



# **Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia**

## **Apuntes a partir del caso del Uruguay**

**Cecilia Rossel  
Denise Courtoisie  
Magdalena Marsiglia**



NACIONES UNIDAS



# POLÍTICAS SOCIALES

## Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia

Apuntes a partir del caso del Uruguay

Cecilia Rossel  
Denise Courtoisie  
Magdalena Marsiglia



NACIONES UNIDAS

CEPAL

unicef 

Este documento fue elaborado por Cecilia Rossel, consultora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto CEPAL-UNICEF LACRO (UNI/12/001) y bajo la supervisión de María Nieves Rico, Oficial de Asuntos Sociales de la CEPAL. Denise Courtoisie y Magdalena Marsiglia colaboraron en la realización y análisis del trabajo de campo. Las autoras agradecen especialmente la colaboración del Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay por facilitar el acceso a datos para realizar las entrevistas en profundidad. También agradecen los comentarios y sugerencias de Verónica Amarante, Gustavo de Armas, Simone Cecchini, Gerardo Escaroz, Joaquín González Alemán, Laura Pautassi, María Nieves Rico y Claudia Robles.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4162

LC/L.3927

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2014. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

# Índice

---

<b>Introducción</b> .....	5
<b>I. Las condicionalidades y los derechos de la infancia</b> .....	7
<b>II. Condicionalidades y derechos: principales debates</b> .....	13
A. El debate normativo .....	13
B. El debate empírico .....	14
1. Argumentos a favor: incentivos para el disfrute de derechos y eficiencia .....	15
2. Otras ventajas de las condicionalidades: equidad, empoderamiento y economía política .....	18
3. Críticas empíricas: ¿pueden las condicionalidades incrementar la vulnerabilidad de algunos beneficiarios?, ¿obstaculizan el disfrute de derechos? .....	19
4. Otras desventajas de las condicionalidades: ineficiencia y otros riesgos .....	21
C. Transferencias y derechos de la infancia y la adolescencia: ¿qué dice la evidencia sobre condicionar y no condicionar? .....	22
<b>III. Condicionalidades y su funcionamiento en el Programa de Asignaciones Familiares del Uruguay</b> .....	23
A. Condicionalidades y transferencias: el antecedente del Ingreso ciudadano y el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES) .....	24
B. Las Asignaciones Familiares (Plan de Equidad) .....	25
C. PANES y AFAM: implementación y resultados .....	26
D. Las condicionalidades en los programas de transferencias en el Uruguay .....	28
1. Monitoreo y control .....	28
2. Suspensión de la transferencia .....	30
<b>IV. Asignaciones Familiares, condicionalidades y derechos</b> .....	33
A. La transferencia como derecho de niños y niñas: normativa frente a percepciones .....	33
B. La condicionalidad como elemento que facilita u obstaculiza el disfrute de derechos .....	34
C. ¿Por qué la gente no cumple?: desentrañando el vínculo entre condicionalidades y vulneración de derechos .....	34
1. Falta de información y confusión respecto a las reglas del juego .....	35

2.	Situaciones de vulnerabilidad frente a las exigencias de las condicionalidades .....	35
3.	Trabas en la oferta.....	36
4.	Déficits y errores en la gestión de la suspensión.....	37
D.	La suspensión de la asignación y la vulneración de derechos.....	37
1.	Percepciones sobre la suspensión de la asignación.....	37
2.	¿La suspensión logra su objetivo?.....	38
3.	¿Qué pasa después de la suspensión?.....	39
4.	La posición del beneficiario frente a las instituciones .....	39
V.	<b>A modo de cierre</b> .....	41
	<b>Bibliografía</b> .....	43
	<b>Anexo</b> .....	49
	<b>Serie Políticas Sociales: números publicados</b> .....	56

### Cuadros

CUADRO 1	CONDICIONALIDADES ASOCIADAS AL CUMPLIMIENTO DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.....	8
CUADRO 2	CONOCIMIENTO DE LAS CONDICIONALIDADES DEL PROGRAMA AFAM-PE .....	28
CUADRO 3	SITUACIONES DE VULNERABILIDAD QUE SE IDENTIFICAN COMO OBSTÁCULOS PARA DAR CUMPLIMIENTO A LAS CONDICIONALIDADES .....	35
CUADRO 4	MOTIVOS POR LOS QUE LOS ENTREVISTADOS CREEN QUE LES FUE SUSPENDIDA LA TRANSFERENCIA .....	39
CUADRO A.1	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRINCIPALES POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS A LAS FAMILIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (POBLACIÓN OBJETIVO, CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD, RECEPTOR DE LA TRANSFERENCIA Y CONDICIONALIDADES ASOCIADAS).....	50
CUADRO A.2	PRINCIPALES INVESTIGACIONES QUE TESTEAN EL IMPACTO ESPECÍFICO DE LAS CONDICIONALIDADES SOBRE CONDUCTAS DE ACCESO Y USO DE SERVICIOS BÁSICOS DE EDUCACIÓN Y SALUD EN NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES .....	55

## Introducción

---

Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) han ido ganando terreno en la agenda de las políticas sociales de América Latina. Esta situación es evidente solo con observar el crecimiento de las políticas de este tipo en la región: desde mediados de los noventa —cuando se implementaron los primeros programas en México (PROGRESA) y Brasil (Bolsa Familia)— hasta hoy se han impulsado más de 25 programas en 20 países de la región, con cerca de 130 millones de beneficiarios o destinatarios. En simultáneo, el tema ha captado la atención de investigadores dentro y fuera de fronteras, generándose una profusa acumulación de evaluaciones y análisis, algo poco frecuente para las políticas sociales del continente<sup>1</sup>.

La infancia y la adolescencia ocupan un lugar preponderante en los PTC porque su presencia en los hogares suele ser una condición para la elegibilidad de los beneficiarios. Y más importante aún: las condicionalidades que establecen los programas para el mantenimiento del cobro de las transferencias están asociadas al cumplimiento de ciertas conductas —generalmente, atención sanitaria y asistencia educativa— en la población infantil y adolescente.

La centralidad que ocupan los niños, niñas y adolescentes en el desarrollo de los programas de transferencias ha sido documentada en las sucesivas evaluaciones que observan el impacto de estas políticas en múltiples indicadores de bienestar infantil. Sin embargo, los estudios que profundizan en los procesos ocurridos a partir de la puesta en marcha de los programas en las familias beneficiarias son bastante más escasos. En particular, todavía se conoce poco sobre el efecto específico de las condicionalidades sobre el bienestar infantil y sobre el grado en que las condicionalidades facilitan u obstaculizan el cumplimiento de los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes.

Este documento avanza sobre esta interrogante en dos partes. En los primeros dos capítulos se sintetiza la literatura regional e internacional para dar cuenta de los dos niveles (normativo y empírico) de debate asociados al uso de condicionalidades en los programas de transferencias. Para ello se sintetiza la literatura sobre: i) el origen de las condicionalidades y sus múltiples significados; ii) los argumentos que están detrás de la defensa de las condicionalidades; iii) la evidencia resultante de las evaluaciones sobre el impacto específico de estos dispositivos; iv) las principales críticas y debates en torno a las

---

<sup>1</sup> Revisiones detalladas de las características de los programas de transferencias pueden encontrarse en Cohen y Franco (2006); Fiszbein y Schady, 2009; Hanlon, Barrientos y Hulme (2010), Cecchini y Madariaga (2011); Cecchini y Martínez (2011).

condicionalidades, y v) los elementos que en la literatura se manejan para guiar la opción de condicionar o no condicionar un programa de transferencias. Esta síntesis tiene por objetivo resumir los principales ejes de la discusión en torno a las condicionalidades y en particular a los efectos que tienen las sanciones que se aplican cuando las conductas no se cumplen. Pero este resumen no pretende saldar esta discusión: la conclusión más clara a la que esta revisión permite llegar es que, más allá de lo normativo, no es posible tomar partido por una posición en forma unívoca, básicamente porque la evidencia en torno al punto es todavía muy escasa e insuficiente.

A partir del capítulo III se presentan los resultados de una investigación sobre uso de condicionalidades en un caso concreto: el Programa de Asignaciones Familiares del Uruguay. Allí se revisa el lugar que el programa le asigna a la población infantil y adolescente como sujeto de derechos y la forma en que esta definición se articula y traduce en la implementación concreta de las condicionalidades. El eje central del análisis está puesto en indagar empíricamente, entre los beneficiarios que no cumplen las condicionalidades y fueron suspendidos del programa, si estas y en particular las sanciones los empujan hacia situaciones de mayor vulnerabilidad y de qué manera. La investigación, de corte cualitativo, ofrece elementos para la discusión sobre el rol que podrían estar cumpliendo las condicionalidades en la superación efectiva de la pobreza y vulnerabilidad y los posibles obstáculos que podrían estar imponiendo al disfrute de ciertos derechos en algunos grupos de beneficiarios, con especial atención en los derechos de niños, niñas y adolescentes.

## I. Las condicionalidades y los derechos de la infancia

---

La noción de condicionalidad en el campo de las políticas sociales refiere a las condiciones que los receptores de determinados beneficios sociales —generalmente transferencias monetarias— deben cumplir. Pero no existe una idea unívoca respecto de qué tipo de condición se incluye en las intervenciones (Schüring, 2010a): en algunos casos, la condicionalidad refiere a criterios de elegibilidad o requisitos para la selección de beneficiarios (Pellerano y Barca 2014). Sin embargo, en términos generales la condicionalidad es entendida como requisito para mantener ciertos beneficios otorgados por la política<sup>2</sup>.

Considerando solo esta segunda acepción, en todos los países de América Latina los programas han incorporado algún tipo de condicionalidad, generalmente asociada al cumplimiento de conductas vinculadas a educación (asistencia educativa de niños, niñas y adolescentes) y salud (controles pediátricos periódicos o vacunación) de niños, niñas y adolescentes (véase cuadro 1 más adelante y cuadro A.1 para detalles sobre condicionalidades de cada política)<sup>3</sup> (Cecchini y Madariaga, 2011). Algunos programas suspenden el cobro de la transferencia, mientras que otros aplican criterios más laxos frente a estas situaciones. Concretamente, la condicionalidad puede ser visualizada —y comunicada— como una forma de incentivar a las familias a desarrollar las conductas o como una forma de controlar o sancionar las conductas que no están acordes a las expectativas del programa. En el primer caso (Brasil es un ejemplo), tiende a prestarse atención a los factores que están detrás del no cumplimiento y establecen dispositivos de acompañamiento a las familias que se encuentran en esta situación para ayudarlos a superar las barreras que los han mantenido alejados de la conducta esperada (Bastagli, 2009)<sup>4</sup>. Solo cuando los beneficiarios transitaron por estos dispositivos y el no cumplimiento se mantiene, se plantea la posibilidad de suspender la transferencia. En el segundo caso (México es un ejemplo), la condicionalidad tiende a funcionar como una forma de sanción cuando el no cumplimiento se traslada directamente a la suspensión del beneficio/exclusión del programa; es decir, cuando i) no existen mecanismos previstos para detectar las razones del no cumplimiento, ni dispositivos para el apoyo a quienes no cumplen (Bastagli, 2009); ii) no está planteada la posibilidad de suspensión parcial de la transferencia, y iii) no está prevista una comunicación personalizada previa que alerte a las familias sobre la proximidad de la suspensión.

---

<sup>2</sup> Para una revisión de la noción de condicionalidad, véase Lund y otros (2008) y Schüring (2010a).

<sup>3</sup> Esto incluye también, cuando están cubiertas, a las mujeres embarazadas.

<sup>4</sup> Asimismo, las condicionalidades pueden ser utilizadas como una forma de monitorear los servicios sociales (Bastagli, 2011).

**CUADRO 1**  
**CONDICIONALIDADES ASOCIADAS AL CUMPLIMIENTO DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES**

País - Programa	EDUCACION- Matrícula y asistencia educativa	SALUD- Controles de salud/vacunación (y controles prenatales)	OTROS	Sanciones	Porción de la transferencia afectada <sup>a</sup>
Argentina – Familias por la inclusión social <sup>b</sup>	•	•	--	--	Total
Argentina- Asignación Universal por Hijo (AUH) para protección social	•	•	Plan Nacer, obligatorio para niños y niñas con familias de 0 a 6 años beneficiarios de AUH.	--	Parcial (20%) – Componente básico de transferencia no condicionada no afectado
Belice - Building Opportunities for Our Social Transformation (BOOST)	•	•	--	--	--
Bolivia - Bono Juancito Pinto	•		--	--	Total
Bolivia - Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy		•	Asistir a las sesiones y actividades educativas/ Salud: tener un parto institucional, asistir a controles post- parto. Asistencia de la madre a sesiones y actividades educativas.	--	--
Brasil - Bolsa Familia	•	•		Condicionalidad moderada, interrupción inmediata pero beneficio se acumula y se reintegra una vez cumplida la condicionalidad	Parcial – Componente básico de transferencia no condicionada (bono básico) y bonos variables afectados por la sanción
Chile - Chile Solidario	•	•	Bono de protección social: depende de acuerdos en el contrato familiar sobre cumplimiento de 53 mínimos en educación, salud, identificación, habitabilidad, dinámica familiar, ingresos monetarios y trabajo.	Condicionalidad leve o blanda	Total
Chile - Ingreso ético familiar	•	•	Combina componentes condicionados y no condicionados. El componente condicionado refiere a controles de salud al día y cumplimiento con asistencia escolar (bonos por asistencia).	Condicionalidad leve o blanda	Parcial

Cuadro 1 (continuación)

País - Programa	EDUCACION- Matrícula y asistencia educativa	SALUD- Controles de salud/vacunación (y controles prenatales)	OTROS	Sanciones	Porción de la transferencia afectada <sup>a</sup>
Colombia - Familias en acción/Más familias en acción	•	•	Asistencia de madres titulares y miembros de las familias a los espacios de encuentro y capacitación, así como a las jornadas de atención programadas por el municipio.	Condicionalidad fuerte	Transferencia separada (incentivos) para cada condicionalidad
Colombia - Red Unidos – (Ex red Juntos)	•		Participar activamente en las actividades de servicio social y cumplir con los logros de la Red Unidos.	Condicionalidad leve o blanda	--
Costa Rica - Avancemos	•	•	--	--	--
Ecuador - Bono de Desarrollo Humano	•	•	--	Condicionalidad leve o blanda	Total
Ecuador - Desnutrición 0		•	--	--	--
El Salvador - Comunidades Solidarias rurales/Red Solidaria	•	•	--	Condicionalidad fuerte	Transferencia separada para cada condicionalidad
Guatemala - Mi familia progresa	•	•	Asistencia a capacitaciones en salud.	--	Transferencia separada para cada condicionalidad
Haití - Ti Manman Cheri	•			--	--
Honduras - Bono 10000 Educación, salud y nutrición	•	•	Nutrición: uso adecuado de micronutrientes.	Condicionalidad fuerte	Transferencia separada para cada condicionalidad
Jamaica - PATH	•	•	--	Condicionalidad fuerte	Parcial – Componente básico de transferencia no condicional
México - Oportunidades	•	•	Participación mensual en las acciones de comunicación educativa para el autocuidado. Nutrición y alimentación: destinar apoyos correspondientes a alimentación del hogar y consumir suplementos nutricionales.	Condicionalidad fuerte, interrupción inmediata e indefinida	Transferencia separada para cada condicionalidad
Nicaragua - Red de Protección Social (*)			--	Condicionalidad fuerte	Transferencia separada para cada condicionalidad
Panamá - Red de oportunidades	•	•	Asistencia a reuniones escolares, jornadas de capacitación convocadas bimestralmente.	--	Total

Cuadro 1 (conclusión)

País - Programa	EDUCACION- Matrícula y asistencia educativa	SALUD- Controles de salud/vacunación (y controles prenatales)	OTROS	Sanciones	Porción de la transferencia afectada <sup>a</sup>
Paraguay - Tekoporá	•	•		Condicionalidad leve o blanda	Parcial – Componente básico de transferencia no condicional Total
Perú - Juntos	•	•	Participación de niños y niñas en riesgo nutricional de entre 6 meses y 3 años en el Programa de complementación alimentaria para grupos de mayor riesgo (PACFO). Documentación de identidad.		
República Dominicana - Solidaridad	•	•	Asistencia a capacitaciones en salud. Documentación de identidad.		Parcial – Componente básico de transferencia no condicional Total
Uruguay - Asignaciones familiares/Plan de Equidad	•	•		Condicionalidad leve o blanda hasta 2013, aplica sanciones a partir de esa fecha	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de A. Fiszbein y N. Schady, Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty. Washington D.C.: World Bank, 2009; S. Cecchini y R. Martínez, Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011; E. Schüring, "Conditions, conditionality, conditionalities, responsibilities – finding common ground", Maastricht Graduate School of Governance, Working Paper 2010WP014, 2010a y base de datos de Programas de Transferencias Condicionadas de la División de Desarrollo Social de la CEPAL [en línea], [www.eclac.org/dda/](http://www.eclac.org/dda/)

<sup>a</sup> Refiere a la porción del monto total de la transferencia que está condicionada al cumplimiento de las conductas establecidas por el programa.

<sup>b</sup> Programas que ya no están activos.

Por otro lado, en general, cuando la condicionalidad está atada al cumplimiento de una conducta específica —como la asistencia educativa— que es el objetivo central del programa, el no cumplimiento lleva a la suspensión total del beneficio. Pero cuando la condicionalidad está vinculada a transferencias que buscan modificar conductas relacionadas con un objetivo más general, el no cumplimiento puede llevar a la suspensión parcial del beneficio<sup>5</sup>. Las sanciones suelen implicar una suspensión temporal de la transferencia y muchos de los programas de la región ofrecen a las familias la posibilidad de “reintegrarse” a los programas y volver a recibir la transferencia una vez que acreditan el cumplimiento de las conductas que estos fijan.

Son varios los argumentos que sustentan el uso de las condicionalidades en este tipo de programas. Por un lado, se señala que mientras las transferencias proveen un ingreso mínimo para que las familias enfrenten sus necesidades más básicas, las condicionalidades se plantean como una forma de ayudar e incentivar a las familias para que puedan cumplir efectivamente sus derechos básicos, porque estimulan a los sectores más pobres a que utilicen los servicios de salud y educación para los niños, niñas y adolescentes. Desde esta perspectiva, las condicionalidades se plantean como una forma de remover las barreras que separan a las familias de los servicios (y por ende, del disfrute de derechos fundamentales), básicamente por los costos directos e indirectos que genera para ellas.

En otro plano, existen otros argumentos que establecen la utilidad de las condicionalidades en términos de i) economía política, ii) para lograr un mayor empoderamiento entre los beneficiarios o iii) para alcanzar una mayor nivel de equidad vía mejoras en la focalización de quienes reciben las transferencias. Estos elementos del debate son sintetizados también en el documento, aunque no se vinculan directamente con la discusión sobre condicionalidades y cumplimiento de derechos en la infancia y adolescencia.

Pero quizá lo más relevante de señalar es que pese a las similitudes, las condicionalidades no tienen el mismo significado en todos los países y programas considerados. En términos generales, los significados varían según el grado en que estas se explicitan o comunican a los beneficiarios, en la forma en que se monitorean y verifican su cumplimiento y, por último, en que se sanciona su no cumplimiento, tres componentes fuertemente vinculados entre sí.

Algunos programas ponen mucha atención al monitoreo del cumplimiento de las condicionalidades y establecen mecanismos para la suspensión inmediata de la transferencia cuando la conducta esperada no es realizada por los beneficiarios. En estos casos, se busca incentivar la demanda con una condicionalidad fuerte (Fiszbein y Schady, 2009; Cecchini y Martínez 2011), asociada en general al mayor uso de los servicios educativos y sanitarios, que en última instancia busca impactar sobre variables clave del desarrollo humano<sup>6</sup>. Estos programas parten de un diagnóstico en el que identifican un déficit de activos en los beneficiarios, pero también la existencia de serias barreras para el acceso a los servicios sociales. Por esta razón, utilizan “...la transferencia monetaria como instrumento para eliminar las barreras de acceso e incentivar el uso de servicios de educación y salud que permiten mejorar la salud y el desarrollo personal, individual y colectivo, acumulando y mejorando los activos de capital humano de los pobres” (Cecchini y Martínez, 2011, pág. 112). En general, los programas con condicionalidad fuerte, donde la sanción juega un rol importante, presentan sistemas avanzados de monitoreo de la conducta de los beneficiarios, que se vinculan con los sistemas de sanciones y pago. Los casos de Oportunidades y Familias en Acción/Más familias en acción han avanzado en esta línea en forma relativamente exitosa (Fiszbein y Schady, 2009; Cecchini y Martínez, 2011).

Pero también existen programas donde 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, 2010a; Cecchini y Martínez, 2011). En estos programas, la conducta de los beneficiarios no es castigada o premiada con la suspensión o mantenimiento de la transferencia, pero las condiciones continúan apareciendo como una responsabilidad del hogar o el individuo. En

<sup>5</sup> Además de los efectos buscados a través del diseño, también es importante considerar la frecuencia esperada de la condición que los programas imponen. En algunos casos, la condicionalidad queda sin efecto una vez que la conducta se logra (documentar a los niños y niñas o vacunarlos); pero en otros, la conducta esperada es regular e implica ser sostenida, por ejemplo, a lo largo del ciclo lectivo (como la asistencia escolar)(Lund y otros, 2008).

<sup>6</sup> Entre los programas con esta modalidad en América Latina se encuentran Oportunidades de México y el programa Avancemos de Costa Rica (Cecchini y Martínez, 2011).

general, el objetivo central en estos programas es incrementar el consumo de los hogares —un ejemplo claro en este sentido es el programa Bolsa Familia en Brasil— y la transferencia se asume más como “...un derecho de ciudadanía y las condiciones vinculadas a la salud y la educación, como parte del reforzamiento del acceso a esos derechos” (Cecchini y Martínez, 2011, pág. 102). Por esta razón, el monitoreo existe pero las sanciones por incumplimiento son acotadas, escalonadas y están sujetas a acciones posteriores. Así, el no cumplimiento tiende a ser visualizado como una alerta de vulnerabilidad y la política está diseñada para verificar las razones de esa conducta y para proveer de apoyos y servicios individualizados a las familias que se encuentran en esa situación (Bastagli, 2009). Además, muchos de los programas con condicionalidad blanda, que suelen tener transferencias planas, se asemejan a programas de renta básica que plantean el ingreso como un derecho para los sectores más pobres (Medeiros, Britto y Veras Soares, 2008).

