

¿Qué son las condicionalidades en política social? Hacia un concepto integrador



Florencia Antía (Universidad de la República)
Cecilia Rossel (Universidad Católica del Uruguay)

Resumen

Pese a que las condicionalidades ocupan un lugar cada vez más preponderante en las políticas sociales a nivel global, no existe un concepto claro y amplio de la condicionalidad que dé cuenta y contemple este desarrollo. Esto limita la posibilidad de ganar conocimiento sobre las variables macro y de largo plazo que se relacionan con esta expansión. También limita la posibilidad de analizar la expansión de la condicionalidad del bienestar desde una perspectiva comparada. Este documento repasa los avances de la literatura por conceptualizar las condicionalidades y desarrolla un nuevo concepto que permite estudiar las condicionalidades en diferentes campos de políticas y las regiones.

1. Introducción

La condicionalidad en las políticas sociales se ha convertido en una característica central de los estados de bienestar en todo el mundo. Tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, la expansión de las políticas sociales condicionadas a requisitos de comportamiento ha ido acompañada de más requisitos, monitoreo y sanciones a los beneficiarios que no cumplen con las condicionalidades.

Pese a que existe una creciente literatura que busca analizar las causas y consecuencias de esta tendencia, no existe un concepto claro y amplio que dé cuenta de la diversidad de políticas en las que las condicionalidades han ido ocupando un rol cada vez más central. Esto limita la posibilidad de ganar conocimiento sobre las variables macro y de largo plazo que se relacionan con esta expansión. También limita la posibilidad de analizar la expansión de la condicionalidad del bienestar desde una perspectiva comparada.

Este documento proporciona un concepto integrador para la condicionalidad del bienestar que podría ser útil para evaluar su variación a lo largo del tiempo, los campos de políticas y las regiones.

2. El rol de las condicionalidades en las políticas sociales

Muchas políticas de bienestar están condicionadas y requieren que los beneficiarios de los beneficios realicen un comportamiento específico e imponen ciertas sanciones a quienes no cumplen las condiciones. Tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, la expansión de las políticas de bienestar condicionadas a requisitos de comportamiento ha ido acompañada de la introducción de más requisitos junto con un aumento en el uso de sanciones de beneficios a los



beneficiarios que no cumplen con las condicionalidades (Knotz, 2018 & 2019; Watts y Fitzpatrick, 2018).

En el mundo desarrollado, las prestaciones por desempleo se han condicionado a la búsqueda de empleo y la aceptación de ofertas de trabajo (Clasen & Clegg, 2007; Knotz, 2018). Los sistemas de renta mínima también han pasado de ser “principalmente instrumentos residuales que tenían como objetivo garantizar el apoyo a la renta mínima y evitar la marginalidad extrema” (Natili, 2019) para adoptar nuevas funciones bajo un nuevo paradigma de inclusión activa (European Commission, 2016; Natili, 2019). La condicionalidad también se ha vuelto más frecuente en las políticas sociales orientadas a la población más vulnerable. En Estados Unidos, una de las políticas más importantes para ayudar a los pobres, la Asistencia Temporal para Familias Necesitadas (TANF), sanciona a los beneficiarios para hacer cumplir los requisitos del programa. Además, este programa introdujo la noción de sanciones de “familia completa” que eliminan toda la subvención en efectivo de una familia (Fording et al., 2007). Otros tipos de prestaciones sociales, como las prestaciones por enfermedad y discapacidad, las políticas de asistencia social para personas sin hogar, las prestaciones de vivienda o las prestaciones en efectivo para familias monoparentales, también han adoptado algún tipo de condicionalidad en muchos países de la OCDE (Dwyer & Wright, 2014; Geiger, 2017; Whitworth y Griggs, 2013). En las últimas tres o cuatro décadas, parece haber una tendencia hacia condiciones de comportamiento y sanciones más estrictas para aquellos que no las cumplen (Langenbucher, 2015; Watts & Fitzpatrick, 2018). Como resultado, los académicos argumentan que ha habido un giro ‘punitivo’ (Fletcher & Wright, 2018) o ‘disciplinario’ (Soss et al., 2011) en la política social.

