



El Bono Juancito Pinto en Bolivia: Un análisis de impacto sobre la educación primaria

ERNESTO YÁÑEZ, RONALD ROJAS Y DIEGO SILVA

Resumen

En Bolivia, pese a que las tasas de asistencia en la educación primaria son altas, todavía existen disparidades importantes para quienes enfrentan costos de oportunidad elevados para estudiar, como es el caso de las niñas, los indígenas y los que viven en áreas rurales. A fin de corregir esta situación, en el año 2006 se implementó un programa de transferencia condicionada de dinero denominado Bono Juancito Pinto, dirigido a los estudiantes de nivel primario. Este tipo de programa ayuda a mejorar el acceso a la educación, a fomentar la movilidad social y a combatir la pobreza intergeneracional. Luego de cinco años cabe preguntarse, ¿cuáles son los resultados de esta medida en Bolivia? El análisis *ex ante* de impacto presentado en esta nota de política indica que el programa ha conducido a un aumento del nivel de asistencia y ha reducido la desigualdad en la distribución de los ingresos. Sin embargo, el impacto en la disminución de la pobreza continúa bajo. Con el objetivo de brindar alternativas para maximizar los impactos de esta transferencia, el presente documento propone opciones de políticas, elaboradas y validadas mediante micro-simulaciones, dirigidas a los grupos poblacionales con costos de oportunidad de educación elevados.

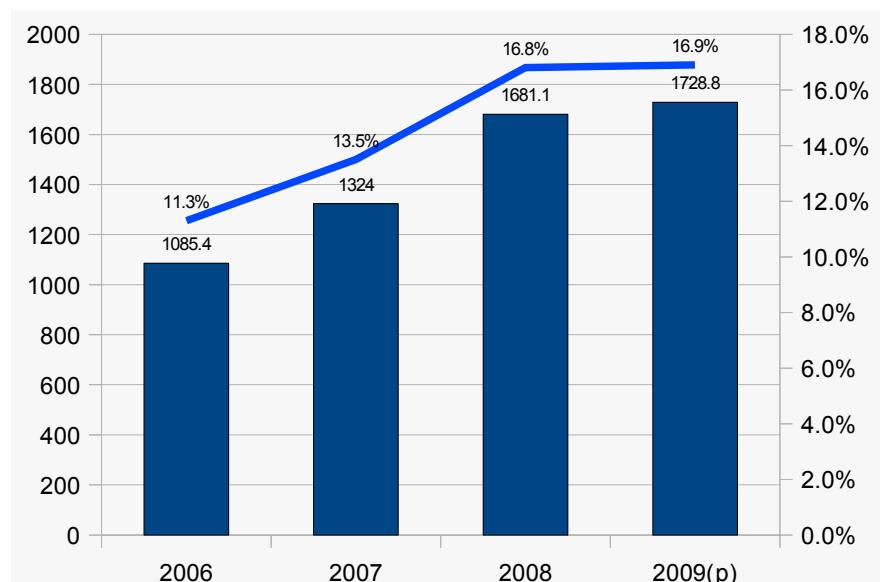
Lo más relevante

- El programa de transferencia monetaria “Juancito Pinto” de Bolivia tiene un impacto positivo en el nivel de asistencia escolar y la distribución del ingreso, pero un impacto moderado en los niveles de pobreza.
- El establecimiento de programas complementarios que ayuden a compensar los costos de estudio, como la distribución de materiales escolares, el transporte y meriendas escolares, podría contribuir a alcanzar los objetivos del programa.
- La implementación de intervenciones diferenciadas para estudiantes de áreas rurales y las niñas, dos grupos poblacionales que encaran costos de oportunidad de educación elevados, podría mejorar los resultados del programa y reducir la desigualdad.
- El otorgamiento de transferencias monetarias más elevadas a los estudiantes que estén completando grados superiores de la primaria aumentaría la asistencia.