En definitiva, las condicionalidades implican cosas bastante distintas en distintos países y programas. Estas diferencias dan cuenta de su rol, tanto en el plano del diseño como de la implementación, en el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Más específicamente, las diferencias en estos roles se derivan del papel que ocupan las condicionalidades en los programas y el grado en que estos sancionan a los beneficiarios cuando las conductas esperadas no se cumplen.

## II. Condicionalidades y derechos: principales debates

---

En la actualidad existe un extenso debate en torno al rol que juegan las condicionalidades en los programas de transferencias y, en particular, a cómo operan en relación con los derechos de niños, niñas y adolescentes. Este debate tiene dos niveles muy diferentes: uno es de carácter normativo mientras que otro es netamente empírico. En las páginas que siguen se sintetizan brevemente los principales argumentos que suelen estar incluidos en ambos niveles de discusión.

### A. El debate normativo

El debate que tiene lugar en un plano normativo está centrado en la orientación filosófica de la condicionalidad. Es frecuente que el uso de condicionalidades en los programas de transferencias suela justificarse por la búsqueda de responsabilidad de los beneficiarios, que se lograría porque las condicionalidades establecerían un deber alrededor de un contrato que cada familia realiza con el Estado (White, 2005). Este contrato asume que los beneficiarios tienen responsabilidades sobre ciertos procesos y que deben cumplir con ellas para acceder a los beneficios previstos, en este caso, las transferencias monetarias (Goodin, 2004; Fiszbein y Schady, 2009).

Este planteamiento “contractualista” entiende que es justo que las personas que reciben beneficios del Estado retribuyan de alguna forma a la sociedad por esos beneficios. También se sostiene que el acuerdo contractual puede contribuir a reducir la estigmatización y discriminación que suele atribuirse a los programas sociales de asistencia (De Brauw y Hoddinott, 2007), en tanto las condicionalidades pasan a ser consideradas corresponsabilidades<sup>7</sup> y los programas asumen que los beneficiarios tienen agencia, es decir, capacidad de resolver sus propios problemas y asumir los deberes impuestos (Fiszbein y Schady, 2009).

---

<sup>7</sup> Adicionalmente, surge la crítica a la noción de corresponsabilidad que ha tendido a utilizarse para denominar las condicionalidades. Recientemente el término condicionalidad se utiliza en forma más o menos indistinta con otras nociones, como la de “corresponsabilidad” (Cohen y Franco, 2006; Fiszbein y Schady, 2009; Cecchini y otros, 2009; OEA, CEPAL y OIT, 2010; Díaz Langou, 2012) o “compromiso”, que enfatizan la idea de beneficiarios activos o “protagonistas”, que tienen un papel importante –al igual que los gobiernos– en la implementación efectiva de la política. Pero en rigor –sostienen algunos investigadores– la corresponsabilidad denota cierto empoderamiento y este implicaría que, entre otras cosas, los beneficiarios pudieran incidir (y decidir) sobre los prestadores de servicios, cuando estos no son adecuados.

Esta posición ha sido largamente criticada con tres argumentos básicos. El primer argumento es que las transferencias deben ser consideradas un derecho, lo que contrasta con el hecho que sean condicionadas a ciertas conductas y solo se otorguen si estas se cumplen. Dicho de otro modo, se entiende que la posibilidad de acceder a recursos mínimos de supervivencia —como los que proveen las transferencias— es un derecho humano y, por tanto, no debería estar sujeta a ningún requerimiento o condicionada a ninguna conducta específica (Künnemann y Leonhard, 2008)<sup>8</sup>. Este argumento se ve reforzado cuando se considera que las conductas que las condicionalidades buscan impulsar —asistencia educativa o controles médicos— no son solo obligaciones para toda la ciudadanía, sino que también son derechos básicos inalienables.

Esta visión sostiene que las condicionalidades deben ser analizadas desde un enfoque de derechos humanos en tanto pueden debilitar el principio de igualdad y no discriminación, lo que implica asegurar que en la implementación no se trasladen a los beneficiarios costos o cargas que los excluyan del adecuado disfrute de sus derechos. La idea básica es que las condicionalidades “(...) no deben obstruir el disfrute de derechos por parte de los destinatarios, por lo que debe existir una oferta suficiente de servicios públicos de calidad que incorporen un enfoque de género en sus operaciones. La sanción por el no cumplimiento no debiera ser dura y debe ser utilizada para recibir información que contribuya a la detección de anomalías en la oferta pública de servicios sociales, sin que ello constituya un castigo para los más pobres” (Sepúlveda, 2011, pág. 4). En otras palabras, se entiende que la sanción por el no cumplimiento de las condicionalidades no debiera ser de carácter punitivo.

La respuesta a esta crítica suele señalar que no puede atribuirse discriminación en la imposición de requisitos y el disfrute de derechos que justamente valen tanto para los beneficiarios como para los no beneficiarios, en tanto están atadas a conductas básicas que, en general, son obligatorias para todos los ciudadanos. Pero lo que los críticos de la condicionalidad suelen responder es que el problema central no son las exigencias que esta impone, sino lo que ocurre cuando no se cumple —suspensión de la transferencia— (Künnemann y Leonhardt, 2008). Lo que pone a las condicionalidades en el centro de un debate moral es la contradicción entre la declaración de que protección social es un derecho humano (incluido en la Declaración Universal de Derechos) y la privación de ese derecho si no se cumplen ciertas conductas (Freeland, 2007).

El segundo argumento crítico refiere al riesgo de generar políticas paternalistas que imponen una visión de “deber ser” a las familias, con un Estado que establece la forma en que los ciudadanos deben vivir y que deja poco margen para las opciones individuales. Este escepticismo se sustenta en el debate en torno a que las condicionalidades tienen un enfoque que asume que a los gobiernos les importa más el cuidado de los niños y niñas que a las propias familias pobres (Schubert y Slater, 2006); Standing, 2007a y 2007b; Freeland, 2007) y que los criterios condicionales son impuestos “desde arriba” y, salvo en algunos programas, no acordados con los beneficiarios (Veit-Wilson, 2009).

La tercera crítica relevante en el plano normativo denuncia la distinción que las condicionalidades cristalizan entre los *deserving* y los *undeserving poor* (los pobres merecedores y no merecedores) de la asistencia social, que coloca a la población pobre como necesitada de ayuda estatal para reinsertarse en la sociedad a través del empleo (Standing, 2007b). El empleo funcionaría como contraprestación básica del pobre merecedor de la transferencia. Esta división destruiría la posibilidad de reconstruir lazos básicos de solidaridad entre distintos sectores sociales (Freeland, 2007), y denota un miedo injustificado a entregar dinero a las personas en situación de pobreza (Standing, 2007b).

## B. El debate empírico

Es claro que la discusión normativa e incluso moral no puede omitirse del análisis de las condicionalidades, y menos todavía cuando este análisis busca entender cómo se relacionan estas con los derechos de la infancia y la adolescencia. La posición que se adopte con relación al debate planteado en la sección anterior no es inocua y, de alguna manera, estructura las expectativas sobre las condicionalidades y el rol que se espera que cumplan en cada programa y cada país.

<sup>8</sup> Sin embargo, este planteamiento se debilita cuando se considera que los programas de transferencias focalizan en ciertos grupos poblacionales (como familias con niños, niñas y adolescentes) o incluso ciertos sectores entre la población pobre.

Pero, más allá de esto, cabe aclarar que el nivel de debate en que se inscribe este documento no es el normativo sino el empírico. En esta lógica, interesa conocer los argumentos (y la evidencia a ellos asociada) respecto al grado en que las condicionalidades contribuyen o no al disfrute de derechos de la infancia y la adolescencia y, en caso de no hacerlo, en qué condiciones y bajo qué circunstancias ese objetivo podría cumplirse o no cumplirse. Más aún, ¿bajo qué parámetros de diseño e implementación la condicionalidad podría tener un efecto contraproducente?

## 1. Argumentos a favor: incentivos para el disfrute de derechos y eficiencia

El argumento empírico más relevante para justificar el uso de las condicionalidades es que estas contribuyen a reforzar el ejercicio de derechos básicos en salud y educación, claves para revertir el ciclo vicioso de la pobreza en el mediano y largo plazo. Las condicionalidades buscan promover la inversión en capital humano en las generaciones más jóvenes (Rawlings, 2004), algo que con frecuencia los sectores más pobres tienen dificultades para hacer (debido a la insuficiencia de ingresos o la baja capacidad de ahorro y de acceso al crédito, entre otros motivos). El supuesto que está detrás es que el incremento del ingreso vía la transferencia es suficiente para lograr que esta inversión tenga lugar (de Janvry y Sadoulet, 2006a) y que la transferencia condicionada genera incentivos para el uso de servicios básicos.

Así, las condicionalidades operan como un instrumento para guiar a las personas en situación de pobreza hacia aquellas conductas que sean buenas para su desarrollo y el de sus familias (en especial, de sus niños, niñas y adolescentes). Están pensadas como una forma de incentivar a los padres para que realicen las actividades deseadas (Barrientos, 2011), frente a un escenario donde las decisiones equivocadas de las personas pueden tener efectos negativos sobre un determinado grupo de la sociedad (Thaler y Sunstein, 2003; Fiszbein y Schady, 2009), en este caso, la infancia y la adolescencia.

El origen de este planteamiento proviene de la idea que las decisiones privadas de las familias no siempre se orientan hacia donde los gobiernos pretenden en términos de políticas públicas. Los motivos por los que las familias pueden decidir erróneamente pueden asociarse con que no tienen el conocimiento o una adecuada valoración, por ejemplo, de la importancia de la educación y la atención sanitaria para el desarrollo de sus hijos e hijas (Fiszbein y Schady, 2009; Schüring, 2010). La condicionalidad en este caso cumpliría una función de reducir las asimetrías de información o revertir información errónea<sup>9</sup> bajo el supuesto que otras opciones para lograr los objetivos propuestos —como campañas informativas, por ejemplo— no siempre son efectivas o suelen ser menos efectivas que una transferencia condicionada (De Brauw y Hoddinott, 2007; Fiszbein y Schady, 2009). Además, es posible que las familias resuelvan priorizar invertir en otras cuestiones (por ejemplo, ingresos presentes vía trabajo infantil) frente a apuestas por el desarrollo futuro de los niños y niñas, en tanto estas no necesariamente tienen efectos inmediatos y sus consecuencias solo son observables en el mediano y largo plazo. Desde esta perspectiva, las condicionalidades pueden ser entendidas como un dispositivo para limitar el *trade-off* entre consumo presente y desarrollo futuro que las familias pueden querer hacer (De Brauw y Hoddinott, 2007). En definitiva, la defensa de las condicionalidades desde este enfoque parte de la base que existe un desajuste entre el conjunto de reglas y criterios normativos que las sociedades establecen para sí y las decisiones privadas de las familias. La condicionalidad actuaría como un incentivo para corregir ese desajuste.

De esta forma, las externalidades positivas de la incorporación de más población al sistema educativo y a otros servicios básicos aparecen como un argumento que refuerza el uso de condicionalidades (Fiszbein y Schady, 2009)<sup>10</sup>. La idea que el óptimo privado de los hogares puede no ser socialmente óptimo surge también en torno a los costos sociales futuros que las políticas deberán afrontar si los hogares sub-invierten en educación y salud. En este sentido, los trabajos sobre

<sup>9</sup> Distintos estudios indican que, en hogares con menores ingresos, la valoración respecto a los retornos de la educación son significativamente más bajos que los retornos reales que se alcanzan en esos sectores. Para países latinoamericanos, ver, por ejemplo Jensen (2010) para República Dominicana y Attanasio y Kaufmann (2009) para el caso de México.

<sup>10</sup> Esto también es denominado en la literatura como externalidades físicas (Das, Do y Özler, 2005). Evidencia en torno a cómo operan las externalidades físicas en distintos tipos de políticas es presentada en Miguel y Kremer (2004) y Kremer y Miguel (2009). En particular, Lalive y Cattaneo (2009) muestran que los efectos de la interacción social pueden llegar a ser tan grandes como los de las condicionalidades.

estimulación y educación temprana y sus efectos de largo plazo muestran los costos sociales de no invertir en los primeros años de vida (Heckman, 2000; de Janvry y Sadoulet, 2006a).

Aunque existe evidencia bastante contundente sobre los efectos positivos de las transferencias en múltiples dimensiones<sup>11</sup>, los estudios sobre el impacto específico de las condicionalidades sobre el efectivo cumplimiento de derechos en educación y salud son bastante más escasos (Cecchini y Madariaga, 2011). La pregunta básica que las evaluaciones de impacto de las condicionalidades suelen hacerse es: ¿La población beneficiaria de los programas de transferencias envía a sus hijos e hijas a la escuela o los lleva a los controles pediátricos debido a las condicionalidades? ¿O lo harían de todas formas, independientemente de estas? En otras palabras, ¿logran las condicionalidades algo que las transferencias por sí solas no logran?

La evidencia disponible hasta el momento para distintos programas de transferencias —no exclusivamente de América Latina— muestra resultados disímiles (véase cuadro A.2).

Por un lado, estudios de distinta naturaleza encuentran efectos significativos de las condicionalidades en la modificación de la conducta de los beneficiarios. En un estudio basado en simulaciones *ex ante* de decisiones sobre asistencia escolar en el Programa *Bolsa Escola*, Bourguignon, Ferreira y Leite (2002) atribuyen a la condicionalidad el efecto incremental de entre 3.7 y 5.2 puntos porcentuales en la asistencia educativa de los beneficiarios del programa. Un resultado similar encuentran Davis y otros (2002) con una evaluación de impacto que establece que la condicionalidad mejoró los resultados educativos y de salud en el Programa Oportunidades (Davis y otros, 2002). Por su parte, Todd y Wolpin (2006), estudiando el Programa Progres-Oportunidades, señalan que una transferencia no condicionada tendría un impacto sobre las decisiones escolares de las familias, pero esta representaría apenas el 20% del efecto encontrado en la realidad (es decir, otorgando transferencias con condicionalidades).

Estos hallazgos abonan la idea que las condicionalidades son un instrumento útil para complementar el efecto de la transferencia (de Janvry y Sadoulet, 2006a). Otros autores muestran que si la meta de la política es la asistencia educativa, las transferencias condicionadas son más efectivas: la transferencia condicionada multiplica el efecto sobre asistencia educativa en unas 16 veces cuando se lo compara con una supuesta transferencia no condicionada (de Janvry y Sadoulet, 2006a).

Finalmente, otras evaluaciones han mostrado —con cuasi-experimentos que comparan a beneficiarios a los que se les monitoreó y no monitoreó el cumplimiento de la condicionalidad— que el impacto de la condicionalidad depende del nivel educativo en que se encuentra el estudiante (De Brauw y Hoddinott, 2007). En particular, el estudio realizado sobre el programa Progres en México no revela impactos significativos en el nivel primario, aunque sí en la transición de primaria a secundaria<sup>12</sup>. Algo similar realizan Schady y Araujo (2008) cuando estudian el impacto de las condicionalidades en Ecuador, partiendo del hecho que algunas familias pensaban que debían cumplir una condicionalidad vinculada a asistencia educativa cuando en realidad el programa no lo exigía en ese momento. El estudio mostró que la probabilidad de asistir es mayor (entre 7 y 13 puntos porcentuales) entre los hogares que creían que debían cumplir la condición respecto a un grupo de control. A su vez, la probabilidad de asistencia educativa entre hogares receptores de transferencias que no tenían la percepción de tener que cumplir con una condicionalidad era bastante menor (Schady y Araujo, 2008).

Por otro lado, Amarante, Ferrando y Vigorito (2013) realizaron un análisis de los efectos del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) en la población entre 14 y 17 años a

<sup>11</sup> Para revisiones de las investigaciones y evaluaciones sobre los resultados de los programas de transferencias en distintos países de América Latina, véase Fiszbein y Schady (2009) y Cecchini y Madariaga (2011). La evidencia muestra impactos claros sobre: i) el sostenimiento del consumo de los hogares más pobres (Adato y Bassett, 2009; De la Torre García, 2005; Escobar y González de la Rocha, 2005; Soares, 2004); ii) la reducción de la pobreza (Carneiro, Galasso y Ginja, 2009; Fiszbein y Schady, 2009); iii) la asistencia educativa (Amarante, Vigorito y Ferrando, 2008; De la Torre García, 2005), la transición entre la educación primaria y media (Behrman, Sengupta y Todd, 2005; Fiszbein y Schady, 2009; Schultz, 2004), la disminución en los problemas de conducta (Arroyo Ortiz y otros, 2008) y la mejora en los resultados de pruebas de aprendizaje (De la Torre García, 2005). También se evidencian impactos sobre resultados de iv) salud (Escobar y González de la Rocha, 2009; Paxson y Schady, 2007) y nutrición (Hoddinott, Skoufias y Washburn, 2000; Perova y Vakis, 2010; Romero, Pineda y Ventura, 2009; Skoufias, 2005), y v) participación laboral (Galasso, 2006).

<sup>12</sup> Pese a esto, debe tenerse en cuenta que el estudio solo considera a personas que están recibiendo las transferencias y deja fuera a quienes no las están recibiendo porque no cumplieron con las condicionalidades.

través de una comparación entre los beneficiarios de este con aquella población que comparte características similares. Dado que se realizaron encuestas de seguimiento en dos olas, los datos permiten realizar también un análisis longitudinal. El estudio encontró que en aquellos hogares donde sí se conoce la condicionalidad de la asistencia escolar, aumenta la probabilidad que el niño asista a un centro educativo, aunque los efectos no son estadísticamente significativos, por lo que no se puede concluir que haya una relación entre estas variables. Al comparar las diferencias de conocimiento de las contrapartidas por nivel educativo, existe una relación positiva (y significativa) entre el nivel educativo del jefe de hogar y el conocimiento de condicionalidades asociadas a la transferencia. Con respecto a los efectos educativos, el análisis estadístico de Amarante, Ferrando y Vigorito (2013) indica que no existen efectos significativos en la asistencia escolar de los niños y niñas. Este también es el resultado incluso distinguiendo entre los distintos grupos etarios, sexo y cantidad de miembros en el hogar. Un estudio de Ferrando (2012) explora los efectos de la asignación en los niños y niñas que ya se encontraban en el sistema educativo. Aquí se encuentra que hubo un descenso en las faltas injustificadas. Sin embargo, no hay impactos significativos en las tasas de repetición ni en las notas de los estudiantes.

Junto con estos hallazgos, surgen críticas metodológicas que plantean la dificultad de aislar el efecto de la condicionalidad del efecto de la transferencia. En concreto, lo que se señala es que los efectos encontrados pueden ser resultado de la respuesta de los hogares a la transferencia en sí misma, lo que les generaría efectos positivos en educación y salud, lo que no necesariamente implica asumir efectos específicos de la condicionalidad (Deveraux, 2001). Así, las mejoras en el bienestar infantil se derivarían de la posibilidad de gastar más en estas dimensiones o de la posibilidad de, por ejemplo, liberar fuerza de trabajo infantil debido a la transferencia, lo que se traduciría en mayor asistencia educativa (Handa y otros, 2009)<sup>13</sup>.

En efecto, la evidencia sobre transferencias no condicionadas de características similares— es decir, a familias con niños, niñas y adolescentes— indica logros importantes en materia de cumplimiento de derechos para esta población. Las evaluaciones vinculadas al caso de Sudáfrica<sup>14</sup> (*Child Support Grant*) muestran impactos significativos en la nutrición y la talla de los niños y niñas (Agüero, Carter y Woolard, 2006 y 2007), estableciendo además que la introducción de una eventual condicionalidad asociada a los chequeos médicos regulares no cambiaría significativamente este panorama. Sin embargo, la evidencia respecto al *Child Support Grant* es todavía escasa y poco concluyente en comparación con la generada respecto a otras políticas de transferencias no condicionada ensayadas en el país (en particular, las transferencias no condicionadas a la vejez) (Woolard y Leibbrandt, 2010).

En rigor, la única forma de aislar los efectos exclusivos de la transferencia y estimar el impacto específico de la condicionalidad es comparando lo que ocurre a los beneficiarios de una transferencia condicionada frente a los de una que no lo es. Pero los resultados aquí no son concluyentes. Una investigación que testeó el impacto de la condicionalidad en la demanda de los hogares por controles médicos preventivos en Burkina Faso<sup>15</sup> encontró efectos significativos de la transferencia condicionada frente a una transferencia idéntica que no condicionaba esta conducta (Akresh, de Walque y Kazianga, 2012 y 2013). Sin embargo, otro estudio realizado en Malawi en torno a una transferencia condicionada a la asistencia educativa regular no revela impactos significativos de la condicionalidad en ese indicador. Más aún, sostiene que una transferencia no condicionada podría ser más costo-efectiva para aumentar la asistencia educativa en un contexto similar (Baird, McIntosh y Özler, 2010). Por otro lado, la evaluación surgida de un experimento realizado en Marruecos, que evalúa los efectos de un programa no condicionado pero que es presentado explícitamente como un programa de apoyo educativo, indica efectos importantes en

<sup>13</sup> Esta hipótesis no se apoya, sin embargo, en evidencia concluyente. De hecho, varios estudios muestran que la utilización del ingreso de la transferencia no es lineal, señalando que la estructura del gasto post-transferencias en ciertos tipos de hogares se mantiene relativamente estable, atribuyendo el cambio en la conducta respecto a la educación al hecho que las transferencias son otorgadas a las mujeres y es la modificación en el proceso decisorio al interior de los hogares que eso conlleva lo que incide en el cambio de conducta (Rubalcava y Teruel, 2004).

<sup>14</sup> El *Child Support Grant* comenzó a implementarse en Sudáfrica a partir de 1998 con una transferencia no condicionada asignada inicialmente a madres de niños y niñas de 0 a 7 años (posteriormente elevada a 9 años, más tarde a 16 y posteriormente a 18 años), con el objetivo de cubrir al 30% más pobre de la población que se encuentra en este tramo etario.

<sup>15</sup> El diseño de la investigación otorgaba una transferencia idéntica a dos grupos de la población, donde en un caso se requería que las familias llevaran a sus hijos e hijas cada tres meses a controles médicos periódicos (hasta la edad de 60 meses), mientras que a otras no se les ponía requisitos (Akresh, de Walque y Kazianga, 2012).

materia de asistencia educativa, pero la introducción de una condicionalidad no arroja resultados diferentes (Benhassine y otros, 2014).

