

*Como continuación de los textos introductorios sobre condicionalidades del Boletín 3, esta serie ahonda la discusión, presentando los principales resultados e impactos del seguimiento de las condicionalidades, así como las repercusiones del incumplimiento y el trabajo social realizado con las familias beneficiarias.*

*Esta serie consta de cuatro textos. El primero presenta y discute la serie histórica del seguimiento de las condicionalidades en materia de salud y educación. El segundo analiza el incumplimiento de las condicionalidades y sus consecuencias. Por último, el tercero y el cuarto presentan las principales repercusiones de las condicionalidades de educación y salud para las familias de baja renta.*

Con el fin de contribuir a la ruptura del ciclo de pobreza entre generaciones, las condicionalidades buscan garantizar el acceso a los derechos sociales, interviniendo sobre las causas estructurales de la pobreza. En ese contexto, se entiende que la situación de pobreza posee otras caras, que van más allá de la insuficiencia de renta, y que es un fenómeno multidimensional.

Por lo tanto, el seguimiento de la frecuencia escolar, de la agenda de salud y de las situaciones de vulnerabilidad encontradas son acciones que, asociadas a la transferencia de renta, resultan fundamentales en la estrategia del Programa Bolsa Familia (PBF) para enfrentar la pobreza.

El seguimiento de las condicionalidades en el Programa Bolsa Familia tiene como resultado la producción de datos periódicos sobre el acceso de las familias beneficiarias a los servicios públicos básicos de educación y salud. El análisis de esa información permite actuar puntualmente en situaciones de vulnerabilidad asociadas con el incumplimiento de las condicionalidades, porque identifica de manera individualizada la situación de acceso a la educación y el cumplimiento de la agenda de salud de niños y gestantes.

A lo largo de los años de existencia de este Programa, se ha ido mejorando y ampliando la cobertura y cada vez se generan datos más precisos, gracias al desarrollo de sistemas de información para la recogida, el registro y la sistematización de la información, y a la formación de redes de gestión de las condicionalidades que articulan el Programa Bolsa Familia con los ámbitos de la educación, la salud y la asistencia social, lo que confiere una mayor eficacia al proceso de acompañamiento.

Actualmente, en todos los municipios brasileños hay gestores responsables de la gestión de las condicionalidades, se lleva a cabo el seguimiento de la mayoría del público beneficiario y los datos resultantes de ese seguimiento fortalecen la actuación de las políticas sectoriales de manera articulada en las capas más pobres de la población.

## El seguimiento en materia de educación

El seguimiento de la frecuencia escolar es una de las principales iniciativas del Programa Bolsa Familia para interrumpir el ciclo de la pobreza entre generaciones. Esa acción contribuye a lograr mejoras en el acceso y la permanencia en la escuela de los niños y adolescentes de las familias beneficiarias. De esa forma se pretende avanzar en la formación de una generación más escolarizada y más capacitada para la práctica de la ciudadanía y la inserción en el mercado laboral.

El Ministerio de Educación (MEC) es quien se encarga del seguimiento de la frecuencia esco-

lar, que se lleva a cabo cinco veces al año (véase el Boletín 3, texto 4). Se trata de una gran operación, un desafío que consiste en registrar bimestralmente la frecuencia escolar de más de 17 millones de niños y adolescentes distribuidos en unas 160 000 escuelas de los 5 570 municipios brasileños. El registro de la frecuencia se realiza mediante el Sistema Presencia/ MEC. Además de los profesionales de la educación en cada escuela, esta operación moviliza directamente a unos 40 000 operadores, que recogen y registran la frecuencia individualizada de los estudiantes beneficiarios en el Sistema e indican el motivo que informa la escuela en los casos de frecuencia insuficiente.

Las informaciones escolares de los beneficiarios para la formación del público a ser seguido se obtienen del Registro Único (véase el proceso de formación del público en el Boletín 3, texto 5).

El público del que se realiza el seguimiento de la condicionalidad de educación ha aumentado desde la creación del Bolsa Familia, especialmente con la ampliación del grupo de edad, que pasó de 6 a 15 años a 6 a 17 años en mayo de 2008. Junto con ese aumento, en estos once años del Programa se ha observado una progresiva mejora y afinación del proceso de seguimiento. Actualmente, cada bimestre se sigue en torno al 90% del público de la condicionalidad de educación. En el seguimiento referente a los meses de abril y mayo de 2014, el Gobierno federal recibió datos sobre la frecuencia escolar de 15,4 millones de alumnos, es decir, el 89,2% del público total. El gráfico 1 presenta la evolución del seguimiento de la condicionalidad de educación, destacando los meses de abril y mayo, desde febrero de 2005. Se observa que el índice de seguimiento aumentó del 61,4% al 89,2%, pese al aumento considerable del público a seguir.

