



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI
"M. FANNO"

CORSO DI LAUREA TRIENNALE IN ECONOMIA

PROVA FINALE

**"L'EFFETTO DEL REQUISITO DI CONDIZIONALITÀ
NEGLI AIUTI"**

RELATORE:

CH.MO PROF. ANTONIO NICOLÒ

LAUREANDO: DALLA VIA NICOLÒ

MATRICOLA N. 1088815

ANNO ACCADEMICO 2019 – 2020

INDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUZIONE | 1 |
| CAP. 1: LA CONDIZIONALITÀ..... | 3 |
| 1.1 COS'È LA CONDIZIONALITÀ, FINALITÀ, TIPI | 3 |
| 1.2 TEMPISTICHE DELLA CONDIZIONALITÀ..... | 5 |
| 1.2.1 Nel breve periodo | 5 |
| 1.2.2 Nel lungo periodo..... | 7 |
| 1.3 PROBLEMATICHE DELLA CONDIZIONALITÀ | 8 |
| 1.4 SOLUZIONI..... | 11 |
| 1.4.1 Alternative a condizioni hard core | 12 |
| 1.5 CONCLUSIONI..... | 13 |
| CAP. 2: I CONDITIONAL CASH TRANSFER | 14 |
| 2.1 IL PROBLEMA DELLA CONDIZIONALITÀ | 15 |
| 2.1.1 Paternalismo | 16 |
| 2.1.2 Argomenti politici per la redistribuzione | 21 |
| 2.1.3 Argomenti di efficienza sociale..... | 22 |
| 2.2 EVIDENZE EMPIRICHE SULLA CONDIZIONALITÀ..... | 23 |
| CAP. 3: UN ESPERIMENTO SUI TRASFERIMENTI CONDIZIONATI..... | 26 |
| 3.1 CONTESTO E DESIGN SPERIMENTALE | 26 |
| 3.2 STRATEGIA DI IDENTIFICAZIONE EMPIRICA | 28 |
| 3.3 RISULTATI EMPIRICI..... | 29 |
| 3.4 CONCLUSIONI..... | 36 |
| BIBLIOGRAFIA | 38 |
| Sitografia | 40 |

INTRODUZIONE

Il presente elaborato si propone di analizzare il fenomeno della condizionalità, il principio per cui agli aiuti internazionali si applicano condizioni volte a modificare un comportamento o una situazione. Il primo capitolo, dopo averne esaminato tipologie e motivazioni, si concentra sulle tempistiche: nel breve periodo le condizioni vengono accettate dai paesi destinatari se garantiscono vantaggi maggiori dei costi che impongono, secondo il modello a incentivi esterni di Schimmelfennig e Sedelmeier (2004); nel lungo periodo funzionano se facilitano il raggiungimento degli obiettivi delle politiche che inducono. L'efficacia del condizionamento è però discussa, poiché diversi studiosi, come Killick, Gunatilaka e Marr (1998), trovano prove contrastanti al riguardo. L'analisi si concentra quindi sulle principali problematiche della condizionalità, quali scarso adattamento al contesto, debole capacità di implementazione, conflitti di interesse tra gli agenti. Infine vengono proposte alcune soluzioni che potrebbero rendere più efficiente ed efficace l'aiuto vincolato, come condizioni basate sui risultati ottenuti, allocazione degli aiuti in base alla performance, migliore conoscenza dell'ambiente trattato.

Il secondo capitolo propone uno degli ambiti più interessanti per verificare l'efficacia della condizionalità, il tema dei conditional cash transfer (CCT), trasferimenti di denaro a famiglie povere, legati ad obblighi sanitari ed educativi sui minori ed indirizzati a promuovere la salute e l'istruzione dei bambini. La condizionalità ne è un elemento costitutivo, ma potrebbe essere troppo problematica da rispettare: ci si chiede quindi se non sia meglio utilizzare trasferimenti privi di requisiti e condizioni, gli unconditional cash transfer (UCT). L'elaborato riprende l'analisi di Fiszbein e Schady (2009), per i quali il condizionamento è giustificato se si vogliono migliorare livelli privati di investimento in capitale umano troppo bassi, o livelli socialmente inefficienti di educazione e salute, oppure rendere più accettabile ai contribuenti la decisione politica di effettuare trasferimenti. A conferma vengono riportati recenti studi empirici, che hanno mostrato come vincoli ben progettati ed applicati rendono i trasferimenti condizionati più efficaci dei trasferimenti incondizionati.

Nel terzo capitolo viene presentato un esperimento effettuato tra il 2008 e il 2010 nel Burkina Faso rurale, il Nahouri Cash Transfer Pilot Project (NCTPP), che stima l'impatto di vari tipi di trasferimento di denaro sull'istruzione e la salute dei minori, e su vari livelli di benessere delle famiglie coinvolte. Nello specifico di interesse, il programma ha distribuito casualmente trasferimenti di denaro condizionati o incondizionati, con obblighi di iscrizione e di frequenza a scuola per i bambini tra 7 e 15 anni, e di controlli sanitari per i bambini da 0 a 6 anni. L'elaborato presenta contesto e design sperimentale, per poi analizzare i risultati empirici: per

l'iscrizione scolastica e l'ambito sanitario, i trasferimenti di denaro condizionati hanno avuto risultati migliori dei trasferimenti incondizionati, e ci sono prove che le condizioni possono essere utilizzate efficacemente anche in un ambiente con capacità amministrative limitate.

CAP. 1: LA CONDIZIONALITÀ

1.1 COS'È LA CONDIZIONALITÀ, FINALITÀ, TIPI

La condizionalità è il principio per il quale gli aiuti di organizzazioni internazionali e governative sono concessi ai paesi beneficiari a determinate condizioni, dettate dal prestatore o sulla base di accordi tra questo e il ricevente. La finalità è modificare un comportamento o una situazione inducendo istituzioni e popolazione a perseguire una determinata politica o a compiere una certa azione (Mizell, 2017).

La principale giustificazione dell'uso della condizionalità è che il paese o soggetto beneficiario si trova in una situazione di difficoltà che richiede un prestito, la riduzione del debito o l'aiuto. Per evitare che la situazione esistente continui o si deteriori, e che potenzialmente richieda ulteriori finanziamenti in seguito, sono allegate condizioni volte a migliorare la situazione di base, in modo che i fondi vengano usati in modo efficace e che il paese riesca a sostenere autonomamente il proprio percorso economico (Kenton, 2018).

Il Fondo Monetario Internazionale in particolare osserva che quando uno stato accetta un prestito “il suo governo acconsente ad adeguare le sue politiche economiche per superare i problemi che l'hanno portato a cercare aiuti finanziari dalla comunità internazionale” (Kenton, 2018).

Tali condizioni possono essere ex ante, ex post, o avere entrambe le forme (Shah, 2017): ex ante sotto forma di prerequisiti per gli aiuti e per consentire un uso efficiente e non corruttibile dei fondi; ex post per verificare che la performance del programma sia in linea con le attese e per giustificare il proseguimento dell'assistenza, oltre che per dare una direzione all'assistenza futura sulla base della performance passata.

Mizell (2017), rifacendosi a Killick, Gunatilaka e Marr (1998), specifica due ulteriori categorie: “pro forma” quando c'è consenso tra donatore e ricevente sulle condizioni; “hard core” quando sono richieste azioni che non avrebbero luogo senza l'insistenza del donatore o all'interno dell'arco temporale definito precedentemente.

Secondo Shah (2017) le condizioni possono riguardare:

- la gestione finanziaria e dei processi (consultazioni, trasparenza dei documenti, requisiti e sistemi di ottenimento, segnalazione e revisione contabile);
- gli input, anche intermedi, e le spese per funzioni e materiali;
- gli output in termini di qualità, quantità e accesso nell'erogazione dei servizi;
- i risultati (es. tassi di alfabetizzazione);
- gli effetti su economia e società (es. cittadinanza maggiormente informata).

Le condizioni su processi e input sono molto usate, poiché consentono ai donatori di avere maggiore influenza e controllo, ma riducono l'autonomia dei riceventi. La condizionalità basata sugli output è poco frequente, ma può offrire grande autonomia al ricevente, accompagnata da maggiore responsabilità per i risultati. Le condizioni su risultati e effetti invece annacquano la responsabilità da parte del ricevente nei confronti di donatori e cittadini, poiché molti fattori scatenanti potrebbero non essere nella sfera di controllo degli amministratori pubblici (Shah, 2017).

La condizionalità può quindi incorporare ricompense per il rispetto dei vincoli e penalità in caso contrario, e può riguardare un'area geografica, il governo del paese ricevente, un suo livello o ramo, un settore, un'attività del programma o obiettivi di una specifica area tematica (Shah, 2017).

Shah (2017), basandosi sul lavoro di Berkowitz, Catalina Rubianes e Pienkowski (2017), specifica quindi cinque categorie di condizioni sulle operazioni di governo:

- Condizioni macroeconomiche, quando forniscono obiettivi di carattere macroeconomico.
- Condizioni su riforme strutturali, volte a migliorare il settore pubblico in termini di efficienza e di equità nelle riscossioni e di fornitura pubblica di beni e servizi.
- Condizioni riguardo riforme istituzionali e di governo, volte ad assicurare un'azione di governo equa, responsabile, non corruttibile e reattiva.
- Condizioni riguardo la responsabilità finanziaria/fiduciaria, volte ad assicurare un uso integro dei fondi da parte del ricevente: i donatori impongono condizioni sui sistemi di bilancio, contabilità e revisione contabile del ricevente per assicurarne l'integrità e la trasparenza.
- Condizioni basate sui risultati, volte a favorire il raggiungimento di risultati ritenuti desiderabili, come la qualità e l'accesso ai servizi pubblici.

Shah (2017) sottolinea quindi che i donatori adducono diverse motivazioni per l'uso della condizionalità.

Assicurare che il donatore venga ripagato nei termini del prestito è una giustificazione avanzata spesso, ma è un argomento debole in quanto il rimborso dei prestiti dipende dall'affidabilità creditizia del destinatario più che dalle condizioni del prestito. Invece le condizioni sono importanti per rafforzare la "recipient ownership", cioè aiutare il beneficiario a sentire la necessità di certe scelte politiche di riforma e di impegnarsi in specifiche prescrizioni di azione (Temple, 2010), che in assenza di condizionalità non ha la volontà di affrontare.

A questa motivazione si aggiunge quella di influenzare le priorità locali dei destinatari o indurre/incentivare riforme; tuttavia gli obblighi potrebbero non avere un grande impatto quando il beneficiario spende già più dei fondi forniti ed è un'area a bassa priorità per il ricevente.

Le condizioni sono spesso basate sul paternalismo, secondo il quale il donatore crede di conoscere meglio ciò che conviene al destinatario, ritenendo che questi non abbia conoscenze adeguate. Tali politiche però non salvaguardano il principio dell'aiuto di "non danneggiare", poiché le conseguenze del fallimento delle operazioni di prestito sono a carico del solo destinatario.

I donatori usano le condizioni anche per stimolare il paese ricevente a segnalare che sta accettando le condizioni e le potenziali conseguenze politiche avverse, dimostrando impegno verso le riforme; nella pratica, però, i destinatari generalmente effettuano tale segnalazione per spostare la colpa su attori esterni per intraprendere programmi impopolari o per attribuirgli il loro fallimento.

Infine la condizionalità viene adottata per migliorare la sostenibilità delle riforme: le condizioni possono aiutare a superare l'incoerenza temporale dell'impegno tra i vari cicli politici, però c'è il rischio che un nuovo governo possa cercare di rinegoziare o sospendere tali operazioni.

1.2 TEMPORALITÀ DELLA CONDIZIONALITÀ

Mizell (2017) ha osservato che la condizionalità opera su due livelli temporali: il breve e il lungo periodo. Nel breve termine, la condizionalità funziona se le condizioni vengono implementate nella loro totalità: in questo contesto, le circostanze in cui sono applicate sono rilevanti per la loro progettazione. Nel lungo periodo, "Funziona" si riferisce all'efficacia delle condizioni nel facilitare il raggiungimento degli obiettivi delle politiche.

1.2.1 Nel breve periodo

Nel breve termine la condizionalità funziona se le condizioni vengono tutte applicate. Tuttavia il grado di rispetto degli obblighi è spesso lontano dal livello ideale: un esame del Fondo Monetario Internazionale del 2007 su 1306 condizionalità associate a 43 programmi tra il 1999 e il 2003 ha riscontrato un tasso del 54% di conformità nel tempo stabilito alle condizioni.

Cosa incoraggia tale conformità, cosa la inibisce? Mizell lo spiega usando il modello a incentivi esterni di Schimmelfennig e Sedelmeier (2004), creato per spiegare l'efficacia della condizionalità nel promuovere il trasferimento di regole nell'allargamento verso l'Est dell'Unione Europea. Sebbene usato per analizzare le condizioni per l'appartenenza all'UE, il

modello è rilevante in senso più ampio, e come tale descritto e integrato dalle lezioni apprese dalle revisioni dell'esperienza delle Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI).

Il modello a incentivi esterni di Schimmelfennig e Sedelmeier (2004) si basa sull'ipotesi che i vari soggetti (privati o pubblici) ricercano la massimizzazione del proprio potere e benessere attraverso un processo di contrattazione, il cui esito dipende dal loro potere contrattuale relativo. Quando un donatore esterno, governativo o sovranazionale, desidera migliorare lo status quo di un paese (che riflette la sottostante distribuzione delle preferenze e del potere contrattuale tra i vari agenti nella società), utilizza una strategia di condizionalità in cui stabilisce regole o interventi migliorativi come condizioni che i paesi beneficiari devono implementare per ricevere ricompense. La condizionalità sconvolge lo status quo interno introducendo incentivi (aggiuntivi) esterni per il rispetto delle condizioni, e può influire sulle decisioni del governo target direttamente, attraverso la contrattazione intergovernativa, o indirettamente, modificando la distribuzione di preferenze e potere nella società. In quest'ultimo caso le condizioni modificano l'equilibrio interno a beneficio degli agenti già favorevoli all'implementazione delle regole o dell'intervento di miglioramento, e rafforzano il loro potere contrattuale nei confronti dei loro avversari nella società e nel governo, con benefici per i primi e perdite per i secondi. Le pressioni del donatore esterno, della nazione e di altro tipo vengono infine riassunte dal governo del paese, che decide di adottare o meno le regole o l'intervento cercando di bilanciare i vari interessi in gioco e di massimizzare i propri benefici politici: l'implementazione si verifica quando i potenziali vantaggi e ricompense dell'adozione superano i costi. Quattro dimensioni chiave influenzano questo calcolo:

Elevata precisione ed esattezza delle condizioni: la chiarezza e la formalizzazione delle condizioni influenzano positivamente l'adozione delle regole o di una certa politica: infatti aiutano il governo target a sapere cosa ci si aspetta dal programma di aiuto, e limitano l'elusione degli obblighi poiché il governo non può evitare il rispetto delle condizioni manipolando l'interpretazione delle regole o dell'intervento. Inoltre, vincolano l'ente che impone gli obblighi a consegnare "ricompense" se i requisiti vengono soddisfatti. Tuttavia, quando l'esattezza della condizione è debolmente giustificata, può diventare motivo di respingimento se risulta politicamente difficile da difendere, come l'obbligo per la Grecia di perdere 150.000 dipendenti pubblici tra il 2011 e il 2015 (Mizell, 2017).

