

FOCALIZACIÓN EN LA MATRIZ DE PROTECCIÓN URUGUAYA

Rafael Tejera

Las transferencias monetarias como herramienta de política social en América Latina

Las transferencias monetarias han sido un instrumento de política social utilizado en forma creciente en las últimas dos décadas. Mediante estos programas los hogares reciben una transferencia de dinero, que permite actuar de forma directa en su nivel de ingreso, y en el grado de desigualdad de la sociedad en general.

Su faz clásica en América Latina está asociada a programas de índole corporativa (percibidos en función del trabajo al que se adscribe la persona), ligados a los estratos medios: por ejemplo, las asignaciones familiares para hogares de trabajadores formales.¹

Pero en las últimas dos décadas, su empuje en la región, ha sido producto de su aplicación a formatos de políticas focalizadas por nivel de ingresos, dirigidas a los hogares con menores recursos.

Junto a la prestación monetaria, estos programas aplican habitualmente condiciones que los hogares deben cumplir para percibir el beneficio. De ahí que se les llame programas de transferencia condicionados. Tanto su formato clásico, corporativo, como el más reciente, de focalización en los hogares de menores recursos, suele tomar como beneficiarios a menores, y es a ellos a quienes están asociadas las condiciones previstas por los programas.² Por lo general esas condiciones consisten en que los menores de los hogares beneficiarios concurren a la educación pública y a controles de salud.

De este modo, los programas de transferencias monetarias condicionadas tienen dos tipos de objetivo: por una parte, elevar el nivel de ingreso de los hogares con menores recursos y reducir la desigualdad; y en forma complementaria, incrementar la cobertura de los servicios públicos de salud y educación en esos hogares.

Funciones y potencial de las transferencias monetarias para un abordaje de derechos humanos

a) La focalización como respuesta a vacíos de intervención pública

En algunos formatos de política social la focalización en los hogares de menores ingresos define globalmente la estrategia de acción social del Estado. Así, en los países de matriz liberal (países desarrollados anglosajones) el Estado interviene en mayor medida con políticas focalizadas según nivel de ingreso, para mantener acotada la intervención pública y el gasto social público. La lógica

1 El formato corporativo es característico de Europa continental y ha influido en la configuración de la matriz de protección de algunos países de América Latina, particularmente de los que vivieron procesos de expansión de políticas sociales en forma más temprana. Este formato está definido por una presencia amplia de programas en los que el derecho a la cobertura está generado por los trabajadores formales. En base al aporte de los trabajadores formales, la prestación cubre a estos y a sus familias. En países típicos del modelo como Francia y Alemania, este formato alcanzaba a cubrir al general de la población (en base a una situación cercana al pleno empleo y a un mercado laboral formal). En cambio en América Latina esta estrategia dejó por décadas fuera de cobertura a gran parte de la población, situada en trabajos informales (y en algunos casos se limitó a los trabajadores formales, excluyendo a sus familias: piénsese en el caso de la cobertura de salud para trabajadores formales en Uruguay, previa a la última reforma de la salud).

2 El término “menores” referirá aquí siempre a menores de 18 años, en tanto estos son habitualmente los generadores del derecho a la cobertura en los hogares de menores recursos ligados a programas de transferencias focalizadas en Uruguay. Más adelante se repasan los ajustes recientes a este principio.

del sistema es que la cobertura social de los sectores de ingreso alto, y en parte también la de sectores medios, sea procurada por las personas en el mercado, a través de empresas y eligiendo el servicio. Bajo este esquema, el Estado interviene fundamentalmente para dar cobertura a los sectores de ingresos bajos, que no pueden acceder por vía de mercado a las coberturas sociales básicas.

En este modelo, la focalización por ingresos tiende a ser la herramienta característica de la acción social estatal, y se relaciona a una búsqueda de mínimos niveles de intervención pública y máxima participación del mercado en el régimen de cobertura social.

Sin embargo, fuera del escenario anglosajón, la focalización por nivel de ingresos ha cobrado otro sentido y otra función en el esquema global de cobertura.

Tanto en la Europa mediterránea como en América Latina el énfasis en generar políticas focalizadas en los sectores de menor ingreso, no ha respondido a una adopción del modelo liberal, de mínima intervención pública, sino a expandir la intervención estatal, acrecentando su cobertura hacia los sectores con más alta pobreza e informalidad.

En los países latinoamericanos con mayor desarrollo de políticas sociales, el esquema tradicional de intervención estuvo fuertemente influido por una matriz corporativa, que otorga derechos a la prestación en base a la condición de trabajador formal. Debido a la alta informalidad en Latinoamérica, este esquema tenía la paradoja de cubrir a los sectores medios, manteniendo fuera del beneficio a los sectores de menores ingresos. Tal era el caso, por ejemplo, de las asignaciones familiares en Uruguay bajo su formato histórico.

Sobre ese contexto se monta la actual proyección de políticas sociales focalizadas en los sectores de menor ingreso, apuntando a resolver un problema histórico en la construcción de la matriz de protección, que afectaba la lógica de garantía de derechos sobre la que se construía el sistema.

Entonces, un primer aspecto clave del fortalecimiento de las políticas focalizadas es apuntar a garantizar que los sectores de menores ingresos cuenten con el respaldo de políticas sociales públicas, y especialmente en el caso de áreas en las que el Estado ya intervenía con políticas de apoyo a sectores formales y con niveles de ingreso mayor.

En ese contexto, el crecimiento de las políticas focalizadas genera como saldo un Estado ampliado, que complementa la cobertura tradicional en sectores medios con una mejor cobertura en sectores de bajos ingresos e informales.

La focalización no es aquí sinónimo de restricción en la intervención estatal ni da por resultado un esquema liberal de prestaciones, sino que conforma un sustrato básico de políticas focales que complementan la construcción previa de políticas estatales con impronta corporativa y con mayor cobertura desde el medio hacia arriba de la escala de ingresos.

Este es el tipo de error de construcción al que está expuesta una matriz de influencia corporativa, y que el desarrollo de un nivel básico de políticas focales contribuye a resolver: reformar la matriz de manera que el estrato de menores ingresos tenga tanto o más respaldo estatal que los sectores medios. La situación inversa, con intervenciones estatales para sectores de ingreso medio, en áreas en las que no apoya a los sectores más vulnerables es un escenario incompatible con la concepción de las políticas sociales en términos de derechos.³

³ Cabe decir que esta situación mantiene abierta la pertinencia de la discusión sobre el lugar de América Latina en la tipología de regímenes de bienestar. Esta ha sido ya una discusión planteada para la propia Europa mediterránea. Allí se ha saldado con dos tipos de respuesta: por una parte de que quienes afirman que Europa mediterránea presenta un tipo de modelo corporativo, y por otro la de quienes sostienen que es un modelo en sí mismo, distinto al corporativo

b) Las políticas de transferencia monetaria como eje del principio de igualdad y no discriminación

El crecimiento de las políticas focalizadas ha sido capital en la reforma de la matriz de protección, resolviendo vacíos y debilidades de cobertura en el nivel de base. Las políticas focalizadas de transferencia monetaria participan de ese efecto, pero contribuyen también de otro modo a resolver el mismo tipo de problemas. Una característica frecuente de estos programas (e infrecuente en otros tipos de política) es abarcar globalmente al conjunto de hogares situados bajo cierto umbral de vulnerabilidad.

Los programas de transferencias monetarias suelen marcarse como población objetivo un determinado perfil de hogares, y en función de ello asignan el beneficio a todo el conjunto, sin reducir su acción a sólo una parte de los hogares identificados.

