

Las condicionalidades en América Latina: evolución y variación en el tiempo



Florencia Antía (Universidad de la República)

Sofía Karsacian (Universidad Católica del Uruguay)

Cecilia Rossel (Universidad Católica del Uruguay)

Resumen

Las condicionalidades se han convertido en una característica central de los estados de bienestar en todo el mundo. En América Latina los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) proporcionan transferencias de ingresos a las familias pobres con hijos, condicionadas al cumplimiento de conductas vinculadas a la salud y la educación de los niños. Pese a que todos los programas de TMC establecen algún tipo de condicionalidad, la forma en que condicionan es muy heterogénea. Abordar esta variedad es crucial para comprender las formas predominantes de asistencia social y los determinantes políticos del desarrollo de las TMC en la región. En este estudio ofrecemos una descripción del tipo de condicionalidades y de su variación a lo largo del tiempo, a partir del análisis de CONDLA, una base de datos original que reúne un conjunto de indicadores asociados al diseño de las condicionalidades de las TMC desde su creación hasta el presente.

Introducción

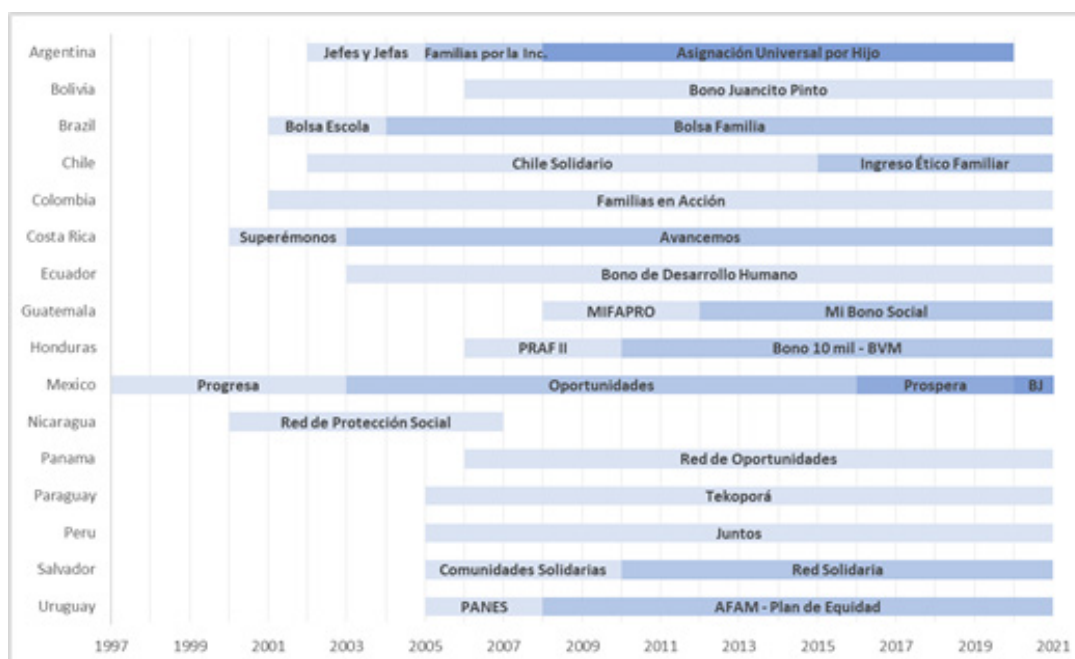
A pesar de que las condicionalidades son una característica común de todos los programas de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC), existe una variación en la forma en que se diseñan e implementan (Bastagli, 2009; Bastagli et al., 2016; Borges, 2018; Cecchini & Madariaga, 2011). En algunos programas, las condicionalidades son el componente central que busca modificar el comportamiento en materia de salud y educación de los beneficiarios. En otros, este dispositivo tiene un papel secundario frente a la transferencia monetaria.

Si bien unos pocos estudios abordan la variación en el diseño y la implementación de las condicionalidades (Bastagli, 2009; Cecchini & Madariaga, 2011), las características y los detalles de esta variación permanecen aún poco explorado.