Introducción

Según las tasas de asistencia, Bolivia ha logrado el acceso universal a la educación para los niños de hasta 11 años de edad. Sin embargo, al final del nivel primario y comienzos del secundario, las tasas de abandono aumentan y las disparidades de género, etnia y de localización (e.g. áreas rurales y urbanas) se tornan importantes. Por ejemplo, mientras que las tasas de término para la educación primaria en las áreas urbanas alcanzan el 85.7 por ciento para los niños y 84.2 por ciento para las niñas, en las áreas rurales estas disminuyen a 53.9 por ciento y 43.9 por ciento, respectivamente. Las disparidades referentes al acceso a la educación tienen múltiples causas. Las bajas tasas de asistencia de los jóvenes del ámbito rural —mayoritariamente indígenas— se podrían asociar a los costos de oportunidad de estudiar. Por ejemplo, muchos tienen que caminar grandes distancias para llegar a la escuela y tienden a trabajar a una edad temprana para ayudar a sus familias. Ante estos problemas, el gobierno boliviano vio la necesidad de aumentar la tasa de asistencia y la tasa de término para el nivel primario en las poblaciones cuyas dificultades monetarias les impiden comenzar y acabar la primaria.

Figura 1
Número de beneficiarios del BJP
(Miles de personas como porcentaje del total de la población)



Fuente: Estadísticas sobre la educación de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas y del Sistema de Información Educativa, Ministerio de Educación, Bolivia.

(p) Datos preliminares

El programa de transferencia de dinero “Juancito Pinto”

Los alumnos del nivel primario en Bolivia se han beneficiado del programa de transferencia condicionada de dinero denominado Bono Juancito Pinto (BJP), creado en 2006. El objetivo a corto plazo del programa es aumentar la tasa de asistencia y de término. A largo plazo, se espera estimular la acumulación de capital humano y, por lo tanto, quebrar el ciclo de pobreza intergeneracional. Al otorgar Bs 200 (US\$28.20) anuales por estudiante,

el BJP actúa como un incentivo para que las familias manden sus niños a la escuela. Esto es particularmente significativo para las poblaciones con altos costos de oportunidad para estudiar. Inicialmente, el BJP estaba dirigido a los estudiantes del primero hasta el quinto grado de primaria. En 2007, se extendió para incluir a los estudiantes del sexto grado junto a aquellos de los centros de educación especial y los adolescentes del programa de educación juvenil alternativa. El siguiente año, el BJP se amplió para incluir a los estudiantes de los grados séptimo y octavo de primaria. Así, al incentivar la asistencia en los años superiores de la escuela primaria, la

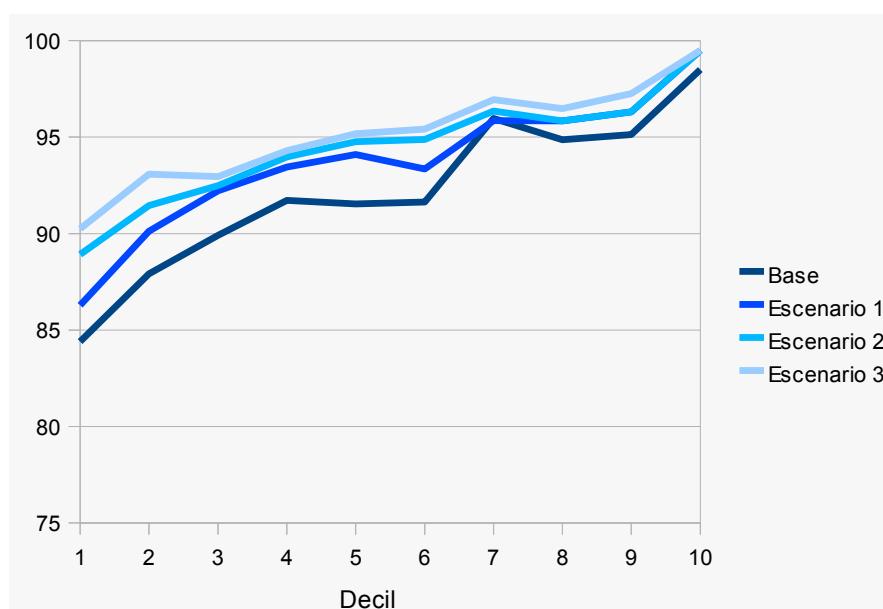
cobertura del BJP creció de 11.3 por ciento de la población en 2006, al 16.9 por ciento en 2009 (ver Figura 1).