Tal es el caso de las asignaciones familiares no contributivas (AFAM-Plan de Equidad) o la Tarjeta Uruguay Social, en Uruguay. La AFAM-PE fija un nivel de vulnerabilidad, construido como proxy de la situación de ingreso del hogar, y cubre a todos los hogares con menores situados en esa franja.

La Tarjeta Uruguay Social fija, de manera similar, un cierto nivel de vulnerabilidad, mayor que el fijado por AFAM-PE, y asimilable a los estratos de pobreza más aguda. Hasta el momento, cubre al conjunto de hogares con menores situados en dicha franja de pobreza aguda, y se plantea en el futuro extenderse a todos los hogares situados en esa franja, incluyendo también a los hogares integrados únicamente por adultos.

Esta lógica de acción supone cumplir con un principio central del enfoque de derechos, que gran parte de los programas sociales no cumple: el de igualdad y no discriminación.

Este principio de inclusión es uno de los ejes conceptuales de la perspectiva de derechos y puede sintetizarse en la siguiente fórmula: una política social debe dar cobertura a todas las personas que presenten las características de su población objetivo.

Bajo este principio, no resulta válido que una institución defina un tipo de población objetivo y en la práctica aplique el beneficio sólo a una parte de esa población, excluyendo a otras personas que presentan las mismas características que las beneficiarias.

Es frecuente que los programas sociales no cumplan con este principio, y trabajen sólo con una parte, e incluso una muy pequeña parte, de la población objetivo enunciada. La selección de beneficiarios efectivos suele hacerse combinando herramientas como la inscripción, el sorteo, y la rotación territorial: el programa actúa respecto a aquellos que se inscriban, sortea cupos entre los inscriptos, y en algunos casos restringe además estos llamados a ciertas localidades o departamentos.

Ninguno de estos procedimientos es válido bajo el enfoque de derechos si implica que el programa nunca alcance al total de beneficiarios potenciales. Porque suponen establecer una diferencia no justificada, aplicando el beneficio a algunos individuos y excluyendo a otros, cuando la definición de la población objetivo generaba igual derecho a todos.

de Esping-Andersen (afirmación basada en ciertas debilidades relativas del Estado y la política social pública en el Mediterráneo europeo). Los llamados proto-regímenes de bienestar latinoamericanos (Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Panamá, Costa Rica y México), proyectan a una mayor amplitud esa misma discusión. Queda entonces por definirse si las divergencias expuestas para casos como el de Uruguay respecto a los modelos clásicos (como la presencia una matriz histórica corporativa en estratos medios a la que se suma más recientemente un estrato focal en crecimiento) habilitan a considerar a parte de estos países como un modelo distinto a la tríada clásica de Esping-Andersen, y a su vez, cómo debe interpretarse su situación respecto a la posibilidad del discutido modelo mediterráneo. Si es una nueva expresión de este o una modalidad diferente a él.

Un programa que no cubre a toda su población objetivo sino a parte de ella, genera desigualdades no justificadas, al interior de un conjunto de beneficiarios potenciales que consideró con iguales derechos al momento de diseñar el programa.

Gran parte de los programas sociales presenta una situación no ajustada al enfoque de derechos en este sentido, en tanto tienen cobertura efectiva sólo sobre una parte de sus beneficiarios potenciales, y además no tienen un plan de acción que de cuenta de cuándo alcanzarán al total de la población objetivo.

Los grandes programas de transferencias monetarias condicionadas, aquellos de más amplia cobertura, suelen respetar el principio de igualdad y no discriminación, y ese es uno de sus mayores potenciales en la construcción de la matriz de protección.

En Uruguay, tanto la AFAM-PE como Tarjeta Uruguay Social, están contruidos para incluir a toda su población objetivo como beneficiarios efectivos. Grupos que podrían identificarse como de pobreza y vulnerabilidad a la pobreza (en el caso de AFAM-PE; con menores a cargo) y de pobreza aguda (en el caso de Tarjeta Uruguay Social).

Esto genera una serie de ventajas y oportunidades que pueden repercutir en una mejor construcción de toda la matriz. Porque no se trata sólo de que estos programas dan cuenta del principio de igualdad y no discriminación y lo hacen para grandes contingentes, sino que al hacerlo contribuyen a una mejor identificación de la población objetivo para otros programas.

Por otra parte, en tanto los programas focalizados por condiciones ligadas al ingreso necesitan tener un registro exhaustivo de la situación de los hogares beneficiarios y de los postulantes, para definir su ingreso y su permanencia, las transferencias monetarias, además de identificar hogar por hogar estratos de población de forma completa, generan al hacerlo un conjunto de información que hace posible una más efectiva derivación de hogares hacia el tipo de programas y servicios sociales que requieren. .

De todo lo anterior resulta que los programas de transferencias monetarias focalizadas de mayor cobertura, contribuyen a una mejor gestión de la matriz de protección en dos sentidos clave:

- a) fortaleciendo la acción estatal en el segmento de hogares de menos recursos (que fue tradicionalmente débil en matrices de signo corporativo),
- b) identificando de manera exhaustiva a ese conjunto de hogares y relevando información sobre las condiciones y vulnerabilidades específicas de cada uno.

En la siguiente sección se desarrolla el sentido y alcance de este potencial para la mejora de la matriz de protección respecto a distintos estratos poblacionales, para luego abordar, en la última sección, qué tipo de ajustes podrían fortalecer la perspectiva de derechos humanos en los propios programas de transferencias.

Situación y potencial de los programas de transferencias monetarias de acuerdo a estratos poblacionales

Prestaciones para hogares en pobreza extrema

El problema central de la matriz mencionado en la sección anterior, el escaso cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación en los programas sociales, está en la raíz de una debilidad persistente de estructura de protección en Uruguay: la falta de claridad respecto a qué apoyo estatal

le corresponde, necesariamente, a todo hogar en cada estrato de vulnerabilidad económica. Esto es: qué programas deben atender a todo hogar en situación de pobreza extrema, cuáles a un hogar pobre o vulnerable a la pobreza, cuáles al conjunto de la población.

Una matriz de protección adecuadamente construida debe contar con respuestas de la mayor claridad posible a este tipo de preguntas. Y esto implica establecer un conjunto definido de programas sociales que actúen respecto a cada grupo. Implica además, que esos programas se ocupen de alcanzar a todos los hogares y personas que presenten las características que definan, sin dejar fuera de cobertura a quienes cumplan con esos criterios. O lo que es lo mismo, sin definir tan pocas características, y tan genéricas, que resulte imposible alcanzar a todas las personas con ese perfil mediante el presupuesto de que dispone el programa.

Uno de las tendencias de mayor avance y potencial en años recientes en Uruguay es el surgimiento progresivo de condiciones para establecer qué grupo de políticas debe corresponder al conjunto de hogares en situación de pobreza extrema. Entre ellos, el avance más significativo fue la generación de la Tarjeta Alimentaria, hoy Tarjeta Uruguay Social (TUS), en el marco del Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES), en 2008.

A partir de su creación, este programa de transferencias monetarias, dirigido a apoyar el gasto de los hogares en alimentación (y complementariamente en artículos de limpieza), ha sido el eje principal de política social para el sector de pobreza más aguda. Porque supuso, por primera vez, abordar la tarea de determinar cuál es el conjunto de hogares en situación de mayor pobreza. La población objetivo se fijó en el 6% de los hogares con mayor pobreza entre los que tienen menores a cargo. Esta definición implicó fijar criterios operativos para determinar la integración de ese grupo, para lo cual se estableció un nivel de corte más restringido usando el mismo índice con el que se define la población beneficiaria de las asignaciones familiares del Plan de Equidad.

