



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EL
CASO DEL CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL
PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

LUIS HERNÁN ARÁNGUIZ CABRERA

**PROFESOR GUÍA:
MIREYA E. DÁVILA AVENDAÑO**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
MARÍA ANGÉLICA PÁVEZ GARCÍA
MARÍA GABRIELA RUBILAR DONOSO**

**SANTIAGO DE CHILE
SEPTIEMBRE, 2010**



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EL
CASO DEL CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL
PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

LUIS HERNÁN ARÁNGUIZ CABRERA

**PROFESOR GUÍA:
MIREYA E. DÁVILA AVENDAÑO**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
MARÍA ANGÉLICA PÁVEZ
GABRIELA RUBILAR DONOSO**

**SANTIAGO DE CHILE
SEPTIEMBRE, 2010**

RESUMEN

La figura de los consejos asesores presidenciales utilizados durante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia es un avance hacia la mayor integración social y el fortalecimiento de la democracia. Sin embargo, esta fórmula de participación fue más favorable a la inclusión de *technopols* (tecnócratas expertos de política) que a grupos de la sociedad civil.

Este estudio analiza la experiencia del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CAPCE) y tuvo como hipótesis que dicho mecanismo posibilitó efectivamente una participación social más amplia, y no solo de “expertos”, pero no permitió la deliberación y decisión de estos actores en el diseño de la política pública.

Se levantó información que posibilitó conocer esta experiencia participativa utilizando para ello bibliografía *ad-hoc* y la aplicación de entrevistas a ex miembros del CAPCE. Se indagó en sus percepciones sobre este proceso participativo para extraer aprendizajes posibles de ser integrados en una propuesta de mejoramiento de mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas.

Los hallazgos de esta investigación confirman la hipótesis planteada, y desde la voz de los ex miembros del CAPCE se percibe que la intención discursiva del gobernante a favor de la participación ciudadana no parece concretarse cabalmente en los hechos. Si bien este es un esfuerzo inclusivo de una gran amplitud de actores, está más cercano a la vía instrumental que a la verdadera convicción política por la cesión de parte del poder que promueve el ideario democrático participativo; los mecanismos de participación ciudadana que se han ensayado en Chile aún están lejos de satisfacer las expectativas que la sociedad civil tiene, en donde hay muchos actores, como los de este consejo asesor, que expresan su plena “convicción deliberativa” y favorable a la existencia de potentes y estables mecanismos de participación ciudadana.

Una recomendación importante que surge de esta investigación es la necesidad de avanzar hacia mejores mecanismos participativos que conduzcan a políticas públicas más inclusivas, abarcando todo su ciclo de desarrollo (diseño, implementación, evaluación), y que se contemple a la participación ciudadana como un derecho social legalmente reconocido.

Si bien este estudio se une a otros pocos que han analizado experiencias de participación ciudadana en políticas públicas, se propone abundar en revisiones analíticas sobre procesos participativos desarrollados en Chile, exitosos y fracasados, que permitan avanzar en el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana que funcionen eficazmente.

Finalmente, se concluye que existe una opinión ampliamente favorable en cuanto a que la inclusión de la ciudadanía en la construcción de las soluciones a sus propias problemáticas, contribuye no sólo al desarrollo social sino que a un mejor desempeño de un sistema político que necesita, de manera urgente, dar los pasos necesarios hacia una mejor democracia.

*A Albertito, mi hijo, que en más de una ocasión me regaló
su alegre sonrisa, la pausa saludable que necesitaba
mientras trabajaba en esta investigación*

*A Carmen Luz, por ceder el tiempo que era suyo
que como bien es sabido, vale oro*

Facta non verba
(Hechos no palabras)
Anónimo

Verba volant, scripta manent
(Las palabras vuelan, los escritos permanecen)
Caio Titus al senado romano

