

Índice de Carencias Críticas (ICC): análisis y aprendizajes a partir de su implementación

División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo
DESyTC - DINEM

Seminario: Transferencias Monetarias y Protección Social
MIDES – CEPAL - UDELAR
13 de julio 2016



Estructura de la presentación

- 1. El Índice de Carencias Críticas (ICC)**
- 2. Utilización del ICC para la focalización de programas sociales.**
- 3. ¿Cómo se relaciona con otras medidas de pobreza?**
- 4. Reflexiones y aprendizajes a partir de su implementación.**

1. Índice de Carencias Críticas (ICC)

- En Uruguay se ha desarrollado un **esquema dual de protección social**, coexisten dos tipos de políticas:
 - *universales* (SNIS, sistema público de educación)
 - *Focalizadas*
- El MIDES ha desarrollado principalmente programas sociales que trabajan con poblaciones específicas: **FOCALIZACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES**



1. Índice de Carencias Críticas (ICC)

- El **ICC** es uno de los principales instrumentos de focalización de los programas del MIDES:
 - es el instrumento de selección de la población objetivo de los **programas de transferencias no contributivas** en Uruguay
 - es también utilizado como uno de los indicadores para **focalizar otros programas sociales**.
- Importancia de reflexionar acerca del uso del ICC (potencialidades y limitaciones) y de su uso junto otros indicadores para la determinación de la población elegible.

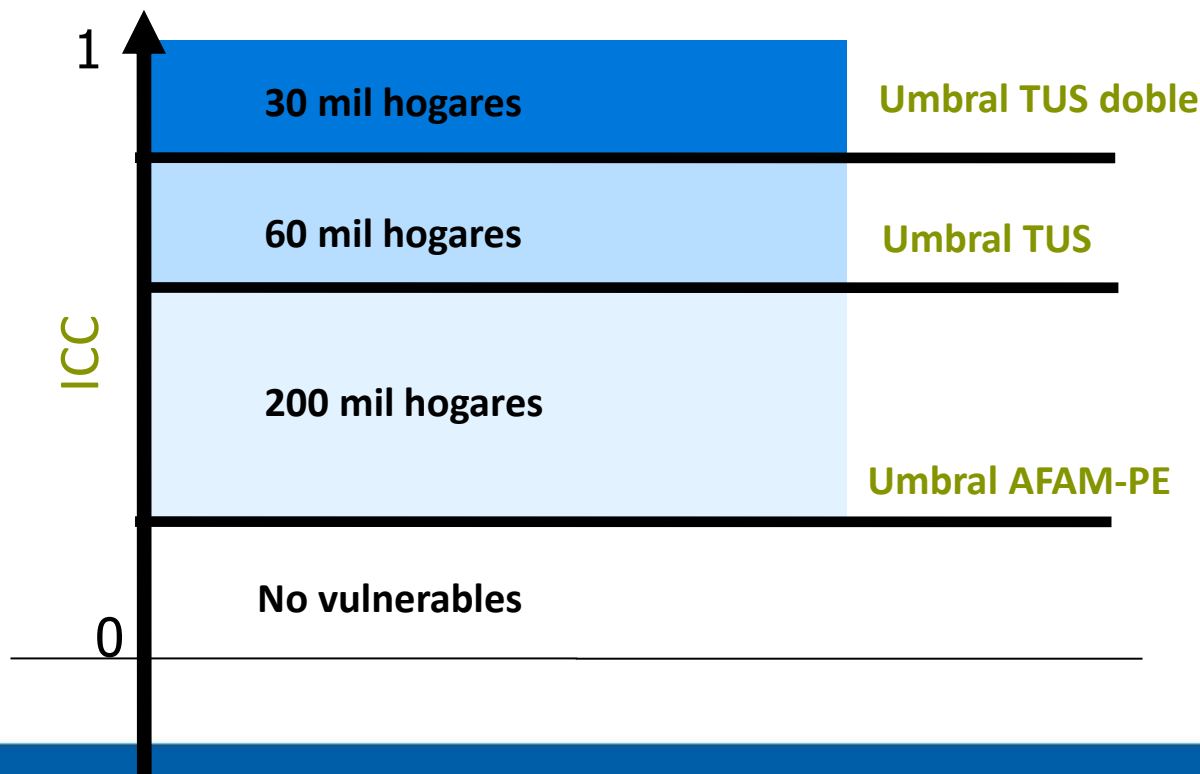
1. Índice de Carencias Críticas (ICC)