En este sentido, puede decirse que el conjunto de hogares en pobreza aguda, como estrato definido de forma estandarizada y sistemática, y sobre el cual operar con medidas de política social aplicadas a todo grupo, es en Uruguay un producto de la creación de la TUS.

Más recientemente, en 2012, se adoptó una resolución que complementa esta construcción: la de extender la TUS a los hogares en similar situación de pobreza, sin menores a cargo. Con esto la TUS se convertiría en el primer programa social en comprender globalmente a todo el conjunto de hogares en situación de pobreza más aguda.

Por tanto, si TUS sería a partir de esta definición el primer programa en cubrir a todos los hogares de este grupo, y el único en contar con registro de todas las personas que lo integran, alcanzar una cobertura integral de estos hogares en todos los aspectos en que el Estado ha generado políticas sociales, depende ante todo de las capacidades de gestión de la Tarjeta, y de la articulación entre este programa y el resto de las prestaciones y servicios focalizados y universales.

En este caso, más que en ningún otro, la creación y desarrollo de un programa de transferencias monetarias ha generado las condiciones para operar de forma completa y sistemática sobre todo un estrato poblacional. Y a su vez, desarrollar el potencial que estas condiciones habilitan depende de cómo se operen las articulaciones en relación al programa de transferencias monetarias.

Por eso el caso de TUS muestra más que ningún otro la importancia de los programas de transferencias monetarias para reforzar la concepción de derechos en el conjunto de los programas sociales.

Los mayores de estos programas se plantean cubrir a conjuntos poblacionales completos, bajo una definición precisa. Y eso mismo, habitualmente les permite hacer esfuerzos amplios y sistemáticos

por contactar a sus beneficiarios potenciales, en tanto tienen previstos recursos suficientes para dar cobertura a todos, y no requieren aplicar pautas casuísticas para ingresar a parte de ellos y dejar fuera de cobertura a otros. Por lo mismo, requieren la creación y actualización frecuente de una base de datos que contenga al total de la población beneficiaria y sus características.

Eso hace que los grandes programas de transferencias sean la mayor fuente de información sobre la situación particular de los hogares, sus vulnerabilidades económicas y necesidades básicas. Crear programas de transferencias monetarias amplios implica crear y gestionar adecuadamente este tipo de herramienta operativa. Y ese herramienta es potencialmente un instrumento de acción para todo el sistema, en tanto puede ser utilizado por el conjunto de los programas para identificar y contactar de forma sistemática, y mejor definida, a sus beneficiarios.

Es esto lo que hace de los grandes programas de transferencias monetarias un instrumento capaz de mejorar las pautas de cobertura de toda la matriz, sistematizando su relación con otros programas.

La gestión de la Tarjeta Uruguay Social ha dado en años recientes dos pasos importantes para fortalecer ese rol y ese potencial: la mencionada extensión a los hogares sin menores a cargo, y la ampliación y el avance en la sistematización del trabajo de campo.

Respecto a esto último, ha sido un problema reiterado en América Latina el presentar debilidades en la aplicación de políticas focalizadas, debido a que los programas se crean sin las capacidades institucionales para una gestión adecuada (con ambigüedades en la definición de la población objetivo, debilidades de alcance, y particularmente dificultades para actualizar la información sobre los hogares).

En el caso de la TUS estas debilidades fueron muy agudas en su primera etapa, en la que trabajó con hogares ya incluidos en otras instancias de políticas, con muy escasa capacidad para relevar nuevos hogares y actualizar información sobre los existentes (rasgo compartido con la AFAM-PE), y manejándose oficialmente como un programa sin puerta de acceso (que en teoría no recibía nuevos beneficiarios y en la práctica no actualizaba información sobre los existentes).

En el siguiente período de gestión (2010-15) se apuntó con prioridad creciente al fortalecimiento del trabajo de campo, abocando más recursos humanos al relevamiento de hogares, para mejorar la capacidad de actualización de información y la toma de contacto con beneficiarios potenciales no captados (así como, en paralelo, mejorando la productividad de esos equipos mediante ajustes de gestión).

Puede decirse que el período de lanzamiento del PANES y su posterior transición al Plan de Equidad (2005-10) creó el actual escenario en materia de políticas focalizadas de transferencias monetarias, pero (y muy especialmente en el caso de la TUS) dejó este campo sin las capacidades institucionales necesarias para que los nuevos programas pudieran ser gestionados de forma adecuada. A su vez, el actual período de gestión, 2010-15, que no ha realizado innovaciones de igual magnitud en este terreno, se ha caracterizado en cambio por revisar las falencias del ciclo anterior y dotar a estos programas de las capacidades institucionales necesarias.

Ese ajuste implicó mejorar la eficacia del programa para dar cuenta de la población objetivo que ya tenía indicada, reiniciando el impulso para la identificación de nuevos beneficiarios, actualizando la información sobre los ya existentes, y revisando las adjudicaciones a hogares que ya no forman parte de la población objetivo (o nunca lo hicieron).⁴

⁴ A su vez, una de las principales tareas pendientes que dejará este impulso es el de estandarizar qué tiempo ha de transcurrir entre el ingreso de un hogar al programa y la actualización de sus datos mediante una nueva visita (que a su vez determina si el hogar mantiene o no el beneficio). En el período actual se ha dispuesto lo necesario para activar este proceso de relevamientos y revisiones, pero se dista aún de alcanzar el punto en que pueda establecerse de forma estándar cuándo un hogar ingresado volverá a ser relevado. Si los plazos de revisión de datos de los hogares pueden ser muy distintos, lo es de hecho el período por el cual se asigna el beneficio de un hogar a otro, lo cual introduce desigualdades que aunque no estén estipuladas formalmente, se determinan de modo casuístico en la práctica.

Por su parte, la ampliación del programa a adultos sin menores a cargo, extiende ese modo de gestión a todo el conjunto de hogares en pobreza extrema, lo cual a futuro haría de la TUS el único programa en llegar directamente a todo el estrato, y por tanto el encargado de manejar sistemáticamente la información sobre estos hogares y sus necesidades.

En adelante quedan por realizar ajustes, algunos de ellos ya emprendidos, y otros que constituyen aplicaciones potenciales, para que la Tarjeta contribuya de la forma más amplia a plasmar el enfoque de derechos en las políticas para pobreza extrema.

- En primer lugar requerimientos de gestión ligados a la decisión de ampliar el programa a adultos sin menores a cargo. Este cambio impone al programa generar una nueva versión del índice utilizado para seleccionar la población beneficiaria, ya que actualmente está concebido en función de hogares con menores.

A su vez, dar cuenta de adultos sin menores a cargo obligaría a que el programa gestionara una base de datos propia. Hasta el momento, en tanto los beneficiarios eran menores, que formaban parte de la población beneficiaria de las asignaciones familiares, la base utilizada es la de estas, gestionada por el Banco de Previsión Social (BPS).

Por tanto, así como dotar a la institución de las capacidades necesarias para una gestión eficaz fue un proceso de construcción prolongado y por etapas, dotarla de las herramientas necesarias para dar cuenta de todos los hogares en pobreza extrema, y no sólo aquellos con menores a cargo, implica reformular el conjunto de las herramientas de gestión.

Una vez que el programa disponga de un índice de selección de beneficiarios adaptado a cualquier configuración de hogares, y una base de datos propia, esa base de datos contendría información sobre todo el estrato de hogares en mayor pobreza, y eso incrementaría el potencial rol de la TUS como vector para un abordaje integral de la acción sobre estos hogares.

Dado que entre los principales problemas de la matriz de protección uruguaya han estado su débil llegada al estrato de población más vulnerable, y su falta de integralidad; la actual reformulación de la TUS permitiría abordar globalmente este déficit. La cuestión clave a resolver es que el conjunto de las áreas de política social estatal alcancen a todo el estrato correspondiente a pobreza extrema, y la configuración de TUS podría ser un eje para ello.