Vantaggi rapidi e consistenti. Maggiori sono i vantaggi e più breve è il tempo per riceverli, maggiore è la probabilità che le condizioni vengano implementate. Tali vantaggi sono i benefici in un calcolo costi-benefici che il governo target intraprende nel valutare le prospettive di conformità agli obblighi. Più rapidamente si concretizzano i benefici, maggiore è la probabilità che il governo intraprenda la riforma o l'intervento. Tuttavia, la velocità e le

dimensioni dei guadagni necessarie per compensare i "costi di adozione" dipendono dai costi stessi. Quando le condizioni richiedono riforme o interventi profondi che producono guadagni ma anche perdite potenzialmente considerevoli, i vantaggi dovranno concretizzarsi prima affinché la riforma o l'intervento vengano attuati.

Alta credibilità. C'è credibilità quando il donatore ha una posizione contrattuale superiore, ha la capacità di consegnare la ricompensa, può emettere premi (o sanzioni) con bassi o zero costi per sé ed è coerente nella loro applicazione (ovvero non subordina ad altre considerazioni la distribuzione di ricompense o sanzioni). La letteratura sulle condizioni delle istituzioni finanziarie internazionali (IFI) indica chiaramente la debole credibilità come fattore chiave per uno scarso rispetto degli obblighi.

Bassi costi di adozione. Infine, il modello afferma che i costi di adozione nazionali e la loro distribuzione tra gli agenti interni con potere di veto (il cui benessere viene influenzato dall'intervento condizionato e il cui consenso è necessario per effettuare la riforma) influenzano la conformità agli obblighi. Quando tali costi sono elevati e i soggetti con potere di veto danneggiati sono molti, l'implementazione delle condizioni è poco probabile. Il concetto di costi di adozione è collegato al più importante facilitatore o inibitore della conformità alle condizioni: la "country ownership", la presenza di sufficiente sostegno politico all'interno del paese per attuare la strategia di riforma e rispettare gli obblighi. Tale supporto implica che le condizioni vengono applicate più facilmente da governi e paesi già disposti a riformarsi o agire: in questo caso la condizionalità offre un sostegno ai governi le cui preferenze per la riforma o l'intervento sono in linea con ciò che viene chiesto dal concedente/prestatore. L'allineamento sarà maggiore quando i costi di adozione sono inferiori e, in questa concezione, le condizionalità non provocano la riforma o l'intervento, ma li sostengono.

La letteratura sulle condizionalità delle Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI) suggerisce infine che le condizioni sono più adottate e rispettate quando gli strumenti di policy sono disponibili al trattamento come precondizioni, semplici e facilmente monitorabili (sotto il diretto controllo del governo target), in caso di alternative assenti o meno convenienti. Il Fondo Monetario Internazionale poi ha riscontrato tassi più elevati di conformità alle condizioni quando queste rientrano nelle loro competenze fondamentali e sono sotto il diretto controllo della loro agenzia corrispondente (FMI, 2007).

1.2.2 Nel lungo periodo

Nel lungo periodo il tema principale è l'effetto e l'efficacia della condizionalità. Il rispetto delle condizioni porta benefici? Killick, Gunatilaka e Marr (1998) trovano prove contrastanti dell'impatto riesaminando l'esperienza dei programmi di aggiustamento strutturale attuati

dalla Banca mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale dagli anni '80 alla metà degli anni '90. Secondo gli autori, i programmi sembravano avere un effetto positivo sul "rafforzamento delle prestazioni delle esportazioni e della [bilancia dei pagamenti], ma sembrano avere un impatto limitato sull'inflazione; in genere non fanno molta differenza nel ritmo della crescita economica, in nessuna direzione; ma sono costantemente associati a livelli di investimento ridotti, che minacciano il progresso economico a lungo termine". Nello spiegare il risultato, gli autori sottolineano una debole attuazione delle condizioni da parte dei governi target. Rodrik (2015a; 2015b) aggiorna le loro considerazioni, suggerendo che tali approcci alle riforme strutturali non riescono a individuare adeguatamente i vincoli alla crescita e ignorano le interazioni negative tra le condizionalità. Nonostante ciò, ci sono alcune prove aneddotiche che suggeriscono che per alcuni paesi emersi dai programmi di aggiustamento strutturale, come la Corea, le difficili riforme richieste dalle condizionalità provocano "dolore" a breve termine, ma facilitano la crescita di lungo periodo (Roach, 2012). Koeberle, Bedoya, Silarky, e Verheyen (2005) evidenziano che una parte considerevole delle operazioni di aggiustamento della Banca Mondiale raggiunge i propri obiettivi di sviluppo, con miglioramenti osservati nel tempo.

I vantaggi delle condizioni specifiche associate alle sovvenzioni intergovernative appaiono meno documentati. I casi di studio suggeriscono che là dove la volontà di riforma è già in atto, condizionalità ben definite e targettizzate possono avere un impatto significativo sui risultati. Se ben progettate, hanno un ruolo nell'assicurare i livelli di base del servizio pubblico, incoraggiare i contributi subnazionali agli obiettivi nazionali e contrastare le preferenze locali che agiscono contro il benessere generale. L'esperienza dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) suggerisce che le condizioni ex ante possono garantire cambiamenti, in particolare per le condizioni "pro forma" (Mizell, 2017).

1.3 PROBLEMATICHE DELLA CONDIZIONALITÀ

Nonostante la condizionalità sia utilizzata per migliorare l'efficienza e l'efficacia degli aiuti, comporta problematiche importanti (in particolare il tipo "hard-core") sintetizzabili in alcuni punti chiave.

Carente individuazione dei vincoli alla crescita

Rodrik (2015a; 2015b) ha suggerito che i programmi di riforme strutturali non riescono a individuare i vincoli alla crescita e ignorano le interazioni negative tra le condizionalità. Più in generale, Rodrik, Hausmann e Velasco (2005) suggeriscono che una corretta identificazione di tali vincoli è cruciale per sbloccare la crescita del paese ed evitare conseguenze negative involontarie di analisi errate. La logica suggerisce che a livello subnazionale, un approccio

specifico per il contesto prenderebbe in considerazione le caratteristiche del luogo ed eviterebbe condizionalità non idonee al contesto locale.

Condizioni non adattate al contesto

Mizell (2017) nota che l'applicazione di condizioni agli aiuti aumenta gli oneri in carico all'ente concedente, poiché si assume la responsabilità della progettazione e del monitoraggio delle condizioni. Ciò dà grande importanza alla capacità tecnica e alla conoscenza del concedente/prestatore riguardo a quali azioni intraprendere, quando e come, nonché il modo migliore per monitorarle. Non sempre i livelli più elevati di governo e le istituzioni internazionali "sanno cos'è meglio" per il paese, e la proliferazione di condizionalità aggrava questa situazione, poiché le sfere di azione in cui il donatore deve avere migliori informazioni aumentano. Questo suggerisce di concentrarsi sui propri settori di competenza: un esame del 2007 del Fondo Monetario Internazionale ha rilevato tassi di ottemperanza alle condizioni più elevati per le condizionalità ricadenti nell'area di competenza dell'organizzazione, e che i programmi complessivi erano più riusciti quando avevano "sostegni analitici" nelle aree soggette a condizioni.

Debole capacità di implementare le condizioni

La capacità dei governi target di attuare le condizioni è un elemento chiave nell'uso della condizionalità: ad esempio l'attuazione delle condizionalità ex ante per i Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) ha rivelato che le regioni più sviluppate erano più capaci di rispettare le condizioni e sembravano disporre di strategie esistenti che potevano adattarsi per soddisfare le condizionalità, mentre quelle meno sviluppate dovevano crearle (Hamza, Jeffrey, Vincze e Wihlborg, 2016). La condizionalità può anche comportare di premiare i più capaci e sanzionare i meno capaci col trattenimento dei fondi. Le deroghe potrebbero mitigare questo problema, ma troppe potrebbero indebolire la legittimità tecnica delle condizioni e l'implementazione della riforma o dell'intervento. I vincoli di capacità quindi ostacolano la piena attuazione delle condizioni e possono ritardare i profitti "rapidi e considerevoli" necessari per sostenere l'impegno nella riforma o nell'intervento. Rendono più difficile sostenerne l'onere amministrativo. Aumentano i costi indiretti di riforme o interventi nella misura in cui i governi potrebbero dover rinunciare all'attenzione su altre questioni importanti. Possono incoraggiare una conformità superficiale piuttosto che un'azione profonda nel caso in cui le risorse non sono disponibili per fare diversamente. Una proliferazione di condizioni può quindi moltiplicare i problemi di capacità e, se distribuita tra i vari settori, introduce problemi di coordinamento. Ulteriori conflitti tra condizioni di programmi di aiuto differenti, non coordinate e a volte contrastanti, stabilite da agenzie di aiuto diverse, incidono negativamente

sull'attuazione delle politiche e dei programmi e comportano un pesante onere per i paesi beneficiari (Shah, 2017).

Intralcio la responsabilità per i risultati

Gli amministratori dei paesi riceventi sono tenuti a rispondere delle condizioni e dei risultati ottenuti non solo ai paesi donatori, ma anche ai cittadini, ai vari livelli di governo, ai beneficiari diretti degli aiuti, alle norme: tali condizioni possono essere dittatoriali e invadere la sovranità del paese ricevente, intralciando la responsabilità dei risultati verso i cittadini, e possono provocare respingimenti da parte della popolazione (Mizell, 2017). L'uso della condizionalità porta all'accentramento del processo decisionale e, per alcune categorie di investimenti pubblici subnazionali, può indebolire i benefici derivanti dal decentramento. Un incremento nel numero delle condizioni inoltre limita la capacità dei governanti locali di rispondere alle volontà del luogo e di incorporare nei programmi la conoscenza locale.

Conflitti di interessi

Shah (2017) precisa che l'uso della condizionalità porta a conflitti di interessi tra donatori e paesi beneficiari o tra governanti e cittadini destinatari, poiché la dinamica di potere in ciascuna delle due relazioni è sbilanciata verso i primi, che possono determinare le condizioni tenendo conto dei propri obiettivi, piuttosto che delle esigenze dei destinatari; pertanto, è possibile che vengano creati aiuti e condizioni per far avanzare gli interessi strategici e politici dei donatori o del governo del paese beneficiario. Questi conflitti di interessi sono complicati dalle asimmetrie informative tra i donatori e gli agenti (cioè i vari livelli di governo) che devono implementare le riforme e gli aiuti: gli agenti infatti sono meglio informati dei superiori sulle operazioni di governo e sugli aspetti del territorio interessato dall'intervento, ma hanno un incentivo a trattenere informazioni e ad adottare comportamenti opportunistici o promuovere interessi personali. Pertanto si possono verificare situazioni di azzardo morale e selezione avversa a detrimento dell'efficacia del programma di aiuto.

Rispetto di facciata

I governi target possono anche solo realizzare un rispetto di facciata della condizionalità, che può nascere dalla scarsa capacità di implementare adeguatamente le condizioni, o dalla mancanza di impegno nell'intraprendere riforme profonde per motivi politici, o dall'inadeguatezza della tecnologia di monitoraggio (Mizell, 2017).

Possibilità di rinuncia

Condizioni troppo restrittive, difficilmente implementabili, possono indurre i beneficiari a rinunciare completamente o in parte agli aiuti: in un contesto intergovernativo, ciò può lasciare i potenziali beneficiari a corto di servizi e aumentare le tensioni politiche, mentre in

un contesto internazionale, "rinunciare" può significare la ricerca di istituti di credito alternativi che forniscono fondi con poche (o differenti) condizioni (Mizell, 2017).

1.4 SOLUZIONI

Shah (2017) ha tratto quindi alcune considerazioni generali per migliorare efficienza ed efficacia della condizionalità.

La scelta e la condizionalità degli strumenti devono essere coerenti con gli obiettivi della riforma, e devono essere adattati al contesto di azione. Inoltre le condizioni vanno costruite in modo da creare country ownership, per incrementare l'ottemperanza agli obblighi e renderne l'applicazione meno difficoltosa e più efficace.

Le condizioni e gli indicatori associati "dovrebbero essere di importanza critica" per il progetto, "parsimoniosi, oggettivamente e accuratamente misurabili, tempestivi, significativi e comprensibili, saldamente radicati nella catena dei risultati, amministrativamente semplici ed economicamente convenienti, comparabili, ben documentati, ben pubblicizzati per il controllo pubblico, verificabili da normali cittadini o studiosi indipendenti, e dovrebbero rendere più facile una rendicontazione semplificata" (Shah, 2017).

Il problema delle innumerevoli condizioni non coordinate, a volte contrastanti, stabilite da agenzie dei donatori e programmi differenti, può essere risolto portando le istituzioni e i donatori interessati sotto uno specifico ombrello di programma, o almeno designando una agenzia principale che sviluppi una serie di condizioni chiave accettabili per tutti i donatori e il destinatario. La frammentazione, la non prevedibilità dell'assistenza esterna e la scarsa credibilità delle condizioni potrebbero essere superate raggiungendo il consenso su uno schema complessivo di politiche sostenuto da donatori multilaterali e bilaterali e dal beneficiario.

I donatori dovrebbero monitorare l'applicazione delle condizioni servendosi dei sistemi nazionali e utilizzare un condizionamento basato sugli output e soggetto a un più ampio monitoraggio da parte dei cittadini, ad una loro maggiore legittimazione nella supervisione delle operazioni del governo e a un più ampio supporto della società civile per i programmi di assistenza esterna.