En términos conceptuales, la condicionalidad implica siempre (i) una conducta que el beneficiario de la política debe cumplir, (ii) el monitoreo de si la persona cumple o no y (iii) una sanción que se aplica a quienes no cumplen con la conducta requerida. En los programas de transferencias condicionadas de la región, las transferencias monetarias a los sectores en extrema pobreza y pobreza están condicionadas básicamente a dos conductas: (i) matrícula o asistencia regular a la educación y (ii) asistencia a controles médicos regulares, vacunas (Cecchini & Madariaga, 2011). De todas formas, los programas de asistencia social condicionada pueden presentar diferentes equilibrios de requisitos de comportamiento, monitoreo y sanciones, configurando modelos más punitivos o laxos.

Partiendo de este concepto, elaboramos la base de datos de Condicionalidades en América Latina (CONDLA), que incluye 34 programas de TMC de 16 países latinoamericanos entre 1997 y 2020. Los países incluidos son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Para la elaboración de la base de datos, se realizó un análisis detallado de la información proveniente de los programas y una codificación de los mismos con la colaboración de un grupo de expertos referentes en los distintos países. El diagrama 1 presenta el nombre de los programas incluidos en el análisis.

Diagrama 1. Programas de TMC incluidos en el análisis



Fuente: Elaboración propia a partir de CONDLA.

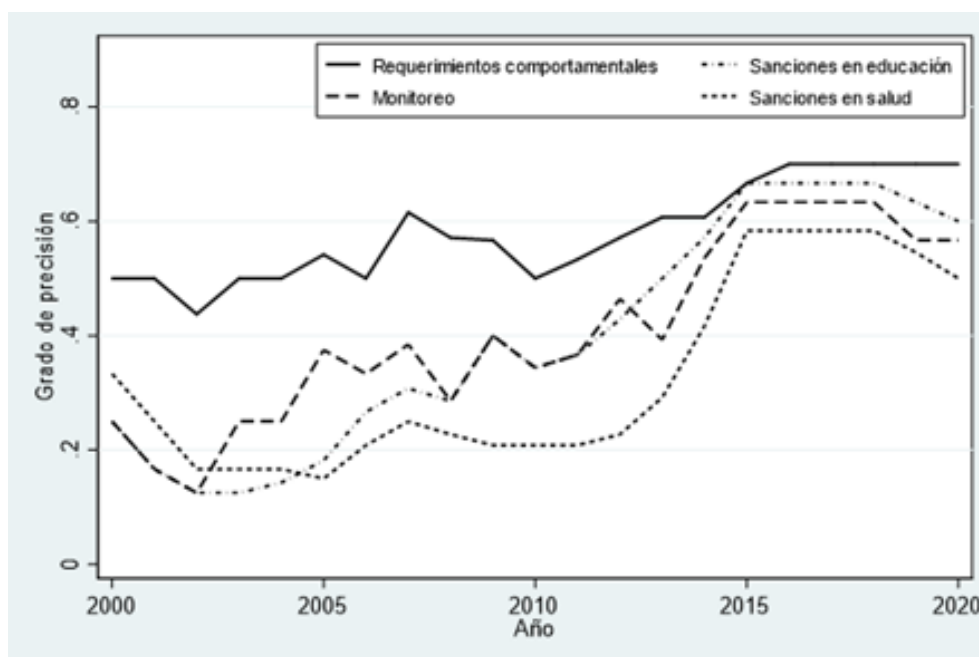
(1) En algunos países hay programas que se han sido ejecutados simultáneamente. En estos casos, se priorizó el programa con mayor número de beneficiarios.

Resultados preliminares

Precisión y rigor de las condicionalidades

Un primer aspecto a destacar es que a lo largo del periodo estudiado se aprecia un aumento en la precisión de las reglas de las condicionalidades asociadas a conductas requeridas, monitoreo, y sanción (Gráfico 1). A medida que pasa el tiempo, muchos de los programas han pasado de reglas vagas y poco claras a reglas más especificadas y detalladas.

