

Comunidad de Aprendizaje de Transferencias Monetarias Condicionadas

Resumen de la Sesión del 7 de abril de 2011

La temporalidad de la permanencia de las familias beneficiarias en los CCT.

Se realizó un nuevo encuentro de la Comunidad de Aprendizaje donde se analizaron los criterios y procesos que definen la temporalidad de las familias beneficiarias en los programas de transferencias. Las presentaciones estuvieron a cargo de los representantes de Colombia, Brasil y Perú, quienes explicaron los criterios aplicados para la entrada y salida de las familias beneficiarias en sus Programas, así como las nuevas definiciones que algunos programas están realizando sobre este proceso.

Objetivos de la Sesión:

- Compartir el análisis y reflexión sobre los criterios que deben considerar los Programas de Transferencias Condicionadas para establecer la temporalidad de los apoyos que otorgan a las familias beneficiarias y alcanzar sus objetivos.
- Compartir los procesos que se han definido para aplicar dichos criterios: recertificación, inserción a otros programas que garanticen la sostenibilidad de las mejoras en las condiciones de bienestar de los hogares, entre otros.
- Conocer cuáles son las lecciones aprendidas y los retos en este proceso.

Participantes

Participaron más de 40 responsables de programas de Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú y República Dominicana, así como el equipo de protección social de LAC del Banco Mundial. Representantes del Banco Interamericano de Desarrollo participaron también en nuestra sesión.

Desarrollo de la Sesión

Helena Ribe, Gerente del área de Protección Social para América Latina y el Caribe del Banco Mundial realizó la introducción y dio la bienvenida a los asistentes. Luego María

Concepción Steta, especialista senior en Protección Social, destacó la importancia que el tema de la temporalidad en Programas Sociales está ganando en la región por diferentes razones: redefiniciones de la población objetivo por cambios en los criterios de elegibilidad y tiempo de exposición del programa; limitaciones presupuestarias; cambios de la estrategia de la política social más desde una visión de sistema de protección social y el papel de los CCT en ello; cuestionamientos por parte de la ciudadanía, del congreso, distintos niveles de gobierno, etc. De ahí la relevancia de analizar este tema en el marco de la Comunidad de Aprendizaje de CCTs. A continuación, se dio paso a las presentaciones.

a) Presentaciones de países

Familias en Acción, Colombia

Familias en Acción atraviesa un período de transición debido a que en 2011 habrá elecciones municipales en la mayoría de los distritos de Colombia. El programa esperaba iniciar su tercera fase de consolidación y reformas durante 2011 pero ésta ha sido postergada hasta 2012. Uno de los temas centrales en que está trabajando *Familias* es el tiempo de permanencia de los beneficiarios y las condiciones de salida.

Según explicó Nohora Garzón, *Familias* nació hace más de diez años para contrarrestar los efectos de una crisis económica. Por esta razón no contó en su origen con criterios de salida de beneficiarios. Sin embargo, el programa continúa vigente y hoy enfrenta el reto de la necesidad de definir claramente la temporalidad de las familias en este programa. Se plantea tres caminos para la graduación:

- Por reclasificación de la población potencial, aplicando la metodología SISBEN III
- Por cumplimiento de los objetivos previstos
- Otras opciones en el marco de la estrategia de generación de ingresos

Las proyecciones de implementación del SISBEN III sugieren que aproximadamente 2 millones de familias deberían permanecer en el programa –contra las 2.7 millones que están en la actualidad–. De éstas, casi 58% deberían permanecer entre 13 y 18 años como beneficiarias para poder alcanzar los objetivos del programa.

Familias en Acción elaboró un marco conceptual que plantea alinear los objetivos del Programa con la Red Unidos (antes Juntos) y los Objetivos del Milenio comprometidos

por el país. Se presentó la propuesta de comenzar a utilizar un Índice Compuesto de Capital Humano el cual tiene dos componentes: (i) Indicadores de Capital Innato (nutrición y desarrollo infantil temprano; salud y seguridad social. (ii) Indicadores de Capital Adquirido (identidad, educación formal y educación informal).

Este índice se comenzará a aplicar en 2012 para revisarse cada tres años. De acuerdo a que una familia haya o no alcanzado los objetivos, se plantean tres posibilidades:

1. La familia se gradúa pero recibe incentivos de salida, como educación tecnológica, capacitación laboral y acceso a programas de generación de ingresos.
2. La familia permanece en transición por un año durante el cual el programa refuerza acciones para reducir su vulnerabilidad.
3. La familia continúa en el programa por tres años más.

