

Informe final publicable de proyecto

El condicionamiento de beneficios sociales en América Latina: modelos y economía política

Código de proyecto ANII: FCE_1_2019_1_156434

08/07/2023

ROSSEL ODRIOZOLA, María Cecilia (Responsable Técnico - Científico)

MANZI GARI, Pilar (Investigador)

OSORIO, Cecilia (Investigador)

STRASCHNOY, Mora (Investigador)

ANTÍA AGUÑÍN, Florencia (Investigador)

KARSACLIAN, Sofía (Investigador)

LOPEZ, Santiago (Investigador)

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY DÁMASO ANTONIO LARRAÑAGA. FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
(Institución Proponente) \\ UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA. FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES \\
UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY DÁMASO ANTONIO LARRAÑAGA. FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

Resumen del proyecto

Este proyecto describe y explica los distintos modelos que existen en los Programas de Transferencias de América Latina para diseñar e implementar condicionalidades. Se parte de la hipótesis general de que la explicación fundamental a distintos enfoques de condicionalidades es un mecanismo de economía política, que se expresa tanto a nivel individual - en el posicionamiento y preferencias de los sectores medios- y a nivel macro – en cómo gobiernos consideran estas preferencias a la hora de elegir entre modelos más o menos sancionadores-. Para poner a prueba esta idea, combina la realización de estudios de caso y encuestas con experimentos aleatorizados en Argentina, Chile y Uruguay, tres países con configuraciones distintas en el modelo de condicionalidad que han venido aplicando. Este diseño de métodos mixtos permite generar evidencia sistemática e innovadora sobre la diversidad de formas de condicionar que existe en los programas de transferencias a sectores vulnerables en la región. Por otro lado, permite conocer los efectos de estos modelos sobre la disposición de los individuos a ampliar las políticas redistributivas hacia los pobres. Finalmente, el proyecto ofrece evidencia sobre los procesos causales que hacen que los gobiernos elijan entre distintos modelos de condicionalidades, incluyendo el eventual uso político de estos dispositivos. Con este enfoque, busca contribuir tanto a la literatura sobre preferencias por redistribución en América Latina, así como a la literatura sobre los efectos políticos que han tenido los programas de transferencias de ingreso en la región.

Ciencias Sociales / Ciencia Política / Ciencia Política / Economía política

Palabras clave: Condicionalidades / Programas de transferencias / Economía Política /

Introducción

En las últimas décadas, el otorgamiento de beneficios sociales condicionados a la realización de ciertas conductas o actividades por parte de quienes los reciben ha ido en aumento (Watson, 2015; Watts & Fitzpatrick, 2018). En América Latina, el uso de condicionalidades adquirió fuerza a partir de que se establecieron en la región los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), que otorgan transferencias monetarias condicionadas a que los receptores envíen a sus hijos a centros educativos y aseguren que reciban controles periódicos de salud (Cecchini & Madariaga, 2011).

Una creciente literatura ha comenzado analizar la relevancia política del condicionamiento de transferencias a los sectores más pobres. Esta literatura hace foco en dos asuntos centrales.

Por un lado, plantea que las condicionalidades juegan un rol relevante en moldear la predisposición de los sectores medios y altos de asistir a la población más vulnerable en América Latina. La evidencia sugiere que aunque los PTC generan beneficios electorales para los gobiernos entre los votantes más pobres (Díaz-Cayeros, Estévez, & Magaloni, 2009; Manacorda, Miguel, & Vigorito, 2011; C. Zucco, 2013; De la O, 2013, 2015), los votantes de ingresos medios y altos tienden a desaprobador los PTC (Corrêa & Cheibub, 2016). Como consecuencia, se espera que los sectores de ingresos medios y altos apoyen las transferencias si están condicionadas a los esfuerzos concretos que deben realizar los receptores para recibir el dinero (Fiszbein & Schady, 2009; Myamba & Ulriksen, 2016). Aunque en los últimos años ha surgido una variedad de estudios que analizan los micro fundamentos de las preferencias por redistribución en América Latina (Holland, 2018; Bogliaccini & Luna 2019; Berens, 2015; Carnes & Mares, 2015, 2016; Menéndez, 2018), con la excepción de Zucco et al.,(2019), la discusión sobre el rol que juegan las condicionalidades en la economía política de la redistribución en América Latina casi no ha permeado esta literatura.

Por otro lado, existe un debate incipiente sobre el uso político que los gobiernos hacen de las condicionalidades. Aunque suele plantearse que los gobiernos han adoptado condicionalidades o manipulado la aplicación de sanciones en los PTC para superar la resistencia de los votantes de clase media (Fiszbein & Schady, 2009; Brollo, Kaufmann, & La Ferrara, 2017; de Janvry, Finan, & Sadoulet, 2010; Schüring, 2010; Holland, 2017), no existe evidencia que confirme que el accionar de los gobiernos está efectivamente guiado por este cálculo político.