AGRADECIMIENTOS

Quiero dedicar estas palabras a quienes me acompañaron y a quienes me apoyaron durante este largo camino que inició en octubre de 2008, y que transitó por la pérdida de seres queridos, por el milagro de una nueva vida que nos acompaña y por un gran terremoto que nos enseñó muchas cosas a todos. A Mireya Dávila, mi profesora guía, y a mis lectoras María Angélica Pávez y Gabriela Rubilar, quienes no solo me aportaron con sus valiosos conocimientos, ideas, sugerencias y arduas revisiones de mis avances, sino que además me dieron sus palabras de apoyo y tuvieron la comprensión necesaria para esperarme cuando las cosas se pusieron difíciles; a los once ex miembros del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CAPCE) que aceptaron ser entrevistados para esta investigación por la entrega de su valiosa experiencia participativa que nutre una buena parte de este estudio. A mi padre Manuel Aránguiz y a Isabel Venegas, quienes ya no nos acompañan, pero que se están felices en un mejor lugar viendo que hay un nuevo logro que celebrar. A mi madre María y a mis cinco hermanos que siempre me alientan, cada cual desde su forma particular de ser. A los amigos que me rodean, que saben que lograr cosas nuevas para mi es algo muy importante, a los colegas de mi trabajo que lograron comprender que dedicar tiempo para estudiar también es un tipo de trabajo que nos sirve a todos para entregar un mejor servicio a las personas. A la Beca Presidente de la República de MIDEPLAN por apoyarme financieramente para concretar estos estudios de Magíster, y por último, pero no por eso menos importante, a mi familia primera, Carmen Luz y Albertito, por la paciencia para esperar que termine esta tesis que parecía eterna y así poder hacer más cosas juntos, por los tiempos que tuvieron que ausentarse para que pudiera dedicarme a leer o escribir, y por la comprensión y el ánimo siempre necesarios. A todos ustedes, a los nombrados y personajes que son anónimos, gracias por su apoyo.

TABLA DE CONTENIDOS

I: INTRODUCCIÓN.....	8
II. DISEÑO INVESTIGATIVO DE ESTE ESTUDIO DE CASO.....	11
III. MARCO TEORICO DE LA INVESTIGACIÓN.....	16
1. La democracia y algunas de sus transformaciones.....	16
2. Sociedad Civil y Ciudadanía.....	22
3. Participación ciudadana, modalidades y condiciones para su ejercicio.....	27
4. Mecanismos de participación ciudadana.....	29
5. Políticas públicas, bajo un enfoque participativo. Una forma de nexo entre el Estado y la Sociedad Civil.....	31
6. Una experiencia anterior de participación ciudadana en el diseño de la política pública educacional.....	34
IV. EL CONTEXTO POLÍTICO – SOCIAL EN QUE SE ORIGINAN LOS CONSEJOS ASESORES PRESIDENCIALES.....	38
1. Crisis del sistema democrático representativo.....	38
2. Un mirada sobre la participación ciudadana en Chile.....	42
3. La búsqueda de una mejor democracia.....	44
4. La fórmula de consejos consultivos o asesores presidenciales como salida democratizadora.....	45
V. LAS COMISIONES ASESORAS PRESIDENCIALES COMO FORMULA DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN CHILE.....	50
1. Comisiones Asesoras durante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia.....	50
2. Los consejos asesores presidenciales del gobierno de Michelle Bachelet.....	54
3. El consejo asesor presidencial para la calidad de la educación.....	56
3.1 La organización del consejo.....	59
3.2 Los actores.....	61
VI. PRINCIPALES HALLAZGOS DEL ESTUDIO.....	67
1. Condiciones individuales de los actores que forman parte del CAPCE.....	67
a) Reconocimiento y motivaciones individuales para la participación.....	67
b) Los incentivos para la participación.....	68
c) La condición igualitaria de los actores del proceso participativo.....	71

2. Mecanismos de participación presentes en el CAPCE y las realidades del proceso participativo que ellos deben enfrentar.....	74
a) La disparidad en la forma de participar.....	75
b) La inclusión de la participación de los otros.....	77
c) Las dificultades para el diálogo deliberativo.....	79
d) La cantidad y la heterogeneidad de los integrantes del CAPCE.....	80
e) Los bloques de interés y sus efectos sobre la participación.....	83
3. Evaluación respecto del proceso participativo del CAPCE.....	84
a) La deliberación.....	84
b) Las fortalezas detectadas en este proceso participativo.....	87
c) Las debilidades detectadas en este proceso participativo.....	88
d) La posición de los actores respecto a la repetición de una instancia similar.....	89
e) La posición respecto a la institucionalización de instancias participativas	91
VII. CONCLUSIONES DEL ESTUDIO DE CASO.....	94

