



Programa de Fortalecimiento de la Gestión del Sector Educativo

(CH-L1081 / 3629/OC-CH)

Informe de terminación del proyecto (PCR)

Equipo de preparación del proyecto: Analía Jaimovich (EDU/CCH), Jefe de Equipo; María Soledad Bos (SCL/EDU), Jefe de equipo alternativo; Marcela Ortiz (Consultora EDU/CCH); Liora Schwartz (Consultora EDU/CCH), Manuel Alcaíno (Consultor EDU/CCH), Paola Robles (CSC/CCH); Analía La Rosa (FMP/CCH); Jorge Luis González (VPC/FMP); Roberto Monteverde (Consultor, FMP/CCH); Horacio Mendoza Benavente (LEG/SGO); Ivana Blasco (SCL/EDU).

Equipo de PCR: Analía Jaimovich (EDU/CCH), Jefe de Equipo; Liora Schwartz (Consultora EDU/CCH), Paola Robles (CSC/CCH); Rosangela Bando (SPD/SDV); Horacio Mendoza Benavente (LEG/SGO); Analía La Rosa (FMP/CCH), Ivana Blasco (SCL/EDU).

ÍNDICE

Enlaces Electrónicos	ii
Enlaces Electrónicos Opcionales	ii
INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO	iii
I. INTRODUCCIÓN	1
II. CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROYECTO.....	3
II.1 Relevancia	3
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país	3
b. Alineación estratégica	6
c. Relevancia del diseño	6
Tabla 1. Matriz de Resultados (aprobación, plan inicial y cierre)	11
II.2 Efectividad	15
a. Declaración de los objetivos de desarrollo del proyecto.	15
b. Logro de resultados.....	15
c. Análisis contrafactual.....	20
d. Resultados no anticipados	23
II.3 Eficiencia.....	23
II.4 Sostenibilidad.....	27
a. Aspectos Generales de Sostenibilidad	27
b. Salvaguardas ambientales y sociales	29
III. CRITERIOS NO CENTRALES	29
III.1 Desempeño del Banco	29
III.2 Desempeño del prestatario	29
IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES	30

Enlaces Electrónicos

1. [Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Última versión del Informe de seguimiento del progreso \(PMR\)](#)
3. [PCR Checklist](#)

Enlaces Electrónicos Opcionales

1. [Reporte de verificación externa de resultados del tramo I](#)
2. [Reporte de verificación externa de resultados del tramo II](#)
3. [Segundo reporte de verificación externa de resultados del tramo II](#)

Acrónimos y abreviaturas

ADP	Alta Dirección Pública
BID	Banco Inter Americano de Desarrollo
CDC	Convenio de Desempeño Colectivo
DEP	Dirección de Educación Pública
FAEP	Fondo de Apoyo a la Educación Pública
LBR	Préstamo Basado en Resultados
MINEDUC	Ministerio de Educación de Chile
PCR	Informe de Terminación del Proyecto
PEL	Plan Estratégico Local
PMG	Programa de Mejoramiento de Gestión
SIMCE	Sistema de Medición de la Calidad Educativa
SLEP	Servicio Local de Educación Pública

INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO¹

^CH-L1081 Program to Strengthen Education Sector Management

Country Beneficiary Chile	Loan Instrument Investment Loan	Borrower CH-CH - REPUBLICA DE CHILE	Loan(s) 3629/OC-CH	Sector Education	Sub-Sector Primary Education
Date of Board Approval Dec 16, 2015	Date of Eligibility for First Disbursement Sep 30, 2016	Date of Closure (CO) Dec 20, 2021	Loan Amount - Original 50,000,000.00	Loan Amount - Current 50,000,000.00	Pari Passu
Total Project Cost 70,000,000.00	Months In Execution from Approval 72	Months In Execution from First Disbursement 2	Original Date of Final Disbursement Mar 31, 2020	Actual Date of Final Disbursement Mar 31, 2022	Cumulative Extension(Months)
Total Amount Disbursed 50,000,000.00	Total Percentage of Disbursement 100%				

^ Ratings of project Performance in PMRs



Has This Project Received Funds from
another Project?

☐ Yes ☒ No

Has This Project Sent Funds to Another
Project?

☐ Yes ☒ No

Development Effectiveness Classification

No	PMR Date	PMR Stage	Classification	Disbursement Percentage (As of Dec 31)
1	May 02, 2017	Second period Jan-Dec 2016	Satisfactory	0%
2	Apr 20, 2018	Second period Jan-Dec 2017	Alert	0%
3	May 04, 2019	Second period Jan-Dec 2018	Satisfactory	0%
4	Apr 27, 2020	Second period Jan-Dec 2019	Problem	0%
5	Apr 28, 2021	Second period Jan-Dec 2020	Satisfactory	

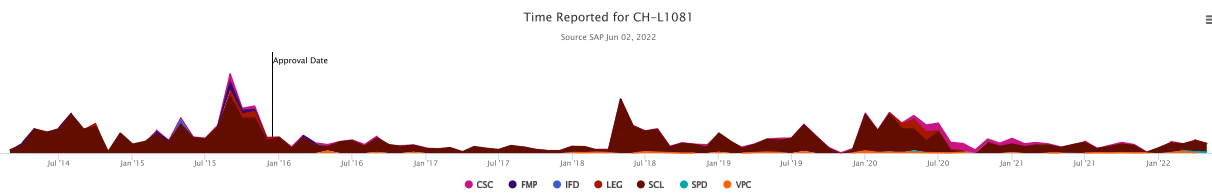
¹ La información básica del proyecto disponible en Convergencia incluye tanto la información de la operación original como la reformulación. Los costos y el tiempo dedicado al proyecto reformulado son menores que los que aparecen aquí.

Positions	At PCR Dec 20, 2021	At Approval Dec 16, 2015
Vice-President VPS	Lopez, Benigno	Levy,Santiago
Vice-President VPC	Martinez, Richard	Rosa,Alexandre Meira
Country Manager	Attademo-Hirt,Maria Florencia (CSC/CSC)	Lupo,Jose Luis (CSC/CSC)
Sector Manager	Regalia,Ferdinando (SCL/SCL)	Salazar Sanchez,Hector (SCL/SCL)
Division Chief	Mateo-Berganza Diaz,Maria Mercedes (SCL/EDU)	Vegas,Emiliana (SCL/EDU)
Country Rep	Attademo-Hirt,Maria Florencia (CSC/CSC)	Echebarría,Luis Estanislao (CSC/CCH)
Project Team Leader	Jaimovich,Analia Veronica (EDU/CCH)	Jaimovich,Analia Veronica (EDU/CCH)
PCR Team Leader	Jaimovich,Analia Veronica (EDU/CCH)	Jaimovich,Analia Veronica (EDU/CCH)

^ Staff Time and Cost

Stage Project Cycle	# of Staff Weeks	USD (including Travel and Consultant Costs)
Preparation	88.6	587,049.96
Supervision	127.3	811,323.94
Total	215.9	1,398,373.90

^ Time



I. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta el Informe de Terminación de Proyecto (PCR por sus siglas en inglés) para el programa de “Fortalecimiento de la Gestión del Sector Educativo (Reformulación)” (CH-L1081, 3629/OC-CH). Este programa buscaba mejorar la calidad del sistema de educación pública en Chile, a través del fortalecimiento y/o creación de capacidades de liderazgo y soporte técnico pedagógico a nivel local y central de dicho sistema.

La necesidad de fortalecer las capacidades de liderazgo y apoyo técnico pedagógico en Chile surgió debido a los importantes desafíos que la gestión de la educación pública ha debido enfrentar para mejorar la calidad y equidad de la educación: en 2016, un 46% de las escuelas municipales quedaron catalogadas en la categoría de desempeño bajo o insuficiente por la Agencia de Calidad de la Educación. En ese mismo año el 40% y el 47% de los estudiantes de colegios municipales se ubicaron en el nivel de rendimiento insuficiente del SIMCE (Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de Aprendizaje) en lenguaje y matemática, respectivamente².

Estos bajos resultados de aprendizaje en las escuelas públicas eran atribuibles, entre otras razones, a debilidades en las capacidades de liderazgo estratégico y de apoyo técnico pedagógico hacia las escuelas por parte de los municipios, determinadas por: (i) baja profesionalización y la heterogeneidad de capacidades en los municipios para entregar un apoyo pertinente a las necesidades de las escuelas bajo su dependencia³, (ii) el alto grado de fragmentación generado por la descentralización a nivel municipal que impedía la generación de economías de escala⁴, y (iii) la débil coordinación entre nivel central y local que generaba dificultades para la entrega de un apoyo técnico y dilución de responsabilidades en este ámbito⁵.

En respuesta a lo anterior surge la Ley 21.040 que, luego de su promulgación el 16 de noviembre de 2017, crea el Sistema de Educación Pública, un nuevo sistema de gobernanza, gestión, y apoyo para la educación pública en Chile. Con la implementación de la Ley nace una nueva institucionalidad, donde la Dirección de Educación Pública (DEP) es responsable de la dirección estratégica, coordinación y asistencia técnica del sistema a nivel nacional. Junto con ello, se establece que la administración de los establecimientos de educación pública pasará desde los municipios a 70 instituciones de gestión intermedia llamadas Servicios Locales de Educación Pública (SLEPs), cuya responsabilidad será la gestión administrativa y financiera, la planificación estratégica y el apoyo técnico a los establecimientos públicos de su territorio, que abarca varios municipios⁶.

En diciembre de 2015, mientras el proyecto de Ley estaba en discusión en el Congreso Nacional, el Directorio del Banco aprobó la operación de inversión tradicional CH-L1081, destinada a apoyar el proceso de implementación de la Ley 21.040. A pesar de que la operación original cumplió con las condiciones de elegibilidad para desembolsos en septiembre de 2016, su ejecución se vio dificultada principalmente por demoras en el proceso de aprobación del proyecto

² Bellei (2018). Nueva educación pública: Contexto, contenidos, y perspectivas de la desmunicipalización, Universidad de Chile.

³ Bellei (2018). Nueva educación pública: Contexto, contenidos, y perspectivas de la desmunicipalización, Universidad de Chile.

⁴ Bellei (2018). Nueva educación pública: Contexto, contenidos, y perspectivas de la desmunicipalización, Universidad de Chile.

⁵ Rackzynski y Salinas (2009). Prioridades, actores y procesos en la gestión municipal de la educación. En M. Marcel y Rackzynski (Eds.). La asignatura pendiente. claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile. Santiago, Chile: Uqbar Editores & CIEPLAN.

⁶ La normativa educacional anterior determinaba que el sostenedor municipal (en Chile existen 345 municipios) era el responsable administrativo de las escuelas públicas, y la labor de apoyo técnico-pedagógico se alojaba en el Ministerio de Educación, implementada a través de los departamentos provinciales de educación.

de ley que tomó más tiempo del anticipado durante el proceso de diseño de la operación, así como también por los cambios en el cronograma de implementación que crea SLEPs a un ritmo menor que lo originalmente considerado⁷. Adicionalmente, la ejecución se vio afectada por retrasos en la asignación presupuestaria para las acciones del programa dado que la ley que guía las actividades no se aprobó sino hasta el final del segundo año de ejecución. Finalmente, hubo una alta inestabilidad y rotación en los equipos a cargo del proceso de diseño e implementación de la política de educación pública entre los años 2015 y 2019 que también afectó la ejecución de la operación.

Con la sanción de la Ley 21.040 y el inicio del proceso de implementación esos limitantes perdieron peso. El cronograma de implementación y las asignaciones presupuestarias de la DEP y cada uno de los SLEPs quedaron estipulados por ley. En julio de 2019 se nombró por Alta Dirección Pública una directora de la Dirección de Educación Pública, con un convenio de 3 años de duración, con lo cual se redujo la rotación de equipos a cargo de la implementación de la política, facilitando la planificación de la implementación con líneas y metas de acción claramente definidas.

El 18 de enero de 2019 el Gobierno de Chile solicitó la reformulación de la operación y el 30 de julio de 2020 el Directorio del Banco aprobó la reformulación, la cual atendía lo solicitado por el Gobierno de Chile, al mantener el monto de financiamiento BID y los objetivos originales del programa, e incluía las siguientes modificaciones: (i) cambio de instrumento (a Préstamo Basado en Resultados - LBR), para focalizar el apoyo del Banco en el apoyo técnico y facilitar la ejecución por parte del Ministerio de Educación; (ii) adecuación de la implementación al cronograma determinado por la ley, y de las acciones a ser financiadas a la planificación actual del proceso de implementación de la política, y (iii) extensión de la vigencia de la operación para adecuarla al nuevo cronograma de implementación.

Así, el programa reformulado mantuvo el objetivo general de mejorar la calidad del sistema de educación pública en Chile (objetivo general de desarrollo), a través del fortalecimiento y/o creación de capacidades de liderazgo y soporte técnico pedagógico a nivel local y central de dicho sistema. Para lograr el objetivo general, se mantuvieron los objetivos específicos originales para la operación: (1) Fortalecer y/o crear capacidades de liderazgo a nivel central y local; y (2) Fortalecer y/o crear capacidades de soporte técnico-pedagógico a nivel central y local.⁸ La definición de estos objetivos específicos se fundamentó en evidencia teórica y empírica sobre el

⁷ Mientras que el cronograma original consideraba el inicio de la implementación en 2016, con una progresión de 6 SLEPs en dicho año, 6 más en 2017, 9 en 2018, 16 en 2019, y los restantes SLEPs entre 2019 y 2022, el nuevo cronograma de implementación tal como quedó plasmado en la ley finalmente aprobada considera una primera etapa de instalación en la que entrar en funcionamiento 4 SLEPs en 2018, 3 en 2019, 4 en 2020, y una segunda etapa de instalación (luego de una evaluación a realizarse en 2021 por un Consejo de Evaluación nombrado por el Presidente) en la que entran en funcionamiento 15 SLEPs en 2022, 15 en 2023, 15 en 2024, y 14 en 2025. Es facultad de la Presidencia extender dicha fecha límite hasta 2030 en función de los resultados de la evaluación de la implementación de la política a realizarse en 2021.