En suma, las condicionalidades parecen empezar a formar parte de la literatura sobre economía política de la región. La literatura disponible hasta el momento hace referencia a la existencia o no de condicionalidades, más que a las distintas formas que existen de condicionar transferencias. Esta es una limitación importante, porque todos los PTC que se han implementado en los países de la región establecen algún tipo de condicionalidad: la variación importante parece estar en los tipos de condicionalidad adoptados así como en el alcance de las sanciones para quienes no cumplen y su aplicación efectiva. Algunos programas tienen un abordaje "sancionatorio", porque ponen mucha atención al monitoreo del cumplimiento de las condicionalidades y establecen mecanismos de sanción y suspensión inmediata de la transferencia

cuando la conducta esperada no es realizada por los beneficiarios. En otros programas, con un enfoque más “tolerante”, la condicionalidad no juega un papel tan relevante y tanto el monitoreo como la sanción frente al no cumplimiento se realizan con criterios más laxos o blandos (Schüring, 2010; Cecchini & Martinez, 2011; Bastagli, 2009). También existen programas en los que la condicionalidad y las sanciones por no cumplimiento parecen estar incluidas como una mera formalidad, sin intenciones de ser implementadas (Antía, Rossel, & Manzi, 2018).

Este proyecto describe en forma estilizada los distintos modelos que existen en los Programas de Transferencias de América Latina para diseñar e implementar condicionalidades. Este componente descriptivo es clave para generar evidencia sistemática que permita conceptualizar qué tipos de condicionalidades existen y describir cómo esos tipos han variado a lo largo del tiempo.

El proyecto también busca explicar esta variación. Aunque parece existir una variación importante en el contenido de las condicionalidades –más sancionatorio o más tolerante–, tanto en materia de diseño como de implementación, ésta no ha sido tomada en cuenta por los distintos enfoques que están empezando a discutir sobre la economía política de las condicionalidades en la región. A nivel individual, la literatura que analiza preferencias redistributivas no analiza si los votantes apoyarían transferencias con distintos tipos de condicionalidades, ni si el ni cumplimiento (y la idea de que existen beneficiarios “merecedores” y “no merecedores”) puede ser relevante a la hora de apoyar estos programas. A nivel macro, no existen estudios que permitan saber si los gobiernos realizan un cálculo político al establecer los distintos modelos de condicionalidades que han ido emergiendo en los PTC de la región o bajo qué condiciones estos cálculos emergen.

Este proyecto da un paso para empezar a llenar estos vacíos. El proyecto argumenta que la explicación fundamental a los distintos enfoques de condicionalidades es un mecanismo de economía política, que se expresa tanto a nivel individual - en el posicionamiento y preferencias de los sectores medios frente a la posibilidad de que el estado asista o no a los pobres “merecedores” y “no merecedores” y frente al tipo de sanciones que se aplican a quienes no cumplen, y a como se los sanciona- y a nivel macro – en cómo gobiernos consideran las preferencia de los sectores medios a la hora de elegir modelos más o menos sancionadores de PTC y al ir variando sus estrategias en la implementación-.

Para testear si este mecanismo está operando el proyecto busca explicar distintos modelos de condicionalidad y su variación en el diseño e implementación, especialmente en lo que hace a la realización de monitoreos y aplicación de sanciones. Para ello, pone el foco en tres países: Argentina, Chile y Uruguay. La elección de estos tres países está guiada por la posibilidad de poner a prueba la hipótesis de la economía política en tres casos que difieren en el modelo de condicionalidad que han adoptado. Chile, por su parte, ha ido transitando hacia un modelo relativamente “sancionatorio” en sus programas de transferencias. Mientras que en Chile Solidario el foco estaba predominantemente en el apoyo psicosocial en el marco de un contrato individual entre los beneficiarios y el estado donde se establecen metas concretas que éstos deben cumplir, la creación del Ingreso Ético familiar ha reforzado la importancia de los “bonos” y del cumplimiento de condicionalidades para acceder a ellos. Argentina (Asignación Universal por Hijo) ha adoptado por un modelo más “tolerante”, controlando el cumplimiento de condicionalidades con menor asiduidad. Uruguay (PANES, Asignaciones Familiares_Plan de equidad) optó inicialmente por un modelo de condicionalidades “formal”, con reglas relativamente vagas, pero en 2013 cambió su estrategia al comenzar a sancionar a los beneficiarios que no estaban cumpliendo.

El proyecto aprovecha estas tres configuraciones para analizar el mecanismo de economía política asociado a distintos modelos de condicionalidades.

A nivel individual, testea la hipótesis de que la propensión de los sectores medios a redistribuir vía transferencias a los sectores más pobres está mediada por las representaciones que cada persona tiene sobre el rol que el cumplimiento de condicionalidades juega en la identificación de pobres “merecedores” o no “merecedores” de la asistencia estatal, lo que a su vez no es independiente de la idea que los ciudadanos tengan sobre distintas formas de condicionar y sancionar a quienes no cumplen. El aporte fundamental de este componente es explorar el potencial beneficio de economía política que para los gobiernos podría tener elegir enfoques de condicionalidades más sancionadores vs abordajes más tolerantes.