## **2. Otras ventajas de las condicionalidades: equidad, empoderamiento y economía política**

Aunque no forman parte central de lo que este trabajo aborda, existen otros tres argumentos empíricos que suelen ponerse sobre la mesa para defender la introducción de condicionalidades en los programas de transferencias.

El primero está vinculado con la mejora en la focalización de los programas orientados a los más pobres, que se logra con el desincentivo que generan las condicionalidades a quienes en principio no serían elegibles o se encuentran en mejor situación que otros beneficiarios (Das, Do y Özler, 2005; Fiszbein y Schady, 2009). Las asimetrías de información entre los gobiernos y la población llevan a problemas o sesgos en la selección de los beneficiarios de los programas de transferencias, porque los individuos tienen incentivos para proveer información falsa o distorsionada con el objetivo de resultar elegibles para el beneficio. Este problema tiende a ser mayor en países de renta baja, donde la recolección de información sobre la población pobre es más dificultosa y débil porque depende de organismos con baja capacidad de gestión. La idea básica aquí es que las condicionalidades pueden contribuir a mejorar la focalización de los programas sociales por la vía de hacer menos atractiva la política para aquellos que no son elegibles y probablemente no estén dispuestos a asumir los costos del cumplimiento de las condicionalidades<sup>16</sup>(Álvarez, Devoto y Winters, 2008).

El segundo argumento en defensa de las condicionalidades pone énfasis en el rol que estas juegan en términos de economía política, facilitando que los políticos —y la sociedad en su conjunto— acepten medidas que pueden ser altamente impopulares o resistidas (Morley y Coady, 2003; Fiszbein y Schady, 2009). Puesto en otros términos, es más probable que los actores clave de la sociedad apoyen transferencias hacia los más pobres si están ligadas a esfuerzos concretos que ellos deban hacer para recibirlas (Fiszbein y Schady, 2009; Pritchett, 2012). En la literatura parece existir consenso en que las condicionalidades pueden ser un buen aliado de los gobiernos en sociedades donde existen fuertes razones para redistribuir, contribuyendo a “comprar” apoyo político para los programas de asistencia, que suelen ser políticamente impopulares. La baja popularidad de estas medidas surge del hecho que están muy focalizadas en grupos que suelen estar alejados de los sectores medios y que tienden a ser identificados como los responsables de su situación (debido, por ejemplo, a un mal manejo de recursos o una baja inversión en educación). La condicionalidad, de alguna forma, se torna atractiva para los sectores medios y altos en tanto dispositivo que busca modificar esas conductas y generar “mejores ciudadanos” en los sectores más pobres (Hickey, 2006). Adicionalmente, se argumenta que las condicionalidades, en tanto contribuyen a mejorar la eficiencia y efectividad de los programas de transferencias, son una fuente de capital político (De Brauw y Hoddinott, 2007).

El tercer argumento refiere a que las condicionalidades en educación, salud, nutrición y otras dimensiones contribuyen a la intersectorialidad de los programas y políticas de reducción de la pobreza. En otras palabras, las condicionalidades obligan a dialogar (en torno al tema de la pobreza) a ministerios y agencias gubernamentales que muchas veces trabajan en forma descoordinada. De esta forma se fomenta una visión multidimensional y multisectorial. Esto ha tenido impactos notorios en varios países, en particular en el avance hacia la construcción de registros únicos de beneficiarios, bases informáticas consolidadas y una metodología integrada para el monitoreo en el campo de la política social.

Estas consideraciones, sin embargo, no implican necesariamente que todo programa de transferencia deba ser condicionado, sino que es preciso evaluar el grado en que podría existir un rechazo político a una medida de este tipo. A su vez, parece claro que la baja popularidad de un gobierno no es razón suficiente para justificar la introducción de condicionalidades en un programa de transferencias (Schüring, 2010a).

<sup>16</sup> El desafío parece estar en la forma en que el diseño de la condicionalidad excluye a hogares no elegibles y, al mismo tiempo, hogares elegibles para los cuales el cumplimiento de los requerimientos del programa implica altos costos (Schüring, 2010a).

Es importante señalar que no existe evidencia concluyente que muestre, para países en desarrollo, que las políticas con condicionalidades reciben una mayor aceptación por parte de los actores políticos o el público en general que aquellas que no condicionan las transferencias. Pero algunas investigaciones sí han observado el costo político de suspender las transferencias cuando las condicionalidades no se cumplen, lo que podría ser un desincentivo para que los gobernantes opten por introducir condicionalidades en los programas de transferencias (de Janvry, Finan y Sadoulet, 2010; Schüring, 2010b).

### **3. Críticas empíricas: ¿pueden las condicionalidades incrementar la vulnerabilidad de algunos beneficiarios?, ¿obstaculizan el disfrute de derechos?**

Las principales críticas que desde un punto de vista empírico se esgrimen frente al uso de condicionalidades en las transferencias están vinculadas a que, contrario a lo esperado, estas pueden convertirse en una traba para la posibilidad de disfrute de los derechos por parte de los beneficiarios o de algunos sectores de ellos. Los planteamientos se sustentan en la evidencia concreta sobre problemas que la implementación ha venido mostrando en estos años y al grado en que estos problemas pueden estar contribuyendo a vulnerar más los derechos humanos básicos de algunos grupos de la población beneficiaria.

En términos simples, se plantea que los programas enfrentan el riesgo de dejar fuera de las transferencias a los sectores más vulnerables cuando optan por sancionar a quienes no cumplen con las condicionalidades. Standing (2007b), por ejemplo, señala que los programas sociales deben contribuir a ayudar a los que se encuentran en situación de mayor inseguridad o vulnerabilidad y que son las condicionalidades las que hacen que ese no sea precisamente el caso de los programas de transferencias, en particular porque encierran el riesgo de dejar a esos sectores fuera de la red de protección. En particular, Standing (2007b) se manifiesta en contra de las condicionalidades porque violan el principio de “*Right-not-Charity*” que refiere a que un programa social es justo si refuerza el disfrute de derechos por parte de todos sus beneficiarios.

A priori, el riesgo planteado por Standing (2007b) no parece ser inexistente. Los hogares pobres que enfrentan altos costos de oportunidad para cumplir con las condicionalidades pueden ser expulsados de los programas de transferencias. En la literatura es posible distinguir cuatro situaciones distintas donde la carga que impone el cumplimiento de la condicionalidad puede convertirse en el factor que explicaría la expulsión o abandono de los programas de cierto sector de los beneficiarios.

En primer lugar, estudios que analizan la implementación de las condicionalidades revelan que estas pueden estar imponiendo una carga adicional (por ejemplo, de movilidad y transporte o de tiempo dedicado al cumplimiento de las conductas) a los grupos más vulnerables, lo que puede implicar dejar fuera de la política justamente a los sectores que más lo necesitan. Así, por ejemplo, Álvarez, Devoto y Winters (2008) encuentran que, para algunos grupos de la población —indígenas, por ejemplo—, las condicionalidades pueden estar contribuyendo a excluir a los sectores más pobres, porque es en esos sectores donde estas no se cumplen o se cumplen en menor medida. Algo similar detectan en comunidades de extrema pobreza con mayores índices de desigualdad (Álvarez, Devoto y Winters, 2008).

En segundo lugar, investigaciones enfocadas en las mujeres con hijas e hijos pequeños revelan los costos que la imposición de condicionalidades trasladan a las madres en términos de tareas y responsabilidades (Molyneux, 2006). La evidencia que muestran estudios recientes es que los programas de transferencias suelen comprometer el tiempo de las mujeres, lo que constituye un desincentivo al trabajo remunerado (Martínez Franzoni y Voreend, 2010) o una “trampa de inactividad” (Rodríguez Enríquez, 2011). Con esta evidencia se ofrece un argumento para mostrar que, si se quiere evitar una vulneración adicional de los derechos de las mujeres y, en última instancia, una reproducción de las desigualdades de género en torno a la distribución del trabajo remunerado y no remunerado, la elección de las mujeres como receptoras formales de la transferencia puede tener costos importantes que los programas deberían abordar (CEPAL, 2010 y 2013)<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Es a partir de este argumento que en los últimos años la expectativa del efecto de empoderamiento que específicamente generan las condicionalidades viene siendo cuestionada. Algunos autores señalan que la condicionalidad operaría como una forma de

En tercer lugar, las condicionalidades colocarían en una posición de mayor vulnerabilidad a los beneficiarios cuando son implementadas en contextos donde no existe una infraestructura de servicios sociales adecuada. Existe en la actualidad una preocupación respecto a que las condicionalidades empujan a los beneficiarios a los servicios, pero muchas veces estos son inexistentes o no han sido adecuados para recibir la demanda de usuarios. Minujín, Davidziuk y Delamonica (2007) sostienen que la acción de las transferencias y correspondientes condicionalidades resulta insuficiente para el logro de los objetivos planteados si esto no ocurre en simultáneo con una adecuada expansión y mejora de la calidad de la oferta de servicios de salud, de cuidado infantil o de educación. De lo contrario, el modelo implementado penaliza a las familias, especialmente a aquellas que viven en zonas con menor infraestructura y de peor calidad (Minujin, Davidziuk y Delamonica, 2007), dejándolas en situación de mayor vulnerabilidad.

En efecto, distintos estudios y evaluaciones han puesto en evidencia que los problemas de acceso a los servicios han sido muy frecuentes en la implementación de estos programas. Ciertamente que la debilidad en la oferta de servicios es un fenómeno estructural que precede por mucho la acción de los PTC. Sin embargo, en la medida en que el diseño de estos programas supone en muchos casos una oferta disponible, la implementación enfrenta serios obstáculos. Las dificultades tienen que ver con las barreras territoriales y las distancias geográficas que obstaculizan que las familias puedan llegar a los servicios a los que las condicionalidades están atadas (Barrientos y De Jong, 2006; Lund, 2011). Esto ha sido estudiado y mostrado en detalle en el proceso de implementación de Progresar/Oportunidades en México por Escobar y González de la Rocha, 2009; González de la Rocha, 2008) y Red de Oportunidades en Panamá (Rodríguez Mojica, 2010). En este sentido, algunos autores han mostrado la importancia de incluir en los programas componentes que fortalezcan la oferta de servicios y generen dispositivos para facilitar el acceso (Schubert y Slater, 2006; Lund y otros, 2008; Bastagli, 2012). Esto está directamente relacionado con la ausencia de estudios en profundidad sobre cuáles son las principales barreras al acceso a los servicios en los que se han anclado las condicionalidades. En definitiva, si los programas introducen condicionalidades sin prever los costos adicionales que pueden venir aparejados con su cumplimiento —por ejemplo, transporte o costos de oportunidad—, las posibilidades de excluir a algunos sectores parecen bastante elevadas (Schüring, 2010a).

En cuarto lugar, la evidencia muestra que los déficits en la gestión administrativa de los programas —y en particular, los cambios bruscos en ciertos procesos operativos— suelen tener impactos negativos en algunos grupos de beneficiarios. Concretamente, los requerimientos de documentación, los cambios en los criterios utilizados frente al no cumplimiento de las condicionalidades y los problemas en la comunicación de la gestión han sido identificados como factores que contribuyen a excluir a los sectores más vulnerables entre los beneficiarios (Álvarez, Devoto y Winters, 2008). Esto ha llevado incluso a sostener que los programas suelen generar “shocks administrativos” tanto o más peligrosos para la posibilidad de mantener a los más pobres protegidos que los shocks económicos externos (Álvarez, Devoto y Winters, 2008).

Adicionalmente, la evidencia indica que la gestión de las condicionalidades abre espacio para la desinformación y la discrecionalidad por parte de los operadores locales, lo que ha contribuido en varios países a enormes dificultades de apropiación del dispositivo por parte de los beneficiarios. Así, por ejemplo, en un estudio sobre el programa Juntos en Perú, Streuli (2010) encontró que existe una importante confusión entre los beneficiarios respecto a cuáles eran las condicionalidades que el

---

reforzar la posición de las madres respecto al cuidado de sus hijos e hijas cuando existan conflictos de intereses al interior de las familias que deriven en decisiones contrarias a lo que podría ser de mayor beneficio para los niños y niñas (Fiszbein y Schady, 2009). Así, el potencial de empoderamiento y autonomía de las condicionalidades —y no exclusivamente de la transferencia, que es el planteamiento más conocido (Molyneux, 2006)— estaría asociado a la posibilidad de mejora de la situación de las mujeres al interior de los hogares, no vía el ingreso (que sería el efecto de la transferencia) sino vía el reforzamiento y la institucionalización de las preferencias femeninas sobre la educación y salud de los hijos e hijas, que suelen estar alineadas con las conductas que estos programas buscan (vía las condicionalidades). Esto contribuiría a reforzar, a su vez, la capacidad de negociación de las mujeres dentro de los hogares (Martinelli y Parker, 2003). También se argumenta que las condicionalidades pueden ayudar a fortalecer la autoconfianza de las mujeres, así como su capacidad para vincularse con otros. Pero distintos investigadores han mostrado cómo las condicionalidades pueden reforzar los roles tradicionales de género y las tareas normalmente asignadas a las mujeres, porque recae sobre ellas la responsabilidad de dar cumplimiento a los requisitos impuestos por los programas (Molyneux, 2006; Serrano, 2007; Martínez Franzoni y Voreend, 2010; Rodríguez Enriquez, 2011; Provoste, 2012), tanto porque son las receptoras de las transferencias y responsables formales, como por el hecho que usualmente, por ser mujeres, cargan con esas tareas (Rodríguez Enriquez, 2011; Ezmenari, Chaudhury y Owens, 2002).

programa requería. En algunos casos, se identificaron como condicionalidades requerimientos que no lo eran y, en simultáneo, aspectos que efectivamente eran condiciones no llegaban a ser apropiados por los beneficiarios. A su vez, otros estudios identificaron prácticas incorrectas y discrecionales de operadores que vulneraban derechos básicos de los beneficiarios aprovechando esta situación (Huber y otros, 2009). También se encontraron fuertes sesgos de género en las denuncias y quejas sobre la gestión inadecuada de los programas (Gruenberg, 2011).

Además de estos elementos existe una crítica adicional: las condicionalidades también suelen ser criticadas por generar discriminación y estigma, porque su proceso de implementación —es decir, el monitoreo y verificación de cumplimiento— puede ser invasivo y estigmatizante para los sectores más vulnerables (Standing, 2007b; LoVuolo, 2012). Esto podría generar un efecto contraproducente, incentivando negativamente a los beneficiarios para cumplir con las obligaciones vinculadas a acceso a servicios sociales (Schüring, 2010a). Más específicamente, investigaciones muestran que las condicionalidades pueden generar malestar u otras reacciones negativas entre los beneficiarios. Así, por ejemplo, un estudio realizado en Malawi que compara efectos de condicionalidades con un diseño experimental, indica que el condicionamiento de conducta generó incomodidad entre las adolescentes y solo la transferencia no condicionada tuvo efectos notorios en reducir las uniones y matrimonios tempranos (Baird y otros, 2010). Por otro lado, se ha indicado que las condicionalidades pueden impactar negativamente en el compromiso o re-compromiso de las familias que están por de por sí motivadas a realizar las actividades requeridas, en tanto pueden percibir el requisito como una forma de control o falta de confianza (Schüring, 2010a). Sin embargo, la evidencia específica sobre los efectos negativos de las condicionalidades es todavía muy débil y fragmentada.

#### **4. Otras desventajas de las condicionalidades: ineficiencia y otros riesgos**

La evidencia empírica sobre el funcionamiento de las condicionalidades en estos años también ha puesto de relieve que la eficiencia buscada por este instrumento está lejos de cumplirse en todos los países y/o programas. Como se adelantó, en muchos casos las condicionalidades operan como una forma de excluir beneficiarios que podrían ser elegibles para el logro del objetivo buscado. Adicionalmente, pueden requerir conductas de los beneficiarios que tienen demasiados o —por el contrario— muy pocos costos en relación con la transferencia (Schüring, 2010a)<sup>18</sup>.

A partir de esto surge el cuestionamiento sobre la relación entre los costos que genera la instrumentación de las condicionalidades frente a los logros en términos de la eficiencia buscada.

Por un lado, se señala que las condicionalidades agregan costos administrativos y de gestión a los programas —para la identificación de beneficiarios, el monitoreo del cumplimiento y la implementación de las sanciones— muy elevados, algo que no está presente en las transferencias no condicionadas (Standing, 2007b; Grosh y otros, 2008; Bastagli, 2009; LoVuolo, 2012). El entramado institucional y burocrático necesario para la implementación de estos programas es relativamente complejo, porque además implica la coordinación entre actores locales y centrales y un mecanismo administrativo aceitado para el monitoreo y la verificación del cumplimiento de las condiciones (Minujín, Davidziuk y Delamonica, 2007; Grosh y otros, 2008).

Por otro lado, surge como crítica a las condicionalidades el espacio —mucho mayor que en los programas no condicionados— disponible para el surgimiento de prácticas corruptas y de manipulación política en las instituciones encargadas de verificar el cumplimiento de los requisitos (Standing, 2007). Los estudios recientes centrados en el análisis de este punto en particular no reflejan evidencia unívoca. Grimes y Wängnerud (2010), por ejemplo, muestran que el programa Oportunidades de México tuvo un efecto positivo sobre la reducción de la corrupción. En contraste, Heinrich (2007) encontró que en algunos casos los proveedores de servicios modifican ciertas reglas para favorecer a algunos beneficiarios frente a otros (Heinrich, 2007; Gruenberg, 2011).

Finalmente, se discute si las condicionalidades promueven en realidad conductas que las familias ya realizan, porque en muchos países son obligatorias (de Janvry y Sadoulet, 2006a). En esta

<sup>18</sup> También pueden ser muy ineficientes si existen otros mecanismos más baratos y más fáciles de implementar que podrían garantizar el logro del resultado buscado; en este caso, por ejemplo, mayor asistencia educativa y concurrencia a controles médicos regulares (Schüring, 2010a).

situación, las transferencias son pagadas a muchos beneficiarios que ya estaban enviando a sus hijos e hijas a la escuela en forma regular, lo que ocurre en varios países de América Latina en relación con la educación primaria. Desde esta perspectiva se discute si es una meta adecuada incentivar, por ejemplo, asistencia educativa en países donde ya se ha alcanzado la universalidad en este indicador. Pero este argumento no debe ser entendido como si estuviera en contra de la inclusión de condicionalidades en sí mismas, sino como un elemento a considerar al revisar el diseño general de la política.

### **C. Transferencias y derechos de la infancia y la adolescencia: ¿qué dice la evidencia sobre condicionar y no condicionar?**

Desde el punto de vista empírico, la evidencia discutida antes indica que la condicionalidad puede ser un instrumento útil cuando el nivel de cumplimiento de algunas conductas básicas que los programas suelen promover es relativamente bajo y esto se debe a las motivaciones de las familias y a una falta de incentivos para llevarlas a cabo. Parte de la evidencia presentada antes indica que las condicionalidades pueden operar positivamente sobre la conducta de los beneficiarios cuando las condiciones se cumplen.

En contraste, las condicionalidades no parecerían ser un dispositivo adecuado cuando existen déficits importantes en la oferta de servicios sociales básicos o cuando, por el contrario, el nivel de cumplimiento de las conductas buscadas es muy alto entre la población beneficiaria (por ejemplo, cuando el nivel de asistencia educativa o de visitas médicas de rutina es prácticamente universal). Sin embargo, parece claro que si las conductas se cumplen tampoco estarían perjudicando a los beneficiarios y el control podría implicar, por ejemplo, fortalecimiento de los sistemas de registro en los principales servicios básicos.

Los estudios relevados anteriormente muestran que, cuando las razones por las que la población beneficiaria no cumple con las condicionalidades son externas a ella –como ha sido el caso en distintos países–, las condicionalidades no solo no parecen ser un dispositivo eficiente, sino que pueden contribuir a la exclusión de ciertos sectores y, en definitiva, producen efectos que van en contra del adecuado disfrute de los derechos de ciertos grupos sociales.

Por tanto, la definición sobre la pertinencia o no de condicionar una transferencia se asocia a las condiciones reales en las que tiene lugar la implementación de la política y de la condicionalidad. En la medida en que el argumento empírico central a favor de las condicionalidades es el efecto que estas tienen en la promoción de conductas que contribuyen a un incremento de capital humano, el debate sobre si condicionar o no hacerlo debería cuestionarse sobre la posibilidad real de que esto ocurra. Más específicamente, debería apoyarse en la posibilidad de dimensionar los efectos no deseados o no esperados y la comparación con la estimación de los costos esperados por el uso del dispositivo.

Con este panorama, tan importante como la implementación del instrumento es el diseño de la condicionalidad. Y los distintos valores que han asumido ambas variables en la región de acuerdo con la literatura ofrecen elementos más que contundentes para promover un debate más profundo e informado sobre: i) las razones que han llevado a los distintos programas a incluir condicionalidades y ii) la evidencia que existe respecto a las ganancias y los riesgos asociados a la condicionalidad, a partir de elementos como el peso que ocupa la sanción en la implementación del programa, el grado y la forma en que se monitorea el cumplimiento de las condicionalidades y los mecanismos que se prevén para la restitución de derechos, entre otros.

### **III. Condicionalidades y su funcionamiento en el Programa de Asignaciones Familiares del Uruguay**

---

A partir de este capítulo se realiza un estudio en profundidad del proceso de implementación de las condicionalidades en un caso concreto: el Programa de Asignaciones Familiares del Uruguay. La investigación está guiada por la hipótesis básica de que la forma en que se implementan y gestionan las condicionalidades no afecta a todos los beneficiarios de la política por igual y puede poner a ciertos sectores dentro de ellos en situación de mayor vulnerabilidad. El estudio, basado en información cualitativa, busca identificar algunos mecanismos que podrían estar operando en esa dirección, poniendo el foco en un programa y una coyuntura específica. En una segunda instancia, se propone discutir la relevancia teórica de los hallazgos encontrados.