Bibliografía

Anexo

I. INTRODUCCIÓN

El nuevo contexto en que nos encontramos hoy en día, donde la globalización cultural, social, política y económica, ha generado nuevas formas de relacionarse entre el Estado y la sociedad civil, se ha dado paso a la búsqueda y generación de nuevos canales y espacios de participación para el ejercicio de la ciudadanía no sólo en el ámbito político, sino que además en el económico y especialmente en el ámbito social (Cunill, 1995). Esta búsqueda no siempre nace o es incentivada con claridad desde el Estado, el cual debería estar llamado a asumir un rol más activo en esta materia pues “es necesaria una señal política clara respecto a la necesidad de una democracia participativa o ciudadana” (De la Maza, 2005) que opere dentro del marco de esta nueva forma de relación Estado-sociedad civil, que se acompaña de una “crisis de representatividad” política, de intentos de democratización, de falta de referentes societales con los que identificarse y por la falta de un movimiento social sólido. Se precisa la existencia de un Estado que conduzca el proceso de desarrollo influenciando en la dimensión social de la ciudadanía para así generar un replanteamiento de su relación con los actores y grupos sociales que hoy conforman la sociedad civil, entendida como un ámbito distinto a lo estatal y distinto a lo privado (Touraine, 1998).

Lo anterior tiene sentido dado que dentro de los campos de la ciencia política y de la administración pública ha surgido en el último cuarto del siglo XX un profundo debate sobre los problemas asociados con la crisis de una forma particular de Estado, altamente centralizado, burocratizado, deficitario y escasamente representativo de la sociedad y del sistema político que lo constituye, (Franco y Álvarez, 2007) y que por lo mismo hace que se le perciba, en buena medida, como un ente autárquico y poco democrático.

La iniciativa del gobierno de la Presidenta Bachelet de usar consejos asesores, como mecanismo de participación ciudadana en las políticas públicas, acoge esta nueva visión de la realidad. En su programa de gobierno, en el capítulo sobre nuevo trato ciudadano, se plantea que “La pertinencia y la eficacia de las políticas públicas están ineludiblemente vinculadas al protagonismo de los ciudadanos en su diseño, ejecución y evaluación” (Bachelet, 2005). A la luz de lo anterior se manifiesta una pretensión de la Presidenta de la República, en el sentido de fomentar una práctica de consulta ciudadana en el proceso de

diseño de las políticas públicas, cuestión que sin lugar a dudas presenta una innovación frente a una tendencia constante de los gobiernos concertacionistas hacia el diseño y toma de decisiones a partir de la sola opinión de expertos técnicos sectoriales, que en muchos casos parece alejarse de las realidades y necesidades de los propios beneficiarios, cuestión que suele evidenciarse, a posterior, en la ejecución de las políticas públicas, provocando efectos negativos que muchas veces generan perjuicios en lugar de beneficios como producto de la acción gubernamental.

La Presidenta Bachelet señaló la importancia de hacer participar y escuchar la voz de la ciudadanía, de forma previa a la formulación de las políticas públicas. En particular, ella señaló en el mensaje presidencial, que daba cuenta de su primer año de mandato, lo siguiente: “Me propongo también renovar el modo como se ejerce el poder desde el gobierno. Para asesorarme en el diseño de algunas reformas clave, he nombrado consejos asesores con profesionales y representantes del más alto nivel y de amplios sectores. La labor de este tipo de consejos es muy importante y constituye una innovación en cómo hemos hecho las políticas públicas. Es un método, el del diálogo social, muy usado en democracias muy desarrolladas. ¡Cuánto más fácil habría sido, y más rápido tal vez, encargar a un puñado de técnicos de un sólo color redactar un proyecto de ley en un par de días! pero hemos querido hacerlo de este otro modo, incluyendo todas las visiones, con la más amplia participación ciudadana. Así despejamos mitos y consensuamos los diagnósticos” (Bachelet, 21 de mayo de 2006).

El programa de gobierno de la Presidenta Bachelet consideraba la conformación, bajo iniciativa presidencial, de consejos asesores para tratar importantes temas en materia previsional, de la infancia y de equidad. Sin embargo, a poco andar de su mandato, una multitudinaria movilización de estudiantes secundarios, que contó a su vez con un amplio respaldo de la sociedad, provocó un giro en la agenda presidencial y da origen al Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CAPCE), cuya temática no aparecía dentro de las prioridades gubernamentales. Es decir, la movilización social fue capaz de ejercer la presión necesaria para establecer un mecanismo participativo, mucho más inclusivo que los previamente diseñados, que permitió hacer una revisión, a través de un debate público, de la política educacional.

