclaración inherentes a las declaraciones de ingreso, como en el reconocimiento de que la pobreza es un fenómeno multidimensional no reducible a la insuficiencia de ingreso corriente.

En América Latina se ha tendido a usar pruebas de medios, aunque en muchos países se utiliza un criterio de focalización geográfica y luego se seleccionan hogares, y en algunos casos se considera solamente el ingreso. A modo de ejemplo, Bolsa Familia en Brasil utiliza exclusivamente el ingreso, mientras que Progresas/Oportunidades de México utiliza una mezcla de criterios geográficos, verificación de medios, ingresos y grupos comunitarios, pero predomina el peso de los primeros. Chile Solidario selecciona beneficiarios con base en un índice multidimensional que incluye: vivienda, educación, trabajo e ingreso, el cual ha sido modificado recientemente. En el caso del PANES se utilizó una prueba de verificación de medios.⁵

5 Las pruebas de ingresos pueden implementarse a través de análisis discriminante o a través de la estimación de modelos *probit*, como el que utilizó en el caso del PANES. Skoufias, Davis y Behrman (1999) sugieren que no hay una diferencia sustantiva entre la clasificación obtenida a

La asignación de puntajes para la selección de beneficiarios deja de lado aspectos cualitativos definitorios de la condición de pobreza, y por ello suele ser criticada. Sin embargo, su principal fortaleza radica en que minimiza el nivel de discrecionalidad en la asignación de beneficios, a la vez que permite el manejo de criterios objetivos y estándares al analizar información sobre una población muy amplia. Al mismo tiempo, facilita la realización de evaluaciones de impacto de los programas. Por tales razones, se le sugirió al Mides utilizar un mecanismo de selección de beneficiarios de estas características. Como se sabe, muchos programas de la región han sido acusados de clientelismo político al no presentar reglas claras de inclusión.

El instrumento utilizado para seleccionar los hogares beneficiarios del programa fue diseñado por el Instituto de Economía. Con base en la información socio económica existente, fue necesario diseñar una herramienta que permitiera distinguir entre todos los postulantes a aquellos que efectivamente pertenecían a la población objetivo del programa. Para ello, se construyó un Índice de Carencias Críticas (ICC), que combina y pondera distintas características no monetarias de los hogares, de manera de obtener una aproximación al ingreso de los hogares a través de variables que sean de difícil manipulación por parte del postulante. Este índice tiene como objetivo diferenciar a los hogares pertenecientes a la población objetivo, del resto de los hogares postulantes al programa. En la práctica, se estimó un índice que permitía distinguir a los hogares pertenecientes al primer quintil de hogares pobres del resto de los hogares pobres, en el entendido de que existiría un proceso de autoselección y el universo de hogares postulantes se aproximaría al conjunto de hogares pobres.

La selección de las variables incluidas en el ICC así como la especificación concreta de su fórmula se basó en el análisis de la información contenida en las ECH de 2003 y 2004 para las localidades urbanas de cinco mil y más habitantes y de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares de 1999 para las áreas rurales (EGIH-rurales). Se utilizaron estos relevamientos debido a que constituían las fuentes de información socioeconómica de hogares más actualizada al momento del inicio del PANES. Como se señaló antes, no se contaba con información censal reciente, ya que el último relevamiento fue realizado en 1996.

El modelo estimado constituye una combinación lineal de características del hogar, cuya transformación normal permite predecir la probabilidad de pertenecer al grupo objetivo.⁶

través del análisis discriminante y el que surge de los modelos *probit* para el caso de *Progresas/Oportunidades*.

6 Se estimó un modelo *probit* con base en la siguiente ecuación:

$$P_i = Z(\sum_k w_k x_{ik})$$

donde: x representa las variables utilizadas y el subíndice k distingue a cada una de ellas, el subíndice i refiere a los hogares y w_k representa a los ponderadores obtenidos para cada variable k . La variable P_i es una variable binaria que vale uno cuando los hogares pertenecen al primer quintil de pobres, y cero cuando, siendo pobres, no pertenecen al primer quintil. El

En una primera etapa, la estimación de estos ponderadores se realizó para cada una de las regiones definidas por el INE como estratos de la encuesta de hogares.⁷ Adicionalmente se estimó una estructura de ponderadores para la totalidad de las áreas rurales. La aplicación de los ponderadores obtenidos en esta primera etapa a los primeros datos socioeconómicos recogidos sobre los postulantes del PANES permitió apreciar que el valor absoluto de los coeficientes estimados para algunas variables en la primera etapa era excesivamente elevado. Los técnicos del Mides, el BPS y el Iecon, trabajando conjuntamente, detectaron que se generaban problemas de exclusión de familias que, presentando una situación extremadamente crítica en la mayoría de las dimensiones consideradas, registraban una situación menos desfavorable en alguna dimensión específica. A su vez, se constató que un conjunto de variables no agregaba información relevante para determinar la condición socioeconómica del hogar. En base a este análisis, se optó por modificar el ICC en dos sentidos. En primer lugar, se diferenciaron exclusivamente tres regiones en el país (Montevideo, interior urbano, áreas rurales). En segundo lugar, se restringió el número de variables consideradas, lo que permitió obtener una versión del ICC más parsimoniosa.

Las variables que resultaron significativas para la predicción de la probabilidad de pertenecer al primer quintil de hogares pobres en relación con ser un hogar pobre no perteneciente a ese quintil, fueron:

6. *Públicoh*: variable binaria que indica la presencia de al menos un funcionario público en el hogar.
7. *Jubiladoh*: variable binaria que indica la presencia de al menos un jubilado en el hogar.
8. *Pensionistah*: variable binaria que indica la presencia de al menos un pensionista en el hogar.
9. *Saludh*: variable binaria que indica si al menos un miembro del hogar tiene mutualista.
10. *Integrantes*: logaritmo del número de integrantes del hogar.
11. *Menores de cinco*: variable binaria que indica la presencia de niños de cero a cinco años en el hogar.
12. *Menores de 12 a 17*: variable binaria que indica la presencia de adolescentes de 12 a 17 años en el hogar.

modelo se estimó para una submuestra de hogares con ingresos per cápita por debajo de la línea de pobreza presentada en INE (2002). *Z* refiere a la función gaussiana. La significación estadística del modelo se contrastó mediante la aplicación de una prueba de bondad de ajuste utilizando el estadístico Chi cuadrado de la capacidad predictiva del modelo y del valor del pseudo coeficiente de correlación cuadrado.

7 Montevideo (agrupando los estratos 1 a 4), interior norte (Artigas, Salto, Rivera), interior centro-norte (Paysandú, Río Negro, Tacuarembó, Durazno, Treinta y Tres, Cerro Largo), interior centro-sur (Soriano, Florida, Flores, Lavalleja, Rocha) e interior sur (Colonia, San José, Canelones, Maldonado).

13. *Riqueza*: variable construida por medio de un análisis factorial que aproxima al stock de riqueza del hogar. En el Anexo 1 se detalla el cálculo de este índice.
14. *Clima educativo*: promedio de años educativos de los adultos del hogar, excepto en el caso en que no hay mayores de 18 en el hogar.
15. *Hacinamiento*: variable binaria que indica si el hogar está en condiciones de hacinamiento (más de dos personas por habitación para dormir).
16. *Saneamiento 1*: variable binaria que indica si el hogar no tiene servicio sanitario.
17. *Saneamiento 2*: variable binaria que indica que el hogar tiene servicio sanitario con evacuación a la red general.
18. *Saneamiento 3*: variable binaria que indica que el hogar tiene servicio sanitario con evacuación a pozo negro o fosa séptica.
19. *Saneamiento 4*: variable binaria que indica que el hogar tiene otro servicio de evacuación. Esta variable se considera solo en Montevideo.
20. *Sanint1*: variable binaria que indentifica si el hogar no tiene servicio sanitario. Esta variable se considera solo interior urbano.
21. *Sanint2*: variable binaria que identifica si el hogar tiene servicio sanitario con evacuación a pozo negro, fosa séptica o red general. Esta variable se considera solo interior urbano.
22. *Sanint3*: variable binaria que identifica si el hogar tiene otro servicio de evacuación. Esta variable se considera solo interior urbano.
23. *Prop*: variable binaria que indica si el hogar es propietario de la vivienda. Esta variable se considera solo en Montevideo.
24. *Arrend*: variable binaria que indica si el hogar es arrendatario. Esta variable se considera solo en Montevideo.
25. *Ocupante*: variable binaria que indica si el hogar es ocupante. Esta variable se considera solo en Montevideo.
26. *Año*: variable binaria utilizada para distinguir entre las observaciones de 2003 y 2004.
27. *Constante*.

En el caso de conjuntos de variables binarias cuya suma necesariamente vale uno para el hogar debe omitirse de la especificación alguna de ellas, y los coeficientes reportados refieren al valor en relación con la variable omitida. Las variables omitidas en estos casos han sido: 12, 16 y 18. En el cuadro 1 se presentan los valores de los ponderadores w estimados para cada una de las k variables ($k=1, \dots, 22$) incluidas en el modelo.

A su vez, si bien se determinaron únicamente dos juegos de coeficientes para el país urbano (Montevideo e interior urbano), se decidió utilizar umbrales diferenciales según región del país, de forma de captar a través de estos límites la incidencia diferencial de la pobreza extrema en el territorio. Se estimaron así distintos límites por región en función de distintos tamaños de la población objetivo que el programa podría definir atender (cuadro 2).

Cuadro 1. Ponderadores del Índice de Carencias Críticas en zonas urbanas		
Variable	Montevideo	Interior urbano
1. Públíco	-1,206	-1,645
2. Jubilado	-0,758	-0,580
3. Pensionista	-0,321	-0,521
4. Salud	-0,902	-1,098
5. Integrantes	1,182	0,625
6. Menores 0-5	0,274	0,109
7. Menores 12-17	0,102	0,076
8. Riqueza	-0,436	-0,237
9. Clima educativo	-0,068	-0,038
10. Hacinamiento	0,137	0,133
11. Saneamiento 1	0,232	
13. Saneamiento 3	0,091	
14. Saneamiento 4	0,220	
15. Sanit 1		0,175
17. Sanit 3		0,459
19. Arrendatario	0,457	
20. Ocupante	0,312	
22. Constante	-2,828	-2,135
N.º de observaciones	16.357	16.231
Pseudo-R2	0,3610	0,2059
<i>Fuente: elaboración propia con base en datos de la ECH.</i>		

Cuadro 2. Umbral de selección según región y población objetivo			
Región	Población objetivo del PANES (en número de hogares)		
	60.000	50.000	40.000
Montevideo	0,191	0,235	0,297
Norte (Artigas, Salto, Rivera)	0,085	0,113	0,143
Centro Norte (Paysandú, Río Negro, Tacuarembó, Durazno, Treinta y Tres, Cerro Largo)	0,055	0,074	0,097
Centro Sur (Soriano, Florida, Flores, Lavalleja, Rocha)	0,067	0,085	0,111
Sur (Colonia, San José, Canelones, Maldonado)	0,098	0,119	0,149
<i>Fuente: elaboración propia con base en datos de la ECH.</i>			

Como se señaló, se obtuvo también un juego de ponderadores para las zonas rurales, con base en la Encuesta sobre Empleo, Ingresos y Condiciones de vida de los Hogares Rurales (EHR), que era en ese momento la fuente más actualizada de información sobre esta zona. Estos ponderadores no fueron finalmente

utilizados, porque los postulantes fueron clasificados de acuerdo con la localización de las oficinas donde se registraron, las que correspondían todas a zonas urbanas, y no se tomó en cuenta su dirección particular. Estos ponderadores pueden consultarse en Amarante *et al.* (2005).

Una vez diseñado el instrumento de focalización, el mismo debía ser aplicado a la información recogida sobre los postulantes al programa. A tales efectos, el Instituto de Economía diseñó un cuestionario que recogía la información necesaria para el cálculo del ICC y otros aspectos que el Mides deseaba relevar, tales como acceso a otros programas públicos, situación laboral de niños y adultos, fecundidad (véase Anexo digital⁸).

Como resultado de la aplicación de este criterio de selección, la participación de los hogares con jefatura femenina en el programa fue importante, situándose en el orden del 40 %. Asimismo, aproximadamente el 80 % de los beneficiarios residía fuera de Montevideo. La distribución de los beneficiarios por tramo de edad revela que el programa se orientó principalmente a los hogares con jefes en edades jóvenes. La mayor cobertura de los hogares con jefes jóvenes puede asociarse al hecho de que dichos hogares experimentan mayores carencias de ingresos, especialmente debido a la presencia de niños. El 90 % de los hogares beneficiarios tenía a su cargo menores de 18 años, mientras que solo el 10 % de estos hogares registra presencia de adultos mayores, elemento que es resultado de la fuerte asociación entre estructura de edades y pobreza, registrada en innumerables estudios previos (véase, por ejemplo, Filgueira y Kartzman, 1999; PNUD, 2005). El análisis de las estructuras de hogar revela que la mayor parte del Ingreso Ciudadano se dirigió a hogares nucleares biparentales (50 %), seguido de los hogares monoparentales y extendidos con menores en proporciones muy parecidas.

Cabe preguntarse en qué medida el instrumento diseñado permitió llegar a la población beneficiaria. Resulta claro que el éxito o fracaso en la focalización de un programa no depende solamente del instrumento utilizado sino que resulta de un amplio conjunto de factores institucionales, que van desde la capacidad de realización de esfuerzos de largo alcance hasta los niveles de corrupción. En una amplia sistematización de métodos de focalización, Coady *et al.* (2004) analizan datos de 122 programas de todo el mundo y encuentran cuatro formas de focalización: criterios geográficos, pruebas de aproximación de medios, ingreso y autoselección. En su análisis encuentran que los métodos de autoselección son los que arrojan peores resultados, seguidos de los criterios geográficos. Sin embargo, resaltan que la predominancia de unos métodos sobre otros no es tan clara, pues existe gran heterogeneidad de resultados al considerar cada método, debido a que en el desempeño del instrumento de focalización pesa mucho la capacidad institucional de implementación.

8 Disponible en <<http://www.iecon.ccee.edu.uy/research-and-public-policy/publicacion/307/es/>>.

También es importante hacer notar que la utilización de indicadores como el ICC implica necesariamente un porcentaje de error en la selección, en la medida en que se está trabajando con base en una metodología estadística. Una primera aproximación al estudio de la focalización del plan consiste en determinar en que 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.⁹ A continuación, se presenta un breve análisis de la eficiencia horizontal y vertical del plan con base en 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 algunas 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 meses y pueden haber modificado algunas de las dimensiones de su calidad de vida consideradas en el índice.¹⁰ Por otro lado, en el caso de los 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 con base en los hogares que solicitaron el beneficio (y no con base en el total de hogares potencialmente

9 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.

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

elegibles).¹¹ Al restringirnos a los hogares que solicitaron el beneficio se obtienen indicadores de eficiencia considerablemente superiores, pues la eficiencia horizontal aumenta a 63 %.

Si se analiza la distribución de los hogares postulantes y beneficiarios del PANES por quintiles de ingreso, con base en la información correspondiente a la encuesta continua de hogares 2006 (incluyendo áreas rurales), se encuentra que 78 % de los beneficiarios del PANES se ubica en el primer quintil de ingresos, cifra que alcanza un máximo de 81 % en Montevideo y un mínimo de 74 % en las áreas rurales (cuadro 3). La comparación con la distribución de los postulantes indica que si bien los postulantes se autoseleccionaron, el instrumento de la focalización funcionó adecuadamente.

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

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

Fuente: elaborado con base en ENHA (2006).

A modo de síntesis, se destaca que el diseño e implementación del PANES constituyó un importante desafío, e implicó diversos aprendizajes para los investigadores involucrados. Si bien habían realizado numerosos trabajos sobre la temática, era la primera vez que caía bajo su responsabilidad diseñar un mecanismo que tendría consecuencias concretas sobre la vida de muchas personas. Por esa razón, la premura de los plazos planteados significó un trabajo muy intenso y con interacciones permanentes entre el Mides, el BPS, que estaba a cargo de la computación del puntaje, el Seciu, que se encargó del armado de la base de datos y el Departamento de Sociología, que levantaría la información en etapas iniciales.

La contrastación entre los datos de las encuestas de hogares y la realidad de quienes postulaban al programa, llevó a la revisión de la versión inicial del puntaje en setiembre de 2005. Había variables que tenían un fuerte peso en la probabilidad de selección y no eran contrabalanceadas por otras características del hogar.

¹¹ 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.

Cabe resaltar que se trató de la primera experiencia de focalización de una política social de gran cobertura, a través de un instrumento estadístico. Se logró por lo tanto en esta área una importante acumulación en lo referente a diversos aspectos conceptuales y prácticos de estos mecanismos. Estos avances fueron de gran utilidad en el diseño e implementación de programas posteriores. En particular, el lanzamiento del Plan de Equidad se vio facilitado por los avances logrados en el período del PANES, específicamente en lo que hace a registros estadísticos y criterios de selección.

Los efectos e impactos del PANES

VERÓNICA AMARANTE
ANDREA VIGORITO

En este capítulo damos cuenta del trabajo realizado por la Udelar como parte de su asistencia técnica al Mides en relación con 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 con 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 Udelar 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 Udelar.¹²

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

12 El Mides desarrolló evaluaciones cualitativas de distintos componentes del programa (véase <www.mides.gub.uy>).

Hasta ese momento, no solo 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 ECH, 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 este 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 IC.¹³ A su vez, tuvo efectos menores

¹³ Esta estimación fue realizada en forma estática, lo que implica asumir que si los hogares no recibiesen el IC 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.

sobre la incidencia de la pobreza, dado que su población objetivo se ubicaba muy lejos de la línea de pobreza con relación al monto transferido (1,7%).

En 2006 el 12% del ingreso de los hogares del primer decil provenía del IC. 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 Amarante *et al.* (2006) permite estimar la pobreza con base en el ingreso potencial de los hogares, calculando así la pobreza por falta de capacidad para generar ingresos.¹⁴ 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 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 solo 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.

La evaluación de impacto cuantitativa del PANES

La Udelar participó en esta iniciativa a través del Iecon, 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 adelante; el DS, 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

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

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 BPS, con los registros de nacimientos del Ministerio de Salud Pública (MSP), con el Sistema de Información Perinatal (SIP) del Centro Latinoamericano de Perinatología (CLAP) y con el registro administrativo de estudiantes de enseñanza secundaria del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

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 (BID). 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, 2011a; y Amarante, 2011b).

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 reseñan 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 a los mayores recursos disponibles por efecto del programa, mientras que el efecto sustitución se observaría si los beneficiarios trabajaran menos debido al hecho de que el beneficio se perdía por tener un nivel de ingreso registrado en el BPS por arriba de un predeterminado umbral. Con 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 (véase Fizbein y Schady, 2009). Asimismo, el efecto ingreso podría generar por sí solo 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 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) han 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).

Estrategia de evaluación

Para identificar los impactos de la intervención se utilizó la metodología del diseño discontinuo. Esta se basa en que la probabilidad de participar en el PANES presenta un salto o discontinuidad en los puntos de corte del 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.

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
Condiciones habitacionales y acceso a bienes durables	Hacinamiento Condiciones estructurales de la vivienda Acceso a bienes durables Reparaciones y ampliaciones de la vivienda
Conocimiento de derechos	Índice combinado de conocimiento de derechos civiles Índice combinado de conocimiento de derechos laborales Índice combinado de conocimiento de derechos penales
Participación ciudadana	Índice combinado de acciones de participación Porcentaje de personas que realizó alguna acción participativa
Opiniones sobre la situación del país y sobre el PANES	Situación actual del hogar Situación futura del hogar Situación actual del país Situación futura del país Gobierno actual con relación al anterior Focalización del PANES Características de la transferencia
Toma de decisiones en el hogar	Gastos en alimentos Gastos en ropa para los niños Gastos importantes en la vivienda Trabajo de la pareja Trabajo de los niños

Fuente: elaboración propia.

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 submuestra 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.

