WWP WORLD WITHOUT POVERTY
MUNDO SEM POBREZA
INICIATIVA BRASILEIRA DE APRENDIZAGEM

El Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) es responsable de sistematizar los resultados del seguimiento de las condicionalidades de salud y educación del Programa Bolsa Familia (PBF) gracias al Sistema de Condicionalidades (SICON), así como de identificar a las familias en situación de incumplimiento de condicionalidades, o sea, las que tienen un miembro o más que ya no cumplen los compromisos asumidos en los ámbitos de salud y educación. Los niños y adolescentes con baja frecuencia escolar, los niños cuyo calendario de vacunación está desactualizado y las gestantes que no realizaron el seguimiento prenatal indican al poder público que, por algún motivo, esas personas tienen dificultades de acceso a los servicios públicos de salud y educación. Las dificultades de acceso a tales servicios pueden revelar situaciones de vulnerabilidad y riesgo social. Es importante destacar que solo se identifica a las familias que incumplen las condicionalidades entre las que se realiza el seguimiento.

Las familias en situación de incumplimiento están sujetas a los efectos establecidos en la normativa del Programa. Esos efectos son graduales y pueden variar según el histórico de incumplimiento de la familia; son los siguientes: advertencia, bloqueo, suspensión o cancelación del beneficio. La aplicación de efectos sobre el beneficio se da los meses impares, excepto en enero, tomando en cuenta los últimos resultados del seguimiento en materia de educación y salud. Parte de los incumplimientos identificados en el seguimiento de las condicionalidades no está sujeto a efectos sobre los beneficios, pues se trata de incumplimientos asociados a situaciones en que la familia tiene pocas posibilidades de acción, como la falta de oferta de los servicios públicos.

Conozca cada uno de los efectos aplicados en caso de incumplimiento de condicionalidades:

- Advertencia: Se le comunica a la familia que se han incumplido condicionalidades, pero no deja de recibir el beneficio del Bolsa Familia;
- Bloqueo: El beneficio de la familia queda bloqueado durante un mes, pero puede ser sacado el mes siguiente al recibir la nueva cuota;
- Suspensión: El beneficio de la familia queda suspenso durante dos meses y la familia no recibe posteriormente los beneficios de ese periodo;
- Cancelación: La familia deja de participar en el Bolsa Familia.

Para pasar de un efecto a otro, del bloqueo a la suspensión, por ejemplo, se considera un periodo de seis meses. Por lo tanto, a una familia a que se aplique el bloqueo en septiembre de 2014, se le aplicará la suspensión si se da un nuevo incumplimiento en un periodo de seis meses o menos, o sea, hasta marzo de 2015. Si el incumplimiento es posterior a esa fecha, el nuevo efecto será la advertencia, o sea, se vuelve al primer nivel en la gradación de los efectos.

Actualmente no se cancela el beneficio de ninguna familia por incumplimiento de condicionalidades sin que antes sea seguida por la asistencia social. La cancelación solo puede darse si una familia a la que se le ha suspendido el beneficio empieza a ser seguida por la asistencia social, cuando se registra ese seguimiento en el SICON y si, en 12 meses de seguimiento, continúa incumpliendo las condicionalidades. De esta forma, el paso de la suspensión a la cancelación respetará el periodo de 12 meses en que haya sido iniciado el seguimiento de la familia por la asistencia social. Si pese a ese seguimiento la familia sigue con su incumplimiento, el beneficio se cancela. El procedimiento actual refleja una visión no punitiva de las familias que incumplen las condicionalidades; antes, la cancelación se hacía de forma automática, sin que hubiera un seguimiento del Estado.

Familia en fase de suspensión

Tras sucesivos incumplimientos en intervalos de hasta seis meses y repercusiones sobre el beneficio (advertencia, bloqueo), la familia llega a la fase de suspensión.	Al deberse a incumplimientos reiterados de las condicionalidades, la suspensión es una señal fuerte de una situación de vulnerabilidad social.

Seguimiento familiar

La familia es puesta en seguimiento familiar para superar la situación de vulnerabilidad identificada en el seguimiento de las condicionalidades.	El seguimiento familiar lo realiza la asistencia social y debe ser registrado en el Sistema de Condicionalidades (SICON).

