



Nota metodológica

Base de datos sobre condicionalidades en programas de transferencias condicionadas en América Latina

(CONDLA)

Florencia Antía (Universidad de la República)

Sofía Karsaclian (Universidad Católica del Uruguay)

Sebastián Piñeyro (Universidad Católica del Uruguay)

Cecilia Rossel (Universidad Católica del Uruguay)



1. Introducción

Este documento contiene la nota metodológica relacionada a la Base de datos sobre condicionalidades en programas de transferencias condicionadas. En la sección 2 se sintetizan los principales antecedentes. En la sección 3 se presenta la discusión conceptual que dio lugar a los indicadores a partir de los cuales se analizaron los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC). La sección 4 presenta el procedimiento de codificación y la descripción de las fuentes utilizadas.

2. Antecedentes

De acuerdo con los estudios existentes, el concepto de condicionalidad del bienestar comprende tres atributos constitutivos: condiciones de comportamiento, monitoreo y reglas de sanción (Watts & Fitzpatrick, 2018). Las condiciones de comportamiento requieren que los beneficiarios desarrollen ciertas conductas para recibir el beneficio. El monitoreo refiere a las reglas que establecen los controles periódicos que realizan las políticas sobre el cumplimiento de los destinatarios con el comportamiento exigido. Las sanciones (principalmente económicas) son impuestas a quienes no cumplen las condiciones. Los programas sociales condicionados pueden presentar diferentes formatos de requisitos de comportamiento, monitoreo y sanciones.

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).

Los esfuerzos recientes para conceptualizar la condicionalidad del bienestar son prometedores, pero aún se circunscriben a cómo funcionan las condicionalidades en programas sociales en democracias prósperas, particularmente en los beneficios por desempleo (Knotz , 2018; Langenbucher, 2015) y, en segundo lugar, en los esquemas de ingresos mínimos en los países de la OCDE (Immervoll, 2009; Immervoll & Knotz, 2018; Natili, 2019). Esos programas condicionados brindan seguro o asistencia social, al tiempo que fomentan la autosuficiencia de los beneficiarios al imponerles requisitos de comportamiento relacionados con el trabajo (Immervoll, 2009; C. Knotz, 2018).

En América Latina, los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) son programas de asistencia social que entregan transferencias monetarias a familias pobres que cumplen con los requisitos de comportamiento relacionados con los niños, que generalmente implican el envío de los niños 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; Cecchini & Martinez, 2011), las principales características y detalles de estas variaciones permanecen en su mayoría sin explorar.

3. Concepto

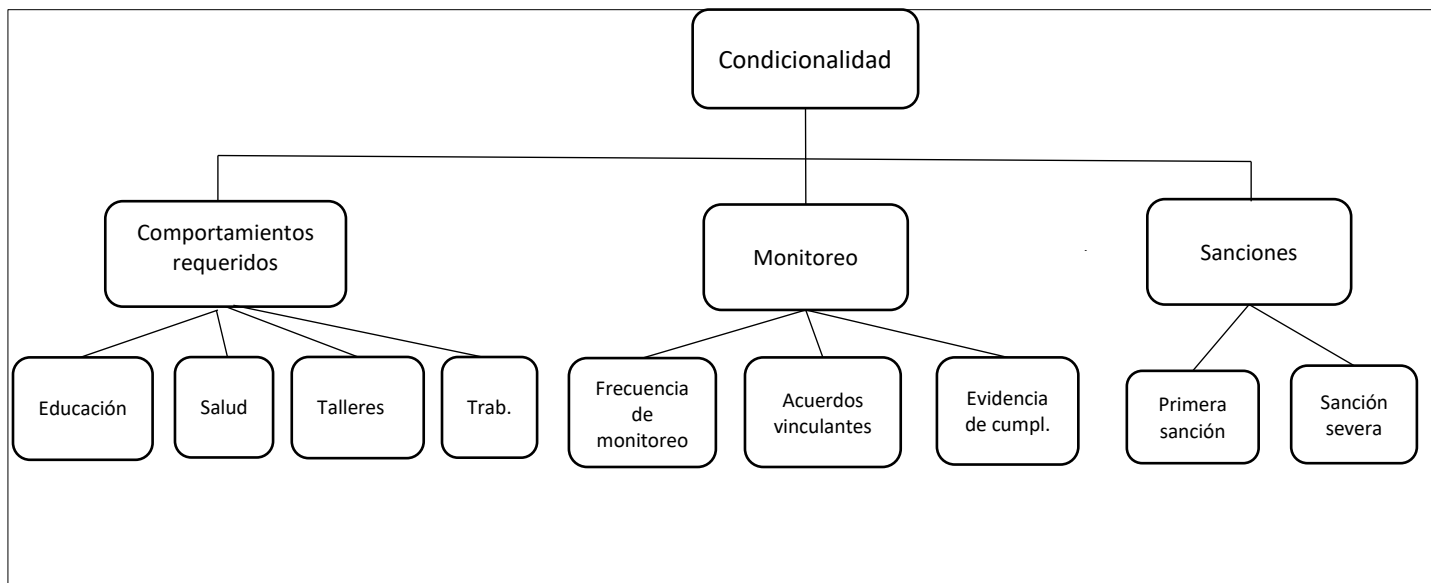
A la luz de estas diferencias en objetivos e instrumentos, adaptamos el concepto de condicionalidad en programas sociales para abordar la variación regional en el diseño de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas.