A esto puede agregarse un segundo punto, que remite a la relación entre los programas que por su propio perfil de servicios serían específicos del estrato de pobreza extrema: Tarjeta Uruguay Social, el Sistema Nacional de Comedores, los refugios para población en situación de calle; a los que actualmente se agregan instrumentos como los equipos territoriales de atención familiar (ETAF), Uruguay Crece Contigo y Jóvenes en Red.

Esta necesidad de articulación tiene tres aspectos: resolver la relación entre programas con beneficios similares, ampliar las derivaciones a la interna del grupo, y fortalecer esos nexos conformando una base de beneficiarios común. A continuación se repasan estos aspectos.

- Resolver la relación entre programas con beneficios similares: Esto implica clarificar la relación entre Tarjeta Uruguay Social y el Sistema Nacional de Comedores. Parte de ello, es definir si se trata de beneficios no excluyentes. Durante parte de su proceso han sido entendidos de ese modo, aunque actualmente tienden a comportarse como no excluyentes. Esa indefinición ha generado en distintas oportunidades inconsistencias y descoordinaciones en la gestión, respecto a si los beneficiarios de un programa tienen o no derecho a ser usuarios del otro.

Asimismo, esto implica que los comedores adopten una definición de población objetivo clara y factible de instrumentar, en tanto parte de las dificultades para resolver esta relación es el carácter difuso del perfil de población objetivo y el monitoreo de ese perfil de beneficiarios en los comedores, que incluso afectó durante varios años la focalización de la Tarjeta (en tanto esta recibió del Sistema Nacional de Comedores a parte de sus beneficiarios).

En sustancia, esta tarea pendiente supone completar la articulación entre dos modalidades de prestación de un mismo servicio: una modalidad clásica (los comedores) y una más reciente (laTUS), cuyos modos de coordinación institucional desde el diseño a la gestión aún no han cuajado en una fórmula definitiva y consensuada.

- Ampliar las derivaciones a la interna del grupo de programas para pobreza extrema: este punto supone garantizar que cada programa de este grupo actúe como vector para poner en contacto a sus beneficiarios con el resto del conjunto, aplicando al interior de esta categoría de programas la misma lógica de conexión planteada para este estrato en relación a los programas de pobreza y vulnerabilidad en general.

- Conformar una base de beneficiarios común: la articulación de abordajes integrales y la búsqueda proactiva de beneficiarios potenciales en el estrato de pobreza extrema ha tenido recientemente nuevos avances. Estos se relacionan a los instrumentos creados en 2012, y que tienen como eje común realizar un trabajo de campo más intenso en la localización de beneficiarios y el desarrollo de las tareas con los hogares respectivos, y tender a articular un conjunto amplio de prestaciones en torno a los vectores de llegada a esta población. Así, los ETAF, Uruguay Crece Contigo y Jóvenes en Red, tanto por su modalidad de trabajo, su presencia en territorio, la amplitud de prestaciones que incorporan y los convenios realizados con otros programas y servicios, constituyen un nuevo eje de avance en la conformación de un estrato de políticas para pobreza extrema con un espectro de políticas más amplio, mayor capacidad para identificar a los hogares beneficiarios y estrategias de trabajo adaptadas a este contexto.

Este nuevo eje tiene como lógica fundamental fortalecer el trabajo local en territorio como modo de incrementar las capacidades de captación. A diferencia de TUS, que es en sustancia una prestación asignada a distancia, este nuevo eje de instrumentos implica situar un mayor número de equipos de trabajo en cada localidad, para actuar directamente en la zona, tanto en la identificación de los beneficiarios como en la implementación de los servicios.

Puede decirse entonces que el horizonte sobre el que estos avances deberían desembocar, es el manejo en común de la información sobre los beneficiarios de cada programa por parte de todos los instrumentos de trabajo con pobreza extrema.

En este punto, la estrategia de abordaje territorial sobre la pobreza extrema, remite a su vez al rol potencial de la TUS como vector principal de llegada a esta población.

Mientras el resto de los instrumentos de trabajo con pobreza extrema tienen cierto perfil poblacional específico, la Tarjeta Uruguay Social tiene como objetivo abarcar a todos ellos y mantener una base de datos actualizada respecto a todo el conjunto.

En este sentido, las estrategias de trabajo de proximidad, en territorio, deberán nutrir esa base de datos, entendida como instrumento de gestión común a todos estos programas. Si bien la estrategia de abordaje territorial de contacto con nuevos beneficiarios potenciales es una etapa necesaria en el proceso de mejora de la cobertura, el paso definitivo es integrar los hogares captados bajo cada una de estas aproximaciones en un sistema único de derivación, donde cada programa, más allá de sus

esfuerzos propios o compartidos para contactar e incluir a nuevos hogares, trabajo de manera sistemática sobre la nómina de hogares ya registrada en la base común.

Prestaciones generales para pobreza y vulnerabilidad

El estrato de políticas sociales dirigidas a las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad a la pobreza, apunta a un amplio sector de población, identificable de modo aproximado con el tercio de hogares de menores ingresos en Uruguay.

No se trata estrictamente de políticas dirigidas a hogares en situación de pobreza, sino que, dentro de un esquema global de hogares de ingreso alto, medio y bajo, apuntan a estos últimos.

El eje que mejor define este grupo son las asignaciones familiares no contributivas, cuyo objetivo es alcanzar a los 500 mil menores de los hogares de menores recursos del país, lo cual implica cubrir completamente a los hogares pobres y a una amplia franja situada inmediatamente por encima de la línea de pobreza.⁵

Tal como en el estrato de pobreza extrema, es un programa de transferencias monetarias el que amalgama a este conjunto, buscando alcanzar una cobertura efectiva de todos los hogares incluidos en él. Al igual que la TUS en el estrato de pobreza extrema, aunque en el caso de las asignaciones familiares no contributivas el instrumento está y continuará acotado a los hogares con menores, dentro de este estrato, sin englobar a todo el grupo.

Pero a diferencia del estrato de pobreza extrema, que cuenta con un pequeño grupo de programas específicos, el estrato de políticas focalizadas en hogares de bajos recursos en general, incluye decenas de programas, de los más variados perfiles temáticos, y dirigidos a distintos segmentos específicos de población dentro del grupo general.

Mientras que en el grupo de programas para pobreza extrema el problema central ha sido la falta de integralidad en la atención, y la débil llegada de los programas dirigidos a todo el conjunto de hogares de menores recursos; en este último grupo el problema más característico son las deficiencias de formulación de los programas, expresadas en la falta de sintonía entre su definición de población objetivo y su capacidad de cobertura efectiva.

En este grupo, frecuentemente los programas plantean que su población objetivo es toda la población incluida en este grupo e identificada por una cierta característica: dentro de todo el conjunto de hogares pobres o de alta vulnerabilidad, se dirigen a todos los desocupados, a todos los estudiantes en riesgo de desafiliación, a todos los desafiados del sistema educativo, etc. Pero lo que genera un problema en términos de enfoque de derechos es que la capacidad efectiva de cobertura de estos programas suele ser mucho menor que su población objetivo según ese enunciado general (es frecuente que los programas cubran anualmente al 1, 2 o 3% de la población objetivo enunciada).

5 Las asignaciones familiares no contributivas (Plan de Equidad), son las asignadas a hogares que no superan cierto nivel de ingresos (sean o no trabajadores formales). Son el resultado de la corrección de pautas corporativas excluyentes, que derivó en la creación de formatos de prestación dirigidos a los hogares de menor ingreso (en los años '90) y a su fortalecimiento y ampliación (en los últimos años).

