

Las condiciones de la condicionalidad en las transferencias monetarias

Luca y Valentina Barca, Oxford Policy Management

Mientras las transferencias monetarias condicionadas (TMC) forman parte de una generación de programas de protección social relativamente nueva y en crecimiento, los beneficios incondicionales (conocidos como programas de transferencias monetarias incondicionales [TMI]) son un mecanismo de protección social usado desde hace mucho tiempo. Se ha demostrado con datos concretos que ambos tipos de transferencia tienen un efecto positivo en aspectos fundamentales de la acumulación de capital humano como la alimentación, el desarrollo cognitivo y la educación.

Si mediante las TMC se ha logrado alcanzar algunos de los objetivos planteados, cabe preguntarse si las condicionalidades han tenido un papel fundamental en ello. Cabe preguntarse, asimismo, si se puede esperar que las TMC funcionen en cualquier contexto, cuáles son los prerrequisitos para garantizar TMC eficaces y en qué situaciones se debe optar por otro tipo de medida.

Una frontera difusa entre las condicionalidades y las incondicionalidades

Para responder estas preguntas, es importante distinguir entre cuatro formas de condicionamiento de las transferencias monetarias sociales que se usan ampliamente:

Condicionamiento al acceso: los criterios de elegibilidad tienden a determinar un grupo de beneficiarios con necesidades particulares y, por consiguiente, que presentan patrones similares en términos de uso de sus transferencias.

Condicionamiento implícito: las características intrínsecas del subsidio (por ejemplo, el motivo de la transferencia, los mecanismos de entrega, etc.) pueden ser un mecanismo de condicionamiento que influye en el uso de los recursos.

Condicionamiento indirecto: el uso de transferencias monetarias puede supeditarse a medidas complementarias implementadas junto con la transferencia (por ejemplo, sesiones de capacitación/educación o gestión de casos).

Condicionalidades explícitas: el pago del subsidio monetario está supeditado a la adopción de determinados comportamientos deseables que se monitorean en forma explícita.

Lo que define la naturaleza de los TMC es la presencia de condicionalidades explícitas estipuladas en el contrato entre el prestador y el beneficiario.

Al tratar de entender en qué condiciones las TMC son eficaces es importante basar la comparación con las TMI en los beneficios relativos –pero también los costos– de establecer, monitorear y hacer un seguimiento del contrato explícito. Por ejemplo:

- los costos directos, indirectos y en términos de oportunidad al adoptar comportamientos deseables/exigidos, como mandar a los niños a la escuela (con posibles efectos negativos en términos de equidad e inclusión); y
- los costos y la carga administrativa de hacer un seguimiento y velar por el cumplimiento del programa entre los beneficiarios y demás actores de la comunidad.

¿Cuáles son las condiciones de las condicionalidades explícitas?

Los países deseosos de adoptar TMC deben sopesar cuidadosamente su viabilidad sobre la base de las prioridades generales en materia de diseño de políticas y de los contextos institucionales.

El éxito de las TMC en América Latina se debe precisamente a una evaluación de este tipo (a saber, la definición de un objetivo político claro para hacer frente a problemas de bajo capital humano y una comprensión clara de la oferta y demanda de servicios clave como la educación), y se basó en un entorno político y económico determinado, donde el argumento de la corresponsabilidad fue acogido por un público receptivo. Si los países de regiones como África subsahariana quieren cosechar los beneficios de las TMC, primero tienen que determinar si reúnen condiciones similares. En la tabla 1 se resume un marco para evaluar la viabilidad de condicionalidades explícitas.