El CAPCE, como objeto de este estudio de caso, es analizado con el propósito de extraer aprendizajes sobre el proceso de participación ciudadana que se produce en su interior. Su abordaje se hace desde la perspectiva democrática, en estado de crisis en la actualidad, y desde la manifestación de la sociedad civil y la ciudadanía, que buscan su inclusión, no solo en el proceso político-social sino que también en las diversas fases de la política pública, con el fin de contribuir, de mejor forma, al logro del bienestar social a partir del reconocimiento de las necesidades de los propios ciudadanos.

El estudio de caso está dividido de la siguiente manera: en primer lugar se presenta el diseño investigativo, para luego abordar en el marco teórico los principales conceptos que articulan la investigación. Posteriormente se presenta el contexto político-social en que se generan los consejos asesores presidenciales y luego se presenta a estos consejos como formula de participación política en Chile. En la fase final se muestran los principales hallazgos derivados del trabajo de campo de este estudio de caso y las conclusiones finales de la investigación.

II. DISEÑO INVESTIGATIVO DE ESTE ESTUDIO DE CASO.

Como se mencionó en la parte introductoria de este estudio de caso, esta investigación se propuso conocer y analizar la experiencia del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CAPCE) del gobierno de Michelle Bachelet, con el propósito de extraer aprendizajes sobre el proceso de participación ciudadana en el diseño de política pública.

Con lo anterior se buscó no solo obtener una visión adecuada sobre la experiencia misma, sino que poder llegar a reconocer elementos valiosos que están presentes antes de su desarrollo, en su operación y en su etapa conclusiva.

La relevancia de situar este estudio de caso en este consejo asesor presidencial se fundamenta en que esta iniciativa se genera a partir de una demanda de un sector de la sociedad no reconocido formalmente como ciudadano, el movimiento estudiantil secundario, que logra producir una respuesta gubernamental, que aunque similar a otras en su denominación (consejos asesores presidenciales), posee elementos caracterizadores que lo transforman en un espacio de participación ciudadana en el diseño de política pública, al cual se integran activamente un gran número de actores, lo que implicó el encuentro, en un mismo foro, de expertos, que regularmente son convocados a participar en estos espacios, y de “ciudadanos de a pie” o público profano¹, quienes comúnmente no son convocados a formar parte constitutiva de este tipo de procesos.

Una experiencia de estas características, observada como un ensayo de participación ciudadana en el diseño de políticas públicas, tiene como resultado no solo aspectos concretos, que refieren a propuestas y contenidos de política, sino que suma sentires, experiencias y aprendizajes, tangibles e intangibles, algunos de los cuales pueden ser reconocidos, a fin de ser integrados en una propuesta de mejoramiento e institucionalización de un mecanismo que posibilite la participación ciudadana en las políticas públicas. Estos hechos, que surgen de la indagación en el proceso mismo de participación producido, son recogidos a partir de la opinión de los actores partícipes de este consejo asesor presidencial.

¹ La denominación de profanos en este estudio de caso se entiende, tal como señala el diccionario de la Real Academia Española (RAE), como aquel sujeto “que carece de conocimientos y autoridad en una materia”. Para hacer referencia a este

Respecto de la experiencia del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CAPCE) surgen variadas interrogantes, entre ellas:

- ¿Los consejos asesores presidenciales han operado como mecanismo de participación ciudadana? ¿en que medida se ha producido la participación?,
- El CAPCE, cómo instancia de participación ciudadana, ¿puede reconocerse como una iniciativa genuinamente participativa o solo como una salida instrumental ante un conflicto o tema de agenda política?,
- ¿La concurrencia de expertos y “ciudadanos de a pie” en un mismo foro de discusión (el CAPCE), está más cerca de una convicción para estos actores o se acerca más al ejercicio de un derecho tácitamente reconocido?,
- ¿Qué tanto se expresan estos ideales de la democracia participativa y representativa en la figura del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación tanto en su diseño como en su praxis?
- ¿El Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación es un espacio para la manifestación plena de la sociedad civil?
- ¿La voluntad planteada por el/la gobernante al promover este mecanismo de participación (el CAPCE), se traduce luego en elementos concretos de la política pública?

