

VISIBILIZANDO EL AUSENTISMO DOCENTE

Visibilizar la frecuencia y costos del ausentismo docente en el Perú

La innovación consiste en el envío de correos electrónicos con mensajes de motivación pro-social y de norma social que buscan incrementar el tiempo presente de los docentes en sus aulas¹.

El ausentismo de docentes en instituciones educativas (II. EE.) públicas es un problema de graves consecuencias en el Perú. Según datos recogidos a través de la herramienta de gestión Semáforo Escuela (SE) en el año 2016, en un día promedio, el 7% de las aulas no cuenta con un docente presente, mientras que el 9% de los directores se encuentra ausente. Esto es relevante dado que la evidencia internacional sugiere que la reducción de horas de aprendizaje está negativamente asociada a la calidad de la educación (Duflo y Banerjee², 2006). Según cálculos realizados para Perú utilizando datos de SE y la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), cada docente ausente en la visita de SE está relacionado a una reducción en la puntuación promedio de la escuela en la ECE de 1 punto en comprensión lectora y 1.5 puntos en matemática³.



La literatura señala que los sistemas de monitoreo comunitario e incentivos financieros tienen resultados positivos en reducir el ausentismo docente; sin embargo, este tipo de intervenciones pueden ser costosas y complejas de implementar. Por tanto, es relevante explorar alternativas de menor costo que puedan contar con impactos potencialmente altos. Existe evidencia que sugiere que el reconocimiento del esfuerzo (Dweck⁴, 2008) y la visibilización del trabajo realizado (Grant⁵, 2008) pueden motivar la realización efectiva de tareas. Incluso la evidencia argumenta que el reconocimiento al trabajo puede resultar en algunos casos más efectivo que los incentivos monetarios (Ashraf et al.⁶, 2014). Siguiendo esa línea, es pertinente explorar el potencial de una innovación basada en las ciencias del comportamiento que permita revertir el ausentismo docente.

En dicho marco, en coordinación con la Dirección de Promoción del Bienestar y Reconocimiento Docente (DIBRED), se diseñó e implementó la innovación “Incrementar la visibilidad de la frecuencia y costos del ausentismo docente”. Esta innovación busca incentivar a docentes y directores para incrementar su presencia en las aulas a través del envío de correos electrónicos cuyo contenido se basa en conceptos de las ciencias del comportamiento.

En dicho marco, en coordinación con la Dirección de Promoción del Bienestar y Reconocimiento Docente (DIBRED), se diseñó e implementó la innovación “Incrementar la visibilidad de la frecuencia y costos del ausentismo docente”. Esta innovación busca incentivar a docentes y directores para incrementar su presencia en las aulas a través del envío de correos electrónicos cuyo contenido se basa en conceptos de las ciencias del comportamiento.

¹ Los investigadores Renos Vakis (Banco Mundial), Simon Ruda (Behavioural Insights Team - BIT) y Stewart Kettle (BIT) diseñaron y evaluaron esta innovación bajo la asistencia del equipo técnico de MineduLAB.

² Duflo, E. & Banerjee, A. (2006). Addressing Absence. *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 20(1): 117–132.

³ Esta estimación fue realizada por el equipo del Behavioural Insights Team (BIT) como parte de este estudio.

⁴ Dweck, C. S. (2008). Mindset: The new psychology of success. Random House Digital, Inc.

⁵ Grant, A. M. (2008). Does intrinsic motivation fuel the prosocial fire? Motivational synergy in predicting persistence, performance, and productivity. *Journal of Applied Psychology*, Vol. 93(1): 48.

⁶ Ashraf, N., Bandiera, O. & Lee, S. (2014). Do-gooders and go-getters: career incentives, selection, and performance in public service delivery. STICERD - Economic Organization and Public Policy Discussion Papers Series 54, Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines, LSE.

LA INNOVACIÓN

La innovación consistió en enviar volantes por correo electrónico a docentes y directores con el fin de incrementar su presencia en las II. EE. mediante mensajes basados en la evidencia de las ciencias del comportamiento. Para analizar el impacto de distintos tipos de mensaje sobre la ausencia y tardanza de directores y docentes, se diseñaron dos volantes: i) de contenido de norma social y ii) de contenido pro-social.

