

Buscando alternativas para la superación de la pobreza

Estimación de impactos de un Programa de Transferencias Condicionadas en el Perú

César Cancho - Grade

Foto CIES



Los Programas de Transferencias Condicionadas pueden servir para ayudar a las familias de bajos ingresos a enfrentar de una mejor manera la eventualidad de shocks adversos, evitando caer en situaciones críticas.

Introducción

A pesar de la proliferación de programas y de proyectos sociales durante la década de los años noventa y de la considerable cantidad de recursos que se invirtieron en ellos en la región, se ha encontrado escasa evidencia que permita afirmar que tuvieron éxito en ayudar a disminuir los niveles de pobreza. Más aún, evaluaciones realizadas a programas sociales específicos han encontrado escasa o nula evidencia de que los programas sociales manejados por el Estado alcancen sus objetivos e, incluso, se ha encontrado que presentan muchas dificultades para, efectivamente, atender a las poblaciones más necesitadas.

«...los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)(...) consisten en la entrega de una transferencia monetaria a familias en situación de pobreza o de pobreza extrema, con la condición de que sigan una estrategia de inversión en el capital humano de la siguiente generación del hogar»

Estos pobres resultados podrían ser consecuencia, en buena medida, de la forma en que los programas han sido diseñados e implementados. Ante estos problemas, que son comunes a la red de programas sociales de muchos países en vías de desarrollo, algunos de ellos (principalmente en América Latina) han implementado con relativo éxito un nuevo enfoque en las políticas de lucha contra la pobreza: los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC). Estos programas, como su nombre lo sugiere, consisten en la entrega de una transferencia monetaria a familias en situación de pobreza o de pobreza extrema, con la condición de que sigan una estrategia de inversión en el capital humano de la siguiente generación del hogar.

Los PTC tienen como objetivo esencial incrementar el stock de capital humano de los niños de los hogares beneficiarios (a través de mejoras en el nivel de escolaridad, en el nivel nutricional y/o en el estado de salud de los niños de los hogares pobres), para reducir las probabilidades de que sean pobres cuando adultos y, de esta forma, evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza. Además, estos programas buscan reducir la incidencia del trabajo infantil y adolescente, al condicionar la entrega del beneficio a la asistencia de los menores a la escuela y, en algunos casos, a la asistencia a programas especiales en horas fuera del horario de aulas.

Adicionalmente, los programas pueden cumplir un rol en la reducción de la pobreza y de la pobreza extrema actual, ya que la transferencia en efectivo representa un incremento en el nivel de ingresos de las familias beneficiarias. Además, pueden servir para ayudar a las familias de bajos ingresos a enfrentar de una mejor manera la eventualidad de shocks adversos, evitando caer en situaciones críticas. El mecanismo de la intervención, en el cual los beneficiarios primero deben cumplir la meta establecida y solo después reciben la transferencia, garantiza que los recursos del programa no se desperdicien en intervenciones ineficaces.

Las primeras evaluaciones realizadas a los PTC implementados han obtenido resultados bastante alentadores. Los PTC han producido incrementos en las tasas de matrícula escolar, disminuciones en las tasas de trabajo infantil, mejoras en los indicadores de salud

y de nutrición y aumentos en los niveles de consumo de alimentos de los hogares beneficiarios.

Ante esta evidencia, y después de discusiones en ámbitos académicos y políticos, el gobierno peruano optó también por implementar un PTC en el país (Programa "Juntos", 2005). De acuerdo al portal del programa, la intervención está orientada a familias en situación de pobreza extrema que cuenten con niños menores de 14 años o madres gestantes. El programa entrega una transferencia directa de 100 Nuevos Soles mensuales (alrededor de 30 dólares americanos) a los hogares beneficiarios, quienes, a cambio, firman un "convenio de participación" en el que están detallados los compromisos de participación que los miembros del hogar voluntariamente han aceptado. La medición de cumplimiento de estos compromisos se realiza de forma trimestral. Dependiendo del nivel de este cumplimiento, se determina el monto de los pagos en el trimestre siguiente.

Basados en la experiencia de otros países de la región, podría esperarse que el programa obtenga resultados positivos para las metas trazadas. Sin embargo, estos no se conocerán hasta que se realice una evaluación *ex-post* del programa para identificar los impactos del programa a través de una comparación entre los escenarios realizado y contrafáctico (sin intervención). No obstante, una evaluación *ex-post* puede dejar algunas preguntas relevantes sin contestar como, por ejemplo, el impacto que se hubiera obtenido si se hubiera cambiado alguna característica del programa.

