

1. SOBRE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

Listado de programas

Focalización y beneficiarios

PROGRAMAS CON MONITOREO O EN PROCESO.

DOCUMENTOS DINEM EN WWW.DINEM.MIDES.GUB.UY AL 05 DE SETIEMBRE DE 2018.

ÁREA	Nombre del Documento
BIENESTAR SOCIAL	Reporte Social 2009
BIENESTAR SOCIAL	Reporte Social 2011
BIENESTAR SOCIAL	Reporte Social 2013
BIENESTAR SOCIAL	Reporte Social 2015
BIENESTAR SOCIAL - TERRITORIO	Revisión de Indicadores Básicos de Desarrollo Social 2006 - 2013. Informes para cada uno de los departamentos. 2014
CONTEXTO	ConTexto Nº 1 Los hogares uruguayos: evolución y características: 1996-2006. 2009
CONTEXTO	ConTexto Nº 2 Gasto Público Social: confirmación de tendencias y prioridades. 2010
CONTEXTO	ConTexto Nº 3 Juventudes en Uruguay. En qué andamos y cómo somos. 2010
CONTEXTO	ConTexto Nº 4 Informe final del Censo y conteo de Personas en Situación de Calle
CONTEXTO	ConTexto Nº 5 Caracterización de las juventudes con limitaciones en Uruguay a partir del Censo 2011
CUADERNOS DE CCSS Y PPSS	Cuaderno de Ciencias Sociales y Políticas Sociales N 1. Políticas Sociales en cercanía, infancia y juventud en contexto de pobreza y vulnerabilidad social. 2015
CUADERNOS DE CCSS Y PPSS	Cuaderno de Ciencias Sociales y Políticas Sociales N 2. Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social. 2015
CUADERNOS DE CCSS Y PPSS	Cuaderno de Ciencias Sociales y Políticas Sociales N 3. Cambio organizacional en el Mides, identidad, gestión humana e innovación.
CUADERNOS DE CCSS Y PPSS	Cuaderno de Ciencias Sociales y Políticas Sociales N 4. El comienzo del fin desandando los caminos de la desafiliación escolar en la Educación Media. 2015
CUADERNOS DE CCSS Y PPSS	Cuaderno de Ciencias Sociales y Políticas Sociales N 5. Tensiones territoriales y abordajes multifamiliares en contextos de vulnerabilidad, reflexiones a partir programas Cercanías.2015
CUADERNOS DE CCSS Y PPSS	Cuaderno de Ciencias Sociales y Políticas Sociales N 6. Adolescentes, jóvenes y violencia policial en montevideo. Una aproximación descriptiva. 2016
DEMOGRAFÍA Y DESIGUALDAD	Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Desigualdades de género en Uruguay (Fascículo 5). 2014
DEMOGRAFÍA Y DESIGUALDAD	Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Jóvenes en Uruguay: demografía, educación, mercado laboral y emancipación (Fascículo 4). 2014
DEMOGRAFÍA Y DESIGUALDAD	Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. La fecundidad en el Uruguay (1996 - 2011): desigualdad social y diferencias en el comportamiento reproductivo (Fascículo 3). 2014
DEMOGRAFÍA Y DESIGUALDAD	Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. La población afro-uruguaya en el Censo 2011 (Fascículo 2). 2013
DEMOGRAFÍA Y DESIGUALDAD	Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los Censos 2011 (Fascículo 1). 2013
DEMOGRAFÍA Y DESIGUALDAD	Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Las transformaciones de los hogares uruguayos vistas a través de los censos de 1996 y 2011 (Fascículo 6). 2015

ÁREA	Nombre del Documento
DISCAPACIDAD	Apoyo Parcial. Informe de Resultados. 2014
DISCAPACIDAD	Artigas sin Barreras. Informe de Resultados. 2014
DISCAPACIDAD	Personas con discapacidad Municipio A - Montevideo. 2015
DISCAPACIDAD	Documento de Trabajo Nº 45. Informe Evaluación Inclusión socio-laboral de Personas con Discapacidad en la Intendencia Río Negro
GÉNERO	Los tiempos del bienestar social. Género, trabajo no remunerado y ciudadanos en Uruguay. 2015
GÉNERO	Documento de Trabajo Nº 13. Evaluación diagnóstica Servicio de Violencia Basado en Género 2013
GÉNERO	Documento de Trabajo Nº 58. Evaluación Servicios Violencia Basada en Género (julio, 2018)
INTEGRACIÓN - CALLE	Atención a Situaciones de Calle. Diagnóstico de Situación y Capacidades de los Centros de Atención. 2011
INTEGRACIÓN - CALLE	Atención a Situaciones de Calle. Diagnóstico de Situación y Capacidades de los Centros de Atención. 2012
INTEGRACIÓN - CALLE	Atención a Situaciones de Calle. Diagnóstico de Situación y Capacidades de los Centros de Atención. 2013
INTEGRACIÓN - CALLE	Atención a Situaciones de Calle. Diagnóstico de Situación y Capacidades de los Centros de Atención. 2014
INTEGRACIÓN - CALLE	Informe final de Censo y conteo de Personas en Situación de Calle. Montevideo 2006
INTEGRACIÓN - CALLE	Informe final del Censo y conteo de Personas en Situación de Calle (2016-2017)
INTEGRACIÓN – CALLE	Panorama general sobre la situación de calle en Uruguay (2018)
INTEGRACIÓN – CALLE	Evaluación Trayectorias usuarias Programa de Mujeres NNA (2016)
INTEGRACIÓN – CALLE	Trayectorias de los usuarios de centros de atención a situación de calle del MIDES. Período 2014-2017.
INTEGRACIÓN - CALLE	Urbano. Espacio Cultural. Evaluación Cualitativa. 2010
INTEGRACIÓN SOCIAL	Construyendo Rutas de Salida. Perfil socioeconómico de los participantes. 2006
INTEGRACIÓN SOCIAL	Construyendo Rutas de Salida. Presentación de Resultados (Ediciones 1 y2). 2007
INTEGRACIÓN SOCIAL	Construyendo Rutas de Salida. Presentación de Resultados (Ediciones 1, 2, 3 y 4). 2008
INTEGRACIÓN SOCIAL	Construyendo Rutas de Salida. Resumen Ejecutivo Evaluación Cualitativa. 2007
INTEGRACIÓN SOCIAL	Construyendo Rutas de Salida. Resumen Ejecutivo Resultados (Ediciones 1, 2, 3 y 4). 2008
INTEGRACIÓN SOCIAL	Identidad. Informe de Monitoreo del programa. Un informe anual para 2013, 2014, 2015
INTEGRACIÓN SOCIAL	Uruguay Integra. Evaluación y Monitoreo del programa. Un informe anual para 2008, 2009, 2010
INTEGRACIÓN SOCIAL	Uruguay Integra. Perfil de inscriptos del programa. 2008
INTEGRACIÓN SOCIAL	Uruguay Integra. Presentación de relevamiento de Proyecto Cuchilla de Haedo. 2012

ÁREA	Nombre del Documento
INTEGRACIÓN SOCIAL	Uruguay Integra. Presentación de resultados del programa. 2009
INTEGRACIÓN SOCIAL	Uruguay Integra. Resumen ejecutivo Evaluación y Monitoreo. 2008
INTEGRACIÓN SOCIAL	Uruguay Integra. Resumen ejecutivo. Proyecto Cuchilla de Haedo. 2012
INTEGRACIÓN SOCIAL - VIVIENDA	Intervenciones Múltiples de Frontera. Resultados de Evaluación. 2011
INTEGRACIÓN SOCIAL - VIVIENDA	Evaluación programa Mejoramiento del Hábitat
JUVENTUD	Encuesta de Juventud en las localidades de Bella Unión, Baltasar Brum y Tomás Gomensoro. 2008
JUVENTUD	Jóvenes en Red. Evaluación de Impacto. 2015.
JUVENTUD	Jóvenes en Red. Informe final de evaluación cualitativa. 2015
JUVENTUD	Jóvenes que no estudian ni trabajan - Lavalleja. 2015
JUVENTUD	Documento de Trabajo N° 33. Evaluación preliminar, nivel central, GISC (DINEM, Diciembre 2014)
JUVENTUD	Documento de Trabajo N° 47. Evaluación (piloto) Estrategia de Integralidad en los Procesos de Egreso, Mayo 2018
JUVENTUD	Documento de Trabajo N° 48. Informe de evaluación - Programa Acompañamiento al Egreso en Comunidad Julio 2017
JUVENTUD	Documento de Trabajo N° 56. Evaluación FIJ (7a edición 2015-2016)
PARTICIPACIÓN / SOCIOCULTURALES	Proyectos Socioculturales. Caracterización de los proyectos. 2014
PARTICIPACIÓN / SOCIOCULTURALES	Proyectos Socioculturales. Caracterización de los proyectos. 2015
PARTICIPACIÓN / SOCIOCULTURALES	Proyectos Socioculturales. Evaluación y Monitoreo del programa. 2014
POBREZA - VULNERABILIDAD	¿Qué es el Índice de Carencias Críticas? 2014
POBREZA - VULNERABILIDAD	Aplicación del Índice de Carencias Críticas al CENSO y análisis del vínculo con NBI. 2014
POBREZA - VULNERABILIDAD	Aproximación al estudio de vulnerabilidad y respuesta en hogares de las visitas realizadas por la DINEM. 2015
POBREZA - VULNERABILIDAD	Avances para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay desde un enfoque de derechos. 2015
POBREZA - VULNERABILIDAD	Caracterización de la población según nivel de vulnerabilidad. 2015
POBREZA - VULNERABILIDAD	Caracterización socioeconómica de las zonas de influencia de las Oficinas Territoriales de Montevideo. 2014
POBREZA - VULNERABILIDAD	Caracterización socioeconómica de Montevideo - Pajas Blancas. 2015
POBREZA - VULNERABILIDAD	Caracterización socioeconómica zonas seleccionadas del oeste de Montevideo. 2015
POBREZA - VULNERABILIDAD	Cercanías y Jóvenes en Red. Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social. 2015

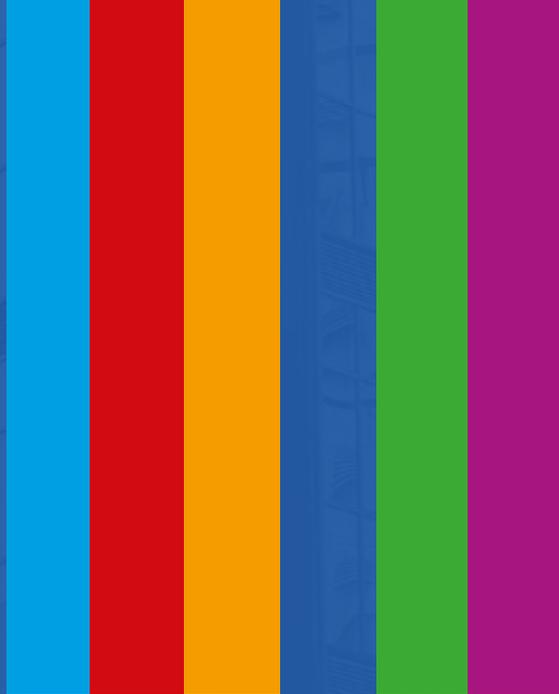
ÁREA	Nombre del Documento
POBREZA - VULNERABILIDAD	Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2013. 2016
POBREZA - VULNERABILIDAD	Identificación y caracterización de la pobreza en una unidades espaciales de Montevideo y Área Metropolitana. 2011
POBREZA - VULNERABILIDAD	Informe pobreza multidimensional según ascendencia. MIDES.2016
POBREZA - VULNERABILIDAD	Necesidad y relevancia de la georreferenciación de beneficiarios MIDES. 2015
POBREZA - VULNERABILIDAD	Pobreza multidimensional. Ejercicios de medición y aplicación a políticas sociales en Uruguay. 2015
POBREZA - VULNERABILIDAD	Pobreza multidimensional: ejercicio de medición para Uruguay. 2014
POBREZA - VULNERABILIDAD	Pobreza, inclusión social y desigualdad en Uruguay. Avances y desafíos pendientes. 2015
POBREZA - VULNERABILIDAD	Revisión de Indicadores Básicos de Desarrollo Social 2006 - 2013. 2014
POBREZA - VULNERABILIDAD	SIGs aplicados a la focalización de las políticas sociales. 2014
PROGRAMAS PROXIMIDAD	Cercanías. Evaluación Cualitativa. 2014
PROGRAMAS PROXIMIDAD	Cercanías. Evaluación de impacto (IECON, 2015)
PROGRAMAS PROXIMIDAD	Cercanías. Informe de Monitoreo de Familias en Proceso de Egreso del programa. 2014
PROGRAMAS PROXIMIDAD	Cercanías. Informe de Monitoreo del programa. 2014
PROGRAMAS PROXIMIDAD	Jóvenes en Red. Informe de Egresos y Bajas del programa. 2014
PROGRAMAS PROXIMIDAD	Jóvenes en Red. Informe de evaluación cualitativa.
PROGRAMAS PROXIMIDAD	Jóvenes en Red. Informe de evaluación de impacto (Iecon, 2015)
PROGRAMAS PROXIMIDAD	Jóvenes en Red. Informe sobre Inserciones educativas y laborales de la (Generación 2013). 2015
PROGRAMAS PROXIMIDAD	Uruguay Crece Contigo. Informe de evaluación de impacto (Iecon, 2016)
PROGRAMAS PROXIMIDAD	Documento de Trabajo Nº 55. Evaluación UCC, Cajas Cunas (2017)
PROGRAMAS PROXIMIDAD	Jóvenes en Red. Perfil de los beneficiarios del programa. 2013-2014
REDES Y CAPITAL SOCIAL - TERRITORIO	Estudio del capital social y las redes en el ámbito subnacional, San Carlos, Maldonado y Pta del Este. 2015
REDES Y CAPITAL SOCIAL - TERRITORIO	Estudios de cadenas productivas territoriales de valor para promover el desarrollo local con inclusión social. 2012
REDES Y CAPITAL SOCIAL - TERRITORIO	Evaluación de impacto SOCAT (5 informes). Referentes: IECON, DECON, CIESU, ICP, DINEM
REDES Y CAPITAL SOCIAL - TERRITORIO	Mapeo de capacidades territoriales y desarrollo productivo. 2014

ÁREA	Nombre del Documento
SISTEMA DE CUIDADOS - PRIMERA INFANCIA	ANEP-CAIF/CAIF-ANEP: ¿Los niños de 3 años?. 2015
SISTEMA DE CUIDADOS - PRIMERA INFANCIA	CAIF. Análisis demanda. 2015
SISTEMA DE CUIDADOS - PRIMERA INFANCIA	Estudio de demanda potencial de CAIF en hogares vulnerables del Área Metropolitana. 2015
SISTEMA DE CUIDADOS - PRIMERA INFANCIA	Estudio de localización óptima para cobertura de primera infancia. 2015
SISTEMA DE CUIDADOS - PRIMERA INFANCIA	Monitoreo de la situación de la infancia en Uruguay. 2015
SISTEMA DE CUIDADOS - PRIMERA INFANCIA	Documento de Trabajo N° 54. Informe Sistematización CAIF y CAPI (DINEM)
SISTEMA DE CUIDADOS - PRIMERA INFANCIA	Informe evaluación cualitativa de programa Becas de Inclusión Socioeducativas (2014)
SISTEMA DE CUIDADOS - DEPENDENCIA	Evaluación de programa Asistentes personales (2 informes: Helena Rovner // Nicolás Brunet)
SISTEMATIZACIÓN DE OFERTA PÚBLICA	La oferta pública social en Uruguay 2005-2009. 2010
SISTEMATIZACIÓN DE OFERTA PÚBLICA	Sistematización básica de resultados del relevamiento de programas sociales nacionales - 2012. 2014
SISTEMATIZACIÓN DE OFERTA PÚBLICA	Sistematización básica de resultados del relevamiento de programas y proyectos sociales nacionales - 2014 - 2015. 2016
SOCIOEDUCATIVOS	Aulas Comunitarias. Evaluación del programa. 2014
SOCIOEDUCATIVOS	Aulas Comunitarias. Informe de resultados del programa. 2013
SOCIOEDUCATIVOS	Aulas Comunitarias. Informe de resultados del programa. 2014
SOCIOEDUCATIVOS	Aulas Comunitarias. Informe sobre el Seguimiento del alumno. 2014
SOCIOEDUCATIVOS	Aulas Comunitarias. Perfil de los participantes (Tres modalidades). 2014
SOCIOEDUCATIVOS	Aulas Comunitarias. Perfil de los participantes (Tres modalidades). 2015
SOCIOEDUCATIVOS	Aulas Comunitarias. Presentación de resultados del programa. 2013
SOCIOEDUCATIVOS	Aulas Comunitarias. Presentación de resultados del programa. 2014
SOCIOEDUCATIVOS	En el país de Varela Yo sí Puedo. Evaluación Cualitativa (PANEL) 2007-2008
SOCIOEDUCATIVOS	En el país de Varela Yo sí Puedo. Evaluación Cualitativa. 2007

ÁREA	Nombre del Documento
SOCIOEDUCATIVOS	En el país de Varela Yo sí Puedo. Evaluación y Monitoreo del programa. 2010
SOCIOEDUCATIVOS	En el país de Varela Yo sí Puedo. Evaluación y Monitoreo del programa. 2011
SOCIOEDUCATIVOS	En el país de Varela Yo sí Puedo. Evaluación y Monitoreo del programa. 2012
SOCIOEDUCATIVOS	En el país de Varela Yo sí Puedo. Presentación de Resultados Evaluación Cualitativa. 2007
SOCIOEDUCATIVOS	En el país de Varela Yo sí Puedo. Presentación de Resultados Evaluación y Monitoreo. 2010
SOCIOEDUCATIVOS	Fortalecimiento Educativo. Evaluación y Monitoreo del programa. 2014
SOCIOEDUCATIVOS	Inter-In. Informe de resultados del programa. 2014
SOCIOEDUCATIVOS	Inter-In. Informe de seguimiento del programa. 2014
SOCIOEDUCATIVOS	Documento de Trabajo Nº 50. Informe de Evaluación- Programa Maestros Comunitarios (PMC 2014, DIEE-DINEM)
SOCIOEDUCATIVOS	Cooperativas Sociales. Evaluación cualitativa. Año 2013
SOCIOEDUCATIVOS	Economía Social de Frontera. Resultados de Evaluación. 2008-2009
SOCIOEDUCATIVOS	Emprendimientos productivos. Evaluación del programa. 2012
SOCIOEDUCATIVOS	Trabajo por Uruguay. Perfil socioeconómico de los participantes. 2006
SOCIOEDUCATIVOS	Trabajo por Uruguay. Presentación de Resultados. 2008
SOCIOEDUCATIVOS	Trabajo por Uruguay. Presentación Evaluación Cualitativa (ediciones 1, 2 y 3). 2007
SOCIOEDUCATIVOS	Trabajo por Uruguay. Resumen Ejecutivo Evaluación Cualitativa (ediciones 1, 2 y 3). 2007
SOCIOEDUCATIVOS	Uruguay Clasifica. Evaluación y Monitoreo del programa. 2010
SOCIOEDUCATIVOS	Uruguay Clasifica. Perfil socioeconómico de personas y hogares 2006
SOCIOEDUCATIVOS	Uruguay Trabaja. Estimación de la población objetivo 2011-2012
SOCIOEDUCATIVOS	Uruguay Trabaja. Estimación de la población objetivo 2013
SOCIOEDUCATIVOS	Uruguay Trabaja. Estimación de la población objetivo 2014
SOCIOEDUCATIVOS	Uruguay Trabaja. Evaluación Cupos y derivaciones 2014
SOCIOEDUCATIVOS	Uruguay Trabaja. Evaluación y Monitoreo del programa 2010
SOCIOEDUCATIVOS	Uruguay Trabaja. Evaluación y Monitoreo del programa 2011-2012
SOCIOEDUCATIVOS	Uruguay Trabaja. Informe de Resultados. Alfabetización Digital (Centros MEC). 2012
SOCIOEDUCATIVOS	Uruguay Trabaja. Informe de Resultados. Encuesta Panel. 2009