Para que este mecanismo de graduación funcione correctamente, deben superarse los siguientes retos:

- Construir un sistema de monitoreo robusto que permita medir la acumulación de capital humano.
- Hacer seguimiento de las familias que se gradúan para que no vuelvan a caer en la pobreza.
- Tener flexibilidad en la operación del programa para responder a diferentes ICH de acuerdo a las regiones.

Las preguntas y comentarios de los otros países a Colombia se centraron en los siguientes puntos:

- Se expresa que el Índice Compuesto de Capital Humano es interesante, pero se hacen varias preguntas al respecto:
 - A partir de qué momento comenzará a medirse el capital humano de la familia?
 - El mismo Índice se va usar como criterio de entrada y salida del Programa? Qué posibilidad existe de utilizar el ICH para la focalización de beneficiarios del programa?
 - Como se mide el indicador de nutrición y desarrollo infantil temprano?
 - Cómo se ha calculado la variabilidad del ICH dependiendo de las características de las familias y de su evolución en el tiempo?

Bolsa Familia, Brasil

La siguiente presentación estuvo a cargo de Bruno Camara, de la Secretaria de Renda da Cidadania (SENARC) del *Ministerio de Desenvolvimento Social* (MDS) de Brasil. Desde su inicio en 2003, *Bolsa Familia* ha definido como único criterio de entrada y salida del Programa el nivel del ingreso reportado de la familia beneficiaria. “Al comienzo el objetivo era agrandar las puertas de entrada y no preocuparse por las puertas de salida”, explicó Camara.

En la actualidad, incluso con el cambio de gobierno, ni siquiera los más críticos del programa discuten la temporalidad. Existe consenso en Brasil de que BF debe existir hasta tanto pueda implementarse un derecho *al ingreso mínimo*.

Por tanto la temporalidad en Bolsa Familia está determinada como un proceso de revisión y control de la condición de elegibilidad de los beneficiarios, conocida con el nombre de revisión de registros. Este proceso se definió más como un proceso que responde a la rendición de cuentas y transparencia de los recursos del programa al garantizar que los beneficiarios cumplen con la elegibilidad establecida en el Programa y que por tanto los recursos están bien focalizados.

La revisión de registros es un proceso obligatorio para todas las familias, que deben hacer cada dos años. Es planeada, monitoreada y evaluada por el MDS pero lo ejecutan las municipalidades.

La revisión de registros del *Cadastro Unico* tiene tres objetivos:

1. Revisión de elegibilidad por ingresos
2. Actualización de información de beneficiarios
3. Protección de beneficiarios ante fluctuaciones de ingresos.

Sólo en 2009, casi 700,000 familias tuvieron sus beneficios cancelados a través de este mecanismo.

Camara explicó que, aunque la temporalidad no es una prioridad, ha dejado lecciones importantes. La principal es que MDS debe conocer mejor el perfil de las familias beneficiarias. Para esto, se está planteando hacer una encuesta de las familias que fueron excluidas para entender porqué no hicieron la actualización del registro. Otro estudio buscará entender la vulnerabilidad de ingresos de las familias que ya no son beneficiarias.

Explicó también que el Gobierno actualmente está más centrado en cómo articular las políticas públicas para beneficiarios del BF que en la definición de una temporalidad para las mismas.

Los otros países participantes se interesaron especialmente por entender cómo las familias reportan sus ingresos y si existen mecanismos de verificación. El representante de Brasil explicó que el ingreso es auto declarado al momento del registro en el *Cadastro Unico*. El programa no pide ninguna prueba de ingresos o declaración, pero realiza cruces de información con otras bases de datos. Gracias a estos cruces, se han cancelado 600,000 beneficios. Se explicó también, que cuando la familia ingresa al programa además del ingreso declarado, se solicitan también algunas variables de consumo como predictor de ingreso y se cruza la información. En el caso de que no coincida, no se rechaza su ingreso al programa, sino se registra como luz amarilla para que los municipios verifiquen.