Sólo los estudiantes menores de 18 años pueden recibir la transferencia (con la excepción de los estudiantes de los centros de educación especial) y los beneficiarios están obligados a asistir al menos al 80 por ciento de sus clases. La transferencia es pagada en efectivo al final del año escolar a la madre, padre, tutor o persona encargada del estudiante, siempre en presencia de este último. En 2009, las familias de los beneficiarios utilizaron la transferencia monetaria principalmente para comprar ropa, uniformes escolares y zapatos (43.1 por ciento). También estuvo empleada a menudo para el ahorro (26.1 por ciento) y las compras de materiales escolares (18.7 por ciento).

Impacto en la asistencia, la pobreza y la distribución del ingreso

Esta nota de política está basada en un estudio a profundidad elaborado por Ernesto Yáñez para la Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD–Bolivia), que analiza el impacto del BJP en los niveles de asistencia, la pobreza y la distribución de ingresos. Debido a que las Encuestas Nacionales de

Figura 2
Tasa de asistencia por decil de ingreso (%)



Fuente: Preparado por los autores

Escenario de base: Situación antes de la transferencia monetaria condicionada (TMC)

Escenario 1: TMC para los estudiantes del primero hasta el quinto de primaria

Escenario 2: TMC para los estudiantes del primero hasta el sexto de primaria

Escenario 3: TMC para los estudiantes del primero hasta el octavo de primaria

Hogares realizadas después de 2005 introdujeron cambios que hubiesen podido deformar los resultados del estudio, se optó por un estudio de simulación de impacto *ex ante* que utiliza datos del año 2005. Estos tipos de simulaciones son métodos comúnmente utilizados para evaluar los posibles resultados de programas sociales mediante el pronóstico de presupuestos y de los impactos sobre variables específicas. El modelo desarrollado en este estudio predice el impacto del BJP y ofrece alternativas de políticas para optimizar los resultados futuros manteniendo los costos administrativos constantes.

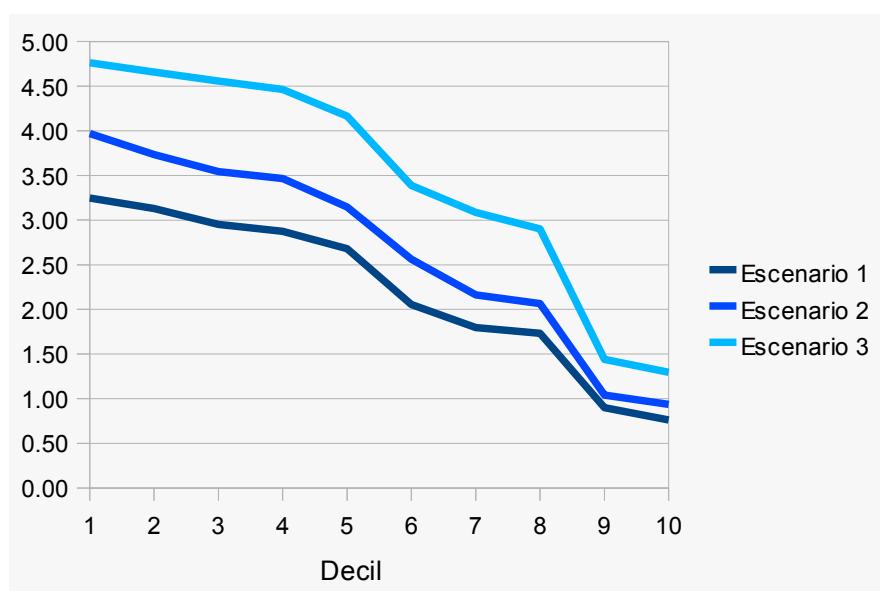
En relación con las tasas de asistencia, el estudio indica una mejora del 3.6 por ciento como efecto directo del BJP (ver Figura 2). El impacto más grande del programa en la asistencia se encuentra en los niveles inferiores. Mientras que la transferencia monetaria a los estudiantes del primero hasta el quinto grado de primaria aumentaría la tasa de asistencia en 1.92 por ciento, la inclusión de estudiantes del sexto grado de primaria en el programa reduciría el aumento a 0.86 por ciento, lo que indica que incorporar grados superiores disminuye el impacto marginal en las tasas de asistencia. Esta tendencia a la reducción