ÁREA	Nombre del Documento
SOCIOLABORALES	Documento de Trabajo Nº 47. Evaluación (piloto) Estrategia de Integralidad en los Procesos de Egreso, Mayo 2018
TERRITORIO	Diagnóstico de situación y capacidades de las Oficinas Territoriales (MIDES). 2011
TERRITORIO	Tecnologías de la información para nuevas formas de gestión del territorio. 2015
TRANSFERENCIAS	Análisis y perspectivas para los programas de transferencias Asignaciones Familiares y a Tarjeta Uruguay Social. 2015
TRANSFERENCIAS	Asignaciones familiares - Plan de Equidad. Evaluación de impacto. 2016.
TRANSFERENCIAS	Informe acceso a programas de transferencias de la población de menores recursos. 2015
TRANSFERENCIAS	Documento de Trabajo Nº 49. Evaluación de AFAMPE en educación media (ANII. MIDES, PR_AIS_2009_2_828). (2012)
TRANSFERENCIAS	PANES. Asistencia escolar, trabajo infantil y transferencias monetarias. Una evaluación de impacto del PANES. 2011
TRANSFERENCIAS	PANES. Informe de Evaluación de Impacto del Plan. 2009
TRANSFERENCIAS	PANES. Los efectos e impactos del Plan. 2006-2008
TRANSFERENCIAS	PANES. Perfil socioeconómico de Adultos Mayores. 2008
TRANSFERENCIAS	PANES. Perfil socioeconómico de la población incluida en el Plan. 2006
TRANSFERENCIAS	PANES. Perfil socioeconómico de la población incluida en el Plan. 2006-2007
TRANSFERENCIAS	PANES. Presentación de Diseño de Evaluación. 2005-2007
TRANSFERENCIAS	PANES. Presentación de Resultados de la Evaluación de Impacto del Plan (Segunda ronda). 2008
TRANSFERENCIAS	PANES. Presentación de Resultados de la Evaluación del Plan. 2005-2007
TRANSFERENCIAS	PANES. Presentación de Resultados de la Evaluación intermedia del Plan. 2007
TRANSFERENCIAS	PANES. Presentación de Resultados Encuesta de Seguimiento a los beneficiarios del Plan. 2007
TRANSFERENCIAS	PANES. Presentación de Resultados Encuesta de Seguimiento a los beneficiarios del Plan. 2008
TRANSFERENCIAS	PANES. Presentación de Síntesis de los Resultados del Plan. 2005-2007
TRANSFERENCIAS	PANES. Presentación del Perfil comparativo de población PANES y ENHA 2006. 2005-2007
TRANSFERENCIAS	PANES. Research and Public Policy. 2012
TRANSFERENCIAS	PANES. Social Assistance and Birth Outcomes Evidence from Uruguayan PANES. 2010
TRANSFERENCIAS	Tarjeta Uruguay Social en convenio con el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados. 2012
TRANSFERENCIAS	Tarjeta Uruguay Social. Uso del Censo 2011 para Trabajo de Campo. 2015
VEJEZ	Las personas mayores en Uruguay: un desafío impostergable para la producción de conocimiento y las políticas públicas (cuatríptico). 2015

ÁREA	Nombre del Documento
VEJEZ	Las personas mayores en Uruguay: un desafío impostergable para la producción de conocimiento y las políticas públicas. 2015
VEJEZ	Revisión de indicadores de vejez y envejecimiento. 2014
VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO	Servicio de Violencia Basada en Género. Evaluación diagnóstica de los servicios. 2014
VOLUNTARIADO	Documento de Trabajo N° 51. Informe Anual del programa Voluntariado (2016)



Informe MIDES

.....
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE ACTIVIDADES Y PROGRAMAS
2011-2012

DINEM Dirección Nacional
de Evaluación y Monitoreo

Sistema para la Focalización de Programas y Derivación de Casos (SFPYDC)

Presentación

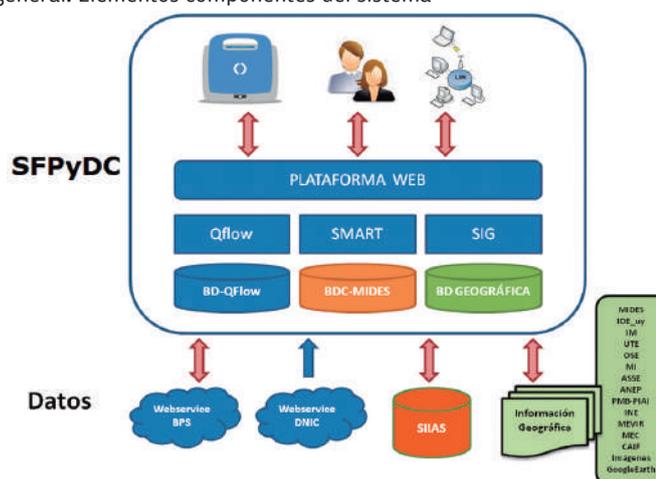
A fines del 2011 y comienzo del 2012 se inicia el desarrollo del SFPYDC, con la idea de llevar a procedimientos informáticos todas las tareas, coordinación, acceso y actualización de datos necesarias para el seguimiento de programas del MIDES, combinando la gestión del trabajo de campo y Gabinete. Motivaron principalmente su desarrollo, el seguimiento y la focalización de programas con gran cantidad de población objetivo, como lo son AFAM-PE y TUS (alrededor de 180.000 hogares en total), pero el sistema fue diseñado de forma de poder hacer el seguimiento de cualquier programa (es escalable en tamaños de muestras de población para el seguimiento, cantidad de técnicos involucrados con diferentes roles y fácilmente modificable en cuanto a qué información se releva).

Como sistema informático, está compuesto de diversas tecnologías que involucran:

1. Acceso a datos por *webservices* de la Plataforma de Gobierno Electrónico y Servicios del Estado Uruguayo (PGES_uy), incluyendo actualmente los servicios desde y hacia el BPS y desde la Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC) (que se ampliarán próximamente).
2. Acceso a bases de datos administrativas del MIDES (base de datos central, interacción con el sistema de derivaciones SMART, ya explicado en la sección anterior).
3. Acceso e intercambio de datos al SIIAS.
4. Bases de información geográfica (ejes y fincas de UTE y OSE, conjunto de datos provisorios de IDE_uy, Intendencia de Montevideo, Programa de Mejoramiento de Barrios —PMB—, Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial —DINOT—, DINAVI, etc.).
5. Gestión de flujos, procesos, roles y tareas a través de una plataforma de manejo de Workflow o Business Process Management System (BPMS) (Q-flow desarrollado por la empresa Urudata), así como su seguimiento y estadísticas.
6. Servidores web de mapas (Google Maps y OpenLayers) y bases de datos espaciales (en tecnología PostgreSQL-POSTGIS), y la aplicación SMART para la obtención de casos derivados de otros programas y el registro y acceso a datos para el MIDES en su conjunto (datos de dirección y contacto, así como también datos horizontales que se toman en el relevamiento de campo).
7. A su vez, el uso del sistema requirió la adquisición y puesta en funcionamiento de *hardware* diverso, desde dispositivos móviles (*tablets* con GPS), *netbooks* de tecnología utilizada en el Plan Ceibal (equipos Magallanes) para el registro de datos en campo (a través de una plataforma web, en Q-flow), módems celulares (3G, 4G, etc.), PC para el trabajo en oficina, y servidores de aplicaciones y bases de datos.

Cabe destacar que el sistema maneja de forma muy precisa información espacial y temporal, tanto de la población sobre la cual se hace el seguimiento (comparación de datos de hogares para distintos momentos) como en los procesos de trabajo (seguimiento de todo el proceso asociado a las visitas), ya que se registran cambios en las variables estudiadas, así como los datos georreferenciados de los hogares/beneficiarios a visitar y las zonificaciones de trabajo. De esta forma permite la constante mejora de la calidad, tiempos y eficiencia de los procesos de trabajo involucrados.

Gráfico 32. Diagrama general. Elementos componentes del sistema



Fuente: DINEM-MIDES.

Procesos de seguimiento (Q-flow e interacción con bases de datos)

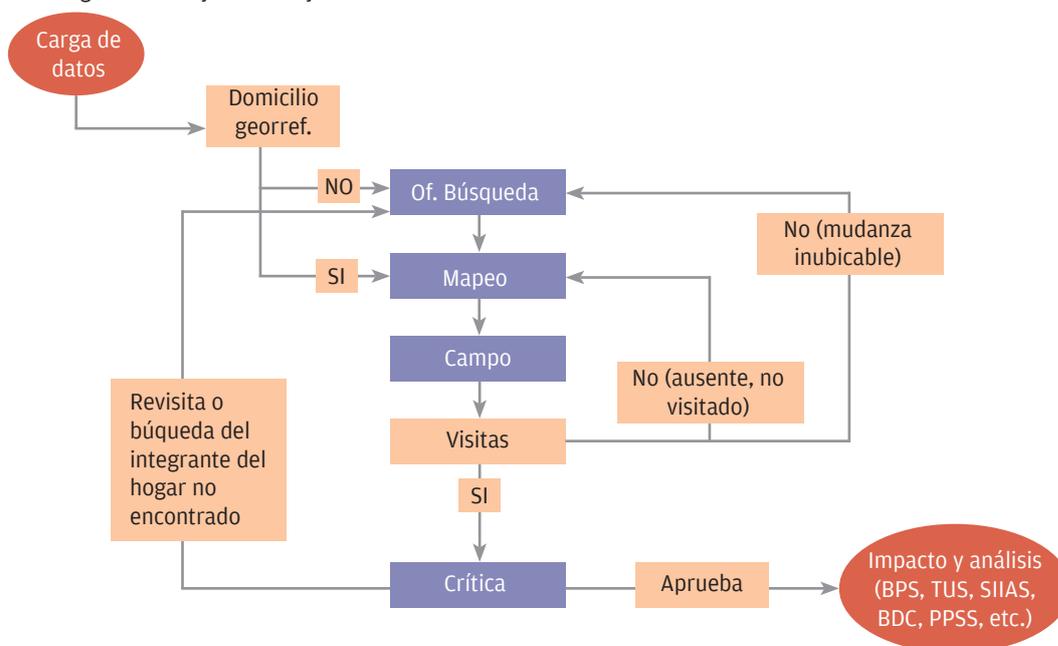
A continuación se detallan los procesos involucrados y cómo estos interactúan con los sistemas y bases de datos correspondientes. Para un mayor entendimiento de los procesos de trabajo de campo, así como su estructura organizativa, ver el capítulo «Rediseño del trabajo de campo en el MIDES y refocalización de las transferencias monetarias».

El núcleo central para el manejo de procesos es el *software* Q-flow (ver sección anterior) y es desde este donde se marcan los puntos de partida para las tareas de seguimiento. Como se explica en el capítulo señalado, los inicios posibles para el ingreso de datos son tres:

1. Recorrido tipo: inicio masivo de visitas sobre datos ya conocidos, es decir, hogares o beneficiarios sobre los cuales se quiere hacer un seguimiento y se cuenta con sus datos en bases administrativas (ej.: hogares beneficiarios AFAM-PE, registrados en BPS). Este es el flujo de trabajo que involucra a todas las áreas vinculadas al trabajo de campo, desde la selección de casos hasta su impacto en los programas y políticas sociales.
2. Modalidad censal: este flujo permite el ingreso de una visita no planificada a través de datos administrativos, sino de zonificaciones territoriales (denominados microterritorios), que en base a su análisis o solicitud previos resultan de interés para la búsqueda de población objetivo (ej.: asentamientos irregulares, zonas de viviendas precarias, barrios con bajos índices socioeconómicos, etc.). El inicio de este flujo es directamente sobre el formulario de ingreso de datos, con una carga previa de los datos que puedan obtenerse tanto de DNIC, BPS o SIAS, si hubiere, por medio del número de documento de identidad de alguno de los integrantes del hogar.
3. Transcripción: carga de datos que provienen de formularios realizados en papel, prevista para casos donde la conectividad en campo no permite el registro en línea. Al igual que el flujo anterior, precarga datos en el momento que se ingresa un documento de identidad. Esto es sumamente útil para ingresar formularios ya existentes en papel, provenientes de diversos programas, los cuales es de interés ingresar al sistema (como por ejemplo UCC) y permite prestar servicios de focalización socioeconómica sin realizar innovaciones tecnológicas.

El flujo de trabajo, que involucra a todas las áreas del seguimiento y representa a la operativa general entre áreas, es el denominado *recorrido tipo*. Para entender la interrelación de las áreas involucradas se presenta el diagrama de flujo del gráfico 33, que explica cómo interactúan las diferentes áreas desde una selección de un hogar a visitar.

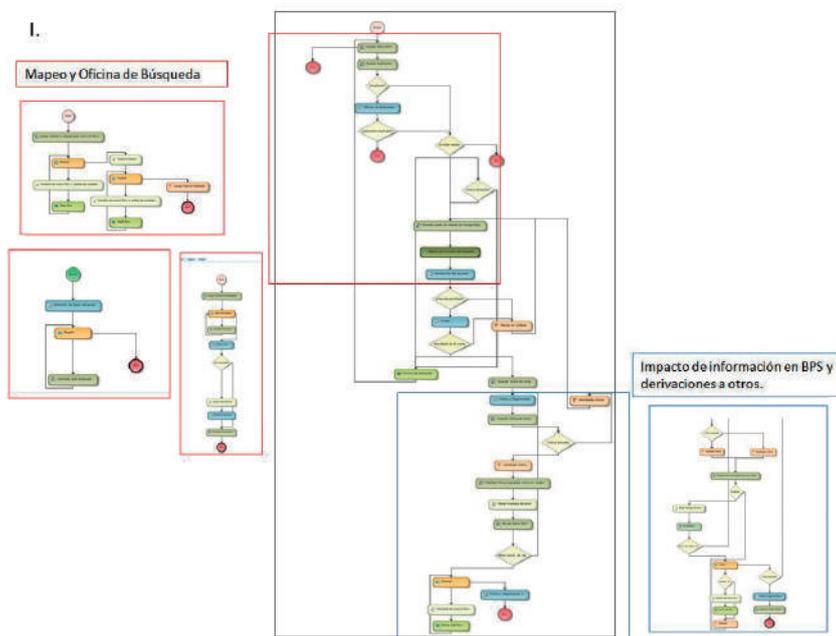
Gráfico 33. Diagrama de flujo de trabajo entre áreas e interacción



Fuente: DINEM-MIDES.

A nivel informático, en el *software* de Workflow le corresponde el diagrama de flujo que se presenta en el gráfico 34 y que muestra los procesos necesarios para dicha interacción, así como subflujos de trabajo o procesos automáticos involucrados.

Gráfico 34. Diagramas de flujo de recorrido tipo. Flujo de trabajo correspondiente a la modalidad recorrido tipo, desde su inicio hasta su impacto final o derivación



Fuente: DINEM-MIDES.

Selección de muestra de trabajo/visitas a realizar y carga en el sistema

Es el inicio del trabajo, donde se seleccionan los hogares/beneficiarios a visitar desde bases administrativas (BPS, base de datos central del MIDES, derivaciones de programas sociales) y se cargan al sistema en una tabla con un identificador válido para la búsqueda de datos (cédula de identidad, identificador del núcleo de BPS), así como el motivo por el cual se ingresa esta muestra. Este proceso corresponde al flujo de trabajo de recorrido tipo, ya que los otros flujos parten de hogares/beneficiarios no identificados a priori, y genera tantos flujos como visitas/formularios completar en el trabajo de campo.

También en este punto se evalúan posibles duplicaciones de casos o las revisitas a hogares ya registrados por el sistema.

Caminos posibles:

1. Oficina de Búsqueda.
2. Mapeo.
3. Error por la no obtención de datos.

Roles involucrados:

1. Actores con toma de decisión sobre solicitudes de trabajo de campo (directores y jefes de área).

Búsqueda de datos. Oficina de Búsqueda

El segundo paso de flujo de trabajo, corresponde en el acceso a datos de distintas fuentes, para partir de la información conocida y luego actualizarla o ingresar nuevos datos a través del formulario correspondiente al programa al cual se le realiza el seguimiento.

Datos que se buscan:

1. DNIC: nombres completos y fecha de nacimiento de los beneficiarios o personas integrantes de un hogar beneficiario.
2. BPS: datos de integración del núcleo y datos administrativos de AFAM-PE provenientes de la declaración jurada para ingreso al programa, de la actualización de datos que se realiza por la atención al público de BPS o de anteriores visitas del MIDES, incluyendo datos de domicilio y contacto.
3. SIIAS: otros datos compartidos de beneficiarios, datos de contacto, domicilio de beneficiarios.
4. Base de datos central del MIDES: datos de contacto, domicilio de beneficiarios u hogares.

En caso de que los domicilios correspondientes a las visitas a realizar no se encuentren georreferenciados, el flujo derivará automáticamente el caso a la Oficina de Búsqueda, encargada de la mejora de direcciones y domicilios, y la georreferenciación de estos. Aquí se utilizan datos de bases de datos externas, como ser las bases de direcciones de UTE, OSE, SIIAS, BPS, así como las herramientas que facilitan la georreferenciación (información geográfica en general disponible, ya mencionada en el primer apartado). Se procesa la asignación de tareas de búsqueda, tiempos de trabajo y finalización de las tareas.

Caminos posibles: mapeo.

Roles involucrados:

1. Procesos automáticos
2. Personal de Oficina de Búsqueda: supervisores, asistentes de búsqueda.

Planificación, mapeo y zonificación de visitas

En esta tercera parte entra en juego la estrategia de abordaje territorial y la planificación para la realización de las visitas de seguimiento.

Se tienen en cuenta para la misma:

1. Zonas de interés de estudio.
2. Nivel de priorización de las visitas.
3. Densidad de hogares para la mejora de la eficiencia y el ahorro de presupuesto en la realización de visitas.
4. Manejo de recursos humanos de campo para la realización de visitas.
5. Coordinación con las OTE del MIDES u otras instituciones que formen parte del seguimiento.
6. Coordinación logística (transporte, alojamiento, viáticos).

Teniendo en cuenta estos aspectos, en coordinación entre la Dirección, Unidad de Campo y el Departamento de Geografía (área de Mapeo), se realiza un cronograma de trabajo y se procede por parte de Mapeo a generar los mapas de visitas.

Se seleccionan casos y se generan zonas de trabajo operativas, que se subdividirán en paquetes de trabajo por asistente de campo, según el tamaño del grupo correspondiente a un supervisor de campo. Para ello se utiliza un Sistema de Información Geográfica (SIG), que a través de una base de datos espacial (POSTGIS, mencionado en el primer apartado), genera los mapas de visitas en Q-flow (mostrados a través de GoogleMaps u OpenLayers, como *software* de acceso web de mapas).

Una vez finalizado el mapeo de zonas, los jefes de campo asignan estas los equipos de trabajo (a cada supervisor), directamente seleccionándolas desde un mapa general de zonas operativas.

Caminos posibles: visitas en campo.

Roles involucrados:

1. Técnicos SIG.
2. Asistentes de Mapeo.
3. Jefes de campo.

Trabajo de campo

En esta parte del proceso general se efectúan las visitas de los equipos de campo. Para ello, en Q-flow el supervisor asigna los paquetes de trabajo (subconjunto de visitas de la zona operativa), que consisten en los flujos de visitas por recorrido tipo generados desde la carga, que ya contienen la información obtenida y su localización. Esta tarea también se realiza desde un mapa, en el cual el supervisor puede identificar los paquetes y asignarlos a los asistentes de campo.

Cada asistente de campo, luego de la asignación, cuenta con una vista de un mapa dinámico para la realización de las visitas, así como una tarea de hoja de ruta, donde irá ingresando el resultado de la visita (mudanza de domicilio con y sin datos, ausente, no realizado, dirección inubicable o levantará un formulario para el ingreso de información de la visita si encuentran a los beneficiarios buscados

Todos estos procesos se encuentran auditados en tiempo real, para el seguimiento de las tareas de campo, ya sea por los supervisores o jefes de campo. El ingreso correcto de información según el dato solicitado se encuentra dado en las especificaciones de cada formulario, evitando así los controles posteriores que se dan en formularios realizados en papel de coherencia en el tipo de dato o entre los datos ingresados, que muchas veces requieren un nuevo contacto con el hogar/beneficiario visitado (o en los peores casos una revisita).

Caminos posibles:

1. En caso de mudanzas o inubicables, el proceso devuelve el caso para la actualización del domicilio para poder ser remapeado.
2. En caso de no realizar la visita prevista o la ausencia, las visitas vuelven a mapeo para su re zonificación.
3. En caso de realizar la visita, la información pasa al área de crítica y revisión.