Así mismo se preguntó cómo se actualizan los valores de referencia al ingreso. Se informó que se actualiza conforme a la inflación y se ajusta el beneficio variable. El poder ejecutivo puede actualizar valores de referencia y beneficios con base al indicador de inflación y también por incremento al salario real. Los incrementos de valores de referencia de los beneficios son iguales para todo el país, no hay diferencias regionales, pero los municipios, con su propio presupuesto pueden añadir valores a los beneficiarios de BF.

Los beneficiarios de BF conocen sus derechos y saben que tienen que realizar la revisión de registro y que se actualizan los valores de referencia por parte del ejecutivo, ya que está determinado por la ley.

Juntos, Perú

La última presentación fue responsabilidad de Perú. Se explicó que cuando *Juntos* nació, se planteaba como un programa con una duración de cuatro años extendible por otros cuatro años escalonados y decrecientes (20% menos cada año), siempre y cuando el beneficiario se encuentre en condición de extrema pobreza. Esta temporalidad se

determinó con base a un estudio de las características socio-económicas y demográficas de las familias.

Actualmente *Juntos* se encuentra realizando un estudio que será utilizado como base para la estrategia de graduación del programa.

La salida de las familias de *Juntos* es necesaria por las siguientes razones:

1. Revertir la dependencia por parte de los beneficiarios
2. Garantizar que sólo las familias elegibles continúen recibiendo beneficios
3. Beneficiar a otras familias que el programa no podría atender de otra manera por limitaciones presupuestales

Se establece también que la estrategia de graduación debe ser flexible para responder a los objetivos del programa: en el corto plazo, aliviar la pobreza; en el largo plazo, el desarrollo de capital humano.

Nos comparten que la discusión conceptual respecto a las estrategias de salida de este tipo de programas (CCT) plantean una distinción de políticas: políticas enfocadas a graduar a los beneficiarios del programa y políticas enfocadas a la graduación de la pobreza: explicitan que existe un trade-off entre ambas políticas.

Un estudio cualitativo de campo reciente muestra que las familias perciben la transferencia de *Juntos* como un beneficio temporal hasta que sus niños finalicen la escuela. Sin embargo, quisieran contar con un beneficio que les permitiera extender la educación de sus hijos más allá de la secundaria. Consideran que *Juntos* debería ser un puente entre sus beneficiarios y programas que busquen impulsar oportunidades laborales a los graduados.

En la nueva estrategia de graduación que está siendo preparada, los beneficiarios pasarán por un proceso de re-certificación cada seis años. Si ya no son catalogados como pobres, perderán el beneficio con la posibilidad de ser reincorporados al programa si por alguna situación de riesgo vuelven a la condición de pobres. El programa tendrá la obligatoriedad de monitorear el desarrollo de los graduados dos años después de su salida. En el caso de familias que son graduadas por superar la condición de elegibilidad establecida por el Programa, pero que por su situación

demográfica tienen hijos e hijas en edad de cumplir las condicionalidades de Juntos, el SISFOH debe revisar su situación a los dos años posteriores de haber salido del Programa, y nuevamente dos años después, es decir a los cuatro años después de haber salido de Juntos. Posteriormente las familias pueden ser reevaluadas pero solo por demanda de ellas mismas.

Para quienes continúen siendo pobres al cumplir las condiciones de *Juntos* (cumplir los 19 años de edad o concluir la educación secundaria), se implementará una graduación gradual hasta que las familias puedan emigrar hacia otros programas. Dada la carencia de programas para jóvenes, *Juntos* está analizando crear un proyecto de becas para sus graduados y garantizar con ello su inserción en el mercado laboral, facilitando el acceso a becas de educación técnica o superior.

Se concluye que la graduación de hogares en Juntos deja de centrarse en el criterio de permanencia de los hogares en el Programa y se focaliza en el superar la condición de vulnerabilidad de los integrantes de las familias mediante: (i) la vinculación de los hogares que superaron condición de elegibilidad a otras instituciones que promuevan iniciativas productivas y de empleo. (ii) potenciando el desarrollo de capacidades de los integrantes de los hogares que mantienen situación de pobreza.

b) Cierre de la Sesión y Acuerdos:

Dada la limitación de tiempo, se estableció que las preguntas para Perú y Brasil serán planteadas al inicio de la próxima sesión. **Este encuentro, se realizará el jueves 16 de junio del presente año.**

Para la próxima sesión se presentarán las definiciones, estrategias y propuesta de México y Ecuador sobre este mismo tema.