Para ello, en una primera etapa, se revisa el lugar que el programa le asigna a la población infantil y adolescente como sujeto de derechos y la forma en que esta definición se articula y traduce en la implementación concreta de las condicionalidades. También se analiza el proceso de debate que tuvo lugar en torno a las condicionalidades. Sin embargo, el foco del análisis está puesto en entender la forma en que las condicionalidades han funcionado en este caso concreto y en dimensionar, observando un contexto y un grupo específico de beneficiarios, si las condicionalidades empujan a los beneficiarios hacia situaciones de mayor vulnerabilidad, obstaculizando el disfrute de ciertos derechos por parte de la infancia y adolescencia y sus familias. Se trata, pues, de hacer una primera aproximación empírica –y a la vez exploratoria- de las hipótesis sobre los efectos negativos de las condicionalidades, que profundiza en una idea: la forma en que se implementan las condicionalidades (incluida la forma en que se aplican las sanciones) puede vulnerar los derechos de los receptores de la política.

El estudio se basa en la revisión de información secundaria y la realización de entrevistas en profundidad. En relación con lo primero se revisó la normativa y documentación principal del programa y se realizó un relevamiento de prensa. En segundo lugar se realizaron entrevistas a 14 familias beneficiarias que fueron sancionadas con la suspensión de la transferencia en 2013 por no haber cumplido con la condicionalidad de asistencia educativa y que residían en áreas urbanas de

Montevideo y Canelones<sup>19</sup>. Las personas fueron seleccionadas a partir de una sub-muestra aleatoria realizada por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de todos los beneficiarios que habían sido sancionados en 2013 por no cumplir con las condicionalidades. La opción por considerar exclusivamente a familias que hayan incumplido la condicionalidad busca priorizar la identificación de factores asociados al no cumplimiento; en especial aquellos que no dependen de las familias pero que las empujan, de diversas formas, a incumplir y, por ende, a dejar de percibir el beneficio monetario.

Es importante señalar que esta opción se asienta sobre la búsqueda de información teóricamente representativa y relevante para el análisis del caso, aunque es claro que para poder extraer conclusiones contundentes sobre el grado en que las condicionalidades introducen nuevas fuentes de vulnerabilidad en los beneficiarios de asignaciones familiares se requiere de un diseño más completo, que entre otros elementos incorpore: i) a beneficiarios que sí cumplen con las condicionalidades e ii) información estadísticamente representativa tanto de quienes cumplen como de quienes no cumplen con las condicionalidades.

El análisis aborda, en un primer momento, los principales antecedentes del Programa de Asignaciones Familiares (el Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social, PANES) y el proceso de surgimiento del programa, poniendo énfasis en las condiciones de la implementación de las condicionalidades. En una segunda etapa, a partir de las entrevistas en profundidad, se analizan los motivos que están detrás del no cumplimiento de la condicionalidad y se exploran los mecanismos que podrían estar alejando “injustamente” a los beneficiarios del cobro del beneficio. Finalmente, el estudio pone el foco en el “shock administrativo” que tuvo lugar en 2013 y que implicó la suspensión de la transferencia a un número importante de beneficiarios. Con esto, se busca dimensionar si este movimiento contribuyó a empujar a un grupo de beneficiarios hacia una situación de mayor vulnerabilidad y de qué forma.

## **A. Condicionalidades y transferencias: el antecedente del Ingreso ciudadano y el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES)**

En el año 2005, el Uruguay instaló el PANES, una iniciativa que buscaba ser una respuesta del nuevo gobierno (asumido en marzo de ese año) frente a la situación de emergencia social en que se encontraba el país hacia fines del año anterior. En ese momento la pobreza monetaria en el Uruguay alcanzaba a 31,8%, la indigencia era de 3,9%, y ambas se concentraban en las generaciones más jóvenes (entre los niños y niñas menores de 6 años, la pobreza alcanzaba a 38,5%) (Amarante y Vigorito, 2007). Los datos mostraban el proceso consolidado de infantilización de la pobreza y de acumulación de riesgos en edades tempranas, lo que alimentaba la ya conocida reproducción intergeneracional de la pobreza en el país (PNUD, 1999; Kaztman y Filgueira, 2001; Filgueira, 2001; Filgueira y otros, 2005).

El PANES surge en el marco de la creación de un Ministerio de Desarrollo Social<sup>20</sup> como un primer paso hacia la construcción de una nueva institucionalidad en materia de política social. También aparece con una definición clara de iniciativa diseñada para responder a la coyuntura y, por lo tanto, de carácter temporal.

En su formulación inicial, el PANES buscaba tres objetivos básicos: i) garantizar la cobertura de las necesidades básicas de los sectores sociales más vulnerables y frenar el riesgo de empobrecimiento agudo; ii) generar las condiciones y estructura de oportunidades para el más pleno ejercicio de los derechos sociales, y iii) construir de manera colectiva y participativa las rutas de salida de la indigencia y la pobreza, en el marco de un proceso efectivo de integración social (Gobierno Electo, 2005).

La normativa aprobada (Ley 17.869 de creación del Plan de Atención de la Emergencia Social y Programa de Ingreso Ciudadano) creaba el Ingreso Ciudadano junto con otro conjunto de

<sup>19</sup> Con la finalidad de preservar el anonimato, las citas de los fragmentos de entrevistas realizadas serán vinculadas a nombres que no se corresponden con las personas que han colaborado en este estudio.

<sup>20</sup> Mediante la Ley 17.866.

programas<sup>21</sup>, con el objetivo de atender a las familias con ingresos insuficientes para cubrir la canasta básica de alimentos; es decir, familias en situación de indigencia y con carencias críticas en sus condiciones de vida<sup>22</sup>.

De esta forma, la transferencia de ingresos quedaba inscrita en un “paquete” más grande de prestaciones y programas. Este diseño garantizaba que los beneficiarios de la transferencia fueran captados, a su vez, por distintos programas diseñados para atender situaciones específicas de vulnerabilidad extrema o para promover la salida de la indigencia vía el empleo u otras acciones.

La ley establecía el Ingreso Ciudadano como “una prestación en dinero por hogar” (...)<sup>23</sup>, “no retributiva, personal, intransferible e inembargable”<sup>24</sup> y planteaba los canales institucionales en los que se implementaría la prestación (básicamente, a través del Banco de Previsión Social, BPS).

La ley también planteaba que la participación en el PANES requería del cumplimiento de contrapartidas “(...) tales como la inscripción y asistencia regular de los menores al sistema educativo formal, los controles médicos periódicos de niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas, la participación en actividades comunitarias y, en general y en cada caso, las acciones específicas exigidas para cada programa de acuerdo a las evaluaciones que los distintos organismos involucrados realicen” (Artículo 8).

El incumplimiento de las contrapartidas aparecía explícitamente como una causal de suspensión o pérdida de la transferencia –entre otras causales- (Artículo 10), señalándose que el reinicio del pago tendría lugar cuando las circunstancias que motivaron la suspensión –en este caso, el no cumplimiento de las contrapartidas- hubiera cesado. También se establecía la responsabilidad del MIDES de notificar “(...) de manera fehaciente y contemporánea a la fecha de pago siguiente a la resolución a dictar que determine la denegación, la pérdida o la suspensión del Ingreso Ciudadano”<sup>25</sup>.

El PANES significó un “quiebre importante en el modelo contributivo y estratificado que estructuraba a la protección social” (Amarante y Vigorito, 2012, pág. 2), un cambio de rumbo muy significativo en la tradición de protección social contributiva del país. De alguna forma, la política iba al encuentro de la estructura de riesgos, haciéndose cargo de la población que venía quedando fuera de ese modelo (Filgueira y Hernández, 2012).

## B. Las Asignaciones Familiares (Plan de Equidad)

A mediados de 2007 el gobierno despejó las dudas sobre la continuidad del PANES y diseñó la estrategia que suplantaría el paquete de políticas impulsadas para dar respuesta a la situación de emergencia. Este paquete de políticas, denominado Plan de Equidad, comenzó a regir a inicios de 2008 incluyendo una nueva política de transferencias que se sobreponía con una vieja política no contributiva: las Asignaciones Familiares.

El Plan de Equidad surge como una estrategia estructural para modificar la matriz de protección social del país. Buscaba fortalecer las redes universales de protección, redistribuir recursos y corregir el desbalance generacional en la inversión social, mejorando la equidad económica y de género, a través de la consolidación de políticas estructurales vinculadas con una red de asistencia social sostenible en el tiempo. La propuesta establecía algunos componentes estructurales de la matriz de protección social (básicamente, la reforma tributaria y las políticas de salud, empleo, educación, vivienda y el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos).

<sup>21</sup> Entre los programas se encuentran: Plan Alimentario Nacional (PAN), Programa Emergencia Sanitaria, Programa Educación en Contextos Críticos, Programa Empleo Transitorio, Programa Asentamientos Precarios y Pensiones y Programa Alojamiento a las Personas en Situación de Calle.

<sup>22</sup> Por esto se entiende aquellos “(...) hogares cuyos ingresos por todo concepto, exceptuándose las asignaciones familiares, prestaciones por invalidez y vejez, al mes de marzo de 2005, no superen los \$ 1.300 (mil trescientos pesos uruguayos) en promedio por persona y presenten carencias críticas en sus condiciones de vida” (Artículo 6, Ley 17.869).

<sup>23</sup> La prestación sería “equivalente al valor fijado por la Base de Prestaciones y Contribuciones creada por el artículo 2 de la Ley 17.856, de 20 de diciembre de 2004, vigente al 1° de marzo de 2005, que se actualizará cuatrimestralmente de acuerdo a la evolución del Índice de Precios al Consumo” (Ley 17.869).

<sup>24</sup> Para más detalles, véase Ley 17.869, artículo 5.

<sup>25</sup> En el texto de la ley se explicita que “el interesado dispondrá de un plazo de diez días hábiles para formular sus descargos. El Ministerio de Desarrollo Social dispondrá de treinta días para dictar resolución; vencido dicho plazo sin pronunciamiento del Ministerio de Desarrollo Social el reclamante conservará el beneficio” (Artículo 6, Ley 17.869).

Adicionalmente, establecía los componentes de la Red de Asistencia Social que se estaba consolidando, entre los cuales se incluía la reforma a las Asignaciones Familiares (AFAM-PE).

Básicamente, la reforma tomaba la política de asignaciones familiares creada en 1943 para trabajadores formales privados y luego para trabajadores públicos, que en 1995 comenzó a realizar verificación de medios y que desde 1970 establecía el requisito de la escolarización. Esta política había ya experimentado una ampliación importante en 2004, cuando se extendió el beneficio a hogares en situación de pobreza (con ingreso inferior a tres salarios mínimos) (Ley 17.758). El cambio que se introdujo a través del Plan de Equidad en las asignaciones familiares consistió en: i) un aumento de los montos de la transferencia, que incluía escalas de equivalencia y que implicaba además un incremento de esta cuando el beneficiario pasaba de la enseñanza primaria a la secundaria y ii) la definición de las mujeres como receptoras de la prestación (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2007). Más importante aún, el cambio implicó un incremento significativo en la cobertura de las transferencias (entre 2006 y 2012 la cantidad de individuos beneficiarios de transferencias monetarias pasó de 337,240 (PANES) a 402.898 (AFAM-PE)<sup>26</sup>.

La ley también establece que para mantener la prestación es necesaria “la inscripción y concurrencia asidua del beneficiario a institutos de enseñanza estatales o privados autorizados por el órgano competente, excepto en los casos de beneficiarios discapacitados en que se acredite que aquello no es posible, y la periodicidad de controles de asistencia médica brindada a través del sistema público o privado” (Artículo 6).

Los argumentos manejados al momento del diseño y promulgación del Plan de Equidad y la Ley de Asignaciones Familiares apuntaban a la apuesta por la movilidad social ascendente, la consolidación de una red única de servicios de asistencia social y la aplicación del criterio de focalización como subsidiario a la universalidad (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2007). Las evaluaciones ex ante que se realizaron a través de simulaciones preveían un impacto significativo de la política en la reducción de la indigencia y también en la intensidad y severidad de la pobreza, este último moderado. También se señalaba que “la eliminación de las condicionalidades de asistencia no supone un cambio significativo en la progresividad del régimen en términos de indigencia, pobreza y desigualdad” (Amarante y otros, 2009, pág. 27).

### C. PANES y AFAM: implementación y resultados

En los primeros meses del año 2005 el PANES-Ingreso Ciudadano había alcanzado a cerca de 19000 hogares y para fines de 2007 estaba cubriendo a aproximadamente 72000 hogares. Diversos estudios sobre el perfil de los beneficiarios del PANES-Ingreso Ciudadano mostraban una importante concentración (71%) de residentes en el interior del país y mujeres (58% entre los mayores de 18 años) (Banco Mundial y MIDES, 2008).

Las evaluaciones del PANES mostraron una focalización razonable (Amarante y otros, 2008; Banco Mundial y MIDES, 2008; MIDES-DINEM, 2008). Sin embargo, el balance de los años de implementación del PANES-Ingreso Ciudadano puso de relieve que la cobertura del programa fue insuficiente con relación al conjunto de la población indigente; en efecto, una porción considerable de población indigente (14%) no pudo ser captada (Banco Mundial y MIDES, 2008). A su vez, los distintos estudios que evaluaron los resultados del PANES indicaron la ausencia de efectos en algunas variables (las condiciones habitacionales de los hogares, el trabajo infantil y la inserción laboral) (Amarante y otros, 2008; Borraz y González, 2007; MIDES-DINEM, 2008). En cambio, sí identificaron efectos en la asistencia educativa (especialmente en primaria) (MIDES-DINEM, 2008)<sup>27</sup> y el incremento de controles sanitarios (Amarante y otros, 2008), así como en el conocimiento de ciertos derechos por parte de los beneficiarios (MIDES-DINEM, 2008). Además, se mostraron efectos significativos en la reducción de la pobreza y la indigencia (Banco Mundial, 2007), aunque relativamente menores debido a los montos acotados de las transferencias.

<sup>26</sup> Datos del Observatorio Social, Ministerio de Desarrollo Social.

<sup>27</sup> Es importante señalar que otros estudios no han encontrado efectos directos del PANES sobre la asistencia educativa, en particular Borraz y González (2007).

Transcurridos los primeros años de implementación de AFAM-PE, las evaluaciones indican efectos comprobables en la asistencia educativa de adolescentes entre 13 y 17 años (Bérgolo y otros, 2013). En contraste, no se observan efectos en la tenencia de carné de salud, lo que en principio se explicaría por el hecho que los controles de salud en los primeros años de vida están relativamente extendidos en el país (Bérgolo y otros, 2013).

En otro plano, existen muy pocos estudios que analicen el grado de conocimiento y apropiación por parte de los beneficiarios de las reglas de juego establecidas por los programas de transferencias en el Uruguay; en particular, las obligaciones asociadas al cumplimiento de las condicionalidades.

La limitada evidencia generada en torno a este asunto en el momento de implementación del PANES mostraba luces y sombras respecto al grado en que los beneficiarios conocían las características del programa —en particular del componente de transferencias— y las condiciones que debían cumplir para poder percibir la transferencia (Courtoisie, 2010). En particular, se encontró cierta confusión entre las condiciones o requisitos necesarios para ingresar al programa (nivel de ingreso, índice de carencias críticas y composición del hogar) y aquellas que formaban parte de las exigencias del programa para la permanencia de los beneficiarios y la continuidad del cobro de la transferencia una vez elegidos (Courtoisie, 2010; Amarante, Ferrando y Vigorito, 2013).

Pese a la importante difusión del programa, que tuvo lugar en los primeros meses de implementación del PANES a través de los medios de comunicación y con las visitas masivas a los hogares, los estudios indican que buena parte de estos esfuerzos estuvieron centrados más que nada en captar beneficiarios y no fueron percibidos por los hogares como mecanismos de difusión sistemática y clara del contenido del programa (Courtoisie, 2010).

Este diagnóstico cualitativo sobre el conocimiento de las condicionalidades en la implementación del PANES tiende a confirmarse con los estudios posteriores que han evaluado el conocimiento de las condicionalidades en el Programa de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE).

Evaluaciones del PANES mostraron que la mayoría de los beneficiarios no tenía conocimiento claro sobre las condicionalidades asociadas con la asignación. Según los datos relevados, un 58% de los beneficiarios declaraban saber que existía alguna contrapartida, mientras que solo el 20% conocía la obligatoriedad de que los niños y niñas asistan a un centro educativo. Esta falta de conocimiento también se potencia por el hecho que el monitoreo del cumplimiento de las condicionalidades fue casi inexistente (Amarante, Ferrando y Vigorito, 2013). Por otro lado, la evaluación de AFAM-PE indica que el grado de conocimiento de las condicionalidades es todavía limitado (Bérgolo y otros, 2013).

El cuadro 2 indica que entre los hogares elegibles (es decir, que postularon y pasaron por el programa), 42,2% sabe que la asistencia escolar es una condición para recibir la transferencia; 18,3% está al tanto del requisito de asistencia a la enseñanza media; 15,6% sabe que es necesario cumplir con los controles de salud regulares, y apenas 3% está enterado que los controles obstétricos están entre las obligaciones que se deben cumplir para mantener el beneficio. Por otro lado, 21,6% de los hogares beneficiarios cree que el programa no establece condicionalidades para el cobro de la transferencia. En el conjunto, 54,3% de la muestra de hogares participantes conoce al menos una de las condicionalidades (Bérgolo y otros, 2013).

**CUADRO 2**  
**CONOCIMIENTO DE LAS CONDICIONALIDADES DEL PROGRAMA AFAM-PE<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

Condicionalidades	Tipo de hogar		Total
	Hogar no elegible	Hogar elegible	
Ir a la escuela	38,8	42,2	41,1
Ir al liceo	14,9	18,3	17,2
Controles de salud	12,3	15,6	14,6
Controles obstétricos	2,8	3,0	2,9
Otro	9,9	10,3	10,2
Ninguna	20,3	21,6	21,2
No sabe	27,7	15,4	19,4
Conoce al menos una condición	44,4	54,3	51,1

Fuente: M. Bérngolo y otros, "Principales resultados de la evaluación de impacto del programa Asignaciones Familiares-Plan de Equidad, 2013.

<sup>a</sup> Las opciones no son excluyentes.

## D. Las condicionalidades en los programas de transferencias en el Uruguay

Como se adelantó, las condicionalidades estuvieron presentes desde el comienzo de la implementación de las transferencias a los sectores de menores ingresos en el Uruguay.

Cuando el Ingreso Ciudadano fue diseñado y presentado formalmente, la mayor parte del debate público estuvo centrado en el hecho que el Estado transfiriera dinero a los sectores más pobres sin obligarlos a trabajar. Las condicionalidades —con contraprestaciones o contrapartidas, como se las denominó en el caso del Uruguay— sobrevolaron las discusiones públicas al momento de la formulación (Diario El País, 2007 y 2011). El debate, sin embargo, se ubicó en el plano normativo y no incorporaba evidencia empírica de peso.

### 1. Monitoreo y control

Con la implementación del PANES el tema fue cobrando cada vez más relevancia. En relativamente poco tiempo, el MIDES logró incorporar a un gran número de hogares como beneficiarios. Sin embargo, desde el inicio la implementación tuvo una pieza débil: el control de las condicionalidades o contraprestaciones (Amarante y otros, 2008). Además, la mayor parte de los estudios y testimonios del período indicó que no hubo un control sistemático (Courtoisie, 2010; Svalestuen, 2007). Esto llevó a que la política de transferencias impulsada por el Uruguay, en tanto no realizaba un monitoreo exhaustivo del cumplimiento de las condicionalidades, fuera catalogada como relativamente benévola frente a otros programas que estaban siendo implementados en otros países (Banco Mundial y MIDES, 2008).

Los principales obstáculos a la implementación de los controles en el cumplimiento de las condicionalidades parecen haber estado vinculados a aspectos institucionales (Svalestuen, 2007). Ello se refiere, básicamente, a la ausencia de un sistema informatizado sobre asistencia educativa y de controles médicos periódicos que a su vez pudiera ser utilizado por los operadores y gestores de las distintas oficinas del MIDES y del organismo encargado de pagar las transferencias, en este caso, el BPS.

En el caso del registro de la asistencia en la educación primaria, el obstáculo fundamental radicó en que ni en el sistema primario ni en el secundario existía un registro continuo y en tiempo real de la asistencia de los niños, niñas y adolescentes a los centros educativos. En realidad, en ambos casos existía la matrícula digitalizada, pero no era posible, a los efectos de la implementación del Ingreso Ciudadano, consultar un registro relativamente actualizado del nivel de asistencia educativa. La aspiración inicial del MIDES era chequear el cumplimiento de las condicionalidades a través de una base de datos de hogares beneficiarios que pudiera cruzarse —por el número de cédula— con los registros de los centros educativos y de salud (Courtoisie, 2010). Sin embargo, el escaso avance de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y el Ministerio de Salud

Pública (MSP), los dos organismos a cargo de la prestación pública de estos servicios, en la construcción de esa información y en su digitalización mostró rápidamente que esa meta era muy difícil de lograr. Básicamente, no estaba extendido el registro del número de cédula como identificador único, y todavía existía una proporción importante de la población infantil y adolescente que nunca había tramitado la cédula (Courtoisie, 2010). Este panorama se completaba con la debilidad del recién creado MIDES tanto en términos de recursos económicos como humanos.

También se detectó una insuficiencia clara en materia de recursos humanos para llevar a cabo la operativa del monitoreo de la asistencia educativa y el volcado de los datos a un soporte digital<sup>28</sup>, así como un alto grado de desconocimiento y falta de coordinación a nivel de las escuelas en relación con las directivas centrales (básicamente del Consejo de Educación Primaria, CEP) para el levantamiento, registro e ingreso de la información de asistencia (Courtoisie, 2010)<sup>29</sup>. En el caso de los controles sanitarios, la información no estaba registrada ni digitalizada (Svalestuen, 2007)<sup>30</sup>.

En el caso de la educación secundaria, al inicio de la implementación del PANES el mecanismo que se utilizó establecía que desde el MIDES se enviaba al Consejo de Educación Secundaria (CES) un padrón de beneficiarios del PANES que estaban entre los 12 y 17 años de edad, información que se cruzaba con el registro central de matriculados en la educación secundaria. A partir de esto se generaban listados que se enviaban a los distintos centros y se solicitaba el registro de la información de asistencia para cada caso (Courtoisie, 2010). El sistema logró implementarse, aunque la recepción de listados en los liceos fue irregular.

Finalmente, en el caso de la educación media técnica (Consejo de Educación Técnico-Profesional, CETP), el control se realizó con base en un sistema informatizado que está extendido en todas las escuelas técnicas del país. Esto permitió un control regular de asistencia, aproximadamente cada tres meses, en coordinación con el MIDES (Courtoisie, 2010).