Más allá de este formato, continúan activas las asignaciones familiares contributivas, exclusivas de los trabajadores, que habían sido la modalidad clásica, aplicada desde mediados del siglo XX. Aún así, las propias asignaciones familiares contributivas han sido resignificadas bajo una lógica de focalización: manejando el tope de ingresos de los hogares a los que les corresponde el cobro, ha dejado de ser una prestación que incluye a estratos medios, y se concentra en cambio en trabajadores formales con ingresos solo levemente por encima de los beneficiarios de la AFAM-Plan de Equidad.

En estas condiciones, el estado genera un derecho para un gran conjunto poblacional, al crear el programa y definir su población objetivo, pero a continuación se obliga a sí mismo a discriminar entre personas a las que efectivamente asignará el beneficio y un grupo mucho mayor de personas al que nunca cubrirá. Los criterios por lo que se hace esta discriminación pueden ser variados y sumar distintos instrumentos: trabajar con quienes se inscriban por propia iniciativa, sortear luego entre los inscriptos quiénes serán los beneficiarios efectivos, actuar solo en ciertos lugares específicos y rotar los lugares de operación de un año a otro.

Estos procedimientos cierran la a veces muy amplia brecha entre la definición de población objetivo y el grupo de beneficiarios efectivos, adaptando esta definición inicial al presupuesto asignado. Pero no la cierran de un modo acorde al enfoque de derechos humanos, ya que según esta óptica no es válido discriminar entre beneficiarios efectivos y población excluida una vez que un programa a establecido en su propia definición que unos y otros tenían igual derecho a acceder al beneficio.

Cualquiera de estos criterios plantea problemas y consecuencias. Por ejemplo, priorizar a los beneficiarios potenciales que se movilicen por cuenta propia a inscribirse puede generar una selección en favor de los grupos con menor vulnerabilidad, en detrimento de los más vulnerables. Cuando a esto se agrega el sorteo, se incluye una medida particularmente reñida con el enfoque de derechos, en tanto se deja al azar la definición de quienes recibirán cobertura pública y quienes no, entre personas a las que el Estado consideraba igualmente válidas para recibir el beneficio.

En estos casos, la mecánica sustituye una focalización no establecida, y en este sentido, de acuerdo a la perspectiva de derechos, constituye una falla de diseño.⁶

Para adecuar este tipo de situaciones los programas con capacidad de cobertura pequeña en función de la población objetivo expresada requerirían una definición más afinada de su población objetivo, focalizando con más detalle cuáles son las características poblacionales que deberían priorizar al hacer la selección de beneficiarios. Bajo esta óptica, no debería ser la capacidad de las personas para acudir al programa por iniciativa propia, ni menos el azar de un sorteo lo que defina a quiénes incorporar a un beneficio y a quiénes no.

El problema de partida es establecer definiciones de población objetivo excesivamente genéricas, que frecuentemente remiten a todos los hogares de este amplio estrato de “pobreza y vulnerabilidad”. El enunciado evita construir conceptualmente, en función de prioridades expresas, una focalización mayor, más específica, y por no hacerlo obliga luego a disponer medidas ad hoc, no ajustadas a una óptica de derechos, para cerrar la brecha entre enunciado y capacidad de cobertura.

De modo que una de las tareas cuya necesidad se hace más extendida en los programas de este estrato es que construyan, según prioridades expresas, criterios de focalización más precisos, contribuyendo a la transparencia y la rendición de cuentas, indicando qué poblaciones específicas serían las prioritarias (y por qué). De este modo, se cerraría la brecha entre población objetivo enunciada y efectiva, buscando garantizar que quienes sean indicados por el Estado como beneficiarios, efectivamente lo sean.

⁶ Este problema afecta también a programas situados en la esfera de políticas universalistas (en el sentido de no plantear focalización por criterios de vulnerabilidad) pero con una capacidad de cobertura que no guarda la menor conexión con las proporciones de su población objetivo. De hecho en esta esfera el problema suele hacerse de mayor magnitud aún que entre los programas dirigidos a población vulnerable. Piénsese en el llamado a pasantías laborales en el Estado para jóvenes estudiantes, en 2012, que con solo unos cientos de cupos para ofrecer, generó postulaciones en el orden de cientos de miles. Este caso expresa además otro problema implícito en este tipo de situaciones: si el programa es bien comunicado y atiende a un tema por el que hay fuerte demanda, puede aparecer como muy exitoso en términos políticos y de opinión pública, con una inversión mínima de recursos. Pero esa relación “óptima” entre escasa inversión y gran repercusión, lleva implícita la incongruencia de apuntar vanamente a una población objetivo excesivamente genérica, cuando se requeriría una definición más ajustada y focal.

Esta afinación de los criterios de focalización puede seguir básicamente dos caminos: concentrarse hacia la población del estrato anterior, de pobreza extrema; o bien focalizar según criterios de otra índole, a la interna del estrato general de pobreza y vulnerabilidad. Cualquiera de ellos es válido, pero ambos implican ajustar las definiciones de población objetivo en uno u otro sentido. Esto hace tanto a programas con componentes de transferencia monetaria como al general de los programas del estrato.

Y que quienes no accedan al beneficio, lo hagan porque no forman parte de los grupos prioritarios definidos por el programa, y no por no haber sido favorecidos por el azar, o estar en una situación más vulnerable que las de quienes se movilizaron hacia el programa para ser incluidos. Además de permitir una mejor sintonía entre definición y cobertura efectiva, este tipo de trabajo permitiría identificar posibles perfiles poblacionales para diseños en clave de política afirmativa: buscando asegurar el contacto y la inclusión de estos grupos en programas a los que tienen un débil acceso bajo los criterios de definición y operativa actuales.

Tal ajuste de definición implica los siguientes pasos:

1) Para cada programa de la matriz de protección, y en particular para los que presentan gran distancia entre volumen de población objetivo enunciada y cobertura efectiva, establecer si es posible y deseable definir una población objetivo más acotada. Esto incluye una faz técnica (si es viable una focalización mayor) y una faz política (si pueden establecerse o no consensos sobre la prioridad de algunos perfiles incluidos en su población objetivo respecto a otros).

2) Establecer si es válido aplicar, en el caso, la inscripción como primera valla establecida entre población objetivo y beneficiarios efectivos. La inscripción presenta ventajas (interés y cierto compromiso de las personas a seguir el programa) y desventajas potenciales (posible sesgo implícito en incluir a quienes estén en mejor situación relativa, y por tanto tengan más posibilidades de conocer la convocatoria y responder a ella).

En cualquier caso esto debería complementarse con un contacto proactivo de los programas, comunicándose con los hogares que resulte prioritario tratar de incorporar, y de los que habitualmente el estado cuenta ya con información, que es posible gestionar desde una base de datos común.

3) Establecer si el programa tiene posibilidades de cubrir a todos los inscriptos que presenten el perfil previsto en su población objetivo.

Es decir, si en un plazo razonable el programa es capaz de efectivizar el derecho en juego, en todas las personas que se inscriban. Por ejemplo, si un programa abierto a todos los jóvenes de 18 a 25 años, con cierto perfil, puede llegar a dar cuenta de todas las personas que se inscriban al programa y presenten estas características, sin que parte de los inscriptos egresen de la categoría sin haber recibido nunca cobertura.

En caso de que la cobertura efectiva no alcance al conjunto de los inscriptos, esto debería ajustarse por la vía de definir una población objetivo más ajustada (estudiando si pueden establecerse perfiles prioritarios entre la población habitualmente inscripta) o planificar la expansión de la cobertura.