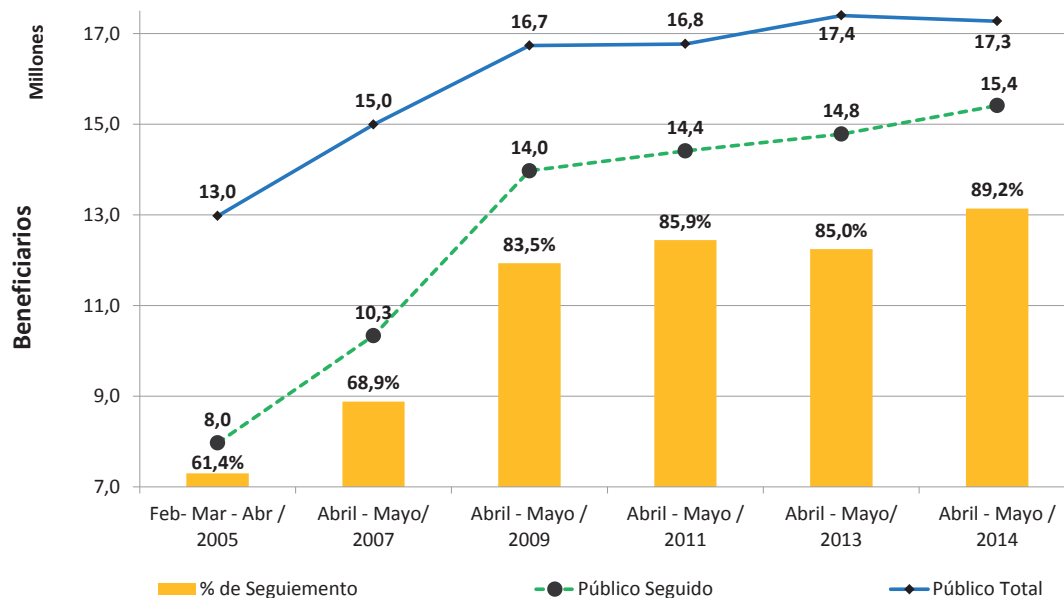
---

El Sistema Presencia fue creado en diciembre de 2006 por el Ministerio de Educación en substitución del primer sistema desarrollado por la Caixa Econômica Federal. El nuevo sistema permitió el seguimiento individualizado de la frecuencia escolar, presentó una mayor solidez en sus procesos y contribuyó a formar una red estructurada de socios municipales y provinciales, que se ocupa del seguimiento y el monitoreo de la frecuencia escolar de los beneficiarios del Programa Bolsa Familia.

Este Sistema hace posible la capilaridad de la actuación de la red de seguimiento de la frecuencia escolar y la respuesta tempestiva a las demandas de información, además de favorecer la buena gestión del proceso de seguimiento, ajustándose a las diversas realidades de los municipios brasileños mediante una interfaz amigable.

