

Incrementar la visibilidad de la frecuencia y costos del ausentismo docente¹

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



El ausentismo entre los docentes de instituciones educativas públicas es un problema prioritario y 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 puesto que la evidencia internacional sugiere que la reducción de horas de aprendizaje está negativamente asociada a la calidad de la educación (Duflo y Banerjee, 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 matemática².

De acuerdo a la literatura, los sistemas de monitoreo comunitario e incentivos financieros han tenido resultados positivos en reducir el ausentismo de docentes; sin embargo, este tipo de intervenciones pueden resultar costosas y complejas de implementar. Dado esto, es relevante explorar alternativas de menor costo que puedan contar con impactos potencialmente altos. Existe evidencia que sugiere que el reconocimiento del esfuerzo (Dweck, 2007) y el conocimiento del resultado del trabajo realizado (Grant, 2008; y Turner, 2008) pueden llevar a mejores resultados en la realización de tareas. Incluso existe evidencia de que el reconocimiento al trabajo puede resultar en algunos casos más efectivo que incentivos monetarios (Ashraf y otros, 2014). Siguiendo esa línea, resulta pertinente explorar el potencial de una innovación que aplique aprendizajes de las ciencias del comportamiento en el contexto del 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 costo del ausentismo docente en las instituciones educativas”. Esta innovación busca incentivar a docentes y directores a incrementar su presencia en las aulas a través del envío de correos electrónicos que aplicaban conceptos de las ciencias del comportamiento.

¹ Los investigadores Renos Vakis (Banco Mundial), Simon Ruda (Behavioural Insights Team - BIT) y Stewart Kettle (Behavioural Insights Team - BIT) diseñaron y evaluaron esta innovación en coordinación con la Dirección de Promoción del Bienestar y Reconocimiento Docente (DIBRED) bajo la asistencia del equipo técnico de MineduLAB.

² Esta estimación fue realizada por el equipo del Behavioural Insights Team (BIT) como parte de este estudio.

LA INNOVACIÓN

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

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

Figura 1. Flyers con contenido de “Norma Social”



Figura 2. Flyers con contenido “Pro-Social”



Los docentes que formaron parte de la intervención recibieron dos flyers con solo un tipo de mensaje. El envío se llevó a cabo durante los meses de agosto y septiembre de 2016 (un mensaje por mes). Todos los flyers incluyeron el nombre de cada docente, de forma que el mensaje pueda ser percibido como personalizado.

METODOLOGÍA DE LA 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 instituciones educativas (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)³. 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 la medición de la asistencia de docentes y directores, se utilizaron dos fuentes de datos administrativos con las que cuenta el Minedu:

- i) Sistema Único de Planillas (SUP): la planilla del Minedu aplica descuentos, tanto a los docentes como a los directores, a los salarios mensuales basados en la ausencia. 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.