La condizionalità basata sui risultati (output) può essere impiegata per mitigare la possibilità di opportunismo degli agenti che distribuiscono gli aiuti e per promuovere l'efficacia dell'assistenza esterna. Inoltre, affinché la responsabilità basata sui risultati funzioni, i quadri di gestione delle risorse umane negli enti donatori e dei destinatari devono incorporare la gestione e la valutazione basate sui risultati, per garantire che le possibilità opportunistiche siano ridotte e riallineate agli obiettivi dell'organizzazione; perciò i board dovrebbero essere a

tempo determinato, formati da personale non permanente e da membri del governo e della società civile.

Sul fronte internazionale, un'agenzia di aiuto a scopo unico potrebbe fungere da catalizzatore per coordinare e armonizzare l'assistenza di tutti i donatori con lo stesso obiettivo. A livello nazionale, si richiede che il governo agisca come acquirente, fornitore e anche finanziatore di servizi pubblici, coordinando e finanziando equamente tutti gli altri fornitori pubblici e non pubblici di servizi.

Le condizioni dei donatori possono quindi contribuire ad uno sviluppo inclusivo e sostenibile incoraggiando una maggiore trasparenza, responsabilità basata sui risultati e conferimento di potere ai cittadini attraverso la democrazia diretta e approcci basati sui diritti ai servizi pubblici di base.

Condizioni che richiedano standard più elevati di trasparenza, di gestione e responsabilità basate sui risultati, piuttosto che valutazioni formali "indipendenti" autofinanziate dalle agenzie di aiuto, possono infine aiutare a superare il circolo vizioso delle asimmetrie informative.

1.4.1 Alternative a condizioni hard core

Mizell (2017) ha affermato che la condizionalità "hard core" sembra essere adatta quando il concedente ha leva finanziaria e credibilità, il governo target è disponibile a cambiare (con una certa country ownership), la ricompensa è prossima e sostanziale (e/o con perdite minime), i cambiamenti richiesti sono sotto il diretto controllo del governo target, ci sono pochi soggetti con potere di veto, ci sono poche alternative e il governo target ha la capacità sufficiente per attuare i cambiamenti. Quando le circostanze non si prestano a condizioni "hard core", si possono considerare altri tre meccanismi cooperativi (che non si escludono a vicenda) per creare country ownership e favorire l'attuazione del programma di aiuto.

Condizionalità basate su output e risultati

Gli approcci che premiano i governi per il raggiungimento di output e/o risultati sono meno coercitivi dei meccanismi di condizionalità e sanzionamento basati su input/processi, con il vantaggio di fornire al governo target una maggiore flessibilità nella progettazione delle politiche mantenendo al contempo la responsabilità dei risultati. Tuttavia, non sembrano pronti a sostituire la condizionalità legata a input o processi, poiché condizionare il rilascio di fondi al raggiungimento dei risultati (ma non necessariamente degli output) pone la sfida di imputare i risultati osservati alle politiche e agli sforzi del governo target.

Persuasione e insegnamento

Un governo può adottare una riforma o una serie di regole se è persuaso della loro appropriatezza, applicabilità e legittimazione; oppure può implementare una politica o una

serie di norme quando le ritiene capaci di risolvere problemi interni: in questo caso la decisione dipende dall'insoddisfazione interna, dalla ricerca di soluzioni trasferibili nel proprio contesto, dalle "comunità epistemiche" (gruppi di persone dedite allo stesso tipo di conoscenza e ricerca) che promuovono tali riforme e da pochi soggetti con potere di veto. Di conseguenza, il donatore può stimolare un governo ad attuare il programma di aiuto con la persuasione e l'insegnamento, mediante strumenti come la condivisione di informazioni, l'analisi comparata di regole e politiche, l'aiuto alle comunità di pratica. Mizell (2017) trova che le riforme attuate in questi due modi hanno meno probabilità di incontrare resistenza interna e più probabilità di ottenere un rispetto costante nel tempo.

Allocazione basata sulla performance

Selettività significa selezionare paesi che hanno un ambiente in cui è probabile che i prestiti e gli aiuti siano efficaci, cioè che hanno già dimostrato impegno nelle riforme ma devono affrontare un'alta povertà; ciò evita molti dei problemi che emergono da una mancanza di country ownership e permette di erogare i prestiti con meno condizioni, subordinando comunque l'assistenza a determinate politiche e pratiche. Tuttavia Koeberle e al. (2005) sostengono che la maggior parte dei poveri vive in paesi che occupano una via di mezzo tra politiche buone e politiche carenti, limitando così l'attrattiva della selettività.

1.5 CONCLUSIONI

Con questi rischi e problematiche, Temple (2010) si chiede se non sia meglio utilizzare aiuti incondizionati; tuttavia, mette in luce alcuni motivi per stare attenti a tali forme di aiuto, portando un esperimento naturale rappresentato dalle grandi risorse date in affitto ad alcuni paesi in via di sviluppo: al riguardo l'idea comune è che sono state associate a una riduzione della responsabilità e a scarsi risultati, soprattutto nei paesi con carenze nella governance. Rimane quindi controverso se sia meglio condizionare o meno gli aiuti: uno degli ambiti più interessanti per verificarlo è quello dei trasferimenti di denaro condizionati (conditional cash transfer, CCT), rispetto ai trasferimenti non condizionati (unconditional cash transfer, UCT), trattato nel prossimo capitolo.

CAP. 2: I CONDITIONAL CASH TRANSFER

I conditional cash transfer (CCT) sono trasferimenti diretti di denaro a famiglie povere o vulnerabili concessi a condizione che seguano determinati comportamenti (Fiszbein e Schady, 2009). Tali trasferimenti sono condizionati a livelli minimi di utilizzo dei servizi sanitari e educativi, generalmente da parte (o a beneficio) dei bambini della famiglia. Requisiti tipici includono l'iscrizione e la frequenza effettiva nelle scuole (ad esempio, nel programma brasiliano Bolsa Família sono richieste percentuali di frequenza minima dell'85%), e talvolta una certa performance scolastica. I programmi che hanno una componente sanitaria possono anche richiedere controlli periodici o monitoraggio della crescita, vaccinazioni per bambini di età inferiore ai 5 anni, cure perinatali per le madri e partecipazione di queste a sessioni informative su igiene e nutrizione. La maggior parte dei programmi trasferisce il denaro alla madre, o occasionalmente allo studente.

Come riportano Fiszbein e Schady (2009), i conditional cash transfer hanno due obiettivi principali. In primo luogo, cercano di fornire alle famiglie povere un livello di consumo minimo. In secondo luogo, condizionando i trasferimenti, cercano di promuovere l'accumulo di capitale umano e di interrompere il circolo vizioso in cui la povertà viene trasmessa attraverso le generazioni.



Fig. 1 – Diffusione geografica dei trasferimenti condizionati nell'anno 2000, da Morais de Sa e Silva (2017)

Negli ultimi 20 anni l'interesse e la portata di tali programmi sono cresciuti enormemente, passando da 2 paesi nel 1996 a 40 nel 2016 (Morais de Sa e Silva, 2017). Le dimensioni sono molto varie: alcuni CCT sono su scala nazionale, altri riguardano una popolazione di una regione o di un ristretto target, altri ancora sono programmi pilota su piccola scala. La copertura della popolazione può variare in termini assoluti da 11 milioni di famiglie (Brasile)

a programmi pilota con poche centinaia di nuclei famigliari (Kenya, Nicaragua). In termini relativi si va dal 40% della popolazione (Ecuador) all'1% (Cambogia), e in termini di budget i trasferimenti condizionati variano dallo 0.50% del PIL in Brasile allo 0.08% del PIL in Cile. I sussidi coprono dal 20% dei consumi medi delle famiglie in Messico, al 4% in Honduras, e ancora meno per i programmi in Bangladesh, Cambogia e Pakistan (Fiszbein e Schady, 2009).



Fig. 2 – Diffusione geografica dei trasferimenti condizionati nell'anno 2015, da Morais de Sa e Silva (2017)

Molti programmi CCT nei paesi a medio reddito hanno perseguito un approccio integrato alla riduzione della povertà, bilanciando gli obiettivi dell'assistenza sociale e la formazione del capitale umano. Coprono i bambini dalla nascita (o prima) fino alla metà dell'adolescenza, con condizioni sull'uso dell'assistenza sanitaria per i bambini dalla nascita all'età di 5 o 6 anni e con condizioni di iscrizione scolastica da lì in poi. Generalmente sono gestiti da ministeri delle politiche sociali o da organizzazioni indipendenti che operano sotto la loro presidenza (Fiszbein e Schady, 2009).

Tali programmi durano generalmente fino a quando la famiglia non ha più un beneficiario ammissibile, cosa che in genere accade per una delle tre seguenti ragioni: la famiglia supera la soglia di povertà per l'ammissibilità, i bambini crescono oltre il limite superiore di età per il programma o i trasferimenti vengono sospesi perché le condizioni non sono state soddisfatte.

2.1 IL PROBLEMA DELLA CONDIZIONALITÀ

La condizionalità è quindi un elemento costitutivo dei conditional cash transfer. Tuttavia Fiszbein e Schady (2009) riferiscono due tipi di svantaggi associati al condizionamento. In primo luogo, alcune delle famiglie più bisognose potrebbero trovare le condizioni troppo costose da rispettare e quindi potrebbero non accettare l'aiuto: pertanto, la condizionalità potrebbe escludere alcune delle persone che il programma intende raggiungere. In secondo

luogo, quelle famiglie che accettano il sussidio possono incorrere in una costosa distorsione del proprio comportamento a causa del denaro extra nel breve periodo. Spingendo le famiglie povere a fare qualcosa che altrimenti non farebbero (come portare i figli in una scuola o clinica locale che sanno essere scadente), i trasferimenti condizionati potrebbero imporre costose distrazioni alle persone che stanno cercando di fare la cosa migliore per le proprie famiglie, cioè insegnare mestieri pratici tradizionali ai propri bambini.

Fiszbein e Schady portano però tre argomenti concettuali che giustificano il condizionamento: il primo riguarda il paternalismo del governo nei confronti di livelli privati di investimento in capitale umano troppo bassi, dovuti a scarse od errate informazioni sui ritorni degli investimenti in istruzione e/o a conflitti di interesse all'interno della famiglia; il secondo riguarda le decisioni politiche di redistribuzione; il terzo riguarda livelli socialmente inefficienti di esternalità.

2.1.1 Paternalismo

Il governo potrebbe condizionare i trasferimenti per motivi paternalistici, pensando che i poveri abbiano bisogno di incentivi per comportarsi nel modo a loro più conveniente, affinché si ottengano livelli ritenuti sufficienti di investimento in capitale umano. Ciò va sostegno dei sussidi condizionati: se la società attribuisce a ogni bambino che ha ricevuto un'istruzione o ha accesso a servizi sanitari un valore superiore a quello che gli individui stessi attribuiscono, un conditional cash transfer fornirà un incentivo per raggiungere il valore desiderato. In questo caso il paternalismo può essere giustificato se le persone considerate scelgono livelli di investimento in capitale umano inferiori all'ottimale a causa di credenze persistentemente erranee, di conflitti di interesse all'interno delle famiglie, di comportamenti miopi, oppure di tutti e tre i casi.

Il motivo economico di tale fallimento del processo decisionale privato, secondo Fiszbein e Schady (2009), può essere spiegato usando un semplice modello dinamico di scelta educativa delineato da Ferreira (2008). L'essenza del modello è che il benessere individuale dipende dal consumo in due periodi: l'infanzia e l'età adulta, ed il legame tra i due periodi è che i bambini nel primo periodo possono contribuire all'economia familiare lavorando parte del tempo. Tuttavia il lavoro toglie tempo allo studio e ad ogni altro tipo di investimento nel capitale umano del bambino, riducendo i suoi livelli di guadagno e consumo durante l'età adulta. Questo trade-off tra benessere presente e futuro influenza fortemente le decisioni sull'educazione prese per o dai bambini nei paesi in via di sviluppo, dove non è trascurabile il loro aiuto all'economia domestica.

Questo modello mostra le conseguenze di ognuno dei tre tipi di distorsione sopraelencati per la scelta educativa e per il benessere dei minori sotto ipotesi diverse di funzionamento del mercato del credito. In ciascun caso, il modello ci dice cosa potremmo aspettarci da due tipi di risposta: trasferimenti di denaro incondizionati (UCT) e condizionati (CCT). Quando mancano i mercati del credito, molte di queste intuizioni possono essere illustrate nella figura 3, dove la scelta familiare del tempo trascorso dai bambini a scuola è calcolata in base al salario di mercato per il lavoro minorile. Sull'asse delle ordinate si trova l'investimento in istruzione, espresso in termini di tempo a disposizione del bambino e compreso tra 0 (tutto il tempo dedicato al lavoro) e 1 (tutto il tempo dedicato all'istruzione): il tempo trascorso al lavoro e quello passato a scuola dai bambini sono ipotizzati complementari nella funzione. Sull'asse delle ascisse invece si trova il tasso di salario minorile (w_m).

