

MINUTA EJECUTIVA
Evaluación Programas Gubernamentales
(EPG)

PROGRAMA DE LIDERAZGO EDUCATIVO

Elaborada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en base al Informe Final de la evaluación del Programa de Liderazgo Educativo. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del Panel Evaluador y no necesariamente representan la visión de DIPRES.

Panel Evaluador:

María Luisa Daigre (Coordinadora)
Ornella Yacometti

AGOSTO 2010

MINUTA EJECUTIVA – N° 9¹
PROGRAMA DE LIDERAZGO EDUCATIVO
CENTRO DE PERFECCIONAMIENTO, EXPERIMENTACIÓN E INVESTIGACIONES
PEDAGÓGICAS (CPEIP) – MINISTERIO DE EDUCACIÓN

PERÍODO DE EVALUACIÓN: AÑOS 2007 - 2009

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2010: \$1.166 millones²

1. Descripción y Objetivo del Programa

El Programa de Liderazgo Educativo (PLE) se inició en el año 2007 y forma parte del Área de Formación Continua del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP).

El objetivo del PLE es contribuir al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación mediante el mejoramiento de las competencias de liderazgo educativo y gestión pedagógica de los docentes directivos, docentes técnicos pedagógicos, sostenedores de establecimientos subvencionados y sus equipos técnicos.

El programa tiene un ámbito de acción nacional, es ejecutado a nivel central por una unidad coordinadora dependiente administrativamente del Área de Formación Continua del CPEIP; y a nivel regional y provincial el programa se apoya en las SEREMI y en los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROVs), específicamente en los Coordinadores de Perfeccionamiento Docente.

El programa se organiza actualmente en torno a tres componentes:

Componente 1: Docentes directivos, docentes técnico-pedagógicos y sostenedores de establecimientos educacionales subvencionados reciben formación en Gestión Escolar y Liderazgo Educativo. Busca desarrollar en estos actores directivos los conocimientos, habilidades y aptitudes necesarias para mejorar la gestión en los establecimientos educacionales en que se desempeñan y fortalecer su liderazgo pedagógico mediante cuatro estrategias de formación realizadas en el ámbito nacional e internacional:

Estrategia 1: Talleres Locales de Ejecución Directa. Dirigidos a docentes directivos y docentes con responsabilidades técnico pedagógicas de establecimientos educacionales subvencionados. Consiste en el perfeccionamiento en aspectos de competencias de liderazgo educativo y su directa relación con la capacidad de los equipos directivos de convertirse en líderes del Proyecto Educativo de sus establecimientos educacionales.

Estos talleres son ejecutados directamente por el equipo de profesionales del Programa, quienes forman a duplas de directivos guías, los que, posteriormente, replican la formación recibida a los directivos de sus comunas a través de talleres de formación impartidos por ellos. La duración de todo el proceso de formación es de dos años.

¹ Esta Minuta ha sido elaborada por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa de Liderazgo Educativo en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES. El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del panel de evaluadores y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

² Esta cifra no incluye la asignación que se paga a los docentes directivos en el marco de la Asignación de Desempeño Colectivo (ADECO).

Estrategia 2: Cursos Taller impartidos por Universidades. Dirigidos a docentes directivos, docentes técnicos pedagógicos, sostenedores y equipos técnicos de establecimientos subvencionados, tienen por objetivo desarrollar conocimientos y competencias específicas de gestión escolar y liderazgo pedagógico. Estos cursos son diseñados y supervisados por el PLE y ejecutados por universidades nacionales acreditadas, para cuya contratación el PLE anualmente extiende una invitación a las universidades a presentar propuestas de cursos y luego, en un proceso de licitación se selecciona a quienes presenten los mejores programas de formación. Los cursos entregan formación en competencias de gestión escolar y de liderazgo pedagógico, se extienden por dos años y su desarrollo se sustenta en la celebración de convenios entre CPEIP y la Universidad correspondiente.

La estrategia de talleres de ejecución directa es complementaria a la de cursos impartidos por universidades, ya que se enfatiza la oferta de los primeros en aquellas regiones donde no existe oferta de universidades para ejecutar cursos.

Estrategia 3: Cursos de Inducción al Cargo de Directivo. Dirigidos a profesionales de la educación que se incorporan por primera vez a cargos de directores de establecimientos subvencionados. Su ejecución es externalizada, a través de un proceso de licitación pública, para lo cual se establece un convenio con la institución seleccionada (universidad acreditada o fundación del campo de la educación). Los cursos se realizan en modalidad b-learning, proceso en que los participantes desarrollan actividades a distancia y otras presenciales. Su objetivo es la formación en competencias de gestión escolar y liderazgo pedagógico. El proceso formativo tiene una duración de 7 meses.

Estrategia 4: Pasantías en Instituciones Extranjeras. Fueron ejecutadas los años 2007 y 2008. Dirigidas a docentes directivos, docentes técnicos pedagógicos, sostenedores y sus equipos técnicos. Se realizaba un convenio con institución académica extranjera, la cual visitaba los establecimientos educativos de los docentes a ser beneficiados con esta estrategia y en conjunto con ellos se elaboraba un diagnóstico de la gestión escolar en ese establecimiento, el cual servía de insumo para la elaboración de un plan de mejoramiento de la gestión que los directivos debían desarrollar y comprometer su implementación posterior. El proceso continuaba en el centro extranjero con el perfeccionamiento de los conocimientos y habilidades para la aplicación del proyecto de mejoramiento en Chile. Luego contaban con 6 meses para la implementación del Proyecto en su establecimiento, período en el que recibían la asesoría a distancia de los expertos de la institución extranjera. Finalmente, la institución volvía a visitar a los pasantes para evaluar dicha implementación y elaboraba un informe final. En total las pasantías tenían una duración de 9 meses.

Componente 2: Gestionar el sistema para la Asignación de Desempeño Colectivo (ADECO) para equipos directivos de establecimientos educacionales subvencionados.

La ADECO consiste en una asignación de desempeño a la que pueden postular voluntariamente los equipos directivos y técnico-pedagógicos de establecimientos municipales y particulares subvencionados con una matrícula igual o superior a 250 alumnos³, para lo cual deben presentar un plan de mejoramiento de gestión educativa⁴.