del impacto del BJP en los grados superiores refleja el alto costo de oportunidad de la educación para los alumnos mayores, pues a medida que envejecen esperan ganar salarios más elevados. El estudio indica también que la transferencia sería de naturaleza progresiva, con un impacto mayor para los segmentos más pobres de la sociedad: la tasa de asistencia de los más pobres (decil 1) aumentaría de 4.2 por ciento con la implementación del BJP, comparativamente con un 1.7 por ciento para el resto de la población. La transferencia tendría también un mejor rendimiento en relación con la asistencia en las áreas rurales, donde podría provocar un salto en las tasas de 5.9 por ciento, comparado con 2.5 por ciento en las áreas urbanas. Finalmente, la transferencia es ventajosa de manera relativamente similar, tanto para las mujeres y hombres, como para las poblaciones indígenas y no indígenas.

El estudio constata que mientras que el BJP no tiene una incidencia estadísticamente significativa sobre la reducción de la pobreza, sí la tiene sobre la pobreza extrema. Aunque no tenga el potencial de sacar definitivamente a los beneficiarios de la pobreza, aumentaría sus ingresos y contribuiría directamente a disminuir en un 1 por ciento el nivel de indigencia.

Además, el estudio revela que el BJP reduciría la brecha de ingresos entre

Figura 3
Cambio en el ingreso per cápita del hogar por deciles respecto al escenario de base (%)



Fuente: Preparado por los autores

Escenario 1: Transferencia monetaria condicionada (TMC) para los estudiantes del primero hasta el quinto de primaria

Escenario 2: TMC para los estudiantes del primero hasta el sexto de primaria

Escenario 3: TMC para los estudiantes del primero hasta el octavo de primaria

ricos y pobres, con efectos importantes en las regiones más pobres del país. Esto se traduciría en la caída de un 1 por ciento de la desigualdad al nivel nacional (medido por la caída de 0.605 a 0.599 del coeficiente de Gini). Esta tendencia parece ser progresiva, ya que la disminución representa 0.7 por ciento para las áreas urbanas y 2.4 por ciento para las áreas rurales. Esto es el resultado del gran impacto de la transferencia sobre los niveles de asistencia para los deciles más pobres de la sociedad. También refleja el mayor número de beneficiarios que se encuentran en los segmentos más

pobres de la sociedad, ya que por lo general tienen más hijos.

Impulsando un impacto mayor

En el estudio se han explorado ajustes en el monto y reparto de la transferencia para poder presentar alternativas que maximicen los efectos positivos del BJP. Se realizaron micro-simulaciones para evaluar el impacto potencial sobre los niveles de asistencia, pobreza y desigualdad.