Cancelación

La cancelación del beneficio solo se da en caso de incumplimientos reiterados por parte de la familia, manteniéndose en suspensión durante 12 meses tras el comienzo del seguimiento familiar.	Para las familias en situación de grave vulnerabilidad, sin posibilidad de cumplir la condicionalidad, se recomienda la aplicación de la «INTERRUPCIÓN TEMPORAL DE LOS EFECTOS» en el SICON, con lo que se anula la aplicación de los efectos sobre el beneficio incluso en situación de incumplimiento, EVITANDO LA CANCELACIÓN.

¡Importante! El seguimiento de las condicionalidades de salud y educación se lleva a cabo por persona, pero la consolidación de los resultados para la aplicación de los efectos derivados del incumplimiento de las condicionalidades se hace por familia. Por lo tanto, cuando se habla del número de advertencias que se aplicaron en un determinado período, se trata del número de familias que recibieron el efecto de advertencia.

Datos del incumplimiento de las condicionalidades de educación

En el bimestre de junio y julio de 2014, de los 17,6 millones de niños y adolescentes beneficiarios en edad escolar, fueron seguidos 15,6 millones (88,6 %). De entre ellos, el 96,1 % cumplieron las condicionalidades de educación.

En el momento del registro del seguimiento en materia de educación, es posible indicar en el sistema el motivo de la baja frecuencia. Esos motivos se establecieron previamente y constan en una lista elaborada por el Ministerio de Educación y el MDS. Los motivos que justifican la baja frecuencia pueden dar lugar o no a efectos sobre el beneficio de la familia.

Entre el 3,9 % de beneficiarios que no cumplieron la condicionalidad, el 26,4 % presentaron una baja frecuencia por motivos justificados, que no conllevaron efectos sobre el beneficio. El resto presentó motivos que implican efectos sobre el beneficio, es decir que pueden poner en riesgo la continuidad de su pago.

Ejemplos de motivos justificados en materia de educación son:

» Ausencia por motivos de salud del alumno;

» Enfermedad o muerte en la familia;

» Inexistencia de oferta de servicios educativos;

» Hechos que impiden el desplazamiento a la escuela;

» Inexistencia de servicio educativo para personas con discapacidad.

La siguiente tabla muestra el número de familias para las que se aplicaron efectos sobre el beneficio, en septiembre de 2014, como consecuencia del incumplimiento de las condicionalidades en materia de educación durante los meses de junio y julio de ese mismo año. Se observa una concentración mayor de los efectos de advertencia, lo que muestra una orientación más preventiva que punitiva.

	Familias
Público seguido (junio-julio/2014)[1]	8 910 999
Efectos aplicados en septiembre/2014	
Advertencia	225 864
	2,53 %
Bloqueo	79 866
	0,89 %
Suspensión	54 033
	0,60 %
Cancelación	220
	0,00 %
Total	359 983
	4,04 %

Fuente: Sistema de Condicionalidades (SICON), 2014

Datos del incumplimiento de las condicionalidades de salud

» En el primer semestre de 2014, 8,8 millones de familias beneficiarias fueron seguidas respecto a las condicionalidades de salud, lo que equivale al 73,32 % del público con perfil para ser seguido, que era de casi 12 millones de familias. De los 5,3 millones de niños seguidos, el 98,7 % habían cumplido el calendario de vacunación, y el 98,6 % de las gestantes localizadas llevaban al día la atención prenatal.

» La siguiente tabla muestra el número de familias a que se aplicaron efectos sobre el beneficio, en septiembre de 2014, como consecuencia del incumplimiento de las condicionalidades de salud en el primer semestre del año. Al igual que en la educación, se observa una concentración mayor de los efectos de advertencia.

1 Número de familias con uno o más miembros de entre 6 y 15 años, cuya frecuencia escolar fue seguida en el periodo de junio y julio de 2014.