⁸ La operación original contaba con tres componentes: (i) Establecimiento de una unidad de implementación de la nueva educación pública en el MINEDUC, (ii) planes de anticipación a nivel local, y (iii) fortalecimiento de la coordinación interinstitucional y generación de capacidades para la implementación de una nueva institucionalidad. La mayoría de los contenidos de estos tres componentes originales fueron redistribuidos en los dos componentes de la operación reformulada. Los resultados de la matriz de resultados original fueron incorporados en la matriz de resultados reformulada, y se agregaron resultados adicionales (dado que el instrumento usado en la reformulación fue un préstamo basado en resultados). Previo a la reformulación, la operación había avanzado en la creación de la Dirección de Educación Pública y en el diseño de diversos instrumentos de gestión. En la operación reformulada se hace foco en el logro de objetivos institucionales (ver por ejemplo los OE 1.1 y 1.2, o el OE 1.11), esto es, en el funcionamiento adecuado, más que en la creación misma de estas instituciones o instrumentos.

efecto del liderazgo y soporte técnico pedagógico a nivel local y central en la calidad de los sistemas educativos reflejado en el aprendizaje estudiantil.

Para alcanzar el objetivo específico 1 se incluyeron las acciones a ser financiadas a través del Componente 1: Liderazgo y gestión del sistema educativo, organizadas en cuatro categorías: (i) Instalación, fortalecimiento institucional y operación de la DEP; (ii) Preparación del traspaso del servicio educativo en los municipios que van a convertirse en SLEPs; (iii) Instalación de los SLEPs; y (iv) Gestión y liderazgo de los SLEPs. Para alcanzar el objetivo específico 2 se incluyeron las acciones a ser financiadas a través del Componente 2: Soporte Técnico Pedagógico, financiando acciones para el apoyo técnico pedagógico desde los SLEPs.

A partir del análisis realizado para este PCR se evidenció que la operación reformulada estaba completamente alineada con los objetivos y prioridades del país y del Banco, tanto al momento del diseño como de su ejecución. Los resultados específicos de la operación fueron alcanzados por completo o superados y son atribuibles al proyecto en base a la evidencia existente y a la lógica vertical⁹. El análisis de eficiencia permite comprobar la costo-efectividad del proyecto. La sostenibilidad del proyecto está asegurada al estar definida por ley, incluyendo su presupuesto, y al existir las capacidades para continuar con la implementación de la Ley 21.040. Finalmente, tanto el desempeño del Banco como del prestatario han sido satisfactorios para asegurar el cumplimiento de los objetivos del programa. Por lo anterior este proyecto alcanza una calificación general de altamente exitoso.

II. CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROYECTO.

II.1 Relevancia

a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

Desde los años ochenta y hasta 2017, el sistema escolar chileno se organizaba en tres tipos de escuela: escuelas públicas de administración municipal, escuelas particulares subvencionadas por el Estado y escuelas privadas que no reciben recursos públicos. Desde los 90s el sector particular subvencionado creció rápidamente a costa de la educación municipal, llegando a educar a más del 55% de la matrícula primaria y secundaria, mientras que el sector municipal disminuyó llegando a un 35% al 2017¹⁰. Además de la pérdida de matrícula, la gestión municipal de la educación pública enfrentó serios desafíos para mejorar la calidad de la educación. En 2016, un 46% de las escuelas municipales quedaron catalogadas en la categoría de desempeño bajo o insuficiente de la Agencia de Calidad de la Educación. En ese mismo año el 40% y el 47% de los estudiantes de colegios municipales se ubicaron en el nivel de rendimiento insuficiente del SIMCE en lenguaje y matemática, respectivamente¹¹.

Estos bajos resultados de aprendizaje en las escuelas públicas eran atribuibles, entre otras razones, a debilidades en las capacidades de liderazgo estratégico y de apoyo técnico pedagógico hacia las escuelas por parte de los municipios¹². Con algunas excepciones, la gestión municipal de la educación debía concentrarse solamente en tareas administrativas (flujo de fondos, pago de salarios). Al momento de sanción de la Ley 21.040, pocos municipios contaban con capacidad de planificación estratégica y de provisión de soporte pedagógico a escuelas para

⁹ El programa cumplió con todos los indicadores asociados a desembolsos, y fue desembolsado en su totalidad durante 2021. La operación alcanzó el cierre operativo el 20 de diciembre de 2021.

¹⁰ Ministerio de Educación de Chile - MINEDUC (2017).

¹¹ Agencia de Calidad de la Educación (2017).

¹² Los bajos resultados también pueden explicarse en parte por el alto nivel de estratificación del sistema escolar chileno, donde la educación municipal educa a la proporción de mayor vulnerabilidad social (Mizala y Torche 2012)

promover procesos de mejora escolar¹³. Según un estudio de 2011, el 20% de los municipios no contaba con un jefe de educación que pueda ejercer la función de liderazgo estratégico, y los que sí lo tenían en general no lo hacían con dedicación exclusiva al cargo. Además, el personal más frecuente en la unidad que gestionaba la educación a nivel municipal realizaba tareas administrativas y secretariales, seguidas por las de contabilidad y finanzas, y solo en un tercer lugar aparecen las tareas técnico-pedagógicas. Un 39% de los municipios no contaba con personal técnico-pedagógico en absoluto¹⁴.

Entre los determinantes de esa falta de capacidades se encontraban la baja profesionalización y la heterogeneidad de capacidades en los municipios para entregar un apoyo pertinente a las necesidades de las escuelas bajo su dependencia¹⁵. El Censo Municipal realizado por el MINEDUC en 2014 dejó en evidencia que más del 40% de la planta docente que se desempeñaba a nivel municipal contaba solo con educación media completa o menos, mientras que únicamente el 38% tenía credenciales universitarias¹⁶. Este personal, además, se concentraba principalmente en funciones administrativas. El 70% de los municipios tenía menos del 35% de su personal desarrollando funciones técnicas, y de ellos, menos de un tercio realizaba acompañamiento y coordinación técnico-pedagógica a los establecimientos educacionales¹⁷.

Por otra parte, las debilidades del sistema también se podían explicar por la escala de la descentralización municipal y la falta de articulación y coherencia institucional. Respecto a lo primero, la existencia de 345 municipios a cargo de la educación municipal llevaba a un alto grado de fragmentación que impedía la generación de economías de escala. Un 60% de los municipios chilenos poseía menos de 2600 estudiantes, generando como consecuencia altos costos fijos y menores recursos disponibles para las mismas escuelas y estudiantes¹⁸. Los problemas de articulación del sistema, por su parte, se debían a la división de funciones que determinaba la normativa educacional anterior, en la cual el sostenedor municipal era un responsable administrativo, y la labor de apoyo técnico pedagógico se alojaba en el Ministerio de Educación, y se implementaba a través de los departamentos provinciales de educación. Esta división de funciones, además, estaba acompañada de una débil coordinación entre el nivel central y el nivel local, generando dificultades para la entrega de apoyo técnico y la disolución de responsabilidades en este ámbito¹⁹. Según una encuesta aplicada a administradores municipales de educación en 2007²⁰, solo un 35% de ellos responsabiliza a la jefatura y al equipo profesional del Departamento de Administración de Educación Municipal (DAEM) o Corporación²¹ por los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Por otra parte, solo el 30% de los jefes de DAEM

¹³ Bellei (2018). Nueva educación pública: Contexto, contenidos, y perspectivas de la desmunicipalización, Universidad de Chile.

¹⁴ Bertoglia, Rackzynski y Valderrama (2011). Treinta años de política educativa descentralizada con efectos tardíos en calidad y equidad de la educación. Ausencia de enfoque territorial?, Santiago: RIMISP

¹⁵ Bellei (2018). Nueva educación pública: Contexto, contenidos, y perspectivas de la desmunicipalización, Universidad de Chile.

¹⁶ Bellei (2018). Nueva educación pública: Contexto, contenidos, y perspectivas de la desmunicipalización, Universidad de Chile.

¹⁷ Bellei (2018). Nueva educación pública: Contexto, contenidos, y perspectivas de la desmunicipalización, Universidad de Chile.

¹⁸ Bellei (2018). Nueva educación pública: Contexto, contenidos, y perspectivas de la desmunicipalización, Universidad de Chile.

¹⁹ Rackzynski y Salinas (2009). Prioridades, actores y procesos en la gestión municipal de la educación. En M. Marcel y Rackzynski (Eds.). La asignatura pendiente. claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile. Santiago, Chile: Uqbar Editores & CIEPLAN.

²⁰ Rackzynski y Salinas (2009). Prioridades, actores y procesos en la gestión municipal de la educación. En M. Marcel y Rackzynski (Eds.). La asignatura pendiente. claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile. Santiago, Chile: Uqbar Editores & CIEPLAN.

²¹ Los municipios pueden administrar las escuelas a su cargo a través de Corporaciones Municipales o en Departamentos de Administración de la Educación. Las Corporaciones son entidades privadas presididas por el alcalde que cuentan con mayor autonomía, mientras que los DAEM son directamente servicios municipales.

o Corporación reconocen que la asistencia técnica al trabajo de directivos y docentes de aula es una de las áreas prioritarias de la municipalidad al gestionar la educación.

La desafiante situación de la educación pública al momento de la aprobación fue reconocida por diversas administraciones gubernamentales. El plan de gobierno de la Presidenta Bachelet (2014-2018) incorporaba la reforma de la gestión de la educación pública como uno de sus ejes centrales en educación²². En el mensaje presidencial del proyecto de ley para la creación del Sistema de Educación Pública, presentado en 2015, se señalaba que “la administración municipal no está en condiciones de garantizar, a causa de su heterogeneidad y falencias, de manera permanente y en todo el territorio, condiciones de gestión y de uso de recursos que aseguren la calidad, la mejora y el futuro de la educación pública chilena”²³. La implementación de la recientemente sancionada ley que crea el Sistema Nacional de Educación Pública fue incorporada en el plan de gobierno de la administración del Presidente Piñera (2018-2022)²⁴.

Adicionalmente, existe evidencia de que los objetivos del proyecto seguían alineados con las necesidades del país al cierre de la operación. En primer lugar, por ley se definió que la transición desde la administración municipal al nuevo sistema de educación pública sería un proceso gradual que duraría hasta 2025, con una eventual extensión a 2030 luego de una evaluación intermedia en 2021. Esta evaluación fue realizada e indicó que la extensión de los plazos no era necesaria, manteniendo los plazos originales y llevando a que el apoyo a la implementación de la ley siguiera siendo una necesidad vigente pues aún hay SLEP por establecer. En segundo lugar, durante la ejecución del Programa se aprobó la primera Estrategia Nacional de Educación Pública 2020-2028, la hoja de ruta para la instalación y funcionamiento del nuevo sistema de educación pública. En esta se definen nueve principios orientadores para esta nueva etapa de la educación pública en Chile: (1) calidad integral; (2) mejora continua de la calidad; (3) cobertura nacional y garantía de acceso; (4) desarrollo equitativo e igualdad de oportunidades; (5) colaboración y trabajo en red; (6) proyectos educativos laicos y de formación ciudadana; (7) pertinencia local, diversidad de los proyectos educativos y participación de la comunidad; (8) formación ciudadana y valores republicanos; e (9) integración con el entorno y la comunidad²⁵. Los objetivos de este programa se alineaban con la implementación de la Estrategia, particularmente con el primer y segundo principio. Finalmente, a pesar de la suspensión de la evaluación nacional de resultados de aprendizaje – SIMCE – durante la pandemia, la Agencia de Calidad de la Educación²⁶ desarrolló el Diagnóstico Integral de Aprendizajes (DIA) con el objetivo de evaluar los aprendizajes del currículum priorizado obtenidos por los estudiantes en el contexto de la pandemia. Los resultados de este diagnóstico muestran que los resultados nacionales, tanto en lectura como en matemáticas, no son satisfactorios en ningún nivel, con niveles preocupantes a partir de 6to básico especialmente debido a la gran brecha entre estudiantes de alta y baja vulnerabilidad²⁷. Este escenario muestra que las reformas apoyadas por esta operación siguen siendo relevantes para mejorar la calidad de la educación pública en Chile. Efectivamente, en el plan de gobierno de la administración del Presidente Boric (2022-2026), se

²² <http://www.onar.gob.cl/wp-content/uploads/2014/05/ProgramaMB.pdf>

²³ Mensaje de S.E, la presidenta de la república con el que inicia proyecto de ley que crea el sistema de educación pública y modifica otros cuerpos legales. Santiago 02 de noviembre de 2015.

²⁴ https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/dd/70/dd70bc30-3fd1-45ef-846b-0f6cc03a41ab/programa_de_gobierno_de_sebastian_pinera.pdf

²⁵ Ministerio de Educación (2020). Primera estrategia nacional de educación pública 2020-2028. Dirección de Educación Pública <https://hdl.handle.net/20.500.12365/14973>

²⁶ Servicio público encargado de evaluar y orientar el sistema educativo para que este propenda al mejoramiento de la calidad y equidad de las oportunidades educativas (Ley 20.529).