Como queda dicho, en cualquier caso, sortear entre los inscriptos a quiénes cubrir y quiénes dejar sin cobertura no es una herramienta válida, en tanto establece una discriminación arbitraria entre personas a las que el estado reconoce igual derecho a cobertura. Y por tanto, aplicados de ese modo, los programas generan una lógica de privilegiado/excluido entre sus propios inscriptos.

Por cierto, una alternativa general a este procedimiento, es simplemente iniciar una planificación progresiva de ampliación de los programas que presenten diferencias sustantivas entre población

enunciada y cobertura efectiva. No obstante, se asume aquí que esto no es posible para todo el conjunto de programas que presentan esa situación. Y que, cuando el punto de partida es una población objetivo vagamente definida en relación a los recursos disponibles, probablemente no quepa partir del diseño actual para ajustar su presupuesto, sino comenzar por revisar la formulación original.

Posibles definiciones complementarias de población objetivo

Definiciones sobre poblaciones asimiladas

En la sección anterior se señalaron los principales problemas a atender en la construcción de la matriz de protección, bajo una óptica de derechos, en relación a sus dos grandes estratos focalizados: un primer estrato, ligado a pobreza extrema, y un estrato mayor (y que contiene al anterior) donde está incluido el nivel de ingresos bajos en general (dentro y fuera de la situación de pobreza).

En el estrato de pobreza extrema, el asunto central es lograr la integralidad de la atención, conformando un paquete de programas de aplicación articulada y efectiva sobre el conjunto de estos hogares. Y en el de ingresos bajos, afinar la focalización de los programas, para evitar las brechas entre la población objetivo enunciada y la efectivamente cubierta.

La línea de frontera más fácilmente identificable para reconocer estos estratos son los respectivos cortes del Índice de Carencias Críticas (ICC) en su umbral de acceso a Tarjeta Uruguay Social y a las asignaciones familiares no contributivas. Esta herramienta de selección de beneficiarios no es estrictamente un indicador de nivel de ingresos, sino un índice que reúne variables de vulnerabilidad de diversa índole. Y esto, entre otras razones, porque la propia declaración de ingresos que los hogares realizan no es necesariamente confiable. Pero también por esto, y aún tratándose de un índice multidimensional, la herramienta busca ante todo comportarse como un buen proxy de la real situación de ingresos de los hogares.

Por tanto, decir que una tarea a completar es la construcción de un paquete sistemático de políticas para el estrato de pobreza extrema, implica definir a sus beneficiarios en base a proxys de ingreso. Entonces, un posible complemento a considerar en cualquier caso es si ese conjunto de políticas co-respondería también a otros grupos, que aún sin estar situados en el nivel de pobreza extrema según su situación estimada de ingresos, resulten igualmente prioritarios para el mismo tipo de programas.

De ahí el concepto de “población asimilada”, para designar a un grupo distinto de la población objetivo estándar, pero a los que el conjunto de políticas aplicado al estrato iguala en términos de acceso y prioridad.

Varios países de la región aplican este criterio, incluyendo en las mismas prestaciones para pobreza extrema a grupos relacionados a cierta actividad (pesca artesanal, pequeña agricultura familiar), etnia (indígenas, gitanos), o afectados por situaciones coyunturales (rescatados del trabajo infantil y esclavo, hijos de personas privadas de libertad, desplazados por fenómenos naturales).

Para cualquier paquete de políticas para pobreza extrema, es pertinente entonces plantearse si se incluiría en la construcción poblaciones asimiladas; y en caso de hacerlo, establecerlas de manera completa (es decir, en base a una definición global sobre cuáles deberían ser los sectores a considerar, evitando la casuística de una discusión puntual sobre uno o otro colectivo).

En Uruguay, se ha dispuesto la inclusión de la población trans en su conjunto, y de las mujeres víctimas de trata como beneficiarias de la Tarjeta Uruguay Social. Esto implicaría incorporarlas como poblaciones asimiladas al nivel de pobreza extrema: más allá de su situación de ingreso, se les asig-

na igual prioridad que la de hogares en pobreza extrema para ser beneficiarias del tipo de políticas dirigidas a estos.

Como puede verse, el concepto de población asimilada es alternativo a la focalización específica a través de medidas afirmativas propias de la población a considerar. Para cualquier matriz de protección, el punto a definir al momento establecer o no a un grupo como población asimilada al de pobreza extrema, es si la forma más adecuada de responder a sus necesidades es apoyarles con los programas dirigidos a pobreza extrema, o considerarlos como población prioritaria para programas que operan en pobreza y vulnerabilidad en general, o abiertos en clave universalista.

A su vez más allá del concepto de población asimilada, hay otras herramientas a considerar para establecer prioridades dentro de la población objetivo estándar.

Tanto las políticas focalizadas en pobreza extrema como las focalizadas en sectores de ingresos bajos habilitan a considerar perfiles de situación en los que el beneficio sea de mayor monto (aún manteniendo como requisito la focalización por proxys de ingreso, pero fijando una forma de prestación mayor considerando situaciones desligadas del perfil de ingresos). Tal es el caso, en Uruguay, de las asignaciones familiares para menores con discapacidad. También, se ha incluido en este mismo abordaje (de forma no estandarizada) a los beneficiarios de TUS evacuados por inundaciones (estableciendo una única carga extra de la tarjeta, que apunta a colaborar en la compra de elementos de limpieza cuando las personas regresan a su vivienda.

Formatos de asignación por logros

Otra modalidad para establecer prioridades añadidas a los criterios estándares de los programas es la inclusión de formatos de beneficios según logros. En estos formatos, los beneficiarios acceden a este formato especial de prestación en base a haber obtenido logros en un cierto campo. El área típica para estos formatos es la de los logros educativos, y se aplica también al campo del empleo. La casuística de los modos de aplicación y el contexto en cada país hace que este tipo de formato pueda adquirir sentidos más restrictivos o expansivos.

Ejemplo de un contexto de uso restrictivo es el de Chile. En la matriz chilena, el paquete de programas focalizados establecido para pobreza extrema se dirige al conjunto completo de esos hogares. En cambio el segundo estrato, que abarca a los hogares situados en el 30% de menor ingreso (pero fuera de la pobreza extrema), sólo accede al mismo tipo de beneficios en mérito a logros educativos (cierto nivel de rendimiento escolar), o laborales (conseguir empleo formal, en el caso de las madres).

Por otra parte, puede encuadrarse en el mismo formato de aplicación por logros, la propuesta, formulada en Colombia, de expandir las prestaciones habituales de las asignaciones familiares focalizadas por ingresos más allá de la minoridad, si los beneficiarios cursan estudios terciarios. En este caso la selección de beneficiarios según logros opera expandiendo prestaciones hacia nuevas poblaciones, a partir de una prestación estándar que se aplica de modo más generalizado pero en otro perfil poblacional.

Otro contexto de aplicación expansiva es el de casos en los que se agrega a una prestación estándar un beneficio extra que opera en función de logros.

Finalmente, un tercer contexto es el de ajustes que aplican la lógica de beneficios por logros al “trasladar” esos beneficios hacia situaciones que implican un mejor desempeño. Colombia ha generado también ajustes de este tipo, retirando la condición de cursar primaria para cobrar transferen-

cias monetarias (en tanto el general de los menores en edad escolar concurren, con o sin prestación), y concentrando una proporción mayor de beneficios en los años superiores de la enseñanza media.