Familias seguidas (junio-julio/2014)	8 860 677
Efectos aplicados en septiembre/2014	
Advertencia	60 019
	0,67 %
Bloqueo	1 747
	0,02 %
Suspensión	1 117
	0,02 %
Cancelación	6
	0,00 %
Total	62 889
	0,71 %

Perfil de las familias cuyo beneficio ha sido cancelado

El MDS analizó el perfil de las personas y familias cuyo beneficio del Bolsa Familia fue cancelado en 2014. Hasta septiembre de ese año, se había cancelado el beneficio de 1.302 familias debido al incumplimiento de condicionalidades. Vea algunos de los resultados encontrados:

Renta	El 54,9 % pertenecen a familias extremadamente pobres[1] y el 32,5 % a familias pobres[2]
Género	El 60,3 % son hombres
Raza/color	El 55,5 % son negros/pardos y el 44,3 % blancos
Tipo de escuela	El 88,9 % estudian en escuelas públicas municipales
Grupo de edad	El 51,1 % se encuentra en el grupo de edad de 8 a 14 años y el 43 % tiene entre 15 y 18 años
Localidad de las familias	El 90,8 % viven en zona urbana

Fuente: Sistema de Condicionalidades y Registro Único, 2014.
1 Familias con una renta media *per cápita* mensual de hasta R$ 77,00.
2 Familias con una renta media *per cápita* mensual entre R$ 77,01 e R$ 154,00.

Notificación a las familias

El MDS notifica a las familias que incumplen las condicionalidades por carta y mediante un mensaje en el recibo del pago del beneficio, recomendando que entren en contacto con la dirección del Programa Bolsa Familia en el municipio en caso de dudas.

Las cartas informan sobre el incumplimiento e indican qué miembro de la familia incumplió las condicionalidades, el efecto aplicado, y si el incumplimiento se dio en el ámbito de la salud o la educación. En la carta se explicitan asimismo las condicionalidades del Programa.

Los recibos del pago del beneficio informan sobre el incumplimiento y el efecto aplicado.

Recientemente, el MDS está tratando de adecuar mejor el lenguaje de sus instrumentos de comunicación a la realidad de los beneficiarios del Programa Bolsa Familia. Estos esfuerzos se derivan de la percepción de que, aunque las familias tengan acceso a información sobre el programa a través de las notificaciones que envía el Ministerio, no necesariamente entienden dicha información. En este sentido, la redacción y el formato de las cartas y de los comprobantes de pago del banco se han simplificado y adaptado buscando una mayor eficacia.

Recursos

Cuando se aplica un efecto sobre su beneficio debido al incumplimiento de condicionalidades, las familias pueden contestarlo, presentando un recurso.

Si el incumplimiento es justificable o si se ha producido un error en el registro de los datos de seguimiento, la familia puede presentar un recurso ante la dirección municipal del Programa Bolsa Familia para revertir esa situación. La presentación del recurso ha de hacerse en un plazo concreto y debe ser registrado y evaluado por la dirección municipal del SICON. Si el recurso es aceptado, se anula el último efecto del incumplimiento de la familia.