Roles involucrados:

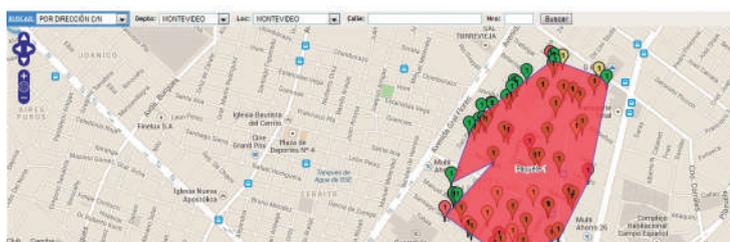
1. Jefes de campo.
2. Supervisores de campo.
3. Asistentes de campo.

Gráfico 35. Ejemplo de vista mapa de zonas para ser seleccionadas por el jefe de campo y asignadas a supervisores (grupos de trabajo)



Fuente: DINEM-MIDES.

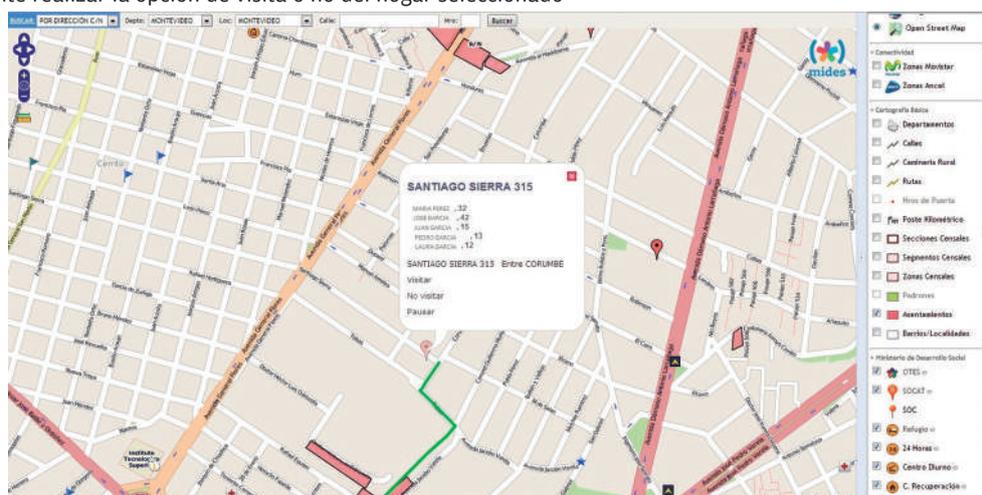
Gráfico 36. Ejemplo de vista mapa de zona asignada a un supervisor (grupo de trabajo)



Fuente: DINEM-MIDES.

Nota: Se pueden ver los hogares a visitar y su priorización mediante colores, así como las capas de información geográfica de apoyo sobre la derecha.

Gráfico 37. Ejemplo de vista mapa de visitas para un asistente de campo, mostrando la ventana desplegable que permite realizar la opción de visita o no del hogar seleccionado



Fuente: DINEM-MIDES.

Seguimiento y crítica

En esta parte del proceso se generan tareas de seguimiento de la información obtenida mediante formularios por los equipos de campo. En este punto se reciben tareas desde los diferentes flujos mencionados en la sección 2 (recorrido tipo, modalidad censal y transcripción), los cuales generan una tarea por visita realizada.

Los asistentes de crítica, mediante la consulta de información previa de datos administrativos y la generada en campo, y el chequeo de consistencia de la información obtenida, toman decisiones a efectuar sobre los datos recabados. Entre otros datos se comparan: integración del hogar antes y después de la visita, localización de los menores de edad (caso seguimiento AFAM-PE), coherencia entre los datos declarados a BPS y los obtenidos en campo, correcto llenado de datos de base (domicilio, contacto, integrantes de hogar) y los correspondientes al programa (ej. AFAM-PE o TUS: ingresos, características de la vivienda, datos sobre los integrantes del hogar de educación, salud, etc.)

Al igual que los procesos antes mencionados, estas tareas también son auditadas por el sistema (Q-flow), para el seguimiento de la tarea por parte de los supervisores de crítica y la Dirección de la USP.

Caminos posibles:

1. Crítica positiva de los datos: autorización e impacto en bases de datos y sistemas de información (BPS, base de datos central del MIDES, SIIAS, etc.).
2. Mapeo: revisita del hogar para la mejora de datos, al encontrar inconsistencias.
3. Oficina de Búsqueda: búsqueda de los integrantes del hogar no encontrados en un domicilio alternativo, lo cual genera un nuevo flujo de visita por recorrido tipo.

Roles involucrados:

1. Supervisores de crítica.
2. Asistentes de crítica.

Impacto de datos sobre otros sistemas de información

Por último, el proceso termina con el impacto de la información sobre distintas bases de datos y sistemas de información, según corresponda (BPS, base de datos central del MIDES, SIIAS, etc.), así como la mejora constante de la información de base (mejora de datos geográficos relevados en campo). Estos procesos se realizan de forma automática, una vez autorizada la información, y se controlan continuamente para el mantenimiento de la calidad de los datos.

Por medio de estos impactos, se permite la colaboración con el resto del MIDES con el acceso de datos horizontales de la aplicación SMART y la base de datos central o con el resto del área social del Estado a través del SIIAS.

Acceso y análisis de datos, derivaciones e informes

El sistema permite, a su vez, la consulta y exportación de datos para su posproceso por parte de los programas involucrados y de los equipos técnicos de la DINEM para la mejora continua.

Los equipos técnicos del Departamento de Análisis y Estudios Sociales y del Departamento de Geografía-Unidad de Análisis Espacial, analizan la información obtenida y contribuyen a la mejora de las políticas sociales por medio de:

1. La focalización de programas, que puede generar nuevas muestras de trabajo o el seguimiento de los beneficiarios y hogares visitados (por ejemplo, AFAM-PE, TUS).
2. La derivación de casos a otros programas de la DINADES o en los que participa el MIDES, a través de informes o del sistema de derivaciones SMART: TUS, Cercanías, Jóvenes en Red, Sistema de Cuidados, UCC.
3. El manejo de datos a nivel estadístico para la mejora en la toma de decisión en las políticas sociales a implementar en el futuro y mejora del conocimiento de la población objetivo del MIDES a nivel socioeconómico y territorial para los dispositivos territoriales del MIDES (OTE, SOCAT, MIPS, UTT, etc.).
4. La colaboración interinstitucional para la investigación de programas, como por ejemplo los trabajos con OSE y DINATEL, realojos de asentamientos irregulares, diseños de intervención en el Proyecto 7 Zonas, etc.

Dichas tareas se realizan con el acceso a las bases de datos, paquetes de análisis estadísticos y sistemas de información geográfica.

Potencialidades del sistema

Como se comentó en la introducción, el sistema en su conjunto cuenta con grandes potencialidades para la mejora continua y adaptación a los cambios en programas o políticas, entre las que se destacan:

1. Escalabilidad en cuanto a tamaño de los equipos de trabajo, roles involucrados y tamaño de la población objetivo estudiada, haciendo posible el trabajo de seguimiento de programas, transferencias o políticas sociales con números variables de población involucrada (de pequeña escala o programas pilotos, a programas como TUS o AFAM-PE, que involucran un gran número de hogares y beneficiarios).

2. Mejora continua de los procesos y tiempos de respuesta, ya que el sistema en su conjunto es auditado y presenta sus propias estadísticas de trabajo. Esto permite mejoras en la eficiencia y disminución del presupuesto necesario.
3. Adaptabilidad en la información a recabar, mediante formularios dinámicos de relevamiento de datos. Estos permiten el cambio en el diseño general del formulario o de determinados pasos o áreas, mediante el agregado o modificación de preguntas, opciones en preguntas de carácter cerrado (selección de múltiples respuestas o listas desplegadas para elegir una opción), saltos entre preguntas, etc.
4. Al trabajar con datos georreferenciados, permite una visión territorial de los programas y políticas sociales estudiadas y genera un insumo fundamental para la planificación, marcando en este punto una diferencia de gran importancia en comparación con otros instrumentos metodológicos y tecnologías.
5. Permite unificar la intervención en un único dispositivo, que, siguiendo las reglas de uso para conservar la calidad del trabajo, simplifica, mejora y ahorra significativamente los costos del Estado y de las familias para acceder a las políticas. Ejemplos de esto son el seguimiento de las TUS y AFAM-PE, tarifas sociales (OSE), Asistencia a la Vejez, programas de economía social, ASSE, etc.

Consideraciones y sugerencias para Sistemas de Información

El avance en materia de sistemas de información ha sido notorio y existe, por parte de los actores involucrados, una visión compartida respecto del rumbo a seguir. Sin embargo, aún resta una mayor articulación e integralidad en las soluciones desarrolladas para maximizar las potencialidades propias de cada sistema.

Es recomendable aumentar la capacidad de los sistemas de responder a una demanda creciente, acorde a la dinámica del trabajo institucional. En tal sentido, mejorar (y en lo posible anticipar) la respuesta técnica y tecnológica en materia de aplicaciones, funcionalidades, escalabilidad y performance de los sistemas puede estar en el camino crítico del crecimiento del MIDES.

Desde una perspectiva global aún resta incrementar el grado de apropiación por parte de los usuarios de los sistemas generados. Ello requiere mantener y mejorar los procesos de implementación y la difusión de lo que se ha construido hasta el momento.

El proceso de trabajo interinstitucional y el grado de madurez alcanzado en el área de tecnologías de la información del Ministerio permiten profundizar en la provisión de servicios de información a otros organismos, así como en mayores niveles de interoperabilidad, aspectos estos que se deben impulsar en el corto plazo, pero con horizonte de largo aliento.

Rediseño del trabajo de campo en el MIDES y refocalización de las transferencias monetarias

Introducción

El trabajo de campo, esto es, la visita a hogares orientada a la inclusión de personas y familias como beneficiarios de planes y programas sociales, ha estado presente en el Ministerio desde sus inicios (2005). Primero en la implementación del PANES,³⁵ luego con el seguimiento de las transferencias monetarias del Plan de Equidad³⁶ (AFAM, TUS y Asistencia a la Vejez).

En este sentido, pueden distinguirse tres grandes etapas en el trabajo de campo del MIDES. La primera, entre marzo del 2005 y diciembre del 2007, durante el desarrollo del PANES, en la que fueron visitados —al menos una vez— aproximadamente 190.000 hogares, de un total de 230.000 postulaciones, lo que representa un promedio anual de 70.000 visitas.

Entre los años 2008 y 2011, en el marco del Plan de Equidad, con la información recogida en el PANES y la postulación voluntaria en el BPS para obtener las AFAM-PE,³⁷ el trabajo de campo pasa a tener un rol complementario, principalmente orientado a la verificación y seguimiento de la situación de los hogares (integración del hogar y condiciones socioeconómicas) y la actualización de domicilios. En esta segunda etapa, el total de visitas fue de 24.000, lo que supone un promedio de 6000 al año.

En julio del 2011, producto de los objetivos de gobierno planteados en el marco de la reducción de la pobreza y erradicación de la indigencia en el período 2010-2014, surge un nuevo desafío para el trabajo de campo del Ministerio: identificar y georreferenciar³⁸ a los hogares con mayores problemas de vulnerabilidad socioeconómica y corregir los errores de focalización³⁹ de las transferencias monetarias del Plan de Equidad, fundamentalmente de la TUS.

En sintonía con los objetivos planteados, el 1.º de octubre del 2011 la USP, tanto su área técnica como el trabajo de campo, pasa de estar bajo la órbita de la Subsecretaría del Ministerio a depender de la DINEM.

Objetivos

Uno de los objetivos del rediseño fue abordar el problema de la focalización por medio de un trabajo de campo masivo, técnicamente orientado y a corto plazo. Se consideró como meta para este objetivo la realización de al menos 40.000 visitas por año. A esto se sumó la meta de identificar a los hogares población objetivo de la TUS con monto duplicado, es decir, a los 30.000 hogares en peor situación de vulnerabilidad.

35. Véase MIDES-DINEM: *Tercer informe de monitoreo del PANES*, 2007, Montevideo.

36. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. *Plan de Equidad*, 3.ª edición, 2007, Montevideo.

37. La AFAM es un derecho de los niños, niñas y adolescentes. Es una prestación de seguridad social que el Estado, a través del Plan de Equidad, utiliza para estimular su permanencia en el sistema de enseñanza y el control de la salud. El titular de la AFAM, padre, madre o tutor, recibe un monto de dinero por cada menor que vive en el hogar. Esta modalidad de asignación familiar es una reformulación del anterior régimen de asignaciones familiares e implica un alcance más amplio y más contemplativo, y está amparado en la ley 18227. En los casos en que alguno de los niños del núcleo posea alguna discapacidad, considerando los ingresos del núcleo familiar, tienen derecho a una asignación doble, que puede acompañar al beneficiario durante toda su vida, en caso de no poder insertarse en el mercado laboral de forma estable, siempre que no cobren pensión por incapacidad (www.mides.gub.uy). Ver capítulos «Asignaciones Familiares-Plan de Equidad (AFAM-PE)» y «Tarjeta Uruguay Social (TUS)».

38. Ubicar al hogar mediante un punto en un mapa.

39. Ver apartado «Tarjeta Uruguay Social».

A su vez, la USP de la DINEM se planteó en dicha etapa los siguientes objetivos:

1. Mejorar la cobertura y focalización de los programas de transferencias monetarias, así como realizar el seguimiento y derivaciones pertinentes a los hogares beneficiarios de estas.
2. Potenciar la articulación de los programas sociales a nivel territorial mediante la producción de información a partir del trabajo de campo y la georreferenciación de los domicilios de los hogares beneficiarios, los programas y servicios sociales.
3. Mejorar la calidad de los registros administrativos de los beneficiarios del Ministerio y potenciar los intercambios de información entre organismos públicos.
4. Aportar a la construcción de líneas de base para la evaluación y seguimiento de los programas (sin incurrir en costos adicionales).
5. Desarrollar capacidades útiles para el estudio de diferentes realidades sociales de carácter estratégico para las políticas públicas e implementar estudios sobre la realidad social, que permitan el mejor despliegue de las actuales y futuras políticas sociales en distintas escalas territoriales.

A continuación se presentan detalladamente las innovaciones en la metodología del trabajo de campo, los recursos presupuestales y humanos utilizados, los resultados alcanzados en la refocalización de TUS y los logros obtenidos en el 2012 y desafíos para el 2013.

Instrumento y metodología de trabajo

En función de los nuevos objetivos, se planteó una nueva estructuración y organización del trabajo. Esto implicó la tecnificación de los procedimientos para la georreferenciación de los hogares, la informatización del relevamiento de datos y la interoperabilidad entre distintos sistemas de información. La informatización de los procesos significó el desarrollo de un sistema de información (Q-flow)⁴⁰ ágil, dinámico y altamente tecnificado, que permitiera el seguimiento del trabajo y el rápido procesamiento de la información para el objetivo de base y para la generación de insumos para la política social.

Asimismo, implicó aumentar el personal y su nivel de capacitación, articular saberes y experticias interdisciplinarias, instrumentar y resolver la logística (transporte, viáticos, alojamiento, indumentaria, materiales de trabajo, etc.), así como la conformación de un equipo técnico para el procesamiento de la información y la toma de decisiones. A su vez, se creó un Departamento de Geografía en el que ingresaron más técnicos especializados en la materia y se consolidó a su interior la Oficina de Búsqueda.⁴¹

Los procesos de mapeo⁴² de las visitas a realizar fueron tecnificados. Se introdujo la utilización de herramientas informáticas, mediante el uso del SIG para georreferenciar los domicilios y armar recorridos con alta densidad de casos para visitar, permitiendo planificar y gestionar las actividades de campo con alta productividad. También posibilitó la producción de cartografía para la visualización y comunicación de resultados.

40. Ver capítulo «Sistemas de información».

41. Esta oficina se encarga, a partir de llamadas telefónicas, de consultas en otros registros (UTE, OSE, SMART, BPS) y del uso de sistemas de información geográfica, de georreferenciar manualmente domicilios inubicables o mudanzas (ya sea por mala calidad de la información disponible, por la informalidad del tejido urbano donde habitan o por cambios de domicilios no actualizados por parte de los hogares beneficiarios).

42. La realización de los mapas utilizados por los asistentes y supervisores de campo para las salidas de campo, tanto en su modalidad MC o RT, se generan mediante uso del SIG, introduciendo referencias útiles para su mejor ubicación (capas de calles, servicios de educación y salud próximos, Oficinas Territoriales del MIDES, SOCAT, Comisarías, Asentamientos irregulares, etc.).

Para la georreferenciación de domicilios provenientes de registros administrativos se utilizó el *software* de normalización de direcciones del SIIAS, que permitió georreferenciar automáticamente un gran porcentaje de las visitas a realizar (60 % de las direcciones, aproximadamente). Este proceso fue complementado mediante la georreferenciación manual realizada en la Oficina de Búsqueda.

Como ya se ha mencionado antes, el trabajo de relevamiento de información pasó de realizarse en formato papel a hacerse en soporte digital (computadoras Magallanes del Plan Ceibal o *netbooks*) con mecanismo *on line*, permitiendo interoperar en tiempo real con información de los registros administrativos de AFAM-PE del BPS y de la DNIC. Esto supuso aumentar los niveles de calidad de la información relevada y ganar velocidad en el procesamiento de la información que actualiza las bases de datos de BPS, SIIAS y SMART.⁴³

Instrumento de focalización: el índice de carencias críticas (ICC)

Como se ha mencionado, el desarrollo masivo del trabajo de campo tiene como principal objetivo la refocalización de las transferencias monetarias, fundamentalmente de la TUS. El instrumento para la focalización de estas prestaciones es el ICC, elaborado por el IECON (FCEA-UDELAR).⁴⁴ Este índice fue construido en el año 2008 para la implementación del programa AFAM-PE⁴⁵ y actualizado en el 2011. Varía entre 0 y 1, donde el valor 1 asume la máxima probabilidad de identificar a un hogar en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica. A tales efectos, se utiliza un modelo estadístico para estimar la probabilidad de pertenecer al 20 % más pobre por ingresos en Uruguay, a partir de variables estructurales de bienestar, tales como vivienda, nivel educativo, cantidad de integrantes del hogar y elementos de confort. De esta manera, es posible ordenar los hogares de acuerdo a su situación socioeconómica, priorizando con esto intervenciones, sin valerse para ello únicamente del nivel de ingreso, sino también captando variables que son menos fluctuantes en el tiempo.

Este índice contempla determinados umbrales, que al superarlos identifica las poblaciones objetivo de AFAM-PE y TUS. Para la focalización específica de la TUS se introdujeron algunas modificaciones al índice originalmente propuesto por el IECON por parte del MIDES, ajustándose por la canasta básica de alimentos (CBA) la distribución de población objetivo para Montevideo e interior.

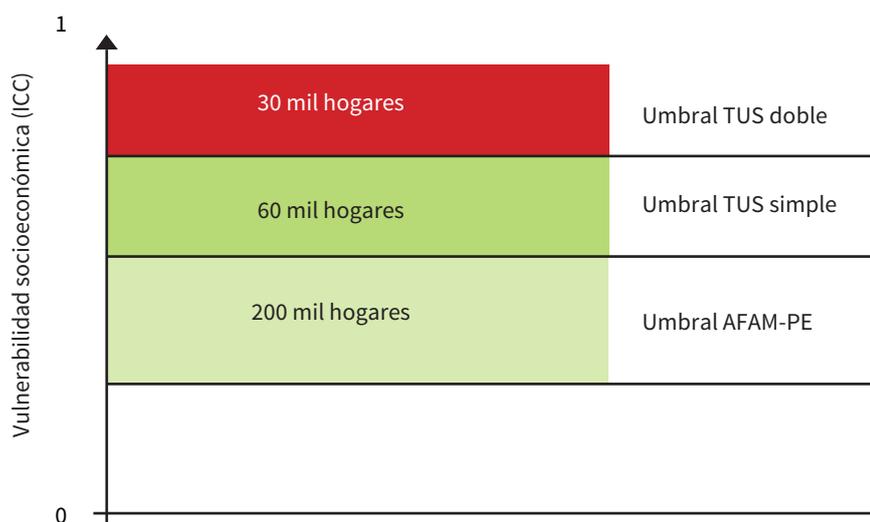
En el gráfico 38 se puede visualizarse que el umbral propuesto para AFAM-PE se define de forma de captar a los 200.000 hogares que se encuentran en peor situación de vulnerabilidad socioeconómica. Para TUS el umbral del ICC se ubica más próximo a la unidad, siendo más exigente en términos de privaciones del hogar, captando a 60.000 hogares. Por su parte, el umbral más exigente lo presenta la TUS con monto duplicado, captando a los 30.000 hogares en situación de vulnerabilidad extrema.