Metodología de construcción

- Se construye en 2008 a partir de la metodología propuesta por el IECON (UDELAR), con cálculos en base a la ENHA 2006 del INE. Se reestima en 2012 con la ECH 2011.
- 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 hogar.
- Se obtiene un valor que varía entre 0 y 1, la probabilidad aumenta cuando el valor del ICC se acerca a la unidad.

1. Índice de Carencias Críticas (ICC)

- Junto con la estimación del ICC, se determinan **puntos de cortes (umbrales)**, que permiten distinguir entre los hogares que según la predicción del modelo pertenecen a la población elegible, y el resto.
- El procedimiento se realiza para Montevideo y para el Interior por separado.



2. Utilización del ICC como instrumento de focalización

Asignaciones Familiares del Plan de Equidad

PO: menores pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica (operacionalizado en primer quintil de ingresos)



Instrumento: Índice de Carencias Críticas

PE: hogares con ICC con valor mayor al umbral de AFAM-PE e ingresos inferiores al umbral de ingresos

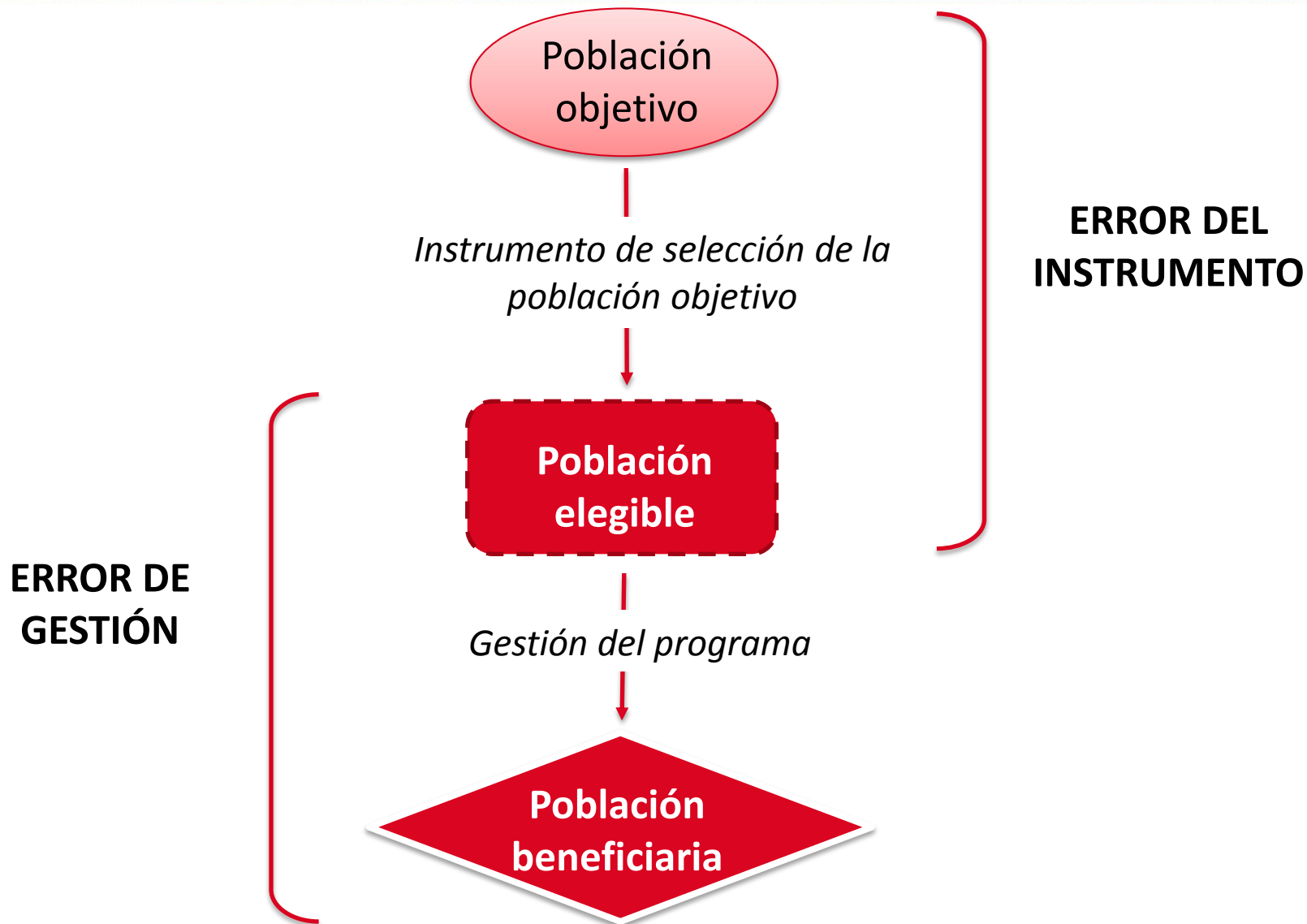


Instrumentos: visitas MIDES, ventanillas BPS, campaña informativa, etc.

Beneficiarios: menores que cobran AFAM - PE



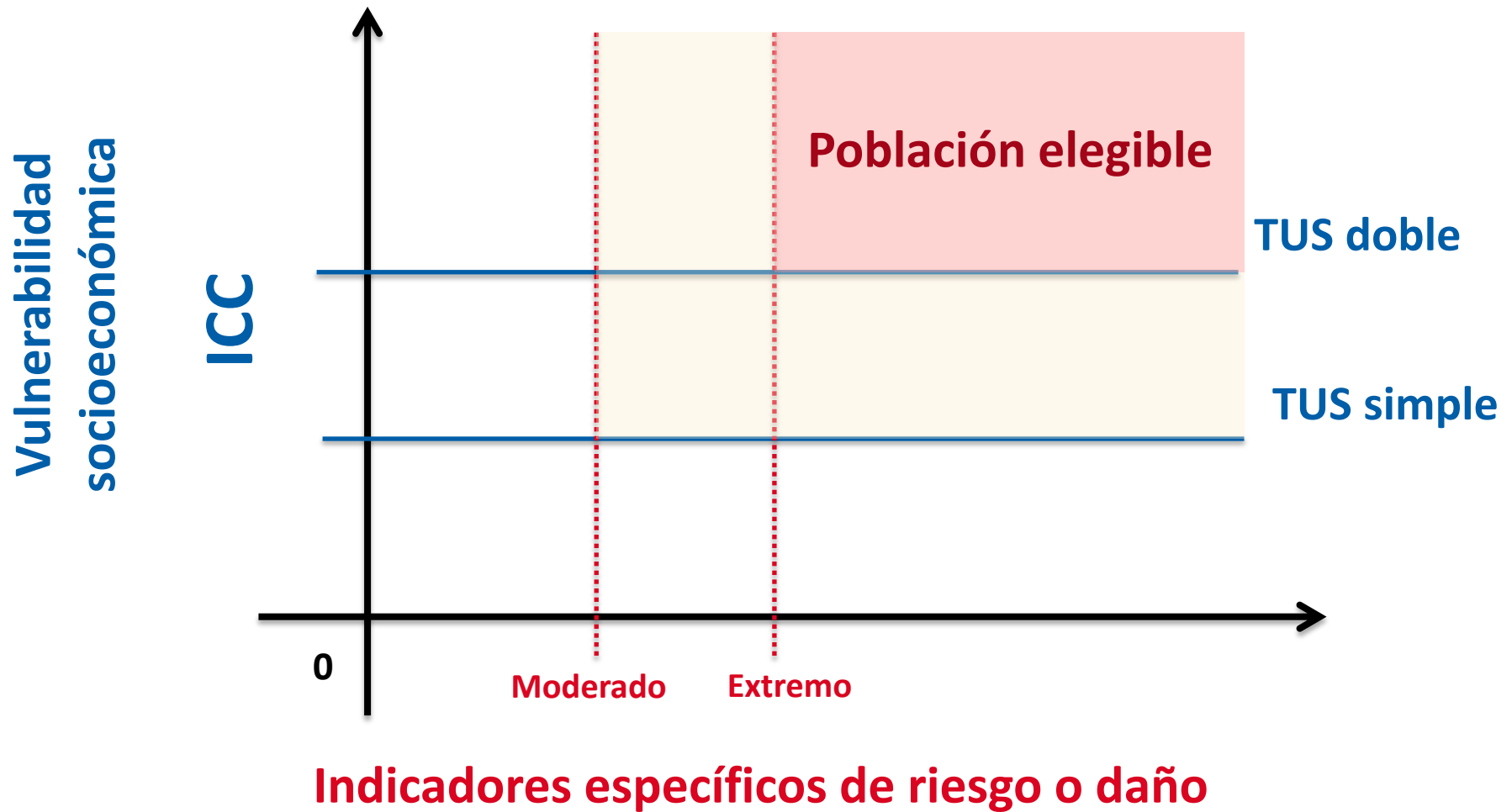
2. Utilización del ICC como instrumento de focalización