Si bien el formato de beneficios por logros no maximiza la aplicación del enfoque de derechos (en tanto fija beneficios no ligados a la situación global de las personas sino a los resultados que obtengan), puede no estar reñido con la perspectiva de derechos humanos si los beneficios por logros están abiertos de modo igualitario a todo un conjunto poblacional, y se aplican a todos quienes lo alcancen. En cambio pueden resultar más reñidos con este si no están igualmente abiertos a poblaciones de similar perfil.⁷

Formatos de egreso

Las formas de transferencia monetaria por egreso incluyen diversas modalidades en las que, a partir del momento en que el hogar supera el grado de vulnerabilidad que le hacía parte de la población objetivo estándar, continúa percibiendo la prestación de forma coyuntural.

Implica formas diversas, pero unidas por una misma lógica: incentivar a los hogares a que superen su situación de vulnerabilidad, o procurar paliar los incentivos a la informalidad que los programas de transferencias condicionadas de por sí incluyen.

Estos formatos se aplican bajo el supuesto de que continuar percibiendo en alguna forma la transferencia, una vez que se egresó del programa, podría evitar en cierto grado que los hogares se mantengan en situación vulnerable (negándose a percibir ingresos formales), para mantener la prestación. Esto puede aplicarse extendiendo el período de cobro más allá del momento de egreso de la situación de vulnerabilidad, e incluso implementando este período extendido de cobros a través de una forma escalonada decreciente, evitando un cambio de situación brusca entre percibir y no percibir el beneficio. En cualquier caso, es una cuestión abierta el establecer con qué proporción del monto y durante qué lapsos debería operar este tipo de formatos para tener una incidencia cierta sobre el comportamiento de los beneficiarios.

Otro aspecto de la gestión del egreso para evitar salidas bruscas y situaciones inconstantes, es el de qué plazos son tomados en cuenta para hacer el control de ingresos y determinar la baja si el hogar beneficiario sobrepasa el nivel de ingresos estipulado. Por ejemplo, para las asignaciones familiares en Uruguay ese control es mensual. Esto perjudica la situación de hogares con fuentes de ingreso irregulares, al provocar la baja por el primer mes en que se reciban ingresos formales por encima del tope. Y acaso maximice los estímulos a la informalidad en personas que tengan poca certeza respecto a la continuidad de sus ingresos formales.

Por eso, y para evitar el continuo ingreso y reingreso de hogares en esta situación, puede resultar conveniente considerar egresado del programa al hogar que se sitúe por encima del nivel de ingresos estipulado como promedio anual, y no en relación a cada mes.

El tratamiento de las corresponsabilidades bajo un enfoque de derechos humanos

⁷ Un caso problemático en este sentido es el del beneficio de viajes para quinceañeras beneficiarias de asignaciones familiares Plan de Equidad, con determinado nivel de calificaciones en enseñanza media. Esta política agrega un beneficio extra, generado con lógica de formato por logros, agregada al beneficio básico de la prestación monetaria. Pero presenta el problema de tener un sesgo de género no justificado en términos de vulnerabilidad de género. Al momento de asignar derechos a viajes utilizando fondos públicos, resultaría más acorde al enfoque de derechos optar por un formato por logros abierto (a todos los jóvenes de cierta edad, en este caso) que optar por un formato que convoca en clave de género sin atender a una desigualdad de género.

Las corresponsabilidades (o contraprestaciones) son, junto a la focalización misma, uno de los temas más discutidos de los programas de transferencias monetarias.

La idea de contraprestación implica que el hogar debe cumplir con condiciones (habitualmente ligadas a la concurrencia de los menores a la educación y controles de salud) para recibir el beneficio. En referencia a esta misma situación, el enfoque de derechos usa habitualmente el término corresponsabilidad, para enfatizar que el cumplimiento de esas condiciones es una responsabilidad compartida de los adultos del hogar y del propio Estado (por lo que este mismo está implicado si no se cumplen las condiciones que exige).

Más allá de esta cuestión semántica respecto a una misma situación, el tema de fondo es si el Estado opera de manera efectiva para que esas condiciones se cumplan, y de qué forma lo hace. En esta cuestión de fondo está implicada la diferencia sustantiva entre escenarios que plasman en mayor medida una óptica de derechos y los que no lo hacen. Pero esto no tiene que ver con la exigencia de condiciones sino con cuál es la forma en que el Estado opera en relación a ellas.

Estas formas refieren a cuatro modelos básicos de transferencias:

No condicionadas: La transferencia se recibe sin cumplir con otra condición que ser parte de la población objetivo. Este tipo de políticas se enfocan a garantizar un sustrato mínimo de ingresos y generar efectos de reducción de la pobreza y la desigualdad.

Este formato ha sido planteado como de posible aplicación para la TUS, al menos en su versión de monto duplicada (correspondiente al 3% de los hogares más pobres). La propuesta parte del supuesto de que no es pertinente exigir el cumplimiento de condiciones añadidas, para dar a los hogares en más grave pobreza un apoyo básico para garantizar su alimentación. Asimismo, conlleva el supuesto implícito de que el cumplimiento de las condiciones exigidas sería más un problema que un beneficio para el hogar en cuestión.

De todos modos, actualmente la TUS opera con la base de beneficiarios de las asignaciones familiares (que plantean esas condiciones), por lo que la Tarjeta, aunque no las fija de por sí, opera en base a sus efectos. Al no cumplir con las condiciones planteadas por las asignaciones familiares, el hogar perdería la asignación, y en tanto se trata de la misma base de beneficiarios, sería retirado también del beneficio de la TUS. También por esto (y por la ya mencionada incorporación de hogares sin menores a cargo) la Tarjeta Uruguay Social debería en adelante gestionar una base de beneficiarios propia si se optara por hacerla un programa efectivamente sin condicionalidades ya fuere en sus dos modalidades o en su versión de monto duplicado.

Condicionadas, con control débil: Aún estipulando en teoría condiciones en educación y salud, un programa puede tener debilidades de control tan amplias que tiendan a hacer que de hecho su carácter de condicionado sea relativo.

Esas debilidades pueden incluir, o sumar, aspectos relacionados a falta de capacidad de monitoreo de las instituciones a cargo, falta de comunicación y coordinación entre las instituciones, o debilidades en la voluntad de aplicación de los controles tanto por las instituciones mismas como por los funcionarios que deben dar cuenta de los incumplimientos. En cualquiera de estos aspectos cumple un rol importante la falta de convicción respecto a que sancionar a los hogares sea positivo (al generarles la pérdida del beneficio sin fortalecer su capacidad de cumplimiento).

Este modelo presenta incongruencias de planteo, no sólo desde una perspectiva de derechos humanos, sino desde cualquier racionalidad asumida. Dispone la condicionalidad, pero en la práctica funciona en gran medida como si el programa no las tuviera.

Mientras que el primer modelo es claro en priorizar la garantía de ingresos mínimos y la reducción de la pobreza y la desigualdad como objetivos centrales (y que por tanto no corresponde arriesgar en aras de otros objetivos complementarios), este segundo modelo deja abiertos diversos problemas de coherencia en diseño e implementación.

En tanto las condiciones exigidas (responsabilidad de los adultos a cargo y del Estado) son a su vez derechos (de los menores, a la educación y la salud). Y en este sentido el modelo plantea actuar para garantizar derechos por los que luego no responde. Genera un marco normativo que no cumple, y avala la falta de coordinación y de flujos de información dentro de las instituciones y entre instituciones. Finalmente, el control no está completamente ausente, por lo que efectivamente se procesa la baja de algunos hogares por incumplimiento de las condiciones, sin que esa medida abarque al conjunto de casos en la misma situación.

La situación actual de las asignaciones familiares no contributivas se sitúa en este tipo de casos, con debilidades en el monitoreo de las corresponsabilidades en educación, y una aún menor capacidad de control de las corresponsabilidades fijadas en salud.