Se podrían plantear muchas interrogantes más, pero surge como limitante el campo de acción que logra alcanzar una investigación de este tipo. Es por ello que la pretensión de este estudio no ha sido responder todas las preguntas ya planteadas sino que solo aquellas que están al alcance de la evidencia que se obtuvo del trabajo de campo que forma parte de este estudio de caso.

Además de las interrogantes ya señaladas, surge la siguiente hipótesis: la experiencia del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CAPCE), ha contribuido a la reconfiguración del accionar de la esfera técnica y política dominante en el diseño de la política pública, integrando con mayor fuerza la opinión ciudadana, no así la

hecho se han usado las conceptualizaciones de “ciudadano de a pie” y “publico profano” entendiéndolas como sinónimo.

deliberación y participación ciudadana o su incidencia final en la determinación de la política pública.

Los resultados específicos de esta investigación son:

- a) En primer lugar se realizó una descripción, a grandes rasgos, del proceso de generación, desarrollo y conclusión del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CAPCE) con el objeto de visualizar si elementos originarios de la iniciativa tendieron a persistir durante todo el proceso, se transforman o desaparecen.
- b) En segundo lugar se obtuvo la percepción de actores que formaron parte del CAPCE, por medio de la aplicación de entrevistas semiestructuradas, indagando sobre su participación en este consejo, sobre su visión del proceso participativo desarrollado, y la conclusión y evaluación del mismo.
- c) Finalmente, se realizó un análisis e identificación aspectos relevantes, con el fin de configurar elementos clave para un diseño institucional de participación ciudadana, de similares características, que pudiese aportar al proceso de diseño de política pública, y a la integración entre Estado y sociedad civil.

La metodología empleada es del tipo descriptivo/explicativo la que por una parte posibilitó el logro de una aproximación hacia un fenómeno poco conocido y estudiado, y por otra parte gatilló el desarrollo de un análisis del proceso participativo, a partir de la opinión y percepción de diversos actores integrantes del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CAPCE) para lo cual fue utilizado un enfoque cualitativo.

Para desarrollar el proceso de recolección de información se recurrió a:

- a) Revisión de fuentes secundarias y material bibliográfico, a fin de situar la discusión bajo enfoques teórico-conceptuales, que parecieran relevantes, y también establecer una breve descripción contextual y de antecedentes generales de la experiencia de los consejos asesores presidenciales y del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CAPCE).

- b) Aplicación de entrevista semiestructurada a diversos actores participantes del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CAPCE), los que fueron agrupados, en esta investigación, en **10 categorías** que integran el saber experto, de la experiencia político-social y del “ciudadano de a pie” o público profano, perteneciente a organizaciones de la sociedad civil o grupos de interés, con el fin de profundizar en su “conocimiento no objetivado” y percepciones respecto del proceso de participación desarrollado en este consejo asesor presidencial.

La aplicación de entrevistas² a 11 ex miembros de CAPCE, permitió acceder a la visión de actores de 7 de los 10 grupos definidos, y obtener impresiones de representantes en las 3 subcomisiones (Institucionalidad, Marco Regulatorio y Calidad) en que operó este consejo asesor presidencial. La información extraída a través de las entrevistas realizadas se sometió a un proceso de ordenamiento a fin de situar los contenidos en torno a 4 dimensiones previas de ordenamiento, estas son:

- *Expertise* y postura del actor.
- Metodología de organización y trabajo del CAPCE.
- Proceso de participación y deliberación en el CAPCE. Se distinguen el rol del actor, el rol de los otros y la percepción general.
- Evaluación del proceso participativo.

Posterior al ordenamiento de contenidos de las entrevistas se configuró un plan de análisis de información que permitió establecer hallazgos, elementos clave (objetivados y no objetivados), aprendizajes, y percepciones de los actores que se constituyeron en elementos que ayudaron a dar respuesta, en la fase conclusiva de este estudio de caso, a las siguientes preguntas de investigación:

- o El CAPCE, cómo instancia de participación ciudadana, ¿puede reconocerse como una iniciativa genuinamente participativa o solo como una salida instrumental

² El instrumento de entrevista utilizado para el levantamiento de información de los miembros del CAPCE se puede observar en el ANEXO N° 1 de este estudio de caso.

