

ASISTENCIA, FINANCIAMIENTO Y DESEMPEÑO ESCOLAR: ¿LOS INCENTIVOS CORRECTOS?¹

Ricardo Paredes y Gabriel Ugarte

Para citar: Paredes, A. & Ugarte, G. (Agosto de 2016). Asistencia, financiamiento y desempeño escolar: ¿los incentivos correctos? CEPPE Policy Brief N°1, CEPPE UC

Resultados:

- El promedio de inasistencias en los colegios es de 9 días en el año, pero existe una gran variación en el número de ausencias y las estaciones y días de la semana en que son más frecuentes.
- Existe un efecto de la asistencia sobre el rendimiento: cada día de inasistencia del estudiante reduce, en promedio, un punto de la prueba SIMCE de matemáticas
- No existe un umbral crítico de inasistencia que afecte el aprendizaje, es decir, un número objetivo de días de ausencia a partir de los cuales el estudiante comienza a disminuir su rendimiento
- El esquema premia el total de asistencia, no importando si las inasistencias están distribuidas entre todos los alumnos o si son unos pocos los que faltan una cantidad considerable de días

Implicancias:

- Necesidad de profundizar la investigación sobre los mecanismos que relacionan asistencia con desempeño académico
- Reevaluar el mecanismo de financiamiento a los colegios, barajando alternativas que promuevan la asistencia individual

Metodología:

- Base de datos SinedUC 2005, con información completa de la asistencia diaria a nivel de alumno en colegios municipales. Correspondiente a un 10% de escuelas municipales de Chile, entre la V y VIII región. N total=287 colegios y 17.262 estudiantes.
- Puntajes individuales SIMCE matemáticas 2005.
- Modelos multinivel OLS y de efectos fijos.

¹El análisis aquí expuesto es una reedición del artículo "Asistencia, Financiamiento y Desempeño Escolar", publicado originalmente por CEPPE en el número 2 de su serie "Notas para Educación", en abril del 2010.

LA ASISTENCIA Y EL FINANCIAMIENTO EN EL SISTEMA EDUCACIONAL CHILENO

La asistencia representa el principal factor para asignar financiamiento en el sistema escolar chileno. Desde principios de los '80, nuestro país ha establecido que la ida a clases de los alumnos matriculados, medida como asistencia promedio mensual del curso, es el criterio más importante para el financiamiento escolar (DFL N°2 o Ley de Subvenciones). Incluso tras la entrada en vigencia en 2008 de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP, Ley 20.248), que agregó una asignación adicional de entre un 30% y un 35% por cada alumno vulnerable matriculado, se mantuvo la asistencia como la variable prioritaria. Adicionalmente, la política escolar también está relacionada con la asistencia, ya que se requiere que los alumnos asistan un mínimo de 85% de las clases establecidas en el calendario escolar para pasar de curso, lo que equivale a un máximo aproximado de 27 días de inasistencia.

La idea que está detrás de este criterio de financiamiento es que más asistencia mejora el rendimiento escolar. Por su parte, la predicción de la teoría económica es que mientras mayor sea el pago por asistencia a los sostenedores, ellos harán un mayor esfuerzo por inducirla. No obstante, los críticos a la vinculación de asistencia y financiamiento argumentan, no sin razón, que ello puede inducir al falseamiento de la información, la sobre inducción de asistencia (castigos demasiado severos para casos que están justificados, p.e: enfermedad), o la incertidumbre económica del colegio (pues, aunque los costos son esencialmente fijos, los ingresos serían variables). También es posible preguntarse cuánta incidencia puede tener el colegio sobre la asistencia de los estudiantes, cuando quienes tienen la responsabilidad principal de llevarlos, sobre todo a edades tempranas, son los padres. Aún en vistas de todo lo anterior, lo cierto es que poco se sabe empíricamente sobre la relación objetiva entre la asistencia y el aprendizaje/rendimiento académico, lo que es fundamental para el diseño adecuado de la política pública.