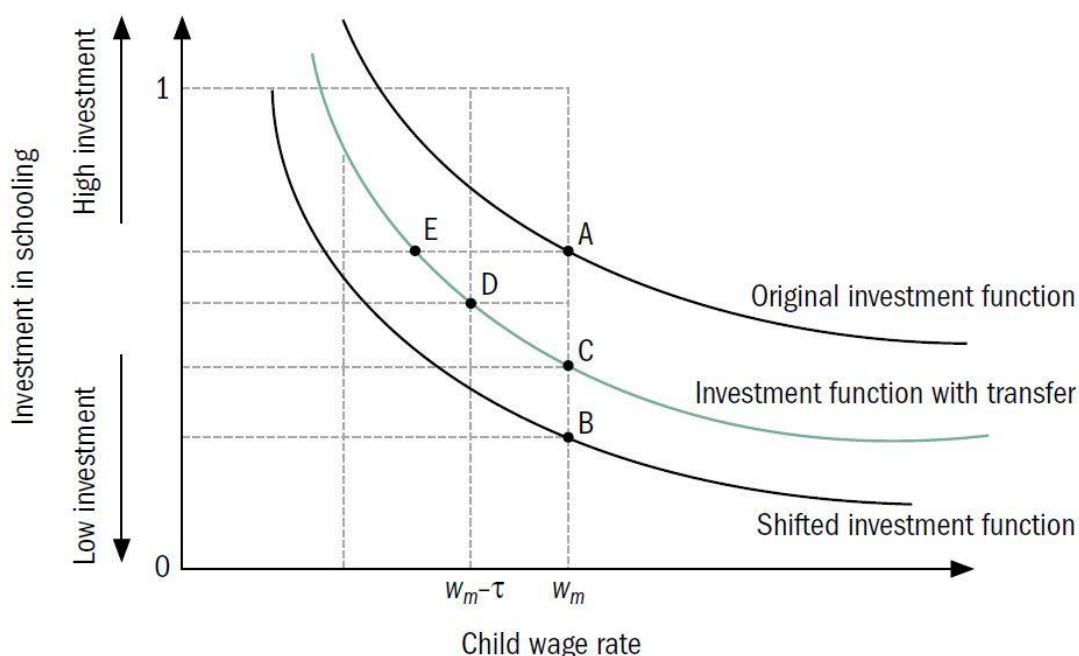


Fig. 3 – Scelte di investimento nell'istruzione dei bambini con mercato del credito mancante, da Fiszbein e Schady (2009)

La funzione di investimento scolastico genera la domanda di istruzione della famiglia, dato il salario minorile prevalente (w_m) e una serie di parametri aggiuntivi, come i ritorni previsti dalla scolarizzazione, il tasso di sconto di questi, la qualità dell'istruzione prevista e altri redditi disponibili per la famiglia. Se tracciata in rapporto al salario, è inclinata verso il basso: maggiore è il costo opportunità di frequentare la scuola, minore è l'investimento desiderato nell'istruzione. Le modifiche negli argomenti rimanenti spostano la funzione verso l'alto o verso il basso. Ad esempio, un calo dei rendimenti attesi sposterebbe la funzione di investimento in figura dalla posizione iniziale "original" a quella finale "shifted".

Disinformazione o convinzioni persistentemente errate

Il primo problema si pone quando i potenziali beneficiari sono poco o male informati sui futuri ritorni dell'istruzione. In caso di semplice asimmetria informativa, senza meccanismo che causi la persistenza della convinzione errata, l'intervento ottimale consiste nel risolvere il problema informativo, ad esempio attraverso una campagna di informazione, piuttosto che tramite un trasferimento condizionato.

Tuttavia, ci sono due situazioni in cui fornire solo informazioni potrebbe non essere conveniente. In primo luogo, le credenze errate possono essere molto radicate, per cui la semplice fornitura delle informazioni non aiuta. In secondo luogo, fornire passivamente informazioni potrebbe non essere sufficiente perché, almeno inizialmente, le persone potrebbero pensare di non averne bisogno. Un esempio sono gli interventi sulla genitorialità. Scarsi risultati nella prima infanzia possono essere il risultato di ambienti domestici poveri, comprese pratiche genitoriali inadeguate. Tuttavia, i più credono di non essere cattivi genitori, pertanto è improbabile che rispondano a una campagna informativa o a programmi in cui gli assistenti sociali insegnano loro come essere genitori migliori. Perciò un trasferimento condizionato alla partecipazione a sessioni o attività informative può assicurare che i genitori frequentino i programmi di aiuto.

Tale disinformazione persistente può portare a diverse conseguenze. Una sottovalutazione dei ritorni scolastici, ad esempio, potrebbe portare a un livello di investimento inefficientemente basso nell'istruzione (o nella salute), anche con mercati del credito perfetti che possono fornire alle famiglie il denaro necessario per l'investimento. Con rendimenti attesi inferiori, la domanda di istruzione nella figura 3 si sposta da "original" a "shifted" e gli investimenti scolastici passano da un livello più elevato (es. il punto A), a un livello più basso (es. il punto B). Poiché i rendimenti scolastici effettivi sono superiori alle aspettative familiari, il punto B è un livello di istruzione (dal punto di vista privato) inefficientemente basso.

Quindi come intervenire? Poiché il credito consente una separazione tra le decisioni di investimento e di consumo, un trasferimento incondizionato non avrebbe effetto sugli investimenti in mercati del credito perfetti, poiché aumenta solo il livello complessivo di reddito permanente. E quando i mercati dei capitali sono perfetti, l'investimento nei propri figli, come qualsiasi decisione di investimento, è indipendente dai livelli di reddito di una famiglia e dipende solo dai rendimenti attesi e dal tasso di interesse (sotto l'ipotesi che l'educazione dei bambini sia vista solo come investimento). Un trasferimento condizionato, invece, può aiutare a spostare il livello dell'investimento verso il livello ottimale tramite la riduzione del costo-opportunità dello studio: infatti altera i rendimenti attesi degli investimenti influenzando il prezzo associato al bene investimento, oltre ad aumentare i livelli

di reddito. Un sussidio condizionato quindi sposta l'agente lungo la funzione di investimento "shifted", dal punto B verso l'alto e verso sinistra.

Se poi i mercati del credito sono imperfetti, l'effetto di opinioni sbagliate è ancora maggiore, soprattutto per i poveri. Quando il credito non è disponibile, coloro che attualmente sono poveri possono trovare ottimale il lavoro minorile come meccanismo di livellamento del consumo: i bambini possono lavorare oggi per aumentare la disponibilità presente di beni di consumo, a detrimento però di una maggiore remunerazione futura. In questo caso, anche un trasferimento incondizionato avrebbe effetto sui livelli attuali di investimento in sanità e istruzione: infatti, grazie all'effetto reddito del trasferimento, riduce gli effetti della mancanza di mercati del credito sugli investimenti nell'istruzione. Tuttavia, un sussidio condizionato avrà maggiore effetto positivo sugli investimenti rispetto a un incondizionato di pari importo, poiché aggiunge un effetto di sostituzione all'effetto reddito dell'unconditional cash transfer. Se una sottovalutazione dei rendimenti attesi nell'istruzione avesse spostato la famiglia dal punto A al punto B nella figura, un trasferimento incondizionato modesto potrebbe spostarlo indietro verso l'alto al punto C. Un trasferimento condizionato dello stesso importo, invece, sposta la scelta al punto D, comportando un livello più elevato di investimento nell'istruzione. Retribuendo la frequenza scolastica, il sussidio condizionato riduce efficacemente il costo-opportunità dello studio rispetto al lavoro.

Si noti che per avere il benessere della famiglia (piuttosto che semplicemente il suo investimento nella scuola) al punto D superiore rispetto al benessere al punto C, è fondamentale avere una famiglia con convinzioni errate. Ecco perché è necessaria l'ulteriore imperfezione delle convinzioni sbagliate (oltre al fallimento del mercato del credito) per giustificare tale condizionalità. I vincoli di credito sono allentati dalla liquidità, non dalle condizioni. Se non vi fosse alcuna imperfezione aggiuntiva e l'unico problema fosse un vincolo di credito, si dovrebbe preferire un trasferimento incondizionato: un sussidio condizionato con lo stesso trasferimento di reddito distorcerebbe in modo inefficiente il comportamento (verso un'eccessiva scolarizzazione) attraverso la condizione.

L'esistenza di tale effetto di sostituzione comporta però la possibilità di impostare un livello di conditional cash transfer troppo alto, incoraggiando così i bambini a un tasso di utilizzo del servizio superiore a quello ottimale: una situazione (corrispondente ai punti a nord-ovest del punto E) che si presenta quando la qualità della scuola o delle cliniche sanitarie è scarsa e che rende conveniente non usare tali servizi. Il risultato in definitiva sembra essere questo: poiché i trasferimenti condizionati impongono una condizione, inducono meglio un cambiamento comportamentale rispetto agli unconditional cash transfer. Quando il comportamento privato

non è ottimale, lo correggono a un costo inferiore. Quando il comportamento privato andava bene all'inizio, è probabile che il loro uso improprio sia più costoso.

"Altruismo parentale incompleto"

Anche quando hanno una aspettativa corretta dei futuri ritorni dell'istruzione, i genitori possono comportarsi secondo un "altruismo parentale incompleto": nelle scelte educative, possono scontare il futuro più pesantemente di quanto sia ottimale per il bambino a causa di conflitti di interessi con i figli, poiché spesso antepongono il proprio benessere attuale a quello futuro dei bambini, e ciò comporta una richiesta di scolarizzazione inferiore al livello ottimale. In particolare questo problema riguarda le figlie femmine, per le quali le famiglie fanno investimenti scolastici insufficienti e sensibilmente inferiori rispetto ai figli maschi. Tali differenziali possono essere razionali dal punto di vista dei genitori (poiché le ragazze sono più costose in termini di dote o i ragazzi hanno maggiori probabilità di prendersi cura dei genitori rispetto alle ragazze che si trasferiscono nelle case dei mariti), ma sono socialmente inefficienti. Al riguardo, si riconosce il maggior allineamento degli obiettivi delle madri con quello di tutti i suoi figli, senza distinzioni di genere, rispetto a quelli dei padri, e questo fornisce una forte giustificazione per effettuare pagamenti alle madri, come è comune nei programmi CCT. Contemporaneamente, in circostanze in cui il potere delle donne in famiglia è limitato, applicare condizioni ai trasferimenti obbligando specifici investimenti in capitale umano potrebbe rafforzare la posizione di contrattazione della madre e la sua capacità di influenzare la spesa delle famiglie e le decisioni di allocazione del tempo dei bambini. L'uso dei trasferimenti condizionati può qui aiutare a guidare le scelte familiari verso il livello ottimale.

Dal punto di vista teorico risulta che in mercati del credito perfetti le differenze nel tasso di sconto non incidono sulla decisione di investimento. La modifica del tasso influirà sulle scelte di consumo: quanto viene consumato ora rispetto al consumo futuro. Qualsiasi adeguamento avverrà attraverso l'assunzione o la concessione di prestiti, senza effetto su scolarizzazione o altri investimenti. In questo caso, le decisioni in materia di investimento e consumo sono separate. Ma se mancano i mercati del credito, un tasso di sconto genitoriale più elevato influisce sulla decisione in materia di istruzione in modo analogo a un tasso di rendimento atteso inferiore. I risultati descritti quando si discute degli effetti di convinzioni errate valgono anche qui, e sia un unconditional sia un conditional cash transfer comportano maggiori investimenti e benessere per il bambino, ma il trasferimento condizionato lo fa a costi inferiori grazie all'effetto di sostituzione indotto.

2.1.2 Argomenti politici per la redistribuzione

La seconda classe di argomenti che possono giustificare la condizionalità riguarda le decisioni politiche del governo sul finanziamento dei trasferimenti. Questi, condizionati o meno, vanno finanziati e l'allocazione dei fondi è il risultato di un processo politico di redistribuzione. Presumendo che gli elettori si preoccupino solo del loro livello di benessere finale, essi guardano a quanto ricevono di trasferimenti e a quanto pagano di tasse. Ciò implica che i trasferimenti strettamente targettizzati sui poveri tenderebbero ad avere un supporto politico limitato da parte dei contribuenti-elettori perché una piccola parte della popolazione ne beneficia, mentre i costi sono spalmati tra tutti i contribuenti: in questo caso i trasferimenti sarebbero politicamente poco favorevoli per il governo e quindi molto ridotti.

Tuttavia è possibile che i contribuenti-elettori siano più benevoli nel pagare trasferimenti verso poveri che sono visti impegnarsi nel miglioramento della propria situazione, rispetto a persone altrettanto povere considerate pigre o disattente. Gli elettori che si oppongono a "sussidi" incondizionati, dunque, potrebbero essere meno contrari a "ricompense" per poveri "meritevoli" che stanno investendo nell'istruzione o nella salute dei propri figli. Se questa opinione è generalmente condivisa, l'introduzione di trasferimenti condizionati sul "buon comportamento" dei beneficiari può comportare un aumento del budget per le sovvenzioni nel processo politico di redistribuzione.

Un altro modo di vedere questo è che, a differenza di un trasferimento incondizionato, un sussidio condizionato può essere visto non come semplice assistenza, ma come parte di un contratto sociale tra Stato e beneficiari in base al quale la società, attraverso lo Stato, sostiene quelle famiglie povere che sono pronte a impegnarsi per migliorare la propria condizione con azioni concrete e proattive. A sua conferma, questa idea si è manifestata nell'uso del termine "corresponsabilità" nella maggior parte dei programmi, almeno in America Latina.

Questa percezione della condizione come un contratto a responsabilità condivisa porta a vedere i conditional cash transfer come meno paternalistici dei trasferimenti incondizionati, fornendo la base per una forma di assistenza sociale meno paternalistica e, forse, clientelistica (Cohen e Franco, 2006). Riconciliare questa visione con gli argomenti "paternalistici" descritti richiede di distinguere tra due giustificazioni diverse per il condizionamento.

La prima giustificazione si basa sulle imperfezioni nel processo decisionale privato delle famiglie povere. I genitori potrebbero essere scarsamente informati, potrebbero non interiorizzare completamente l'interesse superiore dei propri figli, e così via. Le condizioni quindi possono indurre gli agenti a fare ciò che è meglio per i loro figli, dal punto di vista individuale, come descritto nella sezione "Paternalismo".

Il secondo punto di vista, qui proposto, è che quando le condizioni sono viste come corresponsabilità, trattano il destinatario come un "adulto" capace di agire per risolvere i propri problemi, con lo stato partner nel processo. Quest'ultima interpretazione è plausibile quando il controfattuale di un trasferimento condizionato non è un sussidio in contanti automatico, incondizionato, visto come un diritto del cittadino (in sostanza un unconditional cash transfer), ma una miriade di trasferimenti ad hoc, intermediati attraverso vari fornitori di servizi, organizzazioni non governative e governi locali. In tali circostanze, il condizionamento dei trasferimenti sul "buon comportamento" del beneficiario può essere percepito come meno paternalistico, ad esempio, del condizionare i sussidi al voto per un certo partito. Peraltro, il fatto che le condizioni siano focalizzate sulla costruzione del capitale umano dei bambini aumenta la loro accettabilità politica: infatti, è difficile "incolpare" i bambini di essere poveri. In tal senso, l'utilizzo di risorse pubbliche per sostenere lo sviluppo del capitale umano dei bambini poveri fa del trasferimento condizionato un programma di "riduzione della povertà" più che di "assistenza sociale", ed è dunque maggiormente accettato dai contribuenti-elettori.