El uso de la condicionalidad del bienestar también se ha vuelto frecuente en los países en desarrollo, principalmente por la expansión de los beneficios no contributivos para los pobres, como las transferencias monetarias (Bastagli, 2009). Las condicionalidades cobraron importancia con el surgimiento de políticas orientadas a aliviar la situación de las personas en situación de pobreza y pobreza extrema. Por ejemplo, durante la década de 2000, casi todos los países de América Latina introdujeron las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC). Estos programas de asistencia social, que entregan transferencias monetarias a familias pobres que cumplen con los requisitos de comportamiento relacionados con los niños y adolescentes, que generalmente implican el envío de este grupo de población a la escuela y la realización de visitas regulares de salud.

A pesar de que las condicionalidades son una característica común de todos los programas de Transferencias Condicionadas en América Latina, existe una variación importante en la forma en que se diseñan e implementan. En algunos programas, este dispositivo tiene un papel secundario frente a la transferencia monetaria. En otros, las condicionalidades son el componente crítico para modificar el comportamiento de los beneficiarios en materia de salud y educación. Si bien algunos estudios abordan

la variación en el diseño y la implementación de las condicionalidades (Bastagli, 2009; Cecchini & Madariaga, 2011), las principales características y detalles de estas variaciones permanecen en su mayoría sin explorar.

3. El concepto de condicionalidades

Una creciente literatura mapea el alcance y los resultados de la expansión de las condicionalidades en las políticas sociales (Langenbucher, 2015; Adler, 2016; Watts y Fitzpatrick, 2018; Immervoll y Knotz, 2018; Knotz, 2018 y 2019). A pesar de la impresionante cantidad de investigación sobre el tema, la literatura aún carece de una definición clara y amplia de la condicionalidad del bienestar que permita evaluar empíricamente la importancia de este cambio a nivel global.

Hay varios intentos de proporcionar un concepto adecuado para analizar la condicionalidad en diferentes campos de política. Por un lado, Marchal & Van Mechelen (2017) construyen un indicador para analizar los esquemas de ingresos mínimos en 19 estados miembros de la UE. Elaboran una medida que comprende cuatro dimensiones: apoyo adecuado a los ingresos, incentivos a la participación en el mercado laboral, un componente habilitador (si los beneficiarios tienen acceso a servicios que fomenten el desarrollo de su capital humano), y el acceso a servicios de calidad (si los beneficiarios tienen un verdadero 'acceso a servicios sociales de calidad') (Marchal & van Mechelen, 2017). De manera similar, Moreira (2008) analiza las condicionalidades en los esquemas de ingresos mínimos en Europa. Se enfoca en las sanciones impuestas a los beneficiarios de esquemas de ingresos mínimos que no cumplan con las condiciones de comportamiento. En particular, identifica la noción de sanciones restitutivas como aquellas que "no tienen por objeto castigar a los individuos por su comportamiento, sino motivar a los individuos a cumplir con sus obligaciones" (p. 79) y se diferencian de las sanciones represivas clásicas. Con base en esta distinción, conceptualiza los regímenes sancionatorios que se imponen a los receptores de prestaciones de renta mínima, identificando tres aspectos: la posibilidad de suspender la prestación en caso de incumplimiento, la pena máxima en caso de incumplimiento, y la utilización de sanciones progresivas a medida que los beneficiarios continúen incumpliendo (Moreira, 2008). Por su parte, Aurich (2011) identifica diferentes tipos de política de activación, que difieren en el valor que le dan a la creación de incentivos (condicionamiento) y al apoyo activo. En una línea similar, Horn et al. (2020) argumentan que las políticas de *workfare* incluyen tanto requisitos punitivos (incentivos negativos) como habilitadores (incentivos positivos). Con esta base, desarrollan una medida para analizar el equilibrio de estos dos componentes en las prestaciones por desempleo en 16 países de la OCDE en 1980-2015 (Horn et al., 2020). Si bien encuentran un número cada vez mayor de reformas legislativas inclinadas hacia el lado punitivo, el balance general de *workfare* no muestra una tendencia punitiva pronunciada (Horn et al., 2020).