El presente estudio tiene como objetivo medir el impacto que tendría un PTC en el Perú, entendiendo como impacto la variación en las variables objetivo del programa, únicamente explicable por la intervención del mismo.

Sin embargo, considerando la complejidad que implica la simulación simultánea de impactos en las variables objetivo del Programa "Juntos" (asistencia escolar, desnutrición infantil, mortalidad infantil y materna, etc.) y la escasez de información para muchos de estos indicadores, el presente estudio se concentrará en simular el impacto que tendría un PTC con una condicionalidad en educación (asistencia a la escuela de los niños del hogar). Consecuentemente, se considerarán como variables objetivo la tasa de asistencia

«Las primeras evaluaciones realizadas a los PTC implementados han obtenido resultados bastante alentadores»

escolar y la tasa de participación laboral infantil y adolescente. Así, se buscará identificar los impactos del programa sobre estas variables.

Asimismo, el presente estudio simulará el impacto que tendría el PTC si su intervención fuera en hogares pobres y pobres extremos con niños en edad de asistir a la educación secundaria. Esto se ha decidido por tres razones. Primero, porque las tasas de asistencia escolar a la educación primaria existentes en el Perú desde fines de los años noventa son bastante altas, lo que implica que las posibles mejoras en la variable objetivo no serían de magnitud considerable. Segundo, porque la asistencia escolar a la educación secundaria sí presenta diferencias considerables entre ámbitos y niveles de ingresos, lo que justificaría la intervención de un programa de este tipo en los estratos en desventaja. Finalmente, porque existe poca información actualizada a nivel de hogares sobre la actividad laboral de menores de 14 años.

La asistencia escolar y el trabajo infantil y adolescente en el Perú

Las variables relevantes para el análisis del impacto del PTC descrito serán la tasa de asistencia escolar y la tasa de participación laboral infantil y adolescente. Por este motivo, a continuación se presenta un análisis de ambos indicadores en el Perú, con el fin de conocer la importancia de las mejoras que podrían producirse en estos indicadores con un PTC.

La asistencia escolar en el Perú

Para los fines del presente estudio, la definición que se usará para describir la asistencia escolar en el Perú



El presente estudio simulará el impacto que tendría el PTC si su intervención fuera en hogares pobres y pobres extremos con niños en edad de asistir a la educación secundaria.

Foto CIES

será la de asistencia efectiva a la escuela, tal como lo define el INEI (2000). Según esta definición, la principal variable de interés es el porcentaje de la población que declara asistir a centros de enseñanza regular. A partir de ella, se recurrió a la Encuesta Nacional de Hogares de 2004 para conocer la situación de este indicador en los menores en edad de asistir a la educación básica.

Una mirada general nos permite identificar que las tasas de asistencia son relativamente altas en el promedio nacional, aunque con mejores resultados en el grupo de 6 a 12 años, es decir, en los niños en edad de asistir a la educación primaria. Para el grupo de menores entre 13 y 17 años (que corresponde a la educación secundaria según la edad normativa), el indicador de asistencia aunque es respetable (82%), es menor que en el grupo anterior. Las desagregaciones nacionales por géneros no permiten identificar un sesgo específico hacia alguno de ellos, aunque en todos los casos las tasas obtenidas por los niños son ligeramente mayores a las de las niñas. Las desagregaciones por niveles de ingreso muestran una relación inversa entre el nivel de ingresos del quintil y las tasas de asistencia escolar logradas, donde los niveles de ingresos más bajos presentan desventajas considerables.

Al desagregar los promedios nacionales en los ámbitos de Lima Metropolitana, resto urbano y rural, se aprecia una pequeña diferencia entre las zonas urbanas del resto del país y de Lima Metropolitana, así como una considerable brecha en los resultados para el ámbito rural frente a los anteriores. Mientras en Lima Metropolitana y el resto del país urbano se alcanza indicadores que rozan la asistencia universal para los niños de menor edad y se sobrepasa el 90% para la casi totalidad de desagregaciones presentadas

para la población entre 13 y 17 años, en las zonas rurales la situación es muy distinta.