---

**Gráfico 1. Total (en millones) y porcentaje de alumnos de que hay datos de frecuencia escolar**



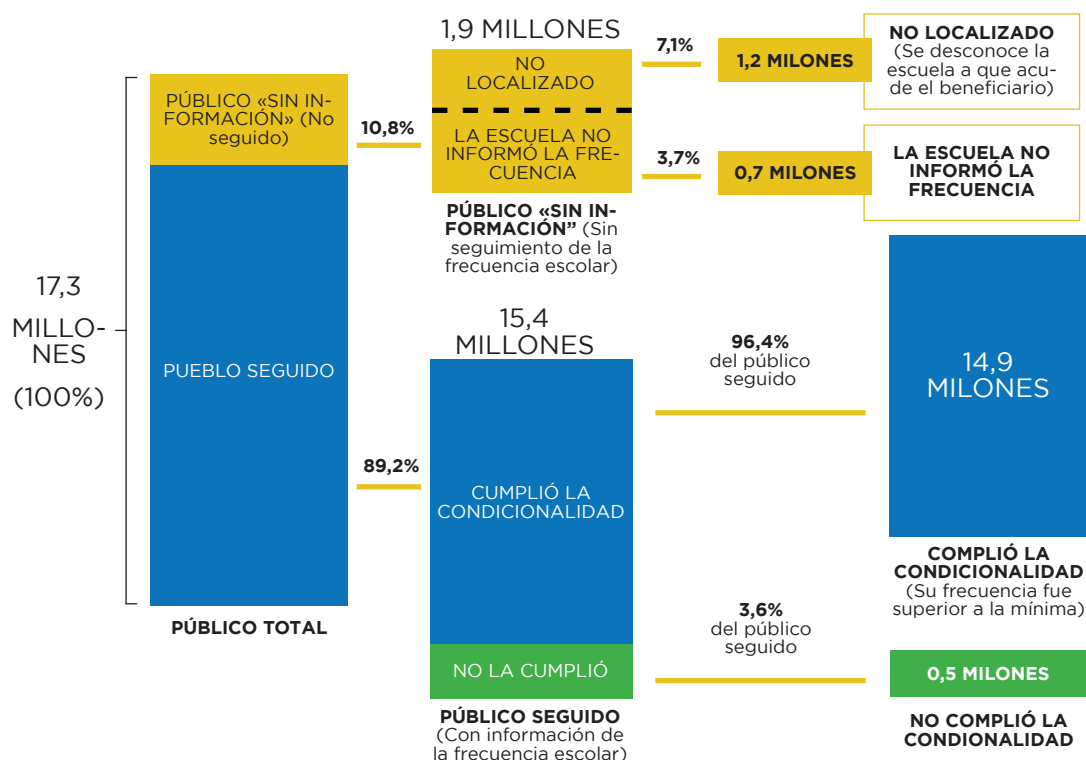
Como se observa en el gráfico 1, no hay datos sobre la frecuencia escolar de todos los beneficiarios. Son frecuentes los cambios de escuela de los alumnos beneficiarios, que muchas veces no se actualizan a tiempo en el Registro Único, lo que dificulta o incluso inviabiliza su seguimiento<sup>1</sup>. Se estima que entre un 20 % y un 25 % de los alumnos cambian de escuela cada año, ya sea por haber concluido el ciclo escolar o por mudanza de la familia. En las situaciones de desactualización o inexistencia de la información de la escuela en el Registro Único, la red de seguimiento de la frecuencia escolar entra en contacto con el beneficiario para actualizar la información sobre la escuela en el Sistema Presencia. De no lograrse localizarlo, se indica como «no localizado» en ese Sistema.

Además de los «no localizados», hay otras situaciones en las cuales la información de la frecuencia no se registra en el Sistema Presencia. A veces se dan situaciones en que, pese a que se cuente con la información correcta de la escuela a que acude el beneficiario, no hay datos sobre la frecuencia por dificultades técnico-operativas en la escuela o en la gestión municipal. Para el público afectado por esa situación se indica en el sistema «la escuela no informó la frecuencia». Dicho público se suma a los «no localizados», formando el público «sin información» para el seguimiento de la frecuencia escolar.

En el seguimiento de la frecuencia escolar de los meses de abril y mayo de 2014, puede verse en la figura 1 que hubo 1,9 millones de beneficiarios «sin información», lo que supone el 10,8 % del público total. De ellos, 1,2 millones eran «no localizados» y 0,7 millones estaban en la situación de «la escuela no informó la frecuencia».

<sup>1</sup> De muchos beneficiarios se hace el seguimiento aunque no haya datos actualizados sobre la escuela en el Registro Único. En ausencia de esa información, la red de seguimiento de la frecuencia escolar puede obtenerla en la red educativa y actualizarla en el Sistema Presencia, posibilitando así el seguimiento.

**Figura 1. Público resultante del seguimiento de la frecuencia escolar del bimestre abril/ mayo de 2014.**



Fuente: Sistema de Condicionalidades/SICON

Para los beneficiarios «sin información», no hay datos que permitan verificar si cumplieron o no las condicionalidades, por lo que no se aplican a ese grupo los efectos del incumplimiento de las condicionalidades (advertencia, bloqueo, suspensión o cancelación del beneficio). Sin embargo, es una situación que requiere atención, principalmente respecto a los beneficiarios «no localizados», pues la ausencia de información puede encubrir situaciones de vulnerabilidad que podrían provocar abandono o deserción escolar.

En 2013 se registraron resultados positivos en la reducción del número de alumnos «no localizados» gracias a una alianza del Programa Bolsa Familia con el Ministerio de Educación, que compartió técnicas de cruce de bases de datos del Censo Escolar de la Educación Básica<sup>2</sup> con las bases del Sistema Presencia y del Registro Único, lo cual arrojó excelentes resultados en la localización de estudiantes beneficiarios. De esa forma, en los dos últimos periodos de 2013, el porcentaje de seguimiento de los alumnos del Programa Bolsa Familia sobrepasó, de manera inédita, el 90 %, llegando al 92,2 % en el bimestre de octubre/noviembre, cinco puntos porcentuales por encima de lo alcanzado en el mismo periodo del año anterior. Ese buen resultado reforzó la decisión de incorporar el procedimiento de cruce de bases de datos como rutina anual en el seguimiento de la condicionalidad de educación.