La conclusione è che, anche in situazioni in cui una valutazione tecnica stretta potrebbe suggerire che un trasferimento incondizionato è più appropriato di un sussidio condizionato (perché non ci sono prove di informazione imperfetta o altruismo incompleto nelle famiglie povere), quest'ultimo potrebbe essere giustificato perché porta a un equilibrio "superiore" nel processo politico di redistribuzione dei fondi: in questo caso si possono effettuare trasferimenti di denaro significativi verso i poveri, quasi impossibili quando tali trasferimenti non sono legati a prove evidenti di impegno e "comportamenti positivi" da parte dei beneficiari.

2.1.3 Argomenti di efficienza sociale

La terza serie di ragioni per condizionare i cash transfer è rappresentata dalle esternalità del capitale umano. Se gli investimenti nel capitale umano generano esternalità positive che i genitori non considerano quando decidono in materia di scolarizzazione, il livello aggregato (di equilibrio di mercato) del capitale umano nella società sarà inefficientemente basso. Questo è un argomento standard per sovvenzionare l'offerta di istruzione o l'assistenza sanitaria. Empiricamente, gli investimenti sanitari hanno importanti benefici esterni, come i tassi di immunizzazione, mentre nel caso dell'istruzione, potrebbero sorgere se vi sono rendimenti crescenti del lavoro specializzato nella produzione a livello aggregato: ad esempio c'è evidenza empirica che una maggiore istruzione può avere effetti di ricaduta su altri lavoratori nello stesso stabilimento (Moretti, 2004b) o nella stessa città (Moretti, 2004a).

Eventuali ricadute possono anche essere presenti se il crimine, la violenza e i relativi mali sociali diminuiscono con l'aumentare dei livelli scolastici, con solide prove per gli Stati Uniti che l'educazione abbassa il crimine (Schweinhart, 2004).

Resta da stabilire quanto siano ampie queste esternalità e se i cash transfer condizionati siano lo strumento più efficace per correggerle. Nella maggior parte dei paesi, istruzione e sanità sono già fortemente sussidiate e, spesso, fornite pubblicamente in forma gratuita. Chiedere un sussidio aggiuntivo che compensi le famiglie per alcuni dei costi indiretti o di opportunità derivanti dall'uso di questi servizi, sulla base della sola esternalità, richiederebbe di dimostrare che tali benefici esterni sono ampi. Se ciò fosse ritenuto vero, allora un trasferimento condizionato può essere giustificato solo se è effettivamente una componente aggiuntiva di un sussidio pigouviano, che spesso è già implicita nel costo del servizio.

2.2 EVIDENZE EMPIRICHE SULLA CONDIZIONALITÀ

Esistono prove empiriche che i trasferimenti condizionati siano più efficaci dei trasferimenti incondizionati? Nella loro revisione sistematica degli studi sui due tipi di sussidio in ambito scolastico, Baird, Ferreira, Özler e Woolcock (2014) hanno esaminato il ruolo delle condizioni, scoprendo che i trasferimenti condizionati hanno effetti per l'iscrizione e la frequenza sempre maggiori degli incondizionati, ma anche che la differenza non è statisticamente significativa. Quando i programmi sono classificati come programmi privi di condizioni scolastiche, programmi aventi alcune condizioni con monitoraggio e applicazione minimi, e programmi aventi condizioni esplicite monitorate e applicate, emerge un risultato più chiaro: i programmi che sono esplicitamente condizionati, monitorano la conformità alle condizioni e penalizzano la non conformità hanno effetti sostanzialmente più grandi (con un miglioramento del 60% delle probabilità di iscrizione). A differenza dell'iscrizione e della frequenza, l'efficacia dei programmi di trasferimento di denaro nel migliorare i punteggi dei test è nella migliore delle ipotesi minima.

Pochi studi hanno fatto un confronto nello stesso contesto. Un esperimento (Baird, McIntosh e Özler 2011) ha esaminato l'impatto di conditional e unconditional cash transfer sugli esiti scolastici e sulla salute delle ragazze adolescenti in Malawi, concludendo che i trasferimenti condizionati hanno avuto risultati migliori dei trasferimenti incondizionati nell'ambito scolastico, ma anche che gli incondizionati hanno avuto risultati migliori dei condizionati per molti altri esiti, come ritardare il matrimonio. Benhassine, Devoto, Duflo, Dupas e Pouliquen (2015) hanno utilizzato un esperimento randomizzato in Marocco per stimare l'impatto di un programma di cash transfer particolare: un piccolo trasferimento di denaro effettuato a padri di bambini in età scolare in comunità rurali povere, non subordinato alla frequenza scolastica ma esplicitamente etichettato come programma di supporto all'istruzione. Hanno

documentato grandi guadagni nella partecipazione scolastica, e hanno concluso che l'aggiunta di condizionalità e il targeting per le madri non ha fatto quasi alcuna differenza in quel contesto.

Un programma pilota nel Burkina Faso rurale ha incorporato un progetto sperimentale casuale per valutare l'efficacia relativa di quattro programmi di protezione sociale rivolti alle famiglie povere: trasferimenti condizionati dati a padri, trasferimenti condizionati dati a madri, trasferimenti incondizionati dati a padri e trasferimenti incondizionati dati a madri (Akresh, de Walque e Kazianga, 2016). Nello stesso contesto, questo studio ha studiato il ruolo della condizionalità e il genere del beneficiario in un programma di cash transfer rivolto a tutti i bambini - ragazzi e ragazze fino a 15 anni di età - e l'impatto delle diverse modalità di trasferimento di denaro su un'ampia gamma di livelli di istruzione e salute e di risultati di benessere della famiglia. Gli esiti hanno mostrato che i cash transfer hanno migliorato l'educazione e la salute dei bambini, nonché le condizioni socioeconomiche delle famiglie e degli adulti. Hanno aumentato l'iscrizione scolastica, la frequenza incondizionata e l'andamento dei voti, ma hanno avuto un impatto più limitato sui risultati di apprendimento nei test standardizzati. Hanno anche migliorato i risultati sulla salute dei bambini tra zero e cinque anni, portando a più visite preventive alle cliniche sanitarie, a un minor numero di malattie e a migliori risultati nutrizionali. Per l'iscrizione scolastica e numerosi risultati sanitari, i trasferimenti di denaro condizionati hanno avuto risultati migliori dei trasferimenti incondizionati, anche se con esiti differenziati.

Inoltre i risultati del Burkina Faso hanno indicato che i trasferimenti condizionati erano più efficaci degli incondizionati nel migliorare l'iscrizione dei bambini non iscritti a scuola o che avevano meno probabilità di andarci, tra cui ragazze, bambini più piccoli e bambini con abilità inferiori (Akresh, de Walque e Kazianga, 2013). Questi risultati hanno fatto luce sul ruolo della condizionalità nei programmi di cash transfer. In contesti con risorse scarse, entrambe le tipologie di sussidio allentano il vincolo di bilancio e consentono alle famiglie di iscrivere più bambini di quanto tradizionalmente fatto. Tuttavia le condizioni svolgono un ruolo fondamentale nel migliorare i risultati dei bambini verso cui i genitori hanno meno probabilità di investire (de Walque, Fernald, Gertler, e Hidrobo, 2017).

Gli studi esistenti dunque mostrano come i trasferimenti condizionati portano generalmente a effetti maggiori rispetto agli incondizionati; tuttavia esistono ancora meno sussidi incondizionati rispetto ai sussidi condizionati, quindi è difficile generalizzare. Inoltre, gli unconditional cash transfer sono più comuni nell'Africa sub-sahariana, mentre i conditional cash transfer sono più comuni in America Latina, ed è difficile separare le condizioni dalle differenze regionali. Pertanto, i programmi di cash transfer sembrano essere più efficaci

quando la ricezione di denaro è collegata a un intervento specifico in grado di massimizzare il potenziale impatto del trasferimento. Tuttavia, potrebbe esserci un limite al numero di condizioni che le famiglie possono gestire, anche per motivi di incomprensione (Gaarder, Glassman e Todd, 2010), e programmi con obiettivi multipli possono trovare che la condizionalità porta a maggiori miglioramenti in alcuni risultati rispetto ad altri (de Walque et al., 2017).

CAP. 3: UN ESPERIMENTO SUI TRASFERIMENTI CONDIZIONATI

Nella discussione tra trasferimenti condizionati e incondizionati, gli studiosi Akresh, de Walque e Kazianga (2016) hanno studiato uno degli esperimenti più interessanti, il “Nahouri Cash Transfer Pilot Project” (NCTPP), un programma pilota di trasferimento di denaro nel Burkina Faso rurale.

3.1 CONTESTO E DESIGN SPERIMENTALE

Il progetto “Nahouri Cash Transfer Pilot Project” è stato condotto nella provincia di Nahouri, nel sud del Burkina Faso, a circa 100 miglia dalla capitale, Ouagadougou, provincia in cui le famiglie sono costituite prevalentemente da agricoltori di sussistenza, che coltivano miglio, sorgo, e arachidi. Mediamente, ci sono 6,5 membri in ogni famiglia, di cui 3,4 sono bambini tra 0 e 15 anni (1,5 tra 0 e 6 anni e 1,8 tra 7 e 15 anni).

L'istruzione è composta da sei anni di scuola primaria, quattro di secondaria inferiore e tre di secondaria superiore, seguita dall'istruzione terziaria. Ufficialmente la scuola è obbligatoria fino ai 16 anni, ma il governo non ha le risorse per fornire istruzione a tutti i bambini in età scolare. In teoria, i bambini possono frequentare le scuole primarie pubbliche gratuitamente, ma i genitori devono pagare il materiale e altre imposte scolastiche all'inizio dell'anno didattico, e questo costituisce un vincolo significativo per le famiglie con scarsa liquidità. I trasferimenti in contanti possono quindi ridurre questo vincolo, e compensare il costo-opportunità del tempo che il bambino trascorre a scuola.

Secondo le segnalazioni dei genitori, il 61,3% dei bambini tra 7 e 15 anni è iscritto a scuola; tuttavia, in base ai registri scolastici, il tasso reale di iscrizione per tale fascia d'età è inferiore al 49,1%, mentre la frequenza scolastica, subordinata all'iscrizione, risulta superiore al 98,3%: questo suggerisce che, una volta iscritti, i bambini molto probabilmente frequenteranno le lezioni. Inoltre, il basso tasso di iscrizione suggerisce che i genitori scelgono strategicamente quali figli iscrivere e quindi si assicurano che i bambini iscritti frequentino regolarmente. Concentrandosi sulla frequenza non condizionata all'iscrizione, in una giornata scolastica media il 47,1% dei bambini in età scolare è in classe. All'anno le spese scolastiche per bambino ammontano mediamente a 9,54\$, mentre le spese per materiale didattico e altre tasse scolastiche ammontano a 4,71\$. Infine, tra i bambini sotto i 5 anni, il 26,7% era sottosviluppato (inferiore a 2 deviazioni standard sotto la media di altezza-per-età della popolazione di riferimento) e il 35,4% era sottopeso (inferiore a 2 deviazioni standard sotto la media di peso-per-età della popolazione di riferimento).

I 75 villaggi della provincia di Nahouri, ciascuno con una scuola elementare, sono stati assegnati casualmente ai seguenti cinque gruppi (Panel A Figura 4): trasferimenti di denaro condizionati dati al padre (CCTF), trasferimenti di denaro condizionati dati alla madre (CCTM), trasferimenti di denaro incondizionati dati al padre (UCTF), trasferimenti di denaro incondizionati dati alla madre (UCTM) e gruppo di controllo. Vi erano 15 villaggi in ciascun gruppo di trattamento e nel gruppo di controllo, e solo le famiglie povere avevano diritto a ricevere il trasferimento di denaro. Una volta assegnati i villaggi in modo casuale ai cinque gruppi, le famiglie povere nei centri sottoposti ai trasferimenti sono state assegnate casualmente a ricevere il sussidio determinato dal tipo di trattamento.

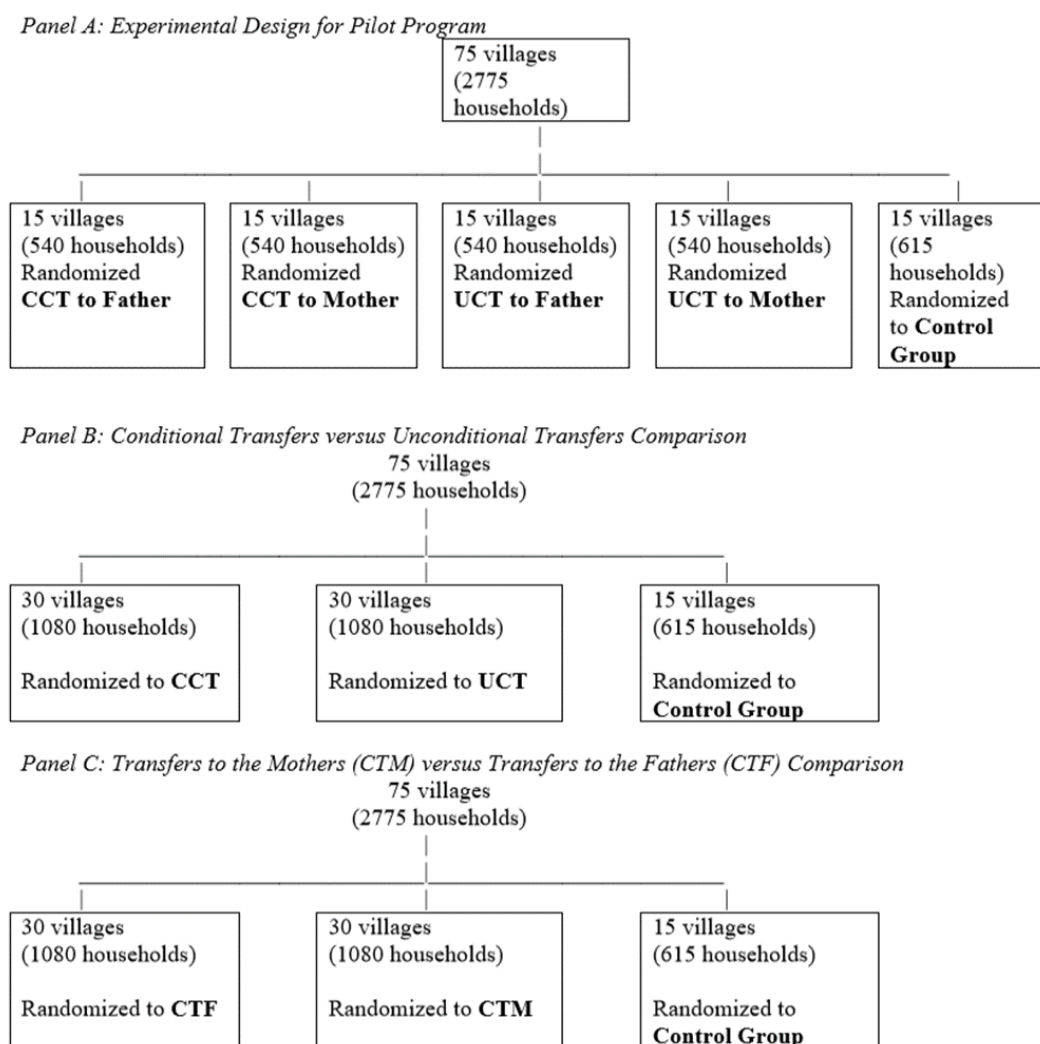


Fig. 4 – Schema dei gruppi di trattamento e di controllo, da Akresh, de Walque e Kazianga (2016)

Mediamente, c'erano 173 famiglie per villaggio, e circa l'82% dei nuclei familiari aveva diritto a ricevere trasferimenti in ciascun centro. Il valore medio dei beni delle famiglie povere ammontava a 115.949 Franchi CFA (279,4\$) e, in ogni centro sottoposto al trattamento, 36

famiglie povere sono state selezionate casualmente per ricevere i trasferimenti. Nei tre round di indagine (di partenza, di follow-up a un anno, di follow-up a due anni) di giugno 2008, giugno 2009 e giugno 2010, in ciascuno dei villaggi dei 4 gruppi di trattamento sono state intervistate tutte le famiglie selezionate per ricevere il trasferimento, in totale 2160. Il gruppo di controllo invece era composto da 615 famiglie povere selezionate casualmente nei 15 villaggi di controllo, dove nessun nucleo familiare ha ricevuto trasferimenti.