En las zonas rurales, la población en edad de asistir a la educación primaria alcanza una razonable tasa de asistencia, lo que indica el relativo éxito alcanzado en ampliar la cobertura del servicio educativo en el país. Sin embargo, la población en edad de asistir a la educación secundaria sí presenta considerables rezagos frente al resto de ámbitos, no solo en los niveles de ingresos más bajos, sino también en el género femenino.

En este contexto, es de esperar que la implementación de un PTC dirigido a los estratos de menores ingresos de las zonas rurales permita incrementar la tasa de asistencia escolar de dicho grupo, tanto por retrasar el ingreso al mercado de trabajo de los niños, como por elevar el ingreso monetario del hogar. A mediano plazo, el mayor nivel educativo alcanzado por los niños beneficiarios también influirá positivamente sobre las probabilidades de recibir la educación básica completa por parte de los hijos de la siguiente generación.

Sin embargo, debe mencionarse que para el caso peruano no solo es importante incrementar los niveles de asistencia escolar de las poblaciones actualmente en desventaja, sino también mejorar la calidad de la educación recibida por los estudiantes de la red estatal de educación, ya que una educación de baja calidad podría atentar contra los logros en cobertura alcanzados, actuando como un incentivo para el abandono.

El trabajo infantil y adolescente en el Perú

La existencia del trabajo infantil y adolescente se asocia intrínsecamente a los bajos niveles de ingresos del hogar, situación que obliga a los niños a complementar el ingreso familiar con su trabajo. En este

«Mientras en Lima Metropolitana y el resto del país urbano se alcanza indicadores que rozan la asistencia universal para los niños de menor edad y se sobrepasa el 90% para la casi totalidad de desagregaciones presentadas para la población entre 13 y 17 años, en las zonas rurales la situación es muy distinta»



La existencia del trabajo infantil y adolescente se asocia intrínsecamente a los bajos niveles de ingresos del hogar, situación que obliga a los niños a complementar el ingreso familiar con su trabajo.



Diversos análisis realizados a partir de la ENNIV 2000 mostraron que aproximadamente el 25% de menores de 18 años en el Perú realiza alguna actividad laboral.

sentido, el trabajo infantil y adolescente representa un sustituto de la inversión en educación de los niños, lo que acarrea una consecuencia negativa en el nivel de ingresos futuros de los niños e inhibe las externalidades positivas que la educación en dicha generación puede generar hacia la sociedad.

En el caso peruano, la literatura ha mostrado evidencia de que existe una amplia proporción de menores de 14 años que trabaja, y que esta proporción es mayor en las áreas rurales que en las urbanas. Asimismo, se ha mostrado que la mayor parte de los que trabajan también asisten a la escuela. Entre quienes trabajan y asisten a la escuela es posible que las horas trabajo se hagan a costa de las tareas escolares o, en general, de las actividades que son extensión y complemento de las actividades educativas. De otro lado, es posible que el tipo de trabajo realizado por los niños sea de una naturaleza que afecte sus condiciones para la asistencia a la escuela. Considerando lo anterior, se concluye que el trabajo infantil y adolescente constituye un problema para los menores de edad, por lo que debe ser erradicado.

Diversos análisis realizados a partir de la ENNIV 2000 mostraron que aproximadamente el 25% de menores de 18 años en el Perú realiza alguna actividad laboral (Cortez 2004). Existen diversas definiciones de trabajo infantil y adolescente. Para los fines del presente estudio se usará la variable definida en el módulo de empleo de la Encuesta de Hogares 2004 sobre la condición de actividad económica como definición de trabajo infantil para aquellos niños de 14 años a más, identificándose como trabajadores a los declarados como PEA activa. Para los niños menores de 14 años, se identificará como trabajadores a aquellos que responden afirmativamente la pregunta sobre participación en alguna labor remunerada.

Los promedios nacionales de participación para los grupos de edad considerados muestran que, en promedio, un poco más de una de cada cuatro personas entre 6 y 17 años de edad participa en alguna actividad laboral. Este valor es más alto si se considera únicamente el grupo en edad de asistir a la educación secundaria, lo que es consistente con el mayor costo de oportunidad que enfrentan las familias para enviar a la escuela a sus hijos conforme estos crecen y son capaces de obtener mejores salarios en el mercado laboral. La desagregación por géneros de estos indicadores muestra una mayor incidencia de la participación laboral en la población masculina frente a la población femenina, aunque la mayor diferencia entre ambos grupos apenas llega a los 4 puntos porcentuales. Considerando los promedios por niveles de ingreso, como era de esperarse, se aprecia que son los hogares de menores ingresos los que envían a sus hijos a trabajar en mayor proporción.