43. Ver capítulo «Sistemas de información».

44. El ICC es un modelo probit que estima la probabilidad de pertenecer a la población objetivo a partir de variables estructurales. Se construye en base a información de ECH del INE.

45. Recordemos que la focalización de AFAM-PE se realiza mediante ICC y control de ingresos por parte de BPS, a diferencia de TUS que solo se hace en base a ICC.

Gráfico 38. Índice de carencias críticas (ICC)



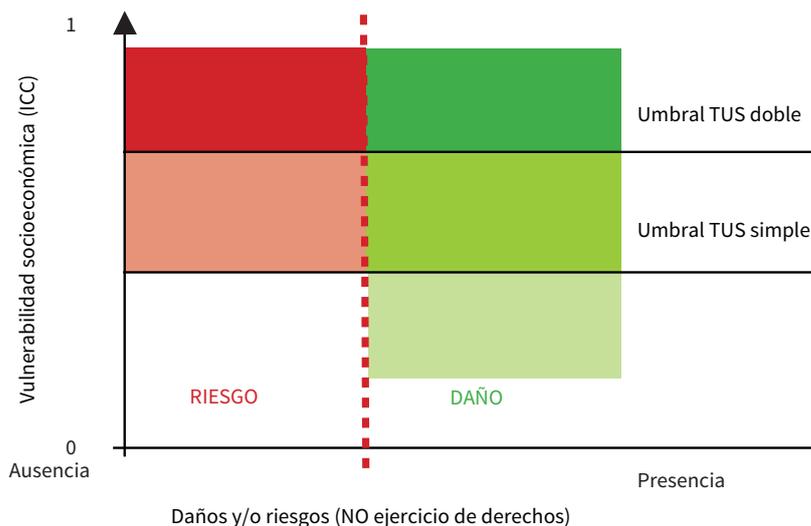
Fuente: DINEM-MIDES.

Este instrumento de focalización, originalmente elaborado para las transferencias monetarias no contributivas (AFAM-PE y TUS), se comenzó a utilizar para la inclusión de beneficiarios de otros programas del MIDES: Uruguay Trabaja, Monotributo Social, Cooperativas Sociales, Emprendimientos Productivos. De esta manera, el ICC puede aplicarse como indicador de situación de vulnerabilidad socioeconómica y, por tanto, como instrumento para focalizar distintos programas sociales. En este sentido, resulta necesario estudiar la relación entre la presencia de distintas privaciones y el ICC, ya que según el estudio de Bai, Carrasco y Colafranceschi (2012)⁴⁵ las correlaciones analizadas respecto a este indicador son altas para distinguir hogares con carencias en materia de vivienda y con jóvenes desafiados, pero no así con todas las dimensiones consideradas de las NBI.

Los tres nuevos programas prioritarios de gobierno (UCC, Cercanías y Jóvenes en Red), orientados a atender las situaciones de mayor privación, utilizan como criterio para la identificación de su población objetivo o para la priorización de sus dispositivos de intervención de cercanía, la combinación de vulnerabilidad socioeconómica (medida por el ICC) y la presencia de determinados riesgos o daños sociales según corresponda a cada uno (utilizando otras formas de captar el no ejercicio de derecho constatado, mediante derivaciones de redes territoriales a nivel local). En este sentido, estos tres programas presentan dos tipos de captación de su población objetivo: por medio del relevamiento del trabajo de campo de la USP-DINEM y a partir de las redes territoriales (OTE, SOCAT, policlínicas, centros educativos, etc.).

45. Bai, Carrasco y Colafranceschi (2012): *Aplicación del índice de carencias críticas al Censo y análisis del vínculo con NBI*, informe realizado en el marco del convenio con FCS, UDELAR.

Gráfico 39. Identificación y priorización de la población objetivo de los programas prioritarios UCC, Cercanías y Jóvenes en Red



Fuente: DINEM-MIDES.

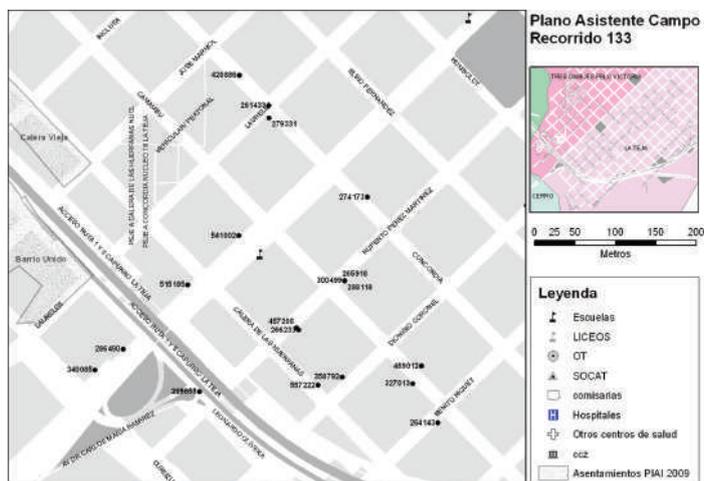
Metodología de trabajo

La nueva metodología del trabajo de campo se organizó en dos modalidades (recorrido tipo y modalidad censal), que responden a hipótesis elaboradas para dar cumplimiento a los objetivos propuestos, tanto sea para alcanzar la meta de la cantidad de visitas como para localizar a los hogares en peor situación de vulnerabilidad socioeconómica (población objetivo de la TUS con monto duplicado).

La *modalidad recorrido tipo* utiliza información previa proveniente de registros administrativos del MIDES y de AFAM-PE del BPS, georreferenciando a los hogares para su posterior visita.

En el gráfico 40 se presenta un ejemplo del mapa utilizado en esta modalidad, en el que se visualizan los puntos correspondientes a las visitas a realizar en un día de trabajo de un asistente de campo.

Gráfico 40. Ejemplo de un mapa de recorrido tipo para un asistente de campo



Fuente: DINEM-MIDES.

Esta modalidad se enmarcó, en una primera instancia, en dos hipótesis de trabajo específicas que derivaron en la selección de dos subconjuntos de poblaciones a visitar, procedente de los registros administrativos de beneficiarios de AFAM-PE y TUS a setiembre del 2011.

Población 1 (hipótesis I): los hogares en mejor situación relativa de vulnerabilidad socioeconómica según ICC que recibían TUS son candidatos a una baja o reducción del beneficio, a los efectos de corregir el error de focalización de tipo II⁴⁶ (error de inclusión).

Población 2 (hipótesis II): aquellos hogares en peor situación de vulnerabilidad socioeconómica según el ICC son candidatos a un alta o aumento del beneficio, en vistas de corregir el error de tipo I⁴⁷ (error de exclusión) e identificar a la población objetivo de TUS doble.

En una segunda instancia (fines del 2012) y en vistas de no lograr la identificación completa de los 30.000 hogares población objetivo de TUS doble, se seleccionó un tercer subconjunto de los beneficiarios de la base de datos de AFAM-PE, de manera de ampliar el universo de visitas proyectadas y aumentar la densidad de los recorridos tipo.

Población 3: define a los hogares no incluidos en la selección anterior, es decir, aquellos cuyo nivel de vulnerabilidad si bien no corresponde a la población objetivo de TUS, se encuentra en valores próximos. Dentro de esta población no es esperable a priori adelantar hipótesis de pertenencia o no a la población objetivo TUS, ya que el ICC se encuentra dentro de valores cercanos al umbral que lo determina. En todo caso, los resultados en esta población resultan exploratorios para la orientación del trabajo de campo.

En el cuadro 33 se presentan las tres poblaciones mencionadas y los criterios de selección.

Cuadro 33. Poblaciones según ICC y cobro TUS

	ICC		
	Bajo	Medio	Alto
TUS			
Cobra	Población 1	Población 3	Población 2
No Cobra			

Fuente: DINEM-MIDES.

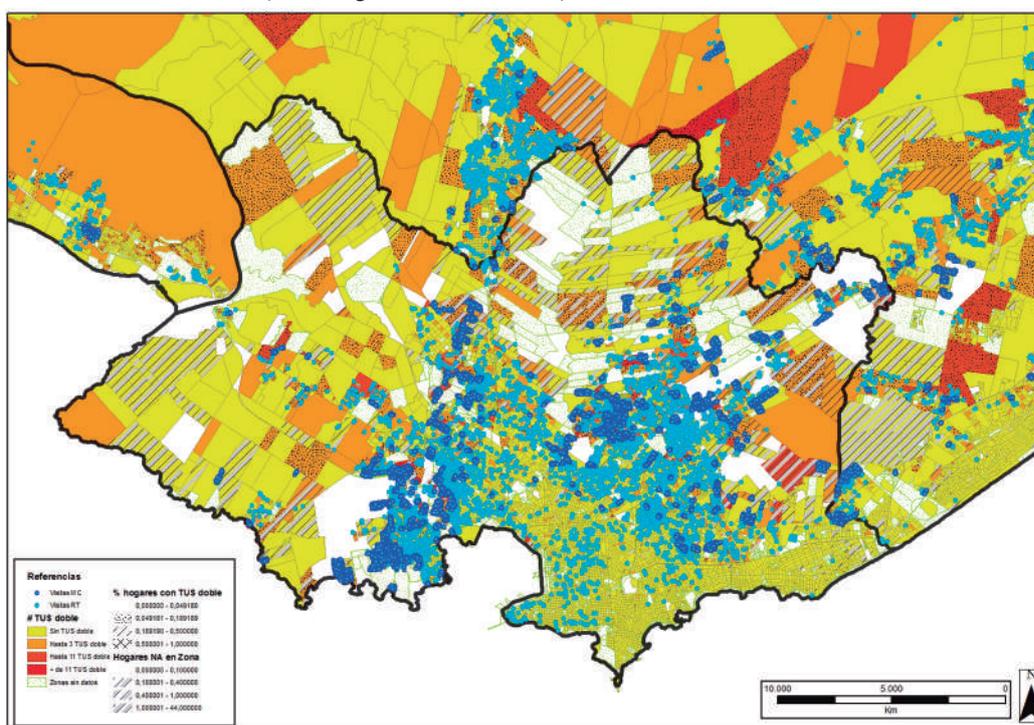
La *modalidad censal* consiste en el relevamiento puerta a puerta de los hogares ubicados en micro-territorios con alta concentración de vulnerabilidad. Se incluyen asentamientos irregulares y zonas urbanas regulares de las cuales se presume —por OTE, SOCAT y actores territoriales— la presencia de alta vulnerabilidad social. Con esta modalidad de trabajo no solo se logra encontrar a hogares fuera del sistema de protección social, sino también a hogares cuyos domicilios son casi imposibles de ubicar en la modalidad recorrido tipo, por localizarse en trama urbana informal o por no disponer de información geográfica de calidad en los registros administrativos.

Los gráficos 41 y 42 presentan mapas que ilustran ejemplos de modalidad censal realizada en un asentamiento irregular de Montevideo. El primer mapa muestra el insumo previo a la salida al campo, mientras que el segundo es el producto obtenido una vez que se procesa y sistematiza la información socioeconómica y geográfica. Los puntos rojos representan cada hogar visitado y el tamaño representa el valor del ICC: a mayor tamaño mayor es la vulnerabilidad socioeconómica que el hogar presenta.

46. El error de inclusión corresponde al porcentaje de hogares beneficiarios que no deberían cobrar la prestación.

47. El error de exclusión corresponde al porcentaje de hogares población objetivo que no se encuentra cobrando la prestación.

Gráfico 43. Cantidad de visitas y zona según vulnerabilidad a partir del Censo INE 2011



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos USP y datos del Censo 2011 INE.

Recursos humanos y presupuestales

El presupuesto ejecutado por la USP en el 2012 fue de \$ 40.373.881 y se desglosó según se indica en el cuadro 34.

Cuadro 34. Presupuesto de la USP según grandes rubros, 2012

Presupuesto anual ejecutado 2012	Pesos (\$)	Porcentaje (%)
Recursos humanos	35.859.084	88,8
Inversiones (PC, muebles, arts. electrónicos, etc.)	411.551	1,0
Gastos (viáticos, indumentaria, materiales)	4.103.246	10,2
Total	40.373.881	100,0

Fuente: DIGESE-MIDES.

El presupuesto ejecutado por la USP en el 2012, representó el 1,7 % del presupuesto del MIDES, el 1 % en relación al de AFAM-PE y el 3,4 % al de TUS, considerando en estas últimas solo el presupuesto destinado a las transferencias. El importante esfuerzo realizado en términos de gasto debe analizarse a la luz de los ajustes efectuados en la focalización y en términos de los resultados obtenidos, detallados más adelante.

Cuadro 35. Presupuesto anual ejecutado, 2012

En relación al presupuesto del MIDES	1,7 %
En relación al presupuesto AFAM PE	1,0 %
En relación al presupuesto de TUS	3,4 %

Fuente: DINEM-MIDES.

Con variaciones, dadas las características del trabajo, la cantidad de recursos humanos de la USP se ha mantenido estable en 2012 y 2013.

Cuadro 36. Recursos humanos de la USP, 2012-2013

Recursos humanos	2012 (promedio anual)	2013 (promedio anual)
Dirección y jefaturas	7	6
Departamento Campo Programas		
Coordinadores generales	1	4
Supervisores	12	14
Asistentes de campo	44	39
Departamento de Geografía		
Equipo técnico	6	9
Oficina de Búsqueda	2	11
Departamento Análisis y Estudios Sociales		
Equipo técnico	9	6
Departamento Soporte (logística y administración)		
Coordinadores	3	3
Administrativos	26	24
Total	110	116

Fuente: DINEM-MIDES.

Productos

Visitas realizadas

En el período que transcurre desde setiembre del 2011 a diciembre del 2012 se realizaron un total de 65.079 visitas, superando ampliamente la meta prevista (40.000 visitas anuales). A partir de la meta alcanzada, se plantea para el año 2013 la realización de 40.000 visitas nuevas. En lo que va del 2013 (enero a julio) se han realizado 24.488 visitas. Esto acumula en todo el período considerado 89.567 visitas, si bien se realizaron más de 125.000 llegadas a puerta.

El cuadro 37 detalla el estado de las visitas. Del total de llegadas a puerta a los hogares el 71,5 % resultaron concretadas, el 14 % corresponde a ausentes (ningún informante calificado para responder la entrevista se encontraba en el domicilio), casi 11 % a mudanzas y 4 % a domicilios inubicables (la dirección registrada no pudo ubicarse en el terreno).

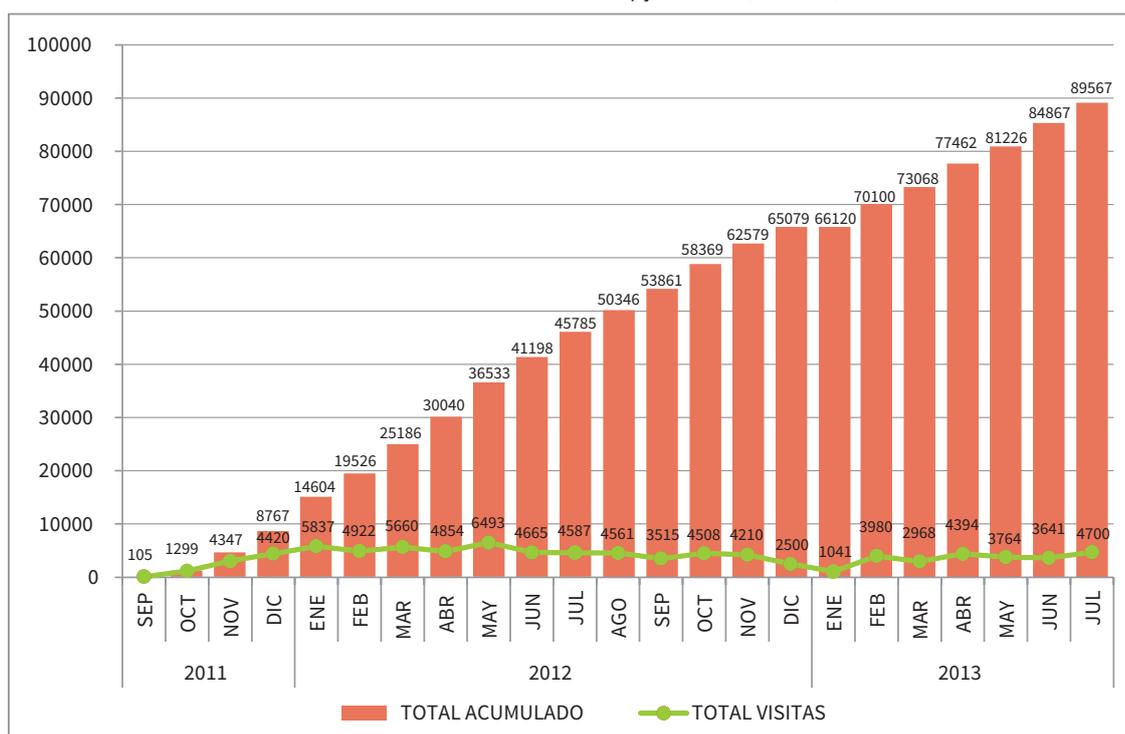
Cuadro 37. Estado de las visitas

Estado de la visita	Total	%
Realizada	89.567	71,5
Ausente	17.741	14,2
Mudanza	13.233	10,6
Inubicable	4.579	3,7
Rechazo	137	0,1
Total	125.257	100,0

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

En el gráfico 44 se presenta la evolución de la cantidad de visitas realizadas en esta etapa del trabajo de campo.

Gráfico 44. Cantidad de visitas realizadas entre setiembre 2011 y julio 2013 (inclusive)



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

Cabe señalar que en el 2013 se priorizó encontrar los hogares más vulnerables, población objetivo de la TUS con monto duplicado, lo que explica una gradual disminución de los totales mensuales respecto del 2012.⁴⁹ Al intentar priorizar y visitar o re-visitar determinados hogares por recorrido tipo o visitar por segunda o tercera vez asentamientos irregulares en busca de los casos «ausentes» no encontrados en la primera vuelta, se produce dispersión en los recorridos y eleva los tiempos y dificultades de la tarea.

49. En el 2012, entre enero y julio, se registraron 37.018 visitas, mientras que en los mismos meses del 2013 el total de visitas asciende a 24.488.

En el cuadro 38 se detalla la cantidad de visitas realizadas según modalidad de trabajo y período de referencia. El 56 % de las visitas corresponden a modalidad censal, el 41 % a recorrido tipo y tan solo el 3 % a otras modalidades. Dentro de estas últimas, se encuentran las visitas realizadas a solicitud de otras áreas o programas (OTE, TUS, reclamos del BPS, Cercanías, Ministerio de Defensa, etc.) y que en su mayoría no son organizadas dentro de las dos modalidades de trabajo clásicas (recorrido tipo y modalidad censal).

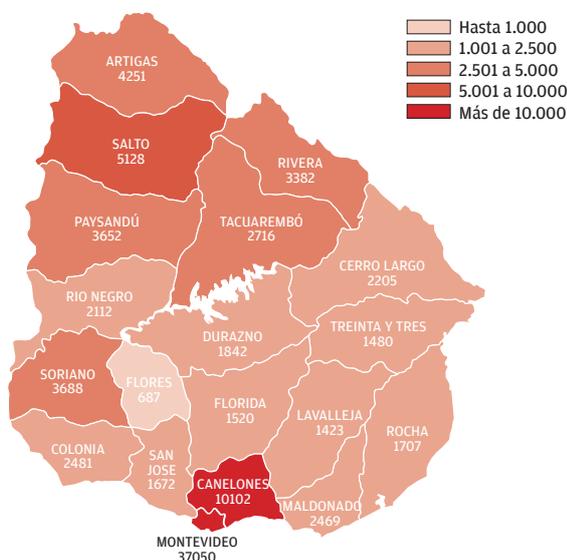
Cuadro 38. Cantidad de visitas realizadas según modalidad y período

Modalidad	Set. 2011-Dic. 2012	Ene. 2013-Jul. 2013	Total
Modalidad censal	34.065	15.666	49.731
Recorridos tipos hechos	29.659	7.061	36.720
Otras modalidades	1.355	1.761	3.116
Total	65.079	24.488	89.567

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

El gráfico 45 muestra la cantidad de hogares visitados por departamento entre setiembre del 2011 y julio del 2013.