Per le famiglie assegnate a un trattamento condizionato, ricevere il trasferimento ha richiesto, per i bambini sotto i 7 anni, visite trimestrali alla clinica locale per l'assistenza sanitaria preventiva (per il monitoraggio della crescita), mentre, per i bambini dai 7 ai 15 anni, ha richiesto l'iscrizione scolastica con frequenza superiore al 90% ogni trimestre. Invece nelle famiglie assegnate a un trattamento incondizionato, la madre o il padre ricevevano un sussidio trimestrale per ciascun figlio, senza condizioni legate alla ricezione. A ogni bambino nelle famiglie destinatarie di trasferimenti condizionati è stato poi consegnato un opuscolo, in cui le presenze scolastiche o le visite alle cliniche sono state registrate rispettivamente dal preside o dal personale sanitario: questi libretti sono stati usati per confermare la soddisfazione delle condizioni necessarie per ricevere i sussidi. Inoltre, il 20% di questi bambini è stato selezionato casualmente, ed un comitato di ogni villaggio sottoposto ai trasferimenti condizionati ha verificato le informazioni dei loro opuscoli, confrontandoli con i dati della clinica e dei registri amministrativi scolastici. Sulla base delle relazioni del project manager e di questi comitati, sembra che la condizionalità sia stata rispettata.

Per ogni bambino inferiore ai 7 anni, nei programmi condizionati e incondizionati, la madre o il padre ricevevano 4.000 Franchi CFA all'anno, in quattro pagamenti trimestrali. Per ogni bambino tra 7 e 10 anni, la madre o il padre ricevevano 8000 Franchi CFA all'anno in quattro pagamenti trimestrali, mentre per ogni bambino tra 11 e 15 anni, la madre o il padre ricevevano 16.000 Franchi CFA all'anno, sempre in quattro pagamenti trimestrali. Dato il numero medio di figli per famiglia, ogni nucleo familiare avrebbe dovuto ricevere circa 27.835 Franchi CFA all'anno (67\$).

3.2 STRATEGIA DI IDENTIFICAZIONE EMPIRICA

La questione chiave è se i trasferimenti di denaro migliorano una serie di risultati di istruzione, salute e benessere nelle famiglie destinatarie. Il design sperimentale randomizzato fornisce una forte strategia di identificazione e consente di attribuire all'impatto del programma eventuali differenze negli indicatori di risultato tra i gruppi di trattamento e di controllo. Lo studio si concentra sull'effetto del programma sulle famiglie trattate, e stima le seguenti regressioni:

$$(1) y_{iht} = \beta_0 + y_{ih0} + \beta_1 treat_t + \beta_2 CTF_t + \beta_3 X_{iht} + \beta_4 Z_{h0} + \beta_5 V_0 + \varepsilon_{iht} \quad \forall t = 1, 2$$

$$(2) y_{iht} = \beta_0 + y_{ih0} + \beta_1 treat_t + \beta_2 UCT_t + \beta_3 X_{iht} + \beta_4 Z_{h0} + \beta_5 V_0 + \varepsilon_{iht} \quad \forall t = 1, 2$$

“ y_{iht} ” è il risultato di interesse per l'individuo i nella famiglia h nell'anno t , “ $treatment$ ” è un indicatore di trattamento con valore uno se un bambino vive in una famiglia selezionata casualmente per ricevere il trattamento (qualsiasi tipo di trasferimento di denaro) e zero altrimenti, “ CTF_t ” è un indicatore con valore uno se un bambino vive in una famiglia scelta casualmente per ricevere un trasferimento di denaro dato a padri e zero altrimenti, “ UCT_t ” è un indicatore con valore uno se un bambino vive in una famiglia scelta casualmente per ricevere un trasferimento di denaro incondizionato e zero altrimenti, “ X_{iht} ” è un vettore di caratteristiche individuali (genere ed età), “ Z_{h0} ” è un vettore di caratteristiche della famiglia al momento della partenza del programma, “ V_0 ” è un vettore di caratteristiche del villaggio al momento della partenza ed “ ε ” è un termine di errore. Poiché gli autori hanno accesso ai dati di partenza e di follow-up e per controllare eventuali differenze tra individui, famiglie e villaggi al momento di partenza, si utilizza una specifica a valore aggiunto che controlla i risultati di partenza per ogni individuo, “ y_{ih0} ”. La randomizzazione è a livello di villaggio, quindi gli indicatori di trattamento sono esogeni in entrambe le regressioni.

Per ottenere chiari confronti tra le diverse modalità di trasferimento e aumentare il potere statistico, nelle stime empiriche gli autori mettono in comune i gruppi di trattamento in 4 raggruppamenti principali: trasferimenti di denaro condizionati (CCT), trasferimenti di denaro incondizionati (UCT), trasferimenti di denaro ai padri (CTF) e trasferimenti di denaro alle madri (CTM). La specificazione nell'equazione 1 (vedi anche Figura 4 Panel C) combina in un gruppo i trasferimenti condizionati e incondizionati dati ai padri e in un secondo gruppo i trasferimenti condizionati e incondizionati dati alle madri. Così, gli autori si concentrano sul genere del destinatario del sussidio e ignorano la componente di condizionalità. Nella specificazione di interesse, l'equazione 2 (Figura 4 Panel B), combinano in un gruppo i trasferimenti di denaro condizionati dati a padri o madri e in un secondo gruppo i trasferimenti di denaro incondizionati dati a padri o madri: con questa specificazione, si concentrano sull'impatto della condizionalità e ignorano il genere del genitore ricevente. Sempre nell'equazione 2, l'impatto del programma di trasferimento nel periodo t ($t = 1, 2$) è dato da β_1 , mentre l'impatto differenziale della condizionalità è dato da β_2 .

3.3 RISULTATI EMPIRICI

Per prima cosa, gli autori effettuano controlli di robustezza del campione. Testando l'equilibrio della randomizzazione con i dati di partenza, stabiliscono che esiste un ottimo bilanciamento tra il gruppo di controllo e ciascuno dei quattro raggruppamenti di studio,

soprattutto per i principali risultati di interesse; trovano poi che la dispersione di famiglie dal progetto è stata molto bassa sia tra le indagini di follow-up di partenza e a un anno (1,26%) sia tra le indagini di follow-up di partenza e a due anni (3,56%) e che non ha un impatto significativo sui risultati. Ulteriori controlli per verificare problemi di dispersione differenziale (la differenza percentuale assoluta tra i tassi di dispersione del gruppo trattato e del gruppo di controllo) e di selezione tra i gruppi nella capacità di raccogliere informazioni, mostrano che i gruppi di trattamento non sono correlati con la mancanza di dati.

Confermata la robustezza dello studio, gli autori effettuano l'analisi dei risultati del progetto. Questi sono riportati in alcune tabelle, strutturate in 4 sezioni orizzontali: le sezioni "Panel" A e B riportano i risultati del round 3 di indagine, 2 anni dopo l'inizio dell'intervento, mentre le sezioni C e D riportano i risultati del round 2. Specificatamente, le sezioni B e D si concentrano sul confronto tra trasferimenti di cassa condizionati e incondizionati, i cui risultati provengono dall'equazione 2. Il coefficiente della variabile "treatment" mostra l'impatto dei trasferimenti di denaro condizionati, mentre il coefficiente di "UCT" indica se dare i trasferimenti incondizionatamente produce un impatto (statisticamente) diverso dall'applicare condizioni ai sussidi. Il p-value di "Treatment + UCT" indica infine se l'impatto dei trasferimenti incondizionati è statisticamente diverso da zero.

Nella tabella 1 vengono presentati i risultati su educazione e lavoro minorile, per i bambini che avevano tra 7 e 15 anni alla fine del progetto nel 2010. Gli standard error in tabella, come nelle successive, sono raggruppati nell'unità di randomizzazione, che è il villaggio.

L'effetto dei trasferimenti sull'iscrizione scolastica è studiato usando tre variabili dipendenti: "School based" proviene dai registri amministrativi scolastici (colonna 1); "Evidence" viene dall'indagine svolta in famiglia al round 3, in cui i genitori hanno dovuto fornire prove della registrazione scolastica come il tesserino dello studente (colonna 2); "Parent report" proviene dalle dichiarazioni dei genitori (colonna 3).

Emerge che i trasferimenti di denaro condizionati risultano più efficaci degli incondizionati nell'aumentare l'iscrizione a scuola: al terzo round di indagine i coefficienti di "treatment" sono tutti positivi e significativi, indicando che le sovvenzioni condizionate hanno incoraggiato l'iscrizione; invece il coefficiente di "UCT" è negativo per tutte le tre misure, e significativo solo per le prime due. Al secondo round invece solo la misura "school based" rileva un impatto significativo, di entrambi i tipi di trasferimento (p-value "Treatment + UCT" = 0,030). Una probabile spiegazione è che il primo pagamento in contanti del progetto è stato pagato dal governo del Burkina Faso solo a fine novembre 2008, mentre l'anno scolastico è iniziato il 1° ottobre: pertanto le famiglie non hanno ricevuto il trasferimento in tempo per

pagare le tasse scolastiche, e questo potrebbe aver ridotto la loro capacità di iscrivere i propri figli durante il primo anno del progetto.

Si trovano risultati simili per la frequenza scolastica non condizionata all'iscrizione, in colonna 4. Poiché i bambini iscritti hanno un alto tasso di frequenza alle lezioni (98,3%), l'approccio consiste nello stimare l'effetto sui tassi medi di frequenza scolastica, non condizionata all'iscrizione, di tutti i bambini in età scolare. Questa misura è presa dai registri scolastici e non viene alterata dalle variazioni del campione iscritto: per ogni bambino si calcola la percentuale di giorni di scuola frequentati per l'intero anno scolastico, e i non iscritti ricevono un valore zero per la frequenza. Si trova che al terzo round i trasferimenti condizionati aumentano la frequenza scolastica, mentre gli incondizionati la riducono, ma non significativamente. Al secondo round, entrambi i tipi di trasferimento migliorano la frequenza.

| | Enrollment (school based) | Enrollment (evidence) | Enrollment (parent report) | Unconditional Attendance | Current Grade | Learning (Math/French) | Child Labor (Hours) |
|--|------------------------------|--------------------------|-------------------------------|-----------------------------|--------------------|---------------------------|------------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
| Panel A: Round 3 (Mothers vs Fathers) | | | | | | | |
| Treatment | 0.138*** (0.046) | 0.079* (0.043) | 0.084** (0.035) | 0.143*** (0.051) | 0.245** (0.124) | 0.040 (0.030) | -0.397 (0.857) |
| CTF | -0.040 (0.032) | -0.012 (0.031) | -0.022 (0.026) | -0.037 (0.036) | -0.117 (0.094) | -0.030 (0.019) | 1.667*** (0.601) |
| Panel B: Round 3 (Conditional vs Unconditional) | | | | | | | |
| Treatment | 0.147*** (0.047) | 0.108** (0.044) | 0.090** (0.037) | 0.156*** (0.051) | 0.245** (0.121) | 0.033 (0.027) | 0.746 (1.086) |
| UCT | -0.059* (0.033) | -0.068** (0.033) | -0.034 (0.028) | -0.062 (0.040) | -0.123 (0.085) | -0.017 (0.022) | -0.441 (0.728) |
| Observations | 3,060 | 3,060 | 3,060 | 2,902 | 3,060 | 2,663 | 3,060 |
| Mean Control Group | 0.383 | 0.444 | 0.616 | 0.338 | 1.856 | 0.431 | 5.144 |
| P-value Treatment + CTF | 0.030 | 0.135 | 0.085 | 0.028 | 0.265 | 0.443 | 0.202 |
| P-value Treatment + UCT | 0.041 | 0.336 | 0.107 | 0.048 | 0.275 | 0.104 | 0.730 |
| Panel C: Round 2 (Mothers vs Fathers) | | | | | | | |
| Treatment | 0.083 (0.052) | | 0.033 (0.032) | 0.073 (0.050) | 0.053 (0.080) | 0.038 (0.024) | -1.682 (1.160) |
| CTF | 0.015 (0.045) | | -0.034 (0.022) | 0.049 (0.048) | -0.049 (0.055) | -0.044** (0.020) | -0.119 (0.740) |
| Panel D: Round 2 (Conditional vs Unconditional) | | | | | | | |
| Treatment | 0.077* (0.044) | | -0.003 (0.034) | 0.079* (0.044) | 0.032 (0.083) | 0.013 (0.023) | -1.506 (1.198) |
| UCT | 0.028 (0.040) | | 0.037* (0.020) | 0.039 (0.045) | -0.009 (0.063) | 0.004 (0.023) | -0.225 (0.718) |
| Observations | 2,919 | | 2,919 | 2,744 | 2,919 | 2,842 | 2,919 |
| Mean Control Group | 0.352 | | 0.595 | 0.306 | 1.799 | 0.392 | 7.282 |
| P-value Treatment + CTF | 0.018 | | 0.986 | 0.002 | 0.956 | 0.569 | 0.157 |
| P-value Treatment + UCT | 0.030 | | 0.326 | 0.008 | 0.783 | 0.750 | 0.103 |

Tab. 1 – Impatto dei trasferimenti sull'istruzione dei bambini da 7 a 15 anni, da Akresh, de Walque e Kazianga (2016)

La condizionalità fa quindi una differenza significativa nel migliorare l'iscrizione, in linea con quanto affermato da Fiszbein e Schady (2009): le condizioni aggiungono un effetto di sostituzione all'effetto reddito dei sussidi incondizionati, e migliorano il costo-opportunità del tempo a disposizione del bambino a favore dell'iscrizione a scuola.