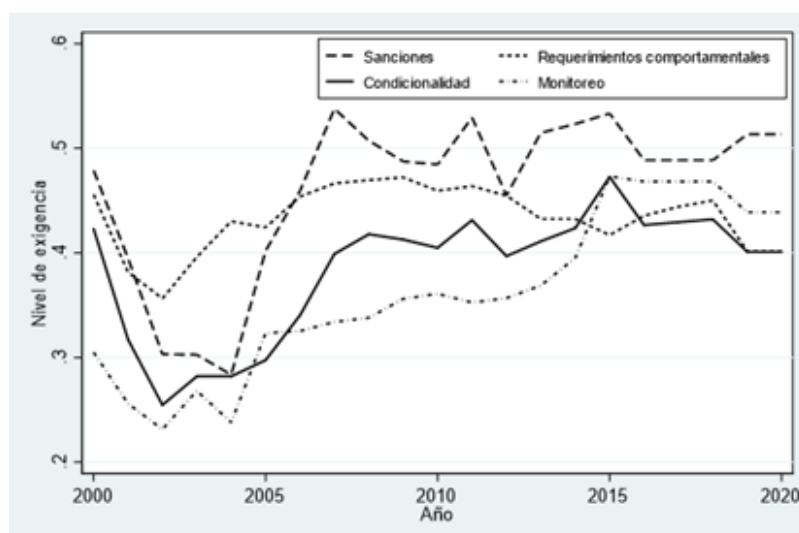
Gráfico 1. Evolución del nivel de precisión en las reglas de las condicionalidades en los programas de transferencias condicionadas de América Latina (2000-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de CONDLA.

Junto con esta evolución, vemos algunos cambios en el tiempo en el nivel de rigor de las condicionalidades a nivel general y en relación a sus tres componentes (conductas que se requieren, monitoreo y sanciones). El gráfico 2 muestra el nivel de exigencia promedio de las condiciones de comportamiento, el monitoreo las sanciones y el índice de condicionalidad general en los TMC desde 2000.

Gráfico 2. Evolución del nivel de exigencia de las condicionalidades en los programas de transferencias condicionadas de América Latina (2000-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de CONDLA.

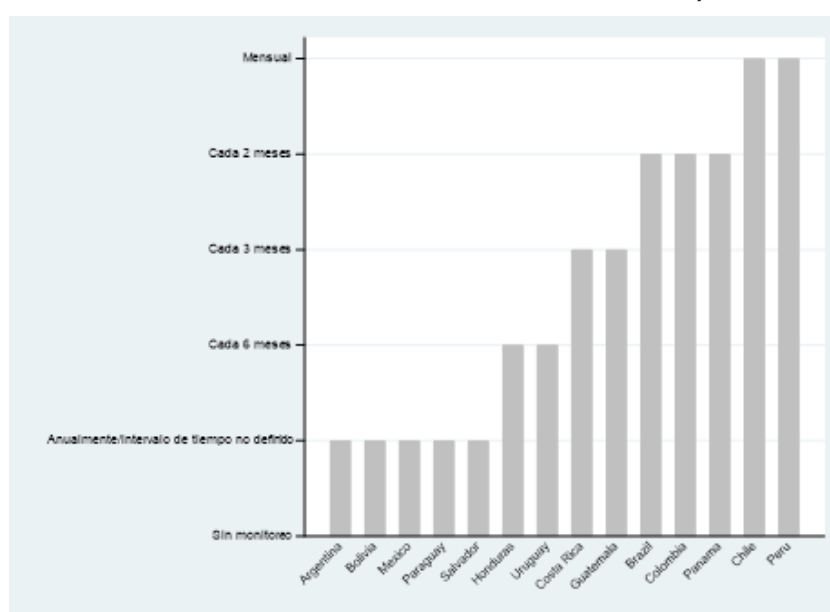
Al considerar la evolución de la condicionalidad en los programas de TMC, se pueden distinguir cuatro etapas. La primera coincide con la creación de los primeros programas a fines de la década de 1990, cuando estos presentaban regímenes de condicionalidad estrictos. La segunda es la etapa de expansión de las TMC a principios de la década de 2000, cuando disminuyó el rigor de la condicionalidad de los beneficios. La tercera etapa, a mediados de la década de 2000, se produjo cuando las TMC se difundieron rápidamente en la región y el nivel promedio de rigurosidad de las condicionalidades volvió a aumentar. Finalmente, a partir de entonces, se mantuvo en este nivel durante el resto del período, que fue igualmente estricto que el nivel inicial.

Los datos muestran que esta evolución se debe principalmente a los cambios en el nivel de exigencia de las normas de monitoreo y sanciones, mientras que las normas que rigen las conductas requeridas se han mantenido estables en gran medida.