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

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 la frecuencia de los 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.

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).

La Tabla 1 presenta los indicadores seleccionados para medir cada dimensión de la condicionalidad del bienestar en las TMC.

Tabla 1. Atributos e indicadores

Atributo	Indicadores
Requisitos de conducta	1. Educativo requisitos
	2. Frecuencia de los controles de salud, niños menores de 2 años
	3. Frecuencia de los controles de salud, niños de 2 a 5 años
	4. Frecuencia de los controles de salud, niños y adolescentes de 6 a 18 años
	5. Frecuencia de los controles de salud, mujeres embarazadas
	6. Frecuencia de los controles de salud, adultos
	7. Tarjeta de registro de vacunas para niños
	8. Salud participación en talleres de educación
	9. Relacionado con el trabajo actividad requisito
Monitoreo	10. Frecuencia de los controles de cumplimiento
	11. Firma de un contrato o acuerdo vinculante
	12. Acreditación del cumplimiento por parte del beneficiario
Sanciones	13. Educación: sanción por primer incumplimiento
	14. Educación: sanción más severa
	15. Salud: sanción por primer incumplimiento, menores de 2 años
	dieciséis Salud: sanción por primer incumplimiento, niños entre 2-5

17. Salud: sanción por primer incumplimiento, niños y adolescentes de 6 a 18 años

18. Salud: sanción por primer incumplimiento, mujeres embarazadas

19. Salud: sanción por primer incumplimiento, adultos

20. Salud: sanción más severa, menores de 2 años

21. Salud: sanción más severa, niños entre 2-5

22. Salud: sanción más severa, niños y adolescentes de 6 a 18 años

23. Salud: sanción más severa, mujeres embarazadas

24. Salud: sanción más severa, adultos

Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo estudios anteriores, creamos tres subindicadores para cada atributo, que luego se agregan en un indicador de resumen general (CM Knotz & Nelson, 2019; Langenbucher , 2015; Venn, 2012) . Postulamos que los indicadores de tercer nivel son sustituibles: los programas pueden combinar varios tipos de requisitos, reglas de seguimiento y sanción de diferentes maneras. En consecuencia, la regla agregada adecuada en este nivel es la sumatoria (Goertz, 2006; CM Knotz & Nelson, 2019) .