Al considerar la desagregación Lima/Resto Urbano/Rural, se puede apreciar diferencias considerables en la incidencia de la participación laboral de acuerdo al ámbito de referencia. En Lima Metropolitana apenas 11% de los niños en edad de asistir a la escuela trabajan, porcentaje que solo alcanza un 16% si se considera solo a los menores en edad de asistir a la secundaria. Las desagregaciones por género solo muestran diferencias para los menores entre 13 y 17 años, y las desagregaciones por niveles de ingreso no muestran un patrón claro.

Al considerar el resto del país urbano, se aprecia una mayor incidencia que en Lima Metropolitana (16,7%), alcanzándose el mayor porcentaje de participación en el grupo de 13 a 17 años, donde uno de cada cuatro niños trabaja. Las desagregaciones por ingreso permiten apreciar una correlación inversa entre la variable de interés y el nivel de ingresos, aunque resalta que en la población en edad de asistir a la educación secundaria la tasa de participación para el quintil más rico sea de casi 20%.

Sin embargo, es en las zonas rurales donde se presentan las mayores tasas de participación laboral. En

«...para el caso peruano no solo es importante incrementar los niveles de asistencia escolar de las poblaciones actualmente en desventaja, sino también mejorar la calidad de la educación recibida por los estudiantes de la red estatal de educación»

«...en las zonas rurales(...) En promedio, uno de cada dos niños trabaja de alguna forma, proporción que llega a ser dos de cada tres para el caso de los niños de los dos quintiles más pobres»

promedio, uno de cada dos niños trabaja de alguna forma, proporción que llega a ser dos de cada tres para el caso de los niños de los dos quintiles más pobres de ingresos. La desagregación por géneros permite apreciar que son los niños los que son enviados en mayor proporción al mercado de trabajo antes de terminar la escuela, aunque las niñas no presentan tasas muy por debajo.

En este contexto, considerando los efectos negativos que el empleo laboral infantil y adolescente puede ocasionar sobre los niños y sobre la sociedad en su conjunto, la disminución que en estos indicadores podría causar un PTC sería, cuando menos, positiva. La alta incidencia de la participación laboral, con especial énfasis en las zonas rurales de menores ingresos, constituye evidencia de que existe una necesidad por parte de dichas familias de tener un apoyo adicional para poder garantizar la educación de sus niños, un apoyo que les permita romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

La experiencia de los PTC en la región

El punto de partida para la existencia de los PTC es la existencia de restricciones a la demanda por educación, salud y nutrición por parte de las familias en situación de pobreza. Como se mencionó anteriormente, los hogares pobres difícilmente pueden enviar a sus niños al colegio, pagar servicios de salud o darles una adecuada alimentación, por lo que se ven obligados a enviarlos a trabajar para que contribuyan con los ingresos del hogar, lo que genera un nivel poco óptimo de inversión en capital humano para la siguiente generación. Los PTC buscan debilitar estas restricciones para facilitar la acumulación de capital humano, aunque el éxito de su intervención está condicionado por la existencia de una adecuada oferta de servicios. En este sentido, los PTC son complementarios y de ninguna forma sustituyen las intervenciones por el lado de la oferta de servicios.



Foto CIES

La mayor parte de los programas aplicados en la región constan de dos componentes, uno en educación y otro en salud o nutrición.

Los condicionamientos en educación o en salud son un elemento crucial en este tipo de programas, ya que lo que se busca con la transferencia, principalmente, no es generar un efecto ingreso, sino un efecto precio en la inversión en capital humano en los niños del hogar. Este tipo de intervenciones, aunque no son novedosas en la teoría económica, buscan elevar la eficiencia del sistema económico al acercar el comportamiento de los agentes al óptimo social.

Los PTC aplicados en los diferentes países de la región varían en cuanto a objetivos centrales y a la interdependencia de los mismos, aunque es posible identificar características comunes que los identifican como tales. Para los fines del presente documento, se analizará brevemente los principales aspectos de los PTC, los que se detallan a continuación.

Condicionamiento en salud y educación

La mayor parte de los programas aplicados en la región constan de dos componentes, uno en educación y otro en salud o nutrición. En todos los casos, la entrega del beneficio siempre es condicionada al cumplimiento de alguna meta en alguno de estos dos campos.