²⁷ Agencia de Calidad de la Educación (2021) Resultados Diagnóstico Integral de Aprendizaje 2021. Disponible en https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2021/05/PresentacionDIA_26mayo.pdf

incorpora el fortalecimiento del sistema nacional de educación pública como uno de los ejes a abordar.²⁸

b. Alineación estratégica

La operación, tanto al momento de aprobación, como durante su ejecución y al cierre, era consistente con la Estrategia de País del BID con Chile 2019-2022 (GN-2946) al contribuir al objetivo estratégico de incrementar la calidad e innovación en la educación. Adicionalmente, considerando que la reformulación de la operación se desarrolló en el periodo de transición entre estrategias de país, es relevante notar que el proyecto también se alineó a la Estrategia de País del BID con Chile 2014-2018 (GN-2785), con el área prioritaria de educación para contribuir a mejorar la calidad y equidad del sistema educativo en Chile, a través del apoyo a iniciativas asociadas al proceso de reforma educacional impulsada por el gobierno. A su vez, esta operación se alineó al documento Desafíos de Desarrollo del País – Chile (*Country Development Challenges*, CDC) de 2018 en el desafío de mejorar la calidad del sistema educativo y en la propuesta de solución de política de fortalecer la capacidad administrativa y técnico-pedagógica del sistema educativo

Adicionalmente, la operación tanto al momento de su aprobación como del cierre era consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2023 (AB-3190-2), al alinearse estratégicamente con el desafío de desarrollo de (i) Exclusión Social y Desigualdad al mejorar las condiciones de gestión y las capacidades directivas y docentes en las escuelas públicas, que concentran mayormente a estudiantes de menor nivel socioeconómico, y (ii) los bajos niveles de productividad e innovación, por medio de la mejora en las prácticas de aula a través del apoyo técnico pedagógico ofrecido por los SLEPs y el fomento de innovaciones educativas. El programa también se alineaba con el área transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho, a través de la generación de capacidades de liderazgo estratégico en la administración local de la educación.

Finalmente, tanto a la aprobación como al cierre, el programa contribuía al Marco de Resultados Corporativos (GN-2727-12) mediante el número de estudiantes beneficiados por proyectos educativos; y era consistente con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4), al responder a la esfera prioritaria para el financiamiento y la labor analítica del BID de mejorar la calidad de la escolarización.

c. Relevancia del diseño

Como se mencionó anteriormente, la gestión municipal de la educación pública en Chile enfrentó serios desafíos para mejorar la calidad de la educación. En 2016, un 46% de las escuelas municipales quedaron catalogadas en la categoría de desempeño bajo o insuficiente de la Agencia de Calidad de la Educación. En ese mismo año el 40% y el 47% de los estudiantes de colegios municipales se ubicaron en el nivel de rendimiento insuficiente del SIMCE en lenguaje y matemática, respectivamente.

Estos bajos resultados de aprendizaje en las escuelas públicas eran atribuibles a:

- (i) La escala de la descentralización municipal, que llevaba a un alto grado de fragmentación que impedía la generación de economías de escala.
- (ii) Las debilidades en las capacidades de liderazgo estratégico y de apoyo técnico pedagógico hacia las escuelas por parte de los municipios. Al momento de sanción de la Ley 21.040, pocos municipios contaban con capacidad de planificación estratégica y de provisión de soporte pedagógico a escuelas para promover procesos de mejora escolar: los jefes de educación no podían dedicarse al liderazgo estratégico

²⁸ <https://boricpresidente.cl/propuestas/propuesta-educacion/>

por necesitar cumplir con múltiples demandas administrativas, el personal de las unidades de educación municipales no estaba profesionalizado (sólo el 38% tenía credenciales universitarias) y se dedicaba en su mayoría a cumplir tareas administrativas. Un 39% de los municipios no contaba con personal técnico-pedagógico en absoluto²⁹, y de los que sí lo tenían, menos de un tercio del personal técnico realizaba acompañamiento y coordinación técnico-pedagógica a los establecimientos educacionales.³⁰

- (iii) Una baja articulación del sistema y la disolución de las responsabilidades del sostenedor por la calidad educativa. Según una encuesta aplicada a administradores municipales de educación en 2007³¹, solo un 35% de ellos responsabiliza a la jefatura y al equipo profesional del Departamento de Administración de Educación Municipal (DAEM) o Corporación por los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Por otra parte, solo el 30% de los jefes de DAEM o Corporación reconocían que la asistencia técnica al trabajo de directivos y docentes de aula es una de las áreas prioritarias de la municipalidad al gestionar la educación.

La operación buscaba mejorar la calidad del sistema de educación pública en Chile (objetivo general de desarrollo), con dos objetivos específicos: (1) fortalecer y/o crear capacidades de liderazgo a nivel central y local; y (2) fortalecer y/o crear capacidades de soporte técnico-pedagógico a nivel central y local. Para ello, el programa apoyó la instalación y fortalecimiento de la nueva institucionalidad creada por la Ley 21.040 bajo la cual la administración de la educación pública pasó de depender de 345 municipios a 70 SLEPs, y se creó un órgano coordinador del sistema.

La nueva institucionalidad para la gestión de la educación pública permitiría poner el foco de la gestión educativa en mayores niveles de rendición de cuentas (esto es, responsabilización de los administradores locales por los resultados educativos, entre otros aspectos), así como en la creación de capacidades a nivel central y local para enfocar la gestión educativa en las necesidades de mejora del sistema. La DEP, en tanto órgano coordinador de nivel nacional, sería una entidad de alto carácter técnico (su Dirección está a cargo de personal elegido por un proceso competitivo de alta dirección pública), permitiendo alinear los objetivos del sistema, eliminar la duplicidad de funciones y superar la débil articulación que existía previamente. Al mismo tiempo, la DEP definiría la estrategia y objetivos de la educación pública, y tendría las herramientas necesarias para apoyar y monitorear las actividades que se llevan a cabo en el territorio. Los SLEPs, también órganos de carácter técnico (sus Directores también son seleccionados por un proceso competitivo de alta dirección pública), habiendo recibido el apoyo y capacitación de la DEP, estarían en condiciones de cumplir efectivamente las funciones de liderazgo estratégico y apoyo técnico pedagógico a las escuelas. Además, a través de los convenios de gestión educativa (convenios que firman los directores de SLEPs al asumir sus cargos), se responsabiliza a los SLEPs por el logro de metas específicas en relación a la calidad de la educación en sus territorios, que deben alinearse con la Estrategia Nacional de Educación Pública.

Todo lo anterior llevaría a que el sistema educativo público contara con mayores niveles de rendición de cuentas y mayores capacidades, generando mejoras en la calidad educativa a través de planes de mejora específicos por territorio, que incluyeron aspectos tales como

²⁹ Bertoglia, Rackzynski y Valderrama (2011). Treinta años de política educativa descentralizada con efectos tardíos en calidad y equidad de la educación. Ausencia de enfoque territorial?, Santiago: RIMISP

³⁰ Bellei (2018). Nueva educación pública: Contexto, contenidos, y perspectivas de la desmunicipalización, Universidad de Chile.

³¹ Rackzynski y Salinas (2009). Prioridades, actores y procesos en la gestión municipal de la educación. En M. Marcel y Rackzynski (Eds.). La asignatura pendiente. claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile. Santiago, Chile: Uqbar Editores & CIEPLAN.

asistencia técnico-pedagógica a las escuelas, capacitaciones y mejor manejo de la planta docente, asignación presupuestaria basada en criterios pedagógicos, entre otros aspectos. La relevancia de la operación se puede ampliar a nivel de componente:

Componente 1: Fortalecer y/o crear capacidades de liderazgo a nivel central y local. Al momento de diseño, se asumió que las siguientes actividades contribuirían al objetivo específico 1 de fortalecer o crear capacidades de liderazgo a nivel central. Las actividades se organizaron en cuatro subcomponentes:

a) **Instalación, fortalecimiento institucional y operación de la Dirección de Educación Pública..**

Por tratarse un órgano recién creado, el proceso de instalación de la DEP abordó acciones que fueron desde la contratación del personal directivo y profesional necesario para dar cumplimiento a su mandato, hasta la elaboración de instrumentos estratégicos que guiaron el accionar de la dirección, y que fueron monitoreadas a través de distintos instrumentos de control de gestión³². El cumplimiento de las metas definidas en esos instrumentos implicó que la DEP estaba trabajando colaborativamente para la realización satisfactoria de sus actividades y el cumplimiento de sus objetivos. Adicionalmente, se apoyó la generación de una estrategia nacional de educación pública, que consideró objetivos, metas y acciones en áreas tales como cobertura y retención de estudiantes en el sistema, calidad de los aprendizajes, convivencia escolar, apoyos para el aprendizaje, inclusión y atención diferenciada a los estudiantes, implementación curricular, colaboración y articulación de los sectores y niveles educacionales entre sí. Asimismo, se desarrollaron instrumentos de monitoreo (tales como los convenios de gestión educacional de los directores de SLEPs) que establecieron metas concretas para cada SLEP alineadas con la Estrategia Nacional de Educación Pública.

b) **Preparación del traspaso del servicio educativo en municipios que van a convertirse en SLEPs.** En el nivel local, el proceso de instalación de la nueva institucionalidad involucró el cambio de sostenedor, proceso que requirió coordinación entre municipios que se alistaron para el traspaso y la DEP, y trabajo técnico para la organización y recolección de información sobre los recursos y bienes a traspasar, así como el análisis legal de las condiciones de traspaso en cada caso (incluyendo personal docente).

c) **Instalación de los SLEPs.** Una vez que el traspaso se concretó, se realizó la instalación definitiva de los SLEP para que contaran con el personal, bienes y servicios necesarios para su funcionamiento, y así se formalizara el cambio de sostenedor educativo. Esta operación apoyó la realización de los concursos de alta dirección pública para la selección competitiva de los Directores de SLEPs, la formación de los consejos locales para la participación comunitaria, el apoyo en la realización de concursos y contrataciones para el personal general de los SLEPs.

d) **Gestión y liderazgo de los SLEPs.** En esta línea, la DEP brindó apoyo para el desarrollo de los Planes de Mejora y Planes Anuales de cada SLEP, en los cuales estipulan cómo alcanzarán las metas definidas en el Convenio de Gestión del Director del SLEP y en la Estrategia Nacional de Educación Pública. Se brindó capacitación en temas de gestión estratégica y pedagógica para el personal de los SLEP, y se apoyó las actividades a desarrollarse desde los SLEPs a través de la transferencia de recursos financieros asociados a un plan de implementación.

³² Estos instrumentos de gestión son el CDC y el PMG, originados en el Ministerio de Hacienda, vinculados a incentivos económicos, y que se crean como herramientas destinadas a mejorar la gestión de las instituciones del sector público.

Componente 2: **Fortalecer y/o crear capacidades de soporte técnico-pedagógico a nivel central y local.** Este componente previó Soporte Técnico Pedagógico, enfocado en realizar acciones de apoyo técnico pedagógico desde los SLEPs. Una vez creados e instalados, los SLEPs tuvieron el desafío y responsabilidad de llevar a cabo acciones de apoyo técnico pedagógico orientadas a mejorar los aprendizajes de los estudiantes de la educación pública chilena. Esta operación promovió la implementación de instrumentos e iniciativas de apoyo técnico pedagógico, la constitución de equipos técnicos especializados en los SLEPs, y la mejora de las capacidades docentes.

La teoría de cambio al momento de diseño se apoyó en evidencia internacional acerca del potencial de intervenciones destinadas a promover buenas prácticas de gestión escolar a nivel intermedio, tal como lo está realizando Chile a través de la creación del Sistema de Educación Pública. Por un lado, la evidencia sugiere que arreglos de gobernanza excesivamente descentralizados no son deseables en contextos de países en desarrollo que presentan bajas capacidades en sus bases.^{33 34} Una experiencia similar a la reforma de la educación pública chilena se desarrolló en Canadá en los años '90. La reforma canadiense, entre las cuales destaca la provincia de Ontario, logró importantes mejoras en aspectos asociados al objetivo general de mejorar la calidad del sistema de educación a través de la calidad y equidad de los aprendizajes de los estudiantes justamente a través de la consolidación de distritos escolares y el aumento en la rendición de cuentas de sus superintendentes³⁵.

Por otro lado, la investigación sugiere que distritos escolares efectivos (con buenos resultados de aprendizaje) se caracterizan por basar su gestión y liderazgo en una planificación estratégica, por ejemplo, usando datos administrativos y de resultados de aprendizaje para identificar necesidades específicas de mejora a nivel distrital y a nivel de cada escuela³⁶, así como también en proveer soporte técnico pedagógico para sus escuelas, implementando una diversidad de acciones que permitan a los docentes y directivos mejorar sus prácticas educativas³⁷. (Ver sección de Eficiencia para más detalles sobre esta literatura).