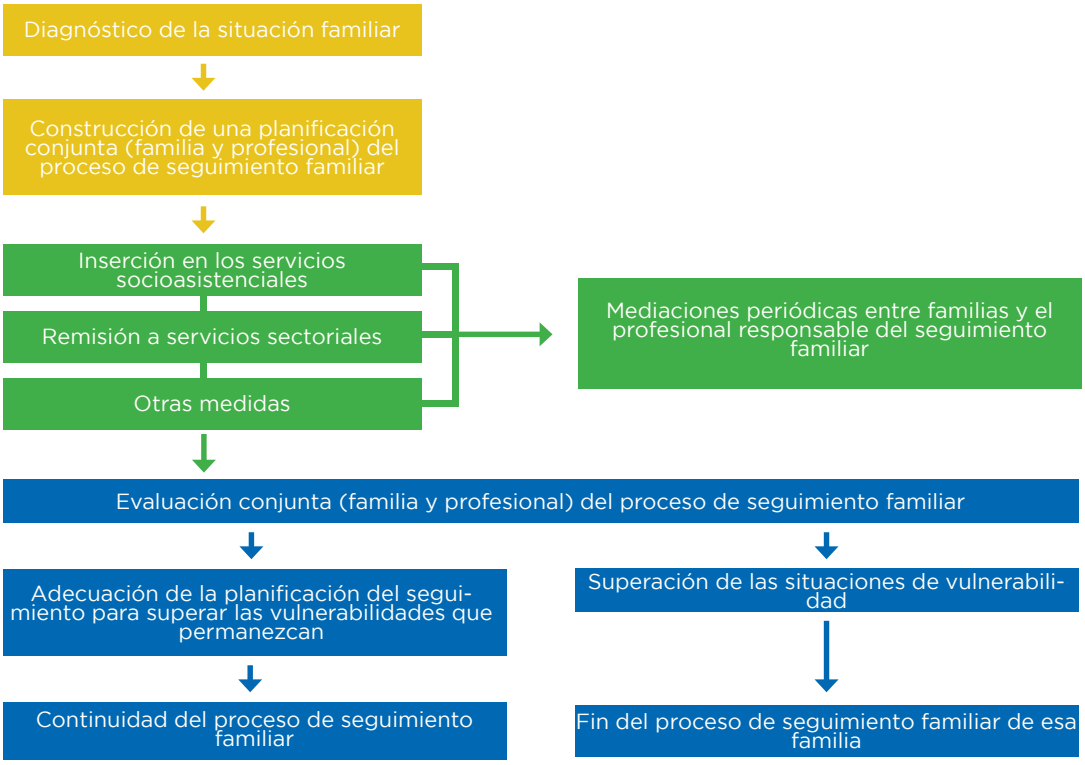
Trabajo social con las familias

Partiendo de la concepción de que el incumplimiento indica situaciones de vulnerabilidad, identificar a las familias que están en situación de incumplimiento permite al poder público mapear los principales problemas que sufren, relacionados con la oferta de los servicios o a la dinámica sociofamiliar, y convertirlas en el centro de acciones estatales. Las familias en situación de incumplimiento de condicionalidades, y en especial las familias a que se ha suspendido el beneficio, constituyen el público prioritario para el seguimiento de los servicios de asistencia social. El trabajo social con las familias que incumplen las condicionalidades es importante para superar las situaciones que están interfiriendo en el acceso regular de los niños y adolescentes a la escuela y de los niños y gestantes a los cuidados básicos de salud.

El trabajo social con las familias es el conjunto de acciones ofrecidas por la asistencia social con el fin de apoyar a las familias para que puedan acceder a los derechos sociales básicos, con el fin de fortalecer los lazos familiares y comunitarios y estimular la movilización comunitaria a través de la participación social.

En los casos reincidentes de incumplimiento de condicionalidades, las familias son objeto de un seguimiento más próximo de la asistencia social, a lo que se denomina «seguimiento familiar». En este proceso, la familia recibe una atención individualizada y su seguimiento debe registrarse en el SICON, lo que permite que tales familias, aunque estén incumpliendo condicionalidades, continúen recibiendo el beneficio del Bolsa Familia. La lógica tras ello es que la familia no puede dejar de recibir el beneficio en un momento en que está tan vulnerable, por lo que debe recibir el apoyo del Estado para conseguir tener acceso a los derechos sociales básicos (en especial a los de salud y educación, que son las condicionalidades del Bolsa Familia). Durante este proceso es importante evitar la inestabilidad de renta y la progresión de los efectos en el beneficio, lo que podría conducir a la cancelación del beneficio y, en consecuencia, al agravamiento de las vulnerabilidades en el contexto familiar.

Para garantizar la recepción de los beneficios, los profesionales responsables del seguimiento familiar deben interrumpir los efectos del incumplimiento de condicionalidades sobre el beneficio (advertencia, bloqueo, suspensión o cancelación) en el SICON. Este mecanismo se denomina «interrupción temporal de los efectos del incumplimiento de condicionalidades».

La Interrupción Temporal dura seis meses, durante los cuales no se aplican los efectos graduales del incumplimiento, es decir, la familia sigue recibiendo el beneficio. El plazo podrá ser ampliado a discreción de los equipos responsables del seguimiento de las familias.

Síntesis del flujo del seguimiento familiar realizado por los equipos de la asistencia social