El componente de educación consiste en una transferencia monetaria a las familias en situación de pobreza que cumplan con matricular a los menores en edad escolar en algún centro educativo y que cumplan con hacer que estos asistan regularmente a clases. Esta transferencia se realiza hasta que los niños terminan la escuela, después de lo que la familia deja de ser beneficiaria. En países con tasas más altas de cobertura escolar en educación primaria, la transferencia

también se orienta a menores en edad de asistir a la educación secundaria. En algunos casos la familia recibe la transferencia por cada niño que envía a la escuela, mientras que en otros recibe el mismo monto sin considerar el número de niños en la escuela.

Los componentes en salud y nutrición son dirigidos a niños menores de 2 o 3 años y, a veces, a niños en edad preescolar. En algunos casos las mujeres embarazadas y lactantes también son incluidas como beneficiarias. La recepción de la transferencia es siempre condicionada al logro de algunas metas de salud, como, por ejemplo, un número determinado de visitas al centro de salud o la participación de las madres en talleres sobre salud y nutrición. Asimismo, el beneficio se recibe solo hasta que el niño o la madre completan la edad máxima prevista en el programa o el período máximo estipulado, respectivamente. En el primero de los casos, las visitas de los niños sirven para monitorear su desarrollo y para recibir vacunas. Cuando se incluye entre los beneficiarios a madres gestantes y lactantes, las visitas sirven para garantizar un adecuado cuidado pre y post natal, así como para inducir el nacimiento del niño en algún centro de salud bajo supervisión de un profesional de la salud.

Valor y estructura de la transferencia

La metodología empleada para calcular el valor de la transferencia varía en los distintos países que aplican PTC. Para el caso de los programas con componentes en educación, en algunos países la transferencia cubre los costos directos de enviar a los niños a la escuela (matrícula, transporte, útiles, etc.), así como el costo de oportunidad derivado de la pérdida de ingresos por enviar a estudiar al menor en lugar de a trabajar. En países de bajos ingresos, generalmente las transferencias solo cubren parcialmente estos costos.

Para el caso de los PTC con componentes en salud, las transferencias consisten en dinero en efectivo, con el que se busca incrementar el consumo de alimentos y

«...los hogares pobres difícilmente pueden enviar a sus niños al colegio, pagar servicios de salud o darles una adecuada alimentación, por lo que se ven obligados a enviarlos a trabajar para que contribuyan con los ingresos del hogar»

mejorar el cuidado de la salud. El costo de la transferencia mensual varía de país a país. En algunos países el monto es igual al de la transferencia por educación. En otros la transferencia representa el costo directo de transporte hasta el centro de salud y el valor del tiempo de espera de las madres hasta ser atendidas. Otra opción seguida por algunos países es fijar el valor que la transferencia representa en un monto igual al ingreso adicional requerido para que una familia en situación de pobreza extrema alcance la línea de pobreza extrema.

Selección de beneficiarios

La selección de los beneficiarios constituye uno de los puntos centrales para el impacto de los PTC, como para cualquier otro programa social. La mayor parte de PTC implementados en la región se basa en focalizaciones geográficas y en el nivel de los hogares para la selección de los beneficiarios.

Mejora de la oferta de servicios

En algunos países la intervención de los PTC es complementada con intervenciones por el lado de la oferta, orientadas a expandir la oferta de servicios o a mantener y mejorar la disponibilidad de recursos ante el incremento inducido en la demanda de servicios.

Tamaño de los PTC

Los PTC representan para los países que los han implementado un esfuerzo considerable en recursos presupuestales. Una muestra seleccionada de PTC



Los PTC con componentes en salud busca incrementar el consumo de alimentos y mejorar el cuidado de la salud.



Para el caso de los PTC con componentes en salud, las transferencias consisten en dinero en efectivo, con el que se busca incrementar el consumo de alimentos y mejorar el cuidado de la salud.

aplicados en la región permite apreciar que dichos programas representan entre el 0,1 y el 0,2 por ciento del Producto Nacional Bruto.

En el caso peruano, un monto similar a los dedicados por los países de la lista en un PTC representaría un gasto de entre 80 y 160 millones de dólares, lo que representaría una cobertura de entre 220.000 y 440.000 familias, asumiendo una transferencia mensual a cada familia beneficiaria equivalente a 30 dólares mensuales.

