

¿QUÉ ES EL ÍNDICE DE CARENCIAS CRÍTICAS?

Serie de documentos “Aportes a la conceptualización de la pobreza y la focalización de las políticas sociales en Uruguay”

Ministerio de Desarrollo Social

Autoridades

Daniel Olesker – Ministro
Lauro Meléndez- Subsecretario

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Director: Juan Pablo Labat

División de Evaluación. Director: Martín Moreno

Departamento de Evaluación de Programas: Virginia Rojo

Equipo: Emilio Aguirre, Javier Chiossi, Leonardo Cosse, Cecilia De Rosa, Ana Ermida, Tomás Evans, Meliza González, Carolina Haselbeck, Lucía Olivera, Valentina Perrota, Mario Real

Departamento de Evaluación Institucional y Dispositivos Territoriales: Federico Da Costa

Equipo: Fabricia Assandri, Andrea Fernández, Cecilia Giambruno

Departamento de Trabajo de Campo Evaluación: Carolina Ortiz de Taranco

Equipo: Magdalena Aguiar, Noel Alpuin, Claudia Barboza, Karen Cuelho, Victoria D’Onofrio, Matilde Goñi, Javier Landinelli, Belén Masi, Juan Meyer, Natalia Reyes, Cecilia Reynaud, Valeria Santana, Alberto Zas

División de Monitoreo. Director: Virginia Sáenz

Departamento Sistemas y Procesos: Gonzalo Dibot

Equipo: Luciana Bonilla, Lucía del Castillo, Elina Gómez, Diego Tuzman

Departamento Planificación y Diseño: Equipo: Paola Castillo, María del Carmen Correa, Leticia Glik, Elina Gómez.

División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo. Directora: Lorena Custodio. Adjunto: Luis Lagaxio

Departamento Análisis y Estudios Sociales: Karina Colombo

Equipo: Maximiliano Baez, Natalia Caballero, Elisa Failache, Ana Victoria González, Federico González, Gabriela Mathieu, Martina Querejeta, Lucas Suárez, Mariana Tenenbaum, Laura Zacheo.

Departamento de Geografía: Federico Carve. Adjunto: Guillermo D’Angelo

Equipo: Carlos Acosta, Richard Detomasi, Martín Hahn, Gonzalo Macedo, Demian Minteguiaga, Nicolás Paz, Lucía Vernengo, Jimena Torres, Germán Botto.

Supervisores de Oficina de Búsqueda: Mercedes Rodríguez y Mathías Bleier.

Departamento Administración y Soporte: Diego Martínez

Supervisores: Vanesa Bogliacino, Manuela Likay, Marcelo Ruival, Gimena Zugasti

Departamento de Trabajo de Campo de Programas: Israel Falcón. Adjunto: Jorge Vera.

Coordinadores: Melissa Faggiani, Jhonny Reyes, Leonel Rivero, Valeria Unibazo

Observatorio Social. Director: Manuel Píriz

Departamento de Estadísticas Sociales: Gabriela Pedetti

Equipo: Joaquín Cerecetto, Carolina Guidotti, Julio Llanes, Gastón Umperrez, Lucía Villamil, Rodrigo Zaragoza

Departamento de Repertorio de Programas Sociales: Paola Castro

Equipo: Rafael Giambruno, Alejandro Guedes, Fanny Rudnitzky, Susana Tomé, Fabián Carracedo, Florencia Lambrosquini.

Sistema de Información Integrada del Área Social. Director: Milton Silveira

Coordinador informático: Guillermo Gelós

Equipo: Andrea Acosta, Serrana Alonso, Diego Cabrera, Marcelo Lozano, Diego Olave

El presente documento es producto del trabajo colectivo de todo el equipo del Departamento Análisis y Estudios Sociales (DAES).

En concreto, la elaboración de este documento tuvo como responsables a:

Karina Colombo

Elisa Failache

Federico González

Gabriela Mathieu

Martina Querejeta

Laura Zacheo

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo

Diciembre de 2013.

18 de Julio 1453.

CP. 11200. Montevideo, Uruguay

Teléfono: (0598) 2400 0302 Int. 1802

www.mides.gub.uy

Índice de contenido

1	Introducción.....	5
2	El Índice de Carencias Críticas (ICC) como mecanismo de focalización.....	6
2.1	Revisión de mecanismos de focalización.....	7
2.2	Elaboración del ICC.....	11
3	Caracterización socioeconómica de la población seleccionada por ICC.....	15
4	ICC y otras mediciones del bienestar	24
4.1	Pobreza por ingresos	24
4.2	Pobreza según enfoque de derechos	27
4.3	Necesidades Básicas Insatisfechas	32
5	Reflexiones finales	36
6	Bibliografía.....	38
7	Anexo.....	39
7.1	Definiciones operativas respecto al conjunto de hogares en la focalización de programas sociales.....	39
7.2	Metodología de selección de población elegible: AFAM-PE y TUS	41

1 Introducción

El presente documento forma parte de la serie de documentos “Aportes a la conceptualización de la pobreza y la focalización de las políticas sociales en Uruguay”, del Departamento de Análisis y Estudios Sociales de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social (DAES – DESyTC – DINEM-MIDES).

El objetivo general de este documento es presentar el instrumento utilizado para focalizar los programas de transferencias no contributivas en el país. Este instrumento, denominado Índice de Carencias Críticas (ICC), fue elaborado en 2008 en el marco de un convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la Universidad de la República, con el propósito de seleccionar a los hogares en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica de forma de definir a la población elegible¹ de las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE). Posteriormente fue utilizado también para definir a la población elegible del programa de transferencias Tarjeta Uruguay Social (TUS), así como para determinar a la población elegible de varios programas sociales en conjunto con otros indicadores específicos, como por ejemplo Uruguay Crece Contigo, Cercanías, y Compromiso Educativo. En este marco, resulta de suma importancia comprender la metodología de construcción del ICC y las implicancias de su utilización.

La metodología propuesta para captar a la población objetivo combina un abordaje multidimensional de la situación socioeconómica de los hogares, con la concepción más clásica de pobreza asociada a los ingresos. Como resultado surge el ICC, un indicador que sintetiza información respecto a la situación de los hogares en distintas dimensiones entre las que no se incluye el ingreso, aunque éste sí se utiliza como referencia en la elaboración de dicha síntesis².

El ICC se aproxima a determinar los hogares con menores ingresos mediante otras dimensiones del bienestar, por lo que se diferencia de la metodología más usual para definir la pobreza, que es la monetaria. Esta última intenta reflejar la capacidad de adquirir ciertos bienes y servicios definidos como básicos, entendiendo que el principal medio que tienen los hogares para adquirirlos es el ingreso del que disponen. En este sentido, las metodologías de pobreza monetaria intentan cuantificar esta privación en dos niveles, el acceso a alimentos (indigencia) y el acceso a bienes y servicios generales (pobreza).

Además de la pobreza monetaria, en la literatura se ha profundizado en el desarrollo de otras concepciones de pobreza que entienden este fenómeno de manera multidimensional, pudiendo considerar o no la dimensión del ingreso. Ejemplos de metodologías multidimensionales de pobreza son la del Consejo

¹La población elegible refiere a los hogares que resultan seleccionados por el mecanismo de focalización. Una definición más detallada de esta categoría se encuentra en el Anexo 1.

²La elaboración del ICC se presenta con mayor profundidad en la Sección 2.2.

Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México (CONEVAL) que utiliza un enfoque de derechos, o el tradicional método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que considera la situación de carencias de las personas en dimensiones consideradas relevantes. Es de destacar que cada una de estas aproximaciones trae consigo una operacionalización de pobreza y vulnerabilidad diferente. El ICC también se diferencia en su construcción de estas metodologías.

En este marco, los objetivos específicos del documento son, por un lado, caracterizar a la población elegible de los programas de transferencias definida por el ICC, y, por otro, comparar la situación en la que se encuentran los hogares elegibles según ICC con aquellos que surgen de aplicar otras metodologías de pobreza monetaria y multidimensional.

El documento se estructura de la siguiente manera: en el capítulo 2 se realiza una breve revisión de los mecanismos de focalización habitualmente utilizados, para luego presentar la metodología de construcción del ICC; en el capítulo 3 se caracterizan los hogares elegibles según ICC en ciertas dimensiones del bienestar; en el capítulo 4 se compara la identificación de población vulnerable a través del ICC con otras mediciones de pobreza, entre las que se considera la pobreza de ingresos, pobreza por derechos y necesidades básicas insatisfechas; y finalmente, en el capítulo 5 se esbozan las principales conclusiones del documento.

2 El Índice de Carencias Críticas (ICC) como mecanismo de focalización

En el contexto latinoamericano, desde la década de 1980 se aplican políticas sociales que han intentado focalizarse en aquellos hogares en situación de pobreza y pobreza extrema. En la actualidad dentro de las políticas focalizadas de combate a la pobreza, tienen un papel central los programas de transferencias condicionadas. En general, estos implican la transferencia de recursos monetarios y no monetarios a hogares en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen menores de edad (Cecchini y Madariaga, 2011). En la gran mayoría de ellos, la transferencia se otorga con el requerimiento de que estos cumplan con determinadas condiciones vinculadas generalmente con la atención a la salud, educación y nutrición de los menores del hogar y las embarazadas³. Al tratarse de una política focalizada, se torna necesaria la definición de la población objetivo y de los procedimientos a utilizar para identificarla, es decir, la definición del mecanismo de focalización.

En Uruguay comenzó a implementarse en 2008 el programa de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE) que se constituye en la principal transferencia monetaria condicionada del país. La definición de

³ Una de las características distintivas de los programas de transferencias condicionadas es que los hogares deben cumplir con determinadas condiciones como contrapartida de la transferencia. En relación con la exigencia de condicionalidades, pueden distinguirse tres tipos relativamente diferenciados: a) de condicionalidad fuerte; b) de condicionalidad moderada y; c) de condicionalidad leve o nula. En la primera modalidad, se impone el principio de “una transferencia, una condición”, mientras que para las otras dos, éste no se aplica o se aplica con gran flexibilidad (Cecchini y Madariaga, 2011).

población objetivo de la prestación está definida por la Ley 18.227 que establece como beneficiarios/as del programa a aquellos/as menores de edad que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Según esta ley, la determinación de dicha vulnerabilidad se debe realizar “conforme a criterios estadísticos, teniéndose en cuenta, entre otros, los siguientes factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria.” (Art. 2). Así, en la definición de la población objetivo se explicita un concepto de vulnerabilidad que no solo considera los ingresos del hogar.

Actualmente en Uruguay no existe una medición oficial de pobreza que integre las privaciones de los hogares en las dimensiones enumeradas en la Ley, no obstante, la construcción del Índice de Carencias Críticas como mecanismo de selección de población objetivo constituye una medida sintética que busca incorporarlas.

A continuación se presenta una breve síntesis de los mecanismos de focalización comúnmente utilizados en los países de Latinoamérica, para luego recorrer el proceso de construcción y actualización del mecanismo utilizado en nuestro país, el ICC.

2.1 Revisión de mecanismos de focalización

En Latinoamérica en las últimas décadas se ha generalizado la implementación de políticas focalizadas por diversos factores de índole política, social, y económica⁴. Esto se ha evidenciado particularmente en la implementación de programas de transferencias monetarias, desarrollando diferentes mecanismos para la selección de población objetivo de forma de focalizar las prestaciones en los hogares más vulnerables. En Amarante *et al.* (2008) se realiza una sistematización de estos mecanismos basada en la clasificación realizada por Coady *et al.* (2004) para países en desarrollo, en la cual se pueden distinguir cuatro grupos de mecanismos de focalización:

- 1 Mecanismos en los que la elegibilidad se determina en función de atributos individuales o del hogar fácilmente observables, difíciles de manipular y correlacionados con la pobreza. Este tipo de focalización, denominada categórica, refiere a un método a través del cual todos los individuos de una categoría particular, tal como grupo de edad, ubicación geográfica o género, son definidos como población beneficiaria.
- 2 Mecanismos de focalización por auto-selección, lo cual implica una política de acceso universal combinada con la generación de incentivos tanto para la participación de las personas pertenecientes a

⁴ Existe una extensa literatura acerca de las ventajas y desventajas que conlleva la implementación de políticas focalizadas. Véase por ejemplo Sarmiento y Arteaga (1998), Baraibar (2003), Mkandawire, T. (2005).

la población objetivo, como para que aquellos que no lo son se abstengan de participar.

- 3** Mecanismos de focalización comunitaria, basados en decisiones de la comunidad acerca de quién debería ser población beneficiaria. Estas podrían ser tomadas por un grupo de miembros de la comunidad o referentes, bajo el supuesto de que los agentes locales cuentan con más información respecto de las necesidades y carencias de los hogares de una comunidad (por ejemplo, funcionarias/os de la escuela o maestras/os).
- 4** Mecanismos de focalización basados en criterios de clasificación de la población postulante⁵, los cuales a su vez pueden clasificarse en tres.
 - 4.1** Prueba de ingresos o comprobación de medios de vida verificada, que compara la declaración de ingresos del hogar con otros registros tributarios. Si el hogar efectivamente tiene ingresos menores al límite para pertenecer al programa, entonces será beneficiario del mismo.
 - 4.2** Comprobación de medios de vida simple, sin verificación independiente del ingreso, que implica recabar información del hogar mediante declaraciones de los hogares o por visitas del programa acerca de su estándar de vida efectivo, para verificar que dicho nivel de vida sea consistente con el ingreso declarado.
 - 4.3** Comprobación sustitutiva de medios de vida, o *proxy means test*, que consiste en el cálculo de un puntaje para cada uno de los hogares en base a características observables y altamente correlacionadas con la pobreza, mediante la utilización de alguna técnica estadística. Se clasifican como elegibles a aquellos hogares cuyo puntaje supera un valor límite denominado umbral. Se diferencia del mecanismo anterior en que no se evalúa directamente la variable que se busca considerar.

⁵ Población postulante, refiere a aquellos hogares o individuos que postulan para ser beneficiarios del programa.

