



CENTRO DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA

POLICY BRIEF

**PROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL
EDUCATIVA – UNIVERSAL**



POLICY BRIEF

PROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL EDUCATIVA – UNIVERSAL

Justificación

Entre los jóvenes panameños de 16 a 18 años, no llegamos al 55% que asisten a la escuela, y muchísimos menos se gradúan (MEDUCA, 2014, 2019; OCDE, 2019). La tasa de deserción es particularmente alta en áreas como Darién y las comarcas, y las causas principales son económicas (De León y D’Alfonso, 2019).

En las familias de bajos recursos muchas veces los jóvenes trabajan para apoyar con los gastos de la casa, incluyendo en la agricultura. En Panamá, los estudiantes que trabajan suelen alcanzar menores logros escolares (Villalba et al, 2018; MEDUCA y OCDE, 2019). Según evidencias para la mejora de sistemas educativos, y tomando en cuenta las recomendaciones y prioridades nacionales, debemos enfocarnos en aumentar matrícula y asistencia, así como disminuir deserción. Las transferencias económicas atadas a asistencia escolar, como PASE-U, se encuentran entre las mejores maneras para lograr dichas metas (UNESCO y UNICEF, 2012; MEDUCA y OCDE 2019).

Objetivos y requerimientos

Asegurar que los estudiantes estén en la escuela y mejorar su rendimiento son objetivos distintos pero interconectados, ya que esforzarse por asistir a la escuela es el primer paso para que muchos jóvenes puedan luego mejorar sus notas.

Son precisamente los jóvenes con dificultades académicas los que están en mayor riesgo de salirse del sistema. Más allá de en qué usen los fondos, si los chicos asisten a la escuela, logramos el objetivo, ya que en muchos casos el dinero reemplaza el ingreso que el niño podría estar trayendo a la familia si estuviese trabajando en vez de asistir a la escuela, y también es importante para cualquier familia con dificultades para cubrir gastos como el transporte. En estos casos, ganamos siempre todos porque logramos garantizar el derecho a la educación.

Evidencia científica de efectividad

El consenso científico global actual es que hay evidencia de que las transferencias monetarias condicionadas tienen un impacto significativo y son costo-efectivas para disminuir la deserción, así como aumentar tasas de matrícula, asistencia y graduación.

Esto incluye estudios a nivel mundial e incluso en Latinoaméricaⁱ. Adicionalmente, sabemos que el efecto es mayor en secundaria, ya que a mayor es el monto de la transferencia mayor es el efecto, así como que los programas que condicionan la transferencia en base a algún criterio de logro académico y aquellos que no se pagan mes a mes sino con menos frecuencia, tienen un impacto mayor (Saavedra y García, 2012). Esto indica que las características del programa PASE-U se alinean con las mejores prácticas identificadas para maximizar resultadosⁱⁱ.

Recomendaciones

En Panamá ya hay indicios de que el programa está teniendo el impacto deseado (Herrera, 2019).

Instamos a mantener el programa, aprobando la Propuesta de Ley 204 de 2020. En cuanto a consideraciones para la mejora continua, se puede incluir un énfasis en áreas y/o familias rurales o de menos recursos.

Este documento ha sido consensuado por los científicos y expertos educativos del Centro de Investigación Educativa de Panamá, y el Grupo de Trabajo de Educación del movimiento Ciencia en Panamá.

Dirección web del Proyecto de Ley 204 de 2020:

https://www.asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2020/2020_P_204.pdf

Referencias

Attanasio, O., Fitzsimons, E., Gomez, A., Lopez, D., Meghir, C., & Mesnard, A. (2006). Child education and work choices in the presence of a conditional cash transfer programme in rural Colombia, CEPR Discussion Paper No. 5792.

Adato, M., & Hoddinott, J. (2010). Conditional cash transfers in Latin America. Intl. Food Policy Res Inst.

De León Sautú, N. y D'Alfonso, D. (2019). Exclusión Educativa en las Escuelas Oficiales de Panamá. Unpublished Manuscript.