Al momento del cierre de la operación se pudo comprobar que los supuestos sobre la lógica vertical del proyecto se mantuvieron. Esto es, las acciones previstas en los componentes contribuyeron a mejorar las capacidades de liderazgo del nivel local y central, así como también mejorar las capacidades de acompañamiento técnico pedagógico. Contribuyendo al objetivo específico de desarrollo N°1, la DEP y los SLEPs enfocaron sus actividades en la planificación estratégica teniendo como norte la mejora de resultados educativos a través de la Estrategia Nacional de Educación Pública, los Convenios de Gestión de los directores de SLEPs, y los Planes Estratégicos Locales. En todos ellos se especificaron metas a cumplir relacionadas con la mejora de resultados educativos, la disminución de las inasistencias, y la disminución de escuelas que quedan catalogadas en la categoría de desempeño más baja de la Agencia de Calidad de la Educación. Es decir, se cumplió el supuesto de que estos mecanismos enfocarían la gestión educativa local en la mejora escolar. Asimismo, la DEP realizó acciones de formación para los directivos de SLEPs para mejorar sus capacidades de gestión, y apoyó en los procesos

³³. Elacqua, G., Munevar, I., Sánchez, F., Santos, H. (2019) The impact of decentralized decision making on student outcomes and teacher quality: Evidence from Colombia. DB WORKING PAPER SERIES N° IDB-WP-01058; Brutti, Z. (2016) Cities Drifting Apart: Heterogeneous Outcomes of Decentralizing Public Education. IEB Working Paper 2016/26.

³⁴ Hanushek et al (2011) observan que esquemas descentralizados en la escuela correlacionan negativamente con los resultados de aprendizaje en contextos de países en desarrollo.

³⁵. Leach, J. Payne, A.A. & Chan, S. (2010) The effect of School Board Consolidation and financing on student performance. *Economics of Education Review* 29: 1034–1046.

³⁶ Louis, K. S., Leithwood, K., Wahlstrom, K., Anderson, S. (2010). *Learning from leadership: Investigating the links to improved student learning*. New York: The Wallace Foundation.

³⁷ Whitehurst, Chingos y Galleher, (2013). *Do districts matter?* Washington, DC: Brookings.

de concurso y contratación para asegurar el perfil técnico de los directores de SLEPs. Se proveyó financiamiento a través del FAEP para SLEPs para garantizar la correcta implementación de los Planes Estratégicos. Contribuyendo al objetivo específico N°2, la DEP acompañó la generación de capacidades en los SLEPs para el apoyo técnico pedagógico a sus escuelas, a través de instancias de formación y el desarrollo de modelos de acompañamiento a escuelas. Asimismo, cada uno de los SLEPs diseñó e implementó Planes Globales de Apoyo Técnico Pedagógico para proveer soporte a sus escuelas para la mejora continua.

Durante la ejecución no hubo modificaciones a los indicadores, metas, ni montos de la matriz de resultados del proyecto respecto de aquellos aprobados en la propuesta de préstamo. La operación registró su último desembolso en diciembre de 2021. Al momento de este PCR, los estados financieros finales del programa están pendientes, dado que aún no ha vencido el plazo definido en el contrato de préstamo para su presentación.

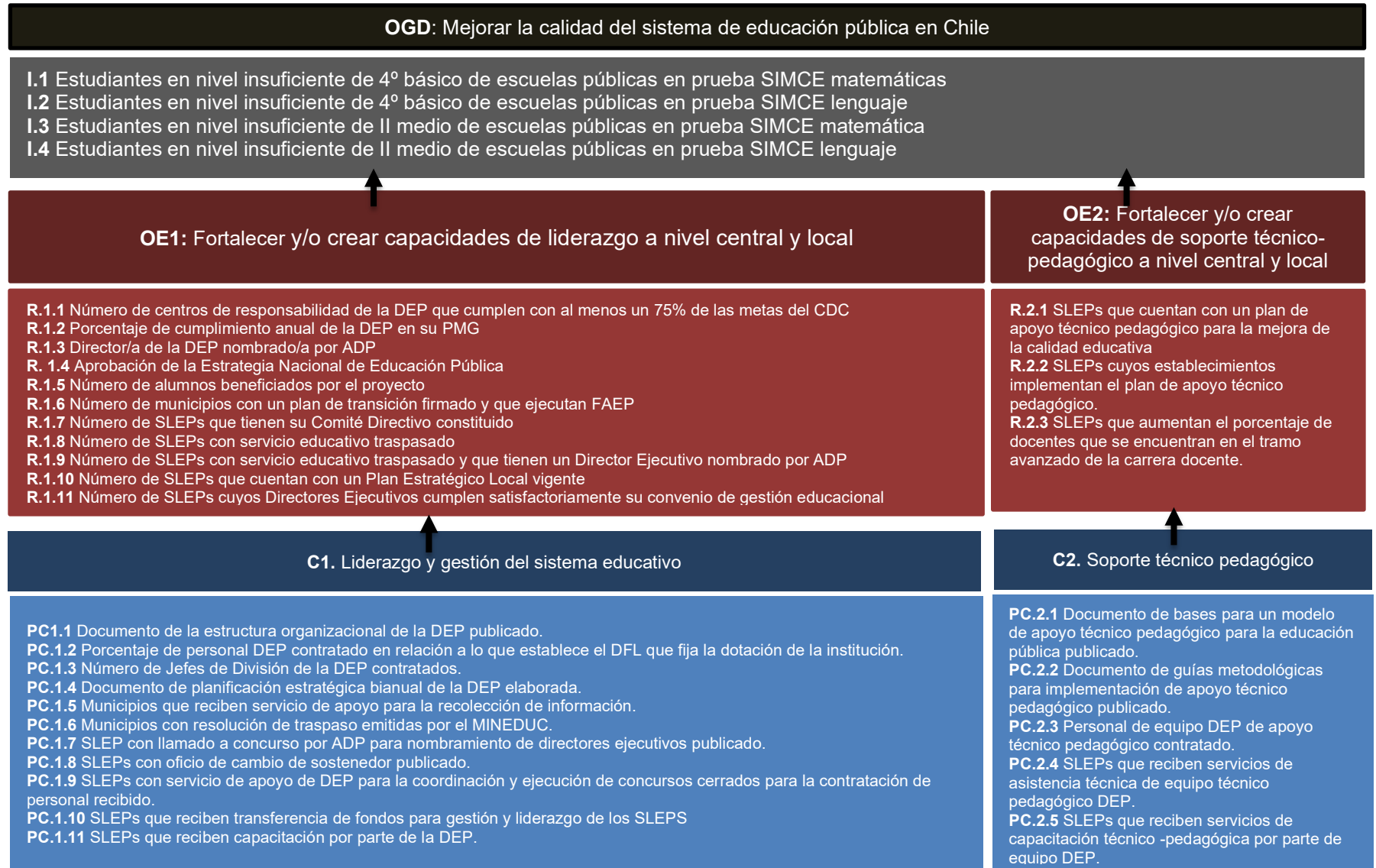
Tabla 1. Matriz de Resultados (aprobación, plan inicial y cierre)

Indicadores	Aprobación			Plan inicial			Cierre (PCR)			Comentarios
	Unidad de medida	Línea de base	Fin del Proyecto (P)	Unidad de medida	Línea de base	Fin del Proyecto (P)	Unidad de medida	Línea de base	Fin del Proyecto (A)	
Objetivo Específico de Desarrollo 1: Fortalecer y/o crear capacidades de liderazgo a nivel central y local										
Instalación, fortalecimiento institucional y operación de la Dirección de Educación Pública										
1.1. Número de centros de responsabilidad de la DEP que cumplen con al menos un 75% de las metas del CDC	Centros	0	5	Centros	0	5	Centros	0	6	
1.2. Porcentaje de cumplimiento anual de la DEP en su PMG	%	0	75	%	0	75	%	0	95	
1.3 Director/a de la DEP nombrado/a por ADP	Director/a	0	1	Director/a	0	1	Director/a	0	1	
1.4. Aprobación de la Estrategia Nacional de Educación Pública	Estrategia	0	1	Estrategia	0	1	Estrategia	0	1	
1.5 Número de alumnos beneficiados por el proyecto	Alumnos	0	180.000	Alumnos	0	180.000	Alumnos	0	184.485	
Preparación del traspaso del servicio educativo en municipios que van a convertirse en SLEPs										
1.6. Número de municipios con un plan de transición firmado y que ejecutan FAEP	Municipios	0	33	Municipios	0	33	Municipios	0	38	
Instalación de los SLEPs										
1.7 Número de SLEPs que tienen su Comité Directivo constituido	SLEPs	0	11	SLEPs	0	11	SLEPs	0	11	

1.8. Número de SLEPs con servicio educativo traspasado	SLEPs	0	11	SLEPs	0	11	SLEPs	0	11	
1.9. Número de SLEPs con servicio educativo traspasado y que tienen un Director Ejecutivo nombrado por ADP	SLEPs	0	11	SLEPs	0	11	SLEPs	0	11	
Gestión y liderazgo de los SLEPs										
1.10. Número de SLEPs que cuentan con un Plan Estratégico Local vigente	SLEPs	0	7	SLEPs	0	7	SLEPs	0	11	
1.11. Número de SLEPs cuyos Directores Ejecutivos cumplen satisfactoriamente su convenio de gestión educacional	SLEPs	0	11	SLEPs	0	11	SLEPs	0	11	En la propuesta de préstamo, hay una inconsistencia entre la matriz de resultados (7 SLEPs) y la matriz de desembolsos (11 SLEPs) en este indicador. Se utiliza aquí la información de la matriz de desembolsos que es la misma información que figura en el contrato de préstamo.
Objetivo Específico de Desarrollo 2: Fortalecer y/o crear capacidades de soporte técnico-pedagógico a nivel central y local										
Acciones de apoyo técnico pedagógico desde los SLEPs										
2.1. Número de SLEPs que cuentan con un plan global de apoyo técnico pedagógico para la mejora de la calidad educativa	SLEPs	0	11	SLEPs	0	11	SLEPs	0	11	
2.2. Número de SLEPs cuyos establecimientos	SLEPs	0	7	SLEPs	0	7	SLEPs	0	7	

implementan el plan global de apoyo técnico pedagógico										
2.3. Número de SLEPs que aumentan el porcentaje de docentes que se encuentran en el tramo avanzado de la Carrera Docente	SLEPs	0	4	SLEPs	0	4	SLEPs	0	4	Se reporta que 4 SLEP cumplen con este resultado. Estrictamente, los 11 SLEP aumentaron el porcentaje de docentes que se encuentran en el tramo avanzado. Sin embargo, al reportar el resultado solo se consideraron los primeros 4 SLEP que entraron en funcionamiento, para seguir el protocolo de medición definido en la propuesta de préstamo.

Figura 1. Lógica vertical



Nota: Elaborado por los autores. OGD: Objetivo General de Desarrollo. OE: Objetivo Específico. C: Componente. I: Indicador. PC: Producto clave.

II.2 Efectividad

a. Declaración de los objetivos de desarrollo del proyecto.

El objetivo general de desarrollo de esta operación era mejorar la calidad del sistema de educación pública en Chile, específicamente a través de la instalación y fortalecimiento de la nueva institucionalidad creada por la Ley 21.040³⁸. Con la finalidad de lograr este objetivo general, se identificaron dos objetivos específicos: (1) fortalecer y/o crear capacidades de liderazgo a nivel central y local; y (2) fortalecer y/o crear capacidades de soporte técnico-pedagógico a nivel central y local.

Para alcanzar el primer objetivo específico se definió el componente I. Liderazgo y gestión del sistema educativo, orientado a preparar el proceso de transición hacia una nueva institucionalidad a nivel local, fortaleciendo capacidades y apoyando la instalación de los SLEP y potenciar el liderazgo de la DEP en su gestión de instalación y preparación para el traspaso del servicio educacional de los municipios a los SLEPs. Para alcanzar este objetivo se financiaron cuatro subcomponentes: (i) Instalación y fortalecimiento institucional de la DEP; (ii) Preparación del traspaso del servicio educativo en municipios que van a convertirse en SLEPs; (iii) instalación de los SLEPs; y (iv) Gestión y liderazgo de los SLEPs.

Para alcanzar el segundo objetivo específico se definió el componente II. Soporte Técnico Pedagógico, el cual buscaba potenciar la mejora educativa de los centros educativos públicos a través de la implementación de soporte técnico pedagógico de la DEP a los SLEPs, y de los SLEPs a sus escuelas, al financiar la implementación de acciones de apoyo técnico pedagógico desde los SLEPs.

b. Logro de resultados

La evaluación de los resultados alcanzados por el programa utilizó información proveniente de los Informes Semestrales de Progreso del Programa (PMR), los reportes de verificación externa de los indicadores de desembolso, información adicional proporcionada por la DEP e información de libre acceso. Es importante notar que todos los indicadores fueron apropiados por ser críticos para el cumplimiento de los objetivos del programa, reflejan un uso adecuado por una agencia externa de los productos del ejecutor y tienen fuentes de información para su monitoreo y medición.

Para el objetivo específico 1 “Fortalecer y/o crear capacidades de liderazgo a nivel central y local” se incluyeron 11 indicadores, organizados en 4 categorías:

- i. Instalación, fortalecimiento institucional y operación de la Dirección de Educación Pública (R.1.1; R.1.2; R.1.3; R.1.4; R.1.5). El cumplimiento de las metas de estos indicadores implica que la DEP está trabajando colaborativamente para la realización satisfactoria de sus actividades y el cumplimiento de sus objetivos.

³⁸ Respecto al cumplimiento del objetivo general, no es posible medirlo a través de los indicadores definidos al momento del diseño debido a que en el contexto de la pandemia del COVID-19 el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE)³⁸ fue suspendido en los años 2020 y 2021. A pesar de lo anterior, la Evaluación Intermedia de la implementación de la Ley 21.040 realizada por el Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública en marzo de 2021, dentro de sus conclusiones menciona *“la Nueva Educación Pública constituye un proceso que los actores perciben como necesario y positivo, genera un alto compromiso y expectativas de cambio, y se valoran las instancias participativas existentes en el diseño de esta política. Ha habido, asimismo, un proceso de aprendizaje desde los primeros SLEP hasta hoy, que ha implicado avances en la calidad y claridad de los procesos, aunque todavía existen múltiples aspectos por atender en este sentido. Pese a las dificultades, se ha dado continuidad a la provisión de educación y los 11 SLEP pensados para la primera etapa se encuentran en marcha según lo planificado”* (p.53).