La legislación reciente hace aún más necesaria la evaluación y revisión de la política de financiamiento, que está en vigencia desde las reformas educativas neoliberales de los años 80'. Por un lado, existe un creciente aumento de la subvención, debido tanto a la Ley SEP ya mencionada, como a la entrada en vigencia en 2015 de la Ley de Inclusión Escolar (Ley 20.845), que entre otras cosas elimina progresivamente el copago en colegios particulares subvencionados a través

de un aumento sostenido pero gradual de la subvención general. Por otro lado, el gobierno anunció recientemente el proyecto de Nueva Educación Pública, que pretende fortalecer por medio de una nueva institucionalidad y administración a los establecimientos de propiedad del Estado (actualmente municipales). Este proyecto no tiene contemplado un cambio en la estructura de financiamiento, a pesar de que los colegios municipales vulnerables son los que tienen mayores tasas de inasistencia, lo que a su vez repercute en los recursos disponibles para mejorar su servicio educacional.

Para poder realizar esta evaluación del mecanismo de financiamiento, es necesario establecer con claridad 3 puntos. En primer lugar, cuáles son los efectos de la asistencia sobre el aprendizaje. Segundo, averiguar si un mínimo de asistencia garantiza un mínimo de aprendizaje. Por último, se debe precisar en qué parte de la cadena de la educación deberían ubicarse los incentivos a la asistencia de los estudiantes. La siguiente investigación, realizada en el año 2009, llevó a cabo esta primera descripción y análisis de los efectos de la asistencia sobre el rendimiento escolar en una muestra de colegios de Chile. A continuación se presentan sus principales resultados.

¿INFLUYE LA ASISTENCIA EN LOS RESULTADOS EDUCACIONALES DE LOS ALUMNOS?

¿Cómo medir el efecto de la asistencia sobre el aprendizaje? Una manera posible de lograrlo es mediante el estudio y correlación entre asistencia y resultados en el SIMCE de un determinado grupo de alumnos. En este caso, la muestra corresponde a un 10% de colegios municipales ubicados entre la V y la VIII región, donde el 43% de los casos se concentra en la región Metropolitana. Estos colegios utilizan el sistema SinedUC, que les permite llevar un registro de asistencia a nivel individual. Cabe señalar que esta base no es representativa ni de la educación en Chile ni de las escuelas municipales, pues no es aleatoria. Sin embargo, un control estadístico permite afirmar que no constituye un problema para las conclusiones elaboradas.

1. Caracterización de la inasistencia

En promedio, el número de inasistencias en los colegios analizados es de 9 días en el año (entre abril y noviembre, a excepción de julio). Sin embargo, existe una gran variación en el número de ausencias. Por otro lado, la inasistencia muestra

un patrón según el día de la semana y el mes del año. El porcentaje de alumnos ausentes los días lunes (6,56%) y viernes (6,67%) es significativamente mayor al de los otros días (e.g., 5,72% los martes y 5,71%, los jueves). Asimismo, existe un perfil de inasistencia mensual claro. Por ejemplo, mientras en noviembre las inasistencias son de 5,4%, en diciembre aumentan considerablemente a 7,14%.

2. Relación entre la asistencia y el rendimiento académico

Respecto a la relación entre la asistencia y el rendimiento académico, los resultados obtenidos indican que cada día de inasistencia reduce, en promedio, un punto en la prueba SIMCE de matemáticas. El estudio proyecta que si un municipio lograra reducir la inasistencia de sus alumnos en 5 días, sería esperable que, sólo por ese hecho, sus alumnos obtuvieran 5 puntos más en SIMCE. También es interesante observar que una diferencia de 5 puntos en el SIMCE equivale al efecto que se le ha atribuido en ocasiones al programa de Jornada Escolar Completa (JEC).