Gráfico 45. Cantidad de visitas a hogares por departamento, entre setiembre 2011 y julio 2013

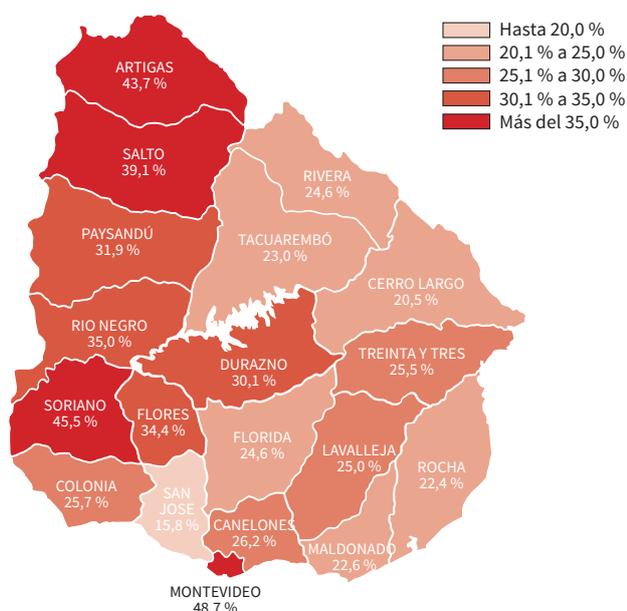


Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

Como es de esperar, Montevideo ha sido el departamento con mayor cantidad de visitas y donde se realizó en mayor medida la modalidad censal, dado su tamaño poblacional y la cantidad de asentamientos irregulares que presenta. En efecto, se realizaron 37.050 visitas, que representan el 41 % del total de entrevistas realizadas. Le sigue Canelones con un 11 % y los departamentos del norte y litoral oeste del país, con una proporción que varía entre el 6 y 4 % cada uno. Estos son: Salto (6 %), Artigas (5 %), Paysandú, Soriano y Rivera (4 % cada uno). Flores es el departamento con menor cantidad de visitas: no supera el 1 %.

Si se contempla el porcentaje de visitas en relación a la población objetivo de AFAM-PE por departamento, según información del Censo 2011 del INE, tal como se presenta en el gráfico 46, se observa que Montevideo, Soriano, Artigas y Salto alcanzan los valores más altos (superan el 35 %), mientras que San José es el más bajo (no alcanza el 20 %).

Gráfico 46. Porcentaje de visitas realizadas sobre población objetivo AFAM-PE por departamento



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

Resultados

Actualización de la información

El trabajo de campo masivo permitió actualizar información de hogares beneficiarios y potenciales beneficiarios de los programas del MIDES para la corrección de errores de focalización de las transferencias monetarias, el monitoreo y la evaluación de programas.

Se estima que a fines del 2013 se habrán acumulado más de 100.000 visitas efectivamente hechas a hogares, por lo que en un poco más de dos años se logró la actualización del 50 % de los registros de hogares beneficiarios de AFAM-PE a un costo que se sitúa en el 1 % del gasto anual de la transferencia.

Respecto al programa TUS, en función de las visitas realizadas, se ha modificado la situación del 47 % de los hogares visitados (18.506 hogares disminuyen el beneficio y 19.390 lo aumentan). En términos absolutos, la cantidad de bajas del beneficio (17.073) superan a las altas (12.061).

Refocalización de la Tarjeta Uruguay Social (TUS)

Los resultados remiten a la condición de un hogar de pertenecer a la población objetivo TUS simple o doble, lo que no es equivalente de forma inmediata al hecho de recibir la prestación por procedimientos administrativos.

Respecto a los resultados obtenidos en la focalización de la TUS, es necesario recordar el procedimiento y la metodología utilizados en el trabajo de campo ya expuesto anteriormente: modalidad censal y recorrido tipo, y en esta última la distinción entre los tres subgrupos poblacionales.

La selección de los hogares a visitar para la modalidad recorrido tipo, según la información disponible, se realizó en función de los criterios antes mencionados (valor del ICC y cobro de TUS), los cuales determinaron la identificación de tres poblaciones o fracciones de la base de hogares beneficiarios de AFAM-PE a setiembre del 2011 (BPS), conformando una parte del total de hogares a visitar, en vistas a proporcionar información para corregir los errores de focalización de la TUS.

Esta categorización responde a orientar las visitas bajo los supuestos de que los hogares de la población 1 (bajo ICC y cobro de TUS) debieran dejar de cobrar la tarjeta si su situación actual se corresponde con las características relevadas en la base de BPS, mejorándose así el error de tipo II (error de inclusión).⁵⁰ Las visitas a la población 2 (alto ICC) podrían generar nuevas altas, nuevos accesos a la prestación de TUS, mejorando así el error de tipo I (error de exclusión).⁵¹ La población 3 (valor medio de ICC, próximo al umbral de población objetivo TUS) se comenzó a trabajar recién en el 2013, dado que el trabajo de campo realizado en el 2012 no llegó a completar la identificación de las 30.000 TUS doble.

Retomando el universo de visitas proyectadas, tenemos que la población 1 está compuesta por 23.894 hogares, la población 2 por 46.255 hogares y la población 3 por 45.302 hogares.

Cuadro 39. Cantidad de hogares según tipo de población

Tipo de población	Distribución beneficiarios AFAM-PE		
	Cantidad	Total AFAM-PE (%)	Población seleccionada para visitar (%)
Población 1	23.894	12,3	20,7
Población 2	46.255	23,7	40,1
Población 3	45.302	23,2	39,2
Resto AFAM-PE	79.461	40,8	
Total	194.912	100	100

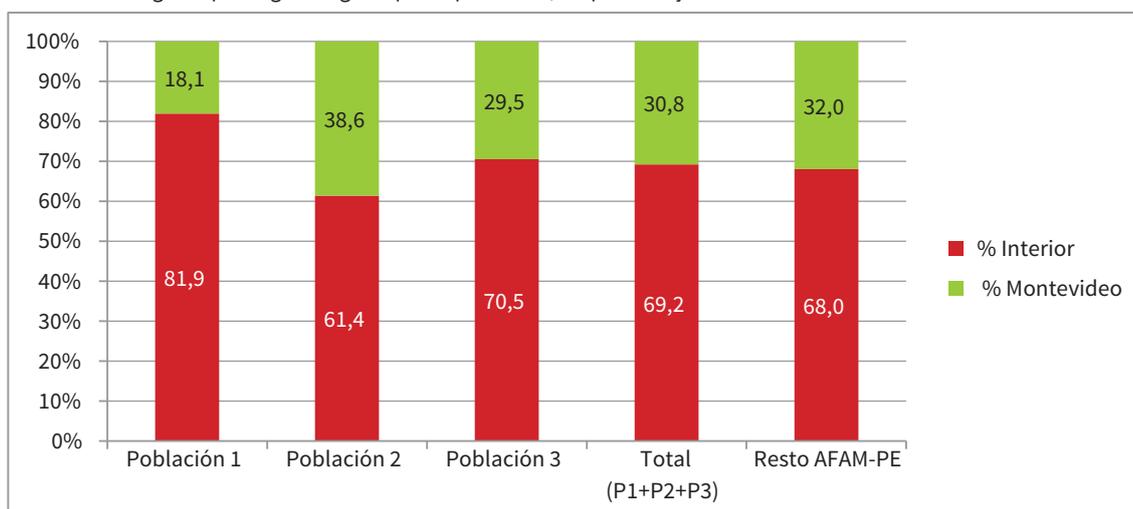
Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa AFAM-PE, BPS.

La distribución de estos hogares (población proyectada para visitar) por región da cuenta de que 31 % pertenece a Montevideo y 69 % al interior del país. La población 2, en términos comparativos, es la que presenta la mayor proporción de hogares en Montevideo (39 %).

50. El error de inclusión consiste en otorgar el beneficio a quienes no son población objetivo (no cumplen con los criterios de selección).

51. El error de exclusión consiste en no otorgar el beneficio a quienes son población objetivo (cumplen con los criterios de selección).

Gráfico 47. Hogares por región según tipo de población, en porcentajes

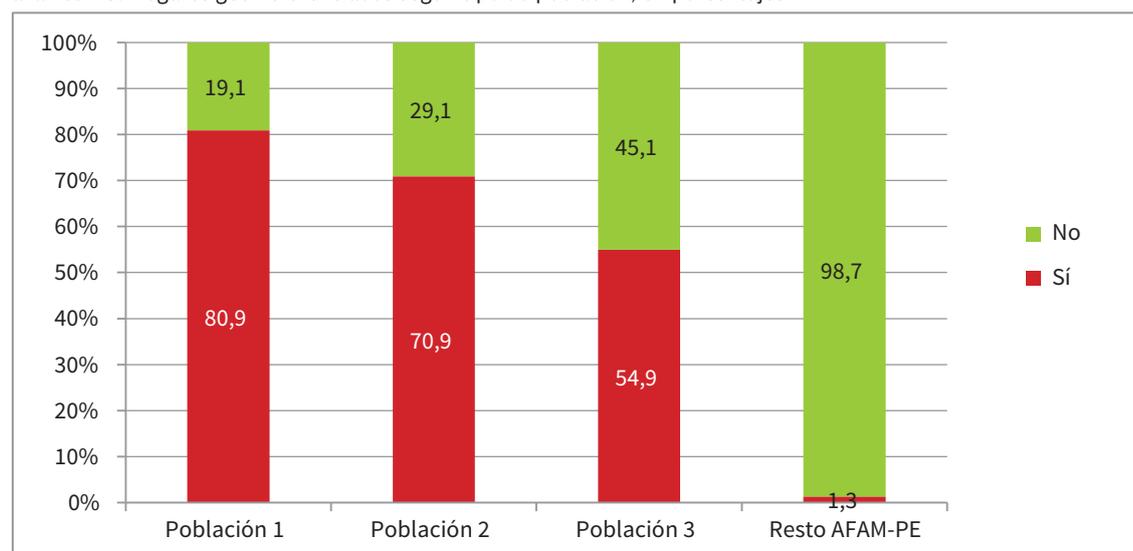


Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa AFAM-PE, BPS.

De estas tres poblaciones se pudo georreferenciar automáticamente el 66 % de los domicilios, pasando el resto para la Oficina de Búsqueda, aunque muchos de esos casos fueron realizados por modalidad censal.

En el gráfico 48 se observa el porcentaje de hogares georreferenciados (automática o manualmente) a la fecha, según tipo de población.

Gráfico 48. Hogares georreferenciados según tipo de población, en porcentajes



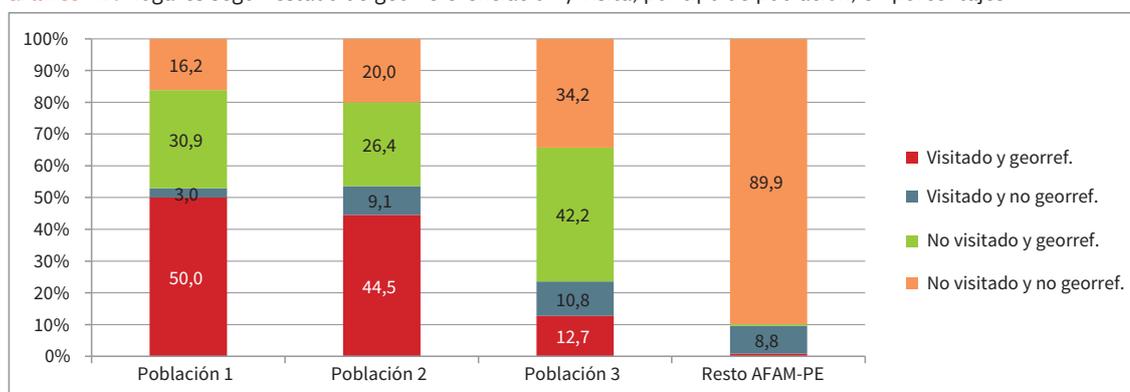
Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

Si sumamos al estado de la georreferenciación, la concreción de la visita, se obtienen las siguientes situaciones:

1. El 53 % de la población 1 fue visitada. El 3 % de esta población fue visitada aunque no estuviera georreferenciada inicialmente. El resto de esta población que queda por ser visitada, 31 %, ya está georreferenciada.

2. El 54 % de la población 2 fue visitada. El 9 % se logró encontrar por modalidad censal. El 26 % está georreferenciada y pendiente de visita.
3. El 24 % de la población 3 fue visitada, el 11 % se encontró por modalidad censal. El 42 % está georreferenciada y pendiente de visita.
4. Del resto de beneficiarios de AFAM-PE, que no constituyen ninguna de las poblaciones priorizadas, se ha visitado un 9 % por modalidad censal.

Gráfico 49. Hogares según estado de georreferenciación y visita, por tipo de población, en porcentajes

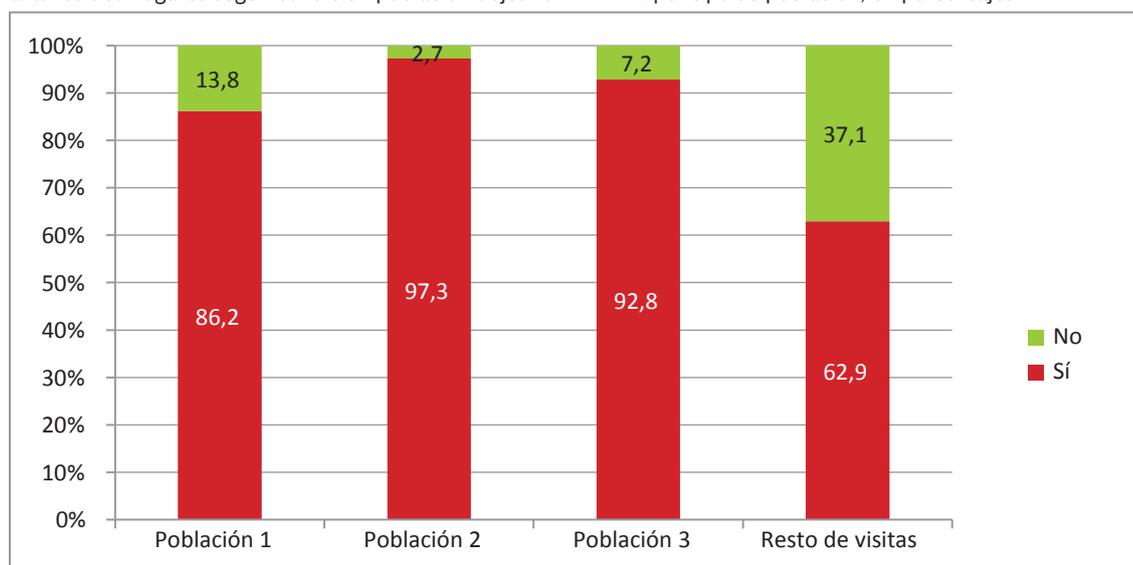


Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

Ahora bien, si analizamos los resultados de visitas realizadas hasta julio del 2013 inclusive (89.567), cabe señalar que a la fecha de la realización del presente informe se encuentran digitadas y procesadas 81.178 (91 % del total). Uno de los primeros resultados constatados es que el 82 % corresponde a población objetivo de AFAM-PE.

En relación a cada una de las poblaciones, se registra que el 97 % de la población 2 es población objetivo de AFAM-PE, 93 % de la población 3 lo es y 86 % de la población 1 también. La proporción de hogares población objetivo de AFAM-PE en los hogares visitados por fuera de las poblaciones priorizadas (corresponden a hogares realizados por modalidad censal no coincidentes con las poblaciones priorizadas o solicitudes de distintos programas o instituciones) es la menor de todas, tomando un valor de 63 % (19.593 hogares).

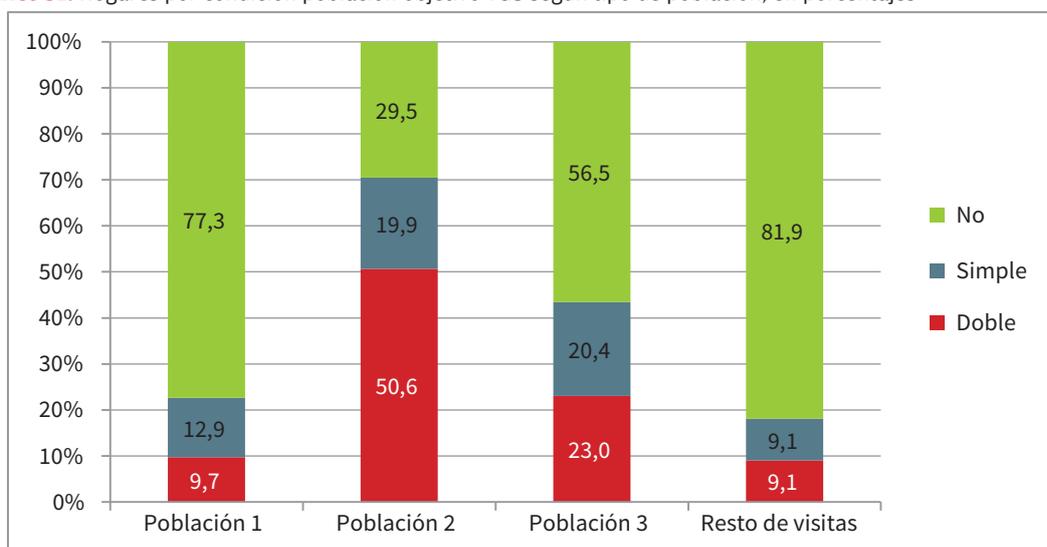
Gráfico 50. Hogares según condición población objetivo AFAM-PE por tipo de población, en porcentajes



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

En relación a la población objetivo TUS simple y doble, el 60 % de los hogares visitados y procesados no son población objetivo TUS, el 15 % es población objetivo TUS simple y el 25 % es población objetivo TUS doble. Considerando estos resultados según tipo de población, se reafirman las hipótesis de trabajo planteadas al inicio. Es en la población 2 (candidatos a altas o aumento del beneficio) donde se encuentra la mayor proporción de población objetivo TUS doble (51 %). Mientras que la población 1 que se encontraba recibiendo TUS a setiembre del 2011 (candidatos a la baja o disminución) presenta el 13 % de población objetivo TUS simple y 10 % de TUS doble.

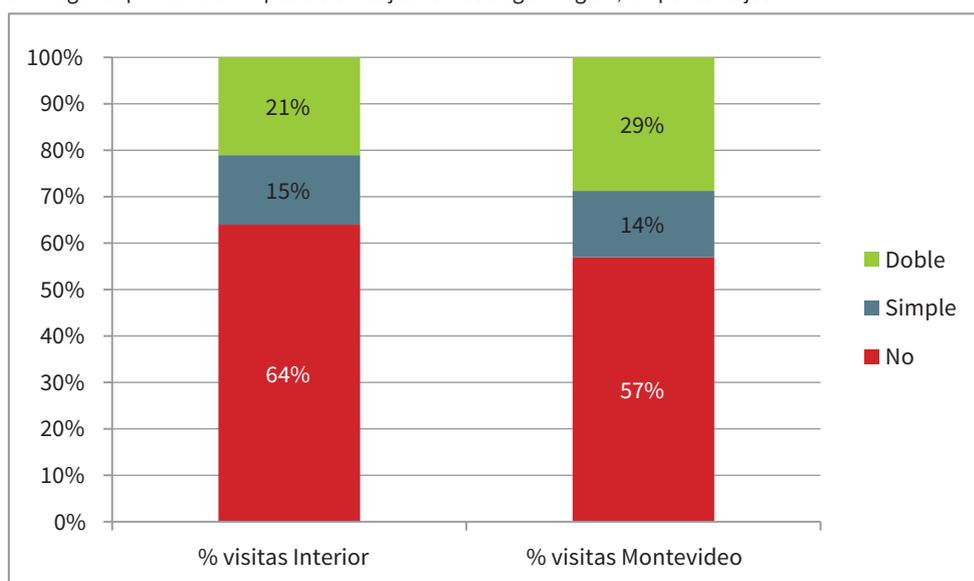
Gráfico 51. Hogares por condición población objetivo TUS según tipo de población, en porcentajes



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

Si se consideran los resultados por región, del total de visitas realizadas y procesadas en Montevideo (32.731), el 29 % corresponde a población objetivo TUS doble y el 14 % a TUS simple. En las del interior (48.447), el 21 % corresponden a población objetivo TUS doble y el 15 % a TUS simple.

Gráfico 52. Hogares por condición población objetivo TUS según región, en porcentajes



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

En síntesis, a partir del trabajo masivo de campo se ha modificado la situación del 47 % de los hogares visitados y procesados a la fecha, respecto al beneficio TUS. El 23 % (18.506) del total de visitas procesadas corresponde a una disminución del beneficio, donde el 93 % de estas representan bajas de la TUS (17.071). El 24 % (19.390) corresponde a un aumento del beneficio, de los cuales el 62 % (12.061) de estas corresponde a altas del beneficio.