Para poner a prueba esta hipótesis, se propone la realización de una encuesta en cada uno de los tres países, donde se recogerá información sobre representaciones y percepciones de los sectores medios acerca de distintas formas de condicionar, y la predisposición a redistribuir hacia los sectores más pobres dependiendo de: (i) perfil de los pobres “merecedores” y “no merecedores” que son beneficiarios de los programas y (ii) el rol que juegan los controles al cumplimiento y las sanciones en los diseños y la implementación de los programas de transferencias.

A nivel macro, se hipotetiza que los gobiernos consideran las preferencias de los sectores medios al momento de diseñar e implementar condicionalidades –y más específicamente de las sanciones por incumplimiento-. Si esta dinámica está presente, los gobiernos que se encuentren en un contexto electoral adverso en el que el voto de los sectores medios es definitorio buscarán satisfacer a los sectores medios reforzando en la política la idea de que las transferencias existen

solo para los receptores que “merecen” el beneficio. Para poner a prueba esta hipótesis, el proyecto realiza tres estudios de caso con process tracing en cada uno de los tres países. El método también permitió testear dos hipótesis alternativas que han tenido peso en la literatura de Programas de Transferencias: (i) que las opciones de los gobiernos sobre las condicionalidades son resultado de procesos de difusión internacional y (ii) que los enfoques de condicionalidades se explican básicamente por los legados previos de política social que existen en los países.

El proyecto utiliza un diseño que combina diferentes métodos para genera evidencia sistemática e innovadora sobre la diversidad de formas de condicionar, sus efectos sobre la disposición de los individuos a ampliar las políticas redistributivas hacia los pobres y las razones que llevan a los gobiernos a adoptar enfoques más o menos sancionadores en el condicionamiento de transferencias. Con este enfoque, los resultados del proyecto contribuyen tanto a la literatura sobre preferencias por redistribución en América Latina así como a la literatura sobre los efectos políticos que han tenido los programas de transferencias de ingreso en la región.

Metodología/diseño del estudio

Este proyecto parte de la base de que existen distintos modelos y abordajes respecto a cómo condicionar transferencias a sectores vulnerables en América Latina. Como punto de partida, el proyecto testea empíricamente ese supuesto, describiendo en profundidad la variedad de modelos que existen, analizando sus componentes y evaluando como varían tanto entre países como dentro de los países en el tiempo.

Más allá de este componente descriptivo, el proyecto tiene la ambición de poner a prueba a la economía política como principal explicación causal de por qué los gobiernos optan por distintos modelos de condicionalidades al crear o modificar sus programas de transferencias.

Las hipótesis que guían este abordaje son:

Nivel individual

H1. La predisposición a redistribuir es mayor cuando los individuos perciben que los beneficiarios de transferencias cumplen con las condicionalidades que establecen los programas. Distintos perfiles de beneficiarios “cumplidores” y “no cumplidores” inciden en el apoyo de los no beneficiarios a los programas de transferencias

H2. La predisposición a redistribuir es mayor cuando los individuos asocian los programas de transferencias con monitoreos más estrictos de cumplimiento de condicionalidades y con la aplicación de sanciones fuertes a quienes no cumplen.

H3. La demanda por monitoreos estrictos y la aplicación de sanciones fuertes es mayor cuando el no cumplimiento responde a elementos que están bajo control de los beneficiarios. En contraste, la justificación de monitoreos más tolerantes y sanciones más leves es mayor cuando las razones del no cumplimiento exceden la responsabilidad de los beneficiarios

Nivel macro

H4. Los gobiernos adoptan enfoques ‘sancionadores’ de condicionalidades si perciben una demanda de los sectores medios por focalizar transferencias en los pobres “merecedores” y buscan capitalizar los beneficios políticos de dar respuesta a ella. Un enfoque sancionador también podría ser un buen aliado para que un gobierno (más probablemente de izquierda) “compre” el apoyo para los CCT a los actores oponentes, especialmente cuando se enfrenta a una oposición dura o una legislatura antagónica. Si los sectores medios no tienen preferencias claras hacia enfoques más o menos sancionadores y esto no incide en sus preferencias redistributivas, los gobiernos tenderán a adoptar modelos de condicionalidades más tolerantes o incluso formales.

También se plantean dos hipótesis alternativas a esta explicación:

Ha1: Los gobiernos podrían elegir un enfoque “sancionador” si están influenciados por las ideas de organizaciones internacionales que han promovido esta idea. En contraste, elegirían un enfoque “tolerante” si estuvieron expuestos a otras posiciones como las de la renta básica. También podría haber un proceso de difusión basado en las relaciones directas de los gobiernos entre sí.

Ha2. Las experiencias anteriores de los países con políticas sociales (condicionadas) similares influyen en el tipo de condicionalidad que adoptaron en sus programas de transferencias. Estas políticas anteriores pueden tener varios efectos de retroalimentación, ya sea reforzando los modelos anteriores o desincentivando a los gobiernos a replicar esos modelos.