A pesar de contar con una supuesta ventaja en términos de eficiencia económica cuando los estados no tienen desarrollados sistemas tributarios progresivos, la focalización presenta varias críticas y limitaciones, relacionadas principalmente a sus costos y efectos indirectos (ver Recuadro 1). Asimismo, su utilización acarrea errores asociados tanto al instrumento de selección de la población objetivo, como a la gestión del programa. Por un lado, el primero hace referencia a la diferencia entre la población definida como objetivo y la población elegible⁶, es decir aquella resultante luego de la aplicación del instrumento de selección. A esto se suma el error de gestión, es decir, la diferencia entre la población elegible y la población beneficiaria (Ilustración 1). De esta forma, hogares que deberían ser incluidos en el programa por ser parte de la población objetivo pueden no ser beneficiarios del mismo, lo cual se denomina error de tipo I o de exclusión, y hogares que no se encuentran en situación de vulnerabilidad podrían ser clasificados como población elegible, denominándose a esta situación error de tipo II o de inclusión. Se trata por lo tanto de un dilema entre cobertura y filtración. Al buscar incluir a toda la población objetivo, lo que se conoce como la minimización del error de tipo I, se corren mayores riesgos de cometer errores de tipo II, mediante la inclusión de hogares no pertenecientes a la población objetivo.

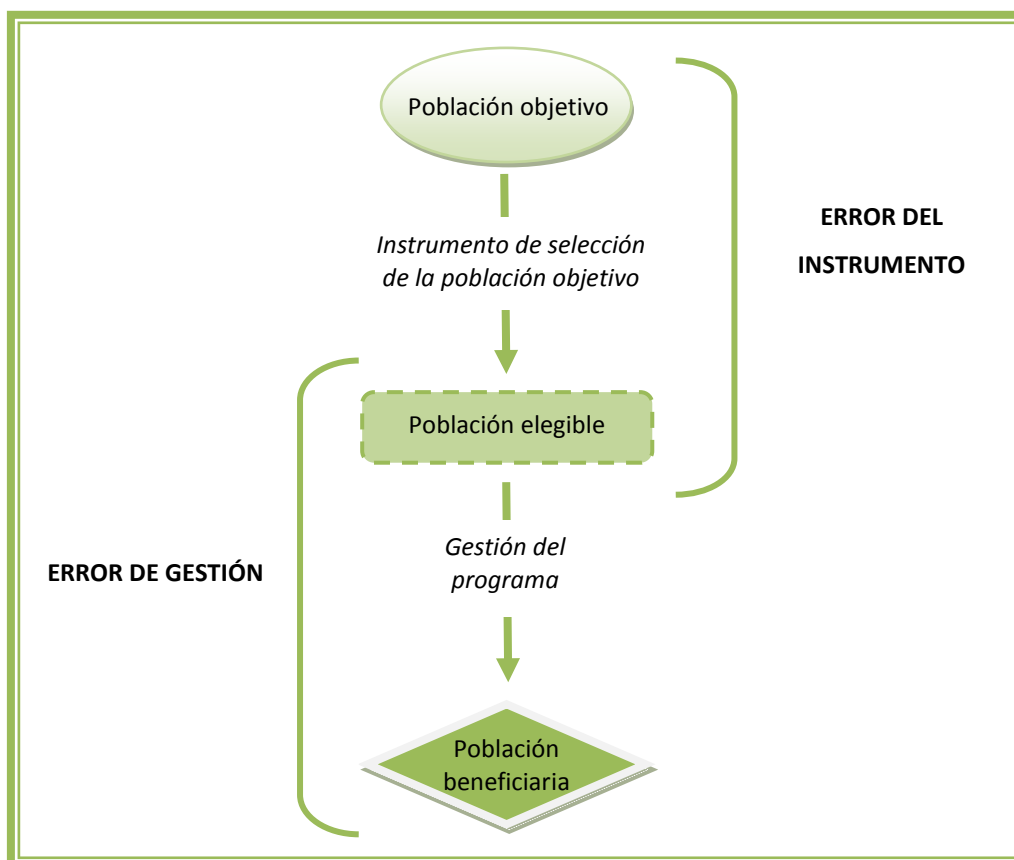
Recuadro 1: Limitaciones de la focalización

Si bien la aplicación de criterios de focalización tiene ventajas, también es necesario destacar algunas de sus limitaciones (Coady *et al.*, 2004). En primer lugar, existen costos administrativos asociados a la focalización que se vinculan con la recopilación de la información de los hogares, o la realización de mapas o encuestas para encontrar a la población objetivo. En segundo lugar, los hogares también enfrentan costos privados relacionados con la recepción de las transferencias, derivados, por ejemplo, de trámites para acreditar ser población objetivo.

Otro elemento a tener en cuenta refiere a la generación de costos por incentivos directos o indirectos que surgen cuando las personas modifican su comportamiento para pasar a ser población objetivo. Sumado a lo anterior, la focalización también podría originar la estigmatización social de los/las beneficiarios/as y generar efectos negativos en su autoestima, al identificar a las personas del programa como pobres. Por otro lado, la exclusión de una parte de la población podría generar costos políticos reduciendo la base de apoyo a los programas.

6 En el Anexo 1 se presentan en detalle las categorías conceptuales población objetivo, población elegible y población beneficiaria.

Ilustración 1: Errores asociados a la focalización



En la literatura sobre focalización de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina se encuentra que la mayoría de los programas utilizan la comprobación sustitutiva de medios de vida (mecanismo 4.3). En particular, esta preferencia se basa, por un lado, en que los mecanismos de selección basados en pruebas de ingresos no parecen ser viables en países donde los sistemas tributarios y de seguridad social no cubren una proporción importante de la población de menores recursos debido a los elevados índices de informalidad, y, por otro, en que la comprobación de medios puede darse de forma que la información recabada no sea explotada de manera sistemática y con criterios homogéneos entre hogares.

La comprobación sustitutiva de medios de vida, o *proxy means test*, puede realizarse a través de índices multidimensionales de calidad de vida o de fórmulas que predicen los ingresos a través de variables correlacionadas con éstos. Mientras la consideración de variables asociadas muy fuertemente al ingreso corriente está asociada al privilegio que se le quiere otorgar a situaciones de pobreza vinculadas al ciclo económico, su no utilización puede reflejar un intento de aproximación a situaciones de pobreza más estructurales (Cecchini y Madariaga, 2011; Pérez Ribas *et al.*, 2008).

2.2 Elaboración del ICC

El Índice de Carencias Críticas (ICC) fue elaborado en 2008 por el IECON utilizando la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) 2006, en base a lo discutido en la Comisión de Seguimiento del Plan de Equidad conformada por: MIDES, Banco de Previsión Social (BPS), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Su antecedente directo fue el instrumento de selección de la población objetivo para el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (Amarante *et al.*, 2005).

El método propuesto para diseñar el instrumento de focalización se inscribe dentro de los mecanismos de comprobación sustitutiva de medios de vida, y supone la elaboración de un modelo estadístico para estimar la probabilidad de que un hogar pertenezca a la población objetivo⁷. Debido a que la Ley de creación de las AFAM-PE define a la población objetivo del programa de una manera muy amplia -los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica- y sin una metodología clara que permita determinar en concreto los hogares que constituyen la población objetivo, fue necesario operacionalizar esta definición. A estos efectos, se consideró como población objetivo de las AFAM-PE a los hogares con menores de edad pertenecientes al primer quintil de ingresos⁸ (Amarante *et al.*, 2008).

La construcción del ICC supuso definir un conjunto de indicadores a nivel del hogar en base a variables que cumplan la triple condición de: reflejar dimensiones del bienestar de corte estructural, ser fácilmente observables y tener una alta correlación con la pertenencia al primer quintil de ingresos. De esta forma, se estima un modelo estadístico que permite predecir la probabilidad de que un hogar pertenezca al primer quintil de ingresos, en base a variables que reflejan su situación en términos de educación, vivienda, confort y composición del hogar⁹. El resultado de este cálculo es un conjunto de ponderadores que indican el peso que cada variable tiene en el índice. Este procedimiento fue realizado para Montevideo y para el Interior por separado, por lo que cada región presenta un instrumento de selección análogo, pero con ponderadores específicos al área geográfica de residencia del hogar (por más detalles ver Anexo 2)¹⁰.

⁷ La estimación es un procedimiento estadístico que permite, entre otras cosas, obtener valores para un parámetro poblacional (por ejemplo, el total de hogares del país) a través de los datos de una muestra representativa de la población. Por ejemplo, los datos de la ECH son una muestra representativa de la población de Uruguay a partir de los cuales se puede estimar el total de hogares del país. Este procedimiento tiene sustento en la inferencia estadística. Es necesario tener en cuenta que el valor estimado en general difiere del verdadero valor del parámetro (que es desconocido) por lo cual tiene aparejado un error.

⁸ Para la construcción de los quintiles se procedió de acuerdo a los siguientes pasos. En primer lugar se calculó el ingreso total del hogar, excluyendo valor locativo, alquiler, ingresos por Asignaciones Familiares e Ingreso Ciudadano. En segundo lugar, se ordenaron a las personas según el ingreso per cápita del hogar (ingreso total dividido la cantidad de personas en el hogar). En tercer lugar se dividieron a las personas en cinco grupos de igual cantidad, respetando el ordenamiento anterior. Así, cada grupo se encuentra compuesto por 1/5 (20%) del total de personas. El primer quintil de ingresos refiere al primero de estos grupos, es decir al conformado por el 20% de personas de menores ingresos.

⁹ El modelo utilizado es un *probit* de elección binaria, en donde la variable dependiente vale 1 si el hogar pertenece al primer quintil de ingreso y 0 en caso contrario. El modelo se realiza con aquellos hogares con menores de 18 años de edad pertenecientes al 50% de menores ingresos. La restricción del modelo a estos hogares responde al objetivo de mejorar la capacidad de discriminar a la población objetivo del programa entre los hogares de bajos ingresos (Amarante *et al.*, 2008).

¹⁰ Esta decisión se fundamenta en que el poder explicativo de cada especificación (Montevideo e Interior) fue superior al del modelo

Así, en base a ciertas características del hogar y sus correspondientes ponderadores, el ICC procura resumir en un único valor la situación de carencias de un hogar, arrojando un puntaje que indica su probabilidad de pertenecer al primer quintil en un valor que varía entre 0 y 1, siendo que la probabilidad aumenta cuando el valor del ICC se acerca a la unidad.

Ilustración 2: Dimensiones consideradas en el ICC



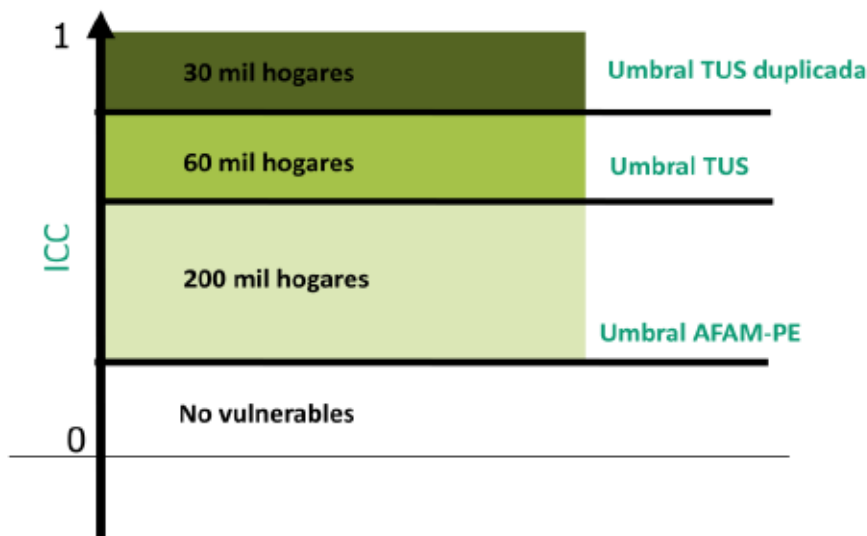
Junto con la estimación del ICC, se determina también un punto de corte (umbral) que permite distinguir entre los hogares que según la predicción del modelo pertenecen a la población elegible, y el resto. Es decir, se fija un valor del ICC a partir del cual un hogar será población elegible para el programa (ver Ilustración 3). Existe un umbral para Montevideo y otro para Interior. Es de destacar que dicho punto de corte se fija de modo de permitir la elegibilidad de la cantidad de hogares que la Ley define deben recibir el beneficio¹¹, tomando como referencia la Encuesta Continua de Hogares (ECH) que se considera representativa del total poblacional. De esta forma, tal como la Ley establecía, en 2008 se determinaron umbrales que permitieran incluir 330.000 niños, niñas y adolescentes, asemejable a la cantidad encontrada en el primer quintil de ingresos, y en 2009 se modificaron los umbrales para permitir incluir hasta 500.000, cantidad equivalente a los niños, niñas y adolescentes en hogares bajo la línea de pobreza¹².

de especificación conjunta.

¹¹ En el caso de TUS los umbrales se definen para permitir elegir la cantidad de hogares que el programa define deben percibir TUS simple y TUS doble respectivamente.

¹² Posteriormente, dado el cambio en la coyuntura económica, en particular la disminución sostenida de hogares en situación de pobreza, en 2010 se ajusta el umbral nuevamente para efectivamente lograr alcanzar los 500.000 beneficiarios/as y en 2012 se re-estima el ICC.

Ilustración 3: Umbrales del ICC



De esta forma, a partir del relevamiento de las variables contenidas en el ICC a través de visitas del MIDES en los hogares potencialmente elegibles, o de postulaciones de los propios hogares en ventanilla de BPS, es posible obtener un valor de ICC. Esto último junto con los umbrales presentados, permite definir la elegibilidad de un hogar AFAM-PE o TUS.