Impactos de los PTC

El gran optimismo que existe alrededor de los PTC en la actualidad se debe, en buena parte, a los excelentes resultados obtenidos por este tipo de programas de acuerdo a las evaluaciones realizadas en los primeros países en implementarlos.

Esta muestra de resultados de los PTC en la región justifica la expectativa que han despertado y su consecuente expansión a otros países. Sin embargo, debe considerarse que una crítica a estas evaluaciones de

«Para poder simular el impacto de la implementación de un PTC en el Perú se necesita caracterizar la decisión del hogar sobre el uso del tiempo de los hijos (escuela-trabajo), toda vez que lo que precisamente busca generar el programa es un cambio en esta decisión»

impacto considera que los indicadores evaluados no constituyen propiamente variables objetivo del programa, sino variables instrumentales, toda vez que estos programas condicionan la entrega de la transferencia a las mejoras en dichos indicadores en la familia.

En este sentido, la evaluación del programa debería hacerse en variables que se encuentran más allá del propio comportamiento considerado, como sería, por ejemplo, el rendimiento escolar de los niños. En todo caso, resulta evidente que los programas citados, de acuerdo a los resultados presentados, contribuyen efectivamente a la acumulación de capital humano en los niños de las familias beneficiarias.

Metodología de estimación

Modelo de decisión trabajo-escuela del hogar

Para poder simular el impacto de la implementación de un PTC en el Perú se necesita caracterizar la decisión del hogar sobre el uso del tiempo de los hijos (escuela-trabajo), toda vez que lo que precisamente busca generar el programa es un cambio en esta decisión. La decisión es básicamente intertemporal, que implica sacrificar ingresos presentes para obtener habilidades e incrementar los ingresos futuros, aunque puede encontrarse condicionada por otros factores, como la capacidad de endeudamiento, el nivel educativo de los padres o el tamaño del hogar.

Para los fines del presente estudio, la caracterización de la decisión del hogar sobre el uso del tiempo de los niños se realizará desde un enfoque operacional, siguiendo la metodología descrita en Bourguignon et al. (2003)¹. El objetivo de esta metodología, antes que ser un modelo estructural de demanda por educación y distribución del trabajo dentro del hogar, es obtener magnitudes razonables para los probables efectos de un PTC.

1/ François Bourguignon, Francisco H. G. Ferreira y Philippe G. Leite (2003). "Conditional Cash Transfers, Schooling, and Child Labor: Micro-Simulating Brazil's Bolsa Escolar Program". En: The World Bank Economic Review, Vol. 17, No. 2.

Esta metodología asume cuatro supuestos cruciales. Primero, se asume que la decisión sobre el tiempo del uso de los niños es tomada por un dictador benevolente que busca maximizar la utilidad dentro del hogar y que deja de lado la discusión sobre los mecanismos de negociación o la toma de decisiones colectivas. En segundo lugar, se asume que la decisión sobre el uso del tiempo de los niños es posterior a la decisión del uso del tiempo de los adultos dentro del hogar. Tercero, no se toma en consideración la existencia de hermanos y la consecuente simultaneidad implícita en la decisión de enviar al colegio a un niño. Por último, se toma la composición del hogar como puramente exógena.

Resultados

Simulación de impactos

Para simular los impactos que se obtendrían a partir de la implementación de un PTC, se diseñó tres programas alternativos. El primer esquema de intervención simulado (que llamaremos "PTC A") fue uno basado en un monto de transferencia similar al utilizado en otros países de la región para programas con componentes en educación, el que se ubicó en 50 Nuevos Soles mensuales (15 dólares, aproximadamente). Se identificó como beneficiarios de este programa a los hogares de las zonas rurales en los que el ingreso per cápita del hogar no superaba los 100 Nuevos Soles. Esta definición abarca al 47% de los menores considerados en el ámbito rural, lo que representa el 26% del total de menores considerados a nivel nacional. Según este alcance, el costo del programa sería de 214 millones de Nuevos Soles anuales, cifra que se encuentra dentro de los estándares de gasto en PTC en los países que los han implementado en la región, como se vio en la tercera sección.

Foto CIES



Antes de la intervención del programa se tenía una asistencia de 72%, mientras que con la intervención del programa esta se eleva a 78%.