- ante un conflicto o tema de agenda política?,
- o ¿La concurrencia de expertos y “ciudadanos de a pie” en un mismo foro de discusión (este consejo asesor presidencial), está más cerca de una convicción para estos actores o se acerca más al ejercicio de un derecho tácitamente reconocido?

Adicionalmente, permitieron abordar la hipótesis de trabajo de este estudio de caso y contribuyeron a la obtención de conclusiones pertinentes al ámbito de la investigación.

Para lograr lo ya enunciado se elaboró un plan de análisis que se estructuró en torno a 3 ejes principales, estos son:

1. Condiciones individuales de los actores que forman parte del CAPCE.
2. Mecanismos de participación presentes en el CAPCE y las realidades del proceso participativo que ellos deben enfrentar.
3. Evaluación respecto del proceso participativo del CAPCE.

III. MARCO TEORICO DE LA INVESTIGACIÓN

Este capítulo integra la revisión bibliográfica que soporta la matriz de conceptos teóricos e ideas sobre los cuales se pretendió articular el estudio de caso. El eje fundamental es el de la democracia y su evolución desde la democracia representativa hacia formas democráticas participativas y deliberativas que perfeccionan la inclusión ciudadana dentro del funcionamiento del sistema político. En este mismo contexto se abordan los conceptos de sociedad civil, ciudadanía y participación ciudadana como elementos componentes de los sistemas democráticos que se tratan precedentemente. Finalmente, se hace referencia a las políticas públicas con enfoque participativo como nexo entre el Estado y la sociedad civil, y se retrata brevemente una experiencia de participación ciudadana en el diseño de política pública educativa que es anterior a la figura del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CAPCE), a modo de dejar constancia de la existencia de un referente nacional previo a esta iniciativa del gobierno de Michelle Bachelet.

1. La democracia y algunas de sus transformaciones.

La democracia, como sistema político, forma de gobierno o de Estado, involucra la participación de personas, que actuando de forma directa o indirecta (mediante representantes), conforman y legitiman un sistema de convivencia social que funciona por medio de un conjunto de reglas del juego (North, 1993), entendidas y acatadas por los miembros de una comunidad determinada.

La democracia como sistema político tiene una larga trayectoria histórica, desde las asambleas en Atenas (Siglo V a.C.) hasta la democracia neoliberal de hoy. Se ha ido perfeccionando con el paso del tiempo, alejándose bastante del sistema de gobierno ateniense al cual debe su origen. Actualmente involucra múltiples elementos, tales como votaciones universales, instituciones políticas, igualdad de derechos, libertad de expresión y de asociación, pero por sobre todo conlleva principios, valores y prácticas sociales, que en definitiva conforman una cultura política en que se crean posibilidades y se resuelven conflictos colectiva y cooperativamente (Falabella, 2008:6).

Una de las bases fundamentales del sistema democrático es el voto, que dependiendo de cómo se ejerza da origen a lo que se podría denominar como formas democráticas, las cuales pueden ser al menos de 3 tipos:

- a) La democracia indirecta: es donde el pueblo se limita a elegir representantes para que estos deliberen y tomen las decisiones.
- b) La democracia semidirecta: es donde el pueblo, bien puede confiar sus decisiones en sus representantes o, dependiendo de ciertas circunstancias particulares, expresarse directamente mediante mecanismos consultivos, que puede tomar formas tales como plebiscitos, referéndums, iniciativas populares, destituciones populares, etc.
- c) La democracia directa: es donde el pueblo, reunido en asamblea o consejo, delibera y toma las decisiones que van a regular la vida en sociedad.

En la democracia moderna, de carácter marcadamente representativo, juega un rol decisivo la llamada "regla de la mayoría", es decir, el derecho de la mayoría a que se adopte su posición cuando existen diversas propuestas. Ello ha llevado a que sea un lugar común de la cultura popular asimilar democracia con decisión mayoritaria. Sin embargo, muchos sistemas democráticos no utilizan la regla de la mayoría o la restringen mediante sistemas de elección rotativos, al azar, derecho a veto, etc. (Bobbio, 1998) De hecho, en determinadas circunstancias, la regla de la mayoría puede volverse antidemocrática cuando afecta derechos fundamentales de las minorías o de los individuos. Para evitar la ocurrencia de lo anterior se hace necesaria la existencia de mecanismos de protección de los derechos fundamentales.