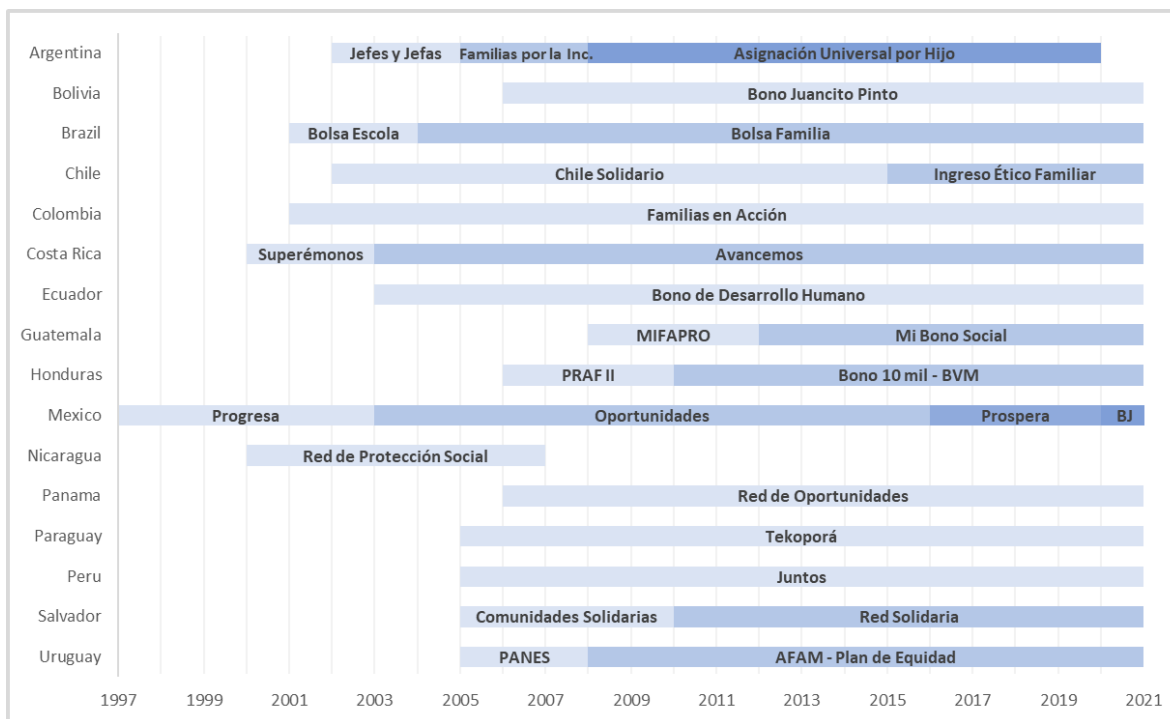
Debido a que los indicadores de salud aparecen con varios elementos, necesitamos agregarlos en dos subindicadores: requisitos de salud y sanciones. En este nivel, usamos medias simples, ya que todos son indicadores de lo mismo (Goertz, 2020) . En el caso del subindicador de comportamiento de salud, sumamos el puntaje de cada comportamiento de salud y dividimos el puntaje agregado entre el número de grupos de edad incluidos en la población objetivo para hacerlos comparables (ítems 2-7). En el caso de sanción por incumplimiento de las condiciones de salud, construimos un subindicador para la sanción en caso

del primer incumplimiento (ítem 15-19) y otro para la sanción más severa (ítem 20-24), optando por una simple significar.

4. Datos y fuentes

Para medir la condicionalidad del bienestar en las TMC de América Latina, construimos una base de datos original (Condicionalidades Latinoamérica, CONDLA) que da cuenta del desarrollo de condicionalidades de 34 programas de transferencias monetarias condicionadas en 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 (ver figura 2).

Figura 2: Programas de TMC incluidos en la base de datos



Fuente: Elaboración propia.

(1) En algunos países hay programas que se han sido ejecutados simultáneamente.

En estos casos, se priorizó el programa con mayor número de beneficiarios.

La elaboración de la base de datos puso foco en el *diseño* de las condicionalidades, en tanto contienen información crucial sobre las opciones de toma de decisiones en cuanto al énfasis en las responsabilidades esperadas de los beneficiarios, la centralidad del cumplimiento de los requisitos para recibir el beneficio, etc., aspectos que tienen importantes consecuencias en el bienestar de los beneficiarios. Aunque reconocemos la brecha que a menudo existe entre el diseño y la implementación de políticas, la información sobre las prácticas de implementación es irregular, por lo que no fue incluido en esta versión de la base.

La construcción de la base de datos original se basó en la revisión de la legislación, documentos oficiales, decretos, manuales de políticas, normas operativas y otras regulaciones relativas a las condicionalidades. Esa información fue complementada con el relevamiento de estudios y publicaciones académicas existentes sobre las TMC para cada programa.

Los pasos seguidos para la codificación fueron los siguientes:

- (1) Codificación a cargo de uno de los miembros del equipo.
- (2) Revisión y chequeo cruzado entre miembros del equipo.
- (3) Revisión a cargo de especialistas de cada país.

Referencias

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., & Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. CEPAL.

Goertz, G. (2006). *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton University Press.

<https://ebookcentral.proquest.com/lib/ucm/detail.action?docID=860534>

- Goertz, G. (2020). *Social Science Concepts and Measurement: New and Completely Revised Edition*. Princeton University Press.
<https://books.google.com.uy/books?id=KqEFzQEACAAJ>
- Immervoll, H. (2009). *Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges*. IZA Discussion Paper No. 4627.
- 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. M. (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. 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 No. 166; OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Vol. 166).
<https://doi.org/10.1787/5jrxtk1zw8f2-en>

- 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>
- Venn, D. (2012). *Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 131; OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Vol. 131). <https://doi.org/10.1787/5k9h43kgkvr4-en>
- Watts, B., & Fitzpatrick, S. (2018). *Welfare conditionality*. Routledge.