Sin embargo, es necesario aclarar que el ICC no es el único criterio de elegibilidad para estos programas. En el caso de AFAM-PE, además de la elegibilidad por ICC, se utilizan los registros administrativos de BPS de los ingresos de los hogares para controlar que el ingreso per cápita del hogar no supere cierto umbral, lo cual reduce la cantidad de población elegible para el programa. El fundamento de este control responde a la definición de la población objetivo del programa. Para el caso del ICC elaborado con la ENHA 2006, la comisión que instrumentó el Plan de Equidad determinó el umbral de ingresos, en base a estimaciones realizadas por del IECON sobre el máximo ingreso per cápita de los hogares del primer quintil. Por último, para poder recibir la asignación, los hogares deben cumplir con contraprestaciones en salud y educación, definidas en la Ley¹³. Por su parte, en TUS existen otros criterios de elegibilidad que buscan atender ciertas situaciones de emergencia y vulnerabilidad independientemente del ICC del hogar al que pertenecen¹⁴.

¹³ Estas son un requisito de elegibilidad para los menores de edad potencialmente beneficiarios, ya que cuando el hogar postula al programa debe certificar la asistencia educativa para los menores en edad de asistir a educación inicial, primaria, o media, así como la realización de controles de salud para los menores en edad preescolar.

¹⁴ Entre ellos se encuentran las TUS para personas trans, beneficiarios de ETAF y programas prioritarios, cupos especiales de referentes territoriales, personas en situación de calle y personas del programa de lucha antituberculosa.

Recuadro 2: Limitaciones en el uso del ICC para otros programas

La utilización del ICC como aproximación a la población vulnerable por parte de otros programas debe ser analizada cuidadosamente. Esto se debe a que para aproximarse a la población definida como vulnerable, en la construcción del índice se consideran los hogares con menores de 18 años de edad pertenecientes al primer quintil de ingresos. De aquí se desprende, que los hogares que presentan características diferentes pueden no ser evaluados correctamente por el ICC, ya que éste último logra captar a los hogares que presentan atributos similares al promedio de hogares con menores de edad del primer quintil de ingresos.

Tomemos para ejemplificar el caso del programa Asistencia a la Vejez que apunta a la población de personas entre 65 y 70 años de edad en situación de indigencia. La aplicación del ICC en este caso, y la consecuente decisión de si una persona es elegible para el programa, puede conducir a errores. Uno de ellos podría ser la sobrecaptación de población objetivo. Mientras que la población objetivo de AFAM PE representa a un 20% de la población, las personas en situación de indigencia en 2012 se estiman en 0,5% (INE, 2013). Pero aún si se ajustara el umbral de forma de seleccionar una cantidad menor de hogares, se debe tener en cuenta que los hogares vulnerables con adultos mayores presentan algunas particularidades que los separan de los hogares vulnerables donde viven niños/as y adolescentes. Debido a ello, para Asistencia a la Vejez se utiliza un instrumento de focalización específico al programa, diferente del ICC.

Por estas razones, la utilización del ICC para la selección de población objetivo en programas sociales debe analizarse con cuidado, y más aún si estos no son de transferencias monetarias. La pertinencia de la aplicación de un instrumento de focalización que se aproxima a los hogares vulnerables en términos de insuficiencia de ingresos, dependerá de los objetivos y especificidad de cada programa.

En 2012, en el marco de un convenio que además del MIDES y el IECON incorporó a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se realizó una actualización del modelo en base a la información proveniente de la ECH 2011. En la revisión no se modificó la metodología aplicada¹⁵, sin embargo al utilizar una fuente de información más reciente, los resultados de la estimación del modelo estadístico modificaron los ponderadores de las variables y se actualizaron los umbrales de corte para la selección de la población elegible¹⁶.

Dada la metodología de construcción del ICC, su utilización por parte de otros programas debe ser analizada con detenimiento, teniendo presente la consistencia entre la definición de población objetivo del programa y aquella contenida en el ICC (ver Recuadro 2). Entre otras cuestiones, la forma de sintetizar en un único indicador varias variables trae aparejado un conjunto de decisiones, principalmente en relación a la ponderación que se le otorga a cada una de las dimensiones. En este sentido, cabe resaltar que el peso con que cada variable ingresa en el ICC surge del modelo estadístico, siendo funcional a realizar mejores

¹⁵ La metodología de estimación es la misma, aunque sí se modificaron algunas de las variables utilizadas para predecir la pertenencia de un hogar al primer quintil de ingresos, ya que dada la menor cantidad de casos en la ECH 2011 en relación a la ENHA 2006 algunas variables no resultaron significativas.

¹⁶ Los ponderadores resultantes del nuevo modelo comenzaron a ser utilizados en 2013 en el caso de TUS y en 2014 en el caso de AFAM-PE.

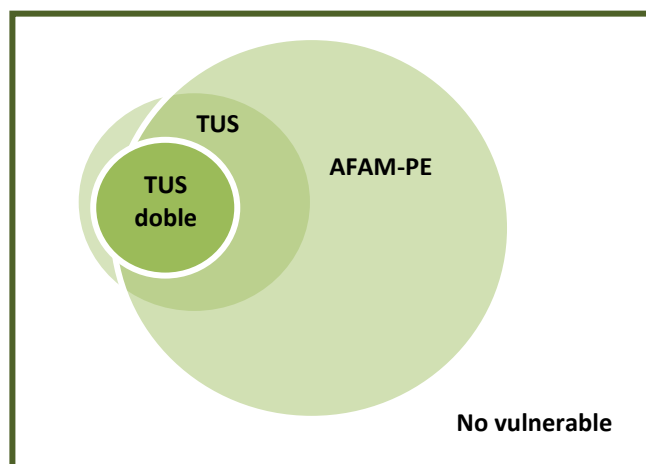
predicciones de la probabilidad de pertenecer al primer quintil de ingresos en base a las variables consideradas.

3 Caracterización socioeconómica de la población seleccionada por ICC

Dado que el ICC fue diseñado para aproximarse a situaciones de vulnerabilidad, resulta pertinente comparar la situación de los hogares elegibles según ICC con otras medidas de bienestar. Esto permitiría de alguna forma validar el instrumento de selección de las transferencias monetarias, al evaluar la robustez en la selección de los hogares vulnerables según otras mediciones.

En este capítulo se presenta una caracterización de las distintas poblaciones elegibles para programas de transferencias determinadas por el ICC, estas son: no vulnerables, AFAM-PE, TUS y TUS doble (Ilustración 4)¹⁷. Se evalúa la situación de estos hogares en relación a indicadores socioeconómicos relevantes, así como su desempeño en indicadores agregados de pobreza multidimensional. Todas las estimaciones se realizan a partir de los microdatos de la ECH 2012.

Ilustración 4: Diagrama de población elegible de los programas de transferencias



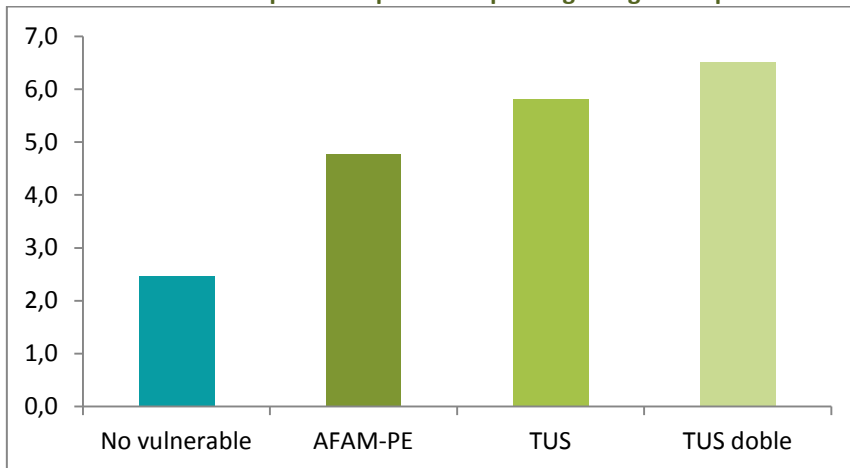
Composición del hogar

A continuación se presentan los resultados en algunas variables que reflejan la situación del hogar en su composición por grupos etarios, así como según tipo de hogar. Como se observa en los Gráfico 1 y 2, a mayor vulnerabilidad en términos de ICC los hogares presentan mayor cantidad de miembros y de menores

¹⁷ La categoría “No vulnerables” corresponde a hogares que no son población elegible de AFAM-PE. De aquí en más, cuando se hable de “TUS” se estará haciendo referencia a los 60.000 hogares elegibles para Tarjeta Uruguay Social –simples y dobles-, mientras que cuando se hable de “TUS doble” se estará haciendo referencia solamente a los 30.000 hogares elegibles para tarjetas con monto doble. A pesar de que el umbral para definir a la población elegible de TUS es mayor al umbral que determina la población elegible de AFAM-PE, la primera no es un subconjunto de la segunda, ya que en la población elegible de TUS se incluyen hogares sin menores que por definición no pertenecen ni a la población objetivo ni elegible de AFAM-PE.

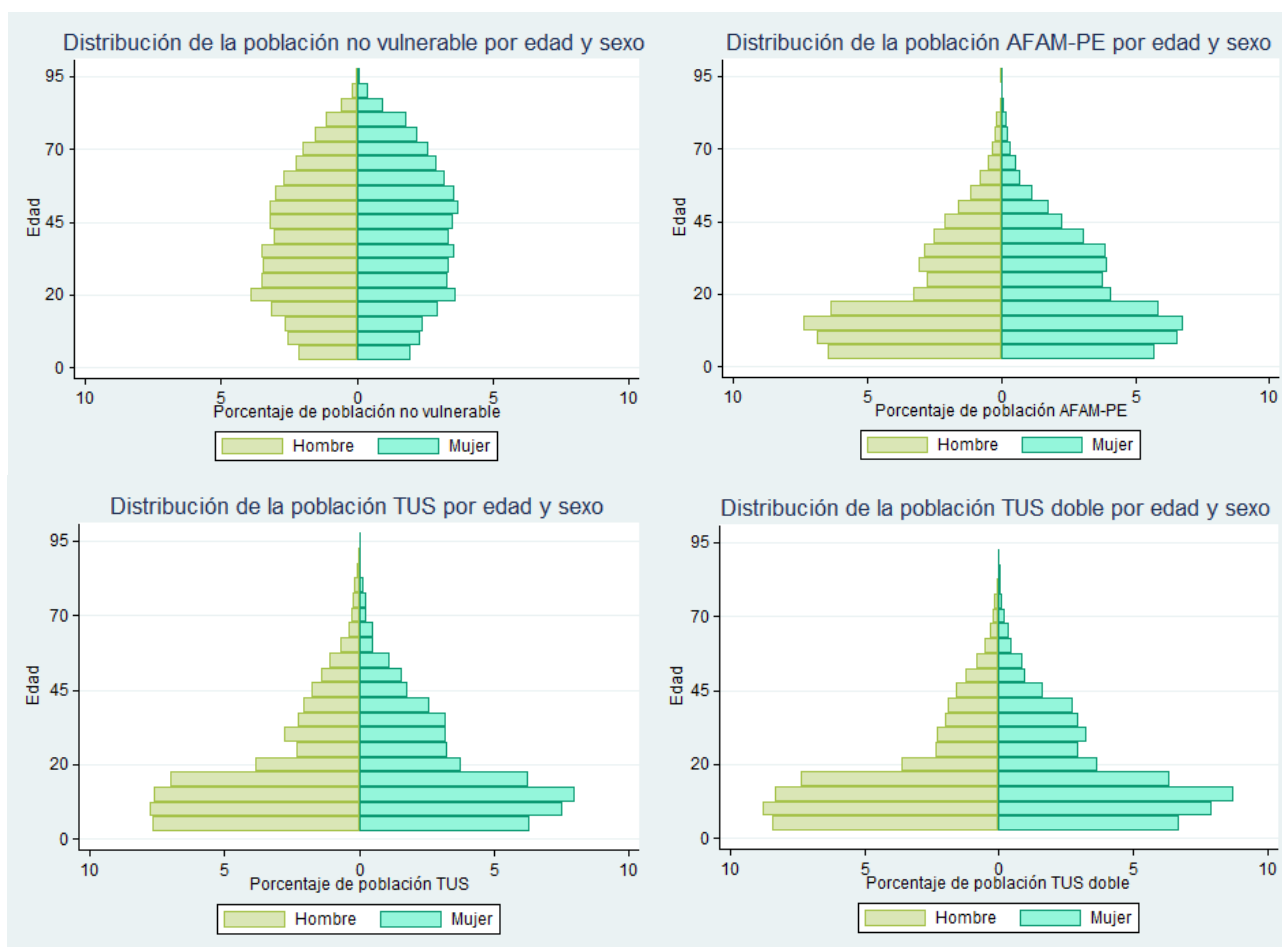
de edad, así como menor cantidad de mayores de 65 años, en relación a los hogares no vulnerables. En particular, los hogares población elegible de TUS son más numerosos y con mayor cantidad de menores que los de AFAM-PE, y entre los TUS, son aún más numerosos los TUS dobles.