En primer lugar, el proyecto realiza una descripción detallada y sistemática de este fenómeno, revisando las características del diseño y la implementación de las condicionalidades, así como sus estrategias de cumplimiento, en todos los programas de transferencias condicionadas que se han implementado en la región desde el año 1990 y que siguen vigentes hasta la actualidad o han sido reemplazados por programas similares que están operando (el universo inicial de referencia son 48 programas). A partir de documentos oficiales y reglas operativas de los programas e investigaciones previas se codifica cada programa (programa/año/país) en base a características del diseño (tipo de conducta requerida para acceder o mantener la transferencia, procedimientos establecidos para verificar el cumplimiento, frecuencia establecida para la verificación, tipo de sanciones establecidas, cantidad de incumplimientos considerados previo a la aplicación de sanciones, estrategias de acompañamiento previstas en caso de no cumplimiento) e implementación (controles de verificación realizados en práctica, aplicación real de sanciones, advertencias para evitar la suspensión de los destinatarios y procedimientos de comunicación realizados). El fin último de este relevamiento es disponibilizar esta base de datos con todos los indicadores asociados al diseño e implementación de cada programa/año desde su creación hasta el presente (o su cierre, en caso que ya no esté funcionando) en un sitio web. Esta base de datos - que permite superar las limitaciones de otras bases existentes- fue utilizada para describir cuáles son los distintos modelos de condicionalidad existente, en qué aspectos difieren y cómo han evolucionado en el tiempo.

En segundo lugar, el proyecto realiza inferencias causales, poniendo a prueba el argumento general de que los distintos modelos de condicionalidades son resultado de un mecanismo de economía política. Para ello, trabaja con enfoque de métodos mixtos, que combina tres estudios de caso centrados en el nivel agregado y, para cada país, un estudio de preferencias individuales con experimentos aleatorizados en encuestas.

La elección de estos tres países responde a que representan distintas configuraciones en términos de los modelos de condicionalidades que han aplicado en sus programas de transferencias: Chile -que hoy cuenta con una política relativamente "sancionatoria"-, Argentina -que tiene una política de corte más "tolerante"- y Uruguay, que empezó con un enfoque más bien formal pero que ha ido variando su estrategia a partir de la aplicación de sanciones.

Nivel individual

Para poner a prueba las hipótesis H1, H2 y H3, se realiza una encuesta on-line incorporando experimentos aleatorizados (survey experiments). En una primera instancia, en cada país que medirá predisposición a redistribuir (apoyar transferencias a sectores pobres) y su vínculo con distintas percepciones en torno a (i) perfiles de beneficiarios "cumplidores" y "no cumplidores", (ii) programas con monitoreos más o menos estrictos de cumplimiento de condicionalidades y con la aplicación de sanciones más o menos fuertes a quienes no cumplen.

Utilizando una metodología de conjoint survey experiments, los "tratamientos" consisten en consultar a los encuestados sobre su nivel de acuerdo o desacuerdo con los PTC en base a textos breves que reflejen aspectos positivos (la proporción de beneficiarios que cumplen con las condicionalidades y sus características) y negativos (el porcentaje persistente de beneficiarios que no cumplen con las condicionalidades y sus características). Los tratamientos son asignados al azar. También se experimenta con distintos tipos de modelos de condicionalidades, que varían en cuán estricta es la verificación del cumplimiento de condicionalidades y la aplicación de sanciones a quienes no cumplen. Adicionalmente, se indaga la demanda de monitoreos y sanciones más o menos estrictos vs monitores más flexibles y sanciones más leves variando las condiciones en que se encuentran los "no cumplidores". Las encuestas también recaban información básica sobre los entrevistados para controlar por otras variables (co-variables), así como preguntas que permiten controlar que los encuestados siguen con atención la encuesta (attrition).

Este estudio fue complementado con un estudio cualitativo en Uruguay, no previsto inicialmente en el proyecto original. El estudio consistió en la realización de 6 grupos focales y 5 entrevistas en profundidad. En los grupos focales participaron 36 personas residentes de Montevideo, con rango de edad 29-77 años, con diversidad de niveles educativos y de ingresos.

Nivel macro

La realización de los tres estudios de caso busca desentrañar los procesos políticos que llevaron a que cada país tanto

adoptara un modelo diferente de condicionalidad y que adoptara distintas estrategias para modificar la idea original a lo largo de los años. Para ello, se trabaja con una estrategia de process tracing que permite testear la hipótesis 4, descartando a su vez las hipótesis alternativas.

La estrategia para desarrollar cada estudio de caso con process tracing partió de esta teoría general y definió a priori cuál era la evidencia que debía encontrarse en cada país si la teoría era correcta (Beach & Pedersen, 2013; Bennet & Checkel, 2015; Van Evera, 1997). Para esto, aunque la evidencia que surge del componente individual de este proyecto ofrecerá pistas importantes, fue necesario encontrar evidencia de que las distintas formas de condicionar y, en particular, el tipo de sanciones y su aplicación han aparecido de alguna forma en el debate político de los países

Las principales preguntas que guiaron esta búsqueda fueron las siguientes: ¿qué consideraciones tomaron en cuenta los gobiernos a la hora de definir los distintos enfoques de condicionalidades? ¿hay indicios de que las condicionalidades y las distintas formas de diseñar e implementar sanciones han formado parte del debate político y mediático? ¿el asunto es utilizado por parte de actores de la oposición para presionar al gobierno o deslegitimar su gestión? ¿el asunto aparece en los debates o promesas de campaña? ¿existen indicios de preocupación sobre esta presión entre los funcionarios gubernamentales y principales políticos referentes en materia de política social?