2. Utilización del ICC como instrumento de focalización

- El ICC es una herramienta que aproxima a la población perteneciente al primer quintil de ingresos, pero no necesariamente a otras **dimensiones específicas**
- Varios programas del MIDES **combinan el ICC con otros indicadores que aproximan a determinadas vulnerabilidades sociales.**
- **¿Cuáles son los programas que utilizan el ICC?**
 - AFAM-PE
 - Tarjeta Uruguay Social
 - Uruguay Trabaja
 - Cercanías
 - Jóvenes en RED
 - Compromiso educativo
 - Subsidios en servicios públicos de agua y luz

2. Utilización del ICC como instrumento de focalización



2. Utilización del ICC como instrumento de focalización

Programa Cercanías

Utiliza la combinación entre vulnerabilidad socioeconómica (ICC) y un Índice de Riesgo Social (IRS) para definir niveles de priorización:

Prioridad 1	TUS doble + IRS prioritarios ≥ 2 o IRS ≥ 5
Prioridad 2	TUS doble + IRS ≥ 2

IRS
*Suma simple de
indicadores*

Priorizados

- Niños entre 3 y 14 que **no estudian**
- Menores de 4 años con **controles de salud inadecuados**
- Personas con **discapacidad**
- Situaciones detectadas de **violencia doméstica**
- Demanda de atención por **consumo de sustancias**
- **Habitabilidad** (hacinamiento y/o colecho)
- Hogares en posible situación de **riesgo alimentario**
- Jóvenes de entre 14 y 24 que **no estudian ni trabajan**
- **Emergencia habitacional**