La primera alternativa sería la de extender los beneficios del programa a los niños en edad de ingreso a la escuela primaria, inclusive a aquellos que no asisten actualmente a la escuela. El análisis de esta opción de transferencia universal permite evaluar la eficacia de la condicionalidad del programa actual —como cumplir con un mínimo del 80 por ciento de asistencia a clases—, cuyo monitoreo es costoso. Los resultados de la simulación indican que la condicionalidad de la transferencia es esencial para mejorar la asistencia. Ante la ausencia de la condicionalidad para la participación en el programa, los niveles de asistencia disminuyen a los niveles anteriores al BJP (90.75 por ciento). Esto confirma que el ingreso no es el único factor que impide a algunos sectores de la población asistir a la escuela; el BJP debe estar acompañado de condicionalidades.

La segunda alternativa sería mantener las condicionalidades originales, pero con un aumento del monto de la transferencia para todos los niveles de la escuela primaria, de un 25 por ciento (Bs 250), lo que representa el monto mínimo necesario para generar un impacto significativo en la simulación. Esto podría ayudar a medir hasta qué punto los beneficios asociados al BJP aumentan a medida que el monto de la transferencia sube, y ofrecería una perspectiva sobre el

Cuadro 1

Micro-simulación del impacto del BJP en la asistencia escolar según diferentes escenarios (%)

	No estudia	Estudia y trabaja	Estudia	Tasa de asistencia	Costo* (millones de Bs)
Escenario de base	9.26	1.50	89.25	90.75	N/D
Escenario 3	5.67	2.60	91.73	94.33	421.6
Escenario 4	9.26	1.50	89.25	90.75	446.9
Escenario 5	5.15	2.72	92.14	94.86	529.9
Escenario 6	5.30	2.73	91.97	94.70	501.5
Escenario 7	4.98	2.81	92.20	95.01	516.6
Escenario 8	5.02	2.85	92.13	94.98	528.5

Fuente: Preparado por los autores

*El costo incluye solamente el monto de la transferencia y no se consideran los costos de logística, administración o orientación.

Escenario de base: Situación antes de la transferencia monetaria condicionada (TMC)

Escenario 3: TMC de Bs 200 para los estudiantes del primero hasta el octavo de primaria

Escenario 4: Transferencia monetaria NO condicional para los estudiantes del primero hasta el octavo de primaria

Escenario 5: TMC de Bs 250, un aumento de 25% en relación con el escenario 3

Escenario 6: TMC de Bs 300, un aumento de 50% para los estudiantes del sexto hasta el octavo de primaria solamente (Los estudiantes de primero hasta el quinto de primaria reciben el mismo monto que en el escenario 3)

Escenario 7: TMC de Bs 200 para los estudiantes urbanos del primero hasta el octavo de primaria y TMC de Bs 300 para los estudiantes rurales del primero hasta el octavo de primaria

Escenario 8: TMC de Bs 200 para los estudiantes hombres del primero hasta el octavo de primaria y TMC de Bs 300 para las estudiantes mujeres del primero hasta el octavo de primaria

monto óptimo para lograr efectos más relevantes. La simulación demuestra que cuando se mantienen las condicionalidades del programa, un aumento de 25 por ciento en el monto de la transferencia maximiza los impactos positivos del BJP. Los niveles de asistencia, por ejemplo, aumentarían en 0.5 por ciento.

Las tres otras propuestas que se han explorado examinan intervenciones diferenciadas según grupos de poblaciones y regiones. La tercera

opción de política sería la de aumentar el monto de la transferencia a Bs 300 para los estudiantes de los grados sexto, séptimo, y octavo de primaria—transferencia mínima para poder observar cambios significativos en los beneficiarios— y de esta manera ofrecer mayores incentivos a los estudiantes de grados superiores que encaran costos de oportunidad importantes dados los ingresos potenciales disponibles si paran de estudiar. La simulación indica que los niveles de asistencia aumentan

Cuadro 2**Micro-simulación del impacto del BJP sobre la desigualdad en la distribución del ingreso según diferentes escenarios**