³ Con excepción de los establecimientos del régimen de Administración Delegada.

⁴ El Artículo 10 del Decreto N° 0176 que Reglamenta la ADECO, señala que el Plan de Mejoramiento que debe presentar la Dirección del Colegio para postular a esta asignación, debe referirse al menos a dos de las áreas de desempeño en la gestión educativa que reconoce la Ley. Estas Áreas son: Liderazgo Pedagógico, Gestión Curricular, Convivencia Escolar y

En este proceso los establecimientos suscriben un Convenio Anual de Desempeño Colectivo con sus sostenedores, en el que se establecen indicadores y metas de mejoramiento de la gestión del establecimiento⁵.

El PLE está encargado de la gestión de esta asignación. Para ello contrata los servicios de una institución externa encargada de poner en marcha un sistema informático que permite la interacción de los diversos actores en el proceso de evaluación de los convenios (Sostenedores, Directores Provinciales de Educación e institución externa). El convenio debe contar con la aprobación final del Departamento Provincial de Educación de la jurisdicción respectiva. Transcurrido un año, los sostenedores de los establecimientos que cuentan con Convenios deben evaluar su cumplimiento. Posteriormente, una institución externa se encarga de validar la evaluación realizada por los sostenedores, a través de la auditoría de una muestra de convenios evaluados. Por último, es responsabilidad del programa calcular los montos de asignación⁶ y elaborar las resoluciones de pago correspondientes a cada una de las cuotas que debe pagarse a los beneficiarios de esta asignación, en el plazo de un año⁷.

Componente 3: “Generar una red de información para docentes directivos y docentes técnico-pedagógicos y sostenedores de establecimientos educacionales subvencionados que facilite el intercambio de buenas prácticas de gestión escolar y liderazgo pedagógico”. Este componente aún no está siendo ejecutado.

Para los **componentes 1 y 3** del programa la **población potencial / objetivo** está compuesta por los docentes directivos, docentes técnicos pedagógicos, sostenedores de establecimientos subvencionados del país y sus equipos técnicos. No obstante, el programa debe atender preferentemente a la población proveniente de establecimientos municipales, según lo establecido en la glosa presupuestaria del programa que señala que al menos el 90% de los recursos asociados a formación deben propender a fortalecer las capacidades de gestión en los establecimientos educacionales del sector municipal⁸. El año 2009 existían 21.077 docentes directivos de los cuales 10.482 pertenecen a establecimientos particulares subvencionados, 10.302 a municipales y 293 a corporaciones de administración delegada, directivos que en un 83,3% son de establecimientos urbanos y 16,7% de rurales.

En el caso del **componente 2**, su población potencial y objetivo corresponde a los establecimientos subvencionados que cuentan con una matrícula igual o superior a 250 alumnos⁹, por ser éste un requisito para optar a la Asignación de Desempeño Colectivo (ADECO)¹⁰. Al respecto, en el año 2009 el total de establecimientos subvencionados con

Apoyo a los Estudiantes, Optimización en el uso de los Recursos y mejoramiento de los resultados de Aprendizajes de los alumnos.

⁵ No pueden participar equipos directivos de establecimientos cuyo Director sea al mismo tiempo el Sostenedor del establecimiento educativo.

⁶ Según el nivel de cumplimiento de los convenios, la cantidad de horas destinadas al cargo de directivo de quienes suscriben el convenio y la cantidad de meses que esos directivos estuvieron vinculados al establecimiento durante el período de desarrollo del convenio, entre otros.

⁷ Los montos que se paga corresponden a un 10% y 20% de la Remuneración Básica Mínima Nacional, dependiendo del logro del convenio. El promedio es de apróx. \$700 mil pesos por beneficiario. El valor máximo que puede recibir un directivo de establecimiento de media es al 2010 de \$1.068.355 y de \$1.015.238, uno de básica o prebásica (repartida en cuatro cuotas).

⁸ Ley de presupuestos 2009 y 2010.

⁹ Los establecimientos de administración delegada no son beneficiarios de este componente.

¹⁰ Según lo establecido en Decreto N° 0176 del 04 de Agosto de 2004 del MINEDUC.

matrícula igual o superior a 250 alumnos asciende a 4.230, de los cuales 2.141 son particular subvencionados y 2.089 son municipales.

2. Resultados de la evaluación

2.1. Diseño

La necesidad que dio origen al programa está bien identificada. Al respecto, la literatura internacional y nacional¹¹ avala el hecho que tanto en primaria como en secundaria el liderazgo de sus directivos es la segunda variable en importancia para el mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes, por lo que la formación en competencias en este ámbito es de gran importancia. No obstante, no se considera adecuado que no se haya realizado un diagnóstico de las competencias de liderazgo educativo de los docentes directivos de los establecimientos subvencionados del país.

Se evalúa adecuada la población potencial/objetivo definida por el programa, por cuanto se trata de los actores de la comunidad educativa en quienes recae en forma directa la responsabilidad de desarrollar acciones vinculadas con el liderazgo educativo y gestión pedagógica en los establecimientos educacionales subvencionados. No obstante, no se considera adecuado que en el caso del Componente de Formación, se establezca que al menos el 90% de los recursos deban propender a fortalecer las capacidades de gestión en los establecimientos educacionales del sector municipal, ya que la necesidad de formación en los ámbitos de liderazgo y gestión educativa es transversal a todos los establecimientos subvencionados y sólo en un eventual escenario de restricción de recursos se justificaría focalizarlos en los establecimientos municipales.