Gráfico 1: Cantidad de personas promedio por hogar según subpoblaciones



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2012, INE

Gráfico 2: Pirámides de población según subpoblaciones

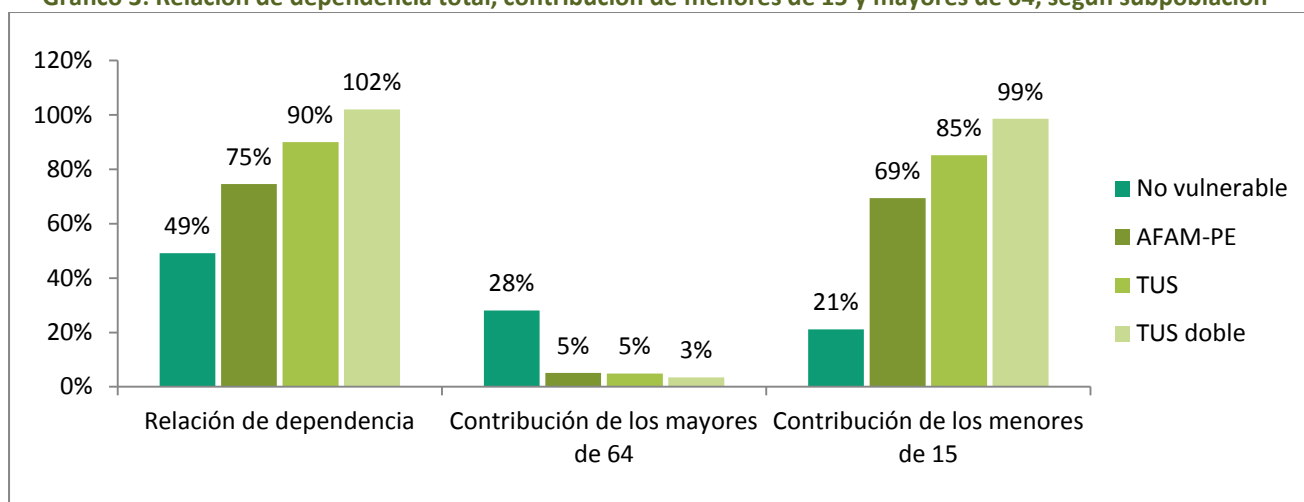


Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2012, INE

Si se analiza la relación de dependencia demográfica, medida como el cociente entre la cantidad de personas menores de 15 y mayores de 64 años, y la cantidad de personas entre 15 a 64 años, se observa que este presenta valores sustantivamente menores en la población no vulnerable en relación a los otros grupos. A su vez, entre las subpoblaciones de los programas se evidencia que la relación de dependencia crece a medida que aumenta el ICC.

Este aumento en la relación de dependencia responde básicamente a la contribución de personas menores de 15 años, la cual es notoriamente superior a la registrada en la población no vulnerable (Gráfico 3). Por su parte, la contribución de personas mayores de 64 años se mantiene estable para las poblaciones vulnerables, siendo en todos los casos inferior que para la no vulnerable. Se evidencia entonces que la población más vulnerable en términos de ICC se caracteriza por no seguir el patrón de envejecimiento uruguayo, al presentar una gran cantidad de menores.

Gráfico 3: Relación de dependencia total, contribución de menores de 15 y mayores de 64, según subpoblación



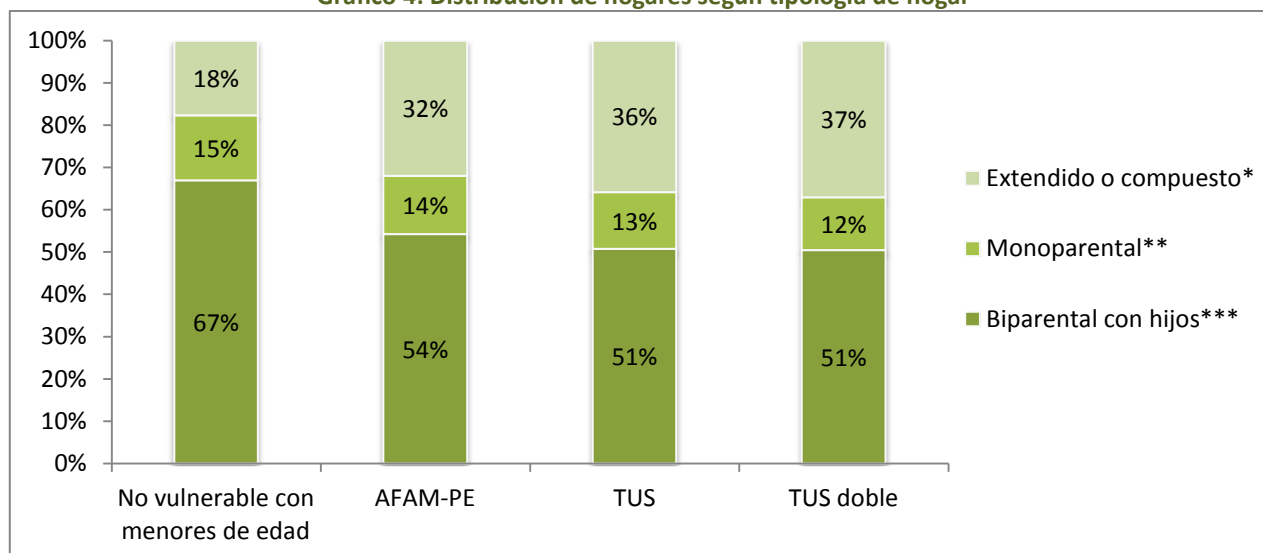
Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2012, INE

La tipología de hogar según subpoblaciones presenta claras diferencias. En primer lugar, los hogares unipersonales y biparentales sin hijos/as forman parte casi en su totalidad de los hogares no vulnerables ya que por definición, los hogares unipersonales o biparentales sin hijos en principio no pueden formar parte de la población AFAM-PE¹⁸. A pesar de que la población TUS y TUS doble no excluye a los hogares sin menores, estos representan una ínfima proporción (0,18%). En segundo lugar, para analizar de forma comparable la participación entre subpoblaciones de los hogares biparentales con hijos, monoparentales y extendidos o compuestos, se consideran únicamente los hogares vulnerables con menores de edad (Gráfico 4). De aquí se desprende que los hogares no vulnerables son mayoritariamente biparentales con hijos,

¹⁸ Podrían darse excepciones debido a que también son beneficiarios del programa los/las menores en situación de discapacidad que asisten a un centro educativo o que su discapacidad justifica la no concurrencia, y mayores de edad que no cobran pensión por discapacidad.

siendo su peso entre 13 y 16 puntos porcentuales (pp) mayor en comparación con los hogares población elegible. Esto se complementa con una participación sustantivamente menor de los hogares extendidos o compuestos en los hogares no vulnerables, siendo que en las poblaciones AFAM-PE, TUS y TUS doble su participación supera el 30%. Finalmente, la proporción de hogares monoparentales -tanto con jefatura masculina como femenina- es similar entre las subpoblaciones.

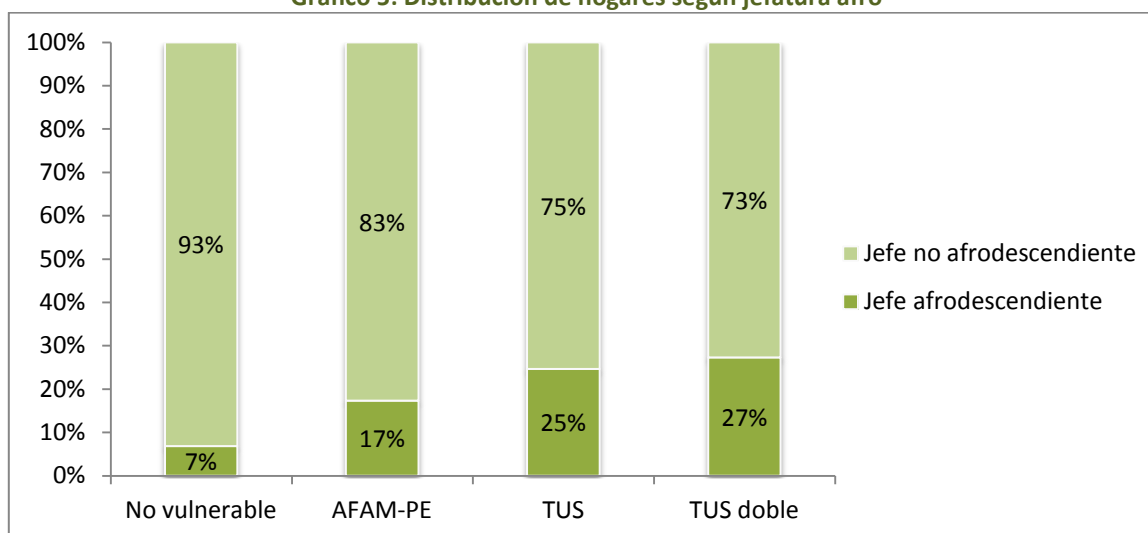
Gráfico 4: Distribución de hogares según tipología de hogar



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2012, INE. Notas: * Hogares con o sin base nuclear más otros miembros parientes o no parientes, ** Hogar conformado por el/la jefe/a y sus hijos, *** Hogares nucleares con hijos de ambos o de alguien del núcleo.

Por otra parte, del análisis de la jefatura de hogar según ascendencia surge que, a pesar de que la jefatura afrodescendiente tiene un bajo peso relativo en todas las poblaciones, esta crece de manera importante a medida que aumenta la vulnerabilidad. Es decir, en el grupo de hogares TUS doble la proporción de hogares con jefatura afro es 27% mientras que entre los hogares no vulnerables este guarismo es 20 pp menor.

Gráfico 5: Distribución de hogares según jefatura afro



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2012, INE

Educación

En relación a los logros educativos según subpoblación se encuentra que los hogares elegibles de AFAM-PE tienen, en promedio, un clima educativo 2,4 años menor que los no vulnerables, y esta diferencia asciende a 3,4 y 3,6 años para los hogares TUS y TUS doble respectivamente (Cuadro 1)¹⁹.

En lo que refiere al comportamiento de los y las jóvenes en relación al trabajo y al estudio, en primer lugar, en términos de proporción de jóvenes entre 15 y 29 que no estudian ni trabajan (ni-ni), nuevamente los hogares peor posicionados en términos de vulnerabilidad según ICC son los que presentan peores resultados en el indicador. Es necesario aclarar que esta definición tradicional de ni-ni incluye categorías muy heterogéneas, entre las que se encuentra la realidad de jóvenes que no estudian ni trabajan pero están buscando empleo, y jóvenes que no estudian ni trabajan pero realizan tareas no remuneradas en el hogar.

Por otra parte, aproximadamente un 40% de los/las jóvenes trabajan y no estudian, porcentaje que se mantiene estable para todos los grupos, independientemente de su situación de vulnerabilidad. En relación a los/las jóvenes que estudian y no trabajan se encuentra, como es esperable, una mayor proporción de jóvenes pertenecientes a hogares no vulnerables (30%) frente a los vulnerables (20%). Asimismo, los/las jóvenes que estudian y trabajan representan una mayor proporción entre los hogares no vulnerables (18%), al menos triplicando el valor observado en los hogares vulnerables (4%-5%).

¹⁹ El clima educativo se calcula como el promedio de años de educación alcanzados por las personas mayores de edad en el hogar, y, en caso de no haber mayores, se consideran los años de educación del/la jefe/a de hogar.

Cuadro 1: Valores promedio y porcentajes en indicadores de educación, según subpoblación

	Clima educativo (años promedio)	% jóvenes no estudian ni trabajan	% Trabajan y no estudian	% Estudian y no trabajan	% Estudian y trabajan
No vulnerable	9,4	11	41	30	18
AFAM-PE	7,1	28	42	24	5
TUS simple	6,2	36	40	20	4
TUS doble	6,0	38	38	20	4

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2012, INE

Recuadro 3: Desempleo juvenil y trabajo no remunerado

De modo de aportar al análisis de la categoría ni-ni, interesa estudiar particularmente el vínculo de los/las jóvenes con el mercado de trabajo remunerado y no remunerado.

En cuanto al desempleo, se observa que la tasa específica de desempleo juvenil es dos a tres veces superior a la tasa de desempleo global (6%) para las subpoblaciones analizadas. En particular, el desempleo entre jóvenes en hogares TUS doble alcanza el 20,7% mientras que entre los no vulnerables el guarismo desciende a 11,7%.

Por su parte, en cuanto al trabajo no remunerado en la órbita doméstica (TNR), se observa que del total de jóvenes un 5,9% realizan únicamente tareas del hogar. Este guarismo desciende a 2,9% entre jóvenes de hogares no vulnerables, y asciende a más del 11% entre jóvenes pertenecientes a hogares población elegible de los programas de transferencias.

	% Tasa de desempleo	% TNR
Total población	6,1	5,9
Total Jóvenes	13,3	5,9
Jóvenes en hogares no vulnerables	11,7	2,9
Jóvenes en hogares AFAM-PE	16,7	11,4
Jóvenes en hogares TUS	20,4	12,4
Jóvenes en hogares TUS doble	20,7	12,5

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2012, INE.

Vivienda

En relación a hacinamiento y materiales de construcción de la vivienda, se evidencia el mismo patrón que en la dimensión educación, donde los hogares elegibles según ICC se encuentran en peor situación, y, dentro de ellos, los hogares TUS muestran un desempeño aún peor (Cuadro 2).

Cuadro 2: Características de la vivienda, según subpoblación, en %

	% Hacinamiento	% Saneamiento precario*	% Techo precario**	% Piso precario***
No vulnerable	3	0,4	4	11
AFAM-PE	48	2	27	48
TUS simple	77	4	52	74
TUS doble	88	5	59	81

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2012, INE. Nota: * Saneamiento entubado u otro, ** Techo liviano sin cielorraso, techo de quincha o de materiales de desecho, *** Piso alisado de hormigón, sólo contrapiso sin piso, tierra sin piso ni contrapiso.

Por su parte, la tenencia de la vivienda no muestra un patrón tan claro (Cuadro 3). El porcentaje de hogares propietarios es superior en los hogares no vulnerables en comparación con el promedio de los hogares elegibles para los programas de transferencias, sin embargo dentro de estos últimos no se encuentran diferencias importantes. A su vez, el porcentaje de arrendatarios no presenta diferencias tan sustantivas entre los grupos analizados, siendo que los hogares elegibles de TUS doble presentan la menor proporción. Por último, los hogares vulnerables presentan una proporción de ocupantes muy superior a la que presentan los no vulnerables. Es preciso señalar, que la condición de tenencia de la vivienda es auto-declarada, incluyendo casos de propiedad sobre viviendas en asentamientos irregulares, así como de viviendas muy precarias.

Cuadro 3: Tenencia de la vivienda, según subpoblación, en %

	% Propietarios	% Arrendatarios	% Ocupantes
No vulnerable	62	19	19
AFAM-PE	46	19	35
TUS	45	16	39
TUS doble	48	10	41

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2012, INE

Empleo

Al considerar el desempeño de la tasa de actividad, se observa que la población AFAM-PE presenta valores similares a la población no vulnerable, mientras que la población TUS presenta valores levemente inferiores (Cuadro 4). Sin embargo, los resultados en términos de tasa de empleo y desempleo muestran mayores diferencias, con logros más desfavorables para la población vulnerable, particularmente TUS doble.