	Nacional				Urbano				Rural			
	Gini	Desviación Estándar	LI	LS	Gini	Desviación Estándar	LI	LS	Gini	Desviación Estándar	LI	LS
Escenario de base	0.605	0.008	0.59	0.62	0.545	0.01	0.524	0.565	0.618	0.005	0.607	0.629
Escenario 3	0.599	0.008	0.584	0.615	0.541	0.01	0.52	0.562	0.603	0.005	0.592	0.613
Escenario 4	0.599	0.008	0.583	0.614	0.541	0.01	0.52	0.562	0.601	0.005	0.59	0.612
Escenario 5	0.598	0.008	0.582	0.613	0.54	0.011	0.519	0.561	0.599	0.005	0.588	0.61
Escenario 6	0.598	0.008	0.583	0.614	0.54	0.011	0.52	0.561	0.6	0.005	0.589	0.611
Escenario 7	0.598	0.008	0.582	0.613	0.541	0.01	0.52	0.562	0.595	0.005	0.584	0.606
Escenario 8	0.598	0.008	0.582	0.613	0.54	0.011	0.519	0.561	0.599	0.005	0.588	0.61

Fuente: Preparado por los autores

LI: límite inferior; LS: límite superior

Veáse Cuadro 1 para una descripción de los escenarios

en un 0.36 por ciento cuando se ofrecen montos más grandes a los estudiantes mayores.

La cuarta opción sería la de otorgar esta transferencia más elevada de Bs 300 solamente a los estudiantes de la primaria en las áreas rurales. El costo de oportunidad para ellos es generalmente más alto. Por ejemplo, estos estudiantes deben caminar distancias mayores para llegar a la escuela y sus familias tienden a depender más de su trabajo para el ingreso del hogar. Si recibieran más dinero podría compensar los sacrificios de asistir a la escuela que hacen los estudiantes y sus familias en las áreas rurales. En efecto, la simulación indica que al recibir más fondos, el 95.01 por ciento de los niños en las áreas rurales se inscribirían en las escuelas, lo que implica un 0.68 por ciento más que con la transferencia original.

La quinta alternativa sería la de otorgar esta transferencia de Bs 300 a todas las niñas del nivel primario. Un aumento de la transferencia podría incentivar a prolongar más la permanencia de este grupo en la escuela. De hecho, la simulación indica que los niveles de asistencia aumentarían en un 0.65 por ciento si el monto de la transferencia aumenta para este grupo de estudiantes.

En general, las propuestas que establecen intervenciones diferenciadas para los estudiantes mayores, de las áreas rurales y las niñas, en lugar del aumento en el monto de la transferencia para todos los estudiantes, producirían mejores resultados en términos de asistencia.

Es más, las varias simulaciones del BJP produjeron pocos resultados en

la reducción de la pobreza. El escenario propuesto que podría reducir los niveles de pobreza, si bien de manera mínima, es el que se dirige a los estudiantes de las áreas rurales. Esto significa que se deberían implementar otras medidas sociales para complementar al BJP y responder a los desafíos multidimensionales de la pobreza.

En relación con la distribución del ingreso, todas las modificaciones propuestas al programa, excepto el aumento universal de la transferencia, podrían ayudar a reducir la brecha entre ricos y pobres, ya que reducen el coeficiente de Gini de 0.599 a 0.598 y acercan al país a la igualdad (coeficiente de Gini de valor cero). La mejor opción sería aumentar el monto de la transferencia a los estudiantes de las áreas rurales, puesto que esto genera

el mayor impacto en la reducción de la desigualdad del ingreso (el coeficiente de Gini disminuye de 0.603 a 0.595 en las áreas rurales).