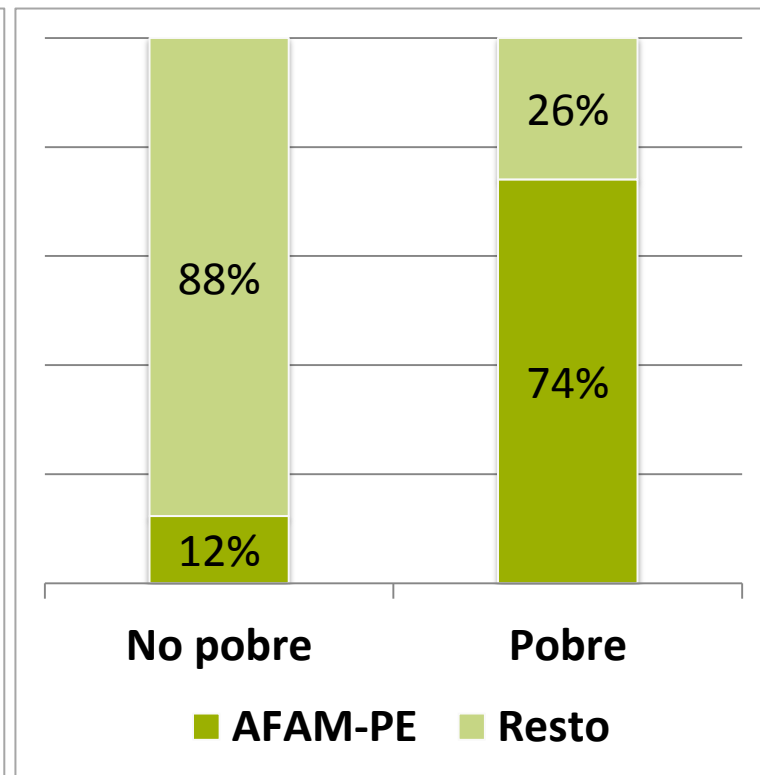
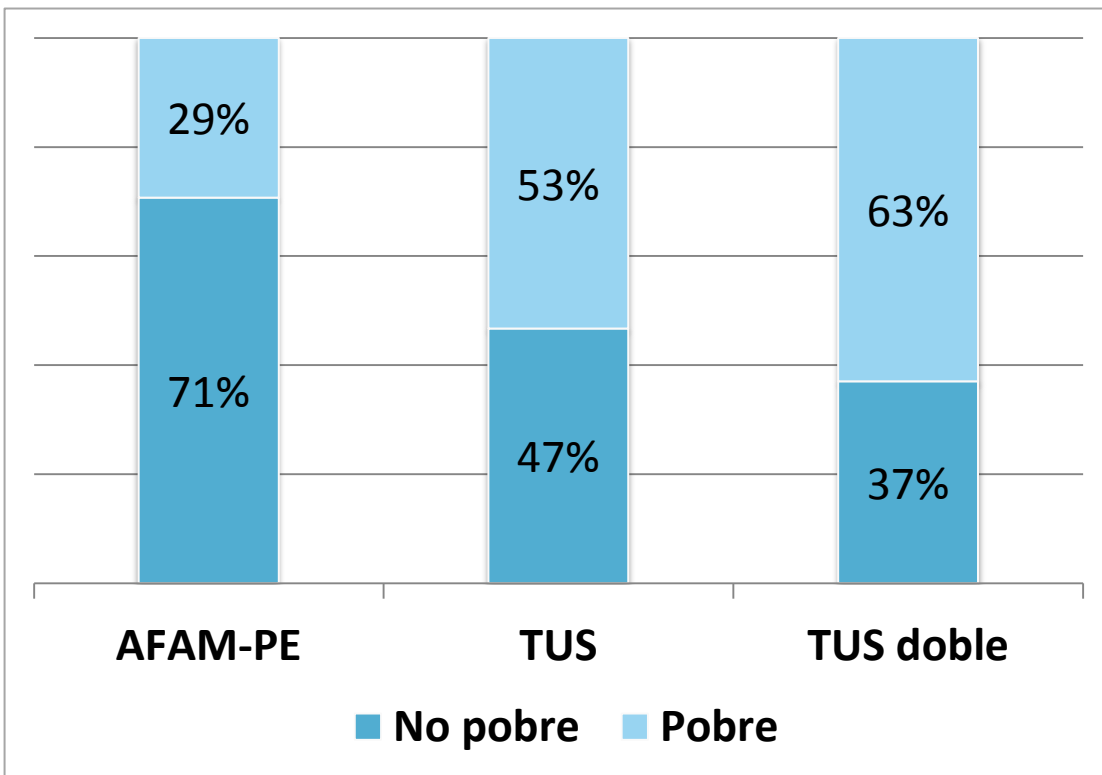
3. Relación del ICC con otras medidas de pobreza

Metodologías de pobreza

- Pobreza monetaria (LP 2006)
- Necesidades Básicas Insatisfechas (metodología Censo 2011)
- Pobreza multidimensional con enfoque de derechos (metodología CONEVAL)

3. Relación del ICC con otras medidas de pobreza

Pobreza monetaria - Línea de Pobreza INE 2006 (ECH 2015)