- ii. Preparación del traspaso del servicio educativo en municipios que van a convertirse en SLEPs (R.1.6). El cumplimiento de estos indicadores muestra la ardua coordinación entre municipios que se alistan para el traspaso y la DEP, a la vez que trabajo técnico para la organización y recolección de información sobre los recursos y bienes a traspasar.
- iii. Instalación de los SLEPs (R.1.7; R.1.8; R.1.9). El cumplimiento de estos indicadores demuestra la instalación definitiva de los SLEP al contar con el personal, bienes y servicios necesarios para su funcionamiento, formalizando así el cambio de sostenedor educativo.
- iv. Gestión y liderazgo de los SLEPs (R.1.10; R.1.11). El cumplimiento de estos indicadores muestra el apoyo entregado para capacitar a los líderes locales y apoyarlos a través de transferencias de recursos financieros, generando las condiciones para que se desempeñaran satisfactoriamente y alcanzaran los compromisos de gestión asociados a su cargo, que incluye la mejora de la calidad educativa en su territorio.

Para el objetivo específico 2 “Fortalecer y/o crear capacidades de soporte técnico-pedagógico a nivel central y local” se incluyeron 3 indicadores asociados a acciones de apoyo técnico pedagógico desde los SLEPs (R.2.1; R.2.2; R.2.3) los cuales permiten visualizar la implementación de instrumentos e iniciativas de apoyo técnico pedagógico, la constitución de equipos técnicos especializados, y la mejora de las capacidades docentes, acciones orientadas a mejorar los aprendizajes de los estudiantes de la educación pública chilena.

Tal como muestra la Tabla 2, todos los indicadores de resultados de ambos objetivos específicos se cumplieron al 100%. Las metas se consideran apropiadas y en algunos casos fueron conservadoras. Algunos indicadores incluso sobrepasaron la meta, los cuales se detallan a continuación:

- R.1.1. “Número de centros de responsabilidad de la DEP que cumplen con al menos un 75% de las metas del CDC” se alcanzó un logro de 120% respecto a la meta establecida.
- R.1.2. “Porcentaje de cumplimiento anual de la DEP en su PMG” se alcanzó un logro de 126,6% respecto a la meta establecida.
- R.1.5. “Número de alumnos beneficiados por el proyecto” se alcanzó un logro de 102,49% respecto a la meta establecida.
- R.1.6. “Número de municipios con un plan de transición firmado y que ejecutan FAEP” se alcanzó un logro de 115,15% respecto a la meta establecida.
- R.1.10 “Número de SLEPs que cuentan con un Plan Estratégico Local vigente”, se alcanzó un logro de 157,14% respecto de la meta establecida.

En el caso del resultado R.2.3. “Número de SLEPs que aumentan el porcentaje de docentes que se encuentran en el tramo avanzado de la Carrera Docente” a pesar de que se reporta que 4 SLEP cumplen con este resultado, alcanzando un logro del 100%, en la práctica los 11 SLEP realmente aumentaron el porcentaje de docentes que se encuentran en el tramo avanzado. Sin embargo, al reportar el resultado solo se consideraron los primeros 4 SLEP que entraron en funcionamiento, para seguir el protocolo de medición definido en la propuesta de préstamo.

Una medida de mitigación de riesgos clave para el cumplimiento de los resultados fue la definición de indicadores de resultados basados en instrumentos que operan en el sistema educativo y administración pública en general, evitando la necesidad de recolectar información adicional. Este elemento central del plan para apoyar la medición y verificación de los resultados

ayudó especialmente a no tener retrasos en la disponibilidad de indicadores asociados a desembolsos.

De acuerdo con la teoría de acción del programa, se estima que efectivamente el logro de estos resultados contribuye al logro de los objetivos específicos de desarrollo del programa. Contribuyendo al objetivo específico de desarrollo N°1, los resultados 1.1, 1.2, 1.3 indican que durante la implementación del programa la DEP pudo efectivamente cumplir con sus metas institucionales y con un proceso de profesionalización de la gestión pública, enfocándose en resultados asociados a la mejora del sistema (por ejemplo, en el Convenio de ADP de la Directora de la DEP se definen metas específicas asociadas con la mejora de la educación pública). Los resultados 1.6, 1.7, 1.8, 1.9 contribuyeron a la institucionalización de los Servicios Locales, como nuevo sostenedor que sustituye a los municipios. Los resultados 1.4, 1.9, 1.10 y 1.11 contribuyeron a enfocar la gestión educativa local en la mejora escolar. La DEP y los SLEPs enfocaron sus actividades en la planificación estratégica teniendo como norte la mejora de resultados educativos a través de la Estrategia Nacional de Educación Pública, los Convenios de Gestión de los directores de SLEPs, y los Planes Estratégicos Locales. En todos ellos se especificaron metas a cumplir relacionadas con la mejora de resultados educativos, la disminución de las inasistencias, y la disminución de escuelas que quedan catalogadas en la categoría de desempeño más baja de la Agencia de Calidad de la Educación. El hecho de que los Directores de SLEPs cumplen satisfactoriamente su convenio de gestión educacional (1.11) indica que efectivamente las metas de mejora educativa definidas en dichos convenios se lograron. Asimismo, la DEP realizó acciones de formación para los directivos de SLEPs para mejorar sus capacidades de gestión, y apoyó en los procesos de concurso y contratación para asegurar el perfil técnico de los directores de SLEPs. Se proveyó financiamiento a través del FAEP para SLEPs para garantizar la correcta implementación de los Planes Estratégicos.

Contribuyendo al objetivo específico N°2, la DEP acompañó la generación de capacidades en los SLEPs para el apoyo técnico pedagógico a sus escuelas, a través de instancias de formación y el desarrollo de modelos de acompañamiento a escuelas. Asimismo, cada uno de los SLEPs diseñó e implementó Planes Globales de Apoyo Técnico Pedagógico para proveer soporte a sus escuelas para la mejora continua (resultados 2.1 y 2.2). La mejora de las capacidades docentes (resultado 2.3) indica que los planes de acompañamiento locales efectivamente se implementaron y apoyaron a los docentes en sus procesos de mejora (ver sección de Eficiencia para una discusión más detallada de este indicador).

Tabla 2. Matriz de Resultados Alcanzados

Objetivo Específico/Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Año base	Metas y logro		% logro	Medio de verificación
Objetivo específico 1: Fortalecer y/o crear capacidades de liderazgo a nivel central y local							
Instalación, fortalecimiento institucional y operación de la Dirección de Educación Pública							
R.1.1. Número de centros de responsabilidad de la DEP que cumplen con al menos un 75% de las metas del CDC	Centros	0	2017	P P(a) A	5 6	120	Resolución Exenta N°349 del 17 de febrero de 2021
R.1.2. Porcentaje de cumplimiento anual de la DEP en su PMG	%	0	2017	P P(a) A	75 95	126,6	Decreto Exento N°146 del 30 de abril de 2021
R.1.3. Director/a de la DEP nombrado/a por ADP	%	0	2017	P P(a) A	1 1	100	Decreto N°206 del 2 de octubre de 2019
R.1.4. Aprobación de la Estrategia Nacional de Educación Pública	Director/a	0	2017	P P(a) A	1 1	100	Decreto N°87 del 10 de septiembre de 2020
R.1.5. Número de alumnos beneficiados por el proyecto	Alumnos	0	2017	P P(a) A	180.000 184.485	102,49	Cuenta Pública de la Gestión 2020 de la DEP, del 26 de mayo de 2021
Preparación del traspaso del servicio educativo en municipios que van a convertirse en SLEPs							
R.1.6. Número de municipios con un plan de transición firmado y que ejecutan FAEP	Municipios	0	2017	P P(a) A	33 38	115,15	Decretos exentos que formalizan los convenios de transición y de ejecución y el nivel de ejecución del FAEP 2019 y 2020
Instalación de los SLEPs							
R.1.7. Número de SLEPs que tienen su Comité Directivo constituido	SLEPs	0	2017	P P(a) A	11 11	100	Cuenta Pública de la Gestión 2020 de la DEP, del 26 de mayo de 2021
R.1.8. Número de SLEPs con servicio educativo traspasado	SLEPs	0	2017	P P(a) A	11 11	100	Resoluciones Exentas que formalizan el traspaso del personal al SLEP
	SLEPs	0	2017	P	11	100	

R.1.9. Número de SLEPs con servicio educativo traspasado y que tienen un Director Ejecutivo nombrado por ADP				P(a) A	11		Resoluciones Exentas que formalizan el traspaso del personal al SLEP y decretos de designación de los 11 directores ejecutivos.
Gestión y liderazgo de los SLEPs							
R.1.10. Número de SLEPs que cuentan con un Plan Estratégico Local vigente	SLEPs	0	2017	P P(a) A	7 11	157,14	PEL disponibles en de las páginas web de los SLEPs.
R.1.11 Número de SLEPs cuyos Directores Ejecutivos cumplen satisfactoriamente su convenio de gestión educacional	SLEPs	0	2017	P P(a) A	11 11	100	Resoluciones Exentas que aprueban el grado de cumplimiento global de las metas del convenio de gestión educacional
Objetivo específico 2: Fortalecer y/o crear capacidades de soporte técnico-pedagógico a nivel central y local							
Acciones de apoyo técnico pedagógico desde los SLEPs							
R.2.1. Número de SLEPs que cuentan con un plan global de apoyo técnico pedagógico para la mejora de la calidad educativa	SLEPs	0	2017	P P(a) A	11 11	100	Planes Globales de Apoyo Técnico Pedagógico y sus documentos de formalización.
R.2.2 Número de SLEPs cuyos establecimientos implementan el plan global de apoyo técnico pedagógico	SLEPs	0	2017	P P(a) A	7 7	100	Informe de cumplimiento de los Planes de Mejora de Resultados Educativos de los Planes Globales de Apoyo Técnico Pedagógico realizado por la DEP.
R.2.3 Número de SLEPs que aumentan el porcentaje de docentes que se encuentran en el tramo avanzado de la Carrera Docente	SLEPs	0	2017	P P(a) A	4 4	100	Base de datos Cargos Docentes 2017 – 2021, versión pública MRUN, Centro de Estudios, MINEDUC.

c. Análisis contrafactual

El Plan de Monitoreo y Evaluación proponía realizar una evaluación de impacto utilizando una metodología cuasiexperimental para determinar el impacto de la nueva institucionalidad de la educación pública en la calidad educativa, y proveer información acerca de las posibles estrategias para maximizar dichos impactos. Sin embargo, la evaluación de impacto propuesta no pudo ser realizada debido a que la operación fue ejecutada durante la pandemia del COVID-19, momento durante el cual las pruebas estandarizadas censales SIMCE, principal insumo para la evaluación, fueron suspendidas por el Gobierno. Adicionalmente, considerando que la literatura identifica efectos recién a partir del cuarto año después de la implementación de una intervención que modifica prácticas de gestión local y escolar, se consideró que al momento de la realización de este PCR los cortos plazos no permitirían estimar adecuadamente los efectos de la operación en mejoras en los aprendizajes. Por lo anterior, el análisis contrafactual se fundamenta en la teoría de cambio de la operación y en una revisión de literatura de programas similares que reportan resultados de impacto.

Tal como se mencionó anteriormente, la teoría de cambio fue definida en base a evidencia que sostiene que una institucionalidad robusta, de escala adecuada, con mandato técnico, altamente profesionalizada, y con instrumentos de gestión que incentivarán el apoyo y la rendición de cuentas promoverían mejoras en los niveles de aprendizaje, y repercutirían en una mejor calidad de la educación del sector público.

De acuerdo con el conocimiento existente, las prácticas efectivas en la gestión local de la educación pueden mejorar el aprendizaje estudiantil. Usando datos de los Estados Unidos, Whitehurst, Chingos y Galleher (2013) estiman que una diferencia de una desviación estándar en el liderazgo a nivel distrital (es decir, a nivel de la gestión local de la educación) está asociada a un efecto equivalente a un 25% del aprendizaje de un año escolar³⁹. En la misma línea, Louis et al (2010) estiman un efecto mediano del liderazgo distrital en el aprendizaje estudiantil⁴⁰. En el caso específico de Chile, se ha estudiado el efecto de la gestión municipal en el aprendizaje de los estudiantes. Larrañaga et al (2009) encuentran que mientras más fuerte es la gestión municipal de la educación (medida en su estudio a través de un índice de gestión pedagógica, de gestión financiera, y de trabajo en red), los estudiantes que estudian en el sector municipal tienen mejores resultados SIMCE que cuando la gestión municipal es débil⁴¹.

Los estudios más rigurosos sobre la promoción de liderazgo y capacidades de soporte han optado por estudiar los efectos de reformas que tienden a descentralizar o consolidar el sistema de gobernanza educativo. Estos estudios han observado ventajas de consolidar unidades educativas a un nivel que garantice capacidad. Por ejemplo, una experiencia interesante es la canadiense que, en los años '90, impulsó reformas de consolidación mandatorias en todas las provincias, disminuyendo la cantidad de distritos escolares de manera significativa (total de 777 a 417 entre 1992 y 2004). Como observan Leach, Payne y Chan (2011), el proceso de unificación de distritos de la provincia de Ontario vino acompañado de ajustes al marco institucional, capacitación y financiamiento que resultaron en un fortalecimiento de las capacidades de liderazgo y apoyo técnico de las nuevas entidades y trajo consigo importantes mejoras en el fortalecimiento de la capacidad de liderazgo del sistema educativo y el aprendizaje de los estudiantes y con beneficios concentrados especialmente entre los más estudiantes más

³⁹ Whitehurst, Chingos y Galleher, (2013). Do districts matter? Washington, DC: Brookings.