Tanto para testear la H4 como para descartar las Ha1 y la Ha2 se realizó una revisión de prensa, registros legislativos y debates parlamentarios en torno a las transferencias, revisión documentos y evaluaciones oficiales de programas y realización de entrevistas a funcionarios gubernamentales clave y otros actores relevantes en el proceso de diseño y de implementación de las condicionalidades en cada país.

Resultados, análisis y discusión

El proyecto generó los siguientes resultados:

Nuevo concepto integrador de condicionalidades del bienestar

Aunque no estaba previsto, el proyecto realizó una contribución importante a la literatura de “welfare conditionality” al desarrollar un nuevo concepto integrador de condicionalidades del bienestar, que permite hacer estudios comparados sobre el diseño de condicionalidades en distintos ámbitos de políticas y distintas regiones.

Basándonos en los recientes esfuerzos para conceptualizar la condicionalidad del bienestar centrados en las prestaciones por desempleo (Knotz, 2018; Langenbucher, 2015) y, en segundo lugar, en los regímenes de ingresos mínimos en los países de la OCDE (Immervoll, 2009; Natili, 2019), desarrollamos un concepto de condicionalidad del bienestar que nos permite abordar la variación regional en el diseño de las condicionalidades en los PTC de América Latina. En línea con estudios anteriores, la condicionalidad comprende tres atributos: condiciones de comportamiento, monitoreo y reglas de sanción.

A raíz de los avances que hemos tenido en la caracterización de las condicionalidades en los PTC de América Latina (véase apartado siguiente), el proyecto posibilitó la comparación de las condicionalidades en nuestra región con las políticas condicionadas de los países de la OCDE. En ese sentido, estamos actualmente trabajando en la elaboración de un artículo comparado, en colaboración con el profesor Carlo Knotz (University of Stavanger, Noruega), experto en el estudio de las condicionalidades en la OCDE (Knotz, 2018, 2019, 2020; Immervoll & Knotz, 2018).

Diseños de las condicionalidades

Los datos surgidos de la base de datos “Condicionalidades en América Latina” (CONDLA) muestran que existe una variación importante en los diseños de los modelos condicionados en América Latina. La base CONDLA permite conocer, por primera vez, las características de esa variación y cómo van cambiando los programas desde su creación hasta la actualidad.

La mayoría de los programas establecen condiciones educativas, requiriendo principalmente la asistencia escolar de niños y adolescentes, y la mayoría de los PTC incluyen condiciones de salud.

A pesar de este panorama general, nuestros resultados muestran que, si bien existe una variación en las condiciones de comportamiento entre los programas, se han mantenido predominantemente estables dentro de los programas a lo largo del tiempo.

En cuanto al monitoreo, nuestros resultados indican que ha habido un aumento generalizado en el número de programas que establecen reglas explícitas sobre la frecuencia del seguimiento. También ha habido una expansión del formato de contratos que establecen las actividades que el beneficiario debe realizar. Por último, si bien existen sanciones por incumplimiento en casi todos los programas, los detalles específicos que las regulan varían de un programa a otro.

Nuestros resultados también sugieren una variación significativa en el rigor de las sanciones y la tolerancia hacia el incumplimiento. Encontramos que hay dos formas predominantes de definir las sanciones en los PTC: las sanciones pueden ser graduales o fijas, y también varían en cuanto a si se aplican después del primer incumplimiento o del segundo, y en cuanto a la sanción más severa que puede aplicarse. La mitad de los países establecen esquemas de sanciones graduales y la otra mitad esquemas de sanciones fijos. Los programas que establecen sanciones graduales (como los de Honduras, Panamá, Argentina, Colombia, Guatemala, Brasil o Perú) normalmente introducen reducciones parciales de la prestación o suspensiones temporales tras el primer incumplimiento. La Asignación Universal por Hijo de Argentina establece que el 80% de la prestación se abone mensualmente. Para recibir el 20% restante y seguir percibiendo el 80%, los beneficiarios deben certificar la asistencia a la escuela y los controles sanitarios una vez al año. En el Bolsa Familia de Brasil, en lugar de suspender inmediatamente a los beneficiarios, se pasa por varias fases: notificación el primer mes de incumplimiento, bloqueo de la prestación durante un mes en el segundo incumplimiento, suspensión de la prestación durante dos meses por nuevos incumplimientos y, por último, suspensión tras 12 meses de incumplimiento (periodo durante el cual deberían haber recibido asistencia social). En Colombia, los beneficiarios son suspendidos temporalmente de Familias en Acción si incumplen las condicionalidades durante tres meses consecutivos. En cambio, en los programas en los que las sanciones son fijas, la prestación se suspende temporalmente la primera vez que no cumplen las condicionalidades y hasta que pueden volver a cumplirlas. En otros, se suspenden temporal (Chile) o definitivamente (Ecuador, México) tras el primer incumplimiento. En las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM_PE) de Uruguay las prestaciones se suspenden temporalmente hasta que los beneficiarios vuelvan a cumplir las condicionalidades.