Los componentes diseñados son los suficientes y necesarios para el logro del propósito, al contener todos los elementos necesarios del proceso formativo de una competencia. En este sentido, el componente 1 de formación se centra en la instrucción y el aprendizaje desde la teoría. En tanto el componente 2 del ADECO favorece el desarrollo de la habilidad en la práctica laboral. Ambos aspectos fundamentales para lograr el desempeño adecuado y exitoso de los docentes directivos en su gestión educativa. En cuanto al componente 3, el intercambio de experiencias entre pares contribuye al quehacer laboral de los directivos, al constituirse en una instancia para compartir experiencias de gestión educativa. Sin embargo, el que estos componentes no estén diseñados articuladamente, al no ser condición el que un docente directivo que participa en alguna de las estrategias de formación sea beneficiario de los otros componentes, y en particular del componente 2, disminuye la probabilidad que se logre el objetivo del programa. Cabe mencionar que si bien el componente 1 considera en su diseño una dimensión práctica, las acciones en ese ámbito no son suficientes para asegurar cambios en el campo de la gestión educativa.

Al respecto, la postulación a la ADECO que implica el cumplimiento de un Convenio Anual de Desempeño Colectivo es la estrategia que permite evidenciar la transformación de las prácticas de gestión educativa con un foco en el logro de resultados, mediante el diseño y posterior implementación de un Plan de Mejoramiento Educativo que se presenta al

¹¹ Sammons, P., Hillman, J. y Mortimore, P. (1998) Características claves de las escuelas efectivas, México, SEP. Biblioteca para la actualización del maestro. Serie: Cuadernos; Waters, T., Marzano, R. y McNulty, B. (2003) Balanced Leadership: What 30 years of research tells us about the effect of leadership on student achievement. A Working Paper McREL; Bellei, C., Muñoz, G., Pérez, L., Raczynski, D. (2004) Escuelas Efectivas en Sectores de Pobreza ¿Quién dijo que no se puede?, UNICEF).

momento de postular a la asignación. No obstante, existen limitaciones legales para el logro de esta sinergia entre los componentes, ya que la Ley ADECO circunscribe la posibilidad de postular a esta asignación a establecimientos de matrícula igual o mayor a 250 alumnos, y por otra, la postulación a la misma es voluntaria, por lo que no se puede exigir a los beneficiarios del Componente 1 de Formación que postulen a la ADECO.

El programa no cuenta con estándares¹² que permitan medir el nivel de desarrollo de las competencias deseables en los beneficiarios del PLE para realizar una efectiva gestión educativa, antes y después de haber participado en las acciones llevadas a cabo por el programa y para posteriormente monitorear los avances en el logro de esas competencias, lo cual no se considera adecuado.

En el componente de formación no se cuenta con criterios para priorizar la asignación de recursos y los esfuerzos en aquella población más deficitaria, por ejemplo, en términos de su formación, en directivos que no hayan accedido a cursos en competencias de liderazgo o gestión educativa o a postítulos o postgrados que fortalezcan este tipo de competencias, lo que no se considera adecuado.

No se cuenta con indicadores de resultado que permitan medir el cumplimiento del objetivo del programa. Al respecto, la sola participación de los beneficiarios en las actividades del programa, ámbito en el cuál se centran los indicadores del PLE, no permite constatar si efectivamente han mejorado las competencias en liderazgo y gestión educativa por parte de los docentes directivos, ya que además es necesario contar con indicadores que midan ese mejoramiento en el ejercicio de sus labores en los establecimientos educativos. Sumado a lo anterior, no se cuenta con los medios de verificación para una gran cantidad de indicadores. Es así como de los 59 indicadores que forman parte de la matriz de evaluación del programa sólo el 47% pudo ser cuantificado en el presente proceso de evaluación¹³, situación que atenta contra una gestión basada en información objetiva que oriente y retroalimente la toma de decisiones.

2.2. Organización y Gestión

La estructura organizacional del programa es adecuada ya que existe una clara asignación de responsabilidades para la ejecución de los componentes, con tres unidades a cargo de la implementación y seguimiento de las acciones de cada uno de estos.

De acuerdo a la información disponible a junio de 2010, la dotación de personal del PLE es adecuada, por el carácter multidisciplinario de sus profesionales y porque su cantidad (9 profesionales y 2 administrativos) es suficiente para la producción de los componentes, en general ejecutándose todas las acciones planificadas¹⁴.

La coordinación con otras instancias del MINEDUC a nivel central, como la División de Educación General (DEG) y la Unidad de Curriculum y Evaluación (UCE) se da a través de reuniones semanales y comités técnicos en forma periódica. No obstante, no existen registros formales de esas coordinaciones, lo que no permite un adecuado monitoreo del

¹² Un estándar es una norma o un criterio que sirve de base para la evaluación o comparación de una competencia. Permite determinar, la presencia o ausencia, o los grados de dominio o niveles de logro de uno o más atributos previamente establecidos.

¹³ Los indicadores cuantificados fueron aportados por dos fuentes: i) la matriz de marco lógico utilizada en el proceso presupuestario 2010 y ii) cálculos efectuados durante la presente evaluación.

¹⁴ Se deja constancia que al cierre del proceso evaluativo los responsables del programa informaron que durante 2010 se redujo la dotación de personal del PLE en 4 profesionales.

cumplimiento de eventuales compromisos asumidos. Por otra parte, no se considera adecuado que el PLE no haya desarrollado mecanismos de coordinación con las instituciones formadoras de docentes, instancias claves para el desarrollo de competencias en gestión y liderazgo educativo de estos profesionales.

2.3. Eficacia

En el caso del Componente 1, la cantidad de Talleres de Ejecución Directa realizados en el período 2007 – 2009 aumentó de 10 a 74; los Cursos de Universidades aumentaron de 10 a 21 en el período 2007-2008, disminuyendo a 15 el año 2009. Por su parte, se llevó a cabo 2 Cursos de Inducción, uno el 2007 y otro el año 2009¹⁵. La ejecución de Pasantías en el Extranjero (2 en 2007; 1 en 2008) no se continuó llevando a cabo a partir del 2009, en concordancia con la decisión del programa de concentrar sus esfuerzos en los componentes de menor costo, como son los Talleres de Ejecución Directa. Lo anterior se considera adecuado ya que el año 2008 el costo por beneficiario en el caso de las pasantías ascendió a \$6,05 millones contra \$474.000 en el caso de los cursos impartidos por universidades y \$78.000 por beneficiario de los talleres ejecutados por el PLE.