⁴⁰ Louis, K. S., Leithwood, K., Wahlstrom, K., Anderson, S. (2010). Learning from leadership: Investigating the links to improved student learning. New York: The Wallace Foundation.

⁴¹ Larrañaga, O., Peirano, C. & Falck, D. (2009). Una mirada al interior del sector municipal". En M. Marcel & Raczynski (Eds.). La asignatura pendiente. Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile. Parte II. pp. 77-97). Santiago, Chile: Uqbar Editores y CIEPLAN

desaventajados.⁴² Estudios similares se han realizado en contextos socioeconómicos y culturales más próximos al de Chile. Consistente con la evidencia en Canadá, estos estudios encuentran que el impacto de una transferencia de atribuciones depende de la capacidad de las entidades receptoras. Así, el éxito de una transferencia de responsabilidades de liderazgo y apoyo técnico depende de hacerlo acompañado de reformas institucionales, capacitación y financiamiento para llevar a cabo tales responsabilidades. Por ejemplo, Brutti (2016) y Elacqua et al (2019) estudian el proceso inverso, es decir, la municipalización de la educación en caso específico de Colombia. Estos dos estudios observan consistentemente que el proceso de descentralización de la educación a cargo de los ediles en Colombia no tuvo un efecto en el liderazgo o el apoyo técnico pedagógico y por lo tanto no tuvo efectos significativos en los resultados académicos de los estudiantes⁴³. Asimismo, Madeira (2007) adopta un enfoque similar para analizar la transferencia de escuelas desde el nivel estadual al municipal en el estado de Sao Paulo, Brasil. Madeira encuentra que la municipalización de la educación básica en Sao Paulo se vio limitada por debilidades en el liderazgo y capacidad de apoyo pedagógico de los municipios a los centros educativos, resultando en un aumento en la deserción escolar y repitencia, incrementando consigo la brecha entre los resultados de estudiantes por nivel socioeconómico y ruralidad⁴⁴ (ver también Galiani et al 2008 que obtiene resultados similares para el caso de la descentralización educativa Argentina y quien encuentra la capacidad de liderazgo y de apoyo técnico son claves)⁴⁵. Un estudio más reciente (Alcaino et al 2022) encuentra para el caso de Chile que la transferencia de escuelas a municipios recientemente creados llevó a un empeoramiento de los resultados educativos, al enfrentar los nuevos municipios limitaciones en su capacidad de proveer un liderazgo y apoyo técnico adecuado.

Los estudios cualitativos que analizan distritos escolares efectivos identifican la importancia de proveer un marco normativo apropiado, capacitación y fondos para fortalecer la capacidad de los distritos escolares para ejercer un liderazgo efectivo y proveer apoyo y así impactar los resultados educativos por encima de lo que se esperaría dado el nivel socioeconómico de sus estudiantes (Childress et al 2007; Zavatsky, 2009; RAND, 2005; McLaughlin & Talbert, 2003)⁴⁶. Entre las características del liderazgo a nivel local que se destacan en los distritos escolares exitosos, se encuentran: planificar estratégicamente e implementar procesos de mejora en base a una clara teoría de la acción acerca de cómo afectar el núcleo pedagógico en el aula (Leithwood, 2013; Supovitz 2006, 2008)⁴⁷; tener una estrategia coherente e integrada para producir mejoras en el aprendizaje que incorpora diversas áreas como currículum, estrategias de enseñanza, desarrollo

⁴² Leach, J. Payne, A.A. & Chan, S. (2010) The effect of School Board Consolidation and financing on student performance. *Economics of Education Review* 29: 1034–1046.

⁴³ Elacqua, G., Munevar, I., Sánchez, F., Santos, H. (2019) The impact of decentralized decision making on student outcomes and teacher quality: Evidence from Colombia. DB WORKING PAPER SERIES N° IDB-WP-01058; Brutti, Z. (2016) Cities Drifting Apart: Heterogeneous Outcomes of Decentralizing Public Education. IEB Working Paper 2016/26.

⁴⁴ Madeira (2007). The Effects of Decentralization on Schooling: Evidence from the Sao Paulo State's Education Reform

⁴⁵ Galiani, S.; Gertler, P.; and Schargrodsky, E. (2008). School decentralization: Helping the good get better but leaving the poor behind. *Journal of Public Economics*, 92:2106 – 20, 2008

⁴⁶ Childress, S., Elmore, R.F., Grossman, A. & Johnson, S.M. (Eds.) (2007). *Managing School Districts for High Performance: Cases in Public Education Leadership*. Cambridge, MA: Harvard Education Press; Zavatsky, H. (2009). *Bringing school reform to scale: Five award-winning urban districts*. Cambridge, Mass.: Harvard Education Press; RAND (2005) *The role of districts in fostering instructional improvement*. Washington, DC: RAND; McLaughlin, M., & Talbert, J. (2003). *Reforming districts: How districts support school reform*. Seattle, WA: Center for the Study of Teaching and Policy, University of Washington.

⁴⁷ Supovitz, J. (2008). Melding internal and external support for school improvement: How the district role changes when working closely with external instructional support providers. *Peabody Journal of Education*, 83(3), 459-478; Supovitz, J. (2006). *The case for district-based reform: Leading, building, and sustaining school improvement*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.

profesional, entre otros (Honig et al 2010; Childress et al, 2007)⁴⁸; tener una estrategia para desarrollar y proveer soporte a los líderes escolares (Agustine et al 2009; Ikemoto et al 2014)⁴⁹; sostener una cultura de mejora continua a partir de utilizar datos para identificar necesidades de mejora, tanto a nivel sistémico-distrital como a nivel escolar, generar prácticas efectivas de manejo de recursos humanos (Louis et al 2010)⁵⁰. Dichas prácticas a nivel de la gestión local de la educación ejercen un efecto positivo en la mejora escolar principalmente a través de la provisión de un soporte externo que permite el desarrollo de prácticas de mejora a nivel de cada escuela.

Es posible afirmar que estas características se observaron en los SLEPs creados a partir de esta operación. En particular, esta operación creó una serie de instrumentos de gestión que antes estaban ausentes en el sistema educativo chileno (Componente 1). Estos instrumentos de gestión exigen que la planificación estratégica 1. Sea holística, integrando aspectos pedagógicos, logísticos y financieros, y 2. Tengan metas específicas en relación con la mejora de los resultados educativos. Estas características se evidenciaron en instrumentos tales como la Estrategia Nacional de Educación Pública (que determinó metas de aprendizaje a nivel nacional), en Convenios de Gestión de los Directores de SLEP (que determinan metas específicas de aprendizaje, así como metas generales de gestión, acordes con la Estrategia Nacional y adaptadas a la realidad de su territorio), y en los Planes Estratégicos, que incorporan elementos cruciales de la planificación pedagógica tales como curriculum, desarrollo profesional, apoyo a directores de escuela, y manejo de recursos humanos). Asimismo, y derivada de la planificación estratégica para cada SLEP, es requisito que desarrollen un Plan de Apoyo Técnico Pedagógico, que incluye elementos tales como la capacitación de docentes y directivos y el uso de datos para acompañar a las escuelas en su proceso de mejora (Componente 2). En conjunto, estos instrumentos proveyeron guía a los SLEPs para focalizar su gestión en la mejora educativa, y los responsabilizaron por su logro (por ejemplo, los Convenios de Gestión son evaluados anualmente y al final de un período de 6 años, pudiendo ser causa de la remoción del director). En contraste, estos instrumentos estuvieron ausentes en el caso de los municipios que aún no han transferido sus escuelas a SLEPs, y no existe legislación alguna que los haga responsables por la mejora de los resultados educativos.

De esta manera, y teniendo en cuenta los hallazgos de la literatura, se puede concluir que el fortalecimiento en la capacidad de liderazgo y apoyo técnico pedagógico de los SLEPs hacia las escuelas resulta de cambios institucionales, capacitación, y recursos provistos por el programa. Es plausible que se produzca una mejora de aprendizajes a causa del cambio en las prácticas de gestión que son resultado de este proyecto. Considerando la literatura existente y su consistencia con los mecanismos planteados en la teoría del cambio sobre la cual se basa la operación y que no hubieron otras intervenciones de gobierno adicionales, o intervenciones de otros donantes, otros cambios de política, o cambios en el sector privado que expliquen los resultados observados, se puede concluir que tanto los resultados correspondientes al objetivo específico 1 como los resultados del objetivo específico 2 son atribuibles al programa, y que la

⁴⁸ Honig, M. I., Copland, M. A., Rainey, L., Lorton, J. A., & Newton, M. (2010). School district central office transformation for teaching and learning improvement: A report to the Wallace Foundation. Seattle, WA: The Center for the Study of Teaching and Policy; Childress, S., Elmore, R.F., Grossman, A. & Johnson, S.M. (Eds.) (2007). Managing School Districts for High Performance: Cases in Public Education Leadership. Cambridge, MA: Harvard Education Press

⁴⁹ Augustine, C. H., Gonzalez, G., Ikemoto, G. S., Russell, J., Zellman, G. L., Constant, L., & Dembosky, J. W. (2009). Improving school leadership: The promise of cohesive leadership systems. Santa Monica, CA: RAND Corporation; Ikemoto, G., Taliaferro, L., Fenton, B. & Davis, J. (2014). Great principals at scale: Creating district conditions that enable all principals to be effective. Dallas, TX: George W. Bush Institute at the George W. Bush Presidential Center.

⁵⁰ Louis, K. S., Leithwood, K., Wahlstrom, K., Anderson, S. (2010). Learning from leadership: Investigating the links to improved student learning. New York: The Wallace Foundation.

exitosa consecución de estos contribuye a la mejora de la calidad de la educación pública en Chile.

d. Resultados no anticipados

El período de ejecución de esta operación coincidió con el momento más álgido de la pandemia de COVID-19 en Chile. Como respuesta inicial a la pandemia, el Gobierno de Chile decretó el cierre de las escuelas, y el paso a modalidades de educación en línea. Con el tiempo, a medida que se avanzó en la vacunación de la población (incluyendo niños de 6 a 18 años, y luego de 3 a 6 años), el gobierno fue impulsando la reapertura de escuelas para clases presenciales, siguiendo estrictos protocolos sanitarios. Hacia el final de las vacaciones de invierno de 2021, el gobierno estableció la reapertura de todas las escuelas, con asistencia optativa por parte de los estudiantes. Un resultado no anticipado de la operación fue la mejor respuesta de los SLEPs frente a esta situación, comparado con los municipios. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Monitoreo Escolar en Pandemia⁵¹, al regreso de las vacaciones de invierno de 2021, en la semana del 9 al 13 de agosto, un 90% de los establecimientos educacionales de los SLEP estaban abiertos o habían realizado actividades presenciales, versus solo un 61% de los establecimientos educacionales con dependencia municipal.

Estas grandes diferencias se pueden explicar gracias a la alta alineación entre la DEP y los SLEP, que favoreció una mejor respuesta a los desafíos generados por la crisis del COVID-19, fomentando la coordinación y aumentando los niveles de rendición de cuentas, garantizando así el derecho a la educación de los niños y niñas que atienden escuelas de los SLEP.

II.3 Eficiencia

Para analizar la eficiencia de esta operación se optó por utilizar una metodología de costo efectividad siguiendo los lineamientos de Angrist et al (2020)⁵² para reportar ganancias en aprendizajes en base a años de escolaridad ajustados por aprendizajes (LAYS por su sigla en inglés)⁵³, medida que permite incorporar las dimensiones de calidad y cantidad en un mismo concepto, además de facilitar la comprensión del impacto de la intervención.

Para ello, se centró el análisis en el indicador de resultados R.2.3 (mejoras en aprendizajes generadas por la operación debido a mejoras en la calidad docente en los SLEP). El análisis se centra en este indicador debido a que es el indicador que presenta los datos más confiables al momento de este PCR (la recolección de datos en general se vio afectada en el país a causa de la pandemia). Se asume que, dada la atribución teórica que existe entre la mejora de resultados educativos y los otros indicadores de gestión de la educación (tal como se explica en la sección de análisis contrafactual), los resultados del análisis que se presenta a continuación representan el límite inferior de eficiencia del programa.

De acuerdo con la base de datos de Cargos Docentes 2017-2021 del Ministerio de Educación, los SLEP han experimentado aumentos en sus docentes de calidad (entendidos como aquellos que se encuentran en los tramos avanzado, experto I y experto II de la Carrera Docente) en 1,199

⁵¹ La Encuesta Nacional de Monitoreo Escolar en Pandemia fue elaborada entre el Ministerio de Educación, la Escuela de Gobierno de la Universidad Católica de Chile, el Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile y el Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile. Para más información dirigirse a <https://www.covideduccion.cl/informes>

⁵² Angrist, Evans, Filmer, Glennerster, Rogers y Sabarwal (2020). How to Improve Education Outcomes Most Efficiently? A Comparison of 150 Interventions Using the New Learning-Adjusted Years of Schooling Metric. Policy Research Working Paper 9450. World Bank Group.