La base de datos CONDLA permite analizar la evolución de las condicionalidades desde que se crearon las primeras TMC hasta la actualidad. A principios de la década de 2000 había pocos programas con un monitoreo y sanciones relativamente estrictas. A medida que se crean nuevos programas esta tendencia cambió. A partir de mediados de la década del 2000 se observa una tendencia hacia reglas más estrictas en materia de sanción y monitoreo. En 2015, esta tendencia alcanza una meseta y luego se invierte. En resumen, la región experimentó un aumento gradual del rigor de las condicionalidades entre principios de la década de 2000 y 2015, y luego una ligera reversión de esta tendencia.

Las tres dimensiones de las condicionalidades (comportamiento, sanciones y supervisión) también varían de forma diferente a lo largo del tiempo. Los comportamientos requeridos se mantienen estables a lo largo del tiempo (no se han añadido nuevos requisitos ni comportamientos significativamente más exigentes). El monitoreo se vuelve más exigente entre 2005 y 2010, luego se detiene y vuelve a tener otro empujón hacia 2014-2015, cuando comienza a reducirse la exigencia, aunque sin alcanzar los niveles anteriores. Las sanciones aumentan en exigencia progresivamente a lo largo de todo el periodo y hasta 2015, cuando se detiene la tendencia.?

La evolución de las condicionalidades en América Latina se explica en parte porque los gobiernos están dando forma a reglas más precisas que comenzaron siendo muy vagas. La mayoría de los programas empezaron con reglas vagas y progresivamente fueron volviéndose más precisas. Sin embargo, tras más de dos décadas de existencia, los programas siguen teniendo, en promedio, reglas todavía moderadamente vagas. Asimismo, un examen más detallado de la evolución de las distintas normas revela que las que rigen los comportamientos son las definidas con mayor precisión, mientras que las que rigen las sanciones y la supervisión están definidas con menor claridad

Estos hallazgos contribuyen a avanzar en la comprensión del desarrollo de la condicionalidad del bienestar más allá de las democracias avanzadas, en contextos donde los receptores de los beneficios condicionados son pobres y la capacidad del estado es débil.

Los primeros resultados de este estudio, donde identificamos diferentes modelos de condicionalidades en América Latina, que varían entre modelos laxos y modelos sancionadores, fueron publicados en 2022 (Rossel et al., 2022). Durante el presente año estamos elaborando dos artículos adicionales con el objetivo de profundizar en la caracterización de las condicionalidades en la región y compararlas con las políticas condicionadas de los países de la OCDE. En ese sentido, estamos colaborando con el profesor Carlo Knotz (University of Stavanger, Noruega), experto en el estudio de las condicionalidades en la OCDE (Knotz, 2018, 2019, 2020; Immervoll & Knotz, 2018).

Procesos que explican variación en modelos de condicionalidad en Argentina, Chile y Uruguay

¿Por qué los gobiernos adoptan distintos modelos condicionalidades? Los estudios de caso en Argentina, Chile y Uruguay revelan un proceso de difusión por defecto de las condicionalidades dentro de la ola de adopción de programas de transferencias condicionadas. Sin embargo, los legados institucionales de los tres países y la dinámica política de cada caso contribuyeron a moldear modelos muy diferentes. En Chile, existe una política bastante residual, con condicionalidades fuertes. Sin embargo, las condicionalidades son invisibles políticamente. En Argentina, se adoptó un modelo de cobertura muy amplia y montos relativamente generosos. Las condicionalidades son visibles pero hay una

coalición política amplia en favor de su existencia y endurecimiento, por lo que no son relevantes desde el punto de vista electoral. En Uruguay, se construyó un modelo de cobertura más amplia con montos relativamente bajos. En ese país, las condicionalidades son políticamente muy visibles y relevantes en el juego electoral, lo que ha llevado a un endurecimiento progresivo de las sanciones.

Microfundamentos de preferencias individuales frente a condicionalidades y punitividad en políticas asistenciales

Otro de los resultados del proyecto es el estudio sobre percepciones de merecimiento y preferencias de políticas de los sectores medios en Uruguay. Con este componente se buscó desentrañar cómo los ciudadanos articulan los elementos del diseño y las percepciones sobre beneficiarios en sus preferencias sobre las condicionalidades, a través de dos componentes: en estudio cualitativo en Uruguay y la realización de experimentos en encuestas en Argentina, Chile y Uruguay.

El estudio cualitativo revela que existe conocimiento y opinión formada entre las clases medias. La percepción de los beneficiarios indica preferencias por abordajes integrales de condicionalidades, que contemplen que los montos de las transferencias son bajos.

En términos generales los participantes consideran que la condicionalidad de las transferencias monetarias es un mecanismo pertinente pero insuficiente para generar cambios en la población beneficiaria de estas políticas.

Por otro lado, cuando se enmarca la discusión en familias en situación de extrema vulnerabilidad, los participantes consideraron que, además de dinero, necesitan una red de políticas que puedan sostener y promover su inclusión social, principalmente políticas de cuidado y de formación para el empleo e inserción en el mercado laboral. En efecto, los participantes destacaron la necesidad de vincular los PTC con otros servicios y políticas, que incluyan el acompañamiento psicosocial, los cuidados y los procesos de formación para el empleo.