Cuadro 40. Distribución de visitas según condición de cobro a setiembre 2011 y pertenencia a la población objetivo TUS a julio 2013

		Condición de cobro anterior (set. 2011)			
		No cobra TUS	TUS simple	TUS doble	Total
Población objetivo actual (julio 2013)	No TUS	32.563	15.278	1.793	49.634
	TUS simple	5.565	4.936	1.435	11.936
	TUS doble	6.496	7.329	5.783	19.608
	Total	44.624	27.543	9.011	81.178

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de TUS y de la USP.

En los hogares que cobraban TUS simple en setiembre del 2011 es donde se presenta la mayor discordancia entre ambos momentos comparados. En efecto, el 55 % de quienes cobraban no corresponden hoy a población objetivo TUS y el 27 % se corresponde con población objetivo TUS doble.

Resultados emergentes

El trabajo de campo masivo dio lugar a otro tipo de resultados, fundamentalmente asociados al uso de la información recabada, así como a la derivación de población objetivo a programas sociales y al trabajo interinstitucional.

Caracterización de microterritorios: diagnósticos y solicitudes a demanda

La caracterización socioeconómica de microterritorios identificados como zonas prioritarias de alta vulnerabilidad y problemática social ha generado información útil para la articulación local de políticas públicas y recursos del Estado a nivel territorial. Este tipo de información permite analizar unidades espaciales de pequeño tamaño, definidas por el demandante. Esto no es posible a partir de la información proveniente de las ECH y del Censo del INE, dado que en las primeras los datos desagregados en pequeñas escalas espaciales no son representativos y en el segundo la información es de carácter confidencial a estos niveles de desagregación. Por otra parte, las fuentes de información del INE ofrecen organizaciones administrativas (unidades geoestadísticas) ya definidas (zona, segmento, sección), que no necesariamente se corresponden con la demanda.

Los datos procesados en microterritorios permiten la visualización de la distribución geográfica de los distintos atributos relevados en el formulario de campo, por medio de mapas con hogares georreferenciados. Esto es útil para los diagnósticos territoriales de carácter micro, en tanto son herramientas para la planificación de intervenciones conjuntas entre los actores locales, y son una fuente para la definición e identificación de la población objetivo para distintos programas.

En estas caracterizaciones a nivel de microterritorio se presenta información relativa a la composición y estructura de los hogares, condiciones relativas a la vivienda, situación laboral, educación, nivel socioeconómico (ICC), indicadores de riesgo social (IRS),⁵² para promover el diseño o la articulación de programas y políticas sociales en la interinstitucionalidad local. Esta información es enviada a las OTE y presentadas en varias ocasiones en la MIPS.

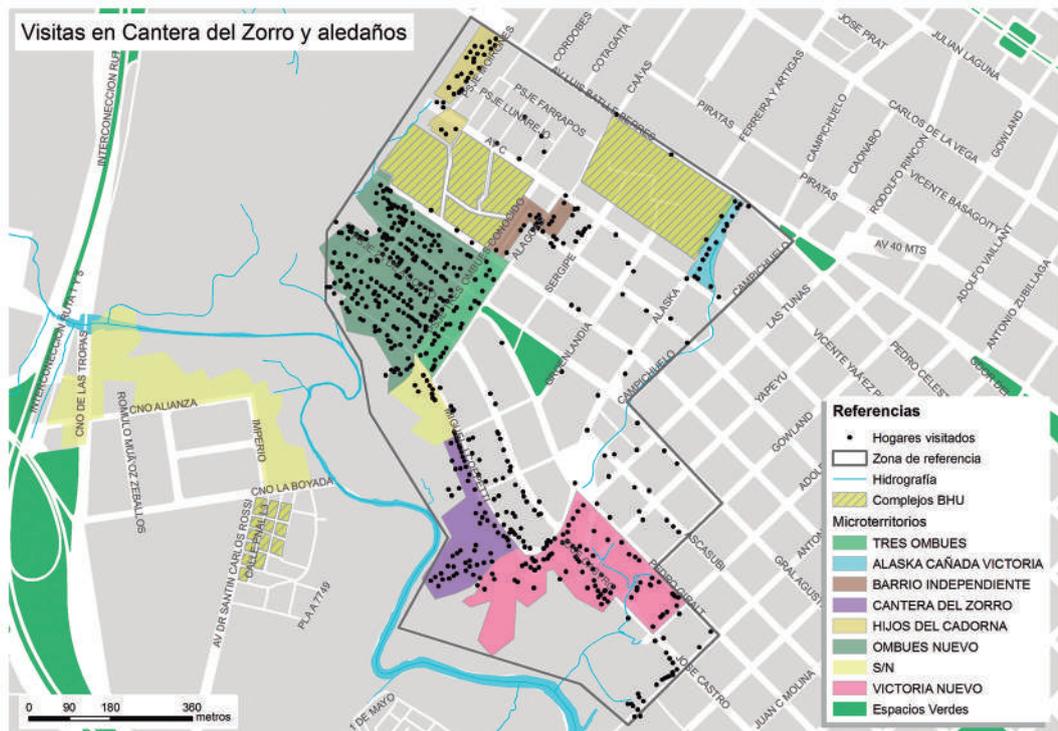
Otra utilidad de este tipo de diagnóstico es el caso del trabajo realizado para el Plan 7 Zonas. Este Plan es un proyecto prioritario del Gobierno, que refuerza acciones ya existentes e incorpora obras de infraestructura pública en zonas vulnerables de Montevideo y Canelones (4 en Montevideo: Cantera del Zorro, Marconi, Chacarita de los Padres y Santa Teresa, y Barrio Ituzaingó; 3 en Canelones: Vista Linda, Obelisco y Villa Manuela). A partir de la información relevada por la USP se elaboró un diagnóstico rápido, que complementó la información censal del INE para la toma de decisiones para la implementación del plan.

Un ejemplo específico, y a modo ilustrativo, lo constituye la información proporcionada a la Comisión Especial Ejecutora de Atención al PIAI de la IM, en el marco del Plan, donde se realizó un análisis de la Cantera del Zorro y sus inmediaciones. Se presentó información relativa a varias dimensiones de interés para la valoración de realojos en dicha zona. La información se desagregó en diferentes unidades espaciales definidas y se identificó cada hogar relevado, como se muestra en los mapas de los gráficos 53 y 54.

52. El IRS construido por la DINEM es un complemento del ICC para dar cuenta de aspectos no considerados en dicho indicador, presenta indicadores referidos a la desvinculación educativa en menores de edad, riesgo de habitabilidad, discapacidad, consumo problemático de sustancias, violencia doméstica, emergencia habitacional, controles inadecuados de salud en menores de edad y posible riesgo alimentario.

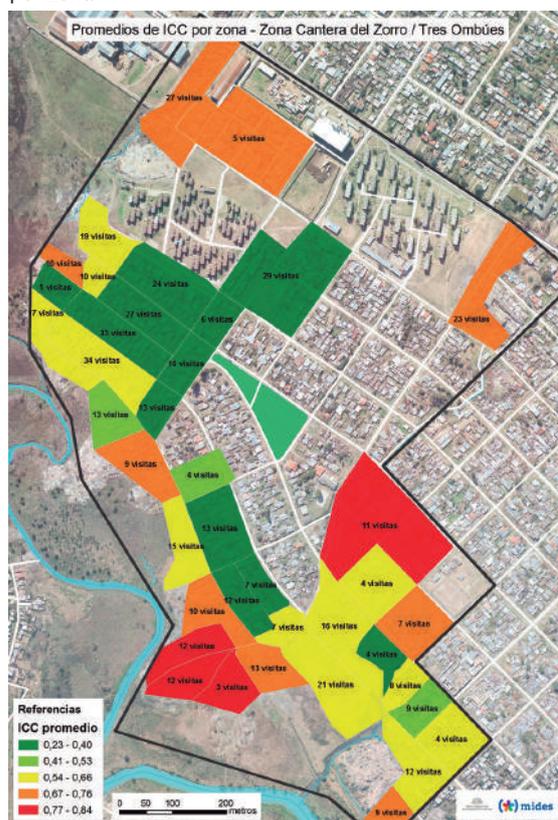
En el primer mapa se observa a los hogares visitados y georreferenciados en las distintas zonas seleccionadas (puntos de color negro). En el segundo mapa se muestra información agregada por unidades espaciales pequeñas, considerando la cantidad de visitas y el valor promedio del ICC.

Gráfico 53. Vistas realizadas en Cantera del Zorro y zonas aledañas



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

Gráfico 54. Promedio del ICC por zona



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

Derivaciones de población objetivo a programas sociales

Se han realizado derivaciones de población objetivo a los programas prioritarios (Cercanías, Jóvenes en Red y UCC), a la Oficina de Derivaciones⁵³ y OTE del MIDES, a los programas piloto de discapacidad Artigas sin Barreras y Asistentes Personales (PRONADIS).

Para las derivaciones a los tres programas prioritarios se utilizó un criterio mixto que combina el valor del ICC y los niveles de riesgo o daño social, según correspondiera a cada población objetivo específica.

Los casos enviados a la Oficina de Derivaciones del MIDES corresponden solo a Montevideo y Área Metropolitana. Estos se derivan en forma continua, cuando un asistente de campo constata una situación de emergencia social que necesita de una intervención rápida (casos de violencia, consumo problemático, riesgo alimentario).

53. La Oficina de Derivaciones depende de la División de Protección Integral a Situaciones de Vulneración y se encarga de realizar seguimiento e intervenciones sociales puntuales y de emergencia a hogares de Montevideo y Área Metropolitana.

Para los programas pilotos de PRONADIS (ver apartado «Programa Nacional de Discapacidad») se derivaron casos visitados que cumplieran con los requisitos de cada uno. A Artigas sin Barreras se enviaron hogares con presencia de algún integrante con discapacidad severa. En el caso de Apoyo Parcial se seleccionaron hogares con presencia de adultos mayores y algún integrante con discapacidad severa.

Desde la USP, a partir de la demanda puntual de los programas, se han realizado las derivaciones que figuran en el cuadro 41.

Cuadro 41. Derivaciones desde USP a distintos programas

Fecha de último envío de casos derivados	Programas	Derivados desde USP	Intervenidos de los derivados USP
Agosto 2013	Cercanías	2264	674
Diciembre 2012	UCC	717	79
Diciembre 2012	Jóvenes en Red	1210	166
Envío permanente	Oficina de Derivaciones	632	85
Abril 2013	Artigas sin Barreras (PRONADIS)	614	Sin dato
Mayo 2013	Apoyo Parcial (PRONADIS)	202	Sin dato

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP, Cercanías, UCC, Jóvenes en Red, PRONADIS, Oficina de Derivaciones.

Trabajo conjunto con otros programas y organismos estatales

Se ha trabajado con otros programas y organismos estatales en la realización de estudios o en la coordinación de acciones para el diseño de políticas de inclusión digital, de consumo energético y de acceso a servicios y sanidad pública. A continuación se describen brevemente.

1) DINATEL: se realizó una consultoría solicitada por la DINATEL, con el objetivo de conocer las necesidades de la población más vulnerable en materia de servicios de telecomunicaciones y comunicación audiovisual. El proyecto pretende aportar insumos para avanzar hacia una sociedad de la información inclusiva en Uruguay. En este marco se realizó una encuesta sobre acceso y uso de TIC y necesidades e intereses de la población más vulnerable en relación a servicios de telecomunicaciones y comunicación audiovisual de forma tal que el diseño de políticas para lograr la inclusión digital se ajuste a las expectativas y posibilidades de su población objetivo. Se seleccionó una muestra representativa de hogares vulnerables en Montevideo (a partir de los registros administrativos de AFAM-PE) y se censó una localidad pequeña del interior del país (Belén, Salto). Este trabajo se realizó con mayor facilidad al contar con gran parte de la información de base y georreferenciada, dada la acumulación de visitas del trabajo de campo de la USP.

2) OSE Rural: el objeto de este trabajo en conjunto con OSE es la realización de visitas para la identificación de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica en las localidades o parajes rurales donde el Programa de Abastecimiento a Pequeñas Localidades y Escuelas Rurales intervenga. Se espera poder implementar acciones que permitan a estas familias conectarse a la red de abastecimiento de agua potable a crearse en esas localidades. Mediante las visitas de campo y el correspondiente procesamiento de información se calcula el ICC para determinar los hogares beneficiarios del programa. Además, se realiza una caracterización de estas localidades y parajes (la descripción es similar a la realizada en los microterritorios y los límites de las localidades no tienen por qué coincidir con las definiciones del INE), con el fin de conocer la situación de estos hogares en referencia a determinadas dimensiones de interés (estado de la vivienda, salud, tenencia de agua potable, acceso a servicios, etc.).

3) DINARA: se brindó asesoramiento técnico en el análisis de los datos del relevamiento de pescadores realizado en San Gregorio de Polanco por parte del equipo de la DINARA (Dirección Nacional de Recursos Acuáticos), en conjunto con la OTE del Ministerio. Se otorgó información hacia el programa Formación Profesional Básica (FPB), que solicitó los datos del censo de pescadores de San Gregorio de Polanco para instalar un FPB Comunitario de Pesca. Se está trabajando conjuntamente en la realización de censos a pescadores artesanales de pequeños poblados (Canelones y Rocha), con el objetivo de incluir a esta población en programas sociales.

4) Canasta de Servicios: es un programa piloto que se enmarca en una iniciativa interinstitucional en la que participan ANCAP, MEF, MIEM, MVOTMA, OSE, UTE, Plan Juntos y MIDES. El objetivo es facilitar el acceso a servicios básicos y promover el uso eficiente de energía en hogares vulnerables. Se están realizando los relevamientos y el procesamiento de la información básica para los territorios del piloto del programa, que servirá como línea de base para la evaluación. Los censos se realizaron en dos microterritorios de Montevideo (Pantaleón Pérez y Las Higueritas) y se proyecta la realización en 7 zonas nuevas que abarcan algunos departamentos del interior del país (Paysandú, Salto, Rivera y Canelones). A esto se sumará la realización de censos en los territorios definidos como controles para la evaluación de impacto.

5) Cartografía operativa del tejido urbano no formal: se ha logrado un producto indirecto, no previsto inicialmente, que es la generación de cartografía operativa del tejido urbano no formal. A modo de ejemplo, en el gráfico 55 se presenta la imagen de un asentamiento irregular de Montevideo donde pueden observarse los domicilios georreferenciados a partir de registros de UTE (puntos celestes), domicilios agregados y pasajes incorporados a la cartografía a partir del relevamiento de campo (puntos y líneas rojas, respectivamente).

Gráfico 55. Ejemplo de cartografía operativa elaborada a partir del relevamiento en campo



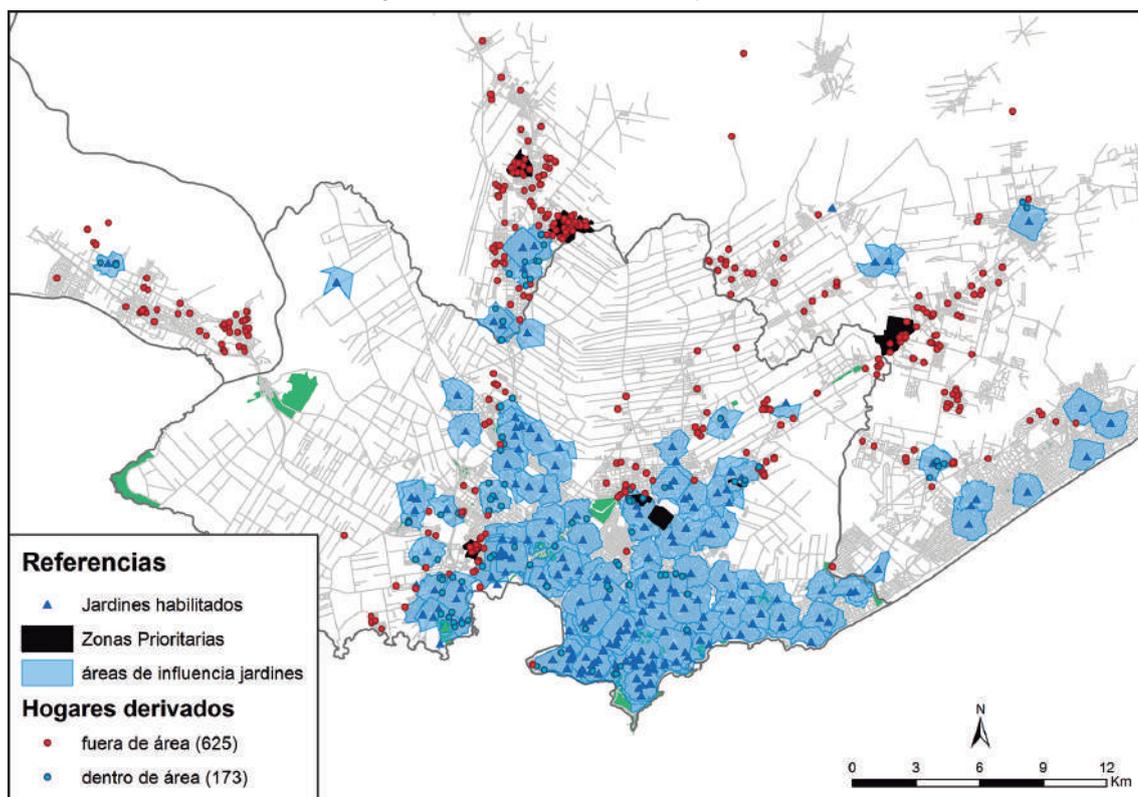
Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

Análisis socioespacial para orientación de políticas

Se cuenta con capacidad para realizar análisis socioespacial que oriente la toma de decisiones de la política social. Al tener información georreferenciada de población vulnerable y de los servicios y programas sociales, es posible analizar cómo se articula la oferta pública con la demanda social (población).

El análisis de accesibilidad a servicios realizado en el marco del Sistema de Cuidados para los programas prioritarios (UCC, Jóvenes en Red y Cercanías) constituye un ejemplo de este tipo. Por un lado, se georreferenció a los hogares con niños menores de 4 años población objetivo de estos tres programas. Por otro, se georreferenció a los jardines de infantes habilitados por el MEC. Mediante procesos geoes-tadísticos se trazó un área de influencia que dista hasta mil metros de distancia desde los servicios (en el mapa del gráfico 56 se representan mediante áreas de color celeste). De esta manera, se distinguen los hogares y las zonas, en este caso del Área Metropolitana, que quedan fuera del área de influencia (puntos rojos), es decir, que no cuentan con servicios de cuidado para los niños menores de 4 años a una distancia próxima.

Gráfico 56. Análisis de accesibilidad a jardines de infantes habilitados por el MEC



Fuente: DINEM-MIDES.

Todos estos productos constituyen insumos de gran utilidad para la gestión de las políticas sociales y para la generación de información para la toma de decisiones y el diseño de programas.

Consideraciones y sugerencias

Habiendo resaltado los cambios realizados y los objetivos propuestos, debe tenerse presente que aún resta como desafío para este año 2013 el logro de las siguientes metas:

- a. Completar la identificación y localización de los hogares en peor situación de vulnerabilidad socioeconómica según ICC y, especialmente, relevar a hogares del medio rural disperso. Esto implica llegar a identificar al 90 % de los hogares vulnerables del país urbano y suburbano, y al 50 % rural.
- b. Actualizar el procesamiento de información en tiempo real con el sistema de información de BPS para el beneficio AFAM-PE.
- c. Finalizar el desarrollo y la implementación del *software* de seguimiento del formulario (SFPYDC).
- d. Afianzar la consolidación del vínculo entre el trabajo de campo y el diseño e implementación de programas, consolidando el rol de prestador de servicios para la focalización de las políticas sociales en el MIDES.

A los efectos de dar cumplimiento a la meta a) de completar la identificación de los 30.000 hogares en peor situación de vulnerabilidad socioeconómica (población objetivo de TUS doble) se prevén tres estrategias de trabajo.