La democracia, en su estado más práctico, supone la articulación de diversos mecanismos que permiten la división del poder, el control de su ejercicio, la articulación de procesos de deliberación y toma de decisiones, y la existencia de contrapesos que, ante la existencia de distintos tipos de mayorías, colaboren en la preservación de ámbitos básicos para las minorías y den garantías al respeto de los derechos humanos de los individuos y grupos sociales.

Para este estudio de caso fijaremos nuestra mirada sobre formas de democracia indirecta, como la democracia representativa; y semidirecta bajo su modalidad democrática participativa y de democracia deliberativa.

La **democracia representativa** es una forma democrática indirecta, que supone la delegación del poder (o soberanía) por parte del pueblo sobre la figura de autoridades (representantes) que son electas, de forma periódica, libre, secreta e informada. Posee ciertos elementos constitutivos tales como la separación de los poderes públicos; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La democracia representativa implica necesariamente la cesión de poder (por parte de los electores) y por tanto se precisa que exista una vinculación simétrica y congruente entre los que gobiernan y los ciudadanos (Held, 1991). Es decir, que los representantes electos representen los intereses, opiniones y proyectos de los ciudadanos (Falabella, 2008:6).

Dadas las imperfecciones de este sistema, algunos consideran que esta forma de democracia, en la práctica, se convierte en algo poco democrático (proclive a actos de corrupción, captura partidista por grupos de interés económico auto-interesados, bipartidismo excesivo, etc.). Sin embargo, y a pesar de sus defectos, la democracia representativa pareciera ser el mejor sistema de gobierno posible, o al menos el más viable de todos los conocidos o practicados (Sartori, 1988) y es el modelo que predomina en los países de Latinoamérica. Aún así, es necesario considerar que este modelo no se expresa de una forma estricta o pura, y sus diversas formulas, y sus componentes, se entremezclan entre si en muchos sistemas de gobierno democrático.

En la actualidad, diversas voces que abogan por una profundización en la democracia, aduciendo que la existencia de recurrentes fallas en el funcionamiento de su expresión representativa, han llevado a muchas sociedades a transitar hacia una forma democrática semidirecta como lo es la democracia participativa, y una variante de esta misma que posee un cariz mayormente deliberativo.

Es dentro de estas variantes en donde se integra la figura de mecanismos participativos que acercan a los ciudadanos a la toma de decisiones políticas que versan sobre temas que les afectan directamente, y dentro de estos tipos se pueden encontrar los

consejos consultivos o consejos asesores, los cuales recogen elementos de ambas formas democráticas.

La **democracia participativa** es una forma de democracia semidirecta, en la cual existen espacios destinados a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones del gobierno, que son mayores a los comúnmente asignados bajo el modelo de democracia representativa. Como señala Navarro, esta se define como “la provisión u oferta de oportunidades de participación, a grupos de representación de intereses, por parte de unidades de gobierno” (2000:14). En este sentido se puede decir que el gobierno opera, bajo este modelo, como un facilitador que promueve en los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse a fin de que estos puedan tener una influencia directa en las decisiones públicas.

De manera práctica tiene su manifestación a través de referéndums o plebiscitos mediante los cuales se solicita el pronunciamiento de la ciudadanía, con derecho a voto, respecto de determinados asuntos de interés para la nación. En una etapa más avanzada, el proyecto fundamental de la democracia participativa es la creación de un mecanismo de deliberaciones mediante el cual el pueblo, con su propia participación, esté habilitado para manifestarse por igual con puntos de vista tanto mayoritarios como minoritarios. Ello no es menor dado que todo sistema democrático ha de descansar en decisiones mayoritarias, y los mecanismos o instituciones de participación tienen el propósito de hacer hincapié en el pleno respeto a las minorías, sus opiniones y su amplia manifestación a través de un mecanismo participativo e institucionalizado (Martínez-Solanas, 1997). Este respeto de los intereses, ideas y principios de los demás, son el sentir vital de este modelo. La auténtica democracia participativa hace un énfasis muy especial en dar voz a los individuos y a las comunidades, cuyas opiniones, anhelos y aspiraciones rara vez hallan eco o atención en los mecanismos tradicionales de la democracia representativa (Becomo, 