Los beneficiarios de la estrategia Talleres de Ejecución Directa aumentaron en 509% en el período 2007-2009, concentrando el último año el 60,2% del total de beneficiarios del componente de formación (1.820 docentes directivos y docentes con responsabilidades técnico pedagógicas). Por su parte, los beneficiarios de los Cursos de Universidades aumentaron 25% en el mismo período, concentrando 37% del total el año 2009 (1.128). Los profesionales de la educación que se incorporan por primera vez a cargos de directores que participaron en Cursos de Inducción disminuyeron 25% en el período 2007-2009, con una participación del 2.5% en el total de beneficiarios del componente el año 2009.

En cuanto a las variaciones observadas en los años analizados en el desarrollo de las estrategias de Talleres de Ejecución Directa y de Cursos de Universidades y el énfasis en la primera, no responden a una gestión planificada basada en criterios derivados de una evaluación de logros de los beneficiarios ni en fundamentos técnicos, lo que no se evalúa positivamente.

En relación a la dependencia de los establecimientos donde se desempeñan los directivos que han participado en las estrategias de formación en el período 2007-2009, el 99% de ellos pertenece a establecimientos municipales, lo que es consistente con lo establecido en la glosa del programa en la Ley de Presupuestos de los últimos dos años. En cuanto a la dependencia de los establecimientos que suscriben convenios, en 2009 el 77% se concentra en establecimientos municipales.

En términos de cobertura el Componente 1 ha tenido una tendencia creciente en el período evaluado, alcanzando el año 2009 al 42% del total de docentes directivos y técnico-pedagógicos de establecimientos municipales, lo que se considera positivo.

En cuanto al nivel de producción del Componente 2, en 2009 se alcanzó la cifra de 553 convenios suscritos entre equipos directivos de establecimientos educativos y los respectivos sostenedores, cantidad 15% inferior al número de convenios suscritos el

¹⁵ La no ejecución de la estrategia de Inducción al Cargo Directivo el año 2008 se debió a la decisión del PLE de realizar un estudio para efectuar cambios en el diseño del componente.

2007, lo que está relacionado con el aumento de las exigencias en la aprobación de convenios.

Por su parte, la cobertura de los convenios el año 2009 es de 13% respecto del total de establecimientos subvencionados, 20% respecto del total de establecimientos municipales y 6% respecto del total de establecimientos particulares subvencionados. Esta diferencia se explica porque en el caso de estos últimos están inhabilitados para postular los establecimientos cuyos directores son sostenedores a la vez.

Con respecto de los cargos de las personas que han suscrito convenios, en el año 2009 las mayores participaciones correspondieron a Jefes de UTP (23,1%), directores (22,8%) e inspectores (20,8%), lo que se considera adecuado ya que responde a la población objetivo del programa.

No fue posible medir el mejoramiento de competencias de gestión y liderazgo pedagógico de los docentes directivos, docentes técnicos pedagógicos y sostenedores de establecimientos subvencionados.

2.4. Eficiencia y Uso de Recursos

El gasto total del programa aumentó en 141% entre los años 2007 y 2009, alcanzando los \$1.570 millones este último año. No obstante, la magnitud de este aumento se debe a que el 2007 no se ejecutó recursos que estaban comprometidos para ese año, los que fueron ejecutados el año 2008. Con ello, el 2008 se produjo un aumento del gasto de más de \$2.000 millones con respecto al año anterior. Este retraso en la ejecución se debió a la demora en la promulgación del Reglamento del programa, requisito para la ejecución de los fondos.

En relación a la distribución del gasto total por componentes, el componente 1 de formación representó el 55,2% del gasto total del programa en el año 2009. Entre las estrategias de formación, la de Cursos impartidos por universidades concentran la mayor parte del gasto en todos los años evaluados, alcanzando al 73,5% el año 2009. La estrategia Talleres representó un 19,5% del gasto ese mismo año y la de Inducción un 7%. Por su parte, el gasto del componente 2 representó el 42,7% del gasto total del programa el año 2009 y el del componente 3, Redes de Información, un 2,1% del total del gasto¹⁶.

El gasto promedio por beneficiario de las estrategias que conforman el componente 1 muestra que los Cursos de Universidades tienen un costo promedio por beneficiario de \$474.000 en el año 2009, cifra mayor en 111% con respecto a 2007. La estrategia Talleres de Ejecución Directa es la de menor gasto por beneficiario, alcanzando a \$78.000 en 2009, con oscilaciones importantes en el período (\$232.000 en 2007; \$17.000 en 2008). Por su parte, el gasto promedio por beneficiario de la estrategia Inducción el 2009 alcanzó a \$668.000, cifra levemente inferior a la del 2007 (-5,1%). Al respecto, no se tuvo acceso a información que explique las variaciones de estas cifras, por lo que no se pudo emitir juicio evaluativo al respecto. Aún cuando se discontinuó el componente de Pasantías en el Exterior a partir del año 2009, cabe mencionar que el gasto promedio por beneficiario el 2008 fue de \$6,05 millones, lo que representa un aumento de 590% respecto de la del año 2007.

¹⁶ Correspondiente a estudios realizados para poner en marcha el componente.

Con respecto de las considerables diferencias en el costo por beneficiario que se registra entre las cuatro estrategias implementadas por el programa, el panel no dispuso de fundamentos técnicos que permitieran explicarlas. Si bien se trata de estrategias con procesos productivos distintos, la magnitud de las diferencias en el gasto promedio por beneficiario amerita mayor información a la entregada por el programa para emitir un juicio evaluativo fundado.

El gasto promedio por Convenio suscrito alcanzó a \$1.1 millones en 2009, cifra inferior en 25% respecto del año 2008. El mayor gasto en 2008 responde a gastos necesarios para la puesta en marcha del componente.

El gasto de administración respecto del gasto total del programa, alcanzó en 2007 a 16,2%, lo que se explica por la baja ejecución presupuestaria del programa ese año (30%). Este gasto descendió a 3,7% en 2008 para luego subir a 7,7% en 2009, debido al reforzamiento del programa con personal recursos humanos calificados (5 profesionales y 2 secretarías). Al respecto, se considera adecuado el gasto de administración en los dos últimos años evaluados ya que se mantiene dentro de rangos esperables para un programa de prestación de servicios.