AFAM-PE	200.041	hogares
TUS	47.964	
TUS doble	23.243	
Pobreza	79.083	

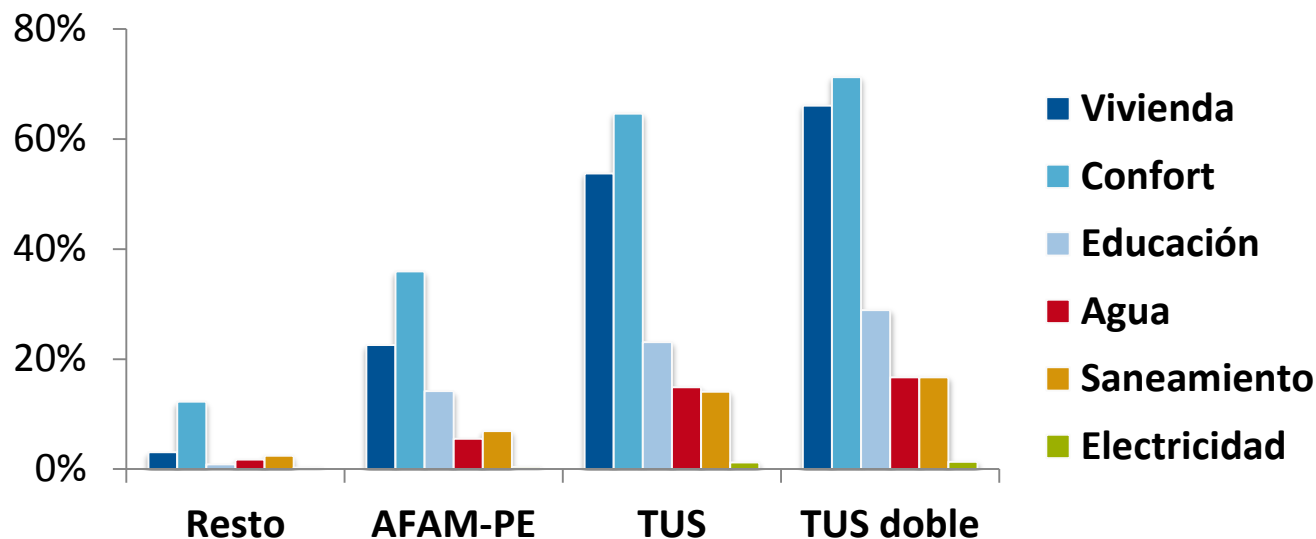
3. Relación del ICC con otras medidas de pobreza

Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) (ECH 2015)

	Resto	AFAM-PE	TUS	TUS doble
SIN NBI	84%	47%	15%	9%
1 NBI	13%	31%	32%	26%
2 NBI	2%	13%	28%	33%
3 O MÁS NBI	1%	8%	24%	32%
Total	100%	100%	100%	100%