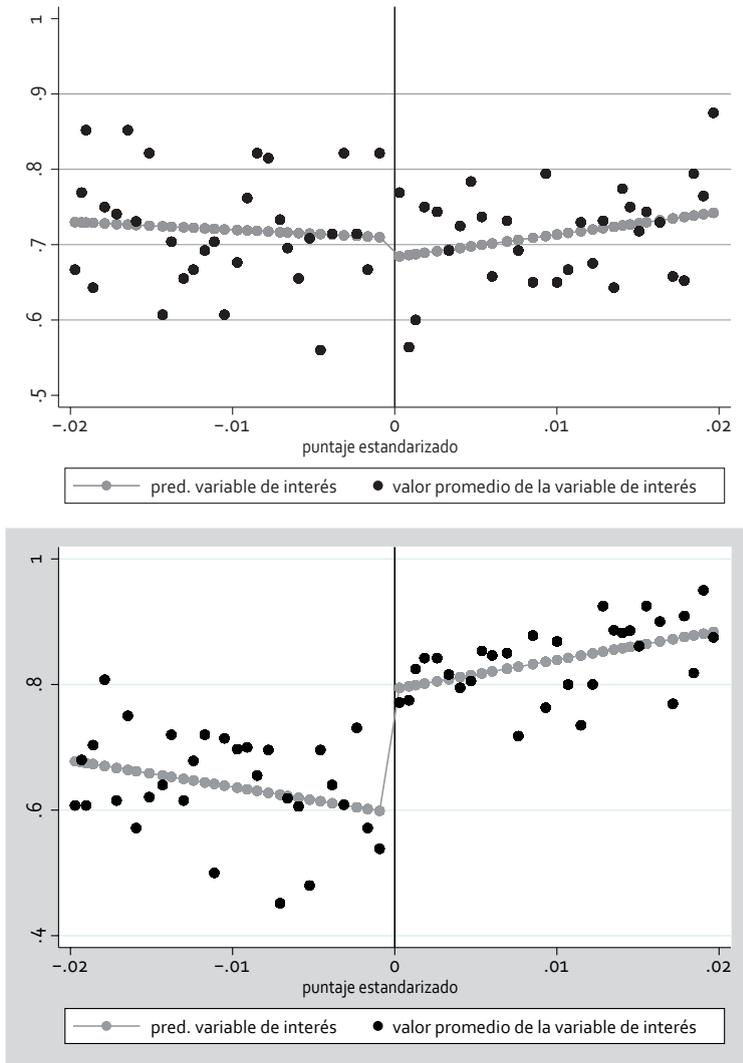


Gráfico 2. Método de evaluación de impacto por diseño discontinuo.
Elaboración propia

Para implementar la estrategia de diseño discontinuo, el Iesta 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.

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, $\mathbb{1}(N_i < 0)$, 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 :

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

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 (gráfico 3).

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 FCS, de los registros administrativos del BPS, de los registros de nacimientos del MSP, del SIP y de los registros administrativos de la Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP).

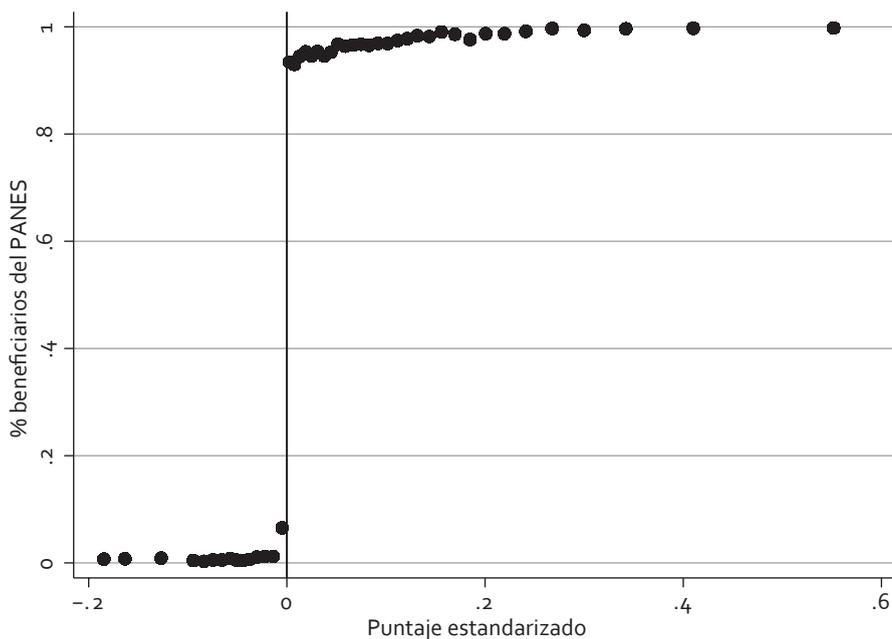


Gráfico 3. Elegibilidad y participación en el PANES.
Fuente: elaborado con base en el registro administrativo de postulantes al PANES

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 con base en una muestra elaborada por un equipo de investigadores del Instituto de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. 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 mil observaciones a la izquierda del punto de corte, dos mil a la derecha y quinientas 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.¹⁵

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

15 Disponible en <<http://www.iecon.ccee.edu.uy/research-and-public-policy/publicacion/307/es/>>.

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.

Cuadro 7. Número de casos en primera y segunda encuesta de seguimiento según grupo				
Hogares	Tratamiento	Control	Resto PANES	Total
Hogares en la 1. ^a ola	1821	960	522	3303
Hogares solamente en la 2. ^a ola	1700	888	487	3075
% hogares encontrados en 2. ^a ola	93,4	92,5	93,3	93,1
Personas	Tratamiento	Control	Resto PANES	Total
Personas en la 1. ^a ola	6,481	3,051	2,415	11,947
Personas en la 1. ^a y 2. ^a ola	5,595	2,587	2,062	10,244
Personas solamente en la 2. ^a ola	6,138	2,897	2,272	11,307

Fuente: elaborado con base en el registro administrativo del PANES y Encuestas de seguimiento.

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).

Los resultados de la evaluación de impacto

El cuadro 8 resume los principales resultados de las evaluaciones de impacto realizadas.

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, enseñanza 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)		Sin efecto		
Reparaciones en la vivienda	No se 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				
Confianza en instituciones varias	No se incluyó	+		
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		

Fuente: elaborado con base en Amarante et al. (2009), Amarante et al. (2011) y Amarante et al. (2012)

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 con 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 con base en datos de los registros administrativos de ANEP. Tampoco se registran efectos en materia de trabajo infantil y adolescente fuera del hogar.

En términos de salud, se encontraron efectos positivos sobre la realización de consultas médicas en niños de cero a cuatro 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.

Con 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 diez a veinte 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) con base en el análisis de los datos del registro administrativo del PANES, los registros de nacimientos del MSP, el SIP 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 se, 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 cinco años, el efecto encontrado proviene de la primera 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 con 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 el 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 con 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 doscientos pesos en el caso de los hombres y cincuenta 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.

Con 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 estos 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, etcétera).

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 beneficiarios, 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 con 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 con base en 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. Con 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 de 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 aun 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, aun 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 desconocerse, que también significó una reorientación y redefinición de las agendas de investigación de los académicos involucrados.

La apuesta a la información pública actualizada: el *Repertorio de políticas sociales*

CARMEN MIDAGLIA

El *Repertorio de políticas sociales* fue otro de los proyectos que formó parte del intercambio Mides-Udelar. Esta iniciativa comenzó a gestarse tímidamente en agosto del año 2005 y se llevó a cabo entre el año 2006 y el fin del primer gobierno de izquierda. Formó parte del «paquete» de actividades de la primera etapa del relacionamiento entre ambas instituciones. La naturaleza de esa propuesta de trabajo y la proyección que esta adquirió posibilitó que esta tarea no formara parte de la dinámica de la «urgencia» del período, y que más adelante se mantuviera como una iniciativa de mediano o largo plazo.

Este Repertorio consistió en la construcción de un sistema de información sobre el conjunto de prestaciones sociales que brinda el Estado uruguayo, con el fin de conocer la configuración del sistema de protección y bienestar nacional. En un primer momento se pretendió cubrir la oferta pública social a cargo de la administración central; sin embargo, una vez conocida esta propuesta por algunos intendentes de la época surgió la demanda de extensión de ese estudio, incorporando los bienes sociales ofrecidos por los gobiernos locales.

Este proyecto de trabajo también formaba parte de los intereses compartidos por ambos organismos públicos, aunque interesa señalar que si bien recibió el apoyo sistemático de parte del Mides en todo el período no fue «aprehendido» en su total dimensión por los elencos dirigentes de esa Secretaría de Estado. En algún sentido, este tipo de comportamiento político era esperable, ya que esta iniciativa no se asemejaba a una intervención social directa y su utilidad se visualizaría una vez montado y testeado el sistema de información.

La propuesta del Repertorio, a grandes rasgos, pretendía alcanzar los siguientes objetivos:

1. superar los innumerables diagnósticos fragmentarios y metodológicamente incomparables sobre la matriz de provisión social del país, y así contribuir a generar un flujo de información permanente y renovable que facilitara el ejercicio de la función de entidad articuladora y coordinadora de políticas sociales asignada al Mides;
2. utilizar esa base de datos para la realización de análisis de corte académico acerca de la situación, el alcance y la evolución del esquema de protección y bienestar social nacional.

La metodología que se aplicó en el Repertorio para obtener la información de los diferentes ministerios —incisos—, servicios descentralizados, entes autónomos y municipios, supuso recurrir a la aplicación de un formulario autoadministrado, en el que la mayoría de los ítems relevados se traducían en preguntas cerradas con el fin de facilitar las respuestas.

Entre las variables más significativas sobre las que se solicitaba información figuraban: los objetivos y el sector en el que operaba prestación; los tipos de bienes ofrecidos; el período de creación de esas protecciones; la población beneficiaria por edad, situación socioeconómica, condición laboral; las formas de instrumentación de la oferta social, ya fuera a cargo de una sola entidad estatal o en co-gestión entre varios organismos públicos o con privados; los recursos humanos y financieros asignados, y las modalidades de regulación, evaluación de las intervenciones sociales.

La aplicación de ese formulario requirió de entrevistas personales con los responsables o referentes institucionales de las prestaciones sociales, no solo para presentar la iniciativa, sino para explicar el alcance de los distintos módulos de información requerida.

La unidad de análisis relevada en todas las instituciones públicas, sea de nivel nacional o departamental, fue el «programa social», ya que se identificó empíricamente como el tipo de prestación de menor alcance que permitía captar la multiplicidad de formatos que asumía la provisión social y a la vez reconstruir el sistema de protección en su conjunto.

Interesa señalar que la decisión de recurrir al programa como eje del relevamiento surgió en las pruebas de aplicación del formulario, en las que se constató que si se guiaba la recolección de datos siguiendo la clásica definición conceptual de servicios de bienestar, aquellos de orientación universal y amplia cobertura, se perdía la mayoría de las iniciativas sociales de corte focalizado que atendían a grupos específicos de población.

Apenas iniciado el relevamiento, resultó evidente que el esquema de bienestar uruguayo había sufrido serios cambios o reformulaciones, que parecían plasmarse en una «convivencia tácita» de diversas opciones de políticas sociales en el marco de una misma agencia pública. Por esta razón, la resolución operativa de centrar la atención en la unidad programa resultó ser la más adecuada, no por eso exenta de problemas, en la medida en que permitió identificar y agrupar los diversos bienes ofertados por los servicios universales y la vez, compararlos con prestaciones de menor envergadura, atendiendo particularmente su nivel de cobertura.

Algunas de las dificultades que se derivaron de considerar al programa como la unidad de análisis refieren a que la información estatal no se agrupa en esa categoría empírica. El Estado uruguayo organiza la administración de sus políticas públicas, recursos humanos y financieros en torno a las unidades ejecutoras encargadas de la provisión de los bienes en cuestión, sin tomar en cuenta las diversas intervenciones sociales a cargo de esa entidad. Esta forma de estructurar

los datos públicos obstaculiza, hasta impide en algunos casos, conocer la plantilla de personal y el modo de contratación predominante, así como también el costo de cada uno de sus servicios estatales.

Por esta razón, para los referentes institucionales encargados de apoyar en cada organismo público al trabajo de campo era un problema concebir las prestaciones que ofertaban en términos de programas. En todos los casos, la identificación de la mencionada unidad —el programa social— fue producto de un proceso de diálogo periódico con los diversos representantes institucionales designados.

El trabajo de relevamiento de las prestaciones sociales a cargo de la administración central se proyectó, ingenuamente, para que se llevara a cabo en ocho meses y el mismo insumió el doble de tiempo, como se detallará más adelante.

Los factores de mayor incidencia en la prolongación temporal del relevamiento, sin contar los problemas derivados de la opción programa social como unidad básica, fueron:

1. las prestaciones sociales que brindaban los incisos de la administración central, entes autónomos y servicios descentralizados, eran más numerosas que las que se conocían públicamente;
2. cada una de las entidades públicas tenía una cultura organizacional singular y un ritmo particular de trabajo al que el equipo universitario tuvo que ajustarse;
3. más allá de que la información solicitada no se encontraba disponible en el formato requerido por el Repertorio, y de que sus parámetros de sistematización eran ampliamente heterogéneos entre los organismos públicos, también insumió un tiempo significativo la obtención de los «permisos» políticos y burocráticos para acceder a las bases de datos;
4. por último, cabe indicar que era la primera vez que se llevaba a cabo una recopilación abarcativa del conjunto del sistema de protección social y, por ende, fue difícil que se visualizara su utilidad como herramienta de gestión para las instituciones públicas, lo que repercutió negativamente en los plazos en que se desarrolló el trabajo.

Las dificultades enumeradas también estuvieron presentes a nivel local y en algunos casos se redimensionaron en la medida en que ciertos municipios poseían menores capacidades institucionales para organizar la información y transformarla en clave de programas sociales. En oportunidades, a los niveles municipales les resultaba muy problemático identificar las prestaciones estrictamente locales y diferenciarlas de aquellas que si bien se instrumentaban en la localidad eran coejecutadas con entidades del gobierno central o con otros gobiernos departamentales.

El proceso de recolección de datos se realizó en tres etapas diferentes. En una primera instancia, que comprendió desde mediados del año 2005 hasta diciembre del 2006, se registraron un 60% de los programas sociales implementados por la administración central, entes autónomos y servicios descentralizados.

La fase inicial de este período se consideró como experimental o «piloto» en la medida que se intentaba simultáneamente verificar la pertinencia del instrumento diseñado para el Repertorio —el formulario— y a la vez conocer la magnitud de la oferta pública en materia social.

En un segundo momento que se llevó adelante desde febrero del año 2007 hasta octubre del año 2008, se completó el relevamiento de las prestaciones faltantes perteneciente a los organismos de la administración central y a la vez se incorporaron las iniciativas sociales que los diecinueve gobiernos departamentales desarrollaban. La realización del registro de las unidades subnacionales supuso introducir ajustes al cuestionario para adaptarlo a la oferta local sin perder la comparabilidad general.

La tercera etapa, que se desarrolló desde fines de 2008 hasta diciembre del 2009, tuvo como objetivo actualizar la información de instituciones consideradas en la primera fase, completar los datos de las entidades que aún no habían suministrado información y analizar detalladamente la consistencia de toda la base de datos. Las tareas de este período se llevaron a cabo de forma paralela al proceso de instalación en formato electrónico del observatorio social de indicadores y programas del Ministerio de Desarrollo Social,¹⁶ del que el Repertorio era un componente constitutivo. En la medida en que se contaba con esa apoyatura instrumental se recurrió al formulario electrónico (con soporte web), para que los referentes institucionales actualizaran la información de su organismo o repartición pública. El cuestionario de actualización contó con las garantías y seguridades básicas, limitándose su acceso al personal autorizado por los diversos incisos, así como a los administradores del mencionado sistema.

En la actualidad, el portal electrónico del Observatorio social del Mides, en particular el componente de programas sociales tiene relevados y actualizados al año 2009, 392 programas de la administración central,¹⁷ entes autónomos y servicios descentralizados y 150 iniciativas sociales pertenecientes exclusivamente a los gobiernos municipales con información del año 2007.

En el caso de las intervenciones sociales que se coejecutan entre los organismos públicos del nivel central y los gobiernos departamentales se relevaron un total de 348 iniciativas. La mayoría de ellas se corresponden con programas

¹⁶ El Observatorio social de indicadores y programas puede consultarse en <<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/portal.php>>.

¹⁷ ANEP; Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE); Banco Hipotecario del Uruguay (BHU); Banco de Previsión Social (BPS); Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU); Ministerio de Educación y Cultura (MEC); Ministerio de Defensa Nacional (MDN); Ministerio de Desarrollo Social (Mides); Movimiento por la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR); Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP); Ministerio del Interior (MI); Ministerio de Salud Pública (MSP); Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS); Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO); Ministerio de Turismo y Deporte (MTD); Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA); Presidencia de la República y Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y Universidad de la República (Udelar).

radicados institucionalmente en las entidades centrales, que si bien tienen alcance nacional, los municipios ofician de soporte local.

En el proceso de construcción de este sistema social de información, el Mides fue creando una unidad encargada de mantener «vivo» el *Repertorio de políticas sociales*, ya sea para actualizar los datos así como también compatibilizarlos con otras bases de información que esa Secretaría había promocionado o en cuya gestión se había involucrado. El equipo de la Udelar colaboró en la creación de capacidades institucionales ministeriales para que ese organismo se encargara por sí mismo de gestionar ese sistema de información, modernizarlo e introducirle los ajustes que se consideraran pertinentes.

El grupo de investigadores universitarios en la actualidad se encuentra abocado, con los integrantes del Mides pertenecientes a la mencionada unidad, a la elaboración de un informe con datos agregados, que explora y describe la estructura de protección y bienestar social vigente en el país. Interesa señalar que a este grupo universitario le resultó «costoso» traspasar una «obra», que más allá de algunas debilidades, implicó un esfuerzo sostenido y de mediano plazo, que recién en el presente comenzó a mostrar sus resultados.

Parte III

Evaluación de la experiencia

La perspectiva del Mides

JUAN PABLO LABAT

Las siguientes líneas pretenden narrar el proceso de implementación del PANES visto desde una óptica particular que se autodefine como en un punto intermedio entre la técnica y la política. Seguramente pueda haber matices e incluso diferencias sobre el contenido de las mismas pues este tipo de procesos han sido motivo de vida de muchas personas durante al menos dos años. Estas personas seguramente enfatizarían y relativizarían distintos aspectos de una realidad siempre parcial e incompletamente descrita.

Dentro de las principales restricciones de esta narrativa se señala la que proviene del «objeto», que es lo que aquí se considera como proceso de implementación del PANES, el cual no incluye la implementación de los programas menores del plan y se centra en el programa principal, el Ingreso Ciudadano que fue el programa primero, que definía si los hogares estaban o no en el plan, pero que no aborda ni agota los problemas que se presentaron en otros de los programas del PANES.

Otra restricción proviene del «lugar» particular desde el que se narran los hechos, el cual es un lugar privilegiado para informar sobre problemas de implementación y de diseño e instrumentación de soluciones, pero lejano a los espacios de decisión política que son las decisivas en última instancia.

El 28 de marzo de 2005 se aprueba por ley la creación del Mides y en dicha ley se explicitan, entre otras cosas, las potestades del ministerio como organismo rector en materia de políticas sociales a nivel nacional y su rol de articulador a nivel interinstitucional. Dicho rol habilitaría al Mides a construir el espacio de intervención de las políticas en territorio de manera de optimizar los rendimientos de los programas, evitando solapamientos y generando complementariedades.

Más allá de algunos datos de contexto institucional, como estos que mencionamos escuetamente y sobre los que se podría abundar en anécdotas muy diversas, es necesario señalar que el entusiasmo popular con la idea de realizar una campaña masiva y nacional para la superación de la pobreza extrema y en pos de la inclusión social fue de tal magnitud en esos días, que logró transformar aquella iniciativa en una verdadera novela épica que logró, en algunas partes del país, mantenerse durante casi todo el período de gobierno.

El PANES tenía, como todo programa masivo pero focalizado, un primer escollo que debía sortear con éxito para lograr sus objetivos: escoger la mejor forma para su implementación. Lamentablemente, dadas las características de

la empresa, nunca sabremos si el diseño de implementación fue el más acertado; solo podemos decir que existieron razones valederas para elegirlo, aunque puede haber quienes opinen lo contrario.