Condicionadas, con controles de prioridad punitiva: Implica disponer de un sistema de gestión adecuado para advertir los casos de incumplimiento y procesar la suspensión de los hogares involucrados. La propia suspensión puede impulsar a los adultos a cargo cumplir con las corresponsabilidades y revincularse al programa, y de hecho es la lógica de base de este tipo de modelos. Pero el programa no dispone por sí mismo de instrumentos para impulsar el cumplimiento y la revinculación más allá del hecho mismo de sancionar.

En este caso, el propósito de articular a los hogares con los servicios públicos y fortalecer la consagración de derechos en áreas complementarias de política social, es puesto por encima de la finalidad de garantizar ingresos y reducir la pobreza. No obstante, se trata de una prioridad por la negatividad: disposición a sacrificar la garantía de nivel de ingresos en aras de una eventual mejora de la situación en educación y salud, pero sin acciones positivas que busquen garantizar esta mejora. Los métodos de procesamiento de la suspensión que actualmente tienen las asignaciones familiares (y a través de ellas la TUS), se ciñen a este modelo, en los casos en lo que alcanzan a aplicarse.

Condicionadas, con prioridad en el contacto: Este modelo supone disponer acciones para tomar contacto con los hogares involucrados en incumplimientos una vez que este se registra; ya partir de allí, identificar las situaciones que favorecen la falta de incumplimiento, y trabajar en relación a fin de obtener la vinculación del hogar a los servicios requeridos.

La posibilidad de suspender el beneficio se mantiene, pero esta medida no es la única ni la primera que el Estado toma en relación al hogar. No se aplican sanciones sin una instancia previa que busque revincular al hogar. Esto supone no hacer recaer en el hogar la responsabilidad por revincularse mientras corresponde al Estado sólo sancionar; por el contrario, el Estado asume como una responsabilidad propia tomar cuenta de la situación en que el hogar se encuentra y responder a ella para facilitar la revinculación.

El punto fuerte de este último formato es que el propio programa de transferencias monetarias se ocupa de hacer lo que puede hacer para realizar un mejor atención de los hogares y colaborar a su inserción, tanto en los servicios públicos que involucran las corresponsabilidades, como en los programas de la matriz de protección en general.

Por ejemplo, en el caso de las asignaciones familiares no contributivas, implicaría usar el potencial que el programa tiene para fortalecer la acción de la matriz en su conjunto. Ese potencial radica

(nuevamente) en que el programa cuenta con una amplísima cobertura, y una base de datos sistemáticamente construida en relación al total de esos hogares.

Esto hace que las asignaciones familiares puedan aportar mucho a la mejora del funcionamiento de la matriz focalizada, porque de hecho el programa gestiona una base de datos que incluye a la gran mayoría del total de hogares que atiende la matriz a través de decenas de pequeños programas.

En este sentido, la base de datos de asignaciones familiares es un vasto y fértil campo de acción para trabajar más a fondo sobre la problemática de los hogares, a condición de cumplir dos preceptos: encarar con firmeza el control de las corresponsabilidades, y tomar contacto con los hogares con incumplimiento para apoyarlos en la tarea de superar esa situación.

Tomando contacto con estos hogares podría advertirse en qué casos hay dificultades importantes que generan el incumplimiento, y derivar el tratamiento de esos problemas al programa que sea más indicado.

En este formato, el control del incumplimiento es también, para los hogares que así lo requieran, un sistema de detección de vulnerabilidades y de derivación a los instrumentos de protección social que mejor operen sobre ellas.

Con un sistema de este tipo, un programa de gran magnitud, como el de asignaciones familiares, puede apoyar y mejorar la tarea que otra gran multiplicidad de pequeños programas habitualmente debe abordar de forma relativamente autónoma y menos coordinada, y sin una base de datos general y sistematizada como instrumento de apoyo en la gestión.

Esto constituye la posición opuesta a la práctica actual, anclada en el segundo modelo, de mantener débiles los procesos de control. El segundo modelo incluye entre sus supuestos de base considerar que los hogares pueden tener problemas importantes que les impidan cumplir con las corresponsabilidades, y que esto hace preferible no aplicar controles rigurosos ni sanciones. Pero a su vez, esto implica dejar a estos hogares con esas mismas dificultades y no aportar a su solución. Los beneficiarios mantienen el cobro de la transferencia monetaria, pero sin que el Estado registre que tipo de problema genera el incumplimiento ni tome medida alguna para resolverlo.

Pero en último término, un sistema acorde a este cuarto modelo funcionará de manera distinta de acuerdo a cómo se plantee exactamente el protocolo de respuesta al incumplimiento. Es claro que el primer paso debería ser una comunicación al hogar de que se está incumpliendo la corresponsabilidad, y la indicación de revincularse a los servicios correspondientes. A partir de aquí se abren posibilidades alternativas respecto al segundo y tercer paso. Una es aplicar primero la suspensión provisoria (esperando que los hogares que puedan revincularse fácilmente lo hagan) y contactarse luego con los hogares que no se revinculen, para tratar con detenimiento su situación y responder a los problemas que presenten. La otra es desarrollar primero el proceso de contacto pormenorizado con los hogares, y no establecer ninguna sanción hasta que se haya efectivizado.

Esta última alternativa evita la suspensión provisoria de hogares que pueden tener reales dificultades para cumplir con los requisitos. Aunque en contrapartida, implica un esfuerzo mucho mayor del Estado, revisando masivamente tanto las situaciones más complejas como las que derivan de una baja voluntad de cumplir (esfuerzo que no necesariamente las instituciones estarán capacitadas para emprender).

En conclusión, el actual sistema de normativa y monitoreo de las corresponsabilidades en las asignaciones familiares está situado en la menos justificable de las posiciones: el segundo modelo, que

no resulta acorde al enfoque de derechos humanos ni a cualquier otro enfoque coherente de políticas. Por tanto, desplazarlo hacia cualquiera de los otros modelos sería una transformación ventajosa.

No obstante, de las restantes tres alternativas, el tercer modelo es el que conjuga con un menor alcance las políticas sociales como derechos de ciudadanía. Ya que plantea derechos en dos tipos de campo (el de los ingresos, y el de las áreas complementarias), pero no toma acciones efectivas para trabajar respecto a estas últimas.

El primer y el cuarto modelo articulan mejor con un enfoque de derechos humanos, siguiendo dos caminos distintos: el primero, por acotarse a trabajar únicamente en el tipo de derechos en el que efectivamente dispone acciones (el del ingreso); y el cuarto, porque partiendo de contemplar el cumplimiento de derechos tanto en materia de ingreso como en otras esferas de la política social, se propone disponer acciones directas para fortalecer el cumplimiento de ambos tipos de derechos.

Junto a los aspectos tratados en este texto, el enfoque de derechos humanos involucra otros aspectos relacionados a la gestión interna de cada programa. Entre ellas, contar con un sistema eficaz para el planteo de reclamos y su seguimiento y respuesta, dotarse de instancias de participación de los usuarios y la sociedad civil en general, en la gestión y la evaluación.

Estas dimensiones, relativas a cada programa en particular, no se desarrollan aquí, en tanto el propósito central ha sido destacar el rol de los programas de transferencias, no en sí mismos, sino en su posible función como articuladores de ajustes en toda la matriz de protección.

El enfoque de derechos humanos, debido a su énfasis en abordar la cobertura de los programas de forma coherente y sistemática, constituye una útil pauta para analizar la matriz de protección social y plantear ajustes a situación actual.

La reforma de la matriz de protección, con respaldo en pautas del enfoque de derechos humanos, tiene en los programas de transferencias monetarias de amplia capacidad de cobertura efectiva sus vectores principales para organizar las prestaciones y programas en su conjunto.