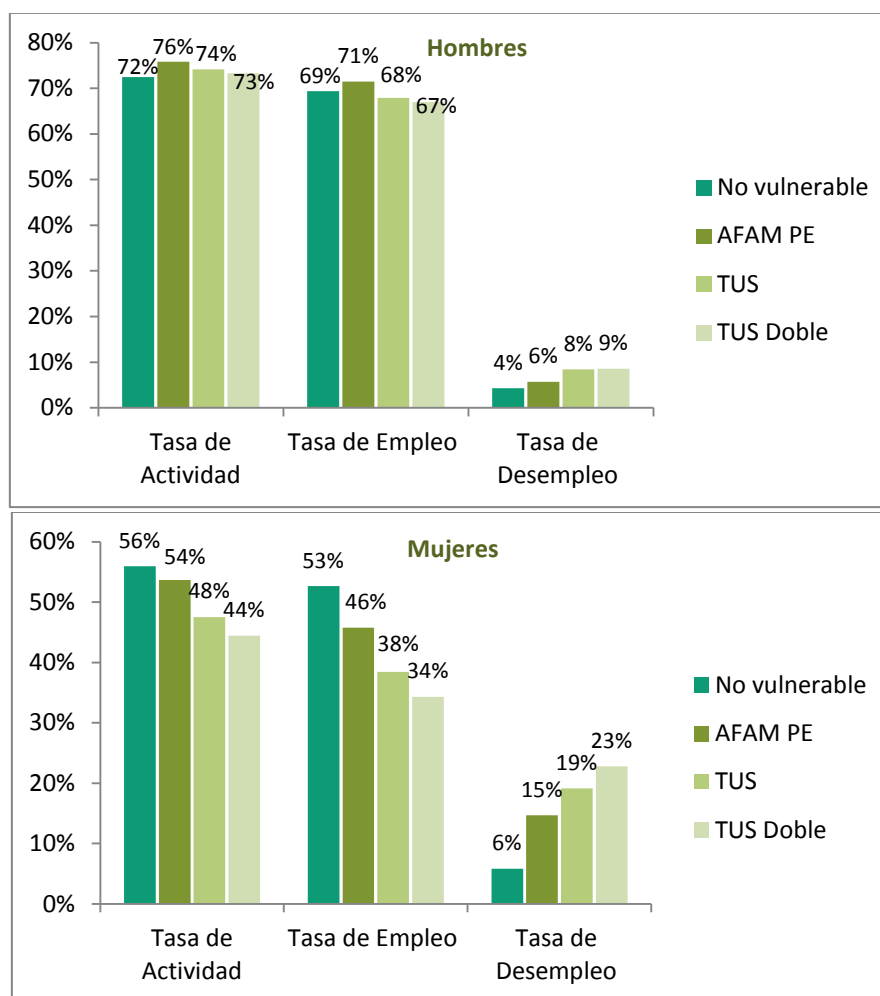
Cuadro 4: Tasa de actividad, empleo y desempleo, según subpoblación, en %

	Tasa de actividad	Tasa de empleo	Tasa de desempleo
No vulnerable	63,7	60,5	5,0
AFAM-PE	64,0	57,7	9,7
TUS	60,2	52,4	12,9
TUS doble	58,2	49,9	14,3

Fuente: DINEM-MIDES (2013a) en base ECH 2012, INE

El análisis desagregado por sexo muestra que el desempeño de los hombres en situación de vulnerabilidad sigue a grandes rasgos el patrón detallado para la población no vulnerable, con tasas de actividad levemente superiores y tasas de desempleo más desfavorables (Gráfico 6). Sin embargo, en el caso de las mujeres en situación de carencias, los indicadores de empleo muestran diferencias significativas con la población no vulnerable. En particular, las tasas de actividad y de empleo son sustantivamente menores a medida que aumenta la vulnerabilidad, mientras que la tasa de desempleo es muy superior, siendo que para el caso de TUS doble las diferencias se ubican entre los 12 y 18 pp. De esta forma, la brecha entre hombres y mujeres en términos de empleo se amplía a medida que aumenta la vulnerabilidad.

Gráfico 6: Tasa de actividad, empleo y desempleo por sexo según subpoblación, en %



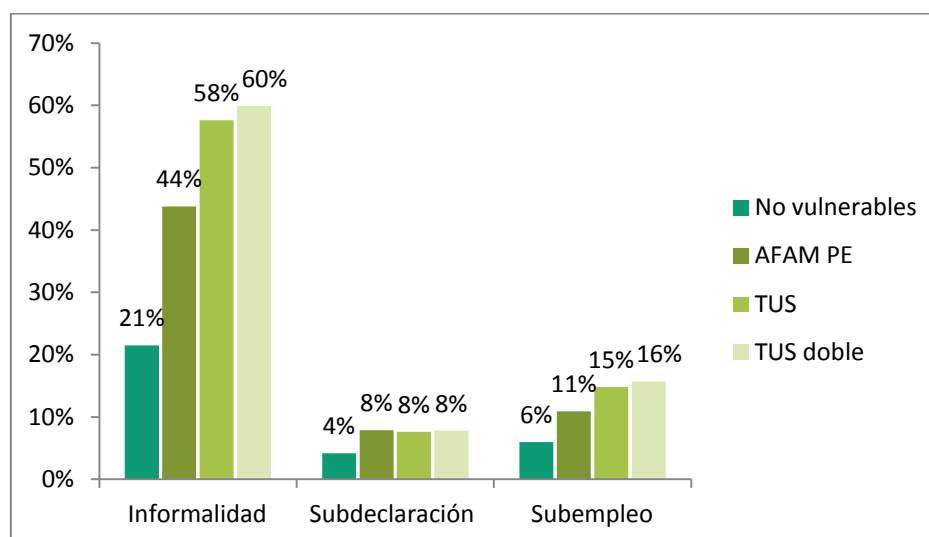
Fuente: DINEM-MIDES (2013a) en base ECH 2012, INE

Al analizar los resultados vinculados al empleo es imprescindible estudiar también dimensiones en términos de calidad del empleo, para lo cual se utilizan tres indicadores: la proporción de trabajadores no registrados, la proporción de trabajadores que no aportan por la totalidad del salario percibido (subdeclaración), y la tasa de subempleo. El registro en la seguridad social, o formalidad laboral, permite garantizar derechos importantes para el bienestar de las personas, así como ingresos futuros al momento de la jubilación. La subdeclaración, definida como la declaración en los registros laborales del BPS por un monto de salario menor al percibido realmente, si bien permite acceder a algunos de los beneficios derivados de la seguridad social, limita algunos de los derechos que pueden obtener los/las trabajadores/as así como la generación de ingresos futuros. Por último, el subempleo hace referencia al deseo de los/las trabajadores/as de trabajar una mayor cantidad de horas de las que trabaja, sin poder concretarlo.

La calidad del empleo medida a través de estos tres indicadores, muestra también diferencias importantes entre las subpoblaciones consideradas. En este sentido, la tasa de informalidad, definida como la proporción de trabajadores/as informales en el total de ocupados, se duplica al considerar la población de AFAM-PE

(44%) comparada con los no vulnerables (21%), y casi se triplica si consideramos la población TUS y TUS doble (58% y 60% respectivamente). Por otra parte, a pesar de que la subdeclaración y el subempleo muestran guarismos muy inferiores al de la informalidad, se observan nuevamente valores más elevados a medida que aumenta la vulnerabilidad de las personas.

Gráfico 7: Informalidad, subdeclaración y subempleo en el empleo principal según subpoblación, en %



Fuente: DINEM-MIDES (2013a) en base ECH 2012, INE

4 ICC y otras mediciones del bienestar

De forma de complementar el análisis de la población identificada como vulnerable por el ICC, a continuación se estudian las coincidencias y discrepancias en la selección de las distintas poblaciones -AFAM-PE, TUS y TUS doble- respecto a otros indicadores de pobreza²⁰. En el presente apartado se realiza la comparación utilizando la pobreza de ingresos (metodología INE 2006), la pobreza multidimensional con la metodología adoptada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de México y las necesidades básicas insatisfechas (metodología elaborada para el Censo 2011).

4.1 Pobreza por ingresos

En esta sección se presenta un análisis comparativo de la población elegible según ICC con el criterio de pobreza por ingresos, en base a la metodología INE 2006 (INE, 2009). En Uruguay, la metodología INE de medición oficial de pobreza e indigencia define como indigentes a aquellos hogares cuyos ingresos no les permitirían llegar a adquirir el valor de la canasta básica alimentaria (CBA), y pobres a quienes tienen

²⁰ Se recuerda que la población TUS se refiere a los 60.000 hogares elegibles para recibir la Tarjeta Uruguay Social, incluyendo a los 30.000 hogares elegibles para tarjeta simple y 30.000 para tarjeta doble.

ingresos menores al valor de la CBA sumado a una canasta básica no alimentaria (CBNA)²¹. El objetivo principal no es comparar ambos criterios con fines de justificar o priorizar uno u otro, sino continuar aportando información que caracterice a los grupos seleccionados por el mecanismo de focalización.

Como una primera aproximación hacia la caracterización de la población elegible para los programas de transferencias mediante el ICC, se presenta la intersección entre ambos criterios (Cuadro 5), donde se observa que el 71% (67.228) de los hogares pobres por ingresos son población elegible de AFAM-PE según ICC²².

Cuadro 5: Hogares según condición de pobreza y elegibilidad AFAM-PE

	No pobre	Pobre	Total
No AFAM-PE	900.613	28.106	928.719
AFAM-PE	137.372	67.228	204.600
Total	1.037.985	95.334	1.133.319

	% No pobre	% Pobre	% Total
No AFAM-PE	87	29	82
AFAM-PE	13	71	18
Total	100	100	100

	% No pobre	% Pobre	% Total
No AFAM-PE	97	3	100
AFAM-PE	67	33	100
Total	92	8	100

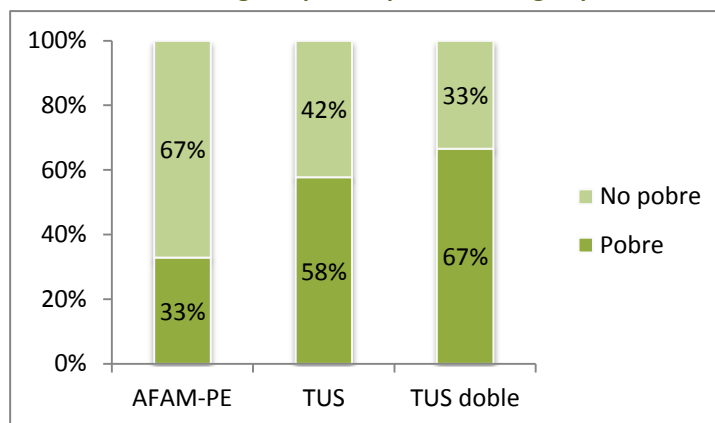
Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2012, INE

Por otra parte, si se analiza la incidencia de la pobreza entre la población elegible según ICC (Gráfico 8), se observa que de los hogares con menores que son población elegible de AFAM-PE, un 33% son pobres por ingresos mientras que 67% no lo son. En el caso de los hogares TUS, el porcentaje de hogares en situación de pobreza es mayor, 58% de los hogares presentan ingresos inferiores a la línea de pobreza (LP). Finalmente, el 67% de los hogares TUS doble son pobres por ingreso. Se evidencia entonces, que a mayor vulnerabilidad en términos de carencias críticas, mayor pobreza por ingresos. Sin embargo, los datos indican que a nivel empírico ambos conceptos no pueden usarse de forma equivalente, ya que las discordancias en la identificación de los hogares no son depreciables.

²¹ La CBA determina el valor de la Línea de Indigencia (LI) mientras que la suma de la CBA y la CBNA ajustada por escalas de equivalencia determina el valor de la Línea de Pobreza (LP).

²² Recordar que la condición de elegibilidad de población AFAM-PE exige no sólo alcanzar cierto umbral de ICC, sino también la presencia de menores de 18 años en el hogar.

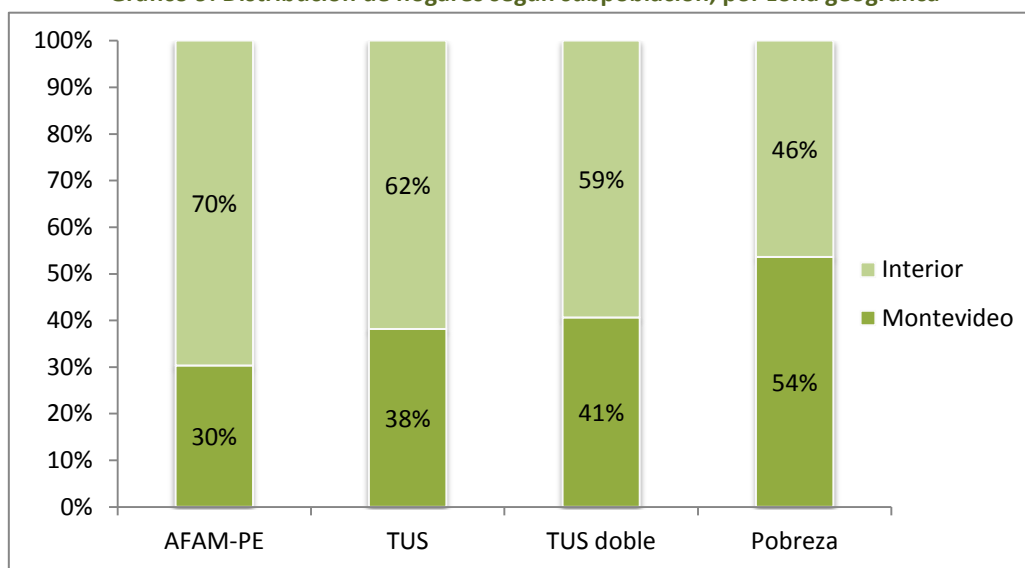
Gráfico 8: Distribución de hogares por subpoblación, según pobreza de ingresos



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2012, INE

Por otra parte, se observan diferencias importantes en la distribución espacial de los hogares población elegible según ICC y los hogares pobres por ingresos (Gráfico 9). La población bajo la LP se concentra mayoritariamente en Montevideo, mientras que la población elegible según ICC se concentra en el Interior del país. El 54% de los hogares pobres se encuentran en Montevideo, guarismo 24 pp mayor al porcentaje de población AFAM-PE en este departamento.