La discusión más importante instalada en ese momento entre quienes debían llevar esta iniciativa adelante era sobre cuál era el procedimiento más adecuado para instrumentar el ingreso al plan, ya que este se había diseñado en principio para focalizar sobre una población, la cual sería beneficiaria de todos los programas del plan que le correspondieran y fuera de esa población no habría en principio posibilidades de participar de ninguno de los mismos.¹⁸

La discusión radicaba entonces en el hecho de si debía haber un único medio de verificación (un formulario estandarizado) a partir del cual se procesara la información sobre la situación social de los hogares que se aplicaría en forma idéntica en todo el territorio, a partir del trabajo de equipos especializados en esa tarea, o si se apostararía a que las redes que constituyen el tejido social organizado pudieran proveer los casos que en cada localidad deberían ser atendidos por el plan.

Esta discusión fue saldada inclinando la balanza por la primera opción, aunque luego la realidad matizaría el resultado. En definitiva se optó por un diseño que tenía las siguientes características:

1. la unidad de análisis para la intervención del plan fue el hogar;
2. se focalizó entonces a partir de un diagnóstico general de la situación de los hogares y no programa a programa;
3. la focalización se implementó a partir de una selección previa de los hogares beneficiarios con procedimientos estandarizados a nivel nacional y con un procesamiento de información centralizado;
4. el ingreso al plan implicaba el ingreso del hogar al principal programa del plan que era la transferencia monetaria condicionada llamada Ingreso Ciudadano, con posibilidades posteriores de participar en otros programas del plan.

La implementación del plan

Para el ingreso al plan era necesario verificar previamente que el hogar postulante cumpliera con las condiciones requeridas, que eran: 1) la superación del umbral del ICC (véase capítulo 2); y 2) que el hogar no superara un cierto nivel de ingresos per cápita.

La implementación requería entonces recorrer todo el territorio nacional visitando hogares que pudieran ser candidatos a ingresar al plan. Para organizar estas visitas se contó con dos modalidades: la primera fue la detección de zonas donde había una incidencia muy importante de pobreza, en las cuales se decidió

18 Más adelante, algunos programas se fueron flexibilizando y aparecieron nuevos programas que atendieron a otras poblaciones que no eran la población objetivo original del plan.

visitar a todos los hogares de la zona,¹⁹ y la segunda fue la apertura de ventanillas de recepción de demandas de los hogares para ser visitados.

Esta segunda modalidad tuvo que apoyarse en la institucionalidad del BPS, que con sus sedes desplegadas en todo el país fue un excelente vehículo para canalizar dicha demanda.

Sin embargo, estos procedimientos no lograron cumplirse con exhaustividad, pues ni el despliegue territorial del BPS resultó suficiente para llegar a cada zona del país ni la detección de zonas de pobreza y el tiempo dedicado a la visita a estos hogares fue suficiente para lograr el objetivo.

Los objetivos fueron alcanzados de todas maneras a partir de otras estrategias, como la recorrida permanente del territorio y la atención de denuncias y reclamos, además del mantenimiento a lo largo del tiempo de la posibilidad de inscripción en ventanillas de BPS. De esta manera, la gran mayoría de la población objetivo fue incluida en el plan en el correr de los dos primeros años.

El trabajo de visita a los hogares, un diseño ad hoc

La decisión de optar por una metodología centralizada y estandarizada de recolección y procesamiento de la información implicó la necesidad de contar con un equipo de campo para aplicar el formulario previamente diseñado. Fue también necesario prever un espacio de crítica para revisar la coherencia interna de la información recibida. Luego de ello, la información sería digitalizada a los efectos de instrumentar el procedimiento informático de selección de los hogares.

El trabajo de campo, que inicialmente comenzó con un convenio con la Udelar para desarrollar la primera modalidad —visitar las zonas de mayor incidencia de la pobreza— quedó inconcluso luego del primer mes de trabajo habiéndose hecho cerca de 12.000 visitas.

A continuación, y en medio de un acalorado debate político sobre la participación de los funcionarios públicos y los voluntarios en la tarea de recolección de información, el diseño del campo dejó de estar a cargo de la Udelar para ser dirigido por funcionarios del Mides provenientes de otras instituciones del Estado (funcionarios en comisión), personal contratado por el Mides para la tarea o por los propios voluntarios.²⁰

Con el paso del tiempo, el voluntariado, en sus diversas formas, en especial en Montevideo y muy particularmente en las tareas de oficina con cierto perfil profesional, fue escaseando o no lograba una adecuada productividad y calidad en el trabajo.

Sobre el último trimestre de 2005, a seis meses de iniciado, el plan estaba trancado y existía la sensación de que el «buque insignia» del gobierno podría

19 Dicho procedimiento fue denominado «desembarco».

20 El trabajo de campo estuvo fundamentalmente a cargo de voluntarios y funcionarios públicos durante los dos primeros años, excepto en la capital del país y departamentos limítrofes.

naufragar. En ese momento, cuando se contaban por miles las visitas realizadas por voluntarios y funcionarios públicos que no se lograban procesar con la velocidad necesaria, se tomó la decisión de profesionalizar algunas partes del proceso de ingreso de la información. Se resuelve entonces contratar personal con educación universitaria, además de incorporar digitadores que trabajaran también en forma más profesional.

Se contrataron pasantes del Consejo de Educación Técnico Profesional-Universidad de Trabajo del Uruguay (CETP-UTU),²¹ gente muy joven, y muchas veces sin experiencia previa en digitación, pero que logró en corto tiempo, y gracias a una adecuada supervisión, superar los niveles de producción de los primeros digitadores reclutados entre funcionarios públicos y voluntarios.

Junto con la profesionalización del circuito de ingreso de la información se procedió a contratar también al primer equipo de campo del Mides, para apoyar las visitas en el interior del país y realizar las de Montevideo y departamentos limítrofes que se estaban atrasando por la falta de voluntarios.

Pasamos entonces al diseño final con el que se terminaría el PANES y seguiría trabajando el Mides:

1. trabajo de campo profesionalizado con estudiantes avanzados del área social y profesionales recién egresados para recorrer todo el país en un sistema de «pasantía» por dos años;
2. trabajo de crítica también a cargo del mismo perfil y modalidad de contratación;
3. trabajo de digitación a cargo de becarios de CETP-UTU de Administración.

Si bien siguió existiendo el trabajo voluntario y en algunos lugares del país fue definitorio en la concreción de los objetivos, la tarea de recolección de información quedó definitivamente profesionalizada en el año 2006.

En síntesis, en los orígenes el diseño de campo fue realizado ad hoc y sobre la marcha, en función de los resultados se fueron implementando modificaciones para mejorar los procesos. El trabajo de campo estuvo dirigido por funcionarios del ministerio y fue realizado primero por voluntarios y luego por estudiantes universitarios o egresados recientes. La tarea administrativa estuvo también dirigida por funcionarios del ministerio y algunos voluntarios y fue realizada en forma principal por estudiantes de CETP-UTU.²²

21 El CETP-UTU brinda formación de nivel secundario pero orientada al trabajo, en este caso se recurrió a perfiles de administración que están presentes en varias carreras de dicha institución.

22 En la dirección del circuito de procesamiento de información merece una mención aparte el trabajo de una voluntaria que se hizo cargo de los meses más duros de trabajo, en jornadas de 12 a 14 horas y sin la cual el entusiasmo por el trabajo seguramente hubiera mermado mucho antes. Su nombre es Rosario García —«Charito»— y luego de mucho tiempo de haberse ido del Mides sigue estando en todos los cuentos.

Primero incluimos y... después vemos

Para realizar el procesamiento masivo de información estandarizada fue necesario enfrentar y resolver una serie de complicaciones. El ministerio estuvo en la encrucijada permanente de resolver qué fallas de la información eran tolerables y cuáles no. Ello implicó alterar el diseño informático original y permitir el ingreso de información incompleta que luego sería verificada. Para ello fue necesario resolver y revisar permanentemente los umbrales de tolerancia para los errores, inconsistencias y omisiones, devolviendo a campo en el momento la información que presentaba mala calidad, y dejando ingresar los problemas menores, con el objetivo de volver a visitar a esos hogares más adelante y mejorar la calidad de la información.

Tampoco los instrumentos de selección fueron infalibles, como veremos en el punto referido al ajuste del «algoritmo». Fue necesario realizar ajustes para mejorar la inclusión según la perspectiva de las autoridades del Mides, y para incorporar miradas complementarias. Estas miradas complementarias implicaron otras formas de análisis, más cualitativos, que permitieron la inclusión de situaciones complejas que no eran identificables a partir de métodos puramente cuantitativos por su bajo peso en términos estadísticos en las fuentes de datos disponibles a la hora de construir el procedimiento de selección.

La flexibilización de los requisitos para el ingreso habilitó, sin embargo, el ingreso de situaciones que no debían estar en el plan pero que se prefirió incluirlas so pena de dejar fuera otras que sí debían estar y que deberían ser también rechazadas si se extremaban los controles de consistencia o completitud de la información.

Todo esto condujo a una nueva etapa de trabajo, que se comenzó a diseñar sobre finales de 2006 y que se extendió durante el 2007 denominada «etapa de revisitas», que consistió en dar de baja, por constatación de incompatibilidades con los criterios de selección, a alrededor de 30.000 hogares. Dichos hogares no fueron dados de baja exclusivamente por procedimientos de visitas sino que en paralelo el BPS realizaba un seguimiento informático de los ingresos formales de los hogares, que ayudó a controlar la focalización.²³

Ninguna situación, que no fuera la superación de ingresos detectada por el BPS, fue dada de baja del plan por procedimientos exclusivamente administrativos y sin una visita de constatación. A pesar de ello se generaron algunas situaciones de inequidad cuando se dio de baja del plan a hogares por exceder ingresos, siendo esta superación de ingresos casual o coyuntural. En algunos casos esos hogares no se volvieron a inscribir en el plan.²⁴

23 El BPS es el organismo encargado de la seguridad social, que lleva un registro de trabajadores y empresas y por ello tiene la posibilidad de controlar los ingresos de los hogares en forma automática a partir de seguir la historia laboral de los trabajadores formales. En casos de informalidad, que es frecuente en esta población, dicho control es imposible a través de estos procedimientos.

24 En marzo de 2007 se cerraron las inscripciones al plan y solo casos extremos fueron considerados y en forma especial luego de esa fecha. Quienes fueron dados de baja del

La «sobrecobertura» del plan y los hogares a visitar

A comienzos de 2006, ya se vislumbraba que la cobertura del plan iba a ser superior a lo previsto, en parte por razones justificadas, vinculadas a que efectivamente la población que debía ser atendida por un plan de emergencia era superior a la prevista y en parte por razones no justificadas vinculadas a que en algunas zonas del país seguía apareciendo «población objetivo» superando en varias veces la población originalmente prevista.

Esta realidad motivo un estudio profundo de la base de datos del PANES y nuevos estudios sobre la realidad socioeconómica realizados en colaboración con el Iecon para determinar las acciones a tomar. De dichos estudios surgió la necesidad de realizar una gran cantidad de visitas de inspección que se inscribieron en lo que se llamó «etapa de revisitas».

Los hogares a visitar estuvieron compuestos, grosso modo, por cuatro clases de situaciones:

1. los hogares que ingresaron en forma condicional al comienzo del plan cuando las autoridades del ministerio aún no estaban muy convencidas de utilizar los instrumentos propuestos por la Udelar para la selección de hogares;
2. los hogares antes descritos, que ingresaron al plan por haberse flexibilizado los criterios sobre la calidad y completitud de la información;
3. los hogares que fueron identificados a partir del trabajo con registros administrativos y daban cuenta de situaciones de asignación incorrecta de beneficios por haber declarado en forma incorrecta, entre otras cosas, la composición del hogar;
4. algunos criterios que las autoridades definieron como eventualmente incompatibles con la presencia en el plan como tenencia de lavarropas, automóviles, registros de actividad empresarial en el BPS actual o pasada, etcétera.

Los hogares que ingresaron en forma condicional

Ante la clasificación negativa de buena parte de los hogares visitados en la primera parte del trabajo de campo, las autoridades decidieron dejar ingresar en forma condicional a todos los hogares que cumplieran con uno de los criterios considerados, que era el presentar un nivel de ingresos per cápita declarado inferior a un valor determinado previamente establecido.

La Udelar tuvo a cargo el llenado de los formularios y su crítica en la primera fase del trabajo de campo, los cuales fueron digitados con gran dificultad debido a los distintos imprevistos que presentaba tanto la organización del trabajo voluntario como el propio sistema informático seleccionado para la tarea.

programa por exceder ingresos a posteriori de esta, en su mayoría, quedaron fuera, más allá de que sus ingresos hubieran superado el tope por un solo mes.

Los múltiples atrasos que se generaron en la tarea, que era vista por todo el sistema político como un indicador sustancial de la marcha del gobierno, presionaron de tal forma a las autoridades del ministerio que se prefirió dejar para una etapa posterior la verificación de dicho proceso pasando a integrar de una vez hogares al plan.

Esta decisión era lógica si consideramos que para las autoridades, y mucho más para la sociedad y el sistema político, era difícil de entender cómo la propia información que recogía la Udelar en los lugares donde ella había propuesto ir a buscarla no lograba dar en forma inmediata con los hogares buscados como población objetivo del plan. Nadie tenía la menor idea de cuán complejo y largo podría ser el proceso de captación de los hogares beneficiarios.

Había que creer en algo y el instrumento de selección, el posteriormente famoso ICC o «algoritmo» no gozaba de credenciales para llamar a la calma a un programa político que había apostado demasiadas fichas a una empresa un tanto improvisada.

Así surgió la primera y mayor lista de inconsistencias con los criterios propuestos de selección del PANES, que llevaría los dos años y medio posteriores en reducirse a su mínima expresión, pues nunca desapareció totalmente.

Sin embargo, hoy tenemos la certeza de que más allá de no haber sido el criterio más ecuánime, el primer paso del plan fue fundamental para su legitimación y la flexibilización del criterio señalado, salvo muy raras excepciones, tampoco llevó dinero a hogares que no fueran, en definitiva, de los más pobres del país.

Los hogares que ingresaron al plan por haberse flexibilizado los criterios sobre la calidad y completitud de la información

Como se expresó anteriormente, la flexibilización de los criterios sobre la calidad de la información también trajo inconsistencias en la base de datos, favoreciendo el ingreso de hogares que no hubieran ingresado de haberse mantenido el nivel ideal de controles.

La selección de los hogares se realizó a partir de un valor de carencias críticas definido a partir de un conjunto de variables cuantitativas las cuales en algunos casos no fueron debidamente completadas. En los casos menos trascendentes, o sea en aquellas variables menos relevantes al entender las autoridades, para el cálculo del índice de carencias críticas, se elegía completar automáticamente dichas variables eligiendo como valor para las mismas aquel que facilitara el ingreso del hogar. Los hogares eventualmente favorecidos por este criterio serían elegidos luego para ser revisitados de modo de verificar si había sido correcta o no la suposición realizada.

Este criterio fue implementado para poder aplicar el mecanismo de selección, ya que si carecía de algún valor de las variables que se utilizaban para

calcular el índice de carencias críticas, no era posible el cálculo y el hogar no podía ser siquiera clasificado.

Si bien este criterio favoreció la inclusión indebida de hogares que no deberían de haber entrado, permitió también el ingreso de hogares que a todas luces debían ingresar al plan pero hubieran sido excluidos si se hubiera mantenido un criterio estricto sobre la completitud y calidad de los datos.

Una vez más existía la convicción, luego demostrada, de que de todas formas no se estaría incluyendo hogares que no fueran al menos pobres y por tanto valía la pena flexibilizar el proceso de implementación.²⁵

Los hogares que fueron identificados habiendo declarado en forma incorrecta la composición del hogar: «la multiplicación de los panes»

Iniciada la etapa de estudio sobre la composición de la base de datos del PANES y con un exceso de cobertura significativo, se realizaron varios controles de esta información. El primer hallazgo significativo fue la detección de un conjunto menor de beneficios que presentaban la misma dirección y declaraban pertenecer a hogares diferentes.

Esta situación, adecuadamente prevista en el diseño informático original para la identificación de personas, en el cual cualquier registro repetido invalidaba toda innovación en la base de datos y por tanto imposibilitaba el ingreso de una misma persona en dos hogares diferentes, no tenía la posibilidad de aplicarse a los registros de direcciones. La falta de una nomenclatura informatizada para el registro de direcciones por parte del BPS y la resolución de ir a un formulario autoadministrado (en papel) ante la masividad de la concurrencia para inscribirse al plan, sumado a la falta de un mapeo a escala de asentamientos irregulares que implicaba la inexistencia formal de muchas direcciones, imposibilitaron trasladar los controles de duplicación implementados para las personas a sus domicilios.²⁶

25 Muchas variables incompletas que se entendía no requerían observación fueron llenadas por teléfono y eventualmente se volvía a campo para ser revisada.

Un caso paradigmático era la cédula, la edad, o los años de escolarización de algún integrante del hogar, que además de ser uno de los datos que más faltaba, no era algo que se supusiera que fuera a variar por una declaración presencial o telefónica. Una situación muy diferente eran los elementos de confort o las condiciones de la vivienda los cuales ameritaban, casi siempre, una revisita sin ingreso previo.

26 Montevideo tiene una división administrativa en barrios en la cual se cuentan 48 o 64 unidades, en arreglo a que se consideren «barrios» o «grandes barrios». Solamente en esta variable el llenado autoadministrado por los participantes del formulario de inscripción produjo una variedad de más de dos mil unidades que debió ser luego reducido a 48 para poder ser administrado, en un trabajo manual de muchas personas y muchos días. No contamos cuántas calles diferentes puede haber generado este procedimiento pero si las formalmente reconocidas para Montevideo son 3.300 pueden haber superado fácilmente los 10.000 o 15.000 registros. Ello sumado a la inexistencia de números identificadores de puerta hace que el procedimiento de detección de direcciones repetidas también haya carecido de exhaustividad.

Solamente el análisis posterior de la base de datos del PANES efectuado a partir de procesamientos en paquetes de análisis estadísticos permitió encontrar en forma medianamente sistemática algunas direcciones repetidas que serían hogares candidatos a ser visitados nuevamente por presentar eventualmente más de un beneficio en un mismo hogar.²⁷

Los hogares con lavarropas o automóviles y los registros de actividad empresarial

La altísima dedicación horaria de algunas autoridades del Mides al estudio de situaciones sociales de las más diversas y complejas, en especial durante los dos primeros años del plan, hicieron que se transformaran en observadores expertos capaces de brindar valiosas orientaciones para el trabajo de campo.

Luego de mucho tiempo de estudiar situaciones de hogares una a una, durante todos los fines de semana del año, se encomendó extraer de la base de datos aquellos hogares que tuvieran lavarropas o automóviles y se pidió al BPS, luego de algunas sugerencias de funcionarios del BPS, que chequeara utilizando las cédulas de identidad, a todas aquellas personas que hubieran tenido en algún momento de su vida alguna actividad empresarial. Con ello se organizó otro listado de hogares para visitar que se integró a los descritos en los otros tres puntos.

El resultado de las revisitas

El resultado general de las revisitas realizadas, que nunca lograron ser exhaustivas con los listados propuestos por problemas esencialmente logísticos,²⁸ fue que algo más del 30% de los hogares revisitados por los motivos de los puntos 1, 2 y 4 y algo menos del 20% de los revisitados por estar en el listado de direcciones repetidas, fueron dados de baja.

El ajuste del ICC o «algoritmo»

Si bien la relación entre la técnica y la política no pareció ser en los primeros días la mejor posible, rápidamente cambió y en forma definitiva pasó a ser una relación intensa de colaboración. La relación de la Udelar con el naciente

²⁷ La definición de hogar del PANES permaneció en estado de revisión durante la primera parte de su implementación ya que la definición del Instituto Nacional de Estadística no parecía ser la más pertinente para dar cuenta de los arreglos familiares de esta población y su organización en «hogares». Empíricamente se consideró un «hogar» no a los arreglos familiares que compartieran techo o techo y olla sino a los que compartieran solamente «olla» pues pareció ser la estrategia de supervivencia que orientaba mejor los vínculos más estables. Además ciertas viviendas hechas con materiales de desechos son más fáciles de construir en forma de piezas independientes en un territorio que como una edificación integrada.