Buena parte de estas dificultades fueron reconocidas públicamente por las autoridades del MIDES en distintos momentos de la implementación del PANES (Semanao Búsqueda, 2007).

A diferencia del PANES, el diseño del Plan de Equidad y de las Asignaciones Familiares era algo más explícito en relación con el control de contrapartidas y los mecanismos de control del cumplimiento. El documento del Plan de Equidad proponía el "(...) mantenimiento de las contrapartidas" y señalaba que para hacerlas efectivas se conformaría "(...) un sistema único de registros de Asignaciones Familiares además de consolidar proyectos en curso destinados a la creación de un sistema integral de información en el Estado (SIAS)" (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2007)<sup>31</sup>.

Para ese momento, ya varios proyectos que venían impulsándose para la construcción de sistemas de información integrados y consolidación de información digital mostraban un avance considerable. En particular, ya estaba poniéndose en marcha la implementación del Sistema de Información Integrada del Área Social (SIAS). Posteriormente, se creó el Proyecto de Gestión Unificada de Registros e Información (GURI), que ya contaba con la posibilidad de apoyarse en la plataforma provista por el Plan CEIBAL.

<sup>28</sup> El control de la asistencia a centros de educación primaria se apoyó en el Sistema de Secretarías Escolares. El estudio de este proceso ha mostrado que la cobertura de este sistema fue limitada, pues reportaba información para algo más de la mitad (55%) de los niños y niñas matriculados (INE, 2006). La explicación fundamental para esta limitación parece haber estado en la dotación de recursos humanos (maestros secretarios) para llevar a cabo el ingreso de los datos (Courtoisie, 2010).

<sup>29</sup> También existía falta de claridad respecto al rol de la escuela en el chequeo de la información, la responsabilidad institucional de la comprobación de los motivos de no asistencia y los canales de comunicación con el MIDES en relación con este último punto (Courtoisie, 2010).

<sup>30</sup> Cuando comenzó a implementarse el PANES, el MIDES enviaba a los hogares carnés de salud para los beneficiarios que debían realizarse los controles médicos periódicos (menores de edad y embarazadas). El registro de los controles se plasmaba en el propio carné y era responsabilidad del médico. Pero como no se implementó un sistema de control de la información registrada en los carnés, la contraprestación de salud no llegó a implementarse (Courtoisie, 2010). Es importante mencionar, de todas formas, que la evidencia exploratoria sobre la apropiación de los hogares beneficiarios del carné recibido fue relativamente baja, dado que muchos preferían seguir utilizando el carné de asistencia pública que ya tenían (Courtoisie, 2010). En síntesis, como señala este autor, "[por] no contar con el ingreso de la información sobre los controles médicos de los usuarios a una base de datos, por no tener la infraestructura, ni los elementos tecnológicos o las capacidades tecnológicas para llevar a cabo el control, o bien, no contar con otro mecanismo de control, no se logró conocer en qué medida fue utilizado este servicio para la realización de los controles médicos exigidos. En definitiva, no se pudo conocer a los hogares que ingresaron al sistema de salud pero no hicieron uso de este, a aquellos que ingresaron e hicieron uso, a los que ya estaban y no lo utilizaban, a los que estaban y no lo utilizaban, a aquellos hogares en que no llegó el carné ni a los que sí les llegó" (Courtoisie, 2010, pág. 84).

Ese momento estuvo marcado también por un nuevo empuje en el debate público en torno al control de las condicionalidades. En los medios de comunicación, la escasa capacidad de controlar las contrapartidas fue el “flanco más débil” del MIDES, porque “el gobierno no pudo controlar que cada beneficiario del Ingreso Ciudadano cumpliera con los controles médicos de su familia, ni con la asistencia a la educación pública de sus niños. Así lo establecía la propia ley de creación del Plan de Emergencia” (Diario El País, 2007). Esta dificultad se constituyó en una crítica importante a la gestión del MIDES y del gobierno, en tanto “las contrapartidas eran las garantías que el gobierno propuso para los críticos del PANES que lo acusaban de mero asistencialismo. La muestra de que el plan no era una limosna y que efectivamente los beneficiarios debían dar algo a cambio. Las autoridades anunciaron, en marzo de 2005, cuando se lanzó el plan, que todos los beneficiarios del Ingreso Ciudadano deberían presentar los certificados correspondientes de asistencia a la escuela y el control médico el día de cobro. Si dejaban de ir a clase o al médico, automáticamente el Ingreso se suspendía. Pero la práctica pudo más que la teoría y el MIDES se vio superado. En los hechos, y a pesar de repartir en algunos hogares un carné de control sanitario, nunca pudo ir más allá en el seguimiento. A los beneficiarios no se les exigieron los controles pero siguieron recibiendo las prestaciones. Unos 64 millones de dólares entregados en 2006 sobre los que no se sabe si existe un cumplimiento de parte de sus destinatarios” (Diario El País, 2007).

Frente a las críticas, las autoridades del MIDES planteaban que “el control no fue creado con el afán de penalizar, sino para garantizar el cumplimiento del derecho a la educación y a la salud” (Diario El País, 2007) y al mismo tiempo reconocían públicamente las dificultades en la gestión. También se explicaban públicamente los avances en la consolidación de los sistemas de información que permitirían el cruce de información de varios organismos: los casos del Sistema de Información integrada del área social (SIAS) y del proyecto de Gestión Unificada de Registros e Información (GURI) (Diario El País, 2012).

## 2. Suspensión de la transferencia

Tanto la normativa que reguló el PANES como la que regula al Programa AFAM-PE plantean la posibilidad de suspensión si no se cumple con lo establecido como contraprestación. Sin embargo, en ninguno de los dos casos se establecen los mecanismos por los cuales se resuelve la suspensión, la forma en que la suspensión sería comunicada a los beneficiarios ni alternativas de derivación a servicios o personal de apoyo para los hogares que se encuentran en esa situación.

En la implementación del PANES las suspensiones fueron muy reducidas y estuvieron vinculadas básicamente a modificaciones en la situación de ingreso de los hogares (Semanao Búsqueda, 2007), aunque también parece haber habido suspensiones por no asistencia educativa (Courtoisie, 2010). En declaraciones de prensa se planteó que existía un mecanismo concreto de envío de un asistente social al hogar para conocer las causas de inasistencia y búsqueda de alternativas para la reinserción educativa (Semanao Búsqueda, 2007), pero esto no parece haber formado parte de una estrategia institucional extendida y formalizada (Courtoisie, 2010). En definitiva, el procedimiento de suspensiones durante la implementación del PANES no parece haber sido reglamentado ni haberse realizado en forma sistemática. En cualquier caso, no estuvo acompañado de estrategias protocolizadas para detectar las razones del no cumplimiento de la condicionalidad (Courtoisie, 2010).

El reemplazo del Ingreso Ciudadano por las Asignaciones Familiares (Plan de Equidad) a inicios de 2008 no cambió significativamente este panorama hasta abril del año 2013<sup>32</sup>, cuando el

<sup>32</sup> En ese período, sin embargo, el debate volvió a surgir varias veces. En el año 2011, la falta de controles en las condicionalidades fue marcada por varios medios de prensa (Diario El País, 2011). En ese momento, las autoridades de MIDES, BPS y ANEP reconocieron las dificultades que estaban encontrando para interactuar y cruzar la información que les permitiría monitorear el incumplimiento de las contrapartidas. Por otro lado, en noviembre de 2012, el presidente defendió el gasto en políticas sociales pero reconoció la necesidad de “exigir más contrapartidas”. Concretamente, planteó que “en lugar de criticarnos por eso, hay que criticarnos para lograr que la ayuda social llegue mejor y genere contrapartidas. Esa es la parte que hay que enfrentar pero no bajar el concepto de ayuda social porque no somos una sociedad de perros rabiosos peleando por el hueso. Somos humanidad y nos tenemos que preocupar por los más débiles. La sociedad es una. Estas son cuestiones de principios” (Montevideo Portal, 2012). El presidente reforzó el argumento señalando que: “dados los cambios evidentes que ha habido en la economía, con un conjunto de respuestas positivas, hay que mantener el gasto pero hay que apretar en las contrapartidas. ¿Por qué? Por el respeto que merecen los recursos públicos” (Montevideo Portal, 2012). Finalmente, reconoció, las dificultades burocráticas asociadas al control de condicionalidades: “No puedo conciliar que Primaria no nos mande la lista de la gente que va a la escuela y recibe asignaciones sociales especiales por su condición social. No puede ser que no

gobierno, ya con capacidad de controlar en forma regular la asistencia educativa (por la consolidación de los sistemas de información), resuelve suspender la transferencia a los beneficiarios que no estuvieran cumpliendo con esta condicionalidad.

Concretamente, a mediados de 2013 el gobierno comunicó vía el BPS a las personas que tenían a su cargo a niños, niñas y adolescentes beneficiarios de Asignaciones Familiares cuyos documentos se publicaban, que se procedía a la suspensión del pago del beneficio a partir del cobro “en virtud del resultado de los cruzamientos de datos efectuados entre el BPS y los Organismos de la Enseñanza”. También se establecía que para restablecer el pago se debía acreditar que los niños, niñas y adolescentes estuvieran cursando estudios en centros de enseñanza públicos o privados, instando a los responsables a presentar el certificado de escolaridad correspondiente<sup>33</sup>. Se suspendieron 31.753 asignaciones familiares. Posteriormente, se analizaron los casos de las inasistencias injustificadas y se suspendieron, en octubre, 10.510 asignaciones familiares: 6.132 de primaria, 3.264 de secundaria y 1.114 de la educación técnica profesional<sup>34</sup>. Esto representa aproximadamente al 7% de total de asignaciones que se estaban otorgando en ese momento.

---

resolvamos ese tema burocrático" (Montevideo Portal, 2012). Días más tarde, desde la oposición se criticó duramente el hecho que "si el niño no asiste a clases recibe el plan igual" (Montevideo Portal, 2012).

<sup>33</sup> Para mayor información, véase [en línea], [http://www.bps.gub.uy/6652/comunicado\\_de\\_asignaciones\\_familiares.html](http://www.bps.gub.uy/6652/comunicado_de_asignaciones_familiares.html).

<sup>34</sup> Con este movimiento, las condicionalidades volvieron a la agenda mediática. Sin embargo, en este caso los actores de la oposición criticaron la medida como tardía pero reconocieron que era correcta (entre otros, Pablo Mieres en El Diario, 2013, y Daniel Corbo en Radio El Espectador, 2013). Y aunque desde buena parte de los sectores de la coalición de gobierno también se apoyó la medida, algunas voces señalaron que “las contraprestaciones suelen ser la forma de sacarse una culpita de arriba por dar plata” (...)“Obviamente, si están bien entendidas y trabajadas generan en sí mismo impactos positivos, como en la salud, que pueden ser más directos. Pero si solo sirven para medir cuánto nos ‘obedecen’ por nuestra ‘gratitud’ no tienen nada de positivo” (declaraciones de Pablo Álvarez en Montevideo Portal, 2013).



## IV. Asignaciones Familiares, condicionalidades y derechos

---

### A. La transferencia como derecho de niños y niñas: normativa frente a percepciones

Las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad establecieron un cambio muy importante respecto al PANES, vinculado con la definición de quienes serían sus beneficiarios. La nueva Ley 18.227 amplió las asignaciones familiares “(...) en beneficio de niños, niñas y adolescentes (artículo 1° de la Ley 17.823, de 7 de septiembre de 2004) que residan en el territorio nacional y que, reuniendo los demás requisitos previstos en la presente ley, integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica o estén en atención de tiempo completo en establecimientos del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay o en instituciones que mantengan convenios con dicho Instituto” (Artículo 1). De esta forma, se definió también que los adultos que cobraran la transferencia serían “atributarios o administradores del beneficio instituido” y se establece que serán “las personas con capacidad legal o las instituciones, a cuyo cargo estén los beneficiarios” (Artículo 3). Finalmente, se plantea que “en caso de que dos personas de distinto sexo reúnan tales condiciones, tendrá preferencia la mujer” (Artículo 3).

Este es un cambio clave, al menos en el planteamiento formal de la transferencia, porque define a los niños, niñas y adolescentes (y no a los hogares con presencia de estos grupos) como los beneficiarios de la prestación, y así ha sido comunicado públicamente<sup>35</sup>.

Este aspecto de la ley parece estar interiorizado en las familias entrevistadas, que tienden a ver al niño, niña o adolescente como el único beneficiario de la política.

La percepción sobre que la AFAM es un derecho de los niños, niñas y adolescentes del hogar se ve reflejada también en el uso que los adultos declaran que hacen o hacían de esta prestación. El testimonio de una de las entrevistadas da cuenta de esta situación. Una de ellas plantea lo siguiente: “*Yo le compro ropa a ella, las cosas que ella precisa, le doy plata para que ella tenga (...) porque yo la asignación la uso solamente para ella, no la uso para otra cosa, la asignación es plata de ella y la uso para las cosas de ella nomás*” (Lucía). Otros entrevistados también declaran usar el dinero “*para la escuela, más que nada para la escuela, para las cosas de la escuela (...) Útiles, ropa, alguna cosa...*” (Mirta). Es importante mencionar que, en otras familias, el dinero de la transferencia

---

<sup>35</sup> Para mayor información, véase [en línea], [http://www.bps.gub.uy/4765/plan\\_de\\_equidad.html](http://www.bps.gub.uy/4765/plan_de_equidad.html).

también se utiliza para la comida de todos los integrantes, pero incluso en estos casos se entiende que la prestación es un derecho del niño o la niña.

## B. La condicionalidad como elemento que facilita u obstaculiza el disfrute de derechos

La noción de la prestación como un derecho genera desconcierto en algunos entrevistados por entender que si es un derecho no debería ser quitado y, de hecho, asumen que el beneficio no puede ser suspendido por la no asistencia del niño, niña o adolescente a un centro educativo. Así, por ejemplo, dos entrevistadas declaran que: “[la AFAM] (...) *es un derecho (...) siempre, vayan o no vayan [a la escuela] se les pagó la asignación es una ayuda también para los chiquilines*” (Fabiana) y que “(...) *la asignación familiar de toda la vida siempre fue de los niños, así estudie o no estudie*” (María).

En contraste, en las entrevistas se identificaron tanto beneficiarios que cumplen con las condicionalidades, y las ven como algo que realizan independientemente de la prestación, como quienes no cumplen pero igualmente entienden que el cometido de la exigencia es algo positivo porque la salud y la educación son aspectos prioritarios para el desarrollo de niños, niñas y adolescentes:

“... *para mí no lo veo mal no, para mí está bien, (...), esta bárbaro*” (Javier, caso de beneficiario que incumple por deserción a nivel de secundaria).

“*Yo la mando a estudiar porque a mí me parece que el estudio es muy importante*” (María, caso en donde se desconoce la causal de quita de la AFAM).

En el primer caso, la valoración de la condicionalidad es positiva, aun cuando el incumplimiento de la regla ha implicado la suspensión del beneficio en la familia. En el segundo caso, la política no tendría un efecto en la conducta respecto a las condicionalidades, en tanto se daría una incorporación “natural” de las exigencias.

## C. ¿Por qué la gente no cumple?: desentrañando el vínculo entre condicionalidades y vulneración de derechos

El conocimiento de los factores que operan por detrás del incumplimiento de las condicionalidades es un aspecto clave para comprender cómo se configura la pérdida de la transferencia a través de la quita o suspensión de la prestación. La AFAM brinda una prestación monetaria a cambio de la asistencia asidua<sup>36</sup> a centros educativos y la realización de los controles de salud de los beneficiarios<sup>37</sup> y para eso despliega un mecanismo de control con la finalidad de chequear los cumplimientos y, en caso de detectar incumplimientos se procede —según el caso— a la quita o suspensión de la partida. Conocer por qué y/o en qué contexto se dio el incumplimiento y a qué dificultades responde es clave para dimensionar si existe una brecha entre el diseño de la política y su implementación. Las entrevistas en profundidad a los beneficiarios a quienes se les suspendió la transferencia por no cumplir con el requisito de la asistencia educativa reflejan el tamaño de esa brecha a través de cuatro aspectos: la falta de información y la confusión respecto a las reglas de juego; las situaciones de vulnerabilidad frente a las exigencias de las condicionalidades; las trabas en la oferta de servicios, y los déficits y errores en la gestión de la suspensión.

<sup>36</sup> La asistencia no es asidua cuando el niño tiene en promedio tres faltas injustificadas o más por mes en todos los meses transcurridos desde el comienzo de cursos o si en los últimos dos meses tiene tres o más inasistencias sin justificación en cada uno y concurre a uno de los niveles comprendidos entre 5° de Educación Inicial y 9° de Educación Común. La no inscripción también es causal de suspensión.

<sup>37</sup> Estos controles son los exigidos para todos los niños, niñas y adolescentes del país. En el Uruguay es obligatorio realizar diez controles del niño sano en el primer año de vida (dos en el primer mes de vida, uno por mes hasta los 6 meses de vida y un control bimensual en el segundo semestre de vida). En el segundo año se deben realizar seis controles y en el tercer año de vida se deben realizar cuatro. A esto se suma: i) a los dos meses de vida, la ecografía de cadera, obligatoria desde hace algunos años para detectar displasia y ii) vacunas (diez vacunas entre el momento de nacimiento y los 12 años, pero la mayoría concentradas en los primeros cinco años).

## 1. Falta de información y confusión respecto a las reglas del juego

El primer conjunto de explicaciones al no cumplimiento de las condicionalidades es la escasa comprensión de la política, la debilidad de las reglas del juego y también de su apropiación. El correlato de la evidencia de las evaluaciones cuantitativas presentada en capítulos anteriores (Bérgolo y otros, 2013) es el escaso conocimiento que tienen los beneficiarios de los requisitos, procedimientos y características de la política. Concretamente, entre los entrevistados a quienes se les suspendió el cobro se identificaron varios casos en los que pensaban que para mantener el cobro de la asignación era necesario: “*aportar a la caja, trabajar, pero de qué voy a trabajar porque si vendo ropa no puedo aportar a la caja. (...)*” (Lucrecia). Ello evidencia confusión con las asignaciones del régimen anterior, que requerían empleo formal dependiente, o creían que las condiciones para seguir cobrando eran las mismas que los requisitos para el ingreso al programa. Otros entrevistados en la misma situación no conocían las razones por las cuales la asignación podía ser suspendida. Como resultado de la falta de información y confusión respecto a las reglas, surgen malos entendidos sobre las razones por las cuales algunas familias cobran y otras no.

En algunos casos, el haber perdido la prestación se convierte en una incógnita que los beneficiarios no logran develar, los que, como se verá más adelante, incluso renuncian a la posibilidad de seguir cobrando el beneficio.

La falta de información y la escasa claridad respecto a las reglas del juego atentan directamente contra los objetivos de la política, porque la lógica de la condicionalidad implica que los beneficiarios conozcan las condiciones requeridas para mantener la transferencia. Si no conocen sus derechos, los deberes y los procedimientos necesarios para acceder a la AFAM a cabalidad, difícilmente se logrará el objetivo que desde la política se delinea respecto a ser un apoyo económico cuya condicionalidad se liga a la inversión en educación y salud.

Dos ejemplos permiten ilustrar este fenómeno. El primero es la falta de claridad y visiones diversas sobre cuántas faltas al mes son las que generan la suspensión del beneficio. En la pequeña muestra de entrevistados, las respuestas variaron entre 3 y 5 faltas. El segundo es el desconocimiento, en 13 de los 14 casos considerados, que la AFAM tiene como contrapartida la exigencia de realizar controles periódicos de salud a los niños, niñas y adolescentes.

En definitiva, si no existe información clara respecto a cuáles son las condicionalidades y lo que implica el no cumplirlas, la quita y/o suspensión del beneficio -con la intención que los beneficiarios modifiquen su conducta y cumplan con lo exigido- difícilmente tendrá el efecto esperado.

## 2. Situaciones de vulnerabilidad frente a las exigencias de las condicionalidades

El segundo grupo de razones que parece estar detrás del incumplimiento de las condicionalidades refiere a diversas situaciones de vulnerabilidad presentes en las familias beneficiarias. De las entrevistas realizadas fue posible identificar cuatro ejes: dificultades asociadas al cuidado infantil, embarazo adolescente, ingreso al mundo laboral como prioridad y desinterés y/o desmotivación con respecto al sistema educativo.

**CUADRO 3**  
**SITUACIONES DE VULNERABILIDAD QUE SE IDENTIFICAN COMO OBSTÁCULOS PARA DAR CUMPLIMIENTO A LAS CONDICIONALIDADES**

Ejes	Descripción
Dificultades asociadas al cuidado infantil	En un contexto de carencia de recursos para el cuidado, donde el acceso de los niños y niñas a servicios (educación y salud) depende o se concentra en una misma persona, fundamentalmente en la figura de la mujer, la ausencia de apoyo resulta en inasistencias que se configuran en el incumplimiento de la contrapartida en educación.
Embarazo adolescente	Embarazo y desafío de conjugar el estudio con la llegada de un hijo o hija está detrás de la deserción al sistema educativo a nivel de secundaria.
Ingreso al mundo laboral como prioridad	Los y las adolescentes optan por entrar al mercado laboral y abandonan sus estudios. En estos casos, a la hora de optar entre estudiar y trabajar operan prioridades que exceden lo que la prestación pudiera ofrecer.
Desinterés y/o desmotivación en relación con el sistema educativo (nivel secundaria)	La ausencia de interés en la asistencia y permanencia en el sistema educativo (específicamente a nivel de secundaria). La oferta educativa no parece haber operado como atractivo.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas en profundidad.

En primer lugar, en algunos casos la carencia de recursos para el cuidado de los niños y niñas pequeños parece estar afectando la capacidad de los adultos de llevar e ir a buscar al niño o niña a la escuela. Generalmente, es la madre quien se ocupa de las tareas del hogar y del cuidado de hijos e hijas pequeños y en edad escolar, y la actividad de llevar e ir a buscar al centro educativo implica muchas veces traer consigo a los más pequeños: *“Es complicado, mismo para trabajar porque a veces es difícil conseguir alguien que te lo cuide tiene que ser alguien de confianza no podés dejarle tampoco a cualquiera a los nenes”* (Lucía). Adicionalmente, se presentan dificultades para conciliar la tarea de llevar a los niños y niñas a la escuela cuando las madres tienen que hacer trámites o ir al médico: *“... yo tenía médico y no tenía con quien dejarla para que la llevara a la escuela entonces tuvo que faltar y ahí no tengo papel justificativo, porque cuando ella se enferma si yo le llevo el justificativo y me le borran la falta pero por estas faltas así no le borran las faltas (...) y si yo me enfermo no la llevo si no es una enfermedad que no esté muy mal la llevo igual pero es así”* (Marcela).