- **Contenido de norma social:** Estos mensajes buscan motivar la asistencia de docentes dando a conocer el comportamiento de otros docentes de un grupo de referencia (en este caso, el porcentaje de asistencia de docente en su UGEL). Este tipo de mensaje se basa en evidencia que sugiere que nuestro comportamiento está altamente influenciado por lo que hacen los que nos rodean (Kincaid⁷, 2004).
- **Contenido pro-social:** Estos mensajes hacen referencia al impacto de la ausencia de docentes en el desempeño de los estudiantes. Estos mensajes se basan en evidencia internacional que señala que brindar información a los empleados sobre los efectos de su trabajo puede tener impacto sobre su productividad (Bénabou y Tirole⁸, 2006).

Figura 1. Volantes con contenido de “Norma Social”



Figura 2. Volantes con contenido “Pro-Social”



⁷ Kincaid, D. L. (2004). From innovation to social norm: Bounded normative influence. *Journal of Health Communication*, Vol. (9): 37–57.

⁸ Bénabou, R. & Tirole, J. (2006). Incentives and prosocial behavior. *American Economic Review*, Vol. 96(5): 1652-1678.

Los docentes que formaron parte de la intervención recibieron dos volantes con solo un tipo de mensaje. Para personalizar los mensajes e incrementar su impacto, todos los volantes incluyeron el nombre de cada docente. El envío se llevó a cabo durante los meses de agosto y septiembre de 2016 (un mensaje por mes).

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

La evaluación de impacto de la innovación sigue una metodología experimental y considera solo a aquellos locales escolares en los que al menos un docente contaba con un correo electrónico registrado. Así, la muestra está compuesta por 27,628 II. EE. a nivel nacional. Para evaluar el impacto de la innovación, estas II.EE. fueron asignadas aleatoriamente a uno de los siguientes grupos: (1) recibe mensajes con contenido pro-social, (2) recibe mensajes con contenido de norma social y (3) no recibe mensajes (grupo de control)⁹. El impacto de los dos brazos de la innovación se estima al comparar la media de la variable de resultado (asistencia de docentes y directores) de los distintos grupos que reciben mensajes con la media de estas variables para docentes del grupo control.

Para construir los indicadores de resultados sobre la asistencia de docentes y directores, se utilizaron dos fuentes de datos administrativos del Ministerio de Educación (Minedu) que recogen la información durante el periodo de la intervención (desde agosto a octubre de 2016).

- i) Sistema Único de Planillas (SUP): la planilla del Minedu aplica descuentos a los salarios mensuales basados en la ausencia de los docentes y directores. Dichas ausencias son registradas a nivel individual a través de diferentes mecanismos (libros de control, máquinas de asistencia o lectores de huella). El responsable de entregar el registro de asistencia es el director de cada escuela.
- ii) Semáforo Escuela (SE): es una herramienta de gestión que recoge, entre otros indicadores, información sobre la asistencia del director y la presencia docente en aula. La presencia docente se basa en la proporción de aulas visitadas en las que hay un docente presente.

Finalmente, es importante tener en cuenta que de acuerdo a datos administrativos solo el 48% de docentes y 22% de directores de los locales escolares de la muestra cuentan con correo electrónico. Asimismo, la tasa de apertura de los correos electrónicos para el caso de los docentes fue de 11% en el primer envío y 17% en el segundo envío, mientras que la tasa de directores fue de 29% en el primer envío y 40% en el segundo envío. De esta forma, al momento de analizar los resultados, se debe considerar que el porcentaje de docentes y directores que efectivamente leyeron los mensajes es bajo.