²⁸ El sistema de inspección y control de la focalización del plan siempre compitió en inferioridad de condiciones con el sistema de implementación, que absorbía toda la logística disponible.

Mides se desplegaba en paralelo en tres frentes, que iban a producir relaciones y productos diferentes.

En materia de informática, la Udelar instalaría las capacidades en el Mides para el ingreso de la información al BPS donde se procesaría y se seleccionaría la población objetivo.

En materia de trabajo de campo, la Udelar haría el diseño necesario para la recolección de la información en una primera etapa, que no estaba muy claramente definida en lo que hacía a sus objetivos y que pronto terminaría como se describió oportunamente.

En relación con la selección de los hogares beneficiarios, la Udelar desarrollaría el instrumento para la misma y lo mantendría actualizado en arreglo al proceso de desarrollo del plan.

Este último espacio de relación fue por cierto el más estable en el tiempo y el que produjo más interacciones virtuosas que permitieron a posteriori nuevos trabajos conjuntos, variados productos e interesantes reflexiones.

A mediados de 2005, a unos meses de haberse iniciado el plan, el proceso de selección parecía arrojar demasiados resultados negativos cuando se trataba de hogares unipersonales o parejas sin hijos. Ello motivó un pedido del Mides al Instituto de Economía de la Udelar de revisar el algoritmo de selección. Para ello se eligió por parte del Mides un conjunto de casos para su análisis.

Además se constató que había un exceso de representación en la población que integraba el programa proveniente de los departamentos que estaban fuera del área metropolitana de la capital, contradiciendo los resultados de los estudios realizados a partir de la ECH. Ello derivó en otro estudio sobre el asunto, aunque esta problemática se mantendría en el tiempo durante todo el desarrollo del plan.

En setiembre de 2005 se ajustó el algoritmo para corregir estos problemas y con ello se profundizó una etapa de colaboración permanente entre el Mides y el Iecon, la que se caracterizó por una consulta permanente sobre situaciones que iban apareciendo en el proceso de selección de la población.

Este espacio de colaboración avanzaría luego hacia la construcción de un espacio de trabajo conjunto para el procesamiento y análisis de información, que incluiría además a otras instituciones como el MEF y el BPS. Uno de los productos de esta colaboración fue el apoyo en el diseño de un nuevo plan, de naturaleza muy distinta en tanto no sería un plan de emergencia, llamado Plan de Equidad.

El control informático de situaciones sociales y la imposibilidad de eliminar los estudios de caso

Si bien los controles informáticos parecen ser una de las soluciones ideales en los trabajos de implementación de grandes programas sociales, ellos son por sí una garantía de solución a los problemas sociales.

La idea de un registro de control y seguimiento de la población que debía ingresar al plan era a todas luces tan obvia como necesaria, sin embargo nunca nadie había imaginado las complejidades de funcionamiento que este tipo de sistemas podría llegar a generar, que se iban a traducir en horas de trabajo de oficina y miles de visitas a los hogares aspirantes.

La forma de contralor diseñada a priori estaba basada en dos supuestos que prontamente iban a tener que levantarse para poder trabajar. El primero era que los hogares donde vivían las personas eran un atributo único para las personas, y el segundo era que todas las personas iban a tener o a conseguir en corto plazo un número identificatorio de íi mismas que en este caso sería la cédula de identidad.

De esta forma el sistema preveía que ante una declaración de una persona sobre la composición de su hogar no podía existir otra declaración de esa u otra persona que la contradijera suponiendo una integración distinta. O sea, que cada persona vivía en un solo hogar y que cada hogar que aspirara al plan lo haría a través de una de las personas del hogar que expresaría la voluntad del mismo.

Por tal motivo, dados estos supuestos, el sistema informático dejaba congelada toda solicitud que refiriera a alguna persona que estuviera ya declarada en otro hogar sin avisar a la persona declarante, congelando incluso la totalidad de las solicitudes que involucraran a cualquier persona, aunque ninguna de ellas hubiera sido atendida.

El resultado de este sistema de controles fue que toda persona que estuviera incluida en una nueva solicitud que ya hubiera sido visitada a raíz de una solicitud anterior, y se hubiera decidido sobre su situación social otorgando o no otorgando el ingreso al plan, invalidaba esta nueva solicitud dejándola congelada sin avisarle a dicha persona y a las restantes involucradas.

Además, toda solicitud que involucrara a cualquier persona que estuviera en otra solicitud que no hubiera sido considerada aun en una visita o que habiendo sido visitada no había sido ingresada al sistema, quedaba también congelada y congelaba la solicitud en trámite quedando todos los hogares fuera del plan hasta que no se destrancara la situación.

Por ejemplo: si una familia compuesta por una madre y cinco niños hacía una solicitud pero, previamente, el padre de uno de los niños ya la había realizado y había sido visitado, entonces la nueva solicitud de la madre y los niños quedaba congelada. Si la solicitud del padre de referencia no había sido visitada entonces las dos solicitudes quedaban congeladas.

Este procedimiento había tornado perverso el sistema y había congelado un sinnúmero de solicitudes que eran idénticas o diferían entre sí, cuando la idea era simplemente evitar estrategias «innovadoras» por parte de las familias para acceder a beneficios que no les correspondían.

Si consideramos que la ansiedad de la población por entrar al plan, abonada por un sistema político que lo había colocado en la agenda en el primer punto, sumado a la demora en la ejecución por falta de diseño para su implementación,

es fácil entender que hubiera miles y miles de solicitudes superpuestas en la totalidad de la información o en una parte de ella, con pequeñas o a veces grandes diferencias. Después de todo la población tampoco sabía cómo se iba a implementar un plan de esta naturaleza y mucho menos tenía claro qué era tener un determinado nivel de carencias críticas que le permitiera acceder a dicho plan. Mucha gente se inscribió dos, tres y hasta siete veces simplemente porque no había sido visitada aún y hacía meses que se había inscripto por primera vez sin tener respuesta.²⁹

Constatado el tamaño del problema de lo que fueron llamadas solicitudes «solapadas» se destinó un equipo de gente que se especializaría en «desenganchar» solicitudes, en forma administrativa o a partir de visitas especiales para poder generar el acceso al plan de gente que hacía meses que lo estaba esperando. Dentro de esas solicitudes denominadas «solapadas» había una casuística enorme de situaciones que se fueron considerando una a una hasta eliminar el solapamiento.

Primeramente se solucionaron los casos donde las solicitudes solapadas eran idénticas, donde se consideró conservar la primera solicitud y anular las posteriores pues el beneficio era retroactivo a la fecha de la solicitud y lo contrario era perjudicar a los eventuales beneficiarios.

Luego se resolvieron administrativamente aquellas solicitudes que incluían en forma estricta a otras dando por válida a la que contenía a la mayor cantidad de personas. Así sucesivamente se fueron incorporando grados de complejidad creciente y criterios de solución.

La mayoría de los problemas de solapamiento tuvieron que ser resueltos situación a situación y con visitas que además de evaluar la condición social de los hogares intentaban arrojar luz sobre cuál era el arreglo familiar válido y cuáles debían ser descartados. Ello motivó toda una época de vistas a hogares con solicitudes solapadas y el diseño de una nueva oficina dentro del circuito de procesamiento de información especialmente abocada a la solución de este tipo de problemas que se llamó Oficina de Revisión y que cumplió un papel definitorio en el proceso de cierre del plan ocupándose de situaciones complejas donde se mezclaban procesos administrativos, procesos informáticos y trabajo de campo.

El cierre del plan y la mejora de la focalización

Como se dijo anteriormente el diseño ad hoc del trabajo de campo tuvo dos modalidades que fueron los «desembarcos», consistentes en las visitas a la totalidad de las casas de los lugares identificados a priori con una gran incidencia de situaciones de pobreza y la visita de hogares a demanda según las solicitudes realizadas por los propios hogares.

²⁹ Casi uno de cada tres uruguayos se inscribió para ser visitado por el plan, que en definitiva visitó a uno de cada cuatro.

La primera modalidad como tal solo duró un mes y recorrió el país buscando bolsones de pobreza concentrados geográficamente en distintas zonas de cada departamento. La idea que perseguía esta modalidad era la de lograr inscribir en el plan a hogares que por su situación de profunda exclusión no iban a acceder a anotarse en alguna oficina de alguna ciudad y por tanto quedarían fuera del plan siendo parte indiscutible de la población objetivo.

Sin embargo, el proceso de captación de este tipo de población requería un diseño sostenido en el tiempo, y su ausencia fue suplida por el trabajo permanente tanto de organizaciones de la sociedad civil que denunciaban situaciones como de los propios vecinos que abordaban a los vehículos en que se transportaban los equipos del Mides para orientarlos en la búsqueda de situaciones a considerar.

Un largo trabajo de «peinado» del territorio en muchas etapas se sucedió en simultáneo a las visitas a hogares cuyas solicitudes habían sido realizadas en las ventanillas de BPS, ayudando a mejorar la focalización a partir de mejorar la inclusión de la población en situaciones de exclusión que no fue captada en los primeros «desembarcos».

Fue un trabajo largamente ineficiente a juzgar por los resultados de las visitas y en arreglo al costo del trabajo, pero que sirvió como ajuste fino del plan una vez que ya había sido incluida gran parte de la población objetivo.

Mientras se comenzaba a bajar la población que indebidamente había ingresado al plan, se continuaba descubriendo situaciones de extrema pobreza que no habían aparecido y que siguieron apareciendo hasta los últimos días. Solo un diseño de trabajo de campo multietápico podía atender el ajuste de la focalización de un programa de esta naturaleza que había elegido una organización centralizada de su implementación.

La cultura popular y los programas sociales

La cultura de la supervivencia generada por los programas anteriores que focalizaban sobre algunas dimensiones de la realidad de los hogares también jugó un papel importante a la hora de definir estrategias de acceso al plan por parte de los hogares

En el Uruguay, en 1999, se había instrumentado expansiones del sistema de Asignaciones Familiares que focalizaba sobre los «hogares monoparentales de jefatura femenina» y posteriormente otro para «hogares de menores recursos».

Ambos programas se instrumentaban como una variante no contributiva del anterior programa de Asignaciones Familiares que fue desde sus inicios un programa de transferencias a los hogares más pobres de los trabajadores formales.

Estos dos programas, de instrumentación reciente, orientaron en forma significativa las declaraciones de los hogares aspirantes al plan, pues fueron muy frecuentes tanto la declaración incorrecta de miembros del hogar consistente en la omisión de la figura masculina adulta como la subdeclaración de ingresos.

En algunos casos, ambas modalidades de declaración incorrecta estaban orientadas por el mismo fin pues el hombre de la casa era además el tenedor de los ingresos principales pero no se dio esta asociación en forma sistemática.

Para la implementación del plan, se tuvieron que tener en cuenta múltiples situaciones que por la vía de los hechos sucedían en los hogares, fruto de los desequilibrios que introducían los requisitos de acceso al mismo.

Muchos hogares cuya constitución era un simple arreglo para la supervivencia se disolvieron, y en especial aquellos en que las mujeres con menores a cargo tenían relaciones de dependencia económica de sus parejas u otros familiares y a las que el plan estaba dispuesto a priorizar como titulares de los beneficios del mismo.

Obviamente el plan impactó en la constitución de los arreglos familiares de esta población, muchas veces inestables, generando emergentes sociales no previstos que hubo que atender.

Dentro de esos emergente aparecieron los hogares constituidos por menores de edad con hijos o hermanos a cargo que se presentaron para ser aspirantes al plan y que por primera vez en la historia fueron reconocidos por el Estado como titulares de este tipo de derechos.

Muchas madres adolescentes reclamaron, en general a través de organizaciones de la sociedad civil, ser titulares del plan y poder independizarse de sus familias donde se encontraban a veces sometidas a situaciones de violencia.

Muchas mujeres, en general, vieron en el diseño del plan un espacio de independencia y con ello aparecieron nuevos hogares que impactaron sobre la base original de información del plan generando muchas más situaciones a ser visitadas con las consiguientes complejidades de generación de varios hogares a partir de uno, las disputas por la tenencia de los hijos, etcétera. En general, y salvo muy raras excepciones, fueron procesos de emancipación de personas que vieron una oportunidad de comenzar a hacer uso de algunos derechos ciudadanos que hasta ese momento les eran ajenos.

La interinstitucionalidad y el rol del BPS

La base de datos que se alimentaba desde la digitación simultánea en el Mides y el BPS fue elaborada por este último a partir de un diseño ad hoc que fue perfeccionándose día a día a medida que surgían las necesidades de nuevas funcionalidades para la gestión y evaluación del plan. El diseño de dicho trabajo estuvo a cargo de un equipo interinstitucional que se reunía o se comunicaba cotidianamente y que practicaba interacciones a todos los niveles, desde la comunicación de las jerarquías del Mides y el BPS hasta el intercambio entre los funcionarios que ejecutaban cada parte del plan.

Excepto el diseño del procedimiento de selección de los hogares y la forma de almacenado de la información, todo fue diseñado sobre la marcha y para

satisfacer los requerimientos de implementación del plan primero y de seguimiento y evaluación después.

La complejidad creciente del proceso de gestión de la información se volvió ininteligible para las personas que no estaban profundamente involucradas y fue generando especialidades en las instituciones participantes que equiparaban en conocimiento adquirido por formación en el trabajo a cualquier tarea profesional.

La idoneidad de los informáticos o de los «funcionales», como llamaba el personal del BPS a los no informáticos, dedicados a la tarea era de tal magnitud que muchas veces la ausencia de alguno de ellos impedía el desarrollo de la tarea.

Este proceso de especialización generado ad hoc por el imperativo de las circunstancias si bien tuvo un excelente resultado en la formación de un «equipo PANES» que resolvió con éxito todos los problemas que se presentaron, podría haberse transformado en un enorme obstáculo de haberse disuelto antes de finalizar el plan.

La experiencia de trabajo posterior entre el Mides y el BPS demuestran cómo nunca se pudo reproducir la dinámica y la calidad de la producción lograda por ese equipo. Esto señala la oportunidad de tener en cuenta la eventual formación de procesos de interacción interinstitucionales virtuosos para la consecución de objetivos basados en equipos fuertemente orientados al logro de objetivos. Todo ello con el debido cuidado de administrar la tensión existente entre procesos instituyentes y institucionalidad consolidada.³⁰

La participación del Ejército nacional

El problema logístico de organizar el trabajo de campo mientras se atendía el despliegue institucional del nuevo ministerio y los problemas de funcionamiento cotidiano, sin presupuesto asignado y sin infraestructura propia fue un reto algo irracional.

El ministerio comenzó a realizar sus visitas en autos de voluntarios y con vehículos y choferes prestados por otras instituciones, con otra cultura institucional y limitaciones de todo tipo que trajeron múltiples consecuencias al trabajo.

De todos los convenios con otras instituciones del Estado, que fueron los únicos que se sostuvieron en el tiempo, el mejor por su rendimiento y extensión fue el realizado con el Ejército nacional.

Hay varias consideraciones por las cuales este convenio de colaboración tuvo un buen rendimiento relativo, aunque no sin importantes dificultades operativas:

30 Este equipo técnico y político estuvo liderado por la Subsecretaría del Mides y varias gerencias de BPS y contó con el apoyo directo del presidente y vicepresidente de este organismo que estaban en comunicación directa y permanente con todos los niveles de ejecución del trabajo.

1. el trabajo de campo es una tarea que requiere un enfoque logístico para su desarrollo y los soldados están acostumbrados a ejecutar las acciones que un despliegue de esta naturaleza implica;
2. el Ejército nacional tiene vehículos y destacamentos en todo el país y por la naturaleza de sus funciones y el origen de sus integrantes conoce todos los rincones de todas las localidades;
3. tanto en Montevideo como en su área metropolitana, que es donde existen zonas de eventual riesgo de circulación relacionadas con situaciones de violencia, es donde viven también buena parte de los efectivos militares que conducen los vehículos que son, en general, pobres;
4. a diferencia de los efectivos policiales, los efectivos del Ejército no realizan tareas de control policial en dichas zonas por lo cual no son vistos de mala manera por personas que han sido objetivo de procedimientos policiales, a pesar de estar armados;
5. más allá de ciertas excepciones más relacionadas con la gestión de los mandos del Ejército que con los soldados propiamente dichos, cumplen cabalmente con los procesos pautados para el trabajo conjunto.

Por tales motivos es de destacar la colaboración del ejército nacional en el desarrollo del PANES, no quizá en la primera parte donde la novedad era la condición de éxito del trabajo y por tanto un atractivo interesante para la participación de personas e instituciones, pero sí en el largo trabajo sostenido en el tiempo que implicó el desarrollo más importante del plan.

Resumen de aprendizajes

En primer lugar, es importante destacar que el PANES optó por un diseño de implementación centralizado y a partir de un proceso estandarizado, lo que resultaba posible gracias a que Uruguay es un país totalmente transitable, sin barreras geográficas naturales y con una superficie de algo más de 170.000 km², cuya distancia máxima a la capital es de unos 630 km. Ello sumado a sus escasos tres millones y pocos habitantes y sus niveles de pobreza relativamente bajos comparados con el resto de Latinoamérica lo hace ideal para tomar este tipo de opciones.

Estas ventajas relativas son las que hicieron posible que una gran osadía como fue el PANES pudiera realizarse y con muy buenos resultados en lo que hace a su implementación.

En cuanto a los aprendizajes que se deberían poner a consideración, pues nunca se hizo un balance profundo sobre el asunto que tuviera una dimensión institucional y fuera inclusivo de los variados puntos de vista que pueden concurrir sobre esta idea, sería interesante señalar muchos de los aspectos mencionados en detalle anteriormente:

1. Implementar un programa de estas características requiere por sus dimensiones y complejidades un diseño previo que no solo de cuenta de

definiciones principales como pueden ser las relacionadas a la unidad de análisis, la focalización, si la inclusión en el plan implica la inclusión en todos los programas o no y si se puede participar en algún programa sin estar incluido en el plan, etcétera. Implica un diseño logístico del desarrollo del plan con una proyección de gastos en infraestructura, comunicaciones, prensa, recursos humanos, y otros factores menores que hacen a la implementación.

2. Si el diseño es emergente, o sea que buena parte del mismo se resolverá en la práctica como en el PANES, ha de saberse que la conducción del plan debe ser no solamente técnica sino que requerirá de interlocutores políticos de primer nivel que puedan apoyar en forma permanente las decisiones más importantes que se van tomando.³¹
3. Es importante, una vez tomadas las decisiones políticas sobre «qué se va a hacer», dejar espacio a los equipos técnicos para planificar y ejecutar la tarea, manteniendo el equilibrio delicado que se precise para lograr una óptima ejecución debidamente informada. Esto algunas veces implica elecciones incómodas a nivel político que privilegien para la conducción del proceso a personas lo más calificadas posibles y una interacción con la técnica que comprenda la naturaleza diferente de los dos tipos de actividades.
4. El diseño de los procesos informáticos tiene que estar abierto a todo tipo de innovaciones provenientes de las necesidades de la gestión, el seguimiento y la evaluación
5. El trabajo de campo para la recolección de información, incluyendo las tareas de procesamiento posteriores, debe ser profesional y totalmente «trazable», en el sentido de que no se debe nunca perder registro de quién ha realizado cada parte de la tarea, en qué momento y con qué calidad. Estos registros se vuelven cruciales cuando se quiere realizar una evaluación de los procesos de implementación, más allá de los resultados.
6. Es importante además que los programas tengan la suficiente flexibilidad como para adaptar los procedimientos de ingreso o mantenimiento en el plan a realidades sociales emergentes o consecuencias no buscadas de las intervenciones. No es posible prever cuáles van a ser todas las reacciones de la población frente a una innovación en políticas públicas y qué factores del diseño pueden jugar en contra de los objetivos. La equidad de los resultados debe estar por encima de la equidad de los procedimientos, incluso cuando algunas innovaciones ad hoc que se realicen para corregir la implementación condicionen algunos resultados de las evaluaciones.