Cuando se tienen en cuenta otros elementos del diseño de la política, como el monto de la transferencia, la condicionalidad deja de ser vista como legítima. Al interactuar con la condicionalidad, los participantes de este estudio consideraron humillante y degradante exigir contrapartidas por un monto tan bajo. Si los montos fueran mayores, podría pensarse en condicionalidades más exigentes asociadas al mundo laboral. Es clave condicionar a los adultos.

Las actitudes de los/las participantes en relación con el dispositivo condicionado contemplan aspectos del diseño de la política con criterios referidos al merecimiento de los receptores de la política, en particular los criterios de reciprocidad, necesidad y control (véase Van Oorschot 2000; van Oorschot et al. 2017; Laenen, Rossetti, y van Oorschot 2019).

La defensa de las condicionalidades se basa en tres argumentos: i) Reciprocidad: "tenés que dar para recibir"; ii) Inserción social y ejercicio de derechos; y iii) Defensa de la cultura y la ética del trabajo.

El proyecto aún se encuentra en etapa de análisis de resultados de encuestas de preferencias.

Conclusiones y recomendaciones

Del proyecto se desprenden las siguientes conclusiones:

En primer lugar, existe una tendencia global, desde hace varias décadas, hacia el condicionamiento de beneficios sociales. En el mundo desarrollado más asociado a seguros de desempleo y políticas de activación En América Latina, asociados a programas dirigidos a población en extrema pobreza.

En segundo lugar, si bien todos los PTC 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 es claro 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.

En tercer lugar, hay un aumento gradual de la exigencia de las condicionalidades tanto en América Latina como en el mundo desarrollado. En América Latina, hay un aumento en la precisión de las reglas de las condicionalidades asociadas a conductas requeridas, monitoreo, y sanción. A medida que pasa el tiempo, muchos de los programas han pasado de reglas vagas y poco claras a reglas más especificadas y detalladas.

En este sentido, el proyecto suma a la literatura internacional sobre "welfare conditionality", aportando evidencia novedosa sobre las características de las condicionalidades en América Latina, cuáles son los distintos formatos que existen y cómo han ido variando en el tiempo.

En cuarto lugar, el proyecto ofrece evidencia contundente que muestra que las decisiones de los gobiernos a la hora de diseñar e implementar distintos modelos de condicionalidades están mediadas por factores político-electorales.

Las preferencias ideológicas de los partidos gobernantes y la dinámica de la competencia política son importantes para entender las decisiones de los gobiernos en relación a las condicionalidades. Los partidos de derecha prefieren

condicionalidades estrictas, con el argumento de que los beneficiarios de la asistencia social tienen responsabilidades y obligaciones que deben cumplir para "merecer" las prestaciones. Por el contrario, los partidos de izquierda tienden a preferir condicionalidades laxas que priorizan el objetivo de aliviar la pobreza o la inclusión social. No obstante, cuando los partidos de izquierda se enfrentan un escenario político competitivo y a una fuerte presión de la oposición que cuestiona el carácter laxo de las condicionalidades, los gobiernos de izquierda pueden ajustar su posición original y endurecer la implementación de las mismas. Nuestro estudio de tres casos en profundidad en Argentina, Chile y Uruguay fue clave para empezar a echar luz sobre las razones por las que los gobiernos adoptaran distintos modelos de condicionalidad.

A partir de estas conclusiones, se desprende una serie de recomendaciones que pueden ser insumos útiles para los tomadores de decisiones de política pública en el campo de la política asistencial.

En primer lugar, los diseños de las condicionalidades involucran varios componentes, tres de ellos centrales (conducta, monitoreo, sanción) que pueden combinarse de formas diversas. Distintas combinaciones producen modelos más o menos punitivos de condicionalidad.

En segundo lugar, las decisiones sobre qué modelo adoptar y cómo implementarlo no solo están asociadas a condiciones políticas de contexto, sino que tienen impactos sobre pugnas electorales entre partidos y preferencias electorales de la ciudadanía.