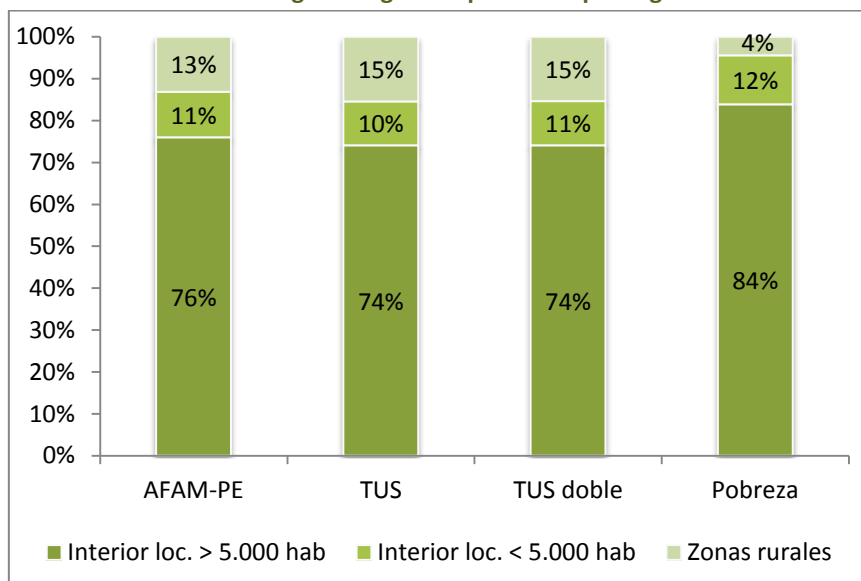
Gráfico 9: Distribución de hogares según subpoblación, por zona geográfica



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2012, INE

Si se analiza la distribución según zona geográfica del Interior del país, se observa que las poblaciones elegibles según ICC otorgan mayor peso a las zonas rurales en detrimento de las localidades con más de 5.000 habitantes, comportamiento opuesto al que presentan los hogares bajo la LP.

Gráfico 10: Distribución de hogares según subpoblación por región del Interior del país



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2012, INE

Los motivos que pueden explicar esta diferenciación geográfica refieren a la forma de construcción de ambas metodologías. La construcción de las canastas de la metodología de pobreza monetaria INE difiere según región, lo que determina que la LP sea diferente según la región de residencia del hogar: Montevideo, Interior urbano o Interior rural. De esta forma, el ordenamiento de los hogares según sus ingresos sin diferenciar entre regiones, difiere de la metodología de construcción de la pobreza monetaria, al ser los ingresos de los hogares comparados con distintas LP según región.

4.2 Pobreza según enfoque de derechos

En esta sección se utiliza el enfoque de pobreza multidimensional adoptado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de México, que fue replicado para el caso uruguayo por DINEM – MIDES (2013b). Para elaborar una medida multidimensional de privación, el CONEVAL toma en cuenta dos grandes enfoques de manera complementaria: el de bienestar y el de derechos humanos.

En primer lugar, el enfoque de bienestar se centra en las condiciones y dimensiones que limitan la libertad de las personas para desarrollarse plenamente, esto se relaciona estrechamente con el logro de un conjunto de capacidades que les permitan tener condiciones de vida aceptables (ONU, 2004). Se reconoce en este sentido la importancia de disponer de recursos económicos y dentro de éstos la centralidad del ingreso como satisfactor clave. Por otra parte, desde el enfoque de derechos humanos se entiende por carencia la existencia de una vulneración de los derechos sociales en ciertas dimensiones tales como educación, salud, seguridad social, calidad de la vivienda y acceso a servicios.

De esta manera, como conjunción de ambas aproximaciones, surge el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)²³. Se considera que una persona es multidimensionalmente pobre, si presenta la doble condición: vulnerabilidad en derechos sociales y privación en términos de recursos económicos.

Para hacer operativa la medida sobre recursos económicos, se toma como indicador al ingreso y se define como umbral de satisfacción la línea de pobreza (LP) contenida en la metodología INE 2006. De esta manera, se considera vulnerable en el plano de los recursos económicos a las personas cuyos ingresos son inferiores a la LP. Esta medición por lo tanto coincide con lo reportado por el INE como medida de pobreza oficial.

En el espacio de derechos, se toma en cuenta la privación en cuatro dimensiones y se elabora un índice de privación para cada una, que toma el valor 0 cuando no existe vulneración y valor 1 cuando no se alcanzan los mínimos establecidos en el marco normativo para la dimensión en alguno de los indicadores de la misma (Cuadro 6).

Cuadro 6: Detalle de las dimensiones y umbrales considerados para los índices de privación.

Dimensión	Indicadores	Umbral	
Vivienda y servicios dentro de la vivienda	Se considera que una persona tiene privación, si su vivienda presenta al menos una de las siguientes condiciones:		
	Habitaciones	La razón de la cantidad de personas en el hogar sobre la cantidad de habitaciones destinadas a dormir es mayor a 2.	
	Baños	La vivienda no tiene baño.	
	Ambientes adecuados	La diferencia entre la cantidad de habitaciones residenciales y las habitaciones para dormir es 0, con excepción de los hogares unipersonales.	
	Techos	La vivienda tiene techo liviano sin cielorraso, o de material de desecho y/o quincha (con excepción de los hogares del quinto quintil de ingresos).	
	Paredes	La vivienda tiene paredes de material liviano sin revestimiento, material de desecho o de adobe (con excepción de los hogares del quinto quintil de ingresos).	
	Pisos	La vivienda tiene contrapiso sin piso o tierra sin piso ni contrapiso.	
	Agua	No hay llegada del agua por cañería dentro de la vivienda.	
	Origen del agua	Viviendas de localidades urbanas: el origen del agua no es de la red general. Viviendas de la ruralidad dispersa: el origen del agua no es de la red general ni de un pozo surgente protegido.	
	Desagüe	No tiene baño o, teniéndolo, no cuenta ni con saneamiento ni con fosa séptica.	
Educación	Se considera que una	Asistencia a centros	Tiene entre 4 y 17 años de edad, no asiste a un centro
		Electricidad	Viviendas de localidades urbanas: sin energía eléctrica. Viviendas de la ruralidad dispersa: sin energía eléctrica ni cargador de batería.

²³ Los detalles metodológicos pueden consultarse en DINEM-MIDES (2013b).

	persona presenta vulneración en el derecho a la educación si:	educativos y máximo nivel educativo alcanzado	educativo y no finalizó la enseñanza media superior. Tiene entre 18 y 50 años de edad, no completó ciclo básico y no asiste a un centro educativo. Es mayor de 50 años de edad, no completó la enseñanza primaria y no asiste a un centro educativo.
Seguridad social	Se considera que una persona tiene cobertura de la seguridad social si se encuentra en alguna de las siguientes categorías:	Registro en la seguridad social	Trabajador que aporta a una caja de jubilaciones.
		Recibir jubilaciones o pensiones	Persona inactiva ²⁴ que recibe jubilaciones o pensiones.
		Cobro de AFAM	Persona menor de 18 años de edad que es beneficiaria de AFAM.
		Cobertura de FONASA	Persona inactiva que se encuentra cubierta por FONASA por otro miembro del hogar.
Salud	Se considera que una persona presenta vulneración en el derecho a la salud si:	Derecho de salud vigente declarado ²⁵	Declara no tener derechos de salud vigente.

Fuente: DINEM – MIDES (2013b)

El Índice de Privación Social (IPS) se define como la sumatoria de los índices de privación de las distintas dimensiones y toma valores de 0 a 4 de acuerdo con el número de dimensiones en las cuales la persona presenta privación²⁶. Combinando este índice con la pobreza por ingresos surge una tipología con 4 categorías:

Cuadro 7: Tipología de pobreza multidimensional CONEVAL		
	Pobre por ingreso	No pobre por ingreso
IPS>0	Pobres multidimensionales	Vulnerables según derechos sociales
IPS=0	Vulnerables según ingresos	No pobres

Fuente: DINEM – MIDES (2013b)

Al igual que en el caso de la pobreza por ingresos, a continuación se analiza la correspondencia entre el criterio de selección mediante el ICC y el criterio de pobreza multidimensional a partir de la metodología CONEVAL.

Los resultados parecen indicar una asociación al considerar el ordenamiento que surge del ICC con la tipología de pobreza multidimensional²⁷. En este sentido, el porcentaje de personas que son pobres multidimensionales dentro del grupo no vulnerable de acuerdo con el ICC es del 2%, para la población AFAM-PE alcanza un 32%, para TUS 57% y para TUS doble 65%. Al considerar a las personas que tienen al

²⁴La categoría de personas inactivas comprende a quienes realizan quehaceres del hogar, estudiantes, rentistas, pensionistas, jubilados, entre otros.

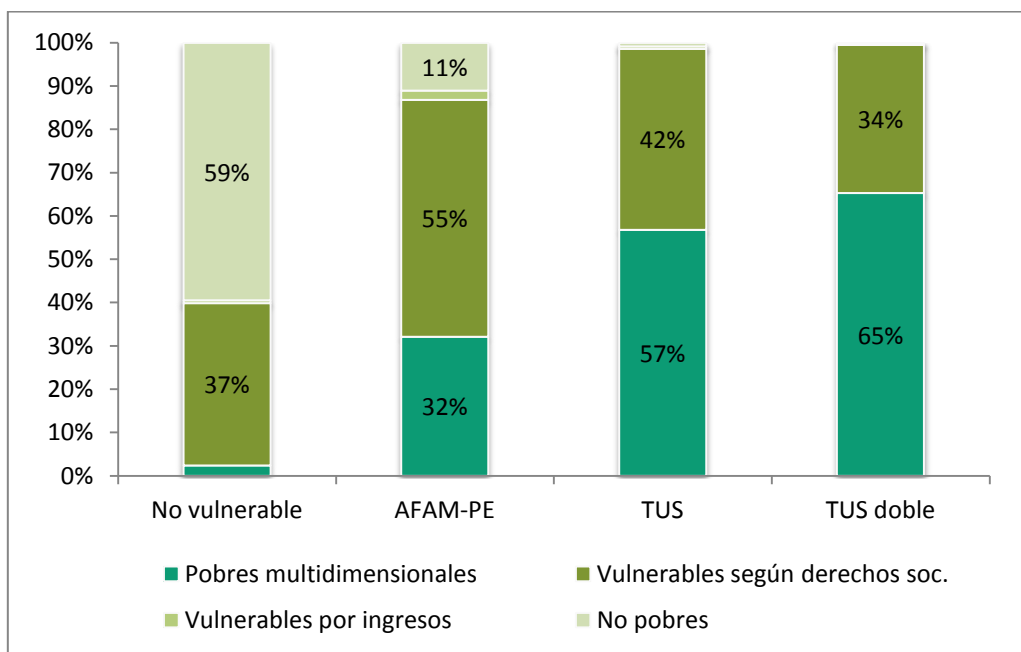
²⁵Si bien con la puesta en marcha de la reciente Reforma de la Salud todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho de atención en salud, en algunos casos estos derechos no son conocidos y, por ende, no son declarados.

²⁶Al ser éste un indicador de bienestar que refiere a la persona, para realizar la agregación a nivel de hogares se toma el siguiente criterio: si al menos un integrante del hogar es vulnerable, el hogar en su conjunto también lo es.

²⁷Cabe aclarar que, a diferencia del ICC, el IPM elaborado no permite realizar un ordenamiento de los hogares sino simplemente clasificarlos en los 4 grupos antedichos.

menos un derecho vulnerado (suma de las categorías vulnerable por derechos sociales y pobre multidimensional), vemos que de los no vulnerables por ICC, un 39% presentan carencias en al menos una dimensión de las 4 consideradas, de la población AFAM-PE éstos representan un 87% y de TUS doble 99% (Gráfico 11).

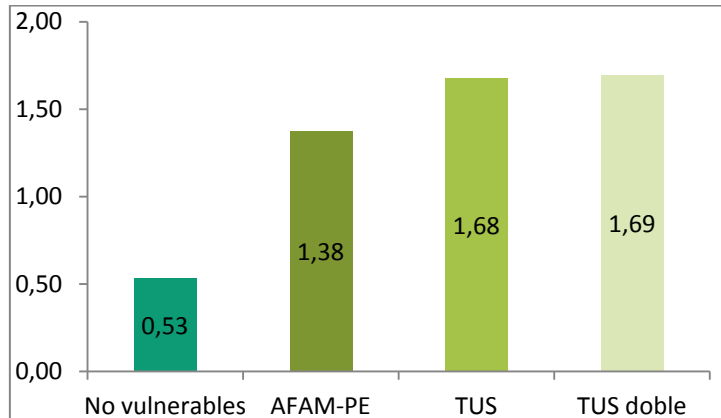
Gráfico 11: Distribución de personas según tipología de pobreza multidimensional, por subpoblación



Fuente: Elaboración propia en base ECH 2012, INE

Asimismo, se observa que el promedio de privaciones es significativamente distinto para la población no vulnerable, la población de AFAM-PE y la de TUS, siendo de 0,5, 1,4 y 1,7 respectivamente (Gráfico 12). Por lo tanto, la población vulnerable de acuerdo a los valores del ICC presenta, en promedio, un mayor número de privaciones en términos de derechos sociales.