31 En el caso del PANES, este contó con el apoyo no solamente de las autoridades del Mides sino de la colaboración, siempre que fue necesaria, del MEF y del propio presidente de la República.

7. Por lo antedicho las evaluaciones deben ser debidamente informadas de los procesos de implementación para poder ponderar correctamente los resultados de las mediciones y deben prever en la medida de lo posible la emergencia de los diseños de implementación.
8. En lo que hace a los dos puntos anteriores es muy importante lograr una efectiva política de comunicaciones que tenga en cuenta la cultura popular en la que se inscribe un nuevo programa. A ello debe agregarse la cultura institucional de los organismos que ejecutan los programas y sus colaboradores, así como la representación que la población de ellas tienen. La legitimidad institucional es una parte definitoria en la ejecución del programa. Cualquier población puede obstaculizar el mejor diseño posible si no tiene relativa confianza en la institucionalidad que lo va a ejecutar.
9. Los instrumentos a utilizar para la selección de la población deben ser los adecuados y para ello es necesario tener una idea clara de la calidad de la información de la que se dispone. Una vez seleccionados los instrumentos es imperioso apegarse a procedimientos que garanticen la equidad y evaluar muy responsablemente toda innovación. En ese sentido siempre es posible encontrar nuevos instrumentos complementarios que mejoren el logro de los objetivos de captación de un programa, pero los mismos deben obedecer a estudios cuidadosos de las pruebas empíricas que provee el trabajo de investigación y deben prever también los impactos en las coberturas que tendrán dichos cambios en los criterios de focalización. Además esos cambios deben ser comunicables en forma sencilla para no quitar legitimidad al programa.
10. Es ideal, siempre que sea posible, que no se proceda a resolver situaciones en forma estrictamente administrativa y que en la medida de lo posible toda alta o baja de un programa se realice con alguna mediación personalizada, en nuestro caso, con una visita en el hogar.
11. Cuando se utilizan umbrales de ingresos para determinar la permanencia de un hogar en un programa sería ideal que ellos no fueran en función de una información puntual sino que recojan la historia de los ingresos de varios meses, de modo de no perjudicar a un hogar por el simple hecho de que alguno de sus miembros logró un ingreso mejor en un mes determinado y con ello todo el hogar cruzó el umbral. Si existen cláusulas automáticas para el egreso de un hogar por motivos de esta naturaleza deberían existir de igual modo cláusulas automáticas de reingreso.
12. Más allá de la complejidad que implica este punto es fundamental que los registros informáticos de este tipo de programas no tengan únicamente a las personas como unidad de análisis. El seguimiento de los hogares y sus dinámicas no solo es un valiosísimo objeto de investigación; ha sido en el caso del PANES el modo de resolución de decenas

de miles de situaciones, por el PANES llamadas solicitudes «solapadas», que expresaban una realidad social compleja imposible de abordar desde una perspectiva personal. Los hogares, o más bien los arreglos familiares, deben ser la unidad de análisis y de referencia para la gestión de este tipo de programas.

La perspectiva de la Udelar

CARMEN MIDAGLIA

En este capítulo se recoge el continuo e intenso intercambio entre la Udelar, a través de la FCEA, esencialmente el Iecon y la FCS, en particular, el ICP, con el primer gobierno nacional a cargo de la coalición de izquierda 2005-2009.

Desde la apertura democrática la Udelar mantuvo a través de sus diferentes facultades e institutos diversos tipos de relación con la administración central y los entes autónomos y servicios descentralizados del Estado. Más allá de las diversas formas que adquirieron esos intercambios, en la mayoría de los casos no se tradujeron en vínculos permanentes de colaboración mutua. Es más, en algunas áreas de conocimiento, la universidad pública recibía algunos vetos explícitos o implícitos, ya sea porque su organización interna no le permitía ajustarse a los plazos de llamados para estudios específicos; o las fuentes de financiamiento eran incompatibles con la incorporación de equipos que ya contaban con apoyaturas públicas, o con los formatos de contratación predominantes en los que se privilegiaban a consultores individuales en lugar de instituciones.

La universidad intentó adaptarse a los nuevos requerimientos del «mercado» de los estudios técnicos, pero no siempre logró hacerlo en tiempo y forma, dado que las diversas áreas de conocimiento poseen formas específicas de generación y acumulación de saberes.

Por esta razón, la experiencia Mides-Udelar merece publicitarse no solo por el significado político que tuvo para la Universidad de la República habilitar a sus equipos técnicos o académicos y a sus estudiantes avanzados a colaborar con líneas de acción estatal, sino por el alcance que adquirió el tipo de apoyo brindado. La Udelar contribuyó en la promoción de formatos de intervención pública en el marco de una Secretaría de Estado de reciente creación, que carecía, dada su juventud, de capacidades institucionales propias para instrumentar programas sociales de relativa cobertura. Importa señalar que los grupos universitarios llevaron a cabo esas tareas e intercambios sin perder su independencia técnica, aprendiendo a identificar y respetar las lógicas y tiempos políticos, y lo que es más importante aún, sin «confundirse» con el gobierno de turno.

El relato que se expone a continuación está lejos de ser exhaustivo del conjunto de actividades desarrolladas entre ambas instituciones; apenas detallará algunos tópicos de esa amplia y rica experiencia y, por supuesto, las afirmaciones realizadas son responsabilidad exclusiva de la autora, que se desempeña como investigadora en la Udelar.

Repasando la experiencia de intercambio Udelar-Mides

Sin la pretensión de abarcar la totalidad de los intercambios que se mantuvieron entre la Udelar (FCS y FCEA) y el Mides, a grandes rasgos es posible identificar, con los cuidados del caso, dos grandes fases de construcción de esta peculiar relación institucional. El primer período se corresponde con la instalación de esa nueva secretaría de Estado y con el lanzamiento del PANES. La segunda etapa refiere al diseño de nuevos programas sociales, el Plan de Equidad, la introducción de distintas pautas de evaluación de las iniciativas públicas a cargo del Mides, y la definición de propuestas técnicopolíticas tendientes a modernizar y racionalizar la toma de decisiones en materia social —el sistema de información denominado *Repertorio de políticas sociales*.

Los primeros pasos...

En la primera fase de este relacionamiento institucional primó «la lógica de la urgencia» acompañada de inexperiencia de las partes involucradas acerca de cómo encauzar un vínculo de beneficio mutuo pero a la vez con intereses y pautas de acción sustantivamente diferenciables.

El foco de atención del Mides, como no podía ser de otra manera, radicaba en cumplir con el mandato del gobierno de instrumentar con la mayor celeridad posible un programa de emergencia social, ya que la demora vaciaba de sentido político la razón de ser de esta propuesta pública. Además, se buscaba que el plan cubriera efectivamente a la población en situación de pobreza crítica, tornándose estratégico para su éxito y legitimidad sociopolítica los criterios de focalización que se aplicarían.

Los programas de combate a la pobreza como el PANES, caracterizados por una oferta de bienes públicos intersectoriales y de amplia cobertura, requieren para su ejecución disponer de información actualizada sobre los estratos sociales más pobres y su localización territorial, así como también de intervenciones conjuntas con otros servicios públicos que forman parte de esas líneas de acción pero que no se encargan de la coordinación general de sus distintos componentes constitutivos.

El encuadre organizativo e institucional del Estado uruguayo no favorecía la puesta en marcha de ese plan, si se toma en cuenta la clásica sectorialidad en que se estructura la provisión pública social; la propia agenda de cada una de las secretarías e instituciones involucradas en dicha iniciativa, y la «juventud» del nuevo ministerio social al que le adjudicaron la responsabilidad política del mencionado plan. Por esta razón, resultó clave para facilitar el proceso de instrumentación el apoyo político que recibió del gobierno, que se expresó directamente a través del presidente de la República.

La Udelar, por su parte, contaba con equipos técnicos y académicos especializados en diversas problemáticas sociales, que disponían de cierto nivel de información sobre la población nacional; de posibilidades de ensamblar y

actualizar distintas bases de datos; de instrumentos metodológicos para identificar beneficiarios y de acumulación sobre modernas experiencias de protección social, de naturaleza similar a la que se trataba de ensayar en el país. A esto se agregaba, el interés universitario de conocer el «rendimiento operativo» de sus saberes o *experticia*; de tener algún grado de acceso a nueva información socioeconómica para continuar sus indagaciones científicas, y de colaborar en el abordaje y mitigación de las situaciones de vulnerabilidad social.

No obstante esa aparente confluencia y complementariedad entre los cometidos institucionales del Mides y la Udelar, que anunciaban la «crónica» de un intercambio fluido, la relación requirió de un proceso de aprendizaje para ajustar los parámetros de intervención de ambos organismos. Entre la premura de la nueva secretaría de Estado en poner en marcha el PANES y la necesidad universitaria de disponer de ciertos plazos para realizar los controles técnicos básicos —identificación de usuarios, prueba de focalización, relevamiento de otras experiencias regionales, etcétera—, se generaron, por momentos, algunos «ruidos» en el vínculo que se estaba gestando.

Las distintas demandas de esa secretaría de Estado y los múltiples espacios generados para tramitar esas solicitudes y consagrar un ritmo de trabajo que permitiera a las partes cumplir con las funciones asignadas, supuso, en la práctica, fuertes inversiones en la gestión de esa relación interinstitucional. En ocasiones, en las instancias de debates y acuerdos, se producía cierto grado de confusión sobre el lugar que ocupaban los equipos universitarios en los programas sociales a cargo del Mides. Por momentos, asaltaba la duda sobre el nivel «adecuado y óptimo» de involucramiento de los representantes de la Udelar en su colaboración para que se alcanzaran los objetivos y metas establecidas, fundamentalmente, en el PANES.

La clarificación de los roles entre esas dos agencias públicas, así como de sus responsabilidades específicas se transformaron en un componente clave de la relación y de los futuros entendimientos. El esfuerzo por identificar de manera precisa los papeles y tareas a cumplir no era de sorprender, ya que la solicitud de apoyo del Mides se presentaba como una de las escasas oportunidades en que la administración central recurría a la Udelar como institución y a sus colectivos de investigadores para que contribuyeran, con criterios técnicos, a viabilizar la implementación de un complejo plan social.

Las dificultades no radicarono únicamente en las lógicas diferenciales de acción sino que también incluyeron las formas contractuales que habilitaba legalmente la colaboración mutua de esas instituciones. Ni el Mides y la Udelar poseían suficiente conocimiento sobre las «reglas de juego» para celebrar convenios de mediano y largo plazo entre agencias estatales. Una proporción importante de la experiencia universitaria con terceros se centraba en intercambios con un amplio conjunto de organizaciones académicas, con entidades internacionales que apoyaban estudios puntuales, y con una serie de instituciones públicas y sociales que requerían de análisis específicos y de corto plazo.

A modo de ilustrar los inconvenientes que se suscitaron en ese marco de intercambios, cabe mencionar uno de los primeros convenios de colaboración realizados, Mides-Udelar, a través de la FCEA y la FCS en esa primera fase. La tramitación de ese convenio demoró entre siete y nueve meses, y cuando logró aprobarse por el conjunto de entidades involucradas, una proporción importante de las tareas contratadas estaban en marcha y los investigadores y ayudantes se encontraban a la espera de sus correspondientes retribuciones. Uno de los tópicos objeto de aprendizaje fue el referido a los rubros gastos, inversiones y salarios, y las posibilidades legales de realizar traspasos de recursos entre otros, de acuerdo a las necesidades del trabajo. En una ocasión, los integrantes del equipo de la Udelar informaron que renunciaban a sus salarios para la compra de una computadora con mayor capacidad de almacenamiento que la que se poseía en ese momento y, sin embargo, ese cambio no fue aceptado pese a la importancia estratégica de esa adquisición para llevar a cabo las tareas asignadas.

Estos son apenas algunos ejemplos aislados que intentan dar cuenta de la multiplicidad de ingredientes presentes —desde los políticos, técnicos y formales— en el proceso de aprendizaje de un vínculo interinstitucional que se pretendía mantener para beneficio mutuo de las organizaciones participantes.

Juntos y diferenciados

La segunda etapa de la relación Mides-Udelar que se extendió aproximadamente desde mediados del año 2007 hasta el fin del mandato del primer gobierno de izquierda, adquirió características distintas a la entablada en la primera instancia.

La lógica de la urgencia y los apresuramientos que había pautado una proporción del vínculo inicial cedió lugar a intercambios enmarcados en un cronograma de acción acordado por ambas instituciones que, si bien, en ocasiones sufrió mínimas alteraciones por solicitudes de apoyo técnico extra, en ningún momento perdió el ritmo regular que había adquirido el relacionamiento.

Resulta pertinente afirmar, sin temor a equivocaciones, que lo más destacable de este período fue la confianza mutua y la legitimidad construida entre dichas organizaciones públicas. Cada una de ellas tenía plenamente identificado su campo de intervención, las actividades que podía y debía asumir, así como las responsabilidades derivadas de los acuerdos alcanzados. Es importante señalar también que dichas entidades se habían afianzado en el desempeño de las tareas encomendadas. El Mides estaba construyendo capacidades técnicas e institucionales de cierta relevancia que facilitaban la relación con la esfera universitaria. La Udelar, por su parte, había obtenido conocimiento pleno acerca del funcionamiento de la órbita estatal, de los tiempos burocráticos y políticos, y de la modalidad más adecuada para transmitir sus perspectivas sobre los asuntos técnicos de las políticas públicas.

No obstante, el afianzamiento de ese vínculo interinstitucional y la «normalización» de los intercambios surgieron nuevos desafíos generados tanto por la

profundización de la relación así como por la emergencia de otro tipo de solicitudes de apoyo.

En esta segunda fase de la relación, los equipos universitarios fueron invitados a colaborar en el diseño de una nueva política social, el Plan de Equidad, que reemplazaría a la vez que trascendería el Plan de Emergencia, y simultáneamente tenían la «obligación técnica» de consolidar líneas de acción iniciadas «tímidamente» en el primer período, como fue el *Repertorio de políticas sociales*.

Aportando en el diseño del Plan de Equidad

Una vez decretada la fecha de finalización del Plan de Emergencia, diciembre de 2007, se abrió un espacio de ensayo y debate para elaborar una alternativa moderna de protección de largo plazo, que recogiera la experiencia acumulada del PANES, ampliara su cobertura hacia otros estratos con carencias socioeconómicas, e incorporara una serie de prestaciones que formaban parte del esquema de bienestar uruguayo.

El Plan de Equidad fue otro de los ámbitos privilegiados en el que Udelar fue convocada a participar. La invitación se cursó a través de autoridades del Mides a una serie de grupos técnicos que en ese período tenían convenios de trabajo vigentes con dicha agencia pública.

En un primer momento, parecían reeditarse las «confusiones» de la etapa inicial en la que los roles de las distintas partes no estaban cabalmente especificados. Las autoridades políticas del Mides no disponían de acumulación en ese campo de acción, es decir, en el diseño de políticas públicas. Los integrantes de la Udelar tampoco estaban convencidos de la pertinencia institucional de formar parte de esa esfera organizativa abocada a la formulación de un nuevo plan social.

No obstante las dudas emergentes, la experiencia anterior de intercambio entre esa secretaría social y la Udelar contribuyó a distribuir las tareas y funciones que se adecuaban al perfil y a las potestades de cada una de las entidades públicas.

Es así que se constituyó un área de trabajo de naturaleza técnico-política en el que participaron delegados de distintas direcciones o reparticiones del Mides, del BPS y de la Udelar. Su conducción estuvo a cargo de representantes de la nueva secretaría de Estado, quienes coordinaron las actividades asumidas por los distintos participantes y los ajustaron a los «tiempos políticos» otorgados para diseñar una nueva propuesta social.

Importa señalar que la totalidad de los integrantes de ese ámbito eran profesionales de las ciencias sociales, economistas, sociólogos, asistentes sociales y politólogos, aunque con distinto tipo de inserción institucional. Algunos de los profesionales tenían responsabilidad política en las agencias de referencia; otros, en cambio, se desempeñaban como funcionarios técnicos y los restantes, los inscriptos en la Udelar, desarrollaban actividades en la docencia e investigación

social. Vale la pena mencionar, que la procedencia técnica compartida o relativamente común de ese grupo de trabajo, atendiendo su vinculación a las ciencias sociales, favoreció el diálogo y el rápido entendimiento entre los integrantes, en la medida que compartían códigos comunes de análisis de la realidad socioeconómica y política.

A los equipos universitarios se les solicitó apoyo en dos tipos de tareas, a saber: una de ellas referida a ensayos de escenarios de focalización de una de las prestaciones estratégicas del nuevo plan, la relativa a las transferencias condicionadas de renta, las Asignaciones Familiares, dirigida a la población menor de 18 años de edad. Este tipo de actividad dio lugar a la conformación de un subgrupo de trabajo de cierta permanencia, que pasó a dedicarse exclusivamente al ajuste de las nuevas transferencias monetarias, y en oportunidades asesoró al Consejo de Políticas Sociales³² sobre esta temática.

El otro tipo de colaboración pedida a los equipos universitarios se remitió a la recopilación de experiencias regionales e internacionales sobre la construcción de una «malla de seguridad social» con capacidad de atender una amplia gama de vulnerabilidades, los llamados nuevos riesgos sociales, que trascendía el abordaje centrado únicamente en la población en situación de indigencia. En este sentido, se recurrió a experiencias europeas relativas a la modernización de la asistencia social y sus formas de ensamblaje institucional con las matrices precedentes de bienestar. Esta búsqueda de antecedentes probados en materia de protección social contribuyó a orientar el debate y definir los parámetros en los que podía inscribirse el Plan de Equidad.

Una vez concluido el diseño general de esa nueva iniciativa social, con el conjunto de prestaciones públicas que fueron consensuadas por los profesionales participantes, y el «retiro» momentáneo de aquellas que concitaban serios desacuerdos o reparos técnicos, a la espera de una resolución de índole política, se elevó al Consejo de Políticas Sociales, la versión preliminar del Plan de Equidad.

De ahí en adelante el equipo universitario dejó de intervenir en ese campo de acción, ya que se había iniciado la ronda de consultas y negociaciones políticas que dieron lugar a ciertas modificaciones del plan y a partir de las cuales se habían obtenido los recursos financieros necesarios para su puesta en práctica.

Una vez más, el Mides y la Udelar dieron prueba de que habían comprendido sus cometidos institucionales específicos, y que pese a lo «atractivo» y desafiante de la tarea de contribuir a formular líneas públicas de protección, no se habían traspasado los límites de lo que significaba la colaboración y el apoyo entre entidades públicas.

32 El Consejo de Políticas Sociales es un espacio de articulación y coordinación de las prestaciones estatales en materia social, que cuenta con la participación de los principales organismos públicos encargados de la provisión social y coordinado por el Mides.

Consideraciones finales

En base al breve resumen expuesto sobre algunas áreas específicas de intercambio entre el Mides y la Udelar, se evidencia la importante inversión que realizaron estas instituciones para aprender a identificar y sintonizar las dinámicas organizativas particulares que caracterizan a dichas entidades públicas.

Si bien ambas organizaciones tenían intereses específicos, una proporción de ellos pudieron compartirse una vez que se reconocieron las diferentes motivaciones que alimentaban ese vínculo, y se delimitaron las actividades, campos de acción y responsabilidades. El Mides tenía el cometido de llevar adelante el Plan de Emergencia, de formular en una versión preliminar el Plan de Equidad, así como de construir sistemas de información que respaldaran su función de coordinador y articulador de políticas sociales. La Udelar estaba en condiciones de contribuir con esos fines, siempre y cuando no se le impusieran directivas que limitaran sus criterios ni se le cercenara su independencia de acción.

Por su parte, el Mides enriqueció a los equipos universitarios permitiéndoles conocer desde un lugar privilegiado la instrumentación de los planes sociales y la incidencia práctica que tenían los parámetros de focalización por ellos recomendados. Además se los habilitó a manejar información pública que alimentó estudios de corte académico, y sobre todo se les permitió familiarizarse con ámbitos estatales, que si bien eran objeto de análisis, no eran cabalmente comprendidos en su dinámica de funcionamiento.