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

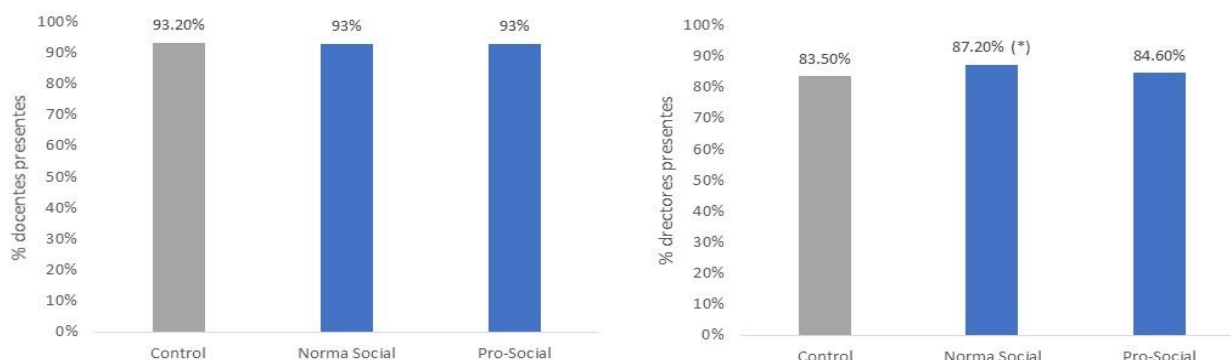
RESULTADOS

Los resultados se presentan a partir de las dos fuentes de datos administrativas del Minedu mencionados líneas arriba. Primero, se analizan los resultados que se derivan de los datos de presencia del docente/director de la encuesta que realiza Semáforo Escuela y luego aquellos resultados que provienen del registro de asistencia del Sistema Único de Planillas (SUP). Los resultados se miden durante el periodo de la intervención (realizada desde agosto a octubre de 2016).

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.

³ 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.

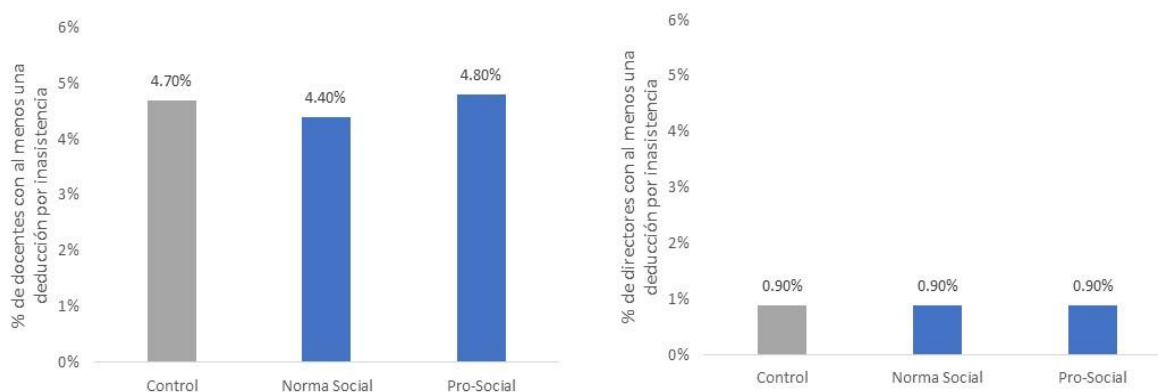
Gráfico 1 y 2. Resultados del tratamiento sobre la asistencia (presencia) de los profesores y directores con datos de Semáforo Escuela



Nota: Total n=7,653 profesores/ Total N=2,182 directores (con correo electrónico)

Al analizar los datos del Sistema Único de Planillas (SUP), no se encuentra evidencia de que alguno de los mensajes cuente con efectos 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 directores⁴. 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 profesores y directores con datos del Sistema Único de Planillas



Nota: Total n=84,958 profesores/ Total N=6,143 directores (con correo electrónico)

⁴ Los datos del SUP son reportados por los mismos directores. La literatura sugiere que existe una alta probabilidad de colusión en contextos en que el monitoreo no es fácil de realizar y en los que la colusión es beneficiosa para todos los actores involucrados (Aoyagi y Fréchette, 2009). Esta suposición se encuentra también respaldada por conversaciones que mantuvieron los investigadores a cargo de esta innovación con directores y docentes en el campo respecto de los reportes de asistencia.

LECCIONES DE POLÍTICA

- Los correos electrónicos podrían no ser un canal efectivo para comunicarse con los docentes debido a que se cuenta con correo electrónico de solo 48% de docentes y, entre los que tienen correo electrónico, el 11% abrió el primer correo electrónico enviado por el Minedu 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 tiene aún que ampliarse considerablemente (al momento del experimento, solo se contaba con la dirección del 22% de directores).
- Los mensajes de norma social resultaron efectivos en incrementar la asistencia de directores (medida a partir de datos de Semáforo Escuela). Esta evidencia se encuentra en línea con los resultados obtenidos a partir de la evaluación de la innovación de MineduLAB “SMS PRONIED” que también encuentra que mensajes de este tipo pueden generar cambios en el comportamiento de directores⁵.
- 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 bases de datos administrativas 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

⁵ 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 escuelas (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>)