Tabla 1 - Condiciones de las condicionalidades: un resumen

	Aspecto	¿Cuándo son útiles las TMC?	Cuándo son más idóneas las TMI y otras políticas?
Diseño de políticas	Claridad de las políticas	Objetivos políticos claros, conjunto de comportamientos deseables y fácilmente definibles relacionados con estos objetivos	Objetivos políticos poco claros, voluntad de reducir la pobreza en términos generales
	Vínculo entre los comportamientos deseables, los servicios públicos y los objetivos	Vínculo fuerte y claro entre el objetivo final (por ejemplo, la acumulación de capital humano), los comportamientos deseables fomentados (por ejemplo, la asistencia escolar) y el sistema de prestación de servicios (sistema de educación pública)	Vínculo poco claro entre el objetivo final (por ejemplo, la reducción de la pobreza) y los comportamientos deseables fomentados (por ejemplo, una inversión productiva). Vínculo poco claro entre el comportamiento y el sistema de prestación de servicios
	Consideración de otras formas de condicionamiento «leve»	Análisis de la eficacia relativa de las tres formas de condicionamiento «leve» (condicionamiento del acceso y condicionamiento implícito e indirecto) por oposición a las condicionalidades explícitas y reconocimiento de que estas son ineficaces	Análisis de las tres formas de condicionamiento «leve» y reconocimiento de que estas bastan para alcanzar los objetivos políticos
	Análisis de la oferta y demanda de servicios	Análisis detallado de las barreras a la demanda de bienes y servicios deseables y de la calidad y eficacia de la oferta. Existencia de barreras a la demanda de bienes y servicios deseables basadas en la información, las preferencias y las estructuras de poder	Falta de análisis o de una comprensión cabal de la demanda y oferta de servicios públicos a nivel nacional. La mayoría de las barreras a la demanda de bienes y servicios deseables no dependen de la información, las preferencias y las estructuras de poder
	Capacidad para perfeccionar las políticas	Monitoreo y evaluación eficaces para perfeccionar los programas de transferencias y adaptarlos a una serie de limitaciones determinadas, con el fin de maximizar los resultados	Falta de habilidades o de eficacia política para perfeccionar el programa
Contexto nacional	Prestación de servicios	Prestación de servicios bien desarrollados; distribución equitativa de servicios de calidad y de alta eficacia	Prestación de servicios poco desarrollados; distribución desigual de servicios de baja calidad y eficacia
	Capacidad para incrementar la prestación de servicios públicos	Capacidad existente para incrementar la prestación de servicios (en respuesta a alza de demanda)	Falta de capacidad para incrementar la prestación de servicios
	Niveles de pobreza	Familias que viven en un nivel de subsistencia y generalmente son capaces de satisfacer sus necesidades básicas. Destinar cantidades adicionales de dinero a comportamientos deseables no representa una carga muy grande	Familias que viven bajo un nivel de subsistencia y no logran satisfacer sus necesidades básicas. Destinar dinero a comportamientos deseables significa una carga adicional que menoscaba el valor del beneficio (exclusión efectiva de los hogares más vulnerables)
	Limitaciones relativas a costos de monitoreo, infraestructura e implementación	Costos razonables del monitoreo de las condiciones explícitas. Presencia de infraestructura preexistente que permite reducir los costos de monitoreo	Limitaciones presupuestarias. Ausencia de infraestructura
	Carga de cumplimiento para los beneficiarios	Baja carga para los beneficiarios en términos de monitoreo de su cumplimiento (por ejemplo, sistema eficaz de verificación de asistencia escolar). Holguez presupuestaria (las TMC son más costosas de implementar)	Elevada carga para los beneficiarios en términos de monitoreo de su cumplimiento (por ejemplo, las familias deben presentar certificados y costear desplazamientos)
	Viabilidad política	La clase media se opone a las transferencias monetarias a los hogares pobres a menos que haya algún tipo de corresponsabilidad	Clase media débil y prioridad de creación de una red de protección social para los hogares más pobres

Referencia:

Pellerano, L y V. Barca. 2014. «Does one size fit all? The conditions for conditionality in cash transfers». OPM Working Paper 2014-1. Oxford: Oxford Policy Management.

El presente artículo es el fruto de una colaboración entre el IPC-IG y Oxford Policy Management.