L'impatto dei trasferimenti sull'andamento scolastico (colonna 5) è studiato usando il voto corrente come variabile dipendente. Al round 2 non c'è alcun effetto, mentre al round 3 i

trasferimenti condizionati migliorano significativamente l'andamento del voto; invece i coefficienti su "UCT" sono negativi e non statisticamente significativi.

Non si trovano invece effetti di nessun tipo di trasferimento sull'apprendimento (colonna 6), misurato come la proporzione di risposte corrette nei test di matematica e francese del questionario dato alle famiglie, e questo è coerente con i risultati di altri programmi di trasferimento (Benhassine e al., 2015). Invece, i sussidi sia condizionati sia incondizionati riducono le ore di lavoro minorile, ma entrambi hanno pochi impatti significativi (colonna 7). La tabella 2 riporta invece l'effetto dei trasferimenti su vari risultati sanitari per i bambini aventi meno di 5 anni nel 2010. Complessivamente, i trasferimenti condizionati sono risultati più efficaci degli incondizionati per tutte le variabili prese in esame.

| | Routine Health Clinic Visits | C-reactive Protein (CRP) | Ill Last 30 Days | Weight for Age Z-score | Arm Circumference for Age Z-score | Height for Age Z- score |
|--|---------------------------------------|--------------------------------|----------------------|------------------------------|--|----------------------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| Panel A: Round 3 (Mothers vs Fathers) | | | | | | |
| Treatment | 0.365 (0.254) | -3.693* (1.912) | -0.036 (0.031) | -0.027 (0.135) | 0.087 (0.115) | 0.002 (0.136) |
| CTF | -0.220 (0.195) | 2.095 (1.639) | -0.040* (0.024) | -0.045 (0.121) | 0.091 (0.099) | 0.089 (0.115) |
| Panel B: Round 3 (Conditional vs Unconditional) | | | | | | |
| Treatment | 0.550** (0.245) | -4.723** (1.866) | -0.060* (0.036) | -0.016 (0.156) | 0.158 (0.119) | 0.116 (0.131) |
| UCT | -0.628*** (0.204) | 4.254** (1.982) | 0.006 (0.037) | -0.075 (0.150) | -0.061 (0.091) | -0.157 (0.130) |
| Observations | 2,167 | 1,440 | 1,506 | 1,002 | 943 | 959 |
| Mean Control | 0.879 | 16.102 | 0.195 | -1.119 | -0.872 | -1.434 |
| P-value Treatment +CTF | 0.550 | 0.439 | 0.012 | 0.641 | 0.189 | 0.522 |
| P-value Treatment +UCT | 0.737 | 0.831 | 0.087 | 0.545 | 0.457 | 0.777 |
| Panel C: Round 2 (Mothers vs Fathers) | | | | | | |
| Treatment | | | -0.059** (0.023) | 0.027 (0.152) | 0.160 (0.169) | 0.178 (0.182) |
| CTF | | | 0.004 (0.017) | 0.229** (0.116) | 0.205 (0.143) | 0.215* (0.119) |
| Panel D: Round 2 (Conditional vs Unconditional) | | | | | | |
| Treatment | | | -0.073*** (0.022) | 0.248 (0.171) | 0.315* (0.172) | 0.334* (0.179) |
| UCT | | | 0.034** (0.016) | -0.230* (0.134) | -0.108 (0.146) | -0.101 (0.139) |
| Observations | | | 2,067 | 1,441 | 1,364 | 1,368 |
| Mean Control | | | 0.160 | -1.172 | -0.730 | -1.710 |
| P-value Treatment +CTF | | | 0.107 | 0.136 | 0.024 | 0.033 |
| P-value Treatment +UCT | | | 0.089 | 0.905 | 0.185 | 0.204 |

Tab. 2 – Impatto dei trasferimenti sulla salute dei bambini da 0 a 5 anni, da Akresh, de Walque e Kazianga (2016)

In colonna 1 il numero annuo di visite preventive di routine in clinica, riferito dai genitori, è stato misurato solo al terzo round. Risulta che solo i trasferimenti condizionati aumentano il numero delle visite preventive, e che la differenza con gli incondizionati è statisticamente significativa.

Risultati simili per il biomarcatore CRP (colonna 2), che al terzo round ha misurato il livello nel sangue di proteina C-reattiva su ogni bambino tra 0 e 5 anni: il livello aumenta quando c'è infiammazione in tutto il corpo. Solo i trasferimenti condizionati riducono significativamente il livello di proteina nel sangue e le infezioni, e la differenza con gli incondizionati è statisticamente significativa.

Le restanti variabili dipendenti (colonne 3-6) sono state raccolte in ogni round di follow-up, con campione limitato ai bambini tra 12 e 60 mesi per il round 2 e tra 24 e 60 mesi per il round 3 di indagine.

Nella colonna 3, si analizza la probabilità di ammalarsi nei 30 giorni precedenti come misura della salute generale dei bambini. I trasferimenti in contanti sembrano avere un impatto nel ridurre gli episodi di malattia. Al secondo round, per tale riduzione, i trasferimenti condizionati hanno un impatto statisticamente più forte rispetto ai trasferimenti incondizionati. Al terzo round, entrambi i tipi di sussidio riducono le malattie dei bambini.

Le ultime tre colonne misurano l'effetto dei trasferimenti su 3 aspetti antropometrici, peso-per-età, circonferenza-del-braccio-per-età e altezza-per-età. Gli autori trovano miglioramenti significativi solo al round 2: una possibile interpretazione di questo contrasto è che il 2010 (round 3) è stato un anno migliore del 2009 (round 2) in termini di precipitazioni e raccolti. Poiché i trasferimenti di denaro contano come una rete di sicurezza, hanno un impatto maggiore quando i tempi sono difficili. Al secondo round, nel migliorare i risultati antropometrici, i trasferimenti di denaro condizionati sono più efficaci degli incondizionati, che peraltro non hanno effetti significativi.

Ulteriori analisi sul bestiame domestico e sui risultati agricoli, i dati demografici e varie misure del benessere delle famiglie, riportano risultati non omogenei, contrariamente a prima. Ora non è presente differenza di effetto tra i due tipi di aiuto (ad esempio, per le unità di bestiame tropicale e di polli possedute), ora sono più efficaci i trasferimenti incondizionati (ad esempio, per la produzione di sorgo e miglio). Si trovano risultati non omogenei e non statisticamente significativi anche per l'effetto dei trasferimenti di denaro sulle caratteristiche abitative, sul matrimonio e sull'imprenditorialità. A mio parere, ciò è dovuto alla mancanza di condizioni esplicite su questi aspetti.

Interessanti sono alcuni risultati relativi ai bambini, che indagano se l'impatto dei sussidi varia in base al genere, alle tabelle 3 e 4. Hanno la stessa struttura delle precedenti, si aggiungono solo, in fondo, i p-value per verificare se si possa respingere l'uguaglianza tra i coefficienti per ragazzi e ragazze.

Per la misura di iscrizione (colonne 1-2), interessa soprattutto il terzo round, in cui sono stati riscontrati i maggiori effetti per tutti i bambini: i trasferimenti condizionati aumentano

l'iscrizione sia per i ragazzi che per le ragazze, mentre gli incondizionati aumentano solo l'iscrizione dei ragazzi; i coefficienti dei due tipi di aiuto non sono statisticamente diversi per i ragazzi, ma lo sono per le ragazze: la condizionalità è quindi cruciale per aumentare la partecipazione scolastica femminile. Nelle colonne 3-4, gli UCT riducono il lavoro minorile, sia per i ragazzi che per le ragazze.

| | Enrollment (school based) | | Child Labor (Hours) | | Weight-for-Age Z-score | | Ill Last 30 Days | | C-Reactive Protein | |
|--|------------------------------|----------------------|------------------------|--------------------|---------------------------|-------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-------------------|
| | Boys | Girls | Boys | Girls | Boys | Girls | Boys | Girls | Boys | Girls |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) |
| Panel A: Round 3 (Mothers vs Fathers) | | | | | | | | | | |
| Treatment | 0.153*** (0.043) | 0.118** (0.058) | -0.354 (0.868) | 0.322 (1.134) | 0.247 (0.157) | -0.182 (0.181) | -0.082** (0.035) | 0.007 (0.049) | -6.757*** (2.325) | -0.243 (2.238) |
| CTF | -0.061* (0.034) | -0.016 (0.037) | 1.485** (0.647) | 1.702** (0.839) | -0.196 (0.128) | 0.156 (0.139) | 0.014 (0.028) | -0.092*** (0.036) | 2.778 (2.151) | 1.302 (2.080) |
| Panel B: Round 3 (Conditional vs Unconditional) | | | | | | | | | | |
| Treatment | 0.131*** (0.045) | 0.165*** (0.059) | 0.333 (1.102) | 1.569 (1.242) | 0.230 (0.161) | -0.118 (0.188) | -0.117*** (0.034) | -0.006 (0.051) | -8.040*** (2.427) | -1.226 (2.144) |
| UCT | -0.022 (0.037) | -0.102*** (0.039) | 0.093 (0.776) | -0.686 (0.933) | -0.173 (0.147) | 0.027 (0.191) | 0.084** (0.035) | -0.076 (0.047) | 5.240** (2.177) | 3.521 (2.625) |
| Observations | 1,567 | 1,493 | 1,687 | 1,558 | 518 | 484 | 761 | 745 | 745 | 695 |
| Mean Control | 0.403 | 0.366 | 3.862 | 6.364 | -1.295 | -0.911 | 0.230 | 0.156 | 17.311 | 14.834 |
| P-value Treatment+CTF | 0.026 | 0.076 | 0.268 | 0.089 | 0.747 | 0.891 | 0.073 | 0.040 | 0.176 | 0.725 |
| P-value Treatment+UCT | 0.008 | 0.239 | 0.640 | 0.459 | 0.742 | 0.649 | 0.395 | 0.055 | 0.301 | 0.322 |
| P-value Treatment (Boys vs Girls) | 0.444 | | 0.444 | | 0.074 | | 0.121 | | 0.025 | |
| P-value Treatment + CTF (Boys vs Girls) | 0.234 | | 0.120 | | 0.431 | | 0.516 | | 0.169 | |
| P-value Treatment (Boys vs Girls) | 0.469 | | 0.143 | | 0.186 | | 0.024 | | 0.024 | |
| P-value Treatment + UCT (Boys vs Girls) | 0.851 | | 0.497 | | 0.186 | | 0.827 | | 0.107 | |

Tab. 3 – Impatto dei trasferimenti per genere del bambino (round 3), da Akresh, de Walque e Kazianga (2016)

Riguardo al peso-per-età (colonne 5-6), la maggior parte degli effetti si concentra al secondo round del 2009, l'anno più difficile per la produzione agricola. Tutti gli effetti sono concentrati tra i ragazzi: per loro i trasferimenti condizionati hanno risultati migliori degli incondizionati e ne migliorano il peso.

Le colonne 7-8 analizzano l'incidenza di malattie nei 30 giorni precedenti. Al secondo round, per i ragazzi, sia i conditional sia gli unconditional cash transfer riducono significativamente la morbilità, ma per le ragazze solo i trasferimenti condizionati ottengono tale effetto, e la differenza tra i due tipi di trasferimento è significativa. Al terzo round, per i maschi, solo le sovvenzioni condizionate riducono gli episodi di malattia e hanno risultati migliori dei trasferimenti incondizionati, mentre per le ragazze solo i sussidi incondizionati portano a una riduzione significativa, ma la differenza con i trasferimenti condizionati non è statisticamente significativa.

| | Enrollment (school based) | | Child Labor (hours) | | Weight-for-Age Z-score | | Ill last 30 days | |
|--|------------------------------|--------------|---------------------|--------------|------------------------|--------------|------------------|--------------|
| | Boys (1) | Girls (2) | Boys (3) | Girls (4) | Boys (5) | Girls (6) | Boys (7) | Girls (8) |
| Panel C: Round 2 (Mothers vs Fathers) | | | | | | | | |
| Treatment | 0.098* | 0.061 | -1.376 | -1.977 | 0.143 | -0.106 | -0.095*** | -0.021 |
| | (0.053) | (0.059) | (0.979) | (1.489) | (0.166) | (0.191) | (0.036) | (0.022) |
| CTF | 0.012 | 0.018 | -0.116 | -0.152 | 0.325*** | 0.134 | 0.037* | -0.026 |
| | (0.044) | (0.049) | (0.647) | (0.990) | (0.123) | (0.160) | (0.022) | (0.024) |
| Panel D: Round 2 (Conditional vs Unconditional) | | | | | | | | |
| Treatment | 0.081* | 0.069 | -1.301 | -1.932 | 0.421** | 0.051 | -0.084** | -0.060*** |
| | (0.046) | (0.050) | (1.017) | (1.575) | (0.167) | (0.206) | (0.036) | (0.020) |
| UCT | 0.048 | 0.004 | -0.279 | -0.258 | -0.260* | -0.190 | 0.019 | 0.053** |
| | (0.039) | (0.046) | (0.591) | (1.023) | (0.150) | (0.171) | (0.019) | (0.023) |
| Observations | 1,519 | 1,400 | 1,720 | 1,500 | 740 | 701 | 1,041 | 1,026 |
| Mean Control | 0.394 | 0.313 | 5.558 | 9.090 | -1.485 | -0.836 | 0.186 | 0.135 |
| P-value Treatment+CTF | 0.012 | 0.091 | 0.135 | 0.134 | 0.010 | 0.887 | 0.107 | 0.031 |
| P-value Treatment+UCT | 0.010 | 0.176 | 0.091 | 0.094 | 0.379 | 0.459 | 0.063 | 0.754 |
| P-value Treatment (Boys vs Girls) | | 0.365 | | 0.550 | | 0.237 | | 0.052 |
| P-value Treatment + CTF (Boys vs Girls) | | 0.964 | | 0.238 | | 0.266 | | 0.339 |
| P-value Treatment (Boys vs Girls) | | 0.740 | | 0.555 | | 0.061 | | 0.518 |
| P-value Treatment + UCT (Boys vs Girls) | | 0.829 | | 0.202 | | 0.252 | | 0.079 |

Tab. 4 – Impatto dei trasferimenti per genere del bambino (round 2), da Akresh, de Walque e Kazianga (2016)

Infine, per la proteina C-reattiva nelle colonne 9-10, gli effetti e le differenze sono concentrati tra i ragazzi: nel loro campione i trasferimenti condizionati riducono l'ammontare di proteina e hanno risultati significativamente superiori agli incondizionati.