Esto pone de relieve la importancia de generar redes o servicios de apoyo que contemplen el cuidado de los más pequeños —por lo general, hermanos de niños y niñas en edad escolar— y que eventualmente desarrollen algún mecanismo para facilitar el traslado de los niños y niñas hacia y desde la escuela.

En segundo lugar, el embarazo adolescente aparece como factor de alejamiento del sistema educativo a nivel de secundaria, en donde prima la necesidad de afrontar la situación con la idea de estudiar a futuro algo más práctico (oficio en la Universidad del Trabajo en el Uruguay, UTU) que implique un acercamiento más próximo al mundo laboral. Josefina, una de las entrevistadas, relata que le suspendieron la asignación porque dejó de ir al liceo porque quedó embarazada, y cuenta que: *“(...) ahí cortaron la asignación”* y que a su hermana le pasó lo mismo: *“(...) mi abuela siguió cobrando por mi hermana pero después mi hermana también quedó embarazada y dejó de estudiar. Pero ella no vive acá, vive con la pareja de ella y ya no cobra más”* (Josefina).

En tercer lugar, y asociado con lo anterior, surge la necesidad de privilegiar la entrada al mundo laboral frente a un camino relativamente largo trazado por el tránsito por la educación media. Varios adultos entrevistados plantearon que el abandono del sistema educativo ocurrió porque: *“Él dejó de estudiar y se puso a trabajar y bueno, ta, no fue más”* (Luis).

Finalmente, y en la misma línea, en algunos casos es claro que el desinterés en la educación formal juega un papel importante. El relato de un padre da cuenta de este fenómeno: *“El primer año anduvo bastante bien pero después de ahí para adelante ya no quiso más nada con los estudios, teníamos que obligarlo”* (Javier).

No cabe duda que cada uno de los cuatro argumentos planteados encierra gran complejidad y desmenuzarlos excede por mucho los objetivos de esta investigación. Pero el recuento de las causales reales y quizás “vulnerantes” a la ya vulnerable situación por la que atraviesan estas familias e inconvenientes que operan en estas dificultades ya es clave. Ello, en tanto permite pensar que más allá de las suspensiones y quitas de la prestación suele haber un entramado de problemáticas complejas, y de corte más estructural que difícilmente la pérdida de la transferencia pueda corregir.

Varias familias entrevistadas con hijos e hijas en edad de asistir a la educación media se encontraban en este grupo. Habían abandonado el estudio por diversas razones, para trabajar en los pequeños negocios de sus padres o por desmotivación con el sistema educativo, entre otras. En todos los casos las y los adolescentes salieron al mercado laboral para ayudar económicamente a la familia, y/o vivían un gran desconcierto en relación con su futuro laboral y educativo. Es claro que en estos casos, la quita de la prestación no parece generar un cambio en relación con la asistencia al sistema educativo, pero tal como está diseñado el procedimiento de la quita tampoco genera ningún dispositivo claro de apoyo para estos jóvenes.

### 3. Trabas en la oferta

En la primera parte de este documento se plantea que algunas de las dificultades para el cumplimiento de las condicionalidades en salud y educación de los PTC de la región se han vinculado a problemáticas asociadas a la oferta de servicios, principalmente por la ausencia de ellos y/o problemas de acceso.

La falta de cupos para inscribirse en el liceo, experimentada por una de las familias es una muestra clara de esto: “[le sacaron la asignación] *porque no estaba estudiando, porque como quedó en lista de espera (...) y le sacaron la asignación*” [el año que viene] “*se va a anotar de nuevo en el liceo a ver si tiene lugar*” (Mariela).

También parece haber algunas trabas en la posibilidad de inscripción de los niños y niñas en la escuela según el criterio de zona: “*Primero, dijeron que era porque no pertenecía al barrio. Todos mis hijos fueron a esa escuela y como no es el de la zona no le pertenece. Nosotros tenemos derecho a elegir donde tienen que ir nuestros hijos, ¿no? Porque si vos tenés una sociedad médica tenés derecho a elegir también la educación de tu hijo. Si vos ves que esa escuela es buena para tu hijo y la otra no te sirve entonces yo no entiendo por qué le ponen tanta traba a la gente*” (Lucrecia, opta por enviar a su nieta a un jardín privado de la zona).

En el trabajo de campo desarrollado en el presente estudio los entrevistados no identificaron dificultades asociadas a los costos de traslado o tiempo hacia los centros de estudio o centros de salud. Se destaca la presencia de servicios de salud y educación a los que pueden acceder a través del transporte público en poco tiempo o caminando. Sin embargo, es claro, al menos en uno de los casos, que la consideración de un centro educativo más alejado de su zona no aparece entre las opciones que se manejan cuando hay cupos insuficientes. La opción por defecto es salirse del sistema y volver a intentarlo el año siguiente o hacer el esfuerzo de pagar la oferta privada de la zona.

#### **4. Déficit y errores en la gestión de la suspensión**

Un elemento que también aparece con fuerza en las entrevistas realizadas son los déficits y problemas visualizados por los beneficiarios en el proceso de suspensión de la transferencia, así como los errores vinculados a la gestión de esta medida. En particular, en varias entrevistas se puso de relieve el problema que significó para las familias que la información de asistencia educativa utilizada para monitorear el cumplimiento de la condicionalidad solo considerara los centros educativos públicos y dejara fuera los centros de educación no formal o los jardines de infantes privados:

“... [mis hijos] *van a una escuela de oficios Don Bosco (...) no tienen ninguna falta. Una de ellas tiene una falta porque fue al médico y la otra tiene un diploma de 0 faltas (...)*” (Flavia).

“... [tenía certificados de asistencia] *sí, del jardín sí, pero no le sirven para la asignación (...) cuando la nena empiece la escuela si a la nena no le dan la asignación no sé qué voy a hacer, ¿viste?*” (Lucrecia).

### **D. La suspensión de la asignación y la vulneración de derechos**

#### **1. Percepciones sobre la suspensión de la asignación**

Al indagar en torno a la pérdida de la AFAM se encontraron diversos discursos. Algunos de estos destacan que si no se cumple la condicionalidad corresponde que se quite o se suspenda el beneficio: “*...está bien, lo veo perfecto, si estudia está bien que se la den y si no estudia está bien que se la saquen. Es algo que para mí es lógico*” (Javier); “*Me parece que está bien, porque la asignación es para ayudar pero también para que ellos vayan a estudiar*” (Josefina); “[Me parece bien] *porque es una responsabilidad de los padres, además es un derecho de los niños*” (Mariela).

En contraste, también surgen visiones que manifiestan el desacuerdo con la pérdida de la transferencia, así como otros donde sin dejar de resaltar los beneficios de educarse y controlarse en salud, se subraya que el beneficio debiera percibirse se cumpla o no con las condicionalidades. En este último caso el foco se coloca en el “ideal” de una política en la que la prestación sea un derecho de los niños, niñas y adolescentes y que no esté condicionado al cumplimiento de ninguna condición:

“... *Yo no estoy muy de acuerdo porque hay niños que los padres por gusto no lo mandan y cobran la asignación y yo por estas faltas, por no tener con quien que me la lleve a la escuela me la cortan, digo ta, yo que sé, allá ellos*” (Lucía).

*“... El tema es medio complicado, no sé (...) desde mi punto de vista no sé, pienso que no se la tendrían que sacar (...) porque siempre vayan o no vayan se les pagó la asignación es una ayuda también para los chiquilines” (Fabiana).*

*“Mal, porque tendrían que ver a fondo las cosas porque hay gente que sí que tiene buenos ingresos y económicamente están bien. Yo no voy a nombrar a nadie, porque cada uno que haga su vida y sus cosas pero no me parece justo eso de meterse con la gente porque el perjudicado es el niño porque si la nena no llega a entrar a la escuela y tenemos que andar recorriendo escuelas” (Lucrecia).*

También es importante notar que todos los entrevistados a los que se les suspendió el cobro de la AFAM se enteraron de la suspensión cuando fueron a cobrar el dinero, y no recibieron una comunicación previa informando que esto iba a ocurrir. En relación con los comunicados de prensa y anuncios realizados a través de la prensa, solo uno de los 14 entrevistados declaró haber visto información en la televisión sobre el tema.

## 2. ¿La suspensión logra su objetivo?

Es relevante subrayar que, vinculada con una difusa comprensión de las reglas del juego, existe cierta confusión sobre cuáles son los criterios concretos que se toman en cuenta para suspender la condicionalidad. Buena parte de los entrevistados a los que se les suspendió el beneficio no tenían claras las razones que justificaron la suspensión, mientras que en algunos casos las familias suponen los motivos, aunque no están seguras de si estas suposiciones se condicen con la realidad.

Al preguntar si sabían por qué se les había suspendido la transferencia surgen distintos argumentos<sup>38</sup> (véase cuadro 4).

Por un lado, sumado al desconocimiento de las causales de la suspensión, surgen visiones erróneas sobre las razones que pudieron haberla generado, entre las que destacan la posibilidad de perder el beneficio por tenencia o adquisición reciente de bienes materiales (*“A una de mis hijas le cortaron la asignación porque en mi casa hay lavarropa”*, Lucrecia) o por no estar aportando a la caja de jubilaciones.

Por otro lado, algunos entrevistados señalan que es posible que les hayan quitado el beneficio por aumento del ingreso del hogar o por un malentendido o error en la gestión de la política. Nótese que solo en 3 casos de las entrevistas de familias con suspensión por inasistencia educativa hubo claridad respecto a que esta fue la causa de la quita.

Finalmente, en dos casos las familias plantearon que sus hijos e hijas no abandonaron ni asistieron en forma intermitente el sistema educativo, pero que iban a centros privados o no formales, excluidos del sistema centralizado de control de asistencias: *“Mi hermana iba a una UTU, pero el tema de ella es diferente porque dijeron que la UTU a donde ella iba no era un Centro de Estudios donde ella podría cobrar la asignación y se la cortaron. Mi abuela fue y habló y le dijeron que le daban para cobrar un mes más si este año ella seguía estudiando ahí ya no cobraba más”* (Josefina).

Este panorama da cuenta de la forma en que se entiende y decodifica la política por parte de los beneficiarios. Adicionalmente, pone de manifiesto el lugar que las condicionalidades ocupan cuando los ciudadanos analizan su situación concreta a partir de la pérdida del beneficio.

La evidencia revela, una vez más, los escollos que enfrenta la política a la hora de exigir un cambio en la conducta de los beneficiarios y/o promover conductas que privilegien la utilización de los servicios de educación y salud. Concretamente, no es extraño encontrar casos en los que, además de no entender la causal y/o desconocerla y/o darle una atribución equivocada, no se identifiquen los dispositivos de control en la experiencia particular y, por tanto, no se piense en ello como posible causal.

<sup>38</sup> Como puede observarse, la ausencia en el control en la contrapartida referida a la salud no solo no está presente en el relato, sino que no figura en absoluto al momento de otorgar una respuesta que se configure en la causal según las y los entrevistados.

**CUADRO 4**  
**MOTIVOS POR LOS QUE LOS ENTREVISTADOS CREEN QUE**  
**LES FUE SUSPENDIDA LA TRANSFERENCIA**

- 
- Desconocimiento de las causales (la persona desconoce la causa de la pérdida de la prestación)
  - Mal entendido o confusión desde quienes toman las decisiones (la persona señala que hay una falla que es externa y se da por la confusión o malentendido de quienes toman la decisión acerca del caso)
  - Causal asociada a la tenencia de bienes materiales (muebles, electrodomésticos)
- 
- Causal asociada a la ausencia de aporte a la caja (BPS)
  - Causal asociada al aumento del ingreso del hogar
  - Causal asociada al incumplimiento de la condicionalidad en educación (por deserción y/o faltas)
  - Centro de estudio excluido del sistema de control de asistencias
- 

Fuente: Elaboración propia.

### 3. ¿Qué pasa después de la suspensión?

También es importante notar el desconocimiento de estos beneficiarios respecto a cuáles son los pasos que deben dar para volver a acceder a la prestación suspendida y qué procedimientos administrativos involucra esto.

En aquellos casos en los que había claridad respecto a dónde y cómo realizar el reclamo (en caso de error) o trámite de restitución (en caso que la suspensión haya sido correcta), el hecho de tener que agendar entrevista en el BPS para conocer las causas de la quita de dicha prestación y no poder acceder a esa información vía telefónica parece imponer un costo de tiempo y dinero significativamente alto.

Por otro lado, las experiencias de los entrevistados respecto a la receptividad de las instituciones e información provista cuando hicieron el intento de averiguar las razones de la suspensión no son alentadoras: “(...) *Yo fui a reclamar [al BPS] y me dicen que fue orden del MIDES, si yo todavía tengo una cuñada que está en las oficinas de la secretaria y me dice que el MIDES no tiene nada que ver que ellos no tienen que opinar, que la asignación es del BPS que no tienen que opinar ellos de la asignación, me dijo ella*” (Lucrecia).

Se suma a esto la no identificación por parte de los beneficiarios de dispositivos de acompañamiento a las familias que no cumplen con las contrapartidas. La evidencia indica, en definitiva, que el sistema puede detectar el incumplimiento sin conocer los obstáculos concretos que estas familias presentan a la hora de cumplir con estas obligaciones.

La inexistencia de herramientas de apoyo para abordar las causas del incumplimiento parece jugar en contra cuando se busca favorecer la asiduidad a los centros educativos por parte de niños, niñas y adolescentes, así como de la realización de los controles médicos. Es razonable suponer que el simple hecho de la quita puede funcionar en algunas familias, pero no necesariamente resolver las causas del incumplimiento, contribuyendo a vulnerar todavía más a los únicos beneficiarios de esta política: los niños, niñas y adolescentes.

### 4. La posición del beneficiario frente a las instituciones

Un aspecto que destaca en el conjunto de entrevistados a los que se les suspendió la transferencia por inasistencia educativa es la escasa capacidad –e incluso desinterés- para averiguar las razones por las cuales ocurrió la quita y realizar los trámites necesarios para la restitución del beneficio:

“*Pero yo no fui más, no, siempre quise llamar al MIDES a ver por qué me retiró la asignación*” (Lucrecia).

“*No sé, me la sacaron hace ya como 6 meses más o menos y nunca fui a preguntar por qué me la habían sacado (...) Tampoco quise ir a ver por qué me la habían sacado*” (Sofía).

En varios casos, aunque la transferencia había sido suspendida hacía meses, no habían hecho ninguna gestión para averiguar por qué esto ocurría. En otros, sí se habían hecho gestiones telefónicas al MIDES o al BPS, pero en todos ellos se les indicó la necesidad de concurrir personalmente a las oficinas de una u otra institución.

“(…) llamé al BPS y me dijeron que tenía que presentar los papeles de la escuela. No tenía ni idea tampoco, me dijo ella” (Flavia, a quien le habían suspendido el pago de la AFAM hacía aproximadamente seis meses).

Frente a esto, en algunos casos se evidencian costos de tiempo y traslados, así como dificultades para faltar al trabajo que obstaculizan la posibilidad de ir a averiguar personalmente para destrabar el trámite: “Trabajo y no puedo estar faltando [para ir al BPS a averiguar]” (Sofía).

En definitiva, aunque la evidencia es exploratoria, puede estar dando cuenta de escollos asociados a la forma en que se entiende la política y esta forma, a su vez, se ve teñida por las experiencias de las familias con la política. El problema de accesibilidad a la información cuando la transferencia es suspendida parece estar contribuyendo, en última instancia, a una mayor vulneración de derechos.

## V. A modo de cierre

---

El presente documento buscaba ofrecer un panorama de los principales debates —normativos y empíricos— que están teniendo lugar en América Latina y en otras regiones del mundo en torno a las condicionalidades dentro de los programas de transferencias.

La síntesis contenida en la primera parte pone de relieve la complejidad de la discusión y la necesidad de analizar con cautela cada caso de política y cada país a la hora de establecer la pertinencia de condicionar o no la transferencia monetaria. También refleja el contraste entre la enorme cantidad de estudios que analizan el impacto de las transferencias y la escasa y todavía poco concluyente literatura que trata de estimar el impacto específico de las condicionalidades en el marco de las transferencias. En este sentido, la evidencia disponible en la literatura no permite alcanzar una respuesta concluyente respecto a si las condicionalidades son útiles como instrumento para lograr mejores resultados en materia de asistencia educativa y controles sanitarios en los niños, niñas y adolescentes en distintos contextos y condiciones de implementación.

En la segunda parte, el análisis cualitativo del caso uruguayo indica que las condicionalidades, y, sobre todo la forma en que se han aplicado las sanciones, pueden estar operando, al menos en un determinado grupo de beneficiarios, como un instrumento que empuja a las familias hacia una mayor vulnerabilidad. Se plantea esto en tanto las condicionalidades tienden a obstaculizar el cobro de la transferencia por factores que, en gran parte, suelen ser ajenos a la voluntad de los beneficiarios.

Un elemento importante en relación con este punto es el acceso a la información que tienen las y los beneficiarios sobre los derechos y deberes y los requisitos para acceder a la prestación. Se evidenciaron confusiones a la hora de identificar tales requisitos, confundiendo los de la antigua Ley de Asignaciones Familiares con la actual. También es visible el desconocimiento de la existencia de contrapartidas y a quién acudir para solicitar información sobre estos aspectos. Esto trae aparejado dificultades en relación con la apropiación de las reglas del juego por parte de las familias, ya desconocen incluso los procedimientos necesarios para volver a recibir la asignación y, por lo tanto, el derecho al reclamo y/o consulta no se cumple.

También debe destacarse que para este estudio el acceso a los servicios —considerando dificultades de disponibilidad y/o lejanía de estos— no es identificado como un problema. Por el contrario, en varios casos son claras las trabas para acceder a los centros educativos debido a la falta de cupos o a las reglas de asignación de los niños y niñas a los centros con el criterio de zona.

A su vez, surgen como causales de no cumplimiento diversas situaciones de vulnerabilidad que para las familias no son posibles de solucionar de modo que se les permita volver a cobrar la transferencia en el corto plazo.

En otro plano, las visiones de los entrevistados respecto al significado de la suspensión de la transferencia obligan a reflexionar sobre el lugar que ocupa la condicionalidad en la política y también sobre los procesos asociados a la gestión de la suspensión (comunicación, apoyos, información disponible y costos asociados al trámite de restitución). En última instancia, la evidencia exploratoria recogida en este estudio da lugar a una reflexión más general sobre el grado en que la condicionalidad —y en este caso, la medida de suspensión de la transferencia— logra cumplir con su cometido a la hora de modificar o promover conductas para que padres y madres lleven a sus hijos e hijas al centro educativo y a los controles médicos. El estudio muestra en varios casos que la quita de la asignación familiar, lejos de crear un efecto positivo para el cumplimiento, termina por empeorar su situación, vulnerando más aún el cumplimiento de los derechos de esta población.

Con este panorama se pone de relieve la necesidad de contar con dispositivos donde estas familias que incumplen sean captadas e integradas a otras políticas existentes de apoyo y seguimiento, y donde se pudieran trabajar estos factores que no solo son responsables de las inasistencias o abandono del sistema educativo, o la no realización de controles periódicos, sino que vulneran otros derechos de los niños, niñas y adolescentes o de las mujeres, como el de un nivel de vida adecuado.

A su vez, la existencia de contrapartidas parece dejar de ser pertinente cuando se evidencia que el control de ellas con la consiguiente quita no es un fenómeno que las familias tengan internalizado. Esto es, las familias no perciben la posibilidad de la quita de la prestación como un factor que los obligue a cumplir con dichas exigencias. Esto puede deberse a factores diversos: el monto de dinero no es suficientemente significativo o la asistencia al centro educativo está interiorizada como un deber más allá de la AFAM, entre otros elementos.

Parece claro que existe el riesgo de contar con un mecanismo que controla sin procesar ni entender con claridad lo que está por detrás de la causa de incumplimiento, impidiendo por tanto llegar más lejos que una política que ofrece una ayuda sin brindar apoyo para el cumplimiento de lo que se exige y, por tanto, modificar las conductas de las familias en la línea de lo buscado originalmente. De este modo parece necesario que al condicionar: i) se comunique la política teniendo como finalidad la comprensión de esta por parte de las familias; ii) se entiendan cuáles y de qué tipo son las dificultades que las familias presentan para cumplir la condicionalidad —esto es, en qué grado dependen directamente de ellos o son responsabilidad de las instituciones—, y iii) se ofrezcan apoyos y respuestas para lograr el cumplimiento y, sobre todo, trabajar y realizar un abordaje que integre las formas en que se entiende a la salud y la educación y el efecto que ello pudiera tener en la vida de estas familias.