Una primera mirada permite apreciar que los mayores movimientos se producen de la categoría "No asiste" a la categoría "Solo asiste". También se registra un movimiento considerable de la categoría "Asiste y trabaja" a la categoría "Solo asiste". Como consecuencia, la categoría "Solo asiste" se eleva de 36 a 47 por ciento, la de trabajo y escuela simultánea se reduce de 36 a 31 por ciento y la de no asistencia a clases de 28 a 21 por ciento.

Antes de la intervención del programa se tenía una asistencia de 72%, mientras que con la intervención del programa esta se eleva a 78%. De la misma manera, en lo que se refiere a la participación laboral de los menores, sin la intervención del programa esta alcanza el 64%, porcentaje que se reduce al 52% con el PTC. Si se considera como ámbito de análisis el país en su conjunto, los impactos obtenidos se reducen, aunque todavía pueden apreciarse variaciones en la tasa de asistencia escolar (de 82 a 85 por ciento) y en la de participación laboral de los menores (de 42 a 37 por ciento).

El segundo esquema de intervención simulado ("PTC B") fue un esquema basado en un monto de transferencia equivalente al del "PTC A". Sin embargo, en el "PTC B" se identificó como beneficiarios a los hogares de las zonas rurales en los que el ingreso per cápita del hogar no superaba los 200 Nuevos Soles. Este incremento en cobertura alcanza al 84% de los menores considerados en las zonas rurales, lo que a su vez representa el 31% del total nacional. El costo anual de este programa es mayor, alcanzando los 407 millones de Nuevos Soles anuales, cifra que siendo más alta, aún se encuentra dentro de los estándares internacionales.

Como era de esperarse, para el área rural el "PTC B" tendría un mayor impacto que el programa anteriormente simulado, concentrando los desplazamientos también desde la categoría "No asiste" a la de "Solo asiste", así como desde la categoría "Asiste y trabaja" a la "Solo asiste". La tasa de asistencia escolar con la intervención del programa pasaría de 72 a 84 por ciento, mientras que la de participación laboral de los menores caería de 64 a 44 por ciento. Como se puede apreciar, los efectos alcanzan valores considerables. A nivel nacional, el impacto del programa se disuelve. Sin embargo, los efectos aún se notan. La asistencia escolar se eleva de 82 a 87 por ciento y la participación laboral de los menores cae de 42 a 34 por ciento.

El tercer y último esquema de intervención simulado ("PTC C") fue un esquema basado en un monto de transferencia que variara de acuerdo al género y a la

Cuadro 1

Resumen de resultados de simulaciones

	Nacional				Rural			
	Sin PTC	PTC A	PTC B	PTC C	Sin PTC	PTC A	PTC B	PTC C
Tasa de asistencia escolar	82%	85%	87%	85%	72%	78%	84%	78%
Participación laboral	42%	37%	34%	37%	64%	52%	44%	52%
Transferencia mensual (Nuevos Soles)		50	50	42 - 63		50	50	42 - 63
Tope de ingresos per cápita del hogar		100	200	100		100	200	100
Beneficiarios (estudiantes)		370.967	679.329	370.967		370.967	679.329	370.967
Costo anual (millones de Nuevos Soles)		214	407	212		214	407	212

Fuente: Estimaciones del autor basadas en ENAHO 2004 (enero-diciembre).
Elaboración propia.

edad de los niños. Para esto, se tomó como punto de partida los incrementos en los montos de las transferencias para los estudiantes de educación secundaria del caso mexicano. La distribución resultante de las transferencias fue aplicada a un monto de 400 Nuevos Soles (equivalente a 50 Nuevos Soles para cada combinación de género y de edad).