Por supuesto, la relación no estuvo exenta de tensiones y confusiones sobre los roles que las partes involucradas tenían que desempeñar, no obstante eso, el respeto y la confianza generada posibilitó sortear las dificultades que siempre están implícitas en un vínculo de esa naturaleza.

Parte IV

Más allá de esta experiencia:
la articulación
entre investigación y políticas

El uso de la investigación basada en evidencia en los programas contra la pobreza de Uruguay, 2005-2009: ¿«articulación» eficaz o retornos del capital social?

ANDRÉS RIUS

El 4 de setiembre de 2009 el comité evaluador de la Poverty Reduction, Equity and Growth Network (PEGnet) decidió que la colaboración entre la Udelar y el Mides constituía el ejemplo más sólido de *mejor práctica*, entre distintas experiencias internacionales preseleccionadas de colaboración entre la investigación y la práctica para la reducción de la pobreza. PEGnet es una red global que fue fundada en 2005 como una iniciativa conjunta de centros de investigación, universidades y agencias de ayuda internacional de origen alemán, y es una de las diversas redes financiadas por donantes que intentan mejorar la calidad de la investigación sobre desarrollo y maximizar su influencia en la elaboración de las políticas.³³ El comité evaluador consideró para tomar su decisión aspectos tales como la relevancia de las preguntas de investigación, el diseño del vínculo entre la investigación y los hacedores de política, la calidad de la investigación, la capacidad de construir un relacionamiento sostenido, y la originalidad de la difusión de la investigación hacia grupos específicos de usuarios y hacia audiencias más amplias. Al justificar su decisión, el comité señaló que la colaboración Udelar-Mides

convenció a todos los miembros del comité e impresionó particularmente por la calidad de la cooperación, el vínculo directo entre la investigación y el diseño de las políticas y la calidad del componente de fortalecimiento de capacidades que fue, además, sur-sur y no norte-sur como suele suceder.³⁴

Aun cuando la posibilidad y deseabilidad de identificar una *mejor práctica* en el proceso de elaboración de las políticas a través de comparaciones internacionales podría ser sujeto de largos debates, hay pocas dudas de que la experiencia de colaboración en relación con las políticas antipobreza implementada en

33 Otras redes similares incluyen la *Global Development Network* (GDN) y sus asociados regionales, como el *Economic Research Forum* para Medio Oriente y África del Norte (ERF) o la *East Asian Development Network* (EADN); la *Poverty and Economic Policy Network* (PEP); o la *Evidence-Based Policy Network* (EBPN). Véase Stone y Maxwell (2005).

34 Disponible en <<http://www.pegnet.ifw-kiel.de/activities/events/the-pegnet-best-practice-award/?searchterm=best%20practice>>, consultada el 24 de junio de 2010.

Uruguay tiene muchas características de una *buena práctica* en el uso de evidencia proveniente de la investigación para el diseño de las políticas.

En este libro se describen diversos aspectos de esta colaboración, y se discuten los logros y las dificultades. Los capítulos en este libro (y las notas previas de Amarante *et al.*, 2010) muestran que esta experiencia tiene algunas características inusuales y auspiciosas, que brindan un valioso material para rediscutir los marcos analíticos existentes, e incluso tal vez justifiquen mirar a la colaboración a través de otros lentes.

Más específicamente, la colaboración entre la Udelar y el Mides puede considerarse como una ilustración de una articulación exitosa entre los mundos de la investigación académica y el diseño de las políticas. Sin embargo, en este capítulo se argumenta que esta experiencia es un ejemplo útil para exponer algunas debilidades en el consenso internacional sobre articulaciones de este tipo, y motiva a pensar sobre las políticas, los políticos y la investigación desde una perspectiva complementaria. Si esta visión resulta útil para comprender lo que un calificado grupo internacional de expertos consideró como mejor práctica, tal vez se le deba dar una oportunidad, al menos como una fuente de nuevas visiones y recomendación para los actores involucrados en procesos similares en otras partes del mundo.

El enfoque de «articulación»³⁵

Desde el comienzo del siglo ha habido una explosión de análisis y discusión sobre investigación y evidencia en políticas de desarrollo. Court y Maxwell (2005) citan más de una docena de referencias temáticas específicas solamente en la primera mitad de la década, incluyendo diversos volúmenes colectivos y estudios de casos que incrementarían los totales en varios órdenes de magnitud.³⁶ Las razones de esta explosión no son difíciles de imaginar. La ola de estudios sobre el vínculo entre la investigación y las políticas de desarrollo se ha movido junto con: 1) la aparición de un discurso global que destaca el rol del conocimiento en el desarrollo; 2) acalorados debates sobre la efectividad de la ayuda para el desarrollo; y 3) reflexiones y debates más amplios sobre la relevancia práctica de las ciencias sociales y la justificación de su financiamiento público.³⁷ La investigación sobre el vínculo entre políticas públicas e investigación en

35 En este capítulo se utiliza el término «articulación» para referir a lo que en la literatura en inglés se conoce como *bridging* (entre las esferas de la investigación y la de las políticas).

36 Solamente el proyecto *Articulando la investigación y la política* desarrollado por Global Development Network incluyó cincuenta estudios de caso (Court y Young, 2006), y otras agencias como International Development Research Centre han producido su propia serie de estudios (Carden, 2009). Stone (2009) presenta algunos indicadores actualizados de productos.

37 Sobre conocimiento y desarrollo, véase Wolfensohn (1996) y Stiglitz (2000). Sobre la eficiencia de la ayuda internacional, el catalizador del debate fue Collier y Dollar (1999). Se ha estimado que los donantes gastan más de dos mil millones de dólares por año en «investigación

problemas del desarrollo se aceleró junto con la eclosión de estas tres vertientes relacionadas de contribuciones analíticas y discursos públicos. Este enorme esfuerzo (y el apoyo de los donantes) no podría haber avanzado sin producir un número de potenciales lecciones orientadas a la acción, basadas en lo que parece funcionar y lo que parece no funcionar para que la investigación sea el soporte de las políticas de desarrollo (Young y Mendizabal, 2009; Pellini y Serrat, 2010). Algunas de estas lecciones se han transformado en saber convencional en este campo en crecimiento que es la ciencia de las políticas.

El consenso internacional comienza con la identificación de una brecha entre la investigación y las políticas de desarrollo, y se argumenta que la *articulación* de los dos lados de esta brecha favorecería a los sectores más desfavorecidos de los países menos desarrollados. Se separa así ampliamente de los supuestos y modelos previos sobre el proceso de elaboración de políticas, que han probado ser, en términos generales, inútiles e inadecuados para el contexto de desarrollo.

A modo de ejemplo, la mayoría de los analistas reconoce hoy que el proceso político no es lineal. Expresiones como «identificación del problema», «recolección de evidencia», «evaluación de alternativas» y «elección entre alternativas» pueden ser muy útiles con fines didácticos, pero no reflejan una secuencia pura de etapas distinguibles en el proceso de formulación o implementación de las políticas. El nuevo consenso, en su lugar, favorece una visión más rica del proceso político en el cual la generación de conocimiento y las dinámicas políticas interactúan de una manera mucho más frecuente y desordenada, y las «etapas» tienen bordes difusos o se superponen temporalmente (Young y Mendizábal, 2009).

Todo lo anterior puede observarse en la experiencia de colaboración entre el Mides y la Udelar. De hecho, cuando se solicitó apoyo a la Udelar para enfrentar desafíos específicos, el gobierno ya había anunciado que lanzaría un agresivo programa focalizado en el 20 % más pobre de la población debajo de la línea de pobreza, con el objetivo explícito de aliviar las secuelas de una de las crisis económicas más severas de la historia uruguaya. El anuncio no hacía sino obedecer a los compromisos electorales de la coalición que había ganado la elección nacional, que estipulaban respuestas bastante específicas a la crisis. En ese marco se había anunciado que los beneficios comenzarían a hacerse efectivos en tres meses, creando muchas expectativas entre los potenciales beneficiarios e imponiendo implícitamente fuertes restricciones a cualquier «evaluación de alternativas» previa al despliegue de las políticas. Es de notar que al momento de asumir la nueva administración el Mides no existía como tal, y que fue larga y trabajosa la fase de dotarlo de infraestructura y personal.

Más aún, el discurso de apoyo a este nuevo programa de lucha contra la pobreza resultó algo contradictorio, vinculando —correctamente— el incremento en las tasas de pobreza ocurrido en los cinco años anteriores con la crisis 2000-2002, pero asumiendo de alguna forma —incorrectamente— que, al focalizarse

de desarrollo» (Court y Young, 2006). Sobre la relevancia y el financiamiento de las ciencias sociales, véase Davies, Nutley y Walter (2005).

en los más pobres entre los pobres, revertiría los avances de la pobreza de los últimos años. La evidencia hubiera mostrado (y eventualmente persuadido a las autoridades) que la preocupación por los más carenciados no era necesariamente lo mismo que la reducción rápida de la tasa de pobreza o el alivio de la situación de aquellos que cayeron en la pobreza debido a la crisis económica. Lo que podría verse como debilidad conceptual o inconsistencias desde el punto de vista académico era parte de un discurso político más preocupado por movilizar apoyos para un conjunto de políticas potencialmente controversiales.

Dos años más tarde, cuando el primer plan de lucha contra la pobreza (PANES) era desmantelado según lo previsto en su diseño original, el diseño de una nueva estrategia antipobreza (Plan de Equidad) siguió un proceso considerablemente más sistemático.³⁸ Pero fueron necesarios los dos primeros años de intercambios más caóticos entre políticos, hacedores de política y conocimiento experto para desarrollar capacidades y lograr ese resultado.

Podría argumentarse que el éxito de los investigadores de la Udelar en incidir sobre los programas sociales implementados en 2005-2009 fue un reflejo de su habilidad para navegar, o aprender rápidamente a hacerlo, en las aguas turbulentas que fluyen entre las orillas de la investigación y la elaboración de políticas. Luego de reconocer la no linealidad del proceso político, la visión convencional sobre la *articulación* también señala las diferencias en incentivos, capacidades y restricciones entre las dos partes, y la multiplicidad de factores que deben ser comprendidos por los investigadores orientados a las políticas, así como —en la medida de lo posible— controlados para tener éxito en la incidencia sobre las políticas (Young y Mendizábal, 2009).

En un taller de autoevaluación organizado por el Iecon (véase Amarante *et al.*, 2010), los investigadores reconocieron su escasa comprensión previa sobre los déficits reales del sector público uruguayo y sobre los procesos políticos. A modo de ejemplo, la mirada académica no lograba comprender cómo el recientemente creado Ministerio no tenía ni parecía capaz de compilar en forma rápida, información básica sobre los diversos programas sociales preexistentes en distintos niveles de gobierno.³⁹ La incipiente institucionalización del Mides parece haber operado a la vez como obstáculo y oportunidad para la colaboración con los expertos: si bien las carencias de información y procesos pueden haber enlentecido la implementación de las políticas, la inexistencia de una burocracia y equipos técnicos propios permitió un diálogo más horizontal que involucró directamente a la cúpula del nuevo ministerio, facilitando la posterior difusión de lenguajes y códigos comunes entre los equipos universitarios y el funcionariado que se fue conformando.

38 Las importantes diferencias entre los dos procesos, mediados por dos años de trabajo conjunto, fueron destacadas tanto por funcionarios del Mides como por investigadores en un taller de autoevaluación realizado en el Iecon en marzo de 2010.

39 Mencionado por una de las integrantes del equipo de la Udelar en el taller de autoevaluación convocado por el Iecon.

Los investigadores, o muchos de ellos, pensaron también durante mucho tiempo que el despliegue del componente de transferencia monetaria del PANES fue determinado por las dinámicas políticas y no por un cuidadoso análisis de las capacidades, recursos y resultados esperados. En su visión, el programa debería haber comenzado con una prueba piloto en algunos pequeños centros urbanos antes de expandirse totalmente a nivel nacional. Estos investigadores debieron aprender sobre las dinámicas políticas que llevan a que los planes sean anunciados antes de que estén cuidadosamente diseñados (muchas veces urgidos por el calendario de elecciones), y sobre las lógicas políticas que hacen inaceptable para un político de alto rango reconocer errores de planificación. También llegaron a apreciar que esas tendencias, más pronunciadas en algunos políticos que en otros, pueden asociarse con el empuje requerido para impulsar políticas públicas complejas a través de los obstáculos burocráticos y los desafiantes ambientes políticos, y lograr su implementación. Los investigadores se beneficiaron de ese aprendizaje y fueron capaces de contribuir a un debate más temprano y mejor planificado para las políticas pos-PANES.

También los funcionarios del Mides notaron que existió una evolución en las capacidades de los investigadores para hacer sus argumentos entendibles al público no especializado, y, en particular, a las autoridades políticas del Mides. Los especialistas en *articulación* no estarían sorprendidos de este proceso y argumentarían que si el proceso de colaboración fue finalmente exitoso era de esperar que los investigadores hayan aprendido a hablar en otro lenguaje. De la misma manera, el reconocimiento de parte de los investigadores de sus dificultades técnicas, y la solicitud temprana de apoyo académico de expertos de universidades extranjeras, desde la perspectiva de la *articulación*, serían vistos como cuidado por la robustez de sus resultados de investigación, otro factor que se asume determinante del éxito de los esfuerzos de articulación.

No hay duda de que los investigadores de la Udelar tenían interés desde hace tiempo, incluso antes de que el gobierno de izquierda fuera elegido, en que su trabajo alimentara el debate público. Habían difundido sus investigaciones a audiencias amplias, y participado en diversos foros donde podían ser escuchados por políticos afines y actores de la sociedad civil. Tenían una tradición de investigación basada en una agenda independiente pero relevante para las políticas, en colaboración con equipos interdisciplinarios y participación en redes de actores múltiples, tal vez con algún costo en términos de logros más estrictamente «académicos». Los expertos en *articulación* habrían predicho que estaban en una posición más fuerte para influir sobre las políticas debido a estos factores (véase por ejemplo la «sexta lección clave» en Young y Mendizábal, 2009).

Lo que puede faltar en la perspectiva de la «articulación»

En los comienzos de la colaboración, el Mides buscó apoyo de la Udelar, y en particular del Iecon para resolver un problema muy concreto. Dado que la

restricción presupuestaria imponía límites a las posibilidades de despliegue del Mides, y buscando llegar con esta políticas a los más desfavorecidos, el Mides necesitaba desarrollar un mecanismo de focalización que soportara el escrutinio de políticos de todos los colores, y no pudiera ser acusado de populismo encubierto.⁴⁰ Para lograr esto recurrió al apoyo de un centro de excelencia en estudios de pobreza en el país.⁴¹ Los analistas del enfoque de la *articulación* verían esto como un signo de que los políticos uruguayos fueron lo suficientemente hábiles como para buscar a los expertos más destacados en el área, y de que los investigadores del Iecon fueron exitosos en elaborar estudios técnicamente sólidos y que resultaron apreciados por aquellos que eventualmente podrían utilizarlos. Sin embargo, hay una historia paralela que se desarrolla en otro plano, y que explica la formación de esta colaboración.

La ministra y viceministra eran ex miembro y miembro activo (respectivamente) del Partido Comunista (PC), que formaba parte de la coalición que ganó las elecciones nacionales de 2004. Si bien en sus trayectorias previas podrían constar ciertos logros de gestión, su designación al frente del Mides no respondió principalmente a sus credenciales técnicas sino que fue parte de una distribución del poder más amplia y compleja dentro del nuevo gobierno, y probablemente un reconocimiento a su compromiso público con la lucha contra la pobreza. En ese marco, su desempeño no solamente iba a ser una prueba ante el electorado respecto a las habilidades del gobierno para cumplir sus promesas, sino que se esperaba que fuera cuidadosamente observado por muchos votantes de la coalición (y por los militantes comunistas en particular) como un experimento sobre formas diferentes de diseño e implementación de políticas antipobreza. Las autoridades del Mides esperaban que sus acciones demostraran no solamente su compromiso social, sino también que podían ser eficientes y evitar las trampas del clientelismo político, y que podían lograr todo esto a través de estrategias que diferían de las utilizadas en las últimas décadas y de cualquier cosa vagamente relacionada con el Consenso de Washington.

Por lo tanto, el problema no era tan solo encontrar un proveedor sólido de asistencia técnica; se necesitaba también un proveedor que fuera políticamente legítimo a los ojos de los aliados políticos, y en la medida de lo posible, también a los ojos de la oposición. La Udelar no era vista como un actor completamente neutral: los votantes informados y la casi totalidad de las elites políticas sabía que

40 Basado en opiniones de los participantes en el taller de autoevaluación convocado por el Iecon.

41 Obviamente el Iecon no era la única institución académica donde se estaba produciendo investigación sobre la temática de la pobreza. A modo de ejemplo, en la Universidad Católica, el Instituto de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES) había estado produciendo materiales de potencial utilidad para la discusión planteada, y participando de manera activa en los debates sobre las políticas sociales y sus diseños. Pero era poco probable que una institución como el IPES, con base en la Universidad Católica del Uruguay, fuera considerada como primera opción como proveedor de asistencia técnica, por las razones que se discuten a continuación.

la mayoría de sus autoridades e investigadores —especialmente en las ciencias sociales— habían estado, por un largo tiempo, cercanos a la que ahora era la coalición gobernante. En particular, los investigadores del Iecon contaban con reconocimiento técnico amplio pero eran visualizados como cercanos al Frente Amplio, y la ministra y viceministra conocían claramente sus preferencias políticas. Aun cuando las pujas internas al interior del FA eran igual o incluso más fuertes que entre el FA y el resto de los partidos políticos, y aunque el Iecon no podía ser vinculado con el PC, las personas cercanas a la cúpula ministerial podían certificar el compromiso de la institución con la lucha contra la pobreza, y recomendar a sus investigadores como socios técnicamente solventes tanto como políticamente confiables.⁴² En palabras de uno de los participantes del taller de autoevaluación convocado por el Iecon, «había una expectativa de confiabilidad y compromiso (hacia los objetivos de las nuevas autoridades política), que luego fue confirmada durante el proceso, en diversas situaciones de prueba que se fueron dando». Más aún, la Udelar como un todo, y el Iecon en particular, son instituciones públicas y a la vez cuentan con autonomía del gobierno, lo que proporcionaba al Mides un justificativo público muy atendible para requerir su apoyo sin esperar grandes cuestionamientos de la oposición.

Una parte no menor de la historia refiere a que, para las nuevas autoridades, confiar en apoyo técnico provisto por consultores contratados por financiadores o donantes internacionales (como podrán ser el BID o el Banco Mundial [BM]), no era una opción posible. Estas instituciones eran visualizadas como responsables de diversas políticas a las que la coalición de gobierno se oponía. Sin embargo, al mismo tiempo, la rigurosidad técnica del trabajo del Iecon había sido reconocida previamente, y recibiría luego nuevos apoyos, por parte de los oficiales de diversas organizaciones internacionales, incluyendo aquellas que brindaban asistencia al país. Esto hacía que la colaboración del Iecon fuera aceptada por los financiadores, lo que también es un elemento importante en el contexto de las políticas de desarrollo.

Desde el punto de vista de la conexión entre conocimiento técnico y políticas públicas, la experiencia de la colaboración entre el Iecon, Udelar y el Mides plantea desafíos importantes al enfoque de la «articulación». La capacidad técnica de los investigadores sin dudas cumple un papel relevante, pero también lo cumple la disposición de los mismos a cultivar lazos de confianza con actores sociales variados. El caso analizado levanta interrogantes sobre los factores que facilitan ese compromiso simultáneo y balanceado.⁴³

42 Aunque los investigadores del Iecon en general no tenían una participación política demasiado visible, era sencillo para las autoridades del ministerio chequear, a través de redes informales, la confiabilidad política de los principales referentes en el instituto.