Estrategia de monitoreo

Los programas de TMC requieren el despliegue de una estrategia de monitoreo por parte del Estado, para asegurar que estos cumplan con las conductas requeridas. En la mayoría de los países, el Estado se encarga de supervisar el cumplimiento de las condiciones por parte de los beneficiarios, pero la frecuencia en la supervisión varía según los casos. En dos programas – Paraguay y El Salvador- las reglas no establecen la periodicidad del monitoreo. En otros tres, el control se realiza una vez al año (Argentina, Bolivia y México), en dos programas dos veces al año (Honduras y Uruguay), y en cinco programas cada 2 o 3 meses. Las normas más estrictas aparecen en Perú y Chile, donde el seguimiento se realiza mensualmente (Gráfico 3).

Gráfico 3. Frecuencia del monitoreo en las TMC, 2019



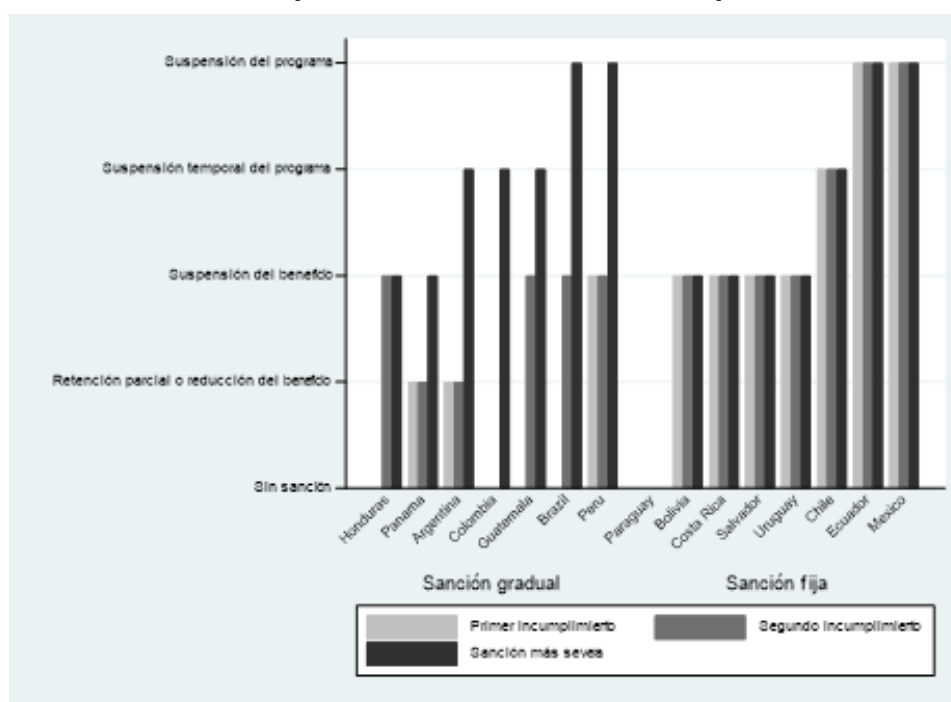
Fuente: Elaboración propia a partir de CONDLA.

Sanciones

Las sanciones que establecen los programas varían en función de su estructura -sanciones fijas o graduales- y su rigor.

La mitad de los países tienen programas que establecen regímenes de sanciones progresivos o graduales, esto es, que fijan reglas específicas para los incumplimientos reiterados (siete programas), mientras que la otra mitad tiene una regla de sanción fija para los incumplidores (seis programas) (Gráfico 4).

Gráfico 4. Tipo de sanción en caso de incumplimiento



Fuente: Elaboración propia a partir de CONDLA.

Los programas que establecen sanciones graduales suelen establecer instancias de advertencia antes de la suspensión. El programa Bolsa Familia de Brasil es un caso paradigmático, en el que, en lugar de suspender inmediatamente a los beneficiarios, establece varias fases que incluye la notificación, el bloqueo de la transferencia y finalmente la suspensión de la transferencia después de 12 meses de incumplimiento.

Otros programas, como Juntos de Perú, tienen esquemas de sanción graduales, pero estipulan reglas algo más severas, que implican la suspensión de la transferencia tras un periodo más breve de incumplimiento.

En el grupo de programas de sanción fija, varios países establecen la suspensión de la transferencia luego del primer incumplimiento, pero el beneficiario no es retirado del programa. Ese es el caso, por ejemplo, del actual programa de TMC de Uruguay,

AFAM-PE, que suspende temporalmente la transferencia a los beneficiarios que no cumplen con las condiciones hasta que vuelvan a cumplirlas.