La ejecución presupuestaria del programa en su primer año de funcionamiento, 2007, fue de 30%, por el retraso antes mencionado en la dictación del Reglamento del programa que permitía la ejecución de los gastos. Como consecuencia, al año siguiente la ejecución fue de 143%. El 2009 la ejecución presupuestaria fue de 79%, debido a las rebajas que tuvo el presupuesto del programa ese año¹⁷.

Considerando que la necesidad que le dio origen al programa sigue existiendo, se justifica la continuidad del programa, incorporando las recomendaciones que a continuación se detalla para superar los problemas detectados en la presente evaluación.

3. Principales Recomendaciones

1. Rediseñar el programa en base a un diagnóstico que dé cuenta de la brecha de las competencias de gestión escolar y liderazgo educativo que se desea desarrollar o mejorar. Lo anterior, en base a estándares de desempeño que servirán como referencia para la formación y posterior evaluación del desempeño de los docentes directivos. Posteriormente revisar cuál o cuáles son las estrategias más costo efectivas para la adquisición de esas competencias y definir los respectivos criterios de asignación de recursos. Ello implica la revisión de la pertinencia de continuar exigiendo que el 90% de los recursos asociados a formación deban propender a fortalecer las capacidades de gestión en los establecimientos educacionales del sector municipal.

Asegurarse que los docentes directivos que acceden a las acciones de formación del programa posteriormente apliquen las competencias desarrolladas. Lo anterior facilitaría evaluar, a partir del desempeño profesional in situ, el mejoramiento de las competencias directivas. Entre otros, evaluar la posibilidad de modificar el artículo 18 de la Ley N°19.933, en relación al tope de 250 alumnos para acceder a participar en la Asignación de Desempeño Colectivo, de tal forma que no exista la limitante que sólo puedan postular

¹⁷ Asociada a reducciones presupuestarias solicitadas por las autoridades de gobierno.

a la asignación los establecimientos que cuentan con una matrícula de 250 o más alumnos.

Una vez que se haya analizado la efectividad de las diferentes estrategias, se deberá revisar la posibilidad de externalizar las funciones de ejecución de los talleres de formación que realiza actualmente el PLE, reservándose el programa la responsabilidad de su gestión, monitoreo y evaluación.

2. Enfatizar el accionar del programa como instancia rectora del proceso formativo de los docentes en los ámbitos de gestión y liderazgo educativo, encargándose de desarrollar definiciones y orientaciones técnicas en estos ámbitos. En esta línea, el programa debe realizar esfuerzos por constituir "*alianzas estratégicas*" con las instituciones académicas que participan en la formación de profesionales de la educación para unificar criterios y enfoques técnicos, en base a estándares de desempeño directivo.

3. Redefinir la estructura organizacional y las respectivas funciones y responsabilidades, en respuesta al nuevo diseño del programa.

4. Diseñar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño del programa que permita la cuantificación de la totalidad de los indicadores del programa, incluyendo aquellos que midan el mejoramiento de las competencias en liderazgo educativo y gestión pedagógica de los directivos, una vez terminado el proceso formativo e in situ, en el ejercicio de su cargo.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN
RESPONSABLE**

AGOSTO 2010

0 0 1 2 9 3

ORD:

ANT: Carta N° C-110/10 de 23/8/2010, de Dipres.

MAT: Envía Respuesta Institucional sobre Evaluación de Programa de Liderazgo Educativo (PLE) del CPEIP.

9 SET. 2010

SANTIAGO,

DE: SUBSECRETARIO DE EDUCACION

**A : DIRECTORA DE PRESUPUESTOS
MINISTERIO DE HACIENDA**

En el contexto de la evaluación de programas públicos, esa Dirección ha remitido a este Ministerio el Informe Final de la Evaluación al Programa de Liderazgo Educativo (PLE). Dicho programa es desarrollado por el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP).

Esta autoridad valora el trabajo realizado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda; por el Panel de Expertos y, por los profesionales de este Ministerio, que actuaron como contraparte en el proceso evaluativo.

Sin duda que los resultados de este esfuerzo, se traducen en una excelente oportunidad para relevar aspectos significativos del programa evaluado y contribuyen a proporcionar elementos sustantivos para mejorar su gestión e incorporar modificaciones necesarias para avanzar en el cumplimiento de sus objetivos, especialmente en este caso, en que la evaluación coincide con la reestructuración del área de Gestión y Liderazgo del CPEIP.

Cabe establecer que, si bien es de interés para esta autoridad, considerar las recomendaciones provenientes de estas evaluaciones, es conveniente, a la hora de establecer compromisos, considerar también las condiciones de cambio que deriven de la reestructuración que se impulsen desde la Dirección del Centro, conforme a los desafíos que la nueva autoridad sectorial establezca.

Comentarios más específicos al Informe Final de la evaluación se encuentran en el documento adjunto, elaborados por la dirección del CPEIP.

Le saluda atentamente,



**FERNANDO ROJAS OCHAGAVIA
SUBSECRETARIO DE EDUCACION**

Distribución:

- Destinataria
- Jefa División Control de Gestión de DIPRES
- Gabinete Subsecretario de Educación
- División de Planificación y Presupuesto
- Dirección CPEIP.
- Unidad Evaluación de Programas, DIPLAP



COMENTARIOS AL INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES APLICADA AL PROGRAMA DE LIDERAZGO EDUCATIVO

(SEPTIEMBRE-2010)

Se ha recibido el Informe Final de Evaluación del Programa de Liderazgo Educativo, del Centro de Perfeccionamiento Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) del Ministerio de Educación, que fuera elaborado por el Panel de Expertos contratado por la DIPRES, en el marco de la Evaluación de Programas Gubernamentales.

Creemos que este informe, que plasma la evaluación realizada al programa, será un importante insumo y aporte para el CPEIP, sobretodo en estos momentos en que se realiza una reestructuración del Área de Gestión y Liderazgo, agregándose nuevas líneas de trabajo y realzando la importancia de su quehacer.