⁵³ Los años de escolaridad ajustados por aprendizaje para un país, son los años de escolaridad ajustados de acuerdo con una medida de la calidad de la escolarización (Filmer et al. 2020). Es decir, se producen escalando la escolaridad promedio del país por su desempeño en pruebas estandarizadas internacionales en relación con los años de escolarización y desempeño en las mismas pruebas de un país de alto rendimiento (Angrist et al, 2020).

puntos porcentuales por sobre los municipios que aún no transfieren el servicio educativo. En base a esta mejora, se calculó las mejoras en LAYS de los estudiantes de los SLEP causadas gracias a una mayor exposición a docentes de calidad. Para ello se definieron una serie de supuestos:

- Se supone un aumento de 0,25 puntos porcentuales de docentes de calidad en los SLEP por sobre los municipios al año. Este supuesto se sostiene en que, de acuerdo con la base de datos de Cargos Docentes 2017 – 2021 del MINEDUC, las mejoras en la calidad docente experimentadas entre 2017 y 2021 fueron de 1,199 puntos porcentuales mayor para los SLEPs por sobre los municipios. Así, si estas mejoras se distribuyeran de manera uniforme, las mejoras anuales corresponderían a 0,299 puntos porcentuales, por lo que asumir un aumento de 0,25 puntos porcentuales de docentes de calidad en los SLEP por sobre los municipios al año es un supuesto conservador. Asimismo, el supuesto es doblemente conservador, dado que se asume que la mejora en calidad docente se mantiene constante en el tiempo, esto es, al mismo ritmo que en los primeros años de implementación de la reforma. Esto es extremadamente conservador, dado que la evidencia disponible sugiere que las reformas de gestión son lentas en tomar impulso, pero que sus resultados se aceleran después de aproximadamente 4 a 5 años desde la implementación⁵⁴.
- Se supone que la matrícula pública escolar de 2021 (1.296.126 estudiantes)⁵⁵ se mantendrá constante en el tiempo. Este es un supuesto conservador, ya que se estima que la matrícula pública aumentará debido a la migración de estudiantes del sector particular subvencionado hacia los SLEPs como consecuencia de la mejora en la calidad del servicio.
- Según el cronograma de implementación de los SLEP restantes definido por ley se deben implementar 15 en 2022, 15 en 2023, 15 en 2024 y 14 en 2025. Sin embargo, la ley no establece el orden de implementación (es decir, cuáles municipios transfieren sus escuelas en cada momento), este orden es definido año a año. Por eso, se asume que la matrícula escolar pública se distribuye de manera uniforme entre los SLEP restantes.
- El aumento en la calidad docente en los SLEP se comienza a considerar el año siguiente de su entrada en funcionamiento, pues mejorar la planta docente es un proceso que requiere tiempo. Este supuesto se sostiene en que las acciones realizadas por los SLEP, como la capacitación, la implementación del plan global de apoyo técnico pedagógico, o el uso de nuevas estrategias de contratación docente comienzan al momento de su entrada en funcionamiento, por lo que es viable asumir que las mejoras en la calidad docente pueden comenzar a visualizarse desde el año posterior a su instauración^{56 57}.

⁵⁴ Slavin, R.E. et al. (2013) Effects of a Data-Driven District Reform Model on State Assessment Outcomes. *American Education Research Journal*, 50(2), 371-396.

⁵⁵ Informe de Cuenta Pública de la DEP, 26 de mayo de 2021.

⁵⁶ De acuerdo con Angrist et al (2020) y Banco Mundial et al (2020), las intervenciones más efectivas son aquellas que cambian la forma en que los docentes enseñan.

⁵⁷ Nótese que el aumento en la proporción de docentes que se encuentran en el tramo avanzado de la carrera docente en un SLEP dado se puede producir de dos maneras: (i) a partir del progreso en la carrera docente como resultado de mejoras en los procesos de capacitación de los mismos docentes, o (ii) como un proceso de recomposición de la planta docente a partir de nuevas políticas o estrategias de selección docente. Cualquiera de estos dos caminos se produce como una consecuencia de la mejora en las prácticas de gestión pedagógica del SLEP. Un análisis de cambios en la composición de la planta docente entre 2017 y 2021 en los primeros cuatro SLEPs sugiere que la mayor parte del aumento en la proporción de docentes en el tramo avanzado de la carrera se debe a mejoras en los mismos docentes, mientras que una proporción menor se debe a cambios en la composición de la planta. Este cambio en composición no afectaría sustancialmente los cálculos de este análisis

- Se asume que el aumento en la proporción de estudiantes que tienen acceso a docentes de calidad equivale al diferencial de docentes de calidad entre SLEP y municipios.

Se definieron 3 momentos para estimar la costo-efectividad de la operación: (i) a los 5 años, momento en el que estarían en funcionamiento los 70 SLEP; (ii) a los 10 años; y (iii) a los 20 años. La decisión de incluir a los 70 SLEPs en el análisis de efectividad se deriva del hecho de que el objetivo de esta operación era sentar las bases y acompañar el proceso de reforma hasta que ésta hubiera cobrado impulso propio. Asimismo, a diferencia de intervenciones puntuales, esta es una reforma sistémica, establecida por ley, con lo cual se estima que será sostenible en el tiempo. La última reforma de esta envergadura en Chile sucedió en los años 80, y la estructura del sistema educativo definida en dicha reforma perduró casi 40 años hasta la sanción de la ley 21.040.⁵⁸ Por ello, se presentan estimaciones también a 10 y 20 años, en un escenario conservador que asume que esta reforma perdura por un período máximo de 20 años. A partir de la información anterior se estima el número de estudiantes adicionales expuestos a docentes de calidad, tal como ilustra la tabla 3:

Tabla 3. Estudiantes beneficiados por el programa a través de una mayor exposición a docentes de calidad

Años desde cierre proyecto	1	2	3	4	5	10	20
Año	2022	2023	2024	2025	2026	2031	2041
Número de SLEP considerados	11	26	41	56	70	70	70
Matrícula total SLEP	177890	462187	746485	1030782	1296126	1296126	1296126
Aumento en docentes de calidad en SLEP por sobre municipios (%)	0,0025	0,005	0,0075	0,01	0,0125	0,025	0,05
Estudiantes adicionales expuestos a docentes de calidad cada año	445	2311	5599	10308	16202	32403	64806
Estudiantes expuestos a docentes de calidad en lapso de tiempo indicado (sumatoria)					34864	164476	666725

De acuerdo con la literatura en Chile, la exposición a docentes de calidad genera mejoras en los aprendizajes de los alumnos correspondientes a entre 0,3626 y 0,6721 desviaciones estándar en lectura (Canales y Maldonado, 2018)⁵⁹. Adicionalmente, según la evidencia internacional, un aumento de una desviación estándar en aprendizajes en lengua genera ganancias de entre 4,7 y 6,8 años adicionales de escolarización (Evans y Yuan, 2019)⁶⁰. Finalmente, de acuerdo con

de eficiencia a veinte años, toda vez que existe una importante cantidad de docentes fuera del sistema público que podrían ser incorporados a las plantas de los SLEPs sin que se afecte el porcentaje de aumento: en 2021 los docentes en tramo avanzado en los SLEPs analizados representan solo un 3% del total de docentes en dicho tramo en todo el sistema educativo chileno. Un 20% de los docentes en tramo avanzado se concentra en el sector particular.

⁵⁸ En los años 80 el sistema educativo chileno experimentó una serie de reformas, incluyendo la transferencia de los establecimientos educacionales desde el Ministerio de Educación a las municipalidades y el cambio del financiamiento a un subsidio por alumno, entre otros. Es importante notar que cambios de esta envergadura son difíciles de realizar y que en el contexto de los años 80 fueron realizados bajo un régimen autoritario.

⁵⁹ Canales, A., & Maldonado, L. (2018). Teacher quality and student achievement in Chile: Linking teachers' contribution and observable characteristics. *International journal of educational development*, 60, 33-50.

⁶⁰ Evans y Yuan (2019) Equivalent Years of Schooling: A Metric to Communicate Learning Gains in Concrete Terms. Policy Research Working Paper 8752, World Bank Group.

estimaciones del MINEDUC, un año de escolarización en Chile corresponde a 0,745 LAYS⁶¹. Tomando dos escenarios, uno pesimista y uno optimista, que utiliza los menores y mayores valores de las estimaciones anteriores respectivamente, se estiman los años adicionales de escolarización ajustados por aprendizaje por estudiante generados por el proyecto, de acuerdo con la siguiente tabla 4:

Tabla 4. LAYS adicionales por estudiante

	Pesimista	Optimista
Mejoras en aprendizaje (desviación estándar) por exposición a mejor docente	0,3626	0,6721
Años de aprendizajes por mejoras en una desviación estándar	4,7	6,8
LAYS adicionales por estudiante	1,27	3,4

Finalmente, considerando el costo total del proyecto de US\$50.000.000, tal como se observa en la tabla 6, la de costo efectividad en LAYS generada por el proyecto, solo gracias al diferencial en docentes de calidad entre SLEP y municipios corresponde a los listados en la tabla 5⁶².

Tabla 5. LAYS por US\$100	A 5 años	A 10 años	A 20 años
Escenario pesimista	0,069	0,42	1,69
Escenario optimista	0,23	1,12	4,53

Como referencia, en Angrist et al (2020), donde realizan un análisis de eficiencia de más de 150 intervenciones utilizando LAYS, y de costo eficiencia de cerca 40 intervenciones, estiman que la mediana de LAYS por USD100 es de 0,755⁶³. La mayoría de las intervenciones analizadas en Angrist et al (2020) provienen de África subsahariana, donde el gasto en educación por estudiante está muy por debajo de los niveles de América Latina y el Caribe por lo que es esperable que la rentabilidad por US\$100 sea mayor pues representa un porcentaje mucho más significativo en relación al gasto total⁶⁴. Si consideramos los programas que analizan Angrist et al en LAC, cada 100 USD producen 1,35 (Argentina), 0,59 (Uruguay), 0,19 (Perú) y 0,04 (República Dominicana) LAYS⁶⁵.

⁶¹ MINEDUC (2020). Impacto del COVID-19 en los resultados de aprendizaje y escolaridad en Chile: Análisis con base en herramienta de simulación proporcionada por el Banco Mundial.

⁶² $[(\text{LAYS por estudiante} * \text{número total de estudiantes beneficiados a x año}) / 50000000] * 100$

⁶³ Estos datos corresponden solo a intervenciones costo-efectivas pues los autores no presentan información sobre intervenciones con impacto cero que por definición son no costo-efectivas.

⁶⁴ El gasto en educación por estudiante en primaria en África Subsahariana es de US\$208 (Bashir, Lockheed, Ninan; Tan (2018). Facing Forward: Schooling for Learning in Africa) mientras que en América Latina este alcanza los US\$2.191 (BID (2018) Mejor gasto para mejores vidas Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos).

⁶⁵ Asimismo, las intervenciones analizadas en Angrist et al se enfocan en intervenciones específicas y no en reformas sistémicas como es el caso de este programa, lo que es relevante por dos motivos. En primer lugar, es esperable que en el caso de escalar las intervenciones analizadas por Angrist et al (2020) estas sufrirían caídas en su efectividad, tal como muestra la evidencia. En segundo lugar, la literatura reconoce que, para impulsar mejoras en el aprendizaje en todo el sistema de manera sostenible en el largo plazo, las reformas sistémicas son clave (Pritchett, 2015; Banco Mundial, 2020)⁶⁵ para evitar situaciones de bajo aprendizaje, baja rendición de cuentas y alta desigualdad al movilizar cambios más amplios necesarios para mejorar el aprendizaje de forma sostenible (Banco Mundial, 2018).

En esta línea, la operación presenta una costo-efectividad razonable en relación con otras intervenciones en la región a 10 años de implementado el programa (tanto en el escenario pesimista como en el escenario optimista). Es importante notar que, dado que este análisis se basa exclusivamente en el indicador relacionado con el aumento de docentes de calidad, esta estimación de costo-efectividad considera solo una pequeña dimensión del impacto total del programa. Es esperable que la efectividad del programa sea mayor, dado que el programa buscaba generar mejoras en la gestión en general, con foco en la gestión pedagógica. Estos aspectos han quedado fuera del análisis debido a la escasez de datos confiables causada por la crisis del COVID-19, que imposibilitó la incorporación de otros beneficios como la disminución en repitencia y deserción escolar, los ahorros generados por una mejor gestión financiera, o la mejora exponencial que se puede dar en la calidad docente a medida que pasan más años desde la reforma y los SLEPs ganan más experiencia, por lo que solo es posible estimar el límite inferior de la efectividad de la operación.