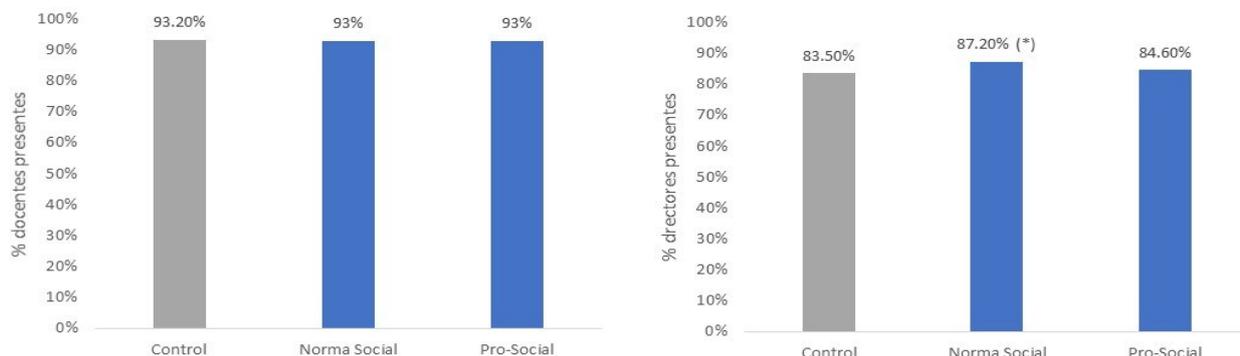
RESULTADOS

Primero, se analiza el efecto sobre la presencia de docentes y directores en base a la encuesta que realiza Semáforo Escuela, posteriormente se analiza los efectos sobre los indicadores que provienen del registro de asistencia del Sistema Único de Planillas (SUP).

Semáforo Escuela mide la presencia docente y la asistencia de directores mediante visitas no anunciadas de sus monitores. Como se muestra en el gráfico 1, a pesar de la baja apertura de correos electrónicos, se aprecia un efecto positivo sobre la asistencia del director: **los que reciben el e-mail de Norma Social incrementan su asistencia en 3.7 puntos porcentuales**. No se encuentra impacto de los correos electrónicos de contenido Pro-Social sobre la asistencia del director. Tampoco se encuentra impacto de alguno de los dos tipos de mensaje sobre la presencia docente.

⁹ Al realizar la asignación a nivel local escolar, se evita que dos docentes de un mismo local escolar reciban distintos formatos de entrega de información, lo cual podría causar un problema de efectos de desbordamiento (spillovers) o externalidades.

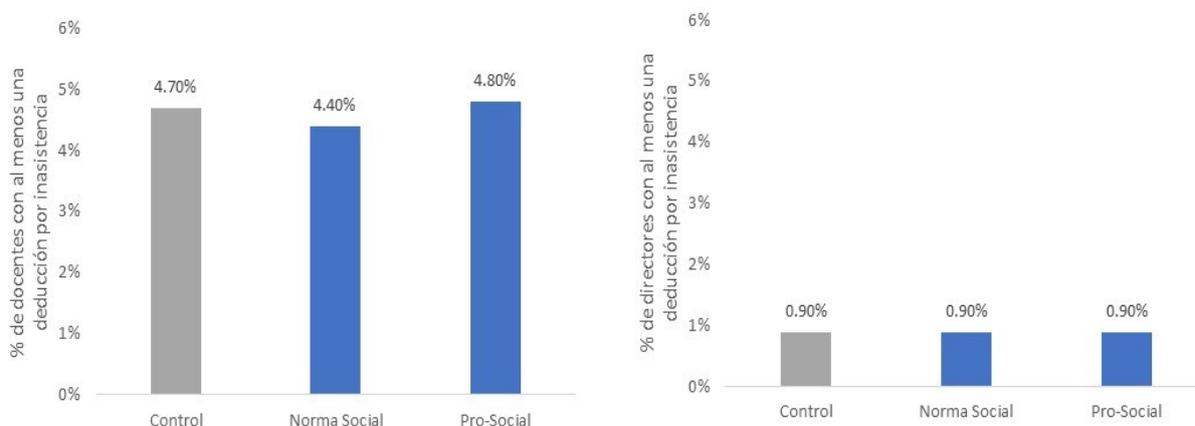
Gráfico 1 y 2. Resultados del tratamiento sobre la asistencia (presencia) de los docentes y directores con datos de Semáforo Escuela



Nota: La evaluación se realiza con un grupo de 7,653 docentes y 2,182 directores (con correo electrónico)

Al analizar los datos del Sistema Único de Planillas (SUP), no se encuentra ningún efecto significativo de los mensajes sobre los descuentos salariales de los docentes ni de los directores. Las diferencias entre estos resultados y los obtenidos al utilizar los reportes de Semáforo Escuela pueden deberse a que existen razones para suponer que las cifras de inasistencia pueden estar sub-reportados en planillas, especialmente en el caso de directores¹⁰. Así, según datos de Semáforo Escuela, en promedio, el 9% de directores están ausentes en el momento de la visita mientras que, según datos del SUP, este porcentaje es menor a 1%.