Finalmente, los programas con sanciones más estrictas son los que suspenden indefinidamente al beneficiario ante el primer incumplimiento. En este grupo se encuentran el Bono Benito Juárez de México y el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador.

La heterogeneidad de las condicionalidades

La información recabada muestra que en América Latina hay muchas formas diferentes de condicionar: hay modelos más punitivos y modelos más laxos o tolerantes.

El diagrama 2 ilustra en un mapa la ubicación de los países según el nivel de rigor de las condicionalidades en los programas de transferencias en el año 2019. Algunos países, como Perú, Panamá o Chile, se encuentran entre los que tienen condicionalidades más exigentes. En contraste, otros países, como Paraguay y Bolivia, se encuentran entre los que tienen condicionalidades menos exigentes. En el medio encontramos el mayor grupo de países, que tiene condicionalidades de severidad media.

Diagrama 2. Nivel de exigencia de las condicionalidades en los programas de transferencias condicionadas de América Latina (2019)



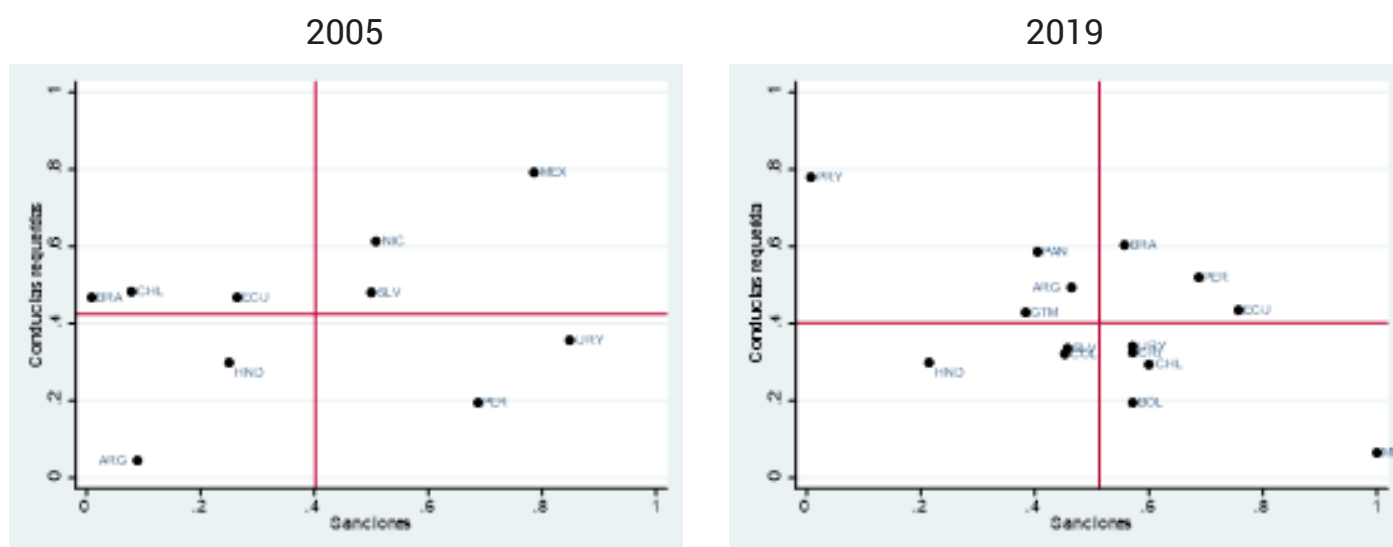
Fuente: Elaboración propia a partir de CONDLA.

Al cruzar el nivel de exigencia de las conductas requeridas y de las sanciones que aplican a quienes no cumplen, los programas se organizan en cuatro grupos (Gráfico 5):

- i) Estrictos en conducta requerida y en sanción: Brasil, Perú, Ecuador
- ii) Estrictos en conducta requerida pero menos estrictos en sanción: Paraguay, Panamá, Argentina, Guatemala.
- iii) Estrictos en sanción, pero menos estrictos en conducta requerida: Uruguay, Costa Rica, Chile, Bolivia, México.
- iv) Menos estrictos en ambas dimensiones: El Salvador, Colombia, Honduras.