García, S., & Saavedra, J. E. (2017). Educational impacts and cost-effectiveness of conditional cash transfer programs in developing countries: A meta-analysis. *Review of Educational Research*, 87(5), 921-965.

Galiani, S., & McEwan, P. J. (2013). The heterogeneous impact of conditional cash transfers. *Journal of Public Economics*, 103, 85-96. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0047272713000789>

Herrera, L. C. (2019). Impacto De La Beca Universal en Retención Escolar y Cumplimiento Del Ciclo Educativo. *Investigación y Pensamiento Crítico*, 7(1), 5-26.

Maluccio, J. A. (2009). Education and child labor: Experimental evidence from a Nicaraguan conditional cash transfer program. *Child Labor and Education in Latin America*, 187-204, Palgrave Macmillan, New York.

MEDUCA (2014). Estadísticas Educativas, TASA DE DESERCIÓN AÑO ESCOLAR 2014. Recuperado de <http://www.meduca.gob.pa/direccion-plane/estadisticas> el 30 de noviembre de 2019. [http://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/WEB/pisa/2019.PISA2018_Panamá_ResumenEjecutivo_\(1\)-compressed.pdf](http://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/WEB/pisa/2019.PISA2018_Panamá_ResumenEjecutivo_(1)-compressed.pdf)

MEDUCA (2019). Estadísticas Educativas. Recuperado de <http://www.meduca.gob.pa/direccion-plane/estadisticas> el 30 de noviembre de 2019. MEDUCA y OCDE (2019). Resumen Ejecutivo Informe PISA 2018 Panamá. <http://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/WEB/pisa/>

UNICEF y UNESCO (2012). Todos los niños en la escuela 2015. Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela.

Villalba, D., Luzardo, M., Fajardo, E. J., Escobar Villarue, J., & TUÑÓN, C. (2018). Impacto de los factores asociados al tercer estudio regional comparativo y explicativo en Panamá, *Revista Espacios*, 39(40).

¹ En el 2012 se hizo un estudio de metaanálisis que combinó 42 estudios que evaluaban el impacto de programas de transferencia de efectivo en 15 países en desarrollo. Encontraron que el tamaño del efecto en matrícula, asistencia y deserción fue significativo, con un impacto mayor en secundaria que en primaria (Saavedra y García, 2012). En Honduras se aplicó un programa parecido iniciando con un pilotaje experimental, cuyos resultados indicaron que los niños cuyas familias recibían el beneficio tenían más probabilidad de estar en la escuela y menos probabilidad de trabajar que aquellos que no lo recibían. Sin embargo, al mirar con cuidado se dieron cuenta que el efecto era significativo sólo en los jóvenes de los estratos más pobres (los dos últimos quintiles, específicamente) (Galiani y McEwan, 2013). En las áreas rurales de Colombia hubo un programa

parecido que fue efectivo en aumentar la asistencia de los jóvenes a la escuela (Attanasio, et al, 2006). En el 2017 otro metaanálisis que incluye consideraciones de costo-efectividad. El estudio analizó de manera agregado los resultados de 94 estudios sobre 47 programas de transferencia de efectivo en países de ingresos medianos y bajos, y concluyeron: “En cuanto a matrícula, asistencia, deserción y tasa de jóvenes que se gradúan, encontramos fuerte apoyo para la heterogeneidad en impacto, transferencia-efectividad y estimaciones de costo-efectividad.” También encontraron que los tamaños de efecto promedio para la matrícula en la educación secundaria, asistencia y deserción son más fuertes que para primaria (García y Saavedra, 2017). Para medir el retorno en inversión de estos programas, el estudio de García y Saavedra (2017) calcula dos indicadores: transferencia-efectividad calcula el efecto por dólar transferido a los padres, y costo-efectividad calcula los centavos de costos administrativos gastados para transferir cada dólar a los padres. En cuanto a transferencia-efectividad, se encontró un efecto promedio una disminución de 3% de la tasa de deserción en secundaria de cada país. En cuanto a completar la secundaria, el promedio de efecto entre los estudios que incluían este indicador es de 3.28%, con amplia variedad siendo el impacto más alto registrado de 18%, con una transferencia-efectividad (efecto por dólar transferido por estudiante por año) de 0.012 puntos porcentuales estadísticamente significativos. Brasil presenta un programa modelo en Latinoamérica, y Nicaragua, Colombia y México también incluyen programas con un efecto mayor al promedio. En cuanto a asistencia en la escuela, el promedio de efecto entre los estudios incluidos es de aproximadamente 4% (2.7% en primaria y 5.75% en secundaria), con un rango amplio desde ausencia de efecto demostrado hasta 30%. La transferencia-efectividad promedio en cuanto a asistencia es de 0.08 en primaria y 0.026 en secundaria. Nicaragua tiene un programa modelo en cuanto a su impacto en la asistencia (13% de mejora sobre la tasa de asistencia). También Honduras, Colombia, Argentina, México y República Dominicana tienen programas con efectos por arriba del promedio. En cuanto a matrícula, en promedio la matrícula aumentó un 5% (3% en primaria, 7% en secundaria). La transferencia-efectividad promedio fue de 0.016 para primaria y 0.026 para secundaria. Honduras aplica un programa modelo por su efecto en la matrícula. Finalmente, en cuanto a costo-efectividad los programas presentan un muy amplio rango de gastos administrativos adicionales para poder ejecutar el programa, variando desde 4 centavos por cada dólar transferido en Ecuador a 62 centavos transferidos en Nicaragua.