Para el éxito de esta evaluación se requirió de un arduo trabajo de parte de los profesionales del programa, que han dedicado muchas horas a la preparación de información, revisión y comentarios de cada uno de los informes preliminares que han formado parte de esta evaluación. Este trabajo ha provocado que dentro del programa se hayan generado instancias de reflexión sobre los objetivos del mismo y sobre cómo las decisiones que se han tomado han aportado al desarrollo del programa. En ese sentido se valora la experiencia de la evaluación, ya que permitió sistematizar información, compartirla con nuevos integrantes del equipo y principalmente reflexionar sobre las actividades del programa, su pertinencia y su proyección.

No obstante la interacción entre el Panel y los profesionales del programa, no se alcanzó un adecuado nivel de consenso en los distintos contenidos del programa evaluado, lo que originó diferencias en la visión sobre la información compartida entre los distintos actores de este proceso evaluativo. Esto implica que el programa no comparte algunos de los juicios emitidos por el panel, principalmente porque los argumentos que se entregan para ello, no son lo suficientemente convincentes. Sin embargo, el programa valora este trabajo y lo considera un insumo relevante para mejorar su gestión y la forma en que se desarrollan los procesos al interior del PLE.

Sobre las conclusiones se estima importante mencionar lo siguiente:

- 1) En términos generales se observa que esta evaluación no consideró el escaso tiempo de ejecución del programa y el necesario ajuste de estrategias y componentes del mismo

durante el período de puesta en marcha. Esta necesidad redundó en cambios en las estrategias, los que pueden ser menores o mayores tanto en términos de montos gastados en ellas como del número de beneficiarios, llegando incluso a la necesidad de finalizar una estrategia porque no cumple con los estándares o los objetivos definidos para ella. Asimismo, el poco tiempo de ejecución del programa dificultó la posibilidad de generar sinergia entre los componentes, sobre todo si se considera que uno de ellos (Asignación de Desempeño Colectivo), no estaba incluido desde su diseño sino que se incluyó a fines del segundo año de ejecución. Sin embargo, los análisis y recomendaciones expuestos por el panel, entregan valiosas orientaciones que permitirán seguir avanzando en la tarea de constituir un programa capaz de aportar a la formación de directores, al mismo tiempo que evalúa adecuadamente los avances en el desarrollo de competencias de los directivos beneficiarios del PLE.

- 2) Al momento de diseñar el programa se buscó diagnosticar el estado del liderazgo en el país, para ello se encargó a la Universidad Alberto Hurtado la realización de un estudio que permitiera conocer y tipificar las prácticas de Liderazgo de los actuales directivos de establecimientos subvencionados, a fin de encontrar prácticas que contribuyeran a la instalación del Marco de la Buena Dirección (MBD) y el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE). Asimismo, estableció descriptivamente las características de los profesionales que se desempeñan como directivos, otorgando una panorámica clara respecto de las características que debieran tener los procesos formativos desarrollados por el Programa de Liderazgo Educativo.
- 3) Respecto a la definición de estándares, se sabe que un procedimiento válido para determinarlos es altamente técnico y requiere, además, del tiempo necesario y suficiente no solamente para realizar este proceso técnico, sino que además, por ser una herramienta pública, concita el interés de distintos actores y requiere de tiempo para consensuar un documento definitivo. Es así que desde el año de surgimiento del Programa a la fecha, se han realizado distintos estudios (citados en el mismo informe) que han permitido, por un lado, determinar competencias, perfiles de competencias por cargo directivo y procedimientos de evaluación en torno a ellos, todo esto con el fin de avanzar en la definición de estándares de desempeño directivo, en los que se sigue trabajando para lograr su definición. Todo esto en conjunto con instituciones de reconocido prestigio y competencia en el área.
Sin embargo, ante la necesidad de iniciar los procesos de desarrollo profesional, se optó por considerar en el diseño y evaluación de dichas actividades formativas, el foco orientador de la evidencia nacional e internacional y en particular, el Marco para la Buena Dirección que si bien no define estándares, sí define algunas capacidades y habilidades necesarias para una buena gestión y cuenta con un alto nivel de aceptación en el sistema. A ello, se suma el modelo de Gestión Escolar del MINEDUC, los que en conjunto respaldaron e ilustraron la toma de decisiones respecto a los contenidos y evaluación de los procesos.
Es en este contexto, que parecía oportuno realizar acciones de formación y desarrollo de competencias, en paralelo con la definición de perfiles de competencias y estándares más

precisos. Ya desde el año 2009, estos perfiles de competencias orientaron los procesos de licitación y evaluación.

A lo anterior, se debe sumar que la Ley del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, aún en discusión en el Congreso, establece la definición de estándares para cinco actores educativos, uno de ellos es el docente directivo. Los insumos para la definición de estos estándares son aquellos que se han definido en los estudios realizados por el Programa de Liderazgo Educativo (PLE).

- 4) Tal como menciona el panel, un importante porcentaje de los indicadores de la matriz de marco lógico no se encuentran adecuadamente cuantificados. Ante esto, es necesario mencionar que la gran mayoría de estos indicadores fueron definidos para esta evaluación (primer trimestre del año 2010), siendo entonces indicadores nuevos que buscan medir ámbitos que el programa no había definido anteriormente, por lo tanto, las razones que explican el que no hayan podido ser medidos corresponde a que, dado el corto tiempo de esta evaluación, no se alcanzó a sistematizar la información para calcularlos. Sin embargo, esta situación no significa que el programa no haya utilizado información objetiva para su gestión y para la toma de decisiones, por cierto, la información empleada corresponde a criterios distintos a los utilizados por el panel pero en ningún caso puede afirmarse que el PLE no utilizaba indicadores de gestión en el desempeño de su cometido.
- 5) En términos de la coordinación del programa de Liderazgo con otras instancias, dentro del MINEDUC o con instituciones de educación superior, es necesario precisar que el PLE ha realizado constantes esfuerzos para mantener una estrecha relación con ambas. En el caso de las instancias locales del Ministerio de Educación, es decir SEREMIs o DEPROVs, anualmente se realizan reuniones con ellos, donde el PLE expone sus lineamientos y enfoques en el tema y las instancias locales hacen sus requerimientos y alcances respecto de las políticas que desarrolla el Programa de Liderazgo. Igualmente se mantiene una estrecha relación una vez finalizados los procesos formativos, tomando el PLE un rol asesor en las estrategias regionales sobre gestión que desarrollan algunas regiones (es el caso de Arica, Concepción, Valdivia, Antofagasta, entre otras).