## Bibliografía

---

- Adato, M. y L. Bassett (2009), "Social Protection to Support Vulnerable Children and Families: The Potential of Cash Transfers to Protect Education, Health and Nutrition", *AIDS Care*, N° 21, Vol. 1.
- Agüero, J., M. Carter e I. Woolard (2007), "The impact of unconditional cash transfers on nutrition: the South African Child Support Grant", International Poverty Centre, *Working Paper* Number 39 [en línea], <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper39.pdf>.
- \_\_\_\_ (2006), *The impact of unconditional cash transfers on nutrition: the South African Child Support Grant*. Southern Africa Labour and Development Research Unit.
- Akresh, R., D. de Walque y H. Kazianga (2013), "Cash Transfers and Child Schooling Evidence from a Randomized Evaluation of the Role of Conditionality", *Impact Evaluation Series*, N° 82, World Bank.
- \_\_\_\_ (2012), "Alternative cash transfer delivery mechanisms: Impacts on routine preventative health clinic visits in Burkina Faso" NBER Working Paper N° 17785.
- Álvarez, C., F. Devoto y P. Winters (2008), "Why do Beneficiaries Leave the Safety Net in Mexico? A Study of the Effects of Conditionality on Dropouts", *World Development*, N° 36, Vol. 4.
- Amarante, V. y otros (2009), "Transferencias de ingresos y asistencia escolar. Una evaluación ex-ante de Esquemas alternativos en Uruguay", Instituto de Economía, *Serie Documentos de Trabajo* (06/09).
- \_\_\_\_ (2008), "Informe final de la evaluación intermedia del impacto del PANES", Montevideo, MIDES.
- Amarante, V. y A. Vigorito (2012), "La expansión de las transferencias no contributivas en Uruguay en los últimos años". *IPC Policy Research Brief*, N° 29.
- Amarante, V., M. Ferrando y A. Vigorito (2013), "Teenage School Attendance and Cash Transfers: An Impact Evaluation of PANES", *Economía*, N° 14, Vol. 1.
- \_\_\_\_ (2007), *Pobreza y Desigualdad en Uruguay. 2006*, Montevideo, INE.
- Amarante, V., A. Vigorito y M. Ferrando (2008), "Informe final de la Evaluación intermedia del impacto del PANES". Montevideo: MIDES-IEECON/UDELAR.
- Arroyo Ortiz y otros (2008), *A diez años de intervención en zonas rurales*, México: SEDESOL.
- Attanasio, O. y K. Kaufmann (2009), "Educational Choices, Subjective Expectations, and Credit Constraints", *NBER Working Paper*, N° 15087.
- Baird, S., C. McIntosh y B. Özler (2010), "Cash or Condition? Evidence from a Randomized Cash Transfer Program", *Policy Research Working Paper*, N° 5259, *Impact Evaluation Series* N° 45, The World Bank [en línea], <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-5259>.
- Banco Mundial (2007), "Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar", Montevideo: Banco Mundial.
- Banco Mundial-MIDES (2008), "DEL PANES AL PLAN DE EQUIDAD. Un balance del PANES para aportar ideas a la ejecución del Plan de Equidad en Uruguay", Banco Mundial-MIDES, Nota técnica, mayo.

- Barrientos, A. (2011), "Conditions in Antipoverty Programmes", *Journal of Poverty and Social Justice*, N° 19, Vol. 1.
- Barrientos, A. y J. De Jong (2006), "Reducing Child Poverty with Cash Transfers: A Sure Thing?", *Development Policy Review*, N° 24, Vol. 5.
- Bastagli, F. (2012), *Poverty, inequality and public cash transfers: lessons from Latin America*. LSE Research Online.
- \_\_\_\_ (2011), "Conditional Cash Transfers as a Tool of Social Policy", *Economic & Political Weekly*, N° 46, Vol. 21.
- \_\_\_\_ (2009), "Conditionality in Public Policy Targeted to the Poor: Promoting Resilience?", *Social Policy and Society*, N° 8, Vol. 1.
- Behrman, J., P. Sengupta y P. Todd (2005), "Progressing through PROGRESA: An Impact Assessment of a School Subsidy Experiment in Rural Mexico", *Economic Development and Cultural Change*, N° 54, Vol. 1.
- Benhassine, N. y otros (2014), "Turning a Shove into a Nudge? A 'Labeled Cash Transfer' for Education" [en línea], [http://www.stanford.edu/~pdupas/Morocco\\_Tayssir\\_LCT.pdf](http://www.stanford.edu/~pdupas/Morocco_Tayssir_LCT.pdf).
- Bérgolo, M. y otros (2013), Principales resultados de la evaluación de impacto del programa Asignaciones Familiares-Plan de Equidad.
- Borraz, F. y N. González (2007), "PANES: Focalización e impacto", *Revista de Ciencias Empresariales y Economía*, Vol. 7.
- Bourguignon, F., F.H.G. Ferreira y P. Leite (2002), "Ex-Ante Evaluation of Conditional Cash Transfer Programs: The Case of Bolsa Escola", *Policy Research Working Paper Series*, N° 2916, The World Bank.
- Carneiro, P., E. Galasso y R. Ginja (2009), "El impacto de proveer apoyo psico-social a familias en extrema pobreza y aumentar su acceso a servicios sociales: evaluando Chile Solidario", Santiago de Chile.
- Cecchini, S. y otros (2009), "Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua", documento de proyecto (LC/W.248), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), "Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos* (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Los bonos en la mira: aporte y carga de las mujeres. Informe Anual 2012* (LC/G.2561/Rev.1), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_ (2010), *¿Qué Estado para que igualdad?* (LC/G.2450/Rev.1), documento elaborado para la Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cohen, E. y R. Franco (2006), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)/Fondo de Cultura Económica.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2007), *Plan de Equidad*. Montevideo: Consejo Nacional de Políticas Sociales.
- Courtoisie, D. (2010), *Transferencias monetarias condicionadas: el caso del Programa Ingreso Ciudadano* (Tesis de grado), Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- Das, J., Q.T. Do y B. Özler (2005), "Reassessing Conditional Cash Transfer Programs", *World Bank Research Observer*, N° 20, Vol. 1.
- Davis, B. y otros (2002), "Conditionality and the impact of program design on household welfare: Comparing two diverse cash transfer programs in rural Mexico", *ESA Working Paper* N° 02-10 [en línea], <http://www.fao.org/docrep/007/ae029e/ae029e00.htm>.
- De Brauw, A. y J. Hoddinott (2007), "Must Conditional Cash Transfer Programs be conditioned to be effective? The impact of conditioning transfers on school enrollment in Mexico", *IFPRI Discussion Papers 757*, International Food Policy Research Institute.
- De Janvry, A., F. Finan y E. Sadoulet (2010), "Local Electoral Incentives and Decentralized Program Performance", *NBER Working Paper*, N° 16635.
- De Janvry, A. y otros (2005), "Brazil's Bolsa Escola Program: The Role of Local Governance in Decentralized Implementation", *Social Protection Discussion Paper* 0542, World Bank.

- De Janvry, A. y E. Sadoulet (2005), "Conditional cash transfer programs for child human capital development: Lessons derived from experience in Mexico and Brazil", presentado en el GRADE 25th anniversary Conference, Investigación, Políticas y Desarrollo, Lima.
- \_\_\_\_ (2006a), "Making conditional cash transfer programs more efficient: designing for maximum effect of the conditionality", *The World Bank Economic Review*, N° 1, Vol. 20.
- \_\_\_\_ (2006b), "When to use a CCT versus a CT approach?", presentado en Third International Conference on Conditional Transfers, Estambul.
- De la Torre García, R. (2005), "Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades. Versión final" [en línea], <http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/docs/docs2005.php>.
- Devereux, S. (2001), *Social pensions in Namibia and South Africa*, Brighton, Institute of Development Studies.
- Diario el País (2012), "Crean sistema de control para los planes sociales", 28 de febrero de 2012.
- \_\_\_\_ (2011), "Asistidos", 2 de abril de 2011.
- \_\_\_\_ (2007), "El PANES comienza su retirada", 4 de agosto de 2007.
- Díaz Langou, G. (2012), "Protección social, programas de transferencia con corresponsabilidad y cohesión social en el Cono Sur. Los casos de Argentina, Brasil y Chile", Georgetown University, Buenos Aires [en línea], [https://repository.library.georgetown.edu/bitstream/handle/10822/557604/DiazLangou\\_georgetown\\_0076M\\_11850.pdf?sequence=1](https://repository.library.georgetown.edu/bitstream/handle/10822/557604/DiazLangou_georgetown_0076M_11850.pdf?sequence=1).
- El Diario (2013), "Asignaciones familiares: entre la responsabilidad y el clientelismo político", 17 de junio de 2013.
- Escobar, A. y M. González de la Rocha (2009), "Girls, Mothers and Poverty Reduction in Mexico: Evaluating Progresa-Oportunidades", S. Razavi (ed.) *The Gendered Impacts of Liberalisation*. New York and Abingdon: Routledge/UNRISD.
- \_\_\_\_ (2005), Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades, 2004, Instituto Nacional de Salud Pública, México [en línea], <http://lanic.utexas.edu/project/etext/oportunidades/2004/escobar.pdf>.
- Ezmenari, K., N. Chaudhury y J. Owens (2002), "Gender and Risk in the Design of Social Protection Interventions", *Social Protection Discussion Paper Series*, Washington, The World Bank.
- Ferrando, M. (2012), *Cash transfers and school outcomes: the case of Uruguay*. Louvain-la-Neuve: Université Catholique de Louvain.
- Filgueira, F. y D. Hernández (2012), "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Uruguay", *documento de proyecto*, (LC/W.514), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Filgueira, F. y otros (2005), "Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado", *Revista Prisma*, N° 21.
- Fiszbein, A. y N. Schady (2009), *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*. Washington D.C.: World Bank.
- Freeland, N. (2007), "Superfluous, Pernicious, Atrocious and Abominable? The Case Against Conditional Cash Transfers", *IDS Bulletin*, N° 38, Vol. 3.
- Galasso, E. (2006), *Alleviating Extreme Poverty in Chile*, Grupo de investigación sobre desarrollo económico, Banco Mundial.
- Gobierno Electo (2005), Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (Panes 2005-2007), Gobierno Electo. Montevideo - Uruguay.
- González de la Rocha, M. (2008), "Programas de transferencias condicionadas. Sugerencias para mejorar su operación e impacto", I. Arriagada (ed.), *Futuro de las familias y desafíos para las políticas, serie Seminarios y conferencias*, N° 52 (LC/L.2888-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Goodin, R. (2004), "Support with Strings: Workfare as an "Impermissible Condition", *Journal of Applied Philosophy*, N° 21, Vol. 3.
- Grimes, M. y L. Wängnerud (2010), "Curbing Corruption Through Social Welfare Reform? The Effects of Mexico's Conditional Cash Transfer Program on Good Government", *The American Review of Public Administration*, N° 40, Vol. 6.
- Grosh, M. y otros (2008), *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*. Washington D.C.: World Bank.
- Gruenberg, C. (2011), "Pobreza, género y derechos en las políticas contra la pobreza. Conectando el género y el clientelismo en los Programas de Transferencias Condicionadas", presentado en el IV Seminario internacional sobre Programas de Transferencias Condicionadas, Santiago de Chile [en línea], [http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso6/documentos/5\\_pobreza\\_generoyderechos.pdf](http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso6/documentos/5_pobreza_generoyderechos.pdf).
- Handa, S. y otros (2009), "Opening Up Pandora's Box: The Effect of Gender Targeting and Conditionality on Household Spending Behavior in Mexico's Progresa Program", *World Development*, N° 37, Vol. 6.
- Hanlon, J., A. Barrientos y E. Hulme (2010), *Just Give Money to the Poor*. Kumarian.

- Heckman, J. (2000), "Policies to Foster Human Capital", *Research in Economics*, N° 54.
- Heinrich, C. J. (2007), "Demand and Supply-Side Determinants of Conditional Cash Transfer Program Effectiveness", *World Development*, N° 35, Vol. 1.
- Hickey, S. (2006), "The Politics of What Works in Reducing Chronic Poverty. A synthesis report for the Ministry of Foreign Affairs", *CPRC Working Paper 91*, Chronic Poverty Research Centre.
- Hoddinott, J., E. Skoufias y R. Washburn (2000), *The Impact of Progresa on Consumption: a Final Report*. Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Huber, L. y otros (2009), "Programa JUNTOS. Certezas y malentendidos en torno a las transferencias condicionadas. Estudio de caso de seis distritos rurales del Perú", Lima: UNICEF-UNFPA-IEP [en línea], <http://archivo.iep.pe/textos/DDT/juntos.pdf>.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2006), "Plan Estadístico Maestro Uruguay", Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico. Montevideo: INE [en línea], [http://www.ine.gub.uy/ende/PEM7\\_WEB.pdf](http://www.ine.gub.uy/ende/PEM7_WEB.pdf).
- Jensen, R. (2010), "The (Perceived) Returns to Education and the Demand for Schooling", *Quarterly Journal of Economics*, N° 125, Vol. 2.
- Kakwani, N., F. Veras Soares y H. Son (2005), "Conditional Cash Transfers in African Countries" Working Paper Brasilia, Brazil, International Poverty Centre, UNDP.
- Kaztman, R. y F. Filgueira (2001), *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. Montevideo: IPES-UCUDAL.
- Kremer, M. y E. Miguel (2009), "Incentives to learn", *The Review of Economics and Statistics*, N° 91, Vol. 3.
- Künnemann, R. y R. Leonhard (2008), *A Human Rights View of Social Cash Transfers for achieving the Millennium Development Goals*. Stuttgart: Brot für die Welt, Evangelischer Entwicklungsdienst.
- Lalive, R. y A. Cattaneo (2009), "Social Interactions and Schooling Decisions", *Review of Economics and Statistics*, N° 91, Vol. 3.
- LoVuolo, R. (2012), "Prospects and Challenges for the Basic Income Proposal in Latin America", *Basic Income Studies*, N° 7, Vol. 1.
- Lund, F. (2011), "A Step in the Wrong Direction: Linking the South Africa Child Support Grant to School Attendance", *Journal of Poverty and Social Justice*, N° 19, Vol. 1.
- Lund, F. y otros (2008), "Is there a rationale for conditional cash transfers for children in South Africa", *Working Paper* N° 53. Durban, South Africa, School of Development Studies, University of Kwazulu-Natal.
- Martinelli, C. y S. Parker (2003), "Should Transfers To Poor Families Be Conditional On School Attendance? A Household Bargaining Perspective", *International Economic Review*, N° 44, Vol. 2.
- Martínez Franzoni, J. y K. Voreend (2010), "Transferencias condicionadas, regímenes de bienestar e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?", *Revista de Ciencias Sociales (CR)*, N° 4, Vol. 122.
- Mead, L. (1992), *The New Politics of Poverty*, New York: Basic Books.
- Medeiros, M., T. Britto y F. Veras Soares (2008), "Targeted cash transfer programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Familia", *Working Paper*, No 46. Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, junio.
- MIDES-DINEM (Ministerio de Desarrollo Social-Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo) (2008), "Estrategias para la evaluación de políticas sociales en Uruguay. Experiencias y aprendizajes", Montevideo: MIDES [en línea], [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/2137/1/uruguay\\_vc.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/2137/1/uruguay_vc.pdf).
- Miguel, E. y M. Kremer (2004), "Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities", *Econometrica*, N° 72, Vol. 1.
- Minujín, A., A. Davidziuk y E. Delamonica (2007), "El boom de las transferencias de dinero sujetas a condiciones ¿De qué manera estos programas sociales benefician a los niños y niñas latinoamericanos?", *Salud Colectiva*, N° 3, Vol. 2.
- Molyneux, M. (2006), "Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progresa/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme", *Social Policy & Administration*, N° 40, Vol. 4.
- Montevideo Portal (2013), "Director General de Cultura desacreditó las contraprestaciones por recibir Asignaciones Familiares", 18 de junio de 2013 [en línea], [www.montevideo.com.uy](http://www.montevideo.com.uy).
- \_\_\_\_\_ (2012), "PANES para hoy", 8 de noviembre de 2012 [en línea], [www.montevideo.com.uy](http://www.montevideo.com.uy).
- Morley, S. y D. Coady (2003), *From social assistance to social development: targeted education subsidies in developing countries*, Washington D.C.: Centre for Global Development / International Food Policy Research Institute Programme.
- OEA, CEPAL y OIT (Organización de Estados Americanos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organización Internacional del Trabajo) (2010) "Social Protection and Employment Generation: Analysis of Experiences from Co-responsibility Transfer Programs". OAS [en línea], [http://socialprotectionet.org/sites/default/files/inter-agency\\_concept\\_document\\_1-19\\_nov\\_2010\\_english.pdf](http://socialprotectionet.org/sites/default/files/inter-agency_concept_document_1-19_nov_2010_english.pdf)

- Paxson, C. y N. Schady (2007), "Does money matter? The effects of cash transfers on child health and development in rural Ecuador", *Policy Research Working Paper Series* 4226, The World Bank.
- Pellerano, L. y V. Barca (2014), "Does one size fit all? The Conditions for Conditionality in Cash Transfers", *OPM Working paper*, 978-1-902477-15-2 [en línea], <http://www.opml.co.uk/insights/publications/does-one-size-fit-all-conditions-conditionality-cash-transfers>.
- Perova, E. y R. Vakis (2010), *El impacto y potencial del programa Juntos en Perú: Evidencia de una evaluación no-experimental*. Lima: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - Juntos.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999), *Desarrollo humano en Uruguay 1999*. Montevideo: PNUD.
- Pritchett, L. (2012), "Impact Evaluation and Political Economy: What Does the "Conditional" in "Conditional Cash Transfers" Accomplish?", Center for Global Development [en línea], <http://www.cgdev.org/blog/impact-evaluation-and-political-economy-what-does-%E2%80%9Cconditional%E2%80%9D-%E2%80%9Cconditional-cash-transfers%E2%80%9D>.
- Provoste, P. (2012), "Protección social y redistribución del cuidado en América Latina y el Caribe: el ancho de las políticas", serie Mujer y desarrollo, N°120 (LC/L.35609), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero. Radio El Espectador (2013), "Asignaciones familiares: Corbo reclama alternativas", 13 de junio de 2013.
- Rawlings, L. (2004), "A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programs", *Social Protection Discussion Paper Series* N° 0416, Social Protection Unit, Human Development Network, The World Bank.
- Rico, María Nieves (2014), "Protección social y derechos de la infancia", S. Cecchini y M. Lavigne (eds.), "Políticas públicas para la igualdad. Hacia sistemas de protección social universal", serie Seminarios y Conferencias, N°78 (LC/L.3855), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez Enríquez, C. (2011), "Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?", serie *Mujer y Desarrollo*, N° 109 (LC/L.3416), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Rodríguez Mojica, A. (2010), "Programas de transferencias condicionadas, políticas sociales y combate a la pobreza en Panamá", serie *Políticas sociales*, N° 162 (LC/L.3222-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Romero, W., S. Pineda y D. Ventura (2009), "Expandiendo oportunidades para grupos vulnerables en Guatemala", Universidad Rafael Landívar e Instituto De Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES) [en línea], <http://www.url.edu.gt/PortalURL/Archivos/56/Archivos/banco-mundial-expandiendo-oportunidades-grupos-vulnerables-20090730.pdf>.
- Rubalcava, L. y G. Teruel (2004), "Spending, Saving and Public Transfers Paid to Women", *On-Line Working Paper Series*. Los Angeles, California Center for Population Research.
- Schady, N. y C. Araujo (2008), "Cash Transfers, Conditions, and School Enrollment in Ecuador", *Economía: Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, N° 8, Vol. 2.
- Schubert, B. y R. Slater (2006), "Social Cash Transfers in Low-Income African Countries: Conditional or Unconditional?", *Development Policy Review*, N° 24, Vol. 5.
- Schultz, T. (2004), "School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican PROGRESA Poverty Program", *Journal of Development Economics*, N° 74, Vol. 1.
- Schüring, E. (2010a), "Conditions, conditionality, conditionalities, responsibilities – finding common ground", Maastricht Graduate School of Governance, *Working Paper* 2010WP014.
- \_\_\_\_\_ (2010b), *Strings attached or loose ends? The role of conditionality in Zambia's social cash transfer scheme*. PEGNET.
- Semanario Búsqueda (2007), "Gobierno admite problemas para controlar las "contrapartidas" que se exigen a las familias pobres que se benefician del Panes", 28 de junio de 2007 [en línea], <http://www.busqueda.com.uy/landing/>.
- Sepúlveda, M. (2011), "Programas de transferencias condicionadas: Análisis y recomendaciones para la consolidación del enfoque de derechos", presentado en el VI Seminario Internacional sobre PTC "Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un enfoque de derechos humanos," Santiago de Chile.
- Serrano, C. (2007), "La familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente-Chile Solidario", I. Arriagada (coord.) *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros* (LC/G.2345-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), octubre.
- Skoufias, E. (2005), "Progresa and its impacts on the welfare of rural households in Mexico", *Research Report* N° 139, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).

- Soares, F. (2004), "Conditional cash transfers: A vaccine against poverty and inequality?", *One Pager* N° 3, International Poverty Centre, United Nations Development Programme.
- Standing, G. (2007a), "Conditional Cash Transfers: Why Targeting and Conditionalities Could Fail", *One Pager* N° 47, International Poverty Centre, United Nations Development Programme.
- \_\_\_\_\_ (2007b), "How Cash Transfers Boost Work and Economic Security", *DESA Working Paper* N° 58, DESA.
- Streuli, N. (2010), *A study of how Peruvian children involved in a social protection programme experience well-being and poverty*. Faculty of Children and Health, Institute of Education. Londres: University of London.
- Svalestuen, G. (2007), *Un análisis del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social del Uruguay*. Bergen: Universidad de Bergen.
- Thaler, R. H. y C.R. Sunstein (2003), "Libertarian Paternalism", *The American Economic Review*, N° 93, Vol. 2.
- Todd, P. E. y K. Wolpin (2006), "Assessing the impact of a school subsidy program in Mexico: using a social experiment to validate a dynamic behavioral model of child schooling and fertility", *American Economic Review*, N° 96.
- Veit-Wilson, J. (2009), "Who Sets the Conditions? Conditionality, Reciprocity, Human Rights and Inclusion in Society", *Social Policy and Administration*, N° 9, Vol. 2.
- White, S. (2005), "Is Conditionality Illiberal?", L. Mead y C. Beem (eds), *Welfare Reform and Political Theory*, Russell Sage Foundation Publications.
- Woolard, I. y M. Leibbrandt (2010), "The Evolution and Impact of Unconditional Cash Transfers in South Africa", Southern Africa Labour and Development Research Unit, *Working Paper Series* N° 51.