Conclusión

Las micro-simulaciones indican que el programa de transferencia condicionada de dinero “Juancito Pinto” de Bolivia podría dar mejores resultados si se implementaran intervenciones diferenciadas en función de los grupos poblacionales y las regiones. Por ejemplo, se podría considerar un aumento en el monto de la transferencia a los estudiantes rurales. Al mismo tiempo, se podría mejorar la oferta de la educación anticipando el aumento en los niveles de asistencia que resultaran del programa. Esto implicaría mejorar la infraestructura de la educación, el número de maestros y la calidad de su formación, así como la disponibilidad de útiles escolares, entre otros. Además, se podrían establecer programas complementarios que ofrecieran incentivos convincentes para abordar todo tipo de barreras de acceso. Estos programas podrían incluir la distribución de material escolar, el transporte y la alimentación escolares, por citar algunos ejemplos. Una evaluación más precisa de los costos de oportunidad de estudiar en función de los diversos niveles salariales, ayudaría a precisar mejor los montos de la transferencia monetaria. Los métodos actuales de compilación de datos en Bolivia no permiten

realizar una evaluación más exhaustiva del programa. Sería importante que la Encuesta Nacional de Hogares procediera de manera tal que permita realizar evaluaciones más detalladas sobre esta iniciativa prometedora.

Ernesto Yáñez Aguilares es economista, con estudios en la Universidad Autónoma de Barcelona, la Universidad Torcuato Di Tella y la Universidad Católica Boliviana. Entre otros cargos, fue miembro de la Junta Directiva del Banco Central de Bolivia, asesor en varias instituciones del Gobierno de Bolivia y consultor de organismos internacionales.

Ronald Rojas es Gerente del Programa de Educación y Salud de FOCAL. Condujo investigaciones en el área de economía agrícola, comercio internacional y, recientemente, en pobreza, educación, salud y política social. Trabajó para organismos internacionales y ONGs en La Paz, Ottawa, Montreal y Conakry. También fue Director de Comercio Internacional en la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia. Tiene una maestría en Economía de la Universidad de Carleton.

Diego Silva tiene una Maestría de la Escuela Norman Paterson de Asuntos Internacionales de la Universidad de Carleton y una Licenciatura en Economía de la Universidad Nacional del Pacífico. Él colabora en FOCAL como asistente de investigación.

Las opiniones expresadas en este documento son de responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan la posición de FOCAL, su junta directiva o su personal.

© Fundación Canadiense para las Américas. Todos los derechos reservados.

LECTURAS ADICIONALES

Bornhorst, Fabian. "How Good Are Ex Ante Program Evaluation Techniques? The Case of School Enrollment in PROGRESA". Working Papers 09/187. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional (FMI), 2009.

Bourguignon, François, Francisco Ferreira y Phillippe Leite. "Ex Ante Evaluation of Conditional Cash Transfer Programs: The Case of Bolsa Escola". Documento de Trabajo sobre Investigaciones Relativas a las Políticas del Banco Mundial No. 2916. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2002.

Bourguignon, François, Martin Fournier y Marc Gurgand. "Fast Development with a Stable Income Distribution: Taiwan, 1979-1994". Documento de Trabajo 200023-04. Paris: Centre de recherche en économie et en statistique (CREST), 2001.

CEPAL. *La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad*. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.

Orazio, Atanasio, Meguir Costas y Ana Santiago. "Education Choices in Mexico: Using a Structural Model and a Randomized Experiment to Evaluate PROGRESA". Londres: The Institute for Fiscal Studies, 2006.

Todd, Petra, y Kenneth Wolpin. "Using a Social Experiment to Validate a Dynamic Behavioral Model of Child Schooling and Fertility: Assessing the Impact of a School Subsidy Program in Mexico." Documento de Trabajo del PIER 03-022. Philadelphia: Penn Institute for Economic Research, 2002.

FOCAL

1 Nicholas St., Suite 720, Ottawa, ON K1N 7B7

Tel: 613-562-0005, Fax: 613-562-2525

Correo: focal@focal.ca

www.focal.ca

FOCAL projects are undertaken with the financial support of the Government of Canada provided through the Canadian International Development Agency (CIDA)

Les projets de FOCAL sont réalisés avec l'appui financier du gouvernement du Canada agissant par l'entremise de l'Agence canadienne de développement international (ACDI)



Canadian International
Development Agency Agence canadienne de
développement international

Canada