Con las Universidades se ha hecho un trabajo constante que se traduce en jornadas donde se presentan las líneas del programa lo que orienta los procesos formativos diseñados y realizados por las universidades, además las universidades, solicitan permanentemente reuniones con la coordinación del programa con el fin de conocer cuáles son las líneas de acción del mismo y sus orientaciones en términos de formación. Por otro lado, cuando se invita a todas las universidades acreditadas a participar de los procesos formativos del programa, se les adjunta la descripción detallada de los contenidos a tratar en dichos cursos, esto a su vez les informa de cuáles son las competencias y las líneas de desarrollo que impulsa el PLE. En este sentido, se ha constatado que diversas universidades basan sus programas de gestión en lo que el programa les ha enviado como directrices de nuestros procesos.

- 6) El informe menciona en varios pasajes las diferencias en la cantidad de ejecuciones y en la cobertura de los procesos formativos y los importantes cambios que han sufrido en los tres años de ejecución del PLE. Al respecto no hay que olvidar que esta evaluación es de los primeros tres años del PLE, por lo tanto, en este período las variaciones entre las estrategias obedecen principalmente al desarrollo propio del programa, se partió con pilotajes de las acciones (por eso parte baja la cantidad) y se ha ido tratando de aumentarla paulatinamente. En el caso de las universidades, el programa prioriza la calidad de los procesos formativos por sobre la cantidad de acciones. En ese sentido la cantidad de cursos realizados anualmente depende de la calidad de las propuestas que entreguen las universidades, eso explica por ejemplo, la baja para el 2009, ya que el 2008 hubo varias universidades que no hicieron buenos cursos, por lo que no tuvieron curso de continuidad (año 2) del proceso formativo. En los talleres locales se han aumentado las ejecuciones hasta lo que el programa puede producir con los recursos humanos con que cuenta, no se trata de una priorización sino que del crecimiento natural de la estrategia, en este caso es más fácil trabajar con metas de ejecuciones ya que son realizadas por el mismo PLE y no dependemos de la existencia y calidad de las propuestas de las universidades.
- 7) El trabajo de formación que se ha hecho a nivel regional por el PLE ha sido resultado de un esfuerzo por entender la diversidad de las regiones y de la oferta de procesos formativos que existen en cada una de ellas, es por esto que una de las premisas para definir las estrategias está dada por la importancia de llegar con talleres locales a aquellas zonas donde no existe una adecuada oferta de universidades. En ese sentido hay regiones de nuestro país donde la oferta de universidades es importante, sin embargo se encuentran ubicadas en los centros urbanos lo que dificulta la participación en sus programas de las personas de los sectores rurales o más alejados, es por ello que en esas zonas se han instalado talleres locales por la necesidad de llegar a la mayor cantidad de directivos posibles. Esto es lo que ocurre en la Región del Bío Bío, donde la evaluación del panel habla de una contradicción en el fundamento antes descrito, sin embargo, la enorme diversidad de establecimientos educacionales que existe en esta región, explica por qué tanto la estrategia de cursos con universidades como los talleres locales son necesarias para llegar a los directivos de esta región. La principal razón que explica esto, es que se cuenta con una gran cantidad de escuelas rurales (en el interior o lejos de Concepción) que requieren de estrategias alternativas a las universidades para su formación continua. Asimismo, la oferta de universidades está directamente relacionada con la capacidad de las mismas de entregar programas o procesos que cumplan con los estándares definidos por el PLE, en ese sentido sólo la Universidad de Concepción cumplió con los niveles de calidad definidos y por ello se realizaron dos cursos taller el 2009, uno nuevo y otro de continuidad del proceso 2008. Ambos cursos permitieron cubrir la demanda existente en la ciudad de Concepción, no así la enorme diversidad de establecimientos de otras comunas, las que necesariamente debe cubrirse con Talleres Locales. Esto explica claramente la ausencia de contradicciones.

- 8) El Programa comparte la urgente necesidad de diseñar instrumentos de evaluación permitan dar cuenta de la mejora de competencias directivas de sus beneficiarios embargo, a pesar de la ausencia de estos instrumentos la toma de decisiones en el Progr igualmente ha estado fundamentada en criterios objetivos, tales como evaluaciones d calidad de la ejecución o de la pertinencia del diseño de los procesos formativos, además evaluaciones de la demanda de formación a nivel local, lo que ha impulsado a desarro estrategias en ciertos lugares donde no hay acceso a este tipo de formación continua, e Todas estas evaluaciones, constituyen insumos válidos para una toma de decisiones objetiva fundamentada. En diferentes lugares del informe se hace mención a la inexistencia o evaluaciones de resultados de las estrategias del PLE, asimismo se hace la correlación entre l ausencia de éstas y la ausencia de criterios objetivos o fundamentos técnicos para la toma de decisiones del programa, ya sea respecto a la distribución del gasto o a la elección de una estrategia por sobre otra. El Programa de Liderazgo no comparte este criterio.
- 9) El supuesto aumento del costo en las pasantías entre 2007 y 2008 obedece a que bajo el ítem de pasantías se incorporan todas las acciones formativas del programa relacionadas con el extranjero, en el año 2007 además de las pasantías regulares se apoyaron programas de formación en el extranjero impulsadas por instituciones como el British Council o la Comunidad Europea, en estas acciones de apoyo se gastaron \$82 millones para beneficiar a 105 personas, sin embargo, esos dineros no financiaban la pasantía en su totalidad, sino que constituían el apoyo del PLE a estas iniciativas. Del mismo modo, por la ya descrita demora en la tramitación del reglamento del programa, los gastos de las pasantías de 2007 fueron pagados con fondos del año 2008, por lo que tanto gastos como beneficiarios de ambos años, se presentan como información del 2008. Eso nos lleva al valor real por beneficiario que han significado las pasantías para el programa (alrededor de \$6 millones por beneficiario)
- 10) Muchas de las diferencias que se observan en los gastos por estrategia en cada año obedecen a la realización y contratación de estudios por parte del PLE, los que para esta evaluación fueron agregados dentro de los gastos de las estrategias o componentes más relacionados con su temática y por tanto los costos por beneficiario o valores reales de las estrategias se ven afectados por la realización de estas investigaciones. Esta situación fue informada oportunamente al panel, sin embargo no fue considerada en las evaluaciones.
Otra de las razones que explican las diferencias de costos tiene que ver con la instalación de los procesos, esto se explica por ejemplo porque las ejecuciones del primer año fueron principalmente pilotos, lo que significa que la cantidad de participantes era bastante baja y los costos de instalación eran más altos. En los años siguientes de ejecución se aumentó el número de beneficiarios, los costos fijos se amortizan entre más personas y los costos de instalación ya no existían. Todo eso justifica las diferencias entre el primer año y los siguientes.
- 11) Con respecto al componente 2, Asignación de Desempeño Colectivo, es necesario mencionar que desde que el PLE se hace cargo de este proceso (fines de 2008) ha procurado mejorar los