43 Estas predisposiciones seguramente no son independientes de cierta «ideología» en sentido amplio. La producción de las ciencias sociales en la región muestra que el balance adecuado entre compromiso social y compromiso con estándares técnicos y de respeto a la evidencia no siempre encuentran un balance satisfactorio. Esto hace interesante al caso analizado, pero del caso mismo no es posible extraer mucha más información sobre la medida y la forma en la que

En cualquier caso, hay una historia más compleja sobre política, rigor técnico y reconocimiento que la que se asume y construye al interior de los enfoques de «articulación». En primer lugar, esta experiencia muestra que las afinidades políticas e ideológicas importan. Los políticos precisan asegurar a sus seguidores que, una vez en sus cargos ejecutivos, no se van a desviar de sus anteriores promesas. La búsqueda de consejos técnicos legitimados políticamente (así como el evitar «asesoramientos» que los militantes puedan considerar inapropiados) juega un rol importante en ese proceso. Los investigadores, por otro lado, pueden estar dispuestos a brindar apoyo aun cuando perciban fallas en la conceptualización o el diseño de estrategias, si comparten las motivaciones sociales últimas de los programas y políticas. Tanto los usuarios como los proveedores de conocimiento deben asumir que deben prestar atención a con quién o para quién (en el sentido político o ideológico) trabajan, y las redes informales o «lazos débiles» pueden ser poderosos mecanismos para alinear los intereses y facilitar los intercambios.

En segundo lugar, una reputación de rigurosidad técnica y compromiso con ciertos valores o ideas no se construye de un momento para otro ni se establece en el corto plazo. Lleva tiempo construirlos. Para los investigadores, requiere de colaboraciones previas a menor escala con las personas que participan en las redes políticas, para hacerse conocidos y establecer confianza. Las capacidades para responder a las demandas del Mides con evidencia sólida también requirieron de esfuerzos previos deliberados para balancear el compromiso con la equidad social con los deseos de analizar en profundidad las problemáticas sociales, y el respeto por la evidencia. Para eso, los investigadores debieron construir sus propias redes internacionales de socios técnicamente sólidos e interesados en las mismas problemáticas. Esto los ayudó a construir sus propias capacidades y les brindó apoyo para atravesar, durante algunos períodos, el aislamiento político en la escena local. Todo esto lleva un tiempo para desarrollarse, y podría subsumirse bajo la noción de capital social, construido por y disponible para, los investigadores.

Algo similar surge si se mira desde el otro lado de la relación. Si los políticos de una nueva administración pueden confiar en investigadores calificados que están cerca de sus valores y visión del mundo, es porque ellos también fueron parte de redes más amplias (que incluyen a miembros de las organizaciones de la sociedad civil, líderes sindicales, activistas, etcétera) que se basaron en la *confianza*. Aun cuando no todo es rosa en la relación entre los políticos y los técnicos de la Udelar en Uruguay, la cercanía de técnicos competentes con los proyectos de la izquierda constituye para esta un capital no menor.⁴⁴ También, y contrariamente a lo que sucede en otros países de la región, los políticos y sus

se vinculan orientaciones políticas de los investigadores con sus opciones de carrera e intereses de investigación.

44 De todas maneras, la «confianza» no se distribuye igualmente entre los distintos segmentos de las elites políticas de izquierda y los diferentes grupos de académicos y comunidades expertas.

partidos todavía generan respeto entre la población en general y los expertos en particular, y Uruguay está relativamente distante de los altos niveles de cinismo que prevalecen en otros países vecinos, que suelen empujar a los expertos a alejarse del proceso político (PNUD, 2004; Latinobarómetro, 2009).

El enfoque de la *articulación* parece reconocer la importancia de las relaciones, pero es tal vez excesivamente optimista en que el capital social requerido se puede acumular rápidamente, o de que algo de lo que algunos verían como retornos o pagos al capital social, puede ser reemplazado por acciones más rápidas y deliberadas. A modo de ejemplo, Young y Mendizabal (2009) señalan:

Los «emprendedores» de las políticas necesitan [...] habilidades para influir sobre la política. Necesitan ser componedores políticos, capaces de comprender la política e identificar los actores fundamentales [...]. Necesitan ser buenos relacionistas para trabajar efectivamente con todos los involucrados, y necesitan ser buenos ingenieros, para construir un programa que los aglutine a todos. O necesitan trabajar en equipos multidisciplinarios con otros que tengan estas habilidades.

Su perspectiva parece asumir 1) una distancia mayor entre los investigadores y los hacedores de política de lo que parece ser el caso en muchos países en desarrollo; y 2) un alto grado de confianza en la eficacia que puede alcanzarse con las habilidades correctas combinadas adecuadamente. Esta mayor distancia entre investigadores y hacedores de política quizás refleje mejor las realidades de sistemas políticos más especializados y densamente poblados (donde un número mayor de investigadores compiten por atención, y algunos pueden no ser conscientes de la importancia de cultivar las relaciones personales), o las de ambientes donde los hacedores de política quizás no aprecien las muchas funciones de la investigación en las construcciones de las políticas (no solamente las «buenas» funciones, sino también el uso instrumental de la investigación para justificar decisiones predeterminadas, o para alejar presiones de los financiadores o del debate público).

De hecho, en muchos países en desarrollo (y aparentemente también muchos desarrollados), los políticos y funcionarios suelen tener mayor frecuencia de interacciones informales con los expertos, y se apoyan en las señales provenientes de redes informales, reputación o la afiliación institucional o política para saber en quiénes confiar. No es solamente que esta cercanía y conexiones dan lugar a «coaliciones de políticas» (*advocacy coalitions*, Sabatier, 1999) que conciben al mundo, la evidencia y las políticas de manera similar, sino más bien que, como ilustra el caso de la colaboración Mides-Udelar, la confianza (y por lo tanto el capital social) juega un rol fundamental en la formación de asociaciones de investigación-política que utilicen la investigación rigurosa y abierta para la elaboración de políticas.

En otras palabras, la confianza no puede ser reemplazada fácilmente por las habilidades. Si se pretende expandir el rol de la evidencia de investigación en la elaboración de las políticas —como pretenden los expertos del enfoque de

«articulación»— y asegurar que la investigación de mejor calidad sea la escogida para la toma de decisiones de las políticas, se debe trabajar en fortalecer las capacidades de los investigadores «partidarios» (más allá de si trabajan en *think tanks* independientes o en organizaciones con mayor identificación política). De la misma manera, los investigadores independientes, académicos de la «torre de marfil» y otras instituciones no partidarias deben ser alentados a construir lazos de confianza duraderos con los actores políticos, aun al riesgo de perder algo de su aura de independencia. Las razones por las cuales esto no necesariamente es malo para la calidad de la investigación son parte de la discusión de la siguiente sección.

Más allá de la «articulación»

El rol jugado por el capital social y la confianza en particular (confianza política) en la experiencia analizada subrayan el hecho de que el análisis científico es siempre producido en un cierto contexto social y, que, lo quieran o no, los científicos sociales en los países desarrollados y en desarrollo *son* actores políticos. (Pueden ser más o menos abiertos acerca de sus preferencias ideológicas, más o menos activos en organizaciones partidarias, más o menos respetados por otros actores políticos, más o menos influyentes, pero aun así son actores políticos). El proyecto de expandir el uso de investigación basada en la evidencia hacia la elaboración de las políticas, y las herramientas que los expertos de la «articulación» diseñan para maximizar las posibilidades de que esto suceda, constituyen un proyecto político de amplificación de las voces y de la influencia de ciertos actores (políticos), y promueven el uso de ciertas estrategias políticas para alcanzar este objetivo.

Desde un amplio rango de posiciones del espectro ideológico, los actores podrían estar de acuerdo en que la calidad de las políticas podría mejorar si se considera la investigación que tiene ciertas propiedades; por ejemplo es relevante para contestar las principales preguntas en el diseño o implementación de las políticas, es tan robusta como la información y las metodologías disponibles permiten que sea, es reconocida como robusta por el escrutinio de los pares. Pero también podría alcanzarse un amplio consenso de que las políticas no deberían ser hechas por excelentes investigadores. En lugar de asumir que las respuestas «correctas» a los desafíos de desarrollo local vendrán de organizaciones e investigadores independientes y de alto nivel académico, quienes se preocupan por la calidad de las políticas deberían tal vez expandir sus marcos analíticos e incorporar expectativas más realistas sobre la complicada interacción entre el conocimiento y la política. A continuación se presentan tres enfoques que se complementan entre sí hacia la consecución de ese objetivo.

Sistemas exitosos de innovación

El primer conjunto de ideas proviene del estudio de los sistemas de innovación exitosos. En última instancia, la investigación aplicada sobre políticas busca

informar al *proceso de innovación social*: el proceso de establecer nuevas instituciones o cambiar los principios de las políticas. Al igual que las innovaciones que generan productos para el mercado, o innovaciones sociales o económicas que pueden generar beneficios privados, las políticas públicas exitosas demandan conocimiento y creatividad para reordenar recursos, reglas y prácticas. Desde comienzos de los novedades, autores como Gibbons *et al.* (1994) han estado investigando sobre nuevas formas de organización de la producción de conocimiento, que caracterizan a las industrias y áreas basadas en conocimiento más dinámicas y creativas. Entre los rasgos que distinguen este modo de aquel prevaletente durante la mayor parte del siglo XX, hay tres que merecen destacarse para nuestros propósitos.

En primer lugar, en la nueva modalidad el conocimiento es generado principalmente en el contexto de la aplicación, mientras que en la modalidad previa era la dinámica interna de las disciplinas académicas la que determinaba lo que valía la pena estudiar y lo que no. En segundo lugar, la nueva modalidad se caracteriza por una mayor rendición de cuentas frente a los actores involucrados, y por mayor reflexión sobre las implicaciones y limitaciones de las certezas generadas científicamente.⁴⁵ En tercer lugar, la nueva forma de producción de conocimiento implica nuevos mecanismos de control de calidad y validación consistentes con la naturaleza de orientación a resolución de problemas. Mientras que en la modalidad previa la revisión por pares era el mecanismo de validación por excelencia, en la nueva modalidad hay un conjunto de criterios más amplios para juzgar la calidad, incluyendo fundamentalmente la «utilidad» del conocimiento. Aunque la excelencia técnica no se excluye de los nuevos criterios de validación, su importancia se reduce debido a la inclusión de otros importantes criterios.

Así, por ejemplo, Clark *et al.*, (2002) han examinado la producción de informes ambientales encargada por organismos internacionales, y han encontrado que los informes más influyentes (la excepción más que la regla) «son aquellos que son percibidos simultáneamente por un amplio grupo de actores como poseedores de atributos de *notabilidad, credibilidad y legitimidad*» (p. 7, *itálicas nuestras*). La conexión con la literatura sobre los sistemas de innovación es bastante directa. La «notabilidad» apunta a la naturaleza orientada a la resolución de

45 La investigación en células madre provee un buen ejemplo al respecto. Las células madre puede ser fundamentales para la cura de diversas enfermedades. Hasta hace pocos años, el método de investigación se centraba en células madre embrionarias, que implicaban la toma de muestras de embriones abortados. Esto llevó a la vehemente oposición de los grupos contrarios al aborto, y se generaron fuertes controversias sobre las promesas y límites de la ciencia. Los fondos públicos para la investigación se vieron amenazados. Muchos científicos respondieron a esta controversia social desarrollando métodos que no requerían el uso de embriones. El descubrimiento de alguno de estos métodos (que pueden no ser neutrales en relación con la futura trayectoria de la ciencia) ilustra muy vívidamente como los caminos de la investigación son influidos por las preocupaciones de los actores involucrados sobre las «fronteras de la ciencia aplicada» (véase NYT, 2005; NYT, 2010).

los problemas, la «credibilidad» —o «si los actores perciben que los argumentos del informe cumplen los estándares científicos y la adecuación técnica»— refiere al mérito científico, y la «legitimidad» —es decir, «si el actor percibe al informe como no sesgado y acorde a criterios de justicia política»— subraya que el mérito científico no es suficiente en sí mismo (p. 7, énfasis nuestro).⁴⁶

Epistemología y el estudio social de la ciencia

Mientras que la investigación sobre nuevas formas de organización de la ciencia se ha basado principalmente en trabajo empírico sobre la innovación de sistemas, sus resultados están —tal vez no sorprendentemente— bastante en línea con las reflexiones contemporáneas sobre las fuentes de fortaleza del *conocimiento científico*. De hecho, la epistemología convencional buscaría en el *método científico* las pistas acerca de lo que hace al conocimiento científico aparentemente superior a otras formas de conocimiento, y las razones para la difundida confianza en sus aplicaciones. Décadas (y siglos) de reflexión filosófica sistemática sobre los poderes y límites del método científico han mostrado que hay poca esperanza de encontrar respuestas aceptadas por todos. Algunos de los problemas fundamentales en los fundamentos del método científico (por ejemplo, el problema de la inducción, los desafíos fundamentales de la elección de teorías basada en la evidencia, o la inevitabilidad de los juicios de valor de parte de los científicos) permanecen sin resolver, y con pocas probabilidades de cambiar de estado (Putnam, 2002; Hands, 2001; Collins y Pinch, 1993).

Esto estaba por detrás de los tempranos movimientos que intentaban «naturalizar» la empresa científica y analizarla con las herramientas de algunas ciencias sociales (Hands, 2001), y ha conducido a muchos académicos a examinar los procesos sociales y las consideraciones metodológicas y no metodológicas que «cierran» o «canalizan» las disputas dentro de las comunidades científicas, en lugar de centrarse principalmente en dictar normas para la indagación científica. Desde esta perspectiva, la «objetividad» no necesita ser el reflejo de una ética particular de los científicos, o de las características de su método. En lugar de eso, puede verse como un resultado colectivo de interacciones entre actores del proceso científico que no son perfectamente objetivos.⁴⁷

Todo esto implica, más generalmente, que la «calidad» o «robustez» de la investigación aplicada no son atributos obvios, y deben ser juzgados —incluso por los académicos— con base en algo más que el «mérito científico» puro. Cualquier persona familiar con la investigación empírica en ciencias sociales reconocerá que los analistas sensibles están en desacuerdo todo el tiempo sobre

46 Más específicamente, en algunos casos en donde se fue muy estricto en decidir quién tenía el derecho a participar, con base en indicadores estándar de competencia científica, fracasaron en su intento de ser influyentes porque fueron percibidos como ilegítimos (Cash y Clark, 2001).

47 La ética profesional y los aspectos concretos de las metodologías en torno a cualquier pregunta científica juegan un rol, pero los métodos son intrínsecamente incompletos para resolver los conflictos, y los valores de los científicos no son carentes de problemas (Hands, 2001).

la «calidad» del trabajo de terceros. Esto es así, aun dejando de lado cuestiones importantes como si un determinado estudio se basa en las preguntas correctas, o en las teorías adecuadas (es decir, aun asumiendo que los observadores no están en desacuerdo o pueden evitar juicios sobre estos problemas). Los profundos e irresueltos problemas epistemológicos determinan que —cuando se elige entre teorías, cuando se decide en que evidencia confiar— los científicos deben inevitablemente (y más o menos abiertamente) recurrir a criterios cargados de valor (por ejemplo, «realismo», «simplicidad» o «plausibilidad» para encauzar sus controversias (Putnam, 2002). Reconocer este hecho no necesariamente conduce al nihilismo científico, sino que más bien desmitifica la «independencia» (otro concepto cargado de valor) y promueve una ciencia más consciente, humilde y útil (véase Hands, 2001; Collins y Pinch, 1993).

Si esto es cierto al interior de las comunidades profesionales, con más razón se debe esperar que los no-expertos confíen más en «pistas» variadas y no siempre robustas sobre la calidad de los productos de investigación. Estas pistas más bien refieren a las capacidades de los autores que a la naturaleza de su trabajo, y pueden incluir aspectos tales como dónde sus interlocutores se formaron, cuál es su reputación entre sus pares, o si pueden comunicar de manera efectiva lo que tienen para decir sobre un cierto dilema. Este proceso complejo de evaluación de calidad no es reconocido por los expertos de la *articulación*, y en ocasiones sus contribuciones parecen asumir que la «calidad de la investigación» puede ser discernida sin ambigüedades por los usuarios de la investigación.

La inteligencia de la democracia

Analicemos ahora un tercer cuerpo de ideas que puede complementar el enfoque de la *articulación*. La literatura de la *articulación* es en general silenciosa con respecto a las conexiones entre la amplificación de la voz de los expertos y el peso de la evidencia en el diseño de las políticas, y la naturaleza de los regímenes políticos en los que esos esfuerzos de investigación tienen lugar. No es que los expertos de la *articulación* no estén al tanto de las variaciones de los contextos políticos y de la necesidad de comprenderlos en profundidad si se quiere influir en sus decisiones (Nash *et al.*, 2006). Más bien, su silencio es asombroso y problemático en relación con la deseabilidad de influir a los regímenes para que se vuelvan más abiertos, participativos y finalmente democráticos. Dicho de otra manera, es una verdad incómoda que muchas prescripciones de *articulación* no verían nada malo en, por ejemplo, la captura de régimen de Pinochet en los setenta y ochenta por los economistas de la escuela de Chicago. Desde el enfoque preferido en este artículo, esta incomodidad desaparecería.

La democracia ha sido considerada un concepto complejo, pero generalmente describe un conjunto de arreglos políticos que están, según varios autores relevantes, mejor equipados para corregir las políticas erróneas, y por lo tanto resulta deseable incluso si se suspenden algunos juicios éticos (Sen, 2000; Rodrik, 2000; Unger, 2000). Al respecto, las contribuciones de Charles Lindblom a lo largo de

su carrera (y en particular *The Policy-Making Process*; Lindblom y Woodhouse, 1993) han iluminado los mecanismos que explican la superioridad de la política democrática —superando las alternativas tecnocráticas y el diseño elitista de políticas. Muchas de sus ideas han sido rescatadas y adoptadas por analistas más recientes de los procesos políticos.⁴⁸

Lindblom ha abordado algunas de las preguntas más fundamentales. En particular, el tema de si se puede esperar que los «análisis» sistemáticos y rigurosos sean un camino preferible para el progreso socioeconómico que el diseño participativo de políticas (Lindblom y Woodhouse, 1993, cap. 2). La respuesta fundamentada es un enfático no. El argumento se basa en parte en la apreciación de la *incompletitud* y falibilidad del conocimiento científico en el que se basaría ese análisis. Las respuestas científicas a las preguntas relevantes sobre políticas pueden considerarse establecidas solamente dentro de ciertos márgenes de confianza que reflejan la ausencia de certeza total, y normalmente incluirán solamente una parte de las preguntas sobre un tema determinado.⁴⁹ Aun cuando en principio más preguntas podrían contestarse a través de más investigación, enriquecer el conocimiento de los hacedores de política puede requerir un monto desproporcionado de recursos.⁵⁰ Una limitación adicional es que normalmente no habrá un consenso pacífico sobre cual es el problema fundamental que las políticas deben atacar, y que por lo tanto necesita ser analizado. En general, en sistemas complejos autorreferenciados, como las sociedades humanas, no hay una única manera de formular u ordenar problemas que sea «analíticamente correcta». Esta limitación de análisis se conecta con (pero es distinta a) una tercera. En la mayoría de las situaciones relevantes, habrá inevitablemente conflictos de valores, y no habrá una solución analítica sobre cómo deben resolverse. Aun si los actores involucrados pudieran llegar a un acuerdo sobre ese análisis, probablemente estén en desacuerdo sobre el ordenamiento de las soluciones, ya que ellos se verán afectados en forma diferente por estas soluciones (a menos que el problema sea trivial). Décadas de investigación en teoría de la elección social solamente han producido respuestas parciales a este problema fundamental, y ninguna ha sido aceptada en términos generales.⁵¹

48 Véase, por ejemplo, Kingdon (1995) y Sabatier y Jenkins-Smith (1999).

49 Para ilustrar sobre la típica *incompletitud* del conocimiento científico para asistir a las sociedades en encrucijadas políticas, Lindblom y Woodhouse señalan que, en el momento en que ellos escribían, «las antiguas naciones comunistas (estaban) simplemente copiando los sistemas políticos y económicos occidentales, en lugar de aprovechar la flexibilidad social en Europa del Este para intentar nuevos arreglos políticos y económicos [...] La razón en parte de ello (era) que los científicos sociales europeos y americanos no habían desarrollado alternativas suficientemente detalladas y útiles» (1993: 16).