Gráfico 3 y 4. Resultados del tratamiento sobre la asistencia (presencia) de los docentes y directores con datos del Sistema Único de Planillas



Nota: La evaluación se realiza con un grupo de 84,958 docentes y 6,143 directores (con correo electrónico).

LECCIONES DE POLÍTICA

- Los correos electrónicos son un canal poco efectivo para comunicarse con los docentes debido a que sólo se cuenta con los datos de correo electrónico del 48% de docentes y, entre los que tienen correo

¹⁰ Los datos del SUP son reportados por los mismos directores. La literatura sugiere que existe una alta probabilidad de colusión en contextos donde el monitoreo no es fácil de realizar y en los que la colusión es beneficiosa para todos los actores involucrados (Aoyagi, M. & Fréchette, G. (2009) Collusion as public monitoring becomes noisy: Experimental evidence. Journal of Economic Theory, Vol. 144(3): 1135-1165.). Los investigadores a cargo de esta innovación respaldan esta suposición en base a las conversaciones que tuvieron con algunos docentes y directores respecto al reporte de asistencia durante el trabajo de campo.

electrónico, solo el 11% abrió el primer correo electrónico y el 17% abrió el segundo correo electrónico enviado por el Minedu.

- Los resultados sugieren que los directores están más familiarizados con el uso de los correos electrónicos que los docentes; sin embargo, la base de datos de correos electrónicos de directores aún tiene que ampliarse considerablemente (al momento del experimento, solo se contaba con la dirección del 22% de directores).
- Los mensajes de norma social son efectivos para incrementar la asistencia de directores (medida a partir de datos de Semáforo Escuela). Esta evidencia está en línea con los resultados de la evaluación de la innovación de MineduLAB denominada “SMS PRONIED” que también encuentra que los mensajes de norma social pueden generar cambios en el comportamiento de directores¹¹.
- A pesar de que los mensajes han sido efectivos en incrementar la asistencia de directores, queda pendiente analizar si es posible alcanzar mayores impactos con fraseos más potentes (por ejemplo, haciendo referencia al ausentismo docente de forma más personalizada) o con un mayor número de correos electrónicos (mayor intensidad del tratamiento). Dada las limitaciones de los datos, el uso de diferentes fuentes de datos administrativos resultó ser un medio efectivo para complementar/validar información inexacta (planillas).

SOBRE MINEDULAB

MineduLAB es un laboratorio de innovación costo-efectiva para la política educativa que trabaja en la identificación de innovaciones de bajo costo que pueden ser piloteadas y evaluadas recurriendo a data administrativa existente, permitiendo así la innovación y el aprendizaje continuo en la política educativa. MineduLAB es una herramienta gestionada por la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica (OSEE) que forma parte de la Secretaría de Planificación Estratégica (SPE).

www.minedu.gob.pe/minedulab

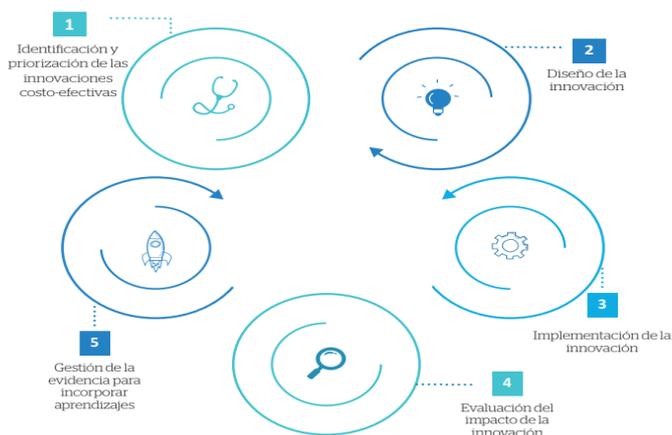


Figura 3. Ciclo de Innovación MineduLAB

¹¹ La evaluación de la innovación “SMS Pronied” encontró que enviar mensajes de texto con contenido de norma social a los responsables de realizar las labores de mantenimiento de las II. EE. (directores) incrementa el número de directores que cumple con las actividades del programa de forma oportuna (ver: <http://www.minedu.gob.pe/minedulab/pdf/evidencia-para-la-accion-campana-de-sms-de-pronied-2015.pdf>)