## **Anexo**

---

**CUADRO A.1**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRINCIPALES POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS A LAS FAMILIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (POBLACIÓN OBJETIVO, CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD, RECEPTOR DE LA TRANSFERENCIA Y CONDICIONALIDADES ASOCIADAS)**

País	Programa	Población objetivo	Criterios de elegibilidad para transferencias (básicas)	Receptor de la transferencia	Condicionalidades asociadas directamente a niños, niñas y adolescentes
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	Familias con jefes o jefas desocupados o que se desempeñen en la economía informal	Hijos e hijas menores de 18 años. Empleadas y empleados domésticos con ingresos menores al salario mínimo.	Padre, madre o tutor o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado	Educación: asistencia escolar para niños y niñas de 5 a 18 años. Salud: los niños y las niñas menores de 6 años deben tener el esquema de vacunación completo o en curso según la edad y estar inscritos en el Plan Nacer; los niños y las niñas de 6 a 18 años deben tener el esquema de vacunación completo o en curso según la edad y los controles de salud completos. Todas las condicionalidades de salud deben ser acreditadas por un profesional (médico, enfermero o farmacéutico).
Belice	Building Opportunities for Our Social Transformation (BOOST)	Hogares en situación de pobreza	Categoría: Proxy Means Test		Educación: asistencia a la escuela de un 85% para niños y niñas menores de 18 años. Salud: inmunización completa para los niños y niñas entre 0 y 5 años; asistencia a controles médicos prenatales para mujeres embarazadas.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto	Menores de 18 años cursando hasta 8° de primaria de la educación regular y educación juvenil alternativa, y alumnos o alumnas de la educación especial sin límite de edad	Asistencia a escuelas públicas de educación formal, juvenil alternativa o especial	Padre, madre o tutor	Educación: asistencia escolar mínima del 80%.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy (2009-)	Mujeres, niños y niñas sin cobertura de seguro de salud	Mujeres, niños y niñas sin cobertura de seguro de salud	Madre	Salud: asistir a los controles prenatales correspondientes en el centro de salud asignado, según cronograma entregado al momento de la inscripción. Cumplir con recomendaciones médicas. Asistir a las sesiones y actividades educativas. Tener un parto institucional (realizado en un centro de salud). Realizar su control postparto hasta diez días después del parto. Cumplir con recomendaciones médicas. Asistir a los controles integrales de salud en el centro de salud asignado. Cumplimiento de recomendaciones nutricionales y calendario de vacunas. Asistencia de la madre a sesiones y actividades educativas
Brasil	Bolsa Familia	Familias en situación de pobreza y extrema pobreza	Familias indigentes (bono básico), familias pobres con hijos e hijas menores de 15 años (bono variable), Hijos e hijas de 16 y 17 años (beneficio variable ligado a las y los adolescentes)	Madre	Educación: asistencia escolar mínima del 85% para niños y niñas entre 6 y 15 años; asistencia mínima del 85% a los servicios socioeducativos para niños y niñas en riesgo o retirados del trabajo infantil; asistencia escolar mínima del 75% para adolescentes de 16 y 17 años. Salud: cumplimiento del calendario de vacunaciones y controles de crecimiento y desarrollo para niños y niñas menores de 7 años; asistencia a controles prenatales y acompañamiento de madres lactantes entre 14 y 44 años

Cuadro A.1 (continuación)

País	Programa	Población objetivo	Criterios de elegibilidad para transferencias (básicas)	Receptor de la transferencia	Condicionalidades asociadas directamente a niños, niñas y adolescentes
Brasil	Bolsa Verde	Familias en situación de pobreza y extrema pobreza	i) Comprobación directa de medios ( <i>means test</i> ): familias en situación de extrema pobreza (ingreso per cápita inferior a R\$ 70.00) y ii) geográfica	Jefe o jefa de hogar	--
Chile	Chile Solidario	Familias y personas en situación de vulnerabilidad	Todas las familias destinatarias del programa, en fase de acompañamiento (bono de protección). Todas las familias destinatarias del programa, en fase de término de acompañamiento (bono de egreso), asignaciones por control de niña y niño sano (0 a 6 años), matrícula (6 a 18 años) y asistencia (6 a 18 años)	Madre	Bono de protección social: depende de acuerdos en el contrato familiar sobre cumplimiento de 53 mínimos en educación, salud, identificación, habitabilidad, dinámica familiar, ingresos monetarios y trabajo. Asignación Social en salud: cumplir con controles de salud de niños y niñas menores de 6 años. Educación: matrícula y asistencia escolar mínima del 85% para niños y niñas de 6 a 18 años.
Chile	Ingreso ético familiar	Corresponde a un conjunto de transferencias monetarias que complementan los ingresos autónomos de los hogares en situación de extrema pobreza y que, a la postre, reemplazarán al Programa Chile Solidario.	Comprobación de medios indirecta (Índice de calidad de vida)	Madre	Incluye transferencias no condicionadas (transferencia monetaria base por familia y transferencia monetaria base por persona), un programa de acompañamiento sociolaboral y psicosocial y un conjunto de transferencias condicionadas. Salud: realización de controles de salud. Educación: matrícula en establecimiento educacional reconocido por el Ministerio de Educación y asistencia mínima del 90% en los niveles de educación básica y del 85% en los niveles de educación media. Se entrega un bono de logro escolar para niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que cursen entre 5° básico y 4° medio que pertenezcan al 15% de mejores notas de su promoción y un bono de graduación de enseñanza media para mayores de 24 años que hayan obtenido su licencia de enseñanza media o equivalente en un establecimiento educacional reconocido por el Ministerio de Educación. Empleo: se entrega un bono al trabajo de la mujer para mujeres entre 25 y 60 años pertenecientes al 30% más vulnerable de la población (que reciben una remuneración bruta mensual inferior a CLP 369,000) y que trabajan y que hayan registrado al menos una cotización previsional.
Colombia	Familias en acción	Familias en situación de extrema pobreza, en condición de desplazamiento o indígenas	Bono de nutrición (menores de 11 años), Bono de educación (personas de 11 a 18 años)	Madre	Educación: asistencia escolar mínima del 80%. Salud: asistencia del 100% de los niños, niñas y adolescentes del grupo familiar a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas por la entidad de salud a la que están afiliados. Capacidades básicas: asistencia de madres titulares y miembros de las familias a los espacios de encuentro y capacitación, así como a las jornadas de atención programadas por el municipio.

Cuadro A.1 (continuación)

País	Programa	Población objetivo	Criterios de elegibilidad para transferencias (básicas)	Receptor de la transferencia	Condicionalidades asociadas directamente a niños, niñas y adolescentes
Colombia	Red Unidos – (Ex red Juntos)	Un millón y medio de familias en situación de extrema pobreza y/o en condición de desplazamiento	Ingreso para la prosperidad social: jefes de hogar o cónyuges pertenecientes al programa Red- Unidos que tengan entre 18 y 35 años y hayan alcanzado el 5º grado (mínimo) o 11º grado (máximo), y no estén vinculados laboralmente al sector formal.	--	El beneficiario deberá cumplir con los siguientes compromisos: i) estudiar hasta alcanzar un grado de formación técnica/tecnológica; ii) participar activamente en las actividades de servicio social; iii) cumplir con los logros de la Red Unidos; iv) ahorrar.
Costa Rica	Avancemos	Familias con dificultades para mantener a sus hijos e hijas en el sistema educativo por causas económicas	Hijos e hijas de 12 a 25 años cursando secundaria en establecimientos públicos	Jefe o jefa de hogar	Educación: apoyar y asegurar la asistencia puntual y permanente de los estudiantes; apoyar a los estudiantes para que aprueben el curso lectivo. Salud: los estudiantes deben recibir durante el año una valoración integral de salud por parte de los servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social.
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	Familias en situación de pobreza	Hijos e hijas menores de 16 años (BDH)	Madre	Educación: niños y niñas de entre 5 y 17 años deben estar matriculados en la escuela y tener una asistencia del 75%. Salud: niños y niñas menores de 1 año deben asistir al menos a un control preventivo de salud cada dos meses; niños y niñas de entre 1 y 5 años deben asistir al menos a un control preventivo de salud cada seis meses.
Ecuador	Desnutrición 0	Familias pobres con hijos e hijas menores de 1 año y mujeres embarazadas	i) Comprobación de medios indirecta ( <i>proxy means test</i> ): familias en los niveles 1 y 2 del Registro Social y ii) geográfica	Madre	Salud: asistencia a controles médicos pre y post natal. Para las transferencias post natal, se evaluará el desarrollo y crecimiento del niño o niña.
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales y Urbanas	Familias en extrema pobreza residentes en municipios de pobreza severa y alta o en asentamientos urbanos precarios	Hijos e hijas menores de 5 años/embarazadas (bono salud); hijos e hijas entre 6 y 15 años (bono educación en áreas rurales) y entre 0 y 21 años (bono educación en áreas urbanas); adultos mayores de 60 años en situación de pobreza (Pensión Básica Universal) y jóvenes entre 16 y 24 años sin empleo formal (Programa de Apoyo Temporal al ingreso).	Madre	Educación: inscripción en la escuela y asistencia regular. Salud: cumplimiento del esquema de vacunación; asistencia a controles de peso y talla; asistencia a controles prenatales. Empleo: participación en los programas laborales por horas diarias durante el tiempo de duración del esquema.
Guatemala	Mi familia progresa	Familias en situación de extrema pobreza con menores de 15 años y madres gestantes	Hijos e hijas menores de 6 años, mujeres embarazadas (bono nutrición), hijos e hijas de 6 a 15 años (bono educación)	Jefe o jefa de hogar	Educación: asistencia escolar mínima del 80%. Salud: asistencia a controles médicos; asistencia a capacitaciones en salud.
Haití	Ti Manman Cheri	Familias en situación de pobreza	Barrios pobres de Port-au-Prince, aunque la intención es extender el programa a nivel nacional.	Madre	Educación: Matrícula y asistencia escolar

Cuadro A.1 (continuación)

País	Programa	Población objetivo	Criterios de elegibilidad para transferencias (básicas)	Receptor de la transferencia	Condicionalidades asociadas directamente a niños, niñas y adolescentes
Honduras	Bono 10000 Educación, salud y nutrición	Familias en situación de extrema pobreza	Hijos e hijas menores de 5 años/mujeres embarazadas y lactantes (Bono de nutrición); hijos e hijas menores de 5 años/mujeres embarazadas y lactantes (bono salud); hijos e hijas de entre 6 y 18 años matriculados en sistema público (Bono educación)	Jefe o jefa de hogar (las mujeres tienen preferencia)	Nutrición: uso adecuado de micronutrientes. Salud: inscripción de niños, niñas y mujeres embarazadas o en puerperio en la Unidad de Salud para la realización de controles. Educación: matrícula en el primer y el segundo trimestre; asistencia de al menos un 80% durante el tercer y el cuarto trimestre.
Jamaica	PATH	Familias en situación de pobreza con niños y niñas menores de 17 años, adultos mayores de 60 años, personas discapacitadas, mujeres embarazadas/ dando lactancia y/o adultos en situación de pobreza sin empleo (entre 18 y 64 años)	Comprobación de medios indirecta ( <i>proxy means test</i> )	Representante de la familia	Salud: asistencia a los centros de salud (frecuencia diferenciada según categoría de población). Educación: registrarse en una escuela pública y tener una asistencia mínima mensual del 85%
México	Oportunidades	Hogares en condición de pobreza alimentaria	Todas las familias destinatarias (apoyo alimentario, apoyo energético, apoyo alimentario "Vivir mejor"); hijos e hijas cursando educación primaria y secundaria (apoyo de útiles escolares), hijos e hijas cursando educación primaria, secundaria o media-superior (apoyo educativo); hijos e hijas hasta los 9 años (apoyo infantil "Vivir mejor"), hijos e hijas de entre 4 y 23 meses, hijos e hijas de 2 a 5 años con desnutrición, mujeres embarazadas o lactantes (papilla), estudiantes de entre 3° de secundaria y 4° de bachillerato (Jóvenes con oportunidades)	Madre, salvo en Jóvenes con oportunidades que es destinatario directo	Educación: asistencia escolar mínima del 85% (apoyo educativo); término de la educación media-superior antes de cumplir 22 años y en menos de cuatro años contados a partir del primer registro en el nivel medio superior registre cuatro o más inasistencias injustificadas. Salud: asistencia a controles médicos programados (para todos los integrantes del hogar, frecuencia diferenciada según edades); participación mensual en las acciones de comunicación educativa para el autocuidado. Nutrición y alimentación: destinar apoyos correspondientes a alimentación del hogar y consumir suplementos nutricionales.
Panamá	Red de oportunidades	Familias en situación de extrema pobreza	Todas las familias destinatarias (transferencia monetaria condicionada y bonos para compra de alimentos)	Madre	Educación: asistencia escolar mínima del 85% para niños y niñas de entre 4 y 17 años. Los progenitores deben concurrir a las reuniones de apoderados de la escuela. Salud: mujeres embarazadas y en puerperio: asistencia a controles médicos; niños y niñas menores de 5 años: asistencia a controles de crecimiento y desarrollo e inmunización. Capacitación: al menos una persona adulta del hogar debe participar en las jornadas de capacitación convocadas bimestralmente.
Paraguay	Tekoporá	Hogares en situación de extrema pobreza	Todas las familias destinatarias (soporte alimentario), hijos e hijas de hasta 18 años/embarazadas (apoyo en educación y salud)	Madre	Educación: matrícula y asistencia regular de niños, niñas y adolescentes a las escuelas; participación de adultos en programas de alfabetización del Ministerio de Educación. Salud: asistencia a centros de atención para control de crecimiento, desarrollo y vacunación para niños, niñas y adolescentes; asistencia a controles prenatales para mujeres embarazadas; asistencia a controles de atención básica (adultos mayores y personas con discapacidad)

Cuadro A.1 (conclusión)

País	Programa	Población objetivo	Criterios de elegibilidad para transferencias (básicas)	Receptor de la transferencia	Condicionalidades asociadas directamente a niños, niñas y adolescentes
Perú	Juntos	Familias en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión	Hijos e hijas de hasta 14 años, mujeres embarazadas (bono)	Representante del hogar (padre o madre)	Educación: 85% de asistencia a la escuela para niños y niñas de entre 6 y 14 años. Salud: asistencia a controles de salud para niños y niñas menores de 5 años, mujeres embarazadas y lactantes. Nutrición y alimentación: participación de niños y niñas en riesgo nutricional de entre 6 meses y 3 años en el Programa de complementación alimentaria para grupos de mayor riesgo (PACFO). Identificación: obtención de la cédula de identidad por parte de los miembros de la familia.
República Dominicana	Solidaridad	Familias en situación de pobreza extrema y moderada	Hijos e hijas menores de 16 años/mujeres embarazadas, jefas y jefes de hogar (Comer es primero), hijos e hijas de entre 4 a 21 años matriculados en la educación pública (incentivo a la asistencia escolar)	Jefe o jefa de hogar	Educación: asistencia escolar mínima del 80% y aprobación del curso. Salud: asistencia a controles de salud para niños y niñas menores de 5 años; incumplimiento de asistencia a actividades de capacitación en salud. Identificación: tramitación y obtención de documentos de identidad de los miembros de la familia que no los tengan (acta de nacimiento o cédula de identidad).
Uruguay	Asignaciones familiares/Plan de Equidad	Familias en situación de pobreza	Hijos e hijas menores de 18 años (transferencia monetaria condicionada)	Jefe o jefa de hogar (las mujeres tienen preferencia)	Educación: matrícula y asistencia escolar. Salud: realización de controles de salud periódicos en recintos públicos o privados para las personas con algún tipo de discapacidad física. En el caso de los niños, niñas y jóvenes que presentan discapacidad psíquica, esta debe acreditarse conforme al registro creado por la Ley 13.711.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de S. Cecchini y A. Madariaga, "Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe", Cuadernos de la CEPAL, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio, 2011; S. Cecchini y R. Martínez, Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011; E. Schüring, "Conditions, conditionality, conditionalities, responsibilities – finding common ground", Maastricht Graduate School of Governance, Working Paper 2010WP014, 2010a y base de datos de Programas de Transferencias Condicionadas de la División de Desarrollo Social de la CEPAL [en línea], [www.eclac.org/dda/](http://www.eclac.org/dda/).

**CUADRO A.2**  
**PRINCIPALES INVESTIGACIONES QUE TESTEAN EL IMPACTO ESPECÍFICO DE LAS CONDICIONALIDADES SOBRE CONDUCTAS DE ACCESO Y USO DE SERVICIOS BÁSICOS DE EDUCACIÓN Y SALUD EN NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES**

Tipo de efecto	País	Resultado encontrado	Tipo de evaluación	Referencia
+	Burkina Faso	Las transferencias monetarias condicionadas aumentan significativamente el número de controles de salud preventiva durante el año previo, mientras que las transferencias monetarias no condicionadas no han tenido ese impacto.	Experimental (randomized) (compara efectos entre población que recibió transferencia condicionada y población que recibió transferencia no condicionada)	Akresh, de Walque y Kazianga (2012) (2013)
+	Ecuador	Los efectos del programa son significativamente mayores entre una minoría de hogares que creían que las transferencias estaban condicionadas a una matrícula escolar.	Cuasi experimental (comparando efectos en población que creía que el programa tenía condicionalidades y población que desconocía la existencia de condicionalidades)	S2008) Schady y Araujo (2008)
+	México	Modelo: Las transferencias monetarias condicionadas son más efectivas si el objetivo central es el aumento en la escolaridad. La condicionalidad multiplica el efecto por 16.	Modelo no experimental/econométrico	De Janvry y Sadoulet (2005)
+	Argentina	La condicionalidad mejoró la asistencia y el desempeño escolar.	No experimental	Heinrich (2007)
+	Sudáfrica	La condicionalidad en Sudáfrica mejoraría el impacto 6 veces.	No experimental	De Janvry y Sadoulet (2006b)
+	Brasil	No hay impactos en la educación sin la condicionalidad. Las transferencias no condicionadas no tendrían ningún impacto en la matrícula escolar.	Simulación	Bourguignon, Ferreira y Leite (2002)
+	México	La condicionalidad ha mejorado los resultados en los ámbitos de la educación y la salud (Oportunidades) así como en inversiones agrícolas (Procampo)	No experimental/econométrico	Davis y otros (2002)
+/-	México	Las transferencias no condicionadas son preferidas sobre las transferencias condicionadas al momento de recompensar la culminación de noveno año.	Simulación	Todd y Wolpin (2006)
+/-	México	La condicionalidad no tiene ningún impacto a nivel primario. Hay un impacto del 17%-20% en la transición de primaria a secundaria.	Cuasi experimental	De Brauw y Hoddinott (2007)
0	12 países africanos	Efecto insignificante en el ingreso y la asunción que la condicionalidad sería importante.	Simulación	Kakwani, Veras Soares y Son (2005)
0	Malawi	La condicionalidad no tiene un impacto estadísticamente significativo.	Experimental (compara efectos entre población que recibió transferencia condicionada y población que recibió transferencia no condicionada)	Baird, McIntosh y Özler (2010)
0	México	La condicionalidad no tiene un efecto total o específico en el gasto de los hogares en educación	No experimental/econométrico	
0	Marruecos	No hay condicionalidad con respecto a la asistencia escolar pero el programa es categorizado como uno de apoyo a la educación. Se registra un aumento importante en participación escolar. La incorporación de la condicionalidad (en el experimento) y el enfoque en las madres no causó casi diferencia.	Experimento aleatorio de gran tamaño	Benhassine y otros (2014)

Fuente: Elaboración sobre la base de S. Baird, C. McIntosh y C. Özler, "Cash or Condition? Evidence from a Randomized Cash Transfer Program", Policy Research Working Paper N° 5259, Impact Evaluation Series N° 45, The World Bank [en línea], <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-5259>, 2010 y (2010) y E. Schüring "Conditions, conditionality, conditionalities, responsibilities – finding common ground", Maastricht Graduate School of Governance, Working Paper 2010WP014, 2010a.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Políticas Sociales

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

215. Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia. Apuntes a partir del caso del Uruguay, Cecilia Rossel, Denise Courtoisie y Magdalena Marsiglia (LC/L.3927), 2014.
214. Infancia y (des)protección social. Un análisis comparado en cinco países latinoamericanos, Claudia Giacometti y Laura Pautassi, (LC/L.3928), 2014.
213. Protección social para la infancia en El Salvador, Guatemala y Honduras: avances y desafíos, Juliana Martínez Franzoni, (LC/L.3921), 2014.
212. Promoción y protección social de la infancia y adolescencia en Haití, Nathalie Lamaute-Brisson, (LC/L.3919), 2014.
211. El sistema de pensiones contributivo chileno como locus de rivalidad y de un nuevo pacto social, Ana Sojo, (LC/L.3901), 2014.
210. Derechos de la infancia en la era de internet: América Latina y las nuevas tecnologías, María Isabel Pavéz, (LC/L.3894), 2014.
209. La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso de *Bolsa Familia* en Brasil, Luis Hernán Vargas Faulbaum, (LC/L.3884), 2014.
208. La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones: Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú, Juan Carlos Gómez Sabaíni, Oscar Cetrángolo, Dalmiro Morán, (LC/L.3882), 2014.
207. Calidad de los servicios de largo plazo para personas adultas mayores con dependencia, Silvia Gascón, Nélida Redondo, (LC/L.3875), 2014.
206. Hacia un sistema de protección social universal en El Salvador. Seguimiento de un proceso de construcción de consensos, Danilo Miranda Baires, (LC/L.3867), 2014.
205. Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador. Seguimiento y desenlace de un proceso de construcción de consensos en la búsqueda del Buen Vivir, César Carranza Barona, María Victoria Cisneros, (LC/L.3866), 2014.
204. Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: igualdad para hoy y mañana, Flavia Marco Navarro, (LC/L.3859), 2014.
203. Red nacional de cuidado y desarrollo infantil en Costa Rica. El proceso de construcción. 2010-2014, Juany Guzmán León, (LC/L.3858), 2014.
202. Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada, Simone Cecchini, Claudia Robles, Fernando Filgueira, (LC/L. 3856), 2014.
201. Procesos de priorización en salud y prestaciones no priorizadas ni explícitas La evolución de algunas prestaciones trazadoras en Chile, David Debrott, Ricardo Bitrán y Cristián Rebolledo (LC/L.3853), 2014.
200. Educación y desigualdad en América Latina, Daniela Trucco, (LC/L. 3846), 2014.



En esta publicación se resumen, desde un enfoque de derechos de la infancia, los principales ejes del debate en torno a las condicionalidades que caracterizan a los programas de transferencias en América Latina. A modo de estudio de caso, se presentan los resultados de una indagación cualitativa de carácter exploratorio con familias del Uruguay que reciben recursos del programa de Asignaciones Familiares.

El propósito del documento es aportar al conocimiento de los efectos de las condicionalidades en el bienestar infantil y sobre el grado en que estas facilitan u obstaculizan el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes, teniendo en consideración los objetivos de política propuestos, los derechos sociales y económicos, así como su posible contribución a reproducir otras situaciones de desigualdad.

Este estudio se suma a otros realizados en el marco del acuerdo CEPAL-UNICEF y es una contribución al análisis de los derechos de la infancia y los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe.