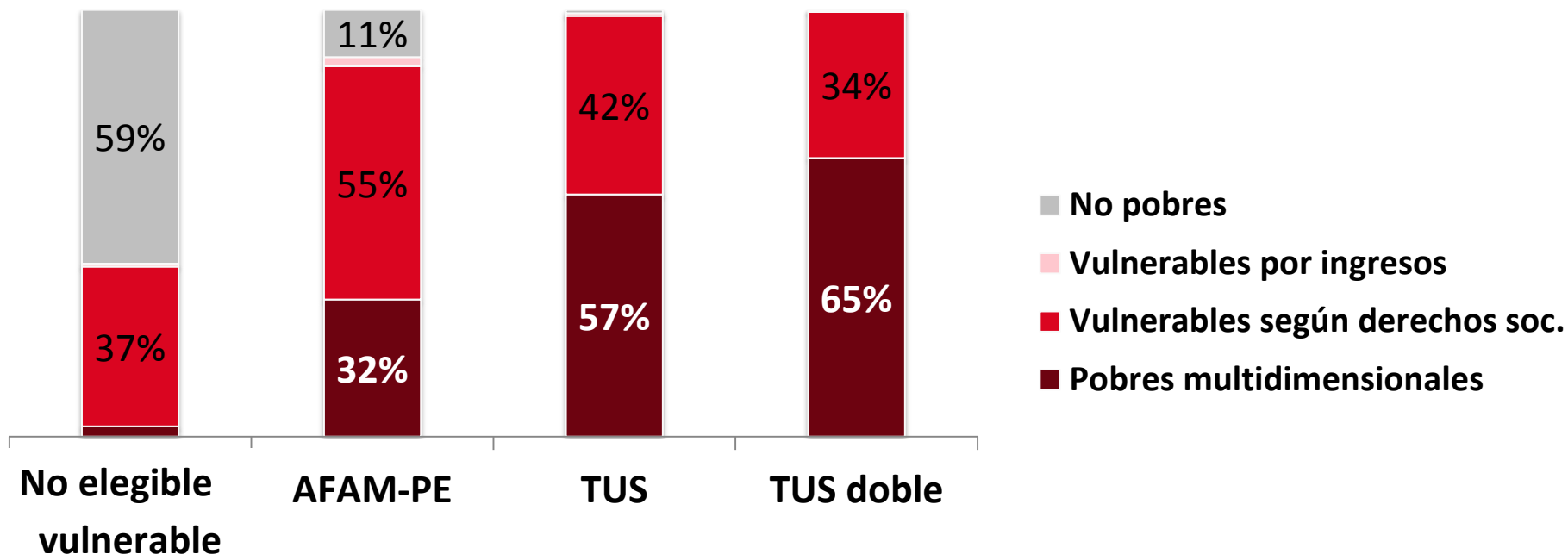
A mayor vulnerabilidad con ICC, mayor cantidad de NBI.

Mayor presencia de carencias en NBI vivienda y confort.



3. Relación del ICC con otras medidas de pobreza

Pobreza multidimensional con enfoque de derechos (ECH 2012)



	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%

4. Reflexiones y aprendizajes

Instrumento de selección de la población

¿Cuál debería ser el instrumento de selección de la población elegible?



¿cómo seleccionar a los **200.000 hogares** en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica (Ley 18.227)? ¿Debería el instrumento corresponderse con la medida oficial de pobreza?

Situación actual: ICC

- **Instrumento estadístico** que permite seleccionar entre un gran número de hogares.
- Predice la probabilidad de pertenecer al 1° quintil de ingresos en base a indicadores que reflejan **dimensiones estructurales del bienestar** y son **fácilmente observables**.
- **Mayor relación con medidas multidimensionales** que con medidas monetarias
- Sin embargo, los programas de transferencias muchas veces son **evaluados** por la reducción de la pobreza monetaria.

4. Reflexiones y aprendizajes

Instrumento de selección de la población

Situación actual: ICC

- **Utilizar variables más estructurales y no el ingreso supone varias ventajas:**
 - presentan menos variabilidad, lo cual se traduce en una mayor estabilidad de los hogares que califican como elegibles al programa
 - evita relevar el ingreso corriente, el cual está muy asociado al mercado informal, lo cual dificulta su comprobación

4. Reflexiones y aprendizajes

Instrumento de selección de la población



¿debería utilizarse el mismo indicador para seleccionar **población de otros programas focalizados** (no de transferencias) con objetivos distintos?

- El ICC utiliza **variables estructurales** por lo que la población vulnerable socioeconómicamente fluctúa menos que la población pobre.
- Permite utilizar un **mismo mecanismo** para medir la vulnerabilidad socioeconómica en los distintos programas sociales.
- **Fuente de información:** formulario de ingreso del programa AFAM-PE.
 - programas disponen de una base de datos con gran cantidad de hogares, información relativamente actualizada, variables adicionales a las del ICC (relevadas + RRAA SIIAS) y hogares georreferenciados.
- La pobreza monetaria resultaría más difícil de relevar.

4. Reflexiones y aprendizajes

Instrumento de selección de la población



¿debería utilizarse el mismo indicador para seleccionar **población de otros programas focalizados** (no de transferencias) que tienen objetivos distintos?