ⁱⁱ Los programas incluidos en el estudio de García y Saavedra (2017) entregaban entre \$19 y \$30 por estudiante por mes en primaria, y entre \$23 y \$29 por estudiante por mes en secundaria. Se encontraron que las siguientes relaciones significativas en cuanto a efectividad de las transferencias: las condiciones adicionales están relacionadas a mayor asistencia tanto en primaria como en secundaria, pero no a mayor matrícula; pagar con una frecuencia menor a cada dos meses está relacionado con mayor asistencia en secundaria; a más años de estar expuesto al programa, mayor el aumento en matrícula en secundaria; y a menor la línea base de asistencia mayor el impacto tanto en primaria como en secundaria. También encontraron las siguientes relaciones significativas en cuanto a aumentar la transferencia-efectividad de los programas (es decir el impacto por dólar invertido por niño por año): transferir los fondos con una frecuencia menor a cada dos meses (por ejemplo, cada tres, seis, o doce meses) y ejecutar programas de incentivos escolares paralelos (como bonos a las escuelas, docentes o asociaciones de padres de familia) está relacionado a mayor transferencia-efectividad en matrícula y asistencia en secundaria; a menor línea base en matrícula, mayor transferencia-efectividad tanto en primaria como en secundaria; y parece haber cierta evidencia de que hacer los pagos a las madres (en lo posible) aumenta la transferencia-efectividad en asistencia en secundaria. No se encontró diferencia significativa entre programas que limitaban el número de beneficiarios por familia. No se encontró que los efectos o transferencia efectividad aumentaban a medida que aumentaba el monto de la transferencia. En general, estos hallazgos se relacionan de manera positiva con las características propuestas de PASE-U: La inversión es de \$22.50 por estudiante por mes en primaria, \$30 en pre-media, y \$37.50 en secundaria. Nuestra cobertura en secundaria es alrededor del 65%, lo cual es ligeramente superior al promedio de matrícula en secundaria de los programas incluidos en el estudio (51%). Los requerimientos incluyen: el estudiante debe mantener una buena asistencia y conducta, no reprobar el año escolar (primaria) o asignaturas (pre-media y media), y no incurrir en infracciones a la ley; el padre de familia debe presentarse a la escuela a retirar el boletín de calificaciones trimestral de sus acudidos, cumplir con las visitas requeridas al centro escolar, participar del programa de Escuela de padre, presentar carta de vacunación y otros requerimientos de salud de su acudiente, así como utilizar los fondos adecuadamente para necesidades escolares del estudiante. El programa no limita el número de beneficiarios por familia. El proyecto de ley también enfatiza el uso de la transferencia e información digital entre MEDUCA y el IFARHU, lo cual se esperaría aumente el costo-efectividad del programa.