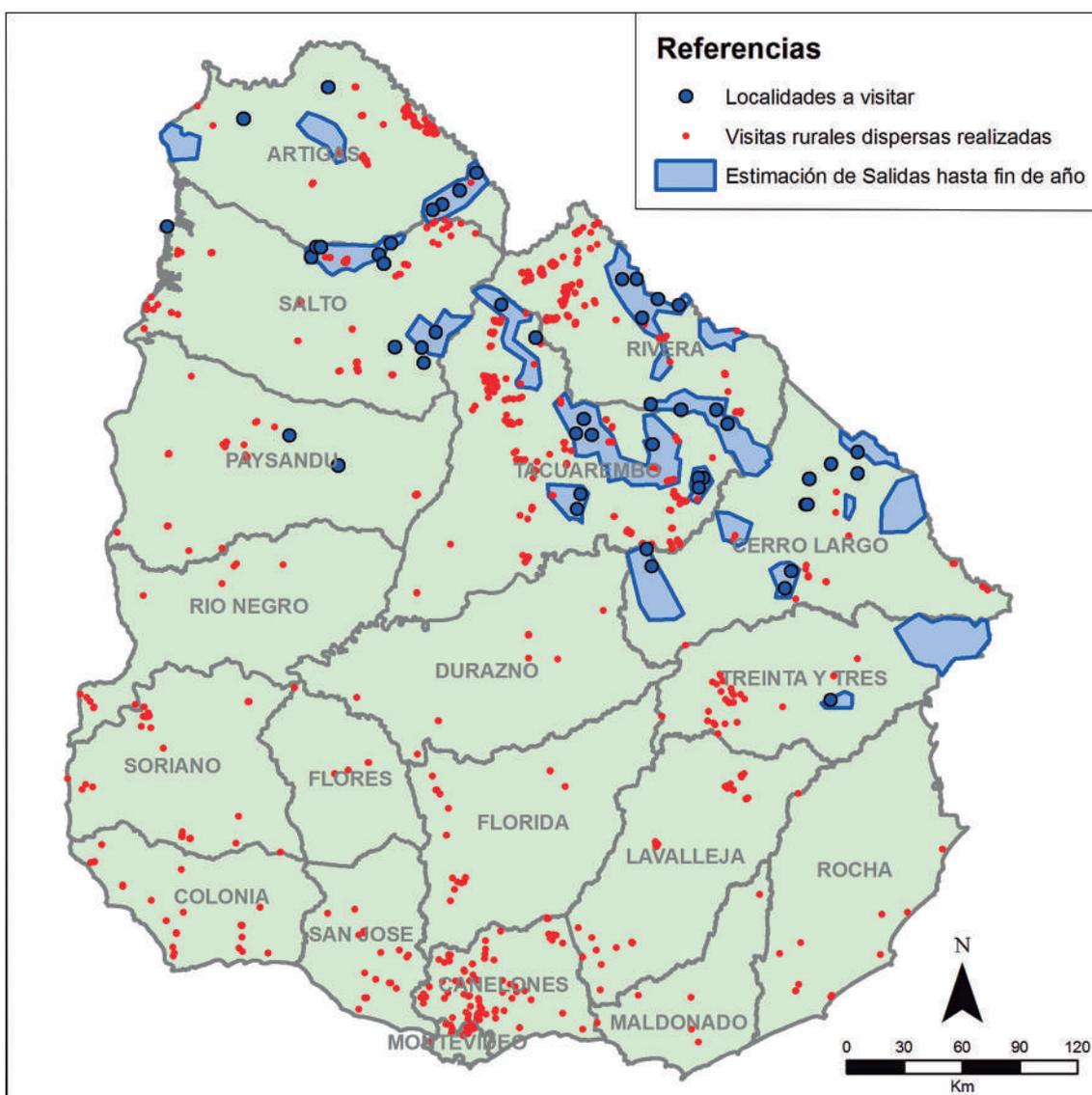
Por un lado, priorizar el relevamiento de campo en el Área Metropolitana y la población 2 (hogares con ICC alto). A la fecha, se han identificado 19.608 hogares población objetivo TUS doble, por lo que resta encontrar a 10.000 hogares en dicha situación. Dado que es la población 2 y en Área Metropolitana donde se identificó la mayor proporción de hogares población objetivo TUS doble, se está dando prioridad a estas visitas en lo que resta del año. Se estima identificar al menos 6000 hogares más de población objetivo TUS doble.

Por otro lado, se están utilizando datos del Censo 2011 realizado por el INE para la orientación y planificación de las salidas al campo en zonas con alta vulnerabilidad no identificadas.

La tercera estrategia es la priorización de visitas en áreas de ruralidad dispersa, áreas que, dado el costo en términos de capacidad logística: traslado, tiempo, alojamiento, viáticos, etc., no fueron priorizadas en el 2012.

En el mapa del gráfico 57 se presentan las visitas rurales dispersas realizadas por la USP hasta julio del 2013 (1607) y las proyectadas al finalizar el mismo año, donde se pretende cubrir ampliamente al menos siete departamentos del noreste del país (Artigas, Salto, Paysandú, Rivera, Cerro Largo, Tacuarembó y Treinta y Tres). Se estiman unas 1200 visitas más en las próximas salidas.

Gráfico 57. Visitas rurales realizadas y proyectadas a fines del 2013



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

El segundo desafío (meta b) que resta alcanzar es la actualización al 100 % del procesamiento de información en tiempo real con el sistema de información de BPS para el acceso al beneficio AFAM-PE. A la fecha existe un desfasaje de tiempo entre la realización de la visita y su procesamiento en el BPS, generado por el rápido aumento del nivel de producción de visitas desde finales del 2011 y el tiempo que insumió el desarrollo e instrumentación del nuevo *software* para interoperar con el sistema del BPS, así como la capacitación del personal para la realización de la tarea. Se prevé que este desfasaje esté resuelto a finales del 2013.

En este mismo sentido, es relevante el logro del tercer desafío (meta c) que apunta a finalizar el desarrollo y la implementación de la mayoría de las funcionalidades diseñadas del *software* de seguimiento del formulario (SFPYDC) a finales del 2013. Esto significaría que todo el proceso de trabajo podría

realizarse mediante este sistema, desde la georreferenciación, la elaboración de recorridos, el seguimiento de las visitas realizadas, las consultas sobre el estado de estas y, por último, el procesamiento de la información.

El cuarto desafío (meta d) consiste en consolidar el vínculo entre el trabajo de campo y el diseño e implementación de programas. Como se ha mostrado en los productos detallados en el apartado anterior, el trabajo de campo ha generado insumos útiles y rápidos para la toma de decisiones de programas sociales del MIDES y otros organismos públicos, tanto sea en la identificación y localización de la población objetivo, como en las derivaciones, diagnósticos y estudios específicos. La demanda de este tipo de información va aumentando gradualmente, por lo cual resulta clave afianzar la consolidación del vínculo entre el trabajo de campo y las capacidades allí instaladas como insumo para el diseño, la implementación y el seguimiento de programas y políticas sociales.

En síntesis, se ha instalado en el MIDES la capacidad para efectuar trabajo de campo masivo, incluyendo la georreferenciación de domicilios (aun en el tejido urbano no formal), con personal calificado, *software* para el relevamiento de datos *on line* y el equipamiento y la logística necesarios para tal cometido. Esta capacidad permanente de actualización de información socioeconómica de los hogares en situación de vulnerabilidad, sumada a la capacidad de generar cartografía mediante el mapeo de zonas no formales, constituye un importante insumo para la retroalimentación de datos del SIIAS, el SMART y el sistema de gestión de direcciones del MIDES, así como para la generación de insumos para la toma de decisiones para la política social.

¿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, Thomás 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.

² La 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.

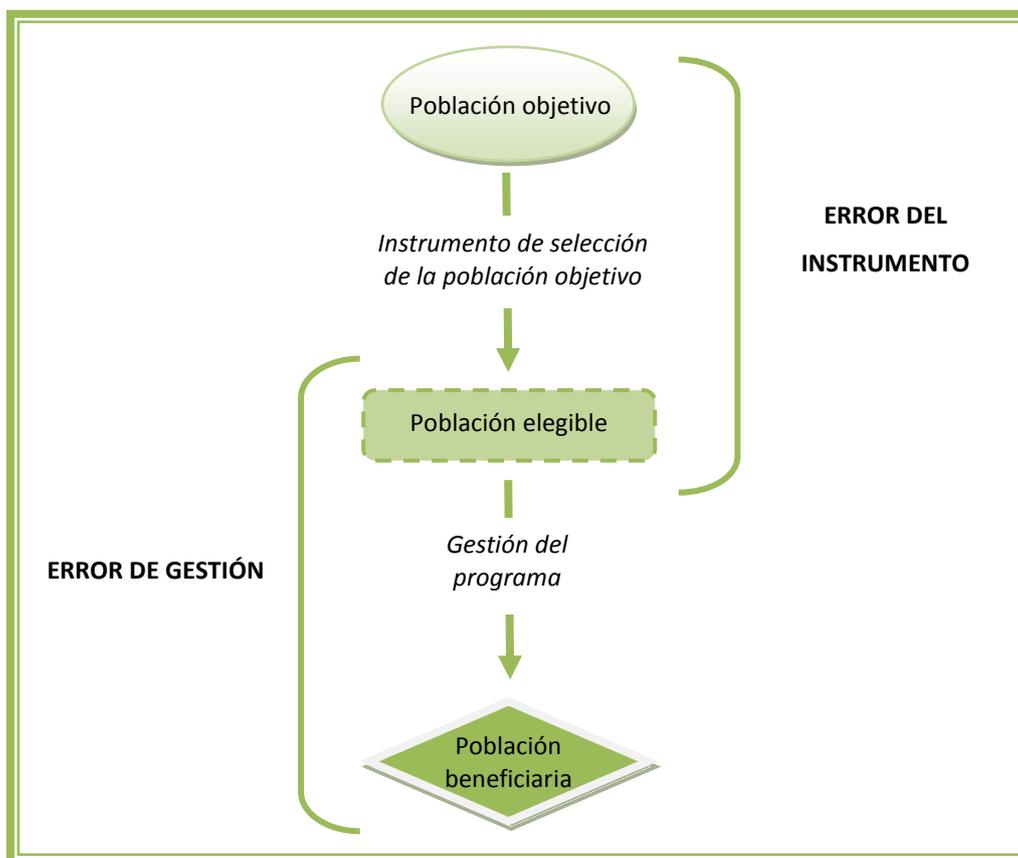
Recuadro 1: Limitaciones de la focalización

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 el 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.

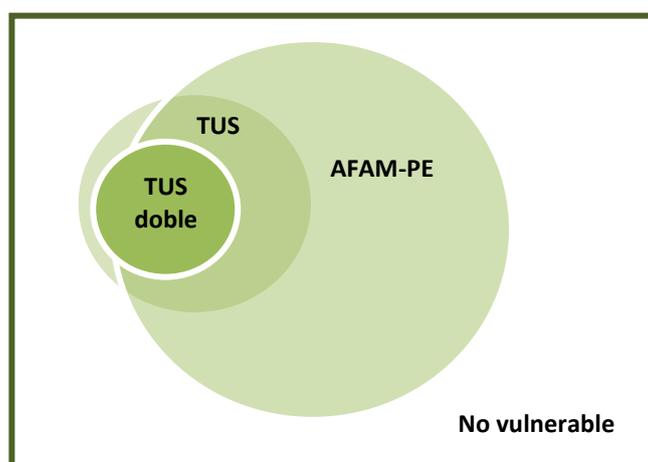
predicciones de la probabilidad de pertenecer al primer quintil de ingresos en base a las variables consideradas.

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



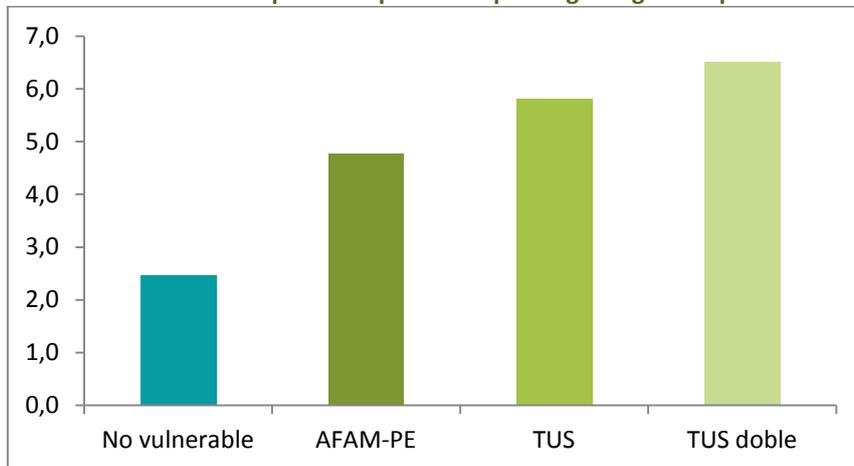
Composición del hogar

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.

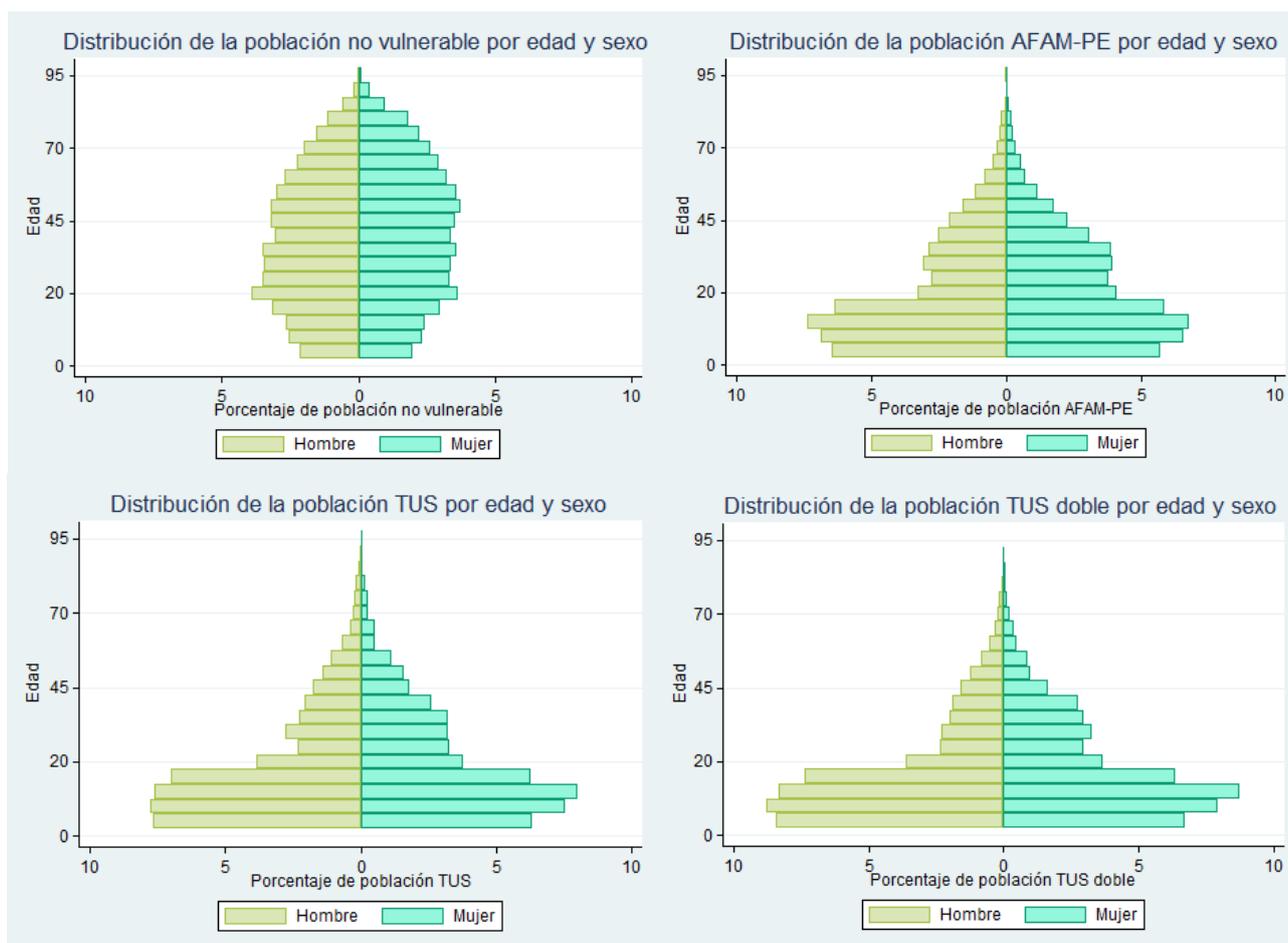
de edad, así como menor cantidad de mayores de 65 años, en relación a los hogares no vulnerables. En particular, los hogares población elegible de TUS son más numerosos y con mayor cantidad de menores que los de AFAM-PE, y entre los TUS, son aún más numerosos los TUS dobles.

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

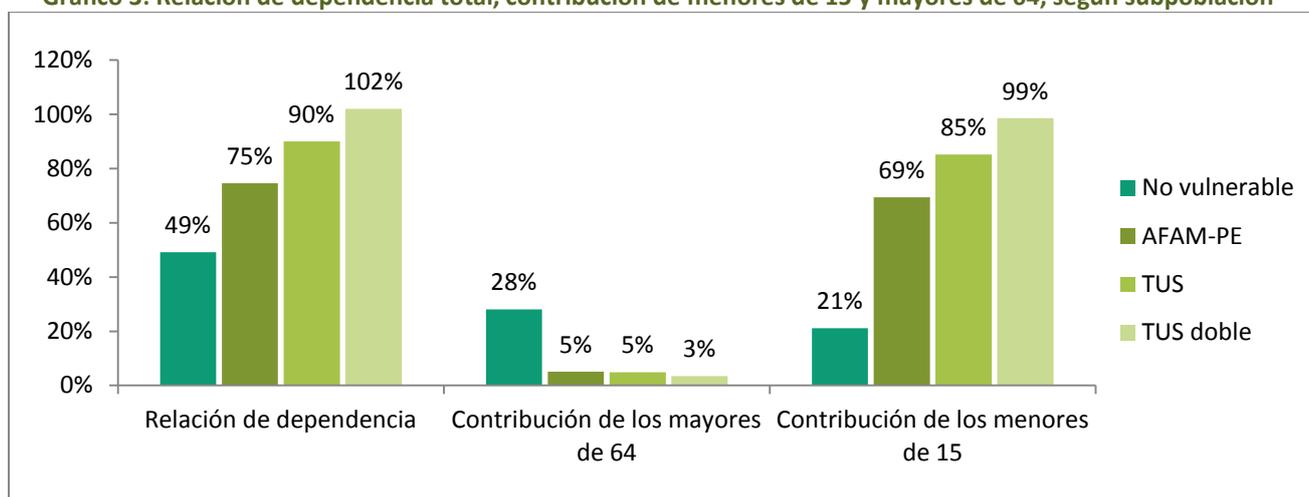


Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2012, INE

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



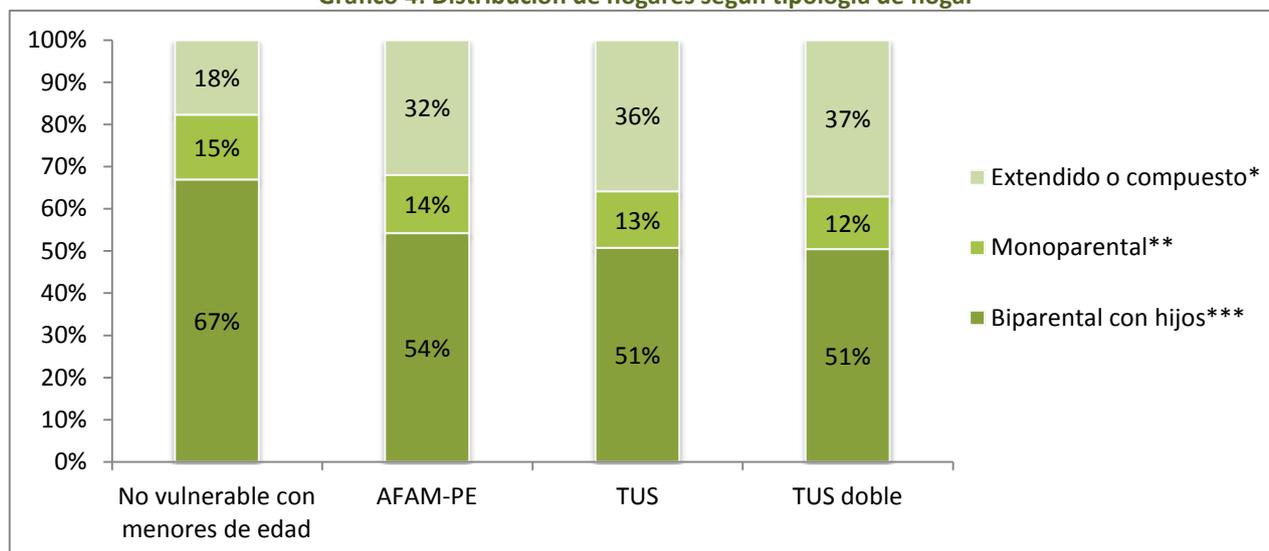
Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2012, INE

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.