Más allá de todas estas contribuciones, faltan definiciones claras de lo que es la condicionalidad en las políticas sociales. Los esfuerzos recientes para conceptualizar la condicionalidad del bienestar son prometedores (Knotz, 2018a), pero aún se circunscriben a cómo funciona el bienestar condicional en las prestaciones por desempleo en los países de la OCDE. En particular, los estudios existentes no contemplan la expansión de la condicionalidad del bienestar en otros campos de política relevantes. Más importante aún, la mayor parte de la literatura pasa por alto que las condicionalidades están muy extendidas más allá del mundo desarrollado. Por ejemplo, aunque las TMC latinoamericanas cubren a más de 130 millones de personas y constituyen un avance crucial en el giro hacia modelos cada vez más condicionados, han estado prácticamente ausentes de la literatura sobre condicionalidad del bienestar. Esta exclusión no solo conduce a una valoración parcial e incompleta de los desarrollos que ha tenido la condicionalidad del bienestar a nivel mundial, sino que tampoco aborda lo que sucede cuando la condicionalidad del bienestar se vuelve frecuente en contextos donde los beneficiarios de las prestaciones condicionadas son la mayoría de la población, la capacidad estatal es débil y la política social está profundamente moldeada por la política.

En resumen, se necesita un criterio unificado y amplio para analizar el bienestar condicional a fin de comprender la naturaleza del cambio de condicionalidad y comprender las circunstancias en las que es más probable que se adopte y amplíe la condicionalidad del bienestar.

4. Hacia una nueva conceptualización

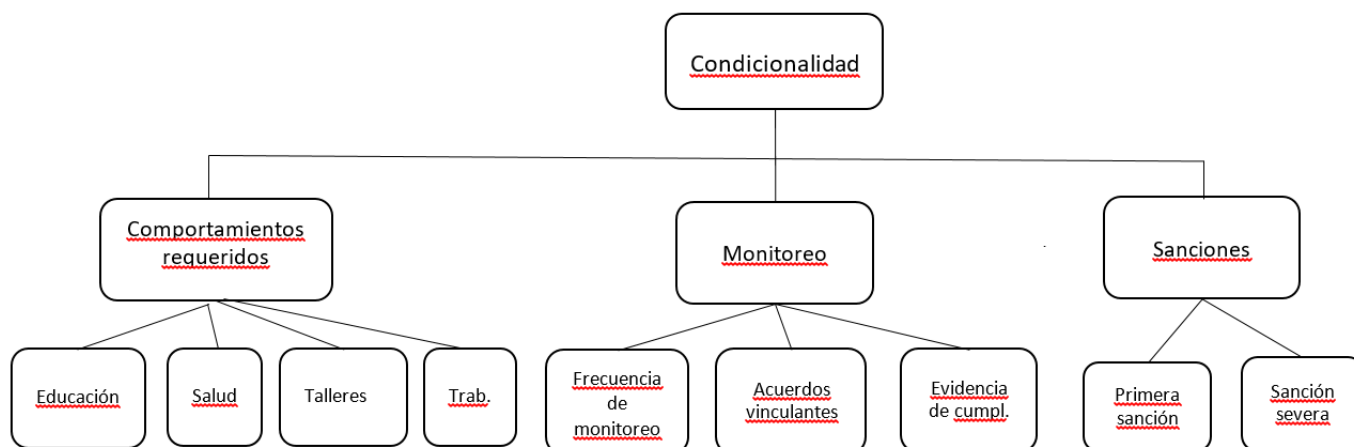
Knotz (2018) desarrolla una discusión conceptual detallada y una medida para evaluar la condicionalidad del bienestar en los programas de seguro de desempleo en los países de la OCDE. Argumenta que tres componentes forman el concepto de condicionalidad en estos programas: (i) requisitos de disponibilidad, que refieren a regulaciones sobre la medida en que se puede exigir a los beneficiarios que acepten un empleo en otras ocupaciones fuera de la ocupación previa o habitual, y si pueden rechazar el empleo debido a salarios bajos así como otras razones; (ii) requisitos de búsqueda de empleo y presentación de informes periódicos, que regulan si la actividad de búsqueda de empleo de los beneficiarios es monitoreada y con qué frecuencia, y (iii) reglas de sanción, que regulan las circunstancias bajo las cuales los beneficiarios pueden ser descalificados para recibir beneficios en caso de incumplimiento (Knotz, 2018).

Con base en este trabajo, adaptamos el concepto de condicionalidad en programas sociales para abordar la variación regional en el diseño de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas.