Más allá de este ordenamiento general, otras dimensiones relevantes, como los dispositivos de acompañamiento que ayuden a detectar obstáculos que los beneficiarios tienen para cumplir o avisos previos antes de aplicar la sanción más severa, deben ser tenidas en cuenta para caracterizar los modelos de condicionalidad. En particular, los programas de Brasil o Chile tienen experiencias relevantes en ese sentido.

Gráfico 5. La exigencia de las conductas requeridas y de las sanciones

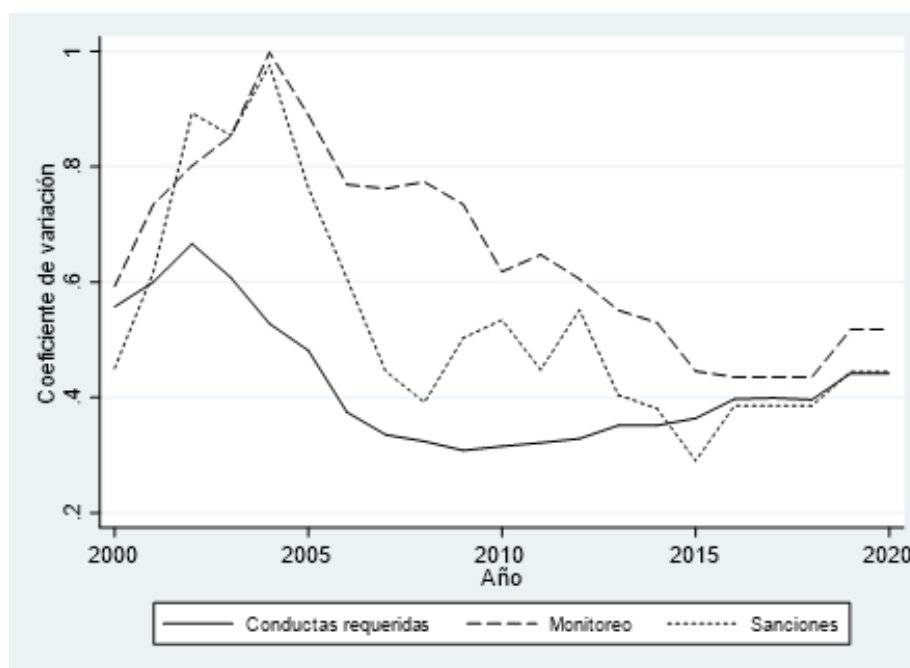


Fuente: Elaboración propia a partir de CONDLA.

¿Convergencia o divergencia entre los programas?

Aunque existe heterogeneidad en las condicionalidades establecidas por los programas, hay cierta convergencia entre los países a lo largo del tiempo. Tanto en las reglas de monitoreo como en las de sanción, el coeficiente de variación -la desviación estándar dividida la media- disminuyó desde 2005. Mientras tanto, las conductas requeridas siempre han sido similares entre los países y se han vuelto más parecidos con el tiempo (Gráfico 6).

Gráfico 6. Variación de la condicionalidad entre países



Fuente: Elaboración propia a partir de CONDLA.

Conclusiones

Nuestros resultados confirman que, si bien las TMC comparten la característica de incluir condicionalidades, varían significativamente en la forma en que condicionan, especialmente cuando se trata de estrategias de monitoreo y regímenes de sanción. También muestran que, aunque estos regímenes se han mantenido predominantemente estables a lo largo del tiempo, algunos programas han introducido cambios relevantes en las normas que regulan la condicionalidad del bienestar. Una tercera tendencia es que las disposiciones que rigen los comportamientos, el monitoreo y las sanciones se han definido con mayor claridad, pero todavía hay reglas vagas.

Referencias

Bastagli, F. (2009). Conditionality in Public Policy Targeted to the Poor: Promoting Resilience? *Social Policy and Society*, 8(1), 127-140. <https://doi.org/10.1017/S1474746408004648>

Bastagli, F., Hagen-Zanker, Harman, L., Barca, V., Sturge, G., Schmidt, T., & Pellerano, L. (2016). *Cash transfers: What does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features*. Overseas Development Institute.

Borges, F. A. (2018). Neoliberalism with a Human Face? Ideology and the Diffusion of Latin America's Conditional Cash Transfers. *Comparative Politics*, 50(2), 147-169. <https://doi.org/10.5129/001041518822263647>

Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). Programas de transferencias condicionadas balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. CEPAL.

Watts, B., & Fitzpatrick, S. (2018). *Welfare conditionality*. Routledge.