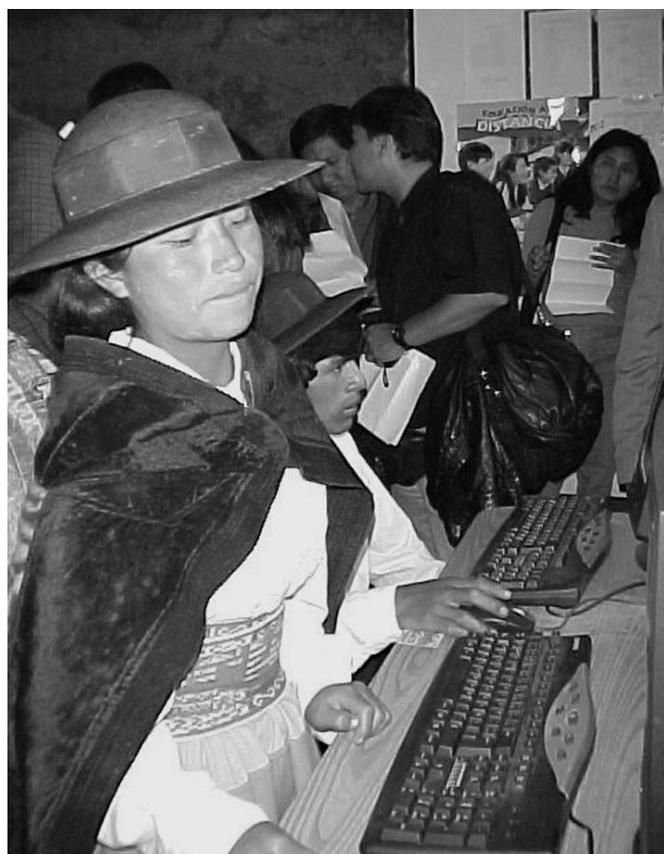
Si se considera 100 Nuevos soles mensuales como ingreso per cápita tope para recibir el programa y nuevamente se restringe su ámbito de acción a las zonas rurales, entonces el programa podría llegar, al igual que el "PTC A", a 358.000 estudiantes, lo que significa un costo anual de 212 millones de Nuevos Soles.

Como se puede apreciar, los resultados son muy similares a los obtenidos con una transferencia igual para todos los beneficiarios, lo que indicaría que los cambios en la decisión no están determinados por decisiones marginales, sino que se explican por variaciones considerables en el nivel de la transferencia. Para el ámbito nacional, los resultados son también muy similares. A manera de resumen, se presenta los principales resultados de las tres simulaciones realizadas en la siguiente tabla.

Conclusiones

Como se pudo identificar en la primera sección de este documento, existen desigualdades considerables en las tasas de asistencia escolar entre las diversas regiones del país, donde resulta ampliamente desfavorecido en este análisis el ámbito rural. Por otra parte, al comparar los indicadores obtenidos para la población en edad de asistir a la educación primaria, frente a la población en edad de asistir a la educación secundaria, se aprecia considerables diferencias en el acceso (o, con mayor precisión, en la asistencia). En este sentido, cabe reconocer que la cobertura en educación primaria es alta, pero también que existe un considerable espacio de mejora en la cobertura de la educación secundaria, especialmente en las zonas rurales.

Foto Mineduc



Cabe reconocer que la cobertura en educación primaria es alta, pero también que existe un considerable espacio de mejora en la cobertura de la educación secundaria, especialmente en las zonas rurales.

«...al comparar los indicadores obtenidos para la población en edad de asistir a la educación primaria, frente a la población en edad de asistir a la educación secundaria, se aprecia considerables diferencias en el acceso (o, con mayor precisión, en la asistencia)»

De la misma forma, para la variable de participación laboral infantil y adolescente se observa una desventaja de las zonas rurales frente a sus pares urbanos y de la población entre 13 y 17 años frente a los menores entre 6 y 12 años. En este sentido, se aprecia que el mercado de trabajo ejerce una fuerza de atracción a los estudiantes de educación secundaria, que es mayor conforme aumenta la edad. Esta atracción puede resultar perjudicial en la medida que impide que los adolescentes entre 13 y 17 años completen su educación básica.

Por ambos motivos, se justificaría la implementación de un PTC en las zonas rurales del país que permita garantizar que los niños culminen exitosamente sus procesos educativos. De hecho, desde el año 2005 el gobierno peruano ha implementado un programa de este formato ("Juntos"), pero la multiplicidad de variables objetivo y de componentes del programa impiden una simulación *ex-ante* por sus compleji-

dades metodológicas. Por este motivo, se simuló la intervención de tres PTC alternativos, que contarán con un único módulo de intervención en educación. Estos programas, de acuerdo a la experiencia en la región, tendrían niveles de transferencias similares a los PTC de otros países y el costo total (por el valor de las transferencias) también se encontraría dentro de los estándares de la región.

Los resultados de la simulación permiten apreciar que la implementación de un PTC con un componente en educación obtendría resultados positivos sobre las variables de asistencia escolar y de participación laboral de los menores.



Foto CIES

*Desde el año 2005 el gobierno peruano ha implementado un programa de este formato ("Juntos"), pero la multiplicidad de variables objetivo y de componentes del programa impiden una simulación *ex-ante* por sus complejidades metodológicas.*