La Figura 1 presenta la estructura del concepto y nuestra operacionalización para dar cuenta de la condicionalidad del bienestar en las TMC. Siguiendo los lineamientos sugeridos por Goertz (2006), el concepto de condicionalidad tiene tres niveles. El nivel primario refiere al propio concepto de condicionalidad. En el nivel secundario, y en línea con estudios anteriores, la condicionalidad comprende tres atributos, que consideramos individualmente necesarios y en conjunto suficientes: condiciones de conducta, reglas de monitoreo y sanción. Esto implica la interacción de los atributos de nivel secundario (Munck, 2009), es decir, el nivel en un atributo está condicionado por el nivel en el otro atributo (Møller & Skaaning, 2011). También implica un bajo nivel de sustituibilidad entre esas condiciones. Por implicación, los valores altos en un atributo no pueden compensar la ausencia del otro¹.

Nuestra propuesta difiere de estudios anteriores (C. M. Knotz & Nelson, 2019) en el tercer nivel del concepto, donde especificamos los requisitos de las condicionalidades en las TMC.

Figura 1. Condicionalidad del bienestar en los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas



Fuente: elaborado por los autores con base en (CM Knotz & Nelson, 2019) .

Los requisitos de comportamiento o conducta regulan las actividades que los beneficiarios deben realizar para recibir el beneficio. En este plano, consideramos la rigurosidad de los requisitos en materia de educación, salud, trabajo y asistencia a talleres para los adultos del hogar. En educación, estos pueden incluir la matriculación escolar, la asistencia regular a la escuela o el logro de resultados educativos específicos para niños y adolescentes. En cuanto a los requisitos de salud, estos pueden incluir la vacunación y controles de salud periódicos para niños, mujeres embarazadas o adultos. Los dos últimos grupos de condiciones que los solicitantes pueden tener que cumplir tienen que ver con actividades laborales y capacitación o participación en talleres.

¹ En consecuencia, usamos la media geométrica para agregar requisitos de comportamiento, monitoreo y sanciones en el segundo nivel del concepto (Goertz, 2006).

El monitoreo se refiere a las reglas que establecen los controles y la supervisión periódicos sobre el cumplimiento por parte de los destinatarios de la conducta exigida. La intensidad del monitoreo se mide por la frecuencia con la que se realizan los controles de comportamiento de los beneficiarios, si los beneficiarios deben presentar evidencia del cumplimiento de las condiciones de comportamiento y si deben firmar un acuerdo vinculante voluntario u obligatorio con el programa, que establece los objetivos de bienestar de los destinatarios.

Las sanciones varían según las circunstancias en que se imponen, la duración y los montos, incluyendo el retiro parcial o total de los beneficios, si persiste el incumplimiento. Para cada condición de comportamiento, medimos la severidad de la sanción a través de un indicador que incluye información sobre si la sanción se aplica al primer incumplimiento, si implica una reducción total o parcial del beneficio y si es reembolsable. Luego consideramos la sanción más severa. Esto permite distinguir entre diferentes esquemas de sanción, incluyendo pena fija o sanciones progresivas (Bastagli, 2009; Moreira, 2008).

5. En suma

Este documento sintetiza los antecedentes de la literatura y nuestra propuesta de conceptualización general de condicionalidades en políticas sociales. Basándonos en esfuerzos anteriores, proporcionamos un concepto integrador para la condicionalidad del bienestar que podría usarse para evaluar su variación a lo largo del tiempo, los campos de políticas y las regiones. También operacionalizamos el concepto para su aplicación empírica en un contexto particular, las TMC de América Latina.

Al proporcionar una conceptualización con una estructura y una regla de agregación adecuadas, nuestro trabajo contribuye a la literatura que analiza la variación en la condicionalidad del bienestar y sus determinantes. Nuestra conceptualización analiza los componentes constitutivos de la condicionalidad del bienestar y permite la inclusión de políticas relevantes que hasta ahora han sido excluidas del análisis comparativo. Esto abre una oportunidad para análisis comparativos más completos a nivel mundial, lo que es un paso previo a futuras investigaciones que busquen avanzar en el conocimiento sobre los determinantes y efectos de la expansión de la condicionalidad del bienestar.

Referencias

Adler, M. (2016). A New Leviathan: Benefit Sanctions in the Twenty-first Century. *Journal of Law and Society*, 43(2), 195-227.