Gráfico 12: Valores promedio del IPS según subpoblación



Fuente: Elaboración propia en base ECH 2012, INE

Por último, se analiza el tipo de privaciones en derechos sociales para los cuatro grupos analizados (Cuadro 8). Se observa que en todas las dimensiones las privaciones son mayores para las poblaciones elegibles de los programas de transferencias, siendo notoria la diferencia en la dimensión vivienda y servicios, donde el porcentaje que presenta privación es 15% para los no vulnerables por ICC, 5 veces mayor para la población AFAM-PE (76%) y 6 veces superior para TUS y TUS doble, superando en estos casos el 96%. La segunda dimensión en presentar mayor distancia entre las poblaciones es educación, con un 17% con privación entre la población no vulnerable, estimación que se duplica para la población AFAM-PE (34%), y aumenta aún más para TUS y TUS doble (40%). Estos resultados son de alguna manera esperables, al ser las dimensiones vivienda y educación consideradas en el cálculo del ICC.

Por su parte, la privación en seguridad social presenta una distancia menor entre los grupos, siendo que la privación es de 18% en la población no vulnerable, 25% para la población AFAM-PE y 27-28% para TUS simple y doble. Probablemente uno de los factores explicativos en este sentido sea la buena focalización de las AFAM-PE en la población vulnerable, ya que como fue mencionado, se considera que los beneficiarios de las Asignaciones Familiares tienen cobertura en la seguridad social.

Finalmente, en la dimensión salud no se encuentran diferencias notorias entre subpoblaciones. Cabe notar que este indicador debería ser tratado como preliminar, ya que debido a limitaciones en la fuente de información utilizada, se dejan por fuera del análisis aspectos importantes del derecho a la salud. En particular, no evalúa los factores determinantes de la salud, no considera la calidad de los servicios de salud así como tampoco el acceso efectivo a la misma.

Cuadro 8: Privación por dimensión según subpoblación, en %

	% No vulnerables	% AFAM-PE	% TUS	% TUS doble
Salud	2,4	2,7	3,3	3,3
Educación	17,2	33,7	39,9	39,7
Seguridad Social	18,4	25,0	27,9	27,4
Vivienda y servicios	15,5	76,1	96,7	99,2

Fuente: Elaboración propia en base ECH 2012 INE

4.3 Necesidades Básicas Insatisfechas

Otro de los abordajes utilizados para analizar el bienestar de los hogares elegibles para los programas de transferencias refiere al de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Esta metodología tiene larga trayectoria, fundamentalmente en los países latinoamericanos, y permite aproximarse a la situación de los hogares en dimensiones consideradas relevantes. De esta forma, las NBI forman parte de los métodos directos para la medición de pobreza, al buscar identificar aquellos hogares que logran acceder a bienes y servicios considerados como necesarios para el ejercicio de derechos (De los Campos, 2005, y Fernández, 2012, en Calvo, J.J. (Coord.) *et al.*, 2013). Es de destacar que la definición de los bienes y servicios asociados a las dimensiones a analizar, así como los umbrales que determinan la posesión o no de la NBI, tienen un carácter normativo, es decir que se definen según una noción de necesidades básicas que se deben satisfacer (Boltvinik, 2003)

En este caso, la metodología utilizada responde a un proceso de discusión que se llevó a cabo en 2012 entre diferentes instituciones (INE, MIDES, UNFPA²⁸, CSP-OPP²⁹ y UdelaR), de forma de llegar a dimensiones e indicadores consensuados para aplicar a los datos del Censo 2011 en particular, aunque la metodología pueden ser utilizada con otras fuentes de información. En el Cuadro 9 se muestran las dimensiones, indicadores y umbrales utilizados para la construcción de las NBI.

Cuadro 9: Dimensiones, indicadores y umbrales considerados para las NBI

Dimensión	Indicadores	Umbrales
Vivienda decorosa	Materiales de construcción	El hogar habita una vivienda con techos o paredes construidas predominantemente con materiales de desecho, o piso de tierra sin piso ni contrapiso.
	Espacio habitable	Más de dos miembros del hogar por habitación (excluyendo baño y cocina).
	Espacio apropiado para cocinar	El hogar habita una vivienda que no cuenta con un espacio para cocinar con canilla y pileta.

²⁸United Nations Fund for Population Activities.

²⁹Comisión Sectorial de Población, Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

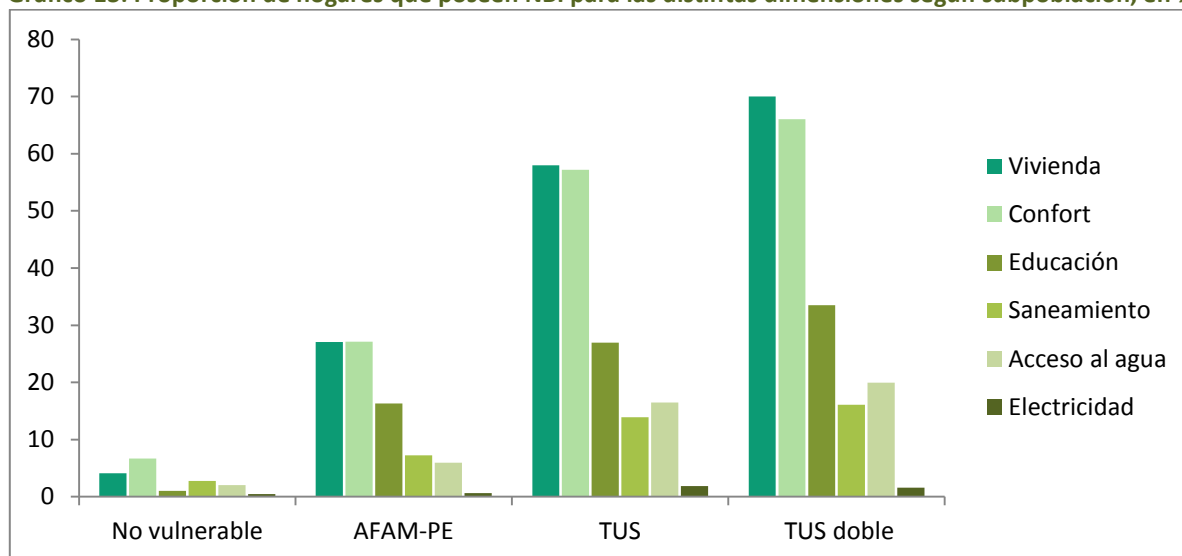
Abastecimiento de agua potable	Origen y llegada de agua a la vivienda	El agua no llega por cañería dentro de la vivienda que habita el hogar, o su origen no es red general o pozo surgente protegido.
Servicio higiénico	Acceso y calidad del servicio higiénico	El hogar no accede a baño de uso exclusivo o la evacuación del servicio sanitario no es a través de la red general, fosa séptica o pozo negro.
Energía eléctrica	Acceso a energía eléctrica	El hogar no cuenta con energía eléctrica en la vivienda que habita.
Artefactos básicos de confort	Calefacción	El hogar no cuenta con ningún medio para calefaccionar la vivienda que habita.
	Conservación de alimentos	El hogar no cuenta con heladera o freezer.
	Calentador de agua para el baño	El hogar no posee calefón, termofón caldereta o calentador instantáneo.
Educación	Asistencia a enseñanza formal de niños y adolescentes	Al menos un integrante del hogar con edad comprendida entre los 4 y 17 años no se encuentra asistiendo a un centro educativo formal, no habiendo finalizado enseñanza secundaria.

Fuente: Calvo, J.J. (Coord.) *et al.*, 2013.

Los resultados muestran que en términos generales la cantidad de hogares que posee NBI para las distintas dimensiones aumenta a medida que la población es más vulnerable (Gráfico 13). La dimensión en la que los hogares presentan mayores carencias es la de vivienda, seguida por la privación en confort y más alejada la dimensión educación. Por otra parte, la dimensión electricidad es la que tiene menor incidencia, siendo próxima a 0 para todas las poblaciones.

Al analizar las diferencias entre poblaciones elegibles para programas de transferencias, se observa que la brecha más importante es en la privación en vivienda, siendo la privación para TUS doble 12 pp mayor que para TUS, y 42,9 pp superior a la de AFAM-PE. Brechas similares se observan para la dimensión confort (8,8 pp y 38,9 pp respectivamente), mientras que para el resto las diferencias son menos acentuadas.

Gráfico 13: Proporción de hogares que poseen NBI para las distintas dimensiones según subpoblación, en %



Fuente: Elaboración propia en base ECH 2012, INE

Al considerar la cantidad de NBI que presentan los hogares, se vuelve a observar que a mayor vulnerabilidad por ICC peor es la situación de los hogares, al presentar una mayor cantidad de NBI. Para el caso de AFAM-PE, más de la mitad de los hogares no tienen NBI, mientras que sólo el 9,5% tiene 3 o más necesidades insatisfechas. Por su parte, dentro de la población de TUS apenas un 16% no padece de necesidades básicas insatisfechas, siendo que un 25,9% presenta tres o más NBI. Para el caso de la población TUS doble, la mayoría de hogares tiene 3 o más NBI (35,3%), seguido de los que tienen 2 y luego 1, siendo que únicamente el 9,5% de los hogares no posee necesidades insatisfechas.

Cuadro 10: Distribución de hogares según subpoblación, por cantidad de NBI, en %.

Cantidad de NBI	% No vulnerable	% AFAM-PE	% TUS	% TUS doble
Sin NBI	89,5	51,1	16,8	9,5
Con 1 NBI	7,1	27,0	29,6	24,2
Con 2 NBI	1,2	12,4	27,7	31,0
Con 3 o más NBI	2,2	9,5	25,9	35,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base ECH 2012, INE

Por último, se presenta el enfoque bidimensional que combina la pobreza monetaria con las NBI (Katzman, 1989), conformando 4 categorías de hogares. Los hogares con carencias inerciales son aquellos con una o más NBI pero que se encuentran por encima de la línea de pobreza, pudiendo asociarse a hogares que sufrieron una situación de pobreza de ingresos en un período anterior que se prolongó por tiempo suficiente como para asentar un estilo de vida marcado por dichas carencias. Por otro lado, los hogares en situación de pobreza crónica son aquellos que se ubican por debajo de la línea de pobreza y además presentan una o más NBI, pudiendo encontrarse en una situación que propicia la perpetuación de la pobreza. Los hogares en

situación de pobreza reciente comprenden a aquellos cuyos ingresos se encuentran por debajo de la línea de pobreza pero no presentan NBI, pudiendo presentar un proceso de movilidad descendente pero donde la falta de ingresos no se traduce aún en un deterioro de las necesidades básicas. Por último, los hogares en situación de integración social son aquellos que tienen ingresos que superan la línea de pobreza y además tienen cubiertas todas las necesidades básicas, destacándose que esta categoría define condiciones necesarias aunque no suficientes para una efectiva integración del hogar y sus miembros.

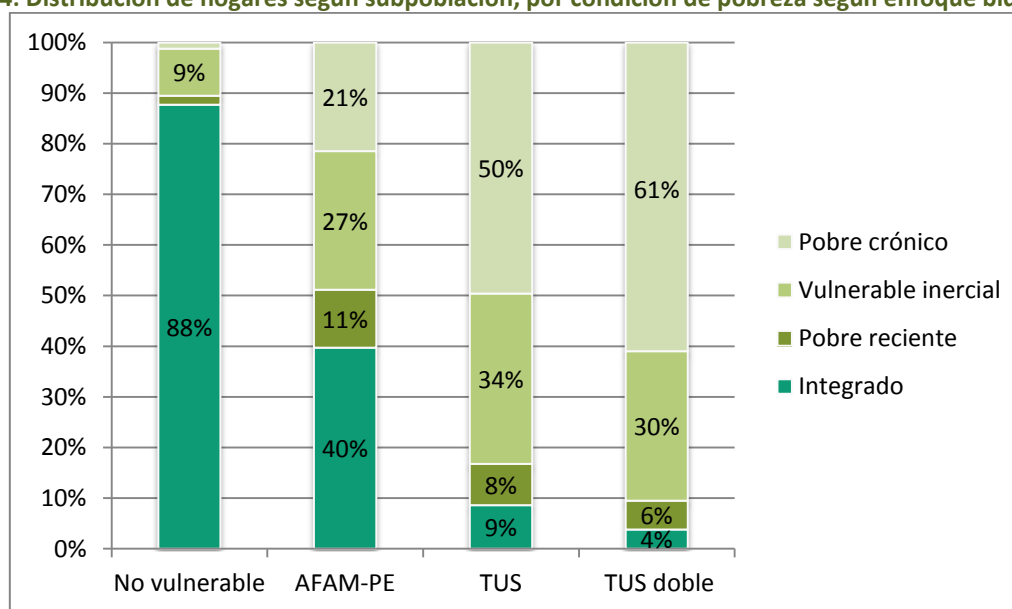
Cuadro 11: Tipología de pobreza por NBI y pobreza monetaria

	Pobres por ingresos	No pobres por ingresos
Alguna NBI	Hogares pobres crónicos	Hogares con carencias inerciales
Ninguna NBI	Hogares pobres recientes	Hogares integrados

Fuente: Katzman, R., 1989.

Como era de esperar, la proporción de hogares pertenecientes al grupo de hogares no pobres disminuye conforme aumenta la vulnerabilidad, mientras que para la población AFAM-PE representan el 39%, en el caso de TUS doble son apenas el 4%. Para esta última población, priman los hogares pobres crónicos alcanzando el 60% del conjunto. Para el caso de la población de TUS, también predominan los hogares en situación de pobreza crónica aunque en una magnitud menor (49%), seguidos de los hogares con carencias inerciales (32%).

Gráfico 14: Distribución de hogares según subpoblación, por condición de pobreza según enfoque bidimensional



Fuente: Elaboración propia en base ECH 2012, INE

Considerando este enfoque, los resultados refuerzan la evidencia acerca de que la situación de los hogares aumenta conforme se incrementa el valor del ICC. En particular, la proporción de hogares en situación de pobreza crónica es considerablemente mayor entre los hogares elegibles para TUS doble.

A modo de síntesis, como generalidad se encuentra una fuerte asociación entre la población vulnerable según ICC con otras metodologías de evaluación del bienestar, tales como pobreza monetaria, pobreza según enfoque de derechos y NBI. De este modo, el ICC logra seleccionar a hogares que se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeconómica según otras medidas multidimensionales del bienestar.