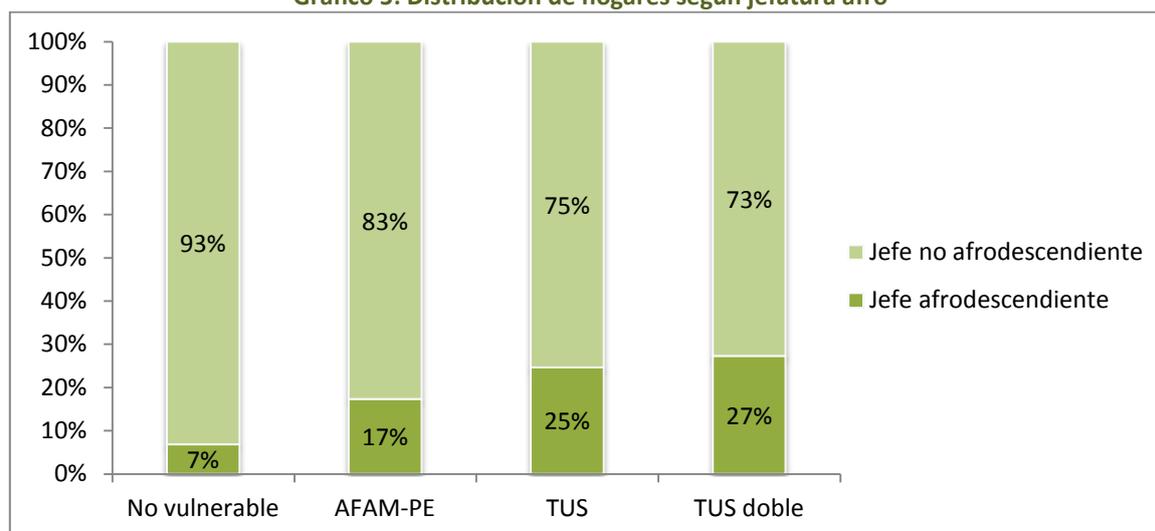
Gráfico 4: Distribución de hogares según tipología de hogar



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.

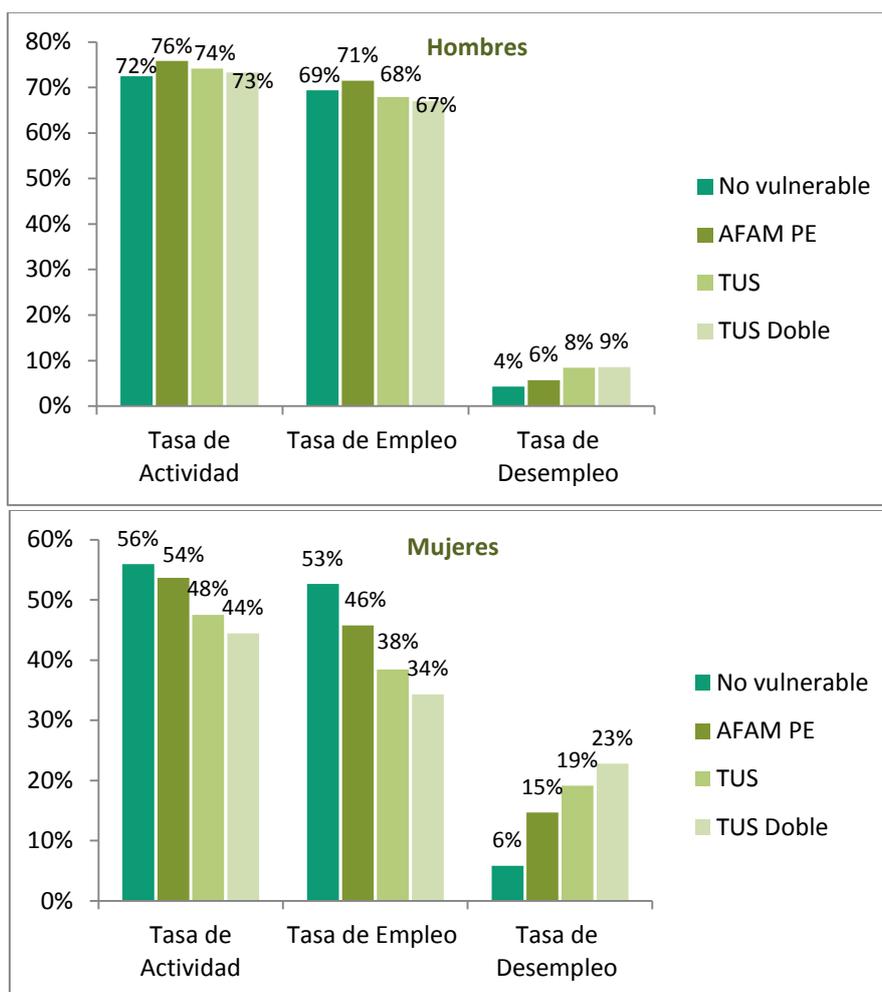
Cuadro 4: Tasa de actividad, empleo y desempleo, según subpoblación, en %

	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 %



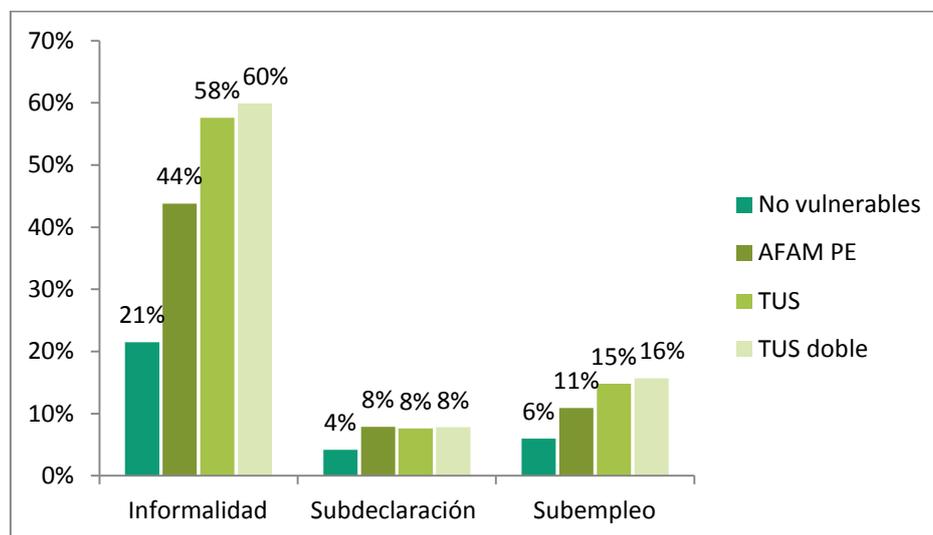
Fuente: DINEM-MIDES (2013a) en base ECH 2012, INE

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

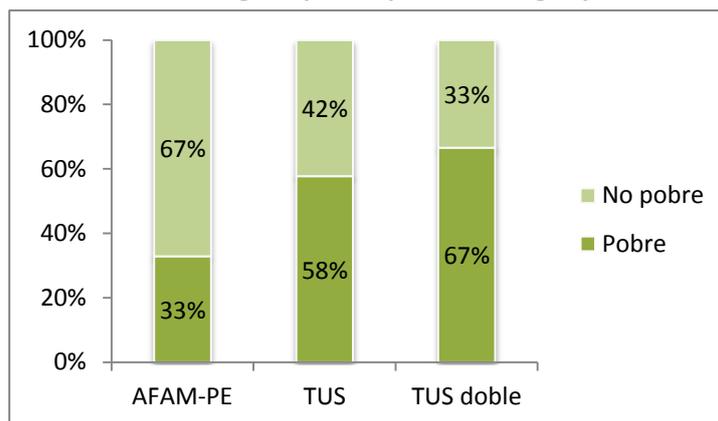
Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2012, INE

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.

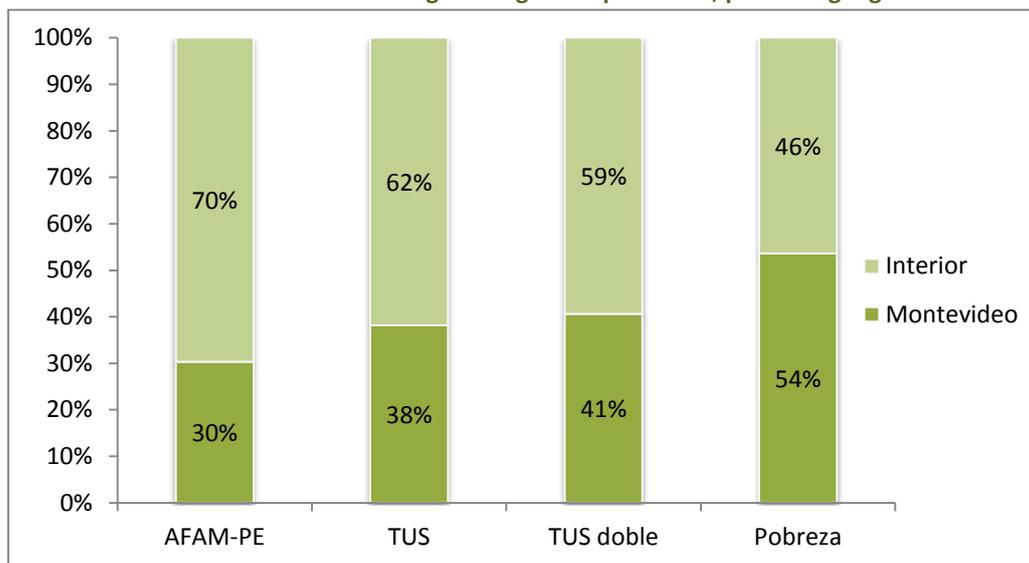
Gráfico 8: Distribución de hogares por subpoblación, según pobreza de ingresos



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.

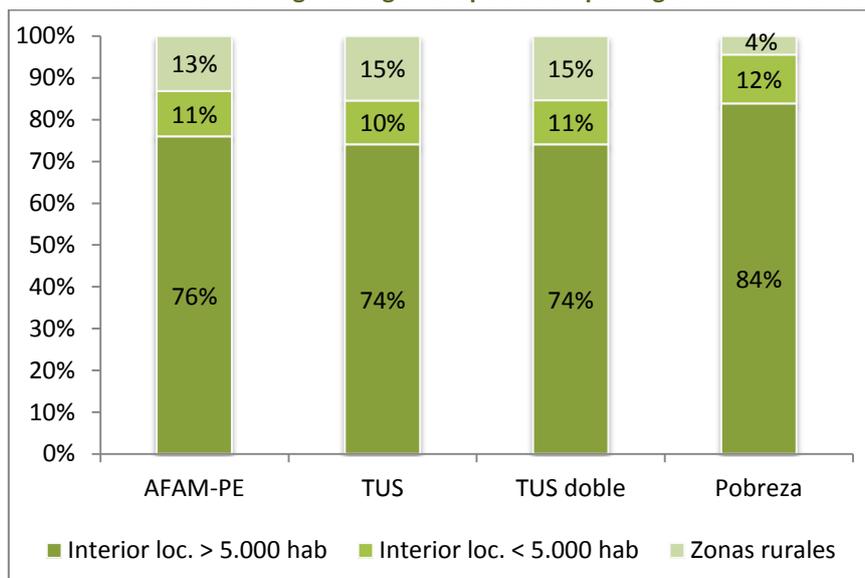
Gráfico 9: Distribución de hogares según subpoblación, por zona geográfica



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.

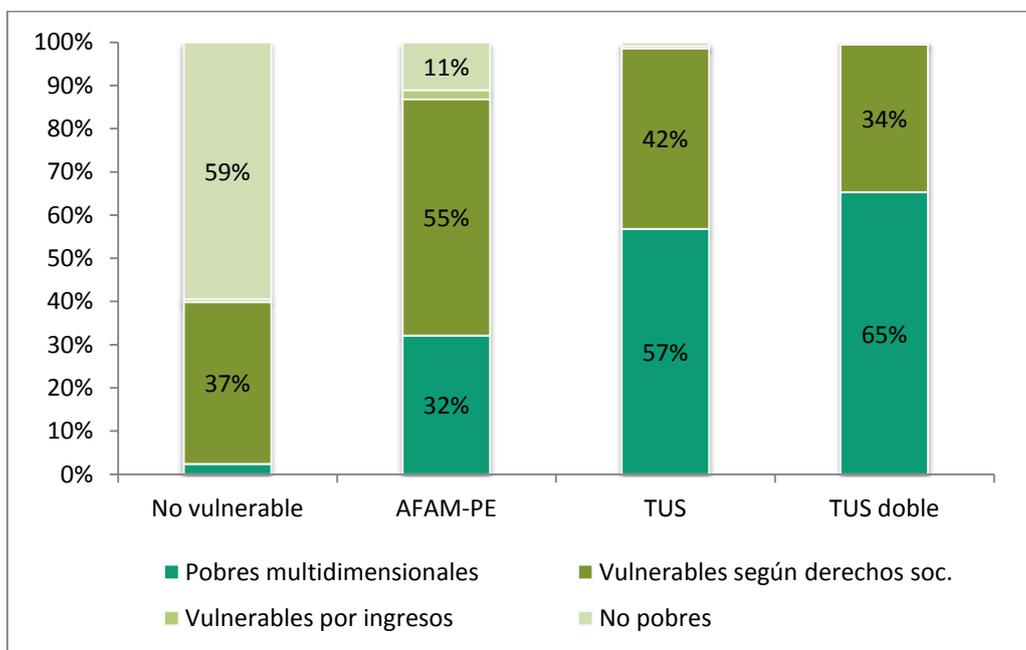
²⁵Si bien con la puesta en marcha de la reciente Reforma de la Salud todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho de atención en salud, en algunos casos estos derechos no son conocidos y, por ende, no son declarados.

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).

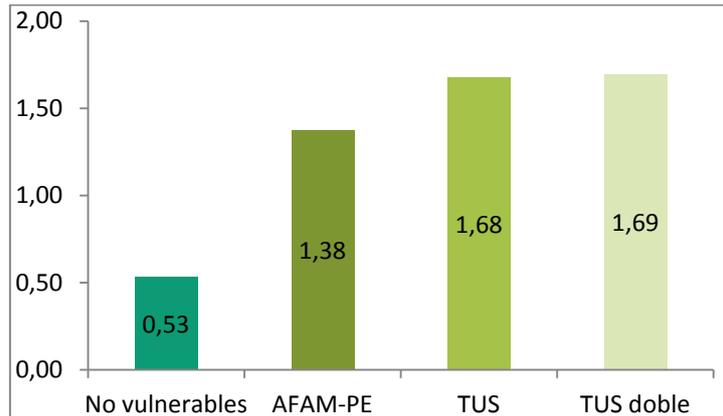
Gráfico 11: Distribución de personas según tipología de pobreza multidimensional, por subpoblación



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.

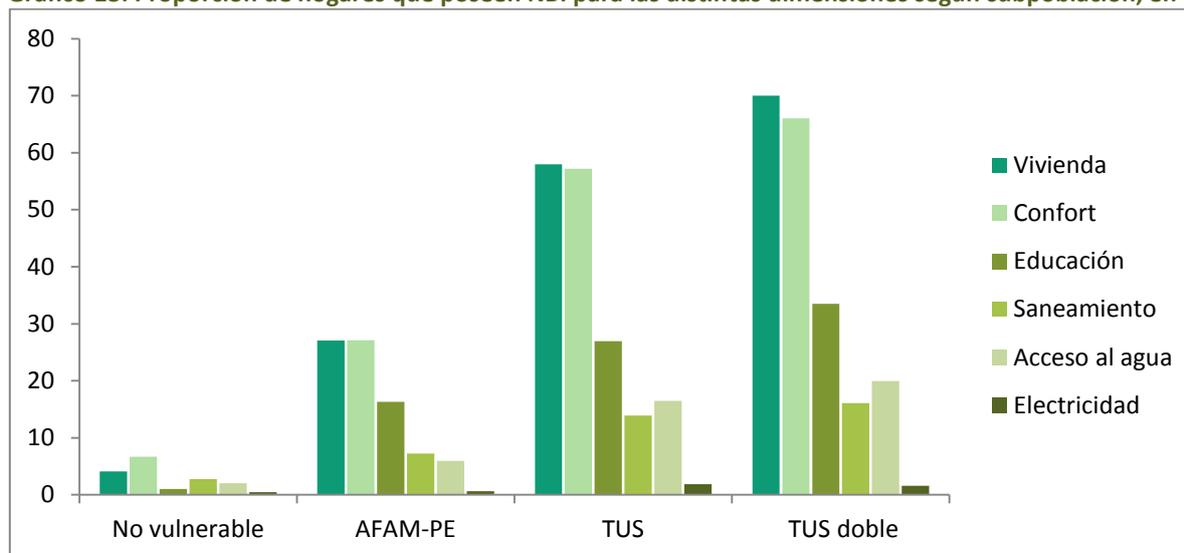
Abastecimiento de agua potable	Origen y llegada de agua a la vivienda	El agua no llega por cañería dentro de la vivienda que habita el hogar, o su origen no es red general o pozo surgente protegido.
Servicio higiénico	Acceso y calidad del servicio higiénico	El hogar no accede a baño de uso exclusivo 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.

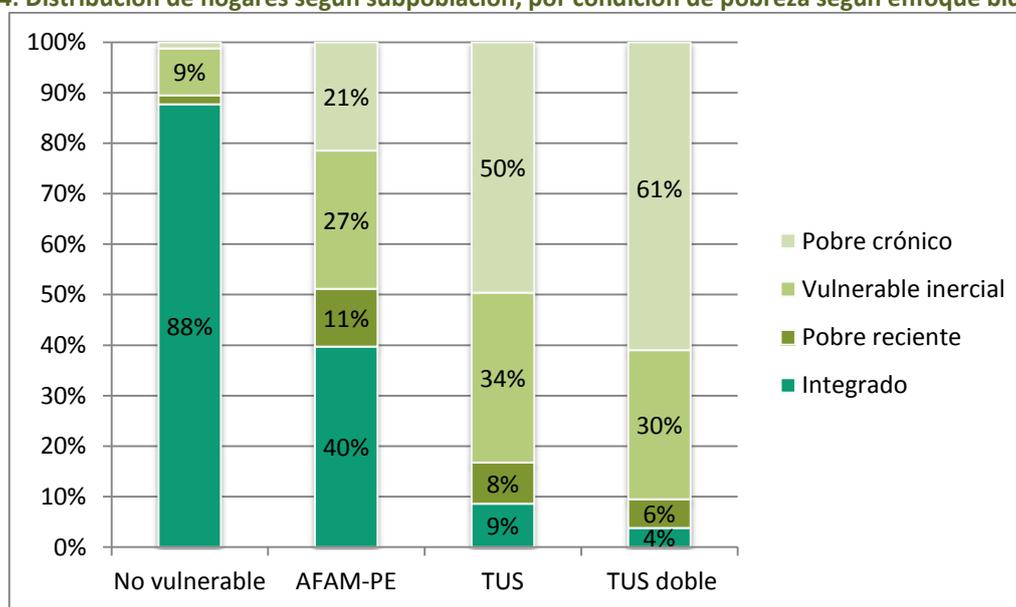
Cuadro 11: Tipología de pobreza por NBI y pobreza monetaria

	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 participar 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.

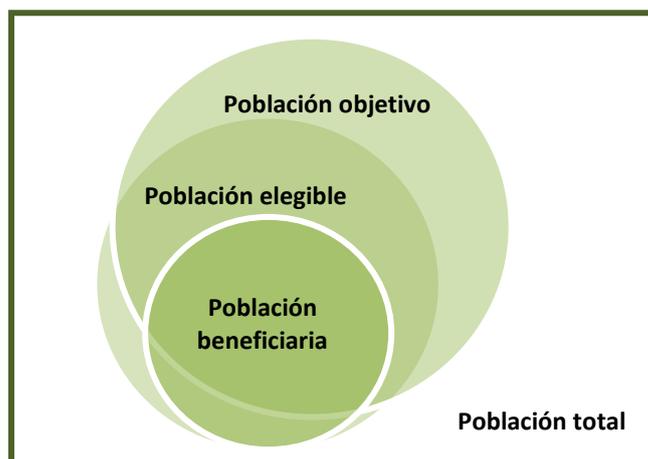
La definición de población elegible queda determinada por la aplicación de estos instrumentos. Sería aquella que por sus características y por los instrumentos que utiliza el programa para definir a los hogares o personas pasibles de ingresar al mismo, podría efectivamente recibir los productos del programa.

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.