estándares de los convenios suscritos por los establecimientos educacionales con sus respectivos sostenedores, para ello ha entregado orientaciones a sostenedores y departamentos provinciales de educación para que sean más rigurosos al momento de aceptar los convenios y suscribirlos, y al momento de evaluar el porcentaje de cumplimiento de los mismos. Con esto se ha conseguido contar con convenios referidos principalmente a temas de gestión pedagógica, con metas desafiantes para los directivos de cada establecimiento. Este proceso de mejoramiento de los convenios tuvo un primer efecto de bajar la cantidad de convenios suscritos, ya que aumentó el número de convenios rechazados en la etapa de suscripción, sin embargo en el 2010 se está observando un quiebre en la tendencia, dado fundamentalmente por el conocimiento de los distintos actores de los estándares del proceso y por la consecuente mejora en los convenios propuestos, es así que para el proceso 2010 se cuenta con 704 convenios suscritos, cifra bastante mayor a la registrada en el 2009 (primer proceso que fue de completa responsabilidad del PLE).

- 12) Dentro de este mismo componente, el informe evalúa inadecuada la distribución de los convenios en establecimientos urbanos y rurales, ante esto el Programa hizo una evaluación respecto de la distribución por área geográfica de la población potencial de la Asignación de Desempeño Colectivo, en ella constató que en todos los años en que se ha hecho cargo de este proceso, el porcentaje de establecimientos rurales que participa es muy cercano a la distribución que se observa a nivel nacional. Es así como en el año 2009 de los 4.230 establecimientos que pueden postular a la ADC un 6,3% corresponde a establecimientos rurales, cifra bastante similar al 7,1% de establecimientos con convenio de Desempeño Colectivo que provenían de zonas rurales.

Asimismo, el análisis respecto a cuántos establecimientos subvencionados quedan sin posibilidad de acceder a la asignación debido a las restricciones de matrícula definidas en la ley, arroja que cerca del 94% de los establecimientos rurales y el 41% de los urbanos no podría acceder a la ADC por contar con menos de 250 alumnos. Sin embargo, para cualquier modificación respecto de los requisitos de postulación que pudieran hacerse con el fin de ampliar los beneficiarios rurales, implica necesariamente la modificación de la Ley 19.933 que rige esta asignación, lo que escapa a las posibilidades del PLE.

- 13) Si bien el componente 3 de la MML no ha entrado en operación aún, el PLE ha incentivado durante todos los años de su ejecución la conformación de redes comunales y nacionales de liderazgo, con el fin de que se compartan buenas experiencias, haya aprendizajes entre pares y al mismo tiempo se desarrollen de manera local estrategias de gestión y liderazgo escolar que puedan tener impacto sobre los establecimientos educacionales.
- 14) Con respecto a las recomendaciones hechas por el panel, se comparte la necesidad de evaluar el mejoramiento de las competencias de los beneficiarios del programa y para ello se han ido dando pasos importantes que llevan a que se cuente con perfiles de competencias definidos e instrumentos de evaluación de esas competencias construidos, la tarea ahora es desarrollar los mecanismos para esa evaluación y en eso se está trabajando. Sin embargo no

creemos que para ello sea necesario rediseñar el programa, ya que consideramos que el diseño que ahora se tiene permite realizar procesos formativos y evaluar el desarrollo de competencias de los beneficiarios. Se evaluará la necesidad de una reestructuración del equipo que permita desarrollar adecuadamente estas tareas de evaluación, sin embargo la esencia del programa y su quehacer puede mantenerse.

- 15) Con respecto a la sugerencia que hace mención a “evaluar la posibilidad de modificar el artículo 18 de la Ley N°19.933, en relación al tope de 250 alumnos para acceder a participar en la Asignación de Desempeño Colectivo, de tal forma que no exista la limitante que sólo puedan postular a la asignación los establecimientos que cuentan con una matrícula de 250 o más alumnos”, además de estar fuera de las posibilidades del PLE, el equipo no comparte esta recomendación, ya que ciertamente es distinto gestionar un establecimiento con más de 250 alumnos que uno más pequeño y por lo tanto el nivel de dificultad es cualitativamente diferente, en ese sentido se considera que cambiar esta restricción afectaría al espíritu de la ley que crea la Asignación de Desempeño Colectivo.

Finalmente es importante relevar el valor que tuvo esta experiencia de evaluación del Programa de Liderazgo Educativo, ya que permitió revisar en detalle las características del diseño y ejecución del programa lo que, ciertamente, entrega luces respecto al camino que como programa se debe tomar y a cuáles son las mejores estrategias y acciones necesarias para conseguir aportar a los objetivos que se tienen en el área de liderazgo, en el CPEIP y en el MINEDUC.



Carmen Cruz Fabres

Jefa del Centro de Perfeccionamiento
Experimentación e Investigaciones Pedagógicas



GAR.