Otro aspecto crucial a determinar en este estudio es si existe un umbral crítico de inasistencia que afecte el aprendizaje, es decir, un número objetivo de días de ausencia a partir de los cuales el estudiante no alcanza el aprendizaje esperado. Si esto se cumple, se desprendería entonces un requerimiento numérico de asistencia mínima. Sin embargo, la investigación determinó que no existía tal cifra o umbral: si algo sugieren los datos, es que el número de días de inasistencia no se pueden relacionar con estándares de rendimiento mínimo. Por ejemplo, en el Gráfico 1 se puede observar una paradoja: los estudiantes que faltaban entre 14 y 17 días en promedio durante el año obtenían mayores

puntajes que los alumnos que faltan menos de 12 días. Es decir, quienes faltaban más sacaban mejores resultados que quienes faltaban menos días. Este resultado sugiere que la existencia de un porcentaje mínimo de asistencia como requisito para que los alumnos puedan aprobar los cursos no tiene sentido desde un punto de vista estadístico.

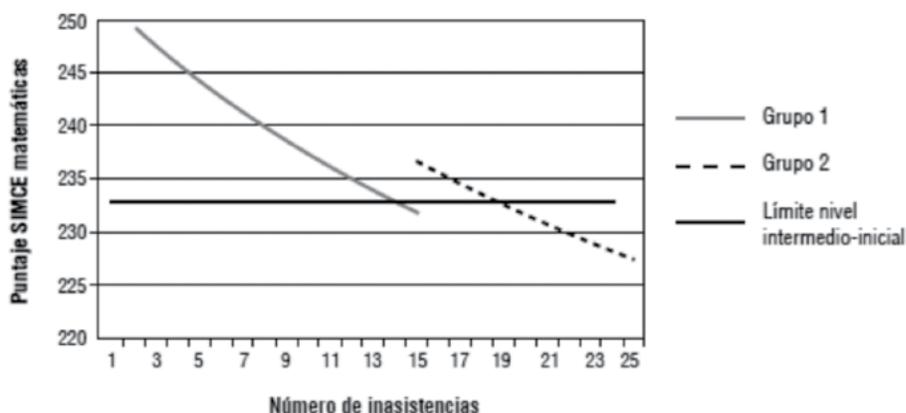
3. Eficiencia del sistema de financiamiento por asistencia promedio

Se estima que el esquema vigente de incentivo o pago por asistencia no es óptimo. El esquema premia el total de asistencia, no importando si las inasistencias están distribuidas entre todos los alumnos o si son unos pocos los que faltan una cantidad considerable de días. Bajo el esquema actual, dos escuelas con 100 niños cada una, en donde en una 10 niños faltan 30 días al año y en la otra los 100 niños faltan 3 días al año, tendrán el mismo financiamiento. Sin embargo, en la primera, es sustancialmente más probable que los niños que faltan tengan un aprendizaje inferior al mínimo que en la segunda.

LA RELEVANCIA DE LA ASISTENCIA: PREGUNTAS Y FUTURAS CONSIDERACIONES

A pesar de las distorsiones generadas por el propio sistema, es posible afirmar que sí existe una relación entre asistencia y desempeño, y que debe ser estudiada en mayor detalle para precisar los alcances y recomendaciones necesarias para el sistema escolar chileno. Lo que sí es claro es que la asistencia se encuentra ligada a mejores resultados, y que por tanto es un

Gráfico 1. Efecto de las inasistencias en el rendimiento SIMCE de matemáticas



Fuente: Paredes, Ugarte, Volante & Fuller (2009)

aspecto más a considerar en la calidad de la educación.

- La investigación demuestra también que no existen umbrales o cifras críticas que relacionen la inasistencia con el aprendizaje. Una política que exige niveles de asistencia mínima no sería funcional al logro de aprendizajes mínimos, y al contrario, sí podría impulsar la adulteración de datos de forma sistemática.

- Estudiar nuevas modalidades de financiamiento a los establecimientos educacionales. De continuar con el sistema de financiamiento por asistencia, sugerimos cuidar tres elementos: i) asociar el financiamiento a las asistencias individuales; ii) generar quiebres relevantes que hagan notorio el incentivo a asistir; iii) inducir a los padres, quienes son una parte fundamental en la decisión de cuánto asistirán sus hijos.