Referencias bibliográficas

- Antía, F., Rossel, C., & Manzi, P. (2022). The politics of conditionality in social investment reforms: Evidence from Latin America's cash transfers. In Pallier, B., Garritzmann, J., and Haussermann, S. (ed) *The World Politics of Social Investment*. Oxford University Press.
- Barrientos, A., & Villa, J. M. (2016). Economic and Political Inclusion in Human Development Conditional Income Transfer Programmes in Latin America. *Social Policy and Society*, 15(03), 421–433. <https://doi.org/10.1017/S1474746416000075>
- Bastagli, F. (2009). Conditionality in Public Policy Targeted to the Poor: Promoting Resilience? *Social Policy and Society*, 8(1), 127–140.
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2013). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press.
- Bennet, A., & Checkel, J. (2015). (eds) *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge University Press.
- Berens, S. (2015). Social policy preferences from a comparative perspective. Working Paper 2015-21, ARC Centre for Excellence for Children and Families over the Life Course, University of Queensland.
- Bogliaccini, J., & Luna, J. P. (2019). Preferences over Distribution and Tax Burdens in Latin America. G. Flores-Macias (ed) *Taxation Policy in Latin America*. Cambridge University Press.
- Brollo, F., Kaufmann, K., & La Ferrara, E. (2017). Learning about the Enforcement of Conditional Welfare Programs: Evidence from Brazil. IZA Discussion Paper Series No. 10654.
- Carnes, M., & Mares, I. (2015). Explaining the "Return of the State" in Middle-Income Countries: Employment Vulnerability, Income, and Preferences for Social Protection in Latin America. *Politics & Society*, 43(4), 525–550. <https://doi.org/10.1177/0032329215602893>
- Carnes, M., & Mares, I. (2016). Redefining Who's 'In' and Who's 'Out': Explaining Preferences for Redistribution in Bolivia. *The Journal of Development Studies*, 52(11), 1647–1664. <https://doi.org/10.1080/00220388.2016.1156091>
- 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.
- Corrêa, D. S., & Cheibub, J. A. (2016). The Anti-Incumbent Effects of Conditional Cash Transfer Programs. *Latin American Politics and Society*, 58(1), 49–71. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2016.00296.x>
- de Janvry, A., Finan, F., & Sadoulet, E. (2010). Local Electoral Incentives and Decentralized Program Performance. NBER Working Paper No. 16635.
- De la O, A. (2013). Do Conditional Cash Transfers Affect Electoral Behavior? Evidence from a Randomized Experiment in Mexico. *American Journal of Political Science*, 57(1), 1–14. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2012.00617.x>
- De la O, A. (2015). *Crafting Policies to End Poverty in Latin America The Quiet Transformation*. Cambridge University Press.
- Díaz-Cayeros, A., Estévez, F., & Magaloni, B. (2009). 'Welfare Benefits, Canvassing and Campaign Handouts.' In J. Domínguez, C. Lawson and A. Moreno (eds), *Consolidating Mexico's Democracy: The 2006 presidential campaign in comparative perspective*. Johns Hopkins University Press.
- Fiszbein, A., & Schady, N. (2009). *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*. World Bank.
- Holland, A. (2017). *Forbearance as Redistribution The Politics of Informal Welfare in Latin America*. Cambridge University Press.
- Holland, A. (2018). Diminished Expectations. *World Politics*, 1–40. <https://doi.org/10.1017/S0043887118000096>
- Immervoll, H., & Knotz, C. M. (2018). How Demanding Are Activation Requirements for Jobseekers? IZA Discussion Paper No. 11704.
- 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. (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. (2020). The political determinants of benefit work conditionality. *Journal of European Public Policy*, 1–12. <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1813793>
- Laenen, T., Rossetti, F., & van Oorschot, W. (2019). Why deservingness theory needs qualitative research: Comparing focus group discussions on social welfare in three welfare regimes. *International Journal of Comparative Sociology*, 60(3), 190–216. <https://doi.org/10.1177/0020715219837745>
- 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.

Manacorda, M., Miguel, E., & Vigorito, A. (2011). Government Transfers and Political Support. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(3), 1–28.

Menéndez, I. (2018). Explaining support for non-contributory social policy: Evidence from a survey experiment in Argentina. Prepared for presentation at REPAL, Bogotá.

Myamba, F., & Ulriksen, M. (2016). Attaching conditionality to cash transfers: Doubtful in principle, but necessary in practice? *Global Social Policy*, 16(2).

Pritchett, L. (2012). Impact Evaluation and Political Economy: What Does the “Conditional” in “Conditional Cash Transfers” Accomplish?., Center for Global Development.

Schüring, E. (2010). Conditions, conditionality, conditionalities, responsibilities – finding common ground. Maastricht Graduate School of Governance, Working Paper 2010WP014.

Van Evera, S. (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science*. Cornell University Press.

Van Oorschot, W. (2000). Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. *Policy & Politics*, 28(1), 33–48. <https://doi.org/10.1332/0305573002500811>

van Oorschot, W., Roosma, F., Meuleman, B., & Reeskens, T. (2017). *The Social Legitimacy of Targeted Welfare*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781785367212>

Watson, S. (2015). Does Welfare Conditionality Reduce Democratic Participation? *Comparative Political Studies*, 48(5), 645–686. <https://doi.org/10.1177/0010414014556043>

Watts, B., & Fitzpatrick, S. (2018). *Welfare conditionality (1st Edition)*. Routledge.

Zucco, C. (2013). When Payouts Pay Off: Conditional Cash Transfers and Voting Behavior in Brazil 2002-10: CONDITIONAL CASH TRANSFERS AND VOTING BEHAVIOR. *American Journal of Political Science*, n/a-n/a. <https://doi.org/10.1111/ajps.12026>

Zucco, C., Luna, J. P., & Baykal, O. G. (2019). Do Conditionalities Increase Support for Government Transfers? *The Journal of Development Studies*, 1–18. <https://doi.org/10.1080/00220388.2019.1577388>

Licenciamiento

Reconocimiento 4.0 Internacional. (CC BY)