<sup>2</sup> El Censo Escolar es una recopilación de información estadístico-educativa de alcance nacional, que realiza anualmente el Ministerio de Educación. Se trata del principal instrumento de registro de informaciones de la educación básica, que recoge datos sobre escuelas, matrículas, profesores, movimiento y rendimiento escolar.

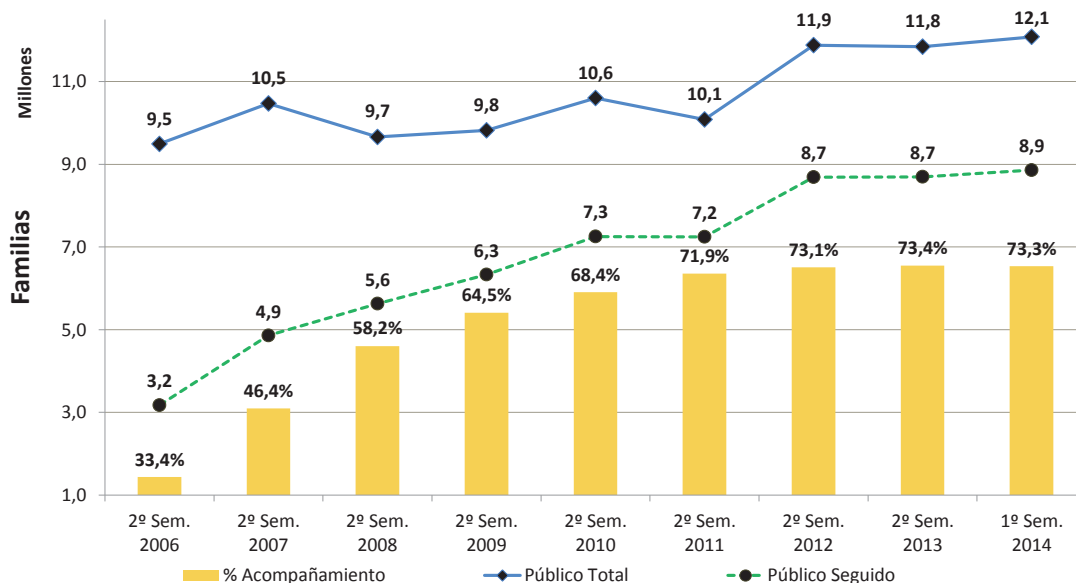
## Seguimiento en materia de salud

Las condicionalidades de salud se centran en los niños y las gestantes. La falta de acceso a los servicios de salud, en esas fases críticas del ciclo de la vida, limita las posibilidades de desarrollo físico y social, contribuyendo a reproducir las condiciones de pobreza entre generaciones. Los resultados del seguimiento de las condicionalidades ponen de manifiesto una creciente cobertura en el acceso a los servicios de salud por parte del público beneficiario.

Cada semestre, el MDS genera una lista del público a seguir en materia de condicionalidades de salud a partir del Registro Único. Son más de 12 millones de familias las que han de ser seguidas en cada periodo. Ese público está formado por familias que tienen niños de 7 años o menos o familias con mujeres de 14 a 44 años, para identificar a las gestantes.

El registro del seguimiento de las condicionalidades de salud se lleva a cabo dos veces al año, mediante el Sistema de Gestión del Programa Bolsa Familia en la Salud, del Ministerio de Salud. Ese seguimiento requiere la visita de los equipos de salud a los domicilios de las familias beneficiarias o el desplazamiento de las familias al servicio de salud. Con la expansión del Programa y el avance en la cobertura del seguimiento, desde 2012, los equipos de salud siguen a más de 8 millones de familias cada semestre.