Tabla 6 Costos del Proyecto

Objetivo específico 1: Fortalecer y/o crear capacidades de liderazgo a nivel central y local				
Indicador de resultado		2020	2021	EOP
Número de centros de responsabilidad de la DEP que cumplen con al menos un 75% de las metas del CDC	P		5.000.000	\$5.000.000
	P(a)			
	A		5.000.000	\$5.000.000
Porcentaje de cumplimiento anual de la DEP en su PMG	P		2.500.000	\$2.500.000
	P(a)			
	A		2.500.000	\$2.500.000
Número de municipios con un plan de transición firmado y que ejecutan FAEP	P		5.500.000	\$5.500.000
	P(a)			
	A		5.500.000	\$5.500.000
Número de SLEPs con servicio educativo traspasado	P		500.000,00	\$500.000
	P(a)			
	A		500.000	\$500.000
Número de SLEPs cuyos Directores Ejecutivos cumplen satisfactoriamente su convenio de gestión educacional	P	6.250.000	12.000.000	\$18.250.000
	P(a)		18.250.000	
	A	0	18.250.000	\$18.250.000
Total objetivo específico 1		0	31.750.000	\$31.750.000
Objetivo específico 2: Fortalecer y/o crear capacidades de soporte técnico-pedagógico a nivel central y local				
Indicador de resultado		2020	2021	EOP
Número de SLEPs que cuentan con un plan global de apoyo técnico pedagógico para la mejora de la calidad educativa	P	6.250.000	12.000.000	\$18.250.000
	P(a)		18.250.000	
	A	0	18.250.000	\$18.250.000
Total objetivo específico 2		0	18.250.000	\$18.250.000
TOTAL			50.000.000	\$50.000.000

II.4 Sostenibilidad

a. Aspectos Generales de Sostenibilidad

Durante el diseño de la operación reformulada se identificaron dos riesgos medios de Gestión Pública y Gobernabilidad: (i): la DEP al ser una institución nueva y con poca experiencia en gestión de proyectos con organismos internacionales, puede presentar dificultades

administrativas que generen retrasos en su cronograma de trabajo afectando la consecución de resultados y consiguientemente en el cronograma de desembolsos, y (ii) la reactivación de los incidentes producto de la crisis social en Chile desde el 18 de octubre de 2019 o los efectos del COVID-19 pueden obstaculizar la verificación de los resultados asociados a desembolsos y, por ende, los desembolsos. Ninguno de estos dos riesgos se materializó, principalmente por la aplicación de medidas de mitigación tales como un minucioso proceso de acompañamiento a la DEP en sus procesos de planificación, y la selección en el diseño de indicadores para desembolsos que tuvieran sólidos sistemas de recolección de datos. Asimismo, se acompañó a la DEP en el fortalecimiento de sus sistemas de monitoreo. Durante la pandemia, la actividad de la DEP y la implementación de nuevos SLEPs se mantuvo, dada la importancia de cumplir con los plazos establecidos por ley.

En el mediano y largo plazo, el hecho de que esta es una reforma sistémica, implementada por ley, fortalece su sostenibilidad. La Dirección de Educación Pública y cada uno de los SLEPs fueron creados como organismos públicos, y cuentan con presupuesto propio, lo que asegura su sostenibilidad. Asimismo, los instrumentos de gestión que en el programa favorecen la mejora de la gestión local y su foco en la mejora pedagógica (tales como la Estrategia Nacional de Educación Pública, los convenios de gestión de los directores de SLEPs, los planes estratégicos de los SLEPs, etc.) también quedaron estipulados por ley.

Reformas estructurales sistémicas como la realizada a través de la Ley 21.040 requieren de un amplio apoyo político, y un proceso extenso de discusión parlamentaria (de hecho, antes de la ley 21.040 hubo varios proyectos de ley sobre el mismo tema durante un período de 10 años que no prosperaron). Se estima que es poco probable que en el corto o mediano plazo se dé una conjunción de fuerzas políticas que pueda dar marcha atrás con este proceso de reforma. De hecho, la reforma ya ha sido implementada a través de dos administraciones de signos políticos opuestos. Asimismo, la ley mandataba la realización de una evaluación del proceso de implementación a realizarse en 2021 por el Consejo de Evaluación nombrado por el Presidente de la República, la cual debía emitir juicio sobre el proceso de implementación y la posibilidad de extender los plazos de la segunda etapa de implementación. La evaluación de la primera etapa de implementación fue positiva, e indicó que la extensión de los plazos no era necesaria, lo que llevó a que se mantuvieran los plazos originales.

Desde el punto de vista de financiamiento, el cambio de modelo de gestión apoyado por el programa de préstamo es sostenible, en tanto, como se mencionó anteriormente, al ser creados como organismos públicos tanto la DEP como los SLEPs cuentan con presupuesto propio, lo que les permitirá mantener sus actividades de mejora de la calidad educativa. Si bien puede haber variaciones en el presupuesto anual (como en cualquier organismo público), un cambio drástico de presupuesto requeriría una nueva ley que elimine estos organismos, lo cual es poco probable que suceda.

Finalmente, desde el punto de vista de capacidades, el foco de esta reforma es la generación de la estructura institucional y las capacidades pedagógicas y de gestión necesarias para el mejoramiento de la calidad educativa. La operación apoyó la creación de la DEP a nivel nacional, la cual tiene dentro de sus funciones apoyar y monitorear las actividades que se llevan a cabo en el territorio, además de apoyar a los SLEP para que cumplan sus funciones de liderazgo estratégico y apoyo técnico pedagógico a las escuelas, mejorando los niveles de rendición de cuenta, alineación de objetivos hacia el aprendizaje de los estudiantes y especialmente las capacidades. De esta manera, el cumplimiento de los mismos objetivos de la operación era la generación de la estructura necesaria para que el sistema siga realizando acciones de mejora de manera constante, garantizando la existencia de capacidad local para sostener la mejora de la educación pública en Chile.

En esta línea, se espera que los resultados alcanzados hasta el momento por la operación se mantengan, e incluso aumenten: el programa acompañó el proceso de implementación de los primeros 11 SLEPs, y según el cronograma de implementación de la ley 21.040 se espera alcanzar los 70 SLEPs en 2026. No se identifican riesgos residuales que amenacen de manera significativa el logro de resultados en el futuro.

b. Salvaguardas ambientales y sociales

En atención a la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), este programa no requirió clasificación de impactos ex-ante. La operación financió actividades de fortalecimiento institucional y no financió ningún tipo de inversión específica en infraestructura por lo cual no se previó ningún impacto socio ambiental negativo directo.

III. CRITERIOS NO CENTRALES

III.1 Desempeño del Banco

Al momento del diseño de la operación el Banco se desempeñó de manera satisfactoria⁶⁶, diseñando una operación alineada a las necesidades del país y coherente con la estrategia del Banco, al incorporar resultados clave para la mejora de la calidad de la educación pública a través del fortalecimiento y la creación de capacidades de liderazgo y soporte técnico pedagógico en los SLEP a nivel local y en la DEP a nivel central. Todo el trabajo de diseño se realizó en coordinación directa con el MINEDUC y la DEP. Los riesgos identificados al momento de la preparación de la operación permitieron tomar las medidas necesarias para mitigarlos y así alcanzar los resultados de la operación.

Durante la ejecución de la operación, el Banco mantuvo constante y directa coordinación con la DEP y otras áreas del MINEDUC, de manera de mitigar los riesgos identificados al momento del diseño asociados a la falta de experiencia de la DEP en ejecución de proyectos con organismos internacionales. En términos de supervisión y monitoreo del logro de resultados, el Banco mantuvo reuniones regulares con la DEP para la revisión técnica y operativa de los avances del programa, la solución de los problemas y la mitigación de riesgos, acción que aportó a la consecución de los objetivos específicos de la operación.

Este documento de PCR fue compartido con el ejecutor, no recibiendo comentarios de su parte.

III.2 Desempeño del prestatario

El desempeño de la DEP durante la preparación de la operación fue satisfactorio, asegurando la alineación de la operación con las necesidades y prioridades del país, y trabajando de manera coordinada con el Banco, especialmente en la definición de resultados y de medios para su verificación en tiempo y forma.

Durante la ejecución, a pesar de la frecuente rotación de equipos, la DEP aseguró la existencia de una Unidad Coordinadora del Programa que mantuvo el contacto permanente con el Banco sobre la ejecución del programa y coordinó la relación del Banco con otras áreas de la DEP y con organismos externos vinculados con la ejecución del proyecto, como eran el MINEDUC y los SLEP, entidades que debían apoyar técnicamente y proveer información al proyecto. La DEP cumplió con los requerimientos descritos en el Reglamento Operativo y su desempeño aportó a la consecución de los objetivos específicos de la operación.

⁶⁶ No se realizó una consulta formal sobre el desempeño del Banco al ejecutor. Las apreciaciones aquí expresadas se basan en los resultados del proyecto y en retroalimentación informal de parte del ejecutor.

IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

Los principales hallazgos y recomendaciones identificados para la operación se describen a continuación:

Tabla 7
Hallazgos y Recomendaciones

Hallazgos	Recomendaciones
Dimensión 1: Técnica-sectorial	
<p>El trabajo liderado por el Banco al momento del diseño, y el alto involucramiento de la DEP aseguró la alineación de la operación y sus resultados a las necesidades y prioridades del país, llevado a la adecuada ejecución de la operación y el logro de los resultados, incluso bajo un contexto de alta incertidumbre como ha sido la pandemia del COVID-19.</p> <p>Esta operación se vio altamente beneficiada por el trabajo técnico sectorial que había realizado el Banco en el marco de la operación original (previa a la reformulación), así como por el conocimiento generado a través de un fee-for-service y cuatro cooperaciones técnicas. Este trabajo técnico permitió la identificación de indicadores de resultado que fueran desafiantes pero alcanzables, en acuerdo con el organismo ejecutor. Asimismo, el trabajo de identificación de indicadores de resultado se realizó en forma paralela al proceso de definición de la Estrategia Nacional de Educación Pública, lo que permitió alinear las metas de la Estrategia con las metas del programa.</p>	<p>Al momento del diseño de operaciones se debería asegurar una constante coordinación y colaboración con la agencia ejecutora, de manera de asegurar que los objetivos y resultados a alcanzar se integren adecuadamente a los proyectos existentes, aspecto que en esta ocasión fue clave pues permitió que las acciones se mantuvieran incluso en un contexto de cierre de escuelas y cancelación de acciones no prioritarias para enfrentar la pandemia.</p>
<p>El programa sugiere que en países con bajas capacidades a nivel local, la descentralización de la educación a nivel municipal puede llevar a bajos y desiguales resultados de aprendizaje.</p>	<p>Los sistemas de gestión que se apoyan en instrumentos que conjugan accountability con apoyo para la mejora, además de enfocar la gestión educativa en la práctica pedagógica, pueden contribuir a la mejora de los resultados educativos.</p>
Dimensión 2: Organizacional y de administración	
<p>La verificación de los resultados en tiempo y forma fue favorecida por el hecho de que el monitoreo de la operación y sus resultados fue diseñado de manera de generar el menor costo posible para el prestatario, priorizando utilizar: (i) información generada regularmente por la DEP; (ii) convenios de acceso público; y (iii) evaluaciones de carácter nacional..</p>	<p>Especialmente en operaciones estructuradas como préstamo basado en resultados, se recomienda el uso de medios de verificación de resultados que sean generados de manera regular y como parte de la gestión habitual de la agencia ejecutora, de manera de disminuir el riesgo de retrasos en los desembolsos.</p>
<p>La operación incluyó resultados que no eran de total injerencia de la DEP, sino que debían ser realizados por cada uno de los 11 SLEP lo que complejizó levemente la recopilación de información sobre el cumplimiento de estos resultados.</p>	<p>Se recomienda que los resultados no se distribuyan entre un gran número de actores, pues esto genera mayores complejidades al momento de recolectar la información y los medios de verificación de los resultados.</p>
Dimensión 3: Actores y procesos públicos	

<p>La operación original fue diseñada mientras la ley estaba en discusión en el congreso nacional, como un préstamo de inversión. La ejecución de la operación original se vio dificultada por condiciones como demoras en el proceso de aprobación del proyecto de ley (llevando a incertidumbres respecto de la planificación de su implementación), cambios en el cronograma de implementación, problemas en la asignación presupuestaria para las acciones del programa, y una alta inestabilidad y rotación en los equipos. Luego de la sanción de la Ley ciertos elementos de la operación original ya no se alineaban con lo definido por ley, lo que llevó a la reformulación de la operación, momento en el que se cambió el tipo de instrumento a uno basado en resultados.</p>	<p>Las operaciones de préstamo de tipo PBR resultan más flexibles para apoyar reformas amplias de política que las operaciones de inversión tradicional, facilitando la ejecución al permitir mayores variaciones en la planificación en la medida que se cumplan los resultados acordados. Reformas sistémicas como la que apoyó esta operación traen aparejadas incertidumbres en su implementación que son propias de este tipo de procesos, y por lo tanto se requiere utilizar un instrumento de préstamo que pueda dar cabida a dicha incertidumbre.</p>
Dimensión 4: Fiduciaria	
<p>Luego del análisis institucional de la DEP y los SLEP que concluyó que estos organismos no contaban con experiencia ejecutando programas con organismos internacionales, y dado que este es el primer PBR que se ejecuta en Chile, se definieron acciones de mitigación de riesgo basadas en el aprovechamiento de la experiencia de otras áreas de la administración pública en Chile, y se apoyó el proceso de implementación fuertemente desde el Banco.</p>	<p>El acompañamiento y capacitación a los equipos ejecutores es clave para garantizar una adecuada gestión fiduciaria, particularmente en el caso de instrumentos que son nuevos para el país. Esto se puede fortalecer con el traspaso de experiencias entre servicios públicos.</p>
Dimensión 5: Administración de riesgos	
<p>Uno de los riesgos identificados al momento del diseño fue que los efectos del COVID-19 obstaculizaran la verificación de los resultados y, por ende, los desembolsos. Para mitigar el riesgo se definió un plan de contingencia para apoyar la medición y verificación de los resultados de manera de no retrasar la disponibilidad de indicadores asociados a desembolsos. Esta acción de mitigación fue efectiva para contar con indicadores para los resultados específicos, sin embargo, este plan no contemplaba la suspensión de la evaluación de aprendizajes SIMCE, información que se definió para estimar el impacto de la operación, por lo que esa estimación no pudo llevarse a cabo.</p>	<p>Se recomienda que, en circunstancias de alta incertidumbre, los tiempos de levantamiento de información para la medición de los logros de las operaciones sean más amplios y flexibles de manera de ir ajustándose a las imposiciones del momento sin perder la oportunidad de generar conocimiento y medir el efecto de la operación.</p>