- Permite utilizar la aproximación de ICC en Censo 2011 para definir priorización a nivel territorial (departamento, localidad, segmento censal, zona censal, delimitaciones fijadas por el programa).
- Sin embargo, el ICC no tendría por qué estar asociado a la población objetivo de programas particulares, habría que analizarlo en cada caso. Bai et al. (2014) encuentran un vínculo satisfactorio entre el ordenamiento por ICC y presencia de jóvenes no afiliados institucionalmente.

4. Reflexiones y aprendizajes

Instrumento de selección de la población



¿qué mecanismos alternativos deberían buscarse para reducir el error de tipo 1 (error de exclusión)?

Situación actual

- **Error de tipo 1** excluye a hogares población objetivo de ser población elegible: se observa sesgo hacia hogares de pocos miembros.
- Además, el ICC aproxima a hogares con situaciones de carencias en dimensiones de más largo plazo. Se observa entonces la ausencia de respuestas para hogares con **problemas transitorios** de insuficiencia de ingresos.
- Debido a que el ICC releva variables de la vivienda y del hogares, este instrumento presenta una inadecuación a personas en **situación de calle**.

4. Reflexiones y aprendizajes

Instrumento de selección de la población



¿qué mecanismos alternativos deberían buscarse para reducir el error de tipo 1 (error de inclusión)?

Situación actual

- Reclamos: a pesar de constituir un número bajo, se reciben **reclamos** de operadores referidos problemas del instrumento en la aplicación a casos particulares
- **Hogares vulnerables no detectados por ICC**
Se analizaron hogares en situación de vulnerabilidad extrema (según variables ICC) que no son parte de la población elegible de TUS. Se resolvió incorporar dos subgrupos: hogares con emergencia habitacional y hogares con problemas graves de vivienda y carencias de dinero para proveer alimentos.

4. Reflexiones y aprendizajes

Trayectoria de los hogares

Si la mejora de la situación socioeconómica forma parte de los objetivos de los programas sociales, ¿cuál es la trayectoria que deberían seguir los hogares?



¿habría que establecer un tiempo de **permanencia mínima** y máxima?

Situación actual

- La superación del tope de ingresos, la inasistencia al sistema educativo o la no superación de umbral ICC (por nueva declaración jurada o por nueva visita), **suspende el cobro del beneficio de forma inmediata.**
- ¿no deberían evitarse **fluctuaciones inesperadas** en los ingresos de los hogares?
- ¿debería establecerse un tiempo mínimo que asegure cierta **sostenibilidad en las mejoras** en términos de ICC, para así planificar con antelación un egreso exitoso?

4. Reflexiones y aprendizajes

Trayectoria de los hogares

Situación actual

- Esta situación se agrava al no estar preestablecida la **frecuencia de actualización de información** de los hogares.
- **Mejoras**
 - actualmente se mantienen en el programa TUS aquellos hogares que mejoran la vivienda por haber participado en **programas de mejoramiento de vivienda**
 - **control de ingresos** de BPS para AFAM-PE se realiza a partir del promedio de ingreso en los últimos 12 meses
 - mantenimiento de la TUS durante la participación en **programas de proximidad**

¿Hacia dónde vamos? Algunos escenarios

I. Escenario actual

II. Unificación del sistema de transferencias

- ¿cuál sería el objetivo del nuevo sistema de transferencias?
- ¿tendríamos una sola población objetivo o varios escalones según nivel de vulnerabilidad? ¿montos diferenciados?
- ¿cómo se determinaría la cantidad de población objetivo: en términos relativos respecto al total de población o en términos absolutos?
- ¿cuál sería el instrumento de selección?
- ¿habría que aumentar los montos de la transferencia? ¿cómo se financiaría?
- ¿deberían mantenerse las contraprestaciones?
- ¿habría que diseñar otros criterios de elegibilidad u otras prestaciones monetarias que permitan incluir a los hogares con problemas transitorios de insuficiencia de ingreso?

III. Renta básica

- ¿cómo se podría tender hacia la universalización? (AFAM, TUS, becas educativas, deducciones por hijo de IRPF)
- ¿cómo se financiaría esta expansión?