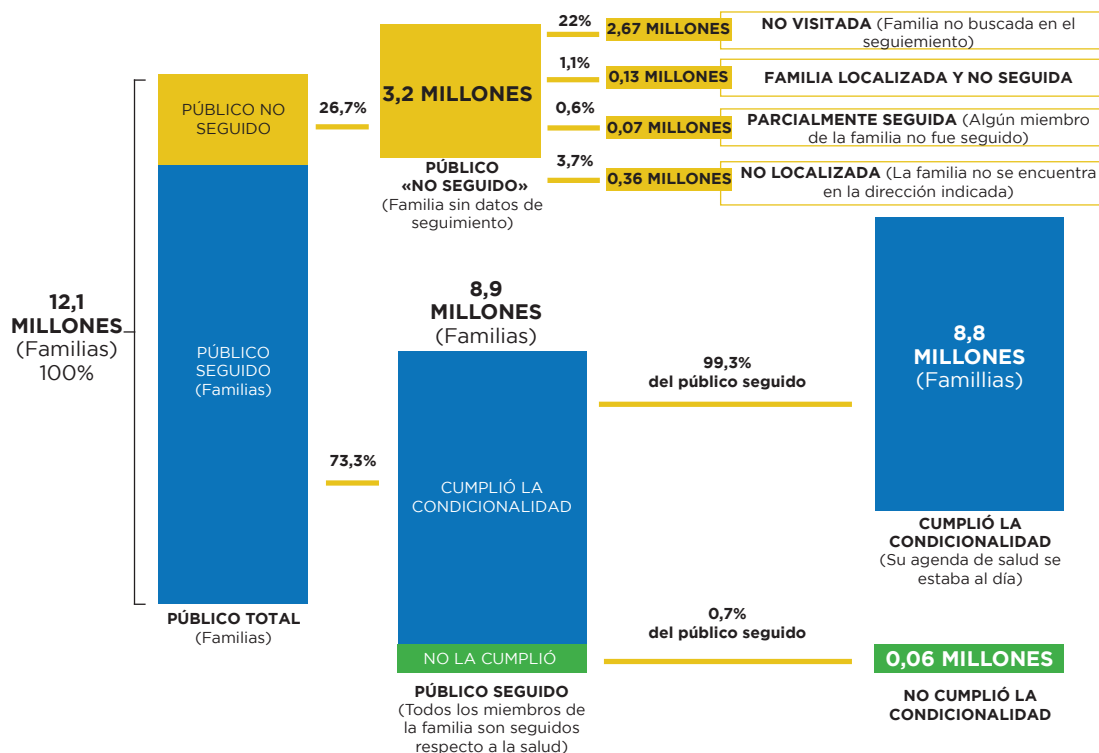
**Gráfico 2. Total (en millones) y porcentaje de familias con seguimiento en materia de salud**



Fuente: Sistema de Condicionalidades/SICON

El resultado del seguimiento de las condicionalidades de salud ha logrado grandes avances durante los últimos años. El público seguido prácticamente se ha triplicado entre 2006 y 2014, pasando de poco más de 3 millones de familias a casi 9 millones, y de un seguimiento del 33,4% al 73,3% en el primer semestre de 2014. El aumento del porcentaje de seguimiento se dio al mismo tiempo que la amplia expansión del Programa, y el público seguido respecto a la condicionalidad de la salud pasó de 9,5 millones de familias en 2006 a 12,1 millones en 2014. En ese contexto, destaca la identificación y el seguimiento de las beneficiarias gestantes, que aumentó de 67 000 en el segundo semestre de 2006 a 209 000 en el primer semestre de 2014. Para este aumento en el seguimiento de las gestantes fue importante la creación de un beneficio destinado a las mujeres embarazadas, que entró en vigor en el segundo semestre de 2011.

**Figura 2. Público resultante del seguimiento de la condicionalidad de salud en el primer semestre de 2014.**



Fuente: Sistema Bolsa Familia en la Salud/MS

Uno de los factores que influyeron en esos avances fue el reconocimiento del Ministerio de Salud sobre la relevancia del seguimiento de las condicionalidades de salud, el cual incluyó en 2012 el porcentaje de familias beneficiarias seguidas entre los indicadores usados para orientar la transferencia de recursos a los municipios.

Sin embargo, existen aún casi 3 millones de familias sin seguimiento de salud debido a que no han sido localizadas, ya sea por problemas de comunicación entre la recogida de datos y el sistema, la desactualización de sus direcciones o la falta del acceso a los servicios médicos en el municipio. El porcentaje de familias no localizadas en el seguimiento de salud, es decir, que no residen en la dirección indicada en el Sistema de Salud, disminuyó de aproximadamente un 6 % en 2009 al 3 % en 2014, lo que supone un descenso del 44 %. En ese mismo periodo, el porcentaje del público no visitado por los servicios de salud disminuyó desde el 29 % en 2009 al 22 % en 2014. Aunque se haya dado un aumento del seguimiento, persisten aún desafíos significativos relacionados con la cobertura de los servicios de salud y las dificultades de inserción de las informaciones en el Sistema, especialmente en las grandes ciudades.