- A continuación, se enuncia una propuesta para aumentar la subvención que considera los tres elementos anteriores:

En la actualidad, el financiamiento total (FT) recibido por una escuela considera un financiamiento base (FB) que no depende de la asistencia, más unos \$1.744 (\$38.370/22) por niño/día que asiste. Este esquema puede reemplazarse por otro en el que se premie la asistencia individual -no la asistencia total- y donde se establecen rangos. El ejercicio propone que a los alumnos que faltan menos de 5 días se les

asociaría un premio especial de 30%, y quienes falten entre 5 y 9 días, un premio de 20%. Suponiendo un año escolar de 180 días, el financiamiento por alumno aumentará sólo para quienes falten menos. Concretamente, si un niño falta 9 días en lugar de 10 días, se le asociará un financiamiento adicional de \$61.388 en lugar de los \$1.744 de la actualidad. Si otro niño falta 4 días en lugar de 5, se le asociará un financiamiento adicional anual de \$32.787 en lugar de los \$1.744 de la actualidad. En conjunto, a los niños que falten menos de 10 días se les asociará un financiamiento adicional que está entre \$58.000 y \$93.000.

Dada la estructura de asistencia actual, ello representaría un financiamiento adicional del orden de 18% para sostenedores con 500 alumnos si se mantuviera la estructura de asistencia actual. Muy probablemente, el mecanismo promoverá la asistencia y el financiamiento será mayor. Incluso, se podría diseñar un segundo mecanismo que induciría aún más la asistencia: incorporar el incentivo parental, compartiendo el financiamiento adicional con los padres de los estudiantes de alta asistencia, y que logren un rango entre \$58.000 y \$93.000. Así, en el caso de los niños que alcancen asistencias elevadas, el 30% del financiamiento adicional lo recibirían directamente los padres. Esa medida permitiría inducir la asistencia, pero por sobre todo, comprometer a los padres en acciones a favor del aprendizaje.

Acerca de CEPPE-UC

CEPPE UC tiene como misión prioritaria realizar investigación sobre políticas y prácticas en educación, para contribuir al desarrollo del sistema educativo chileno. El Centro busca mejorar la base de evidencia con que la sociedad y las instituciones educativas cuentan para comprender y responder a las demandas educacionales del país.

En particular, CEPPE UC impulsa una amplia agenda de proyectos de investigación, tanto avanzada como aplicada, que abordan problemas estratégicos de la educación chilena desde una perspectiva multidisciplinaria.

Campus San Joaquín Universidad Católica 3º
Piso Edificio Decanato de Educación Avda.
Vicuña Mackenna 4860, Macul, Santiago, Chile

Teléfono: (562) 235 413 30

Email: ceppe@uc.cl

 www.facebook.com/ceppeuc

 @ceppe_uc

Acerca de la Serie Policy Briefs

Esta serie busca contribuir a la difusión del conocimiento y la promoción del debate educacional entre los actores relevantes. Sus números contienen los principales hallazgos de investigaciones avanzadas y aplicadas realizadas en el Centro desde el año 2010.

Para contribuir al debate educacional en marcha, la serie ofrece al público -tanto masivo como especializado- evidencia acotada y de fácil consulta, en un formato breve y accesible.

Otras publicaciones

La producción académica del Centro es variada y se encuentra disponible en distintos formatos, que se pueden encontrar en el sitio web institucional www.ceppeuc.cl. Entre ellos destacan:

- Colección Estudios en Educación – Libros CEPPE UC – Ediciones UC

La Colección se ha propuesto como objetivo la comunicación de nuevas ideas, hallazgos y evidencias en un lenguaje accesible, para contribuir desde la academia a la discusión y propuestas de políticas públicas en educación.

- Artículos académicos

CEPPE UC genera investigación educacional de excelencia, publicando en revistas académicas de alto impacto tanto nacionales como internacionales en una gama amplia de áreas y disciplinas de la investigación educacional.