50 Lindblom también ha cuestionado el valor de estudiar el proceso de diseño de políticas como una secuencia de pasos distintos y lógicos, desde el surgimiento del problema, su análisis, la formulación de la política, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación.

51 La referencia clave es por supuesto Arrow (1951). Véase también Sen (2000).

Aun así, el hecho de que el análisis tenga limitaciones no demuestra de por sí la superioridad del diseño democrático de políticas. Una mirada más cuidadosa acerca de cómo opera el diseño democrático de políticas se requiere para demostrar la «inteligencia de la democracia» —un desafío significativo, de hecho, dada la aparente insensatez de muchas elecciones realizadas por respetables sociedades y gobiernos democráticos. En la visión de Lindblom y Woodhouse, la inteligencia de la democracia reside en promover el *acuerdo* en lugar de una elusiva *comprensión compartida*. Si un proceso político inteligente es aquel que toma en cuenta las preocupaciones de grandes grupos de la sociedad (es decir, es «sensible»), maneja los *trade offs* involucrados en la búsqueda de múltiples objetivos, y hace el mejor uso de la información disponible, se puede decir que las democracias logran el diseño inteligente de políticas, al menos más frecuentemente que los regímenes no democráticos (Lindblom y Woodhouse, 1993: 25).

La clave para la toma inteligente de decisiones en las democracias es la interacción entre los participantes políticos que no comparten un objetivo común (excepto, quizás, su compromiso de acatar las reglas del juego democrático). En el diseño democrático de políticas, «no existe nunca en el cual el pensamiento, investigación y acción es ‘objetivo’ o ‘insesgado’». Es partidista todo el tiempo, como todas las actividades humanas» (1993: 31-32). Bajo una mirada más cercana, la interacción entre participantes partidarios, produce de hecho una forma de «análisis estratégico» a través de la distribución de la información y la inducción al acuerdo. El diseño democrático de políticas también permite a las sociedades simplificar y resolver problemas complejos, operando a través del análisis incremental, enfocando en las enfermedades a curar y en pocas opciones de política, y procediendo a través de prueba y error (1993: 29-30). Aceptar estos hechos no requiere suscribir cada decisión tomada por gobernantes democráticamente electos, obviar las elecciones erróneas realizadas por gobiernos democráticos, o suponer que existe algún índice de «calidad de la democracia» que tendría una alta incidencia en resultados socioeconómicos deseables. Las democracias pueden ser más o menos «inteligentes» dependiendo de los arreglos políticos específicos, y de los vínculos entre el conocimiento experto y la toma de decisiones, pero incluso en las democracias mejor equipadas el procedimiento democrático de decisión no es el camino recto al bienestar económico y social, y puede producir decisiones perversas en muchos casos.

Comentarios finales

En este capítulo se han presentado tres cuerpos de investigación y reflexión que pueden iluminar sobre el vínculo entre la investigación y las políticas. Esperamos que iluminen, al menos, acerca de la experiencia de colaboración del Mides y el Iecon de la Udelar. Los investigadores del Iecon producían investigación de calidad cuando fueron contactados para apoyar al Mides. Es reconocido por los actores fundamentales que la definición de lo que podían considerarse

soluciones aceptables basadas en investigación académica fue resultado de un proceso interactivo. Como se muestra en los otros capítulos de este libro, las soluciones técnicas «ideales» deben ser *negociadas* considerando las demandas políticas y burocráticas basadas tal vez en un análisis más casual de la evidencia, y no en una consideración rigurosa de las opciones disponibles. Estas negociaciones determinaron, por ejemplo, el número y cobertura de «regiones» para la aplicación de mecanismos de focalización específicos por región, o los pesos de distintas dimensiones en el algoritmo de selección de beneficiarios. Las soluciones adoptadas tuvieron la virtud de generar al mismo tiempo respeto científico y legitimidad política. El éxito de la asociación residió en la combinación de fuertes fundamentos técnicos y deseos de embarcarse en verdadero diálogo de intercambio entre partes. Con ese objetivo, las soluciones que se implementaron fueron solamente en parte basadas en investigación rigurosa, pero fueron respuestas útiles, creíbles y legítimas a las condiciones usualmente complejas y confusas del diseño e implementación de políticas.

Si el capital social hizo que esta asociación resultara viable, la búsqueda de alguna forma de aparente neutralidad ideológica de los investigadores puede ser una manera errónea de fortalecer las políticas con base en la evidencia. En lugar de eso, los esfuerzos deberían dirigirse a asegurarse que existe más de una voz informada, y de que más actores «partidarios» compartan el respeto por la evidencia y el análisis científico riguroso. Además de enriquecer la calidad del conocimiento disponible a través de la competencia de ideas, este camino tendría la externalidad de promover también la competencia política. Pero incluso la toma de decisiones democrática podría requerir su promoción más directa y abierta, como un algoritmo de elección funcional, realista y efectivo. Más investigación acerca de cómo las distintas configuraciones de conocimiento e instituciones políticas impactan en la naturaleza de las elecciones realizadas, y en la calidad de las políticas, podrían ser útiles para comprender cómo ajustar el dial de la inteligencia de la democracia.

Bibliografía

- Alzúa, M. L.; Cruces, G. y Ripani, L. (2010). «Welfare programs and labor supply in developing countries. Experimental evidence from Latin America», en *CEDLAS Working Paper*, n.º 95, Universidad de la Plata.
- Amarante, V.; Arim, R. y Vigorito, A. (2005). *Metodología para la selección de participantes en el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social*. Montevideo, Convenio Udelar-Mides (mimeo).
- Amarante, V.; Burdin, G.; Ferrando, M.; Manacorda, M. y Vigorito, A. (2009). *Informe final de la evaluación de impacto del PANES*. Montevideo, Convenio Udelar-Mides (mimeo).
- Amarante, V.; Ceni, R.; Flores, M. y Vigorito, A. (2006b). *Una caracterización socioeconómica de la población incluida en el PANES*. Montevideo. Documento Convenio Udelar-Mides (mimeo).
- Amarante, V.; Ferrando, M. y Vigorito, A. (2011). *School Attendance, Child Labor and Cash Transfers. An Impact Evaluation of PANES*. Informe final. Poverty and Economic Policy Network-PIERI.
- Amarante, V.; Manacorda, M. y Zerpa M. (2011) *Social Assistance and Labor Market Outcomes. Evidence from the Uruguayan PANES*. Informe final. Montevideo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Amarante, V.; Manacorda, M.; Miguel, E. y Vigorito, A. (2010). *Social Assistance and Birth Outcomes: Evidence from the Uruguayan PANES*. Informe final. Montevideo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Amarante, V.; Rius, A. y Vigorito, A. (2010). «La experiencia de la Universidad de la República y el Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay en gestión de conocimiento», en Weirauch, Vanessa (ed.), *Aprendices, hacedores y maestros*, Buenos Aires, CIPPEC.
- Arim, R. y Vigorito, A. (2006). *Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay. 2001-2006*. Montevideo, Documento de base preparado para el Banco Mundial (mimeo).
- Arrow, K. J. (1951). *Social choice and individual values*. Nueva York, John Wiley & Sons.
- Atkinson, A. B. (1995). «On targeting social security: Theory and Western Experience with Family Benefits», en Van de Walle, D. y Nead, K. (eds.). *Public spending and the poor. Theory and evidence*. Maryland, World Bank-John Hopkins University Pres.
- Attanasio, O.; Pellerano, L. y Polania, S. (2008). *Building Trust: Conditional Cash, Transfers And Social Capital*. Londres. The Institute For Fiscal Studies Ewp08/02.
- Banco Mundial (2007). *Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar*. Buenos Aires. Departamento de Desarrollo Humano, Oficina Regional.
- Carden, F. (2009). *Knowledge to policy: Making the most of development research*. Ottawa, Sage-IDRC.
- Cash, D. W. y Clark, W. C. (2001). *From science to policy: Assessing the assessment process*. Cambridge, MA, Kennedy School of Government, Harvard University.

- Chong, A.; Ñopo, H. y Ríos, V. (2009). *Do welfare programs damage interpersonal trust? Experimental evidence from representative samples for four Latin American cities*. Washington DC. Inter American Development Bank, Research Department.
- Clark W. C. *et al.* (2002). *Information as influence: How institutions mediate the impact of scientific assessments on global environmental affairs*. Cambridge, MA, Kennedy School of Government, Harvard University.
- Coady, D.; Grosh, M. y Hoddinott, J. (2004). «Targeting Outcomes Redux», en *Discussion Paper n.º 144. Food Consumption and Nutrition Division*. International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Collier, P. y Dollar, D. (1999). «Aid Allocation and Poverty Reduction», en *Development Research Group Policy Research Working Paper 2041*. Washington, DC: The World Bank.
- Collins, H. y Pinch, T. (1993). *The Golem: What everyone should know about science*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Cornia, A. y Stewart, F. (1995). «Two errors of targeting», en Van de Walle, D. y Nead, K. (eds.). *Public spending and the poor. Theory and evidence*. Maryland, World Bank-John Hopkins University Press.
- Corporación Latinobarómetro (2009). *Informe 2009*, Santiago.
- Court, J. y Maxwell, S. (2005). «Policy entrepreneurship for poverty reduction: Bridging research and policy in international development», en *Journal of International Development* 17, n.º 6: 713-725.
- Court, J. y Young, J. (2006). «Bridging research and policy: Insights from 50 case studies», en *Evidence and Policy* 2, n.º 4: 439-462.
- Davies, H.; Nutley, S. y Walter, I. (2005). *Assessing the impact of social science research: conceptual, methodological and practical issues*. Background discussion paper for ESRC Symposium on Assessing Non-Academic Impact of Research, St Andrews, Scotland; Research Unit for Research Utilisation, University of St Andrews (mimeo).
- (2005). *Assessing the impact of social science research: conceptual, methodological and practical issues presented at the ESRC Symposium on Assessing Non-Academic Impact of Research*. (mimeo).
- Filgueira, F. y Kaztman, R. (1999). *Panorama social de la infancia y la familia en Uruguay*. Montevideo, IPES-Ucudal.
- Fiszbein, A. y Schady, N. (2009). *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, Washington DC, World Bank Publications.
- Gasparini, L.; Haimovich, F. y Olivieri, S. (2007). «Labor informality effects of a poverty alleviation program», en *Working Paper*, n.º 53, CEDLAS, Universidad de La Plata.
- Gibbons, M. *et al.* (1994). *The new production of knowledge: The dynamics of science and research in contemporary societies*. Londres, SAGE Publications.
- Goyeneche, J.; Zoppolo, G. y Riaño, M. (2007). *Diseño muestral y cómputo de ponderadores para la evaluación del PANES. Estudio de impacto y descripción del programa*. Montevideo, Documento elaborado en el marco del Convenio Udelar-Mides.
- Hands, D. W. (2001). *Reflection without rules*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Haverman y Bershadker (2001). «Inability to be Self-reliant» as an Indicator of US poverty: Measurement, Comparisons and Implications, disponible en <<http://www.levyinstitute.org/pubs/wp247.pdf>>.
- INE (2002). *Metodología de cálculo de la línea de pobreza 2002*, disponible en <www.ine.gub.uy>.

- INE (2009). *Líneas de pobreza e indigencia 2006. Metodología y resultados*, disponible en <<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/INFORME%20LINEA%20DE%20POBREZA%202006%20FINAL.pdf>>.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York, Harper Collins.
- Latinobarómetro (2009). *Informe latinobarómetro 2009*, disponible en <www.latinobarometro.com>.
- Lee, D. y Card, D. (2008). «Regression discontinuity inference with specification error», en *Journal of Econometrics*, Vol. 142, Issue 2: 655-674, febrero.
- Lindblom, C. E. y Woodhouse, E. J. (1993). *The policy-making process*. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall.
- Manacorda, M.; Miguel, E. y Vigorito, A. (2009). *Government transfers and political support*. National Bureau of Economic Research, WP 14702.
- Moffitt, R. (2002). «Welfare Programs and Labor Supply», en *NBER Working Paper Series 9168*. National Bureau of Economic Research.
- Molyneux (2006). «Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?», en *Gender and Development Programme Paper*, N.º 1. UNSRID.
- Nash, R.; Hudson, A. y Luttrell, L. (2006). *Mapping political context: A toolkit for civil society organizations*, Londres, Overseas Development Institute.
- NYT (2005). «Stem Cell Test Tried on Mice Saves Embryo», en *The New York Times*, 17 de octubre.
- (2010). «A Conversation With Elaine Fuchs: Discovering the Wonders of Skin Cells», en *The New York Times*, 21 de junio (acceso on line, 13 de julio de 2010)
- Pellini, A. y Serrat, O. (2010) *Enriching policy with research*, Manila: Asian Development Bank.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires, PNUD.
- (2005). *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Uruguay. 2005*. Montevideo, PNUD.
- Putnam, H. (2002). *The Collapse of the Fact/Value Dichotomy and Other Essays*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Ravallion M. y Wodon, Q. (1999). «Does Child Labor Displace Schooling? Evidence on Behavioral Responses to an Enrollment Subsidy», en *World Bank Policy Research Working Paper 2116*.
- Rawlings (2005), «A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programmes», en *International Social Security Review*, Vol. 58 (2-3): 133-161.
- Rodrik, D. (2000). «Participatory politics, social cooperation, and economic stability», en *American Economic Review*, 90 (2): 140-144.
- Sabatier, P. (1999). «The need for better theories», en Sabatier, P. (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder, CO, Westview.
- y Jenkins-Smith, H. C. (1999). «The Advocacy Coalition Framework: An Assessment», en Sabatier, P. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sen, A. (2000) *Development as freedom*, Nueva York, Anchor Books.
- Skoufias, E.; Davis, B. y Behrman, J. (1999). *Final report: An evaluation of the selection of beneficiary households in the Education, Health, and Nutrition Program (Progresá)*

- of Mexico*. Washington, DC, International Food Policy Research Institute, junio.
- Stiglitz, J. (2000). «Scan globally, reinvent locally: knowledge infrastructure and the localization of knowledge», en Stone, D. (ed.), *Banking on knowledge: The genesis of the Global Development Network*. Londres, Routledge.
- Stone, D. (2009) «Rapid knowledge: 'Bridging research and policy' at the Overseas Development Institute», en *Public Administration and Development*, 29, n.º 4: 303-315
- y Maxwell, S. (2005) *Global knowledge networks and international development: bridges across boundaries*. Londres, Routledge.
- Tabor, S. (2002). «Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfer Programs», en *Social Safety Nets Primer Series*. The World Bank Institute, disponible en <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/80703/Dc%202002/courses/dc2002/readings/taborcash.pdf>
- Unger, R. M. (2000). *Democracy Realized: The Progressive Alternative*. Nueva York, Verso, June.
- Wolfensohn, J. D. (1996). *People and development*. Washington, DC, The World Bank.
- Working Paper 668. Young J. y Mendizábal E. (2009). *Helping researchers become policy entrepreneurs*, Briefing Paper 53, Londres, Overseas Development Institute

Documentos preparados para el Mides y publicaciones basadas en la relación de cooperación PANES-Udelar

- Amarante, V.; Ferrando, M. y Vigorito A. (2011). *School Attendance, Child Labor and Cash Transfers. An Impact Evaluation of PANES*. Informe final. Poverty and Economic Policy Network-PIERI.
- Amarante, V.; Burdín, G.; Manacorda, M. y Vigorito, A. (2008). *Informe final de la evaluación intermedia del impacto del PANES*, Montevideo, Universidad de la Republica, Instituto de Economía (mimeo).
- Amarante, V.; Manacorda, M. y Zerpa, M. (2011). *Social Assistance and Labor Market Outcomes. Evidence from the Uruguayan PANES. Informe final*. Montevideo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Amarante, V.; Manacorda, M.; Miguel, E. y Vigorito, A. (2010). *Do Cash Transfers Improve Birth Outcomes? Evidence from Matched Vital Statistics, Social Security and Program Data*, NBER Working Papers, 17690, Cambridge (Massachusetts) National Bureau of Economic Research
- Amarante, V.; Arim, R. y Vigorito, A. (2005a). *Identificación de áreas geográficas con privaciones de acuerdo al Censo de Talla 2002*. Montevideo, Documento elaborado en el marco del Convenio Udelar-Mides.
- (2005b). *Metodología para la selección de participantes en el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social*. Montevideo, Documento elaborado en el marco del Convenio Udelar-Mides.
- Amarante, V.; Arim, R.; Manacorda, M. y Vigorito, A. (2006a). *Una propuesta metodológica para la evaluación de impacto del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)*. Montevideo, Documento elaborado en el marco del Convenio Udelar-Mides.
- Amarante, V.; Ceni, R.; Flores, M. y Vigorito, A. (2006b). *Una caracterización socioeconómica de la población incluida en el PANES*. Montevideo, Documento elaborado en el marco del Convenio Udelar-Mides.
- Goyeneche, J.; Zoppolo, G. y Riaño, M. (2007). *Diseño muestral y cómputo de ponderadores para la evaluación del PANES. Estudio de impacto y descripción del programa*. Montevideo, Documento elaborado en el marco del Convenio Udelar-Mides.
- Manacorda, M.; Miguel, E. y Vigorito, A. (2011). «Government transfers and political support», *en American Journal of Economics. Applied Economics*, 3 (3): 1-28.
- Riella, A.; Hein, P.; Mascheroni, P. y Sosa, A. (2007). *Informe de resultados de la Encuesta de Seguimiento del PANES*. Montevideo, Documento elaborado en el marco del Convenio Udelar-Mides.

Participantes en el proceso de colaboración entre la Udelar y el Mides

Udelar

Lorena Alesina

Guillermo Alves

Verónica Amarante

Florencia Antía

Rodrigo Arim

Ruy Blanco

Marcelo Boado

Gabriel Burdín

Marcelo Castillo

Rodrigo Ceni

Hugo De los Campos

Gioia De Melo

Diego Di Pascua

Gabriel Errandonea

Fabiana Espíndola

Alma Espino

Lorena Fernández

Tabaré Fernández

Mery Ferrando

Manuel Flores

María José González

Juan José Goyeneche

Pablo Hein

Ida Holz

Alina Machado

Marco Manacorda (Queen Mary y London School of Economics, Universidad de Londres)

Paola Mascheroni

Carmen Midaglia

Edward Miguel (Universidad de California en Berkeley)

María Noel Míguez

Jorge Notaro

María Eugenia Riaño

Alberto Riella

Mariana Sierra

Ana Sosa

Adriana Vernengo
Andrea Vigorito
Mariana Zerpa
Guillermo Zoppolo

Equipo Mides

Marina Arismendi
Hugo Bango
Sonia Benvenuto
Marianela Bertoni
Juan Pablo Labat
Charo López
Eduardo Lorbeer
Mariela Mazzotti
Lauro Meléndez
Christian Mirza
Ana Olivera
Sebastián Pereyra
Bertha Sanseverino
Milton Silveira
Delia Soria

Equipo BPS

Mabel de León
Gabriel Lagomarsino
Enrique Pereira
Ernesto Pellegrino
Antonio Soutullo
Roque Villamil

Verónica Amarante es Economista (Universidad de la República —Udelar—), maestra en Economía (Universitat Pompeu Fabra) y doctora en Economía (Universidad de Sussex). Es investigadora en el Instituto de Economía (Iecon) de Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA) de la Udelar.

Rodrigo Arim es Economista (Udelar), y tiene un posgrado en Economía (Universidad Torcuato di Tella). Se desempeña como investigador en el Iecon, FCEA, Udelar.

Juan Pablo Labat es Sociólogo (Udelar). Actualmente es director de la Unidad de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social (Mides).

Carmen Midaglia es licenciada en Trabajo Social (Udelar), maestra en Sociología (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj) y doctora en Ciencia Política (Iuperj). Es investigadora en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Udelar.

Andrés Rius es Economista (Udelar), maestro en Economía (Notre Dame University) y doctor en Economía (Notre Dame University). Se desempeña como investigador en el Iecon, FCEA, Udelar.

Andrea Vigorito es Economista (Udelar) y maestra en Economía (London School of Economics and Political Science). Es investigadora en el Iecon, FCEA, Udelar.