5 Reflexiones finales

El Índice de Carencias Críticas (ICC), instrumento de selección de la población elegible de las AFAM-PE, se inscribe dentro de los mecanismos de focalización de comprobación sustitutiva de medios de vida. Dicho índice contiene implícita la operacionalización del concepto de vulnerabilidad socioeconómica definido por la Ley 18.227 como población objetivo del programa. Según esta última, el concepto de vulnerabilidad puede ser aproximado a través de varias dimensiones, entre ellas: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria. Estas dimensiones son consideradas en la elección de las variables que componen el modelo estadístico del cual resulta el ICC. El peso de cada variable se deriva de los ponderadores resultantes de la estimación del modelo para Montevideo y para el Interior del país respectivamente.

De esta forma, en base a ciertas características del hogar se construye el ICC, puntaje que varía entre 0 y 1 para indicar la probabilidad de que el hogar pertenezca al primer quintil de ingresos. Utilizando este indicador, se definieron los siguientes grupos de interés para el análisis: no vulnerables, hogares elegibles de AFAM-PE, hogares elegibles de TUS simple y por último de TUS doble.

Los resultados obtenidos al comparar la población vulnerable según ICC con otras metodologías para la evaluación del bienestar, indican que existe asociación entre las mismas. El análisis se realizó a partir de dos medidas multidimensionales aplicadas a Uruguay, pobreza con enfoque de derechos (metodología en base a CONEVAL) y necesidades básicas insatisfechas (metodología elaborada para el Censo 2011), así como con la metodología de pobreza monetaria elaborada por el INE en 2006, metodología oficial en nuestro país. El ICC logra seleccionar para los programas de transferencias monetarias (AFAM-PE y TUS) a hogares que se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeconómica según otros indicadores de bienestar. El hecho de combinar ingresos del hogar con otras variables socioeconómicas, ha permitido que el ICC se aproxime en gran medida a la población vulnerable identificada por las medidas multidimensionales analizadas, aunque esta asociación no es perfecta.

Si bien en términos generales la intersección entre el ICC y otros indicadores de bienestar es de gran magnitud, esto no implica que la focalización de hogares a partir del ordenamiento según ICC coincida con la

focalización derivada de otras metodologías, pudiendo seleccionar hogares no vulnerables según otros indicadores, así como dejar por fuera de la selección hogares que sí lo son.

Todo indicador de vulnerabilidad y/o bienestar de los hogares que sistematiza información de diferentes dimensiones, implica explícita o implícitamente, valoraciones normativas acerca de las dimensiones consideradas, su agregación y ponderación en el indicador síntesis. Al ser el ICC una medida de probabilidad y no un indicador de pobreza, el peso con que cada variable ingresa en el ICC no surge de un proceso de discusión normativo en relación a cuáles son las dimensiones que deberían tener mayor peso en la determinación del nivel de carencias de un hogar, sino que está dado por la ponderación que surge del modelo estadístico.

Así, un hogar con mayores privaciones según cierta definición de pobreza podría presentar un ICC más bajo que otro hogar con menor nivel de privaciones, lo cual dependería de las dimensiones consideradas en el indicador de pobreza así como de la valoración otorgada a cada dimensión. Estas diferencias pueden ocurrir aún en presencia de una gran asociación entre el ICC y el indicador de pobreza utilizado. En ese caso, las conclusiones respecto a la discordancia estarán asociadas a la valoración que se realice sobre cuál sería el mejor indicador de bienestar multidimensional para focalizar los programas de transferencia monetaria.

A modo de cierre, a pesar de la facilidad asociada a utilizar un índice tal como el ICC para discriminar población elegible, los programas sociales que pretenden integrarlo dentro de su mecanismo de focalización deberían preguntarse cómo se relaciona este con los problemas socioeconómicos que pretenden abordar, y cuál sería la población elegible que se derivaría de utilizar el mismo como instrumento de focalización, teniendo siempre presente qué es efectivamente el ICC.

6 Bibliografía

- Amarante V., Arim, R., Vigorito, A. (2005). *Metodología para la selección de participantes en el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social*. Convenio Universidad de la República -Ministerio de Desarrollo Social.
- Amarante, V., de Melo, G., Vigorito, A. (2008). *Metodología para la selección de los beneficiarios del nuevo sistema de Asignaciones Familiares*. Informe final, Convenio UdelaR-MIDES.
- Baraibar, Ximena (2003). *Las paradojas de la focalización*. En Revista Ser Social núm. 12. Brasilia: Universidad de Brasilia.
- Boltvinik, J. (2003). *Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados*. Comercio Exterior, 53(5), 453-465.
- Calvo, J.J. (Coord.) (2013), Borrás, V., Cabella, W., Carrasco, P., De Los Campos, H., Koolhaas, M., Macadar, D., Nathan, M., Núñez, S. Pardo, I., Tenenbaum, M., Varela, C. (2013). *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011*. Programa de Población Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.
- Cecchini, S., Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Cuadernos de la CEPAL, #95. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Coady, D., Grosh, M., Hoddinott, J. (2004). *La focalización de las transferencias en los países en desarrollo: Revisión de lecciones y experiencias*. Banco Mundial.
- Cohen, E. y Martínez, R. (2004). *Manual: Formulación, Evaluación, y Monitoreo de Proyectos Sociales*. CEPAL, Santiago de Chile.
- DINEM-MIDES (2013a). *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de programas 2011-2012*.
- DINEM-MIDES (2013b) Borrás, V., Capel, C., Colombo, K., González, F., Messina, P., Tenenbaum, M., y Zacheo, L. *Avances para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay desde un enfoque de derechos*. En: Multidimensionalidad de la pobreza. Propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe. CLACSO.
- INE (2009) *Líneas de pobreza e indigencia 2006 Uruguay. Metodología y resultados*.
- INE (2013). *Estimación de la pobreza por el método del ingreso, año 2012*.
- Katzman (1989). *La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo*. CEPAL
- Mkandawire, T. (2005). *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)
- ONU (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004.

Pérez Ribas, R., Issamu Hirata, G., Veras Soares, F. (2008). *Debating Targeting Methods for Cash Transfers: A Multidimensional Index vs. an Income Proxy for Paraguay's Tekoporã Programme*.

Sarmiento, Alfredo y Arteaga, Leticia (1998). *Focalizar o universalizar: Un Falso Dilema*. Cuadernos de Economía, vol. XVII, núm. 29: pp. 197-210. Bogotá.

Uruguay (2008) Ley Nº 18.227, Asignaciones Familiares. Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18227&Anchor=>

7 Anexo

7.1 Definiciones operativas respecto al conjunto de hogares en la focalización de programas sociales

En el marco de la realización de este documento se desarrollaron un conjunto de conceptos concernientes a cómo queda clasificada la población en la cual opera un programa social, según las distintas etapas que se suceden desde el diseño del programa hasta el otorgamiento concreto del beneficio social del mismo a la población participante. Para el caso de AFAM – PE, se entendió necesario definir en distintos niveles la población con la cual opera un programa social: población objetivo, población elegible y población beneficiaria. Sin embargo, en diálogo y acuerdo con la asesoría técnica de la Dirección Nacional de Desarrollo Social (DINADES) del MIDES, se entiende que estas categorías son aplicables a cualquier programa social, más allá de que en algún caso pueda suceder que algunos de los niveles queden superpuestos y en términos empíricos refieren a los mismos hogares.

7.1.1 Población Objetivo

Según el manual de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para la formulación, evaluación, y monitoreo de proyectos sociales, la población objetivo de un programa social es un “subconjunto de la población total (población de referencia) a la que están destinados los productos del proyecto” (Cohen y Martínez, 2004: pág. 8). En ese sentido, la población objetivo refiere a la población que se entiende afectada por la problemática social que se quiere superar con el programa. Implica por un lado una visión teórica sobre las características que determina que un hogar o persona esté afectada por el problema (por ejemplo: vulnerabilidad social, pobreza, desvinculación educativa), así como los indicadores que operacionalizan esas características (por ejemplo: jóvenes entre 14 y 19 años que hace más de un año no asisten al sistema educativo formal, pobreza monetaria absoluta con metodología INE).

Cuadro 12: Ejemplos de distintas poblaciones objetivo

Características teóricas	Indicador
Pobreza	Pobreza monetaria con metodología INE
Desvinculación educativa	Jóvenes entre 14 y 19 años que hace más de un año no asisten al sistema educativo formal

No necesariamente tiene que ser estimable en las bases informacionales con las que se cuenta, pero sí debería poder estimarse si se contara con la base informacional necesaria. Por lo tanto, no es suficiente contar únicamente con la definición teórica, sino que además debe definirse también el indicador que la operacionaliza, debido a que la mayoría de los conceptos sociales están atados a distintas teorías y definiciones, y esto se traduce en diferentes indicadores para identificar una misma problemática social. Por ejemplo, en el caso de pobreza, está podría ser monetaria o multidimensional, a su vez, podría definirse a partir de distintos umbrales según la metodología que se utilice, etc. En este sentido, cuando hablamos de pobreza, deberíamos además identificar claramente a qué concepto e indicador de pobreza nos referimos.

7.1.2. Población elegible

A la hora de determinar los mecanismos que permitirían acceder al programa que se está diseñando, en ocasiones encontramos que a través de estos no es posible llegar directamente a la población objetivo que quisiéramos participara del mismo.

En estos casos es necesaria la utilización de instrumentos de focalización que sustituyan los indicadores que determinan la población objetivo, de manera de acercarnos lo más directamente posible a la misma.

Esta situación puede deberse a diversas razones. Por un lado, puede que no se cuente con la información necesaria para determinar si un hogar o persona es población objetivo según el indicador definido. Por otro, puede que sí se cuente con dicha información, pero que no exista confianza suficiente en la misma como para determinar si una persona es parte de la población objetivo. En ambos casos se utilizaría información indirecta que permita acercarnos lo más fielmente posible a la situación que se busca identificar, pero sin utilizar el indicador de población objetivo en cuestión.

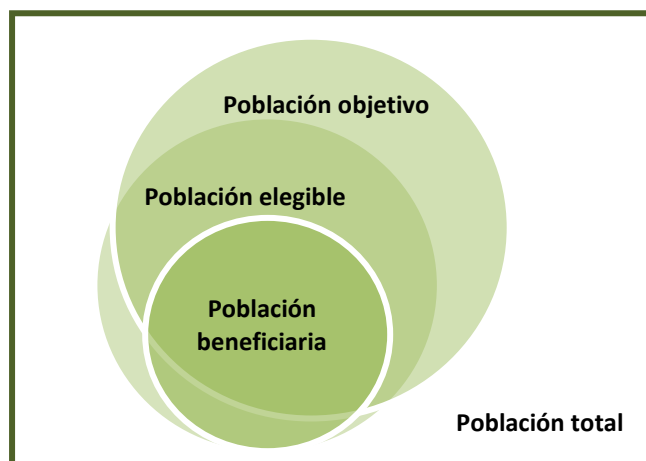
La definición de población elegible queda determinada por la aplicación de estos instrumentos. Sería aquella que por sus características y por los instrumentos que utiliza el programa para definir a los hogares o personas pasibles de ingresar al mismo, podría efectivamente recibir los productos del programa.

7.1.3. Población Beneficiaria

Es la población que efectivamente participa en el programa social. No toda la población elegible es población beneficiaria, ya que rara vez el programa cubre la totalidad de los potenciales beneficiarios, es decir la totalidad de la población que posee las características que la hacen elegible.

La ilustración 5 permite visualizar como es la relación entre las categorías de población definidas.

Ilustración 5: Relación entre población objetivo, población elegible, y población beneficiaria.



7.2 Metodología de selección de población elegible: AFAM-PE y TUS

La metodología desarrollada por el Instituto de Economía (IECON) para la identificación de beneficiarios de AFAM-PE supone cuatro pasos consecutivos, que se plantean a continuación.

1. Se construye la población perteneciente al primer quintil de ingresos, utilizando el ingreso per cápita del hogar y acumulando quintiles a nivel de personas. El ingreso considerado no contiene ingresos por AFAM, TUS, cuota mutual imputada por FONASA, valor locativo, ni pago por alquiler; y a su vez es ajustado por IPC para realizar la comparación en pesos constantes.
2. Se estima un modelo probit por región (Montevideo e Interior) para los hogares con menores por debajo de la mediana del ingreso, estimando la probabilidad de pertenecer al primer quintil de ingresos. El Índice de Carencias Críticas (ICC) es el valor que asume esta probabilidad.
3. Dada la cantidad de hogares que pretende alcanzar el programa, se ordenan los hogares según su ingreso per cápita, para luego estimar la distribución de la población según regiones (Montevideo e Interior)³⁰.
4. A partir de la proporción de población por región, se determinan los umbrales del ICC para

³⁰ En este sentido, si la cobertura del programa es de 60.000 hogares, se considera la distribución de hogares por región para los 60.000 hogares con menor ingreso a nivel de total país.

Montevideo e Interior, de forma de alcanzar las cantidades determinadas en el paso anterior.

De esta forma, al existir dos modelos, la cantidad de población por región se estima por separado a partir de la distribución poblacional según Montevideo/Interior de aquellos hogares con menores ingresos, de forma tal de alcanzar la cantidad total de beneficiarios definida.

El mecanismo de focalización del programa TUS en sus dos modalidades, tarjeta doble (30.000 hogares) y tarjeta simple (30.000 hogares), se construye a partir del mecanismo mencionado para AFAM-PE, pero modificando levemente el tercer y cuarto paso. En línea con los objetivos del programa, se consideró más adecuado reflejar la distribución regional de los ingresos ajustados por capacidad de compra de la canasta básica alimentaria (CBA) definida por el INE, en lugar del ordenamiento de los ingresos sin ajustar (tal como se utiliza para focalizar AFAM-PE). Esto implica distribuir la población por regiones considerando la brecha de ingresos de los hogares a la CBA, modificando así la distribución de la población entre Montevideo e Interior en relación a un escenario de ordenamiento de los hogares según los ingresos sin ajustar. Este cambio en el paso 3 de la metodología implica una reasignación de población elegible entre Montevideo e Interior, aumentando la primera en detrimento de la segunda.