- Aurich, P. (2011). Activating the Unemployed—Directions and Divisions in Europe. *European Journal of Social Security*, 13(3), 294-316. <https://doi.org/10.1177/138826271101300301>
- Bastagli, F. (2009). Conditionality in Public Policy Targeted to the Poor: Promoting Resilience? *Social Policy and Society*, 8(1), 127-140.
- Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Cuaderno de la CEPAL No. 95. CEPAL.
- Cecchini, S., & Martinez, R. (2011). Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos. CEPAL.
- Clasen, J., & Clegg, D. (2007). Levels and Levers of Conditionality: Measuring Change Within Welfare States. En *Investigating Welfare State Change*. Edward Elgar Publishing. <https://www.elgaronline.com/view/9781845427399.00018.xml>
- Dwyer, P., & Wright, S. (2014). Universal Credit, ubiquitous conditionality and its implications for social citizenship. *Journal of Poverty and Social Justice*, 22(1), 27-35. <https://doi.org/10.1332/175982714X13875305151043>
- European Commission. (2016). Minimum income schemes in Europe: A study of national policies 2015. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/860513>
- Fletcher, D. R., & Wright, S. (2018). A hand up or a slap down? Criminalising benefit claimants in Britain via strategies of surveillance, sanctions and deterrence. *Critical Social Policy*, 38(2), 323-344. <https://doi.org/10.1177/0261018317726622>
- Fording, R., Soss, J., & Schram, S. (2007). Devolution, Discretion, and the Effect of Local Political Values on TANF Sanctioning. *Social Service Review*, 27.
- Geiger, B. B. (2017). Benefits conditionality for disabled people: Stylised facts from a review of international evidence and practice. *Journal of Poverty and Social Justice*, 25(2), 107-128. <https://doi.org/10.1332/175982717X14939739331010>
- Goertz, G. (2006). *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton University Press. <https://ebookcentral.proquest.com/lib/ucm/detail.action?docID=860534>
- Horn, A., van Kersbergen, K., & Kevins, A. (2020). The Politics of Punitive and Enabling Workfare: Evidence from 16 Countries from 1980-2015. Seminar on the State and Capitalism Since 1800, Center for European Studies (CES), Harvard University.
- Immervoll, H., & Knotz, C. (2018). How Demanding Are Activation Requirements for Jobseekers? IZA DP No. 11704.
- Knotz, C. (2018). A rising workfare state? Unemployment benefit conditionality in 21 OECD countries, 1980–2012. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 34(2), 91-108. <https://doi.org/10.1080/21699763.2018.1472136>



- Knotz, C. (2019). Why Countries 'Get Tough on the Work-Shy': The Role of Adverse Economic Conditions. *Journal of Social Policy*, 48(03), 615-634. <https://doi.org/10.1017/S0047279418000740>
- Knotz, C. M., & Nelson, M. (2019). The Comparative Unemployment Benefit Conditions and Sanctions Dataset. Coodebook. <https://benefitconditionality.weebly.com/quantitative-data--indicators.html>
- Langenbucher, K. (2015). How demanding are eligibility criteria for unemployment benefits, quantitative indicators for OECD and EU countries. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, N° 166.
- Marchal, S., & van Mechelen, N. (2017). A New Kid in Town? Active Inclusion Elements in European Minimum Income Schemes. *Social Policy & Administration*, 51(1), 171-194. <https://doi.org/10.1111/spol.12177>
- Møller, J., & Skaaning, S. E. (2011). *Requisites of Democracy. Conceptualization, measurement, and explanation*. Routledge.
- Moreira, A. (2008). *The activation dilemma. Reconciling the fairness and effectiveness of minimum income schemes in Europe*. The Policy Press.
- Munck, G. L. (2009). *Measuring Democracy A Bridge between Scholarship and Politics*. The Johns Hopkins University Press.
- Natili, M. (2019). Worlds of last-resort safety nets? A proposed typology of minimum income schemes in Europe. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 1-19. <https://doi.org/10.1080/21699763.2019.1641134>
- Soss, J., Fording, R., & Schram, S. (2011). *Disciplining the Poor. Neoliberal paternalism and the persistent power of race*. The University of Chicago Press.
- Watts, B., & Fitzpatrick, S. (2018). *Welfare conditionality (1st Edition)*. Routledge.
- Whitworth, A., & Griggs, J. (2013). Lone Parents and Welfare-to-work Conditionality: Necessary, Just, Effective? *Ethics and Social Welfare*, 7(2), 124-140. <https://doi.org/10.1080/17496535.2013.779001>