Da ultimo, l'impatto del programma e i suoi costi, anche amministrativi, sono confrontati in tabella 5. Dati gli effetti e le spese del progetto, gli autori stimano i benefici di un esborso di 100\$ di ogni tipo di trasferimento e limitano l'analisi alle stime di impatto del programma statisticamente significative al massimo al 10%.

Al terzo round, complessivamente, i trasferimenti condizionati risultano più convenienti degli incondizionati per tutti gli esiti con stime puntuali significative al 10% (colonne 3 e 4), tranne che per l'incidenza della malattia (illness), in cui i due tipi di trasferimento sono ugualmente vantaggiosi (CCT = -0.29, UCT = -0.30).

Al secondo round (colonne 7 e 8), 100\$ di trasferimento aumentano la partecipazione scolastica di 0,25 anni per il trasferimento condizionato e di 0,30 anni per l'incondizionato, sicché il secondo è leggermente più efficace del primo. Riguardo alla salute dei bambini, 100\$ di sussidio condizionato riducono la probabilità che un bambino venga dichiarato malato di 0,29 punti e aumentano l'altezza-per-età standardizzata di 1,57 deviazioni standard. 100\$ spesi in trasferimenti incondizionati invece riducono la probabilità che un bambino si ammali di 0,20 punti, ma non hanno alcun effetto significativo sulle misure antropometriche.

| | Round 3 (after 2 years of cash transfers) | | | | Round 2 (after 1 year of cash transfers) | | | |
|-----------------------------------|--|--------|--------|-------|---|--------|-------|-------|
| | Mother | Father | CCT | UCT | Mother | Father | CCT | UCT |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) |
| Education | | | | | | | | |
| Enrollment | 0.40 | 0.29 | 0.51 | 0.23 | | 0.30 | 0.25 | 0.30 |
| Current Grade | 0.72 | | 0.85 | | | | | |
| Health | | | | | | | | |
| Routine Health Clinic Visits | | | 2.62 | | N/A | N/A | N/A | N/A |
| C-Reactive Protein | -19.04 | | -22.50 | | N/A | N/A | N/A | N/A |
| Illness | | -0.39 | -0.29 | -0.30 | -0.29 | | -0.34 | -0.20 |
| Height-for-age Z-score | | | | | | 1.93 | 1.57 | |
| Arm circumference-for-age Z-score | | | | | | 1.69 | 1.48 | |
| Household | | | | | | | | |
| Tropical Livestock Units | | 0.13 | 0.09 | 0.07 | | | | |
| Social Status (MacArthur scale) | | 0.16 | 0.14 | | 0.14 | 0.14 | 0.13 | 0.15 |
| Sorghum/millet | | | | | | | | 85.23 |

Tab. 5 – Efficacia dei costi: benefici complessivi ogni \$ 100 di trasferimento, da Akresh, de Walque e Kazianga (2016)

Le ultime tre righe esaminano l'efficacia in termini di costi a livello familiare. A conti fatti, le sovvenzioni incondizionate sono più convenienti nel migliorare il benessere economico generale delle famiglie nel primo anno di attuazione del programma.

3.4 CONCLUSIONI

Nello studio, Akresh e al. (2016) confrontano l'impatto dei trasferimenti di cassa condizionati e incondizionati su una vasta gamma aspetti educativi e sanitari dei bambini, nonché del benessere delle famiglie. I risultati indicano che, rispetto al gruppo di controllo, i trasferimenti di denaro migliorano l'educazione e la salute dei bambini, nonché le condizioni socioeconomiche delle famiglie e degli adulti. Per l'iscrizione scolastica e numerosi risultati sanitari, i trasferimenti di denaro condizionati hanno avuto risultati migliori degli incondizionati, coerentemente con gli studi di Baird e al. (2014) e di Benhassine e al. (2015).

Le implicazioni di policy sono chiare. I programmi condizionati sono ritenuti più costosi e complessi da amministrare rispetto ai programmi incondizionati, a cause delle maggiori capacità di progettazione e spese di mantenimento e monitoraggio richieste: pertanto, molti responsabili politici, in particolare in Africa, tendono a privilegiare i trasferimenti incondizionati. Tuttavia lo studio suggerisce che i conditional cash transfer possono essere gestibili e non troppo costosi e che i loro vantaggi sono, per molti risultati, significativamente più grandi rispetto agli unconditional cash transfer, e questo li rende più convenienti.

Questo studio affronta anche la fattibilità dei trasferimenti condizionati nell'Africa subsahariana. Poiché i sussidi condizionati richiedono un certo livello di capacità amministrativa e di monitoraggio, si discute se questi programmi possano essere attuati con successo dai governi africani centrali o locali. Il programma “Nahouri Cash Transfer Pilot Project” (NCTPP) si basava su strutture governative esistenti ed è stato implementato in un ambiente dove non esiste una registrazione sistematica della popolazione e le attività bancarie

formali sono quasi inesistenti. Anche se lo studio è stato un progetto pilota di due anni limitato a una provincia e la sua scalabilità resta da confermare, comunque gli autori trovano che i trasferimenti di denaro, e in particolare i conditional cash transfer, possono essere implementati efficacemente anche in un ambiente con capacità amministrative limitate.

Io ritengo che alcuni scarsi risultati dei trasferimenti condizionati dipendono dal fatto che il programma di aiuto non ha previsto condizioni esplicite per le aree interessate: quando i trasferimenti prevedono condizioni espressamente esplicitate, promuovono cambiamenti significativi, risultando più efficaci dei trasferimenti incondizionati (tabelle 1 e 2), mentre, quando non le prevedono, non hanno risultati omogenei. Sarebbe anche interessante verificare se ulteriori condizioni possono influenzare questi risultati e se ci sono conflitti tra condizioni differenti, e se ne esiste un numero ottimale: un esperimento che proporrei sarebbe di effettuare programmi pilota con gli stessi obiettivi e condizionalità in diversi paesi del mondo, in modo da ottenere informazioni confrontabili e capire quali operazioni e condizioni possono essere valide in ogni caso e quali vanno adattate al contesto.

NUMERO DI PAROLE: 12.803

BIBLIOGRAFIA

- Akresh, R., de Walque, D., e Kazianga, H., 2013. “Cash transfers and child schooling: evidence from a randomized evaluation of the role of conditionality”. World Bank Policy Research Working Papers, no. 6340. Washington, DC: World Bank.
- Akresh, R., de Walque, D., e Kazianga, H., 2016. “Evidence from a randomized evaluation of the household welfare impacts of conditional and unconditional cash transfers given to mothers or fathers”. World Bank Policy Research Working Papers, no. 7730. Washington, DC: World Bank.
- Baird, S., Ferreira, F. H. G., Özler, B., e Woolcock, M., 2014. “Conditional, unconditional, and everything in between: a systematic review of the effects of cash transfer programmes on schooling outcomes”. *Journal of Development Effectiveness* vol. 6 (1): 1-43.
- Baird, S., McIntosh, C., e Özler, B., 2011. “Cash or condition? Evidence from a cash transfer experiment”. *The Quarterly Journal of Economics* vol. 126 (4): 1709-53.
- Benhassine, N., Devoto, F., Duflo, E., Dupas, P., e Pouliquen, V., 2015. “Turning a shove into a nudge: a labeled cash transfer for education”. *American Economic Journal: Economic Policy* vol. 7 (3): 86-125.
- Berkowitz, P., Catalina Rubianes, A., e Pienkowski, J., 2017. “The European Union’s experiences with policy conditionalities”. Background paper prepared for the seminar “Conditionalities for more effective public investment”, OECD, Parigi, 28/04/2017.
- Bourguignon, F., e Sundberg, M., 2007. “Aid effectiveness - opening the black box”. *American Economic Review*, vol. 97 (2): 316-321.
- Cohen, E., e Rolando, F., 2006. “Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias”. In: Cohen, E., e Rolando, F., a cura di, 2006. “Transferencias con corresponsabilidad: una mirada Latinoamericana”. Mexico D.F.: FLACSO Mexico, pp 21-84.
- De Walque, D., Fernald, L., Gertler, P., e Hidrobo, M., 2017. “Cash transfers and child and adolescent development”. In: Bundy, D. A. P, de Silva, N., Horton, S., Jamison, D. T., e Patton, G. C., a cura di, 2017. “Child and adolescent health and development”. 3rd edition. Washington, DC: World Bank, pp. 325-341.
- Ferreira, F. H. G., 2008. “The economic rationale for conditional cash transfers”. Unpublished manuscript. Washington, DC: World Bank.
- Fiszbein, A., Schady, N., Ferreira, F. H. G., Grosh, M., Keleher, N., Olinto, P., e Skoufias, E., 2009. “Conditional cash transfers: reducing present and future poverty”. World Bank policy research report. Washington, DC: World Bank.

- FMI, 2007. “Structural conditionality in IMF-supported programs”. Washington, DC: FMI, Independent Evaluation Office.
- Gaarder, M. M., Glassman, A., e Todd, J. E., 2010. “Conditional cash transfers and health: unpacking the causal chain”. *Journal of Development Effectiveness* vol. 2 (1): 6-50.
- Hamza, C., Jeffrey, P., Vincze, M., e Wihlborg, M., 2016. “The implementation of the provisions in relation to the ex-ante conditionalities during the programming phase of the European Structural and Investment (ESI) funds: final report”. Bruxelles: European Commission.
- Killick, T., Gunatilaka, R., e Marr, A., 1998. “Aid and the political economy of policy change”. London and New York: Routledge.
- Koeberle, S., Bedoya, H., Silarky, P., e Verheyen, G., 2005. “Conditionality revisited: concepts, experiences, and lessons”. Washington, DC: World Bank.
- Mizell, L., 2017. “Conditionality in practice: emerging lessons for public investment”. Background paper prepared for the seminar “Conditionalities for more effective public investment”, OECD, Parigi, 28/04/2017.
- Morais de Sa e Silva, M., 2017. “The international diffusion of conditional cash transfers”. In: “Poverty reduction, education, and the global diffusion of conditional cash transfers”. Cham: Palgrave Macmillan, pp. 21-51.
- Moretti, E., 2004a. “Estimating the social return to higher education: evidence from longitudinal and repeated cross-sectional data”. *Journal of Econometrics* vol. 121 (1-2): 175-212.
- Moretti, E., 2004b. “Workers’ education, spillovers, and productivity: evidence from plant-level production functions”. *American Economic Review* vol. 94 (3): 656-90.
- Qian, N., 2015. “Making progress on foreign aid”. *Annual Review of Economics, Annual Reviews*, vol. 7 (1): 277-308.
- Rodrik, D., Hausmann, R., e Velasco, A., 2005. “Growth diagnostics”. Cambridge, MA: Harvard University.
- Schady, N., 2006. “Early childhood development in Latin America and the Caribbean”. *Economía* vol. 6 (2): 185-225.
- Schimmelfennig, F., e Sedelmeier, U., 2004. “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”. *Journal of European Public Policy*, vol. 11 (4): 661-679
- Schweinhart, L. J., 2004. “The High/Scope Perry Preschool Study Through Age 40: summary, conclusions, and frequently asked questions”. Ypsilanti, MI: High/Scope Educational Research Foundation.

Shah, A., 2017. "Development assistance and conditionality: challenges in design and options for more effective assistance". Background paper prepared for the seminar "Conditionalities for more effective public investment", OECD, Parigi, 28/04/2017.

Temple, J. R. W., 2010. "Aid and conditionality". In: Rodrik, D., Rosenzweig, M., a cura di, 2010. "Handbook of development economics, vol. 5". Amsterdam: Elsevier BV, pp. 4415-4499.

Wooldridge, J. M., 2002. "Inverse probability weighted M-estimators for sample selection, attrition, and stratification". *Portuguese Economic Journal*, 1 (2): 117-139.

Sitografia

Kenton, W., 2018. "Conditionality" [online]. New York, NY: Investopedia. Disponibile su <https://www.investopedia.com/terms/c/conditionality.asp> [Data di accesso: 16/07/2019].

Roach, S. S., 2012. "Asia's take on austerity". *Project Syndicate*, 28/02/2012. Disponibile su <https://www.project-syndicate.org/commentary/asia-s-take-on-austerity> [Data di accesso: 16/07/2019].

Rodrik, D., 2015a. "Structural reform in Greece: lessons from other lands" [online]. Atene, 2/10/2015. Cambridge: Harvard University. Disponibile su <http://drodrik.scholar.harvard.edu/videos-0> [Data di accesso: 17/07/2019].

Rodrik, D., 2015b. "The mirage of structural reform" [online]. *Project Syndicate*, 8/10/2015. Disponibile su <https://www.project-syndicate.org/commentary/greece-structural-reform-mirage-by-dani-rodrik-2015-10> [Data di accesso: 17/07/2019].

U.S. Department of Education, 2017. "What works clearinghouse: Standards handbook Version 4.0" [online]. Washington, DC: Institute of Education Sciences. Disponibile su https://ies.ed.gov/ncee/wwc/Docs/referenceresources/wwc_standards_handbook_v4.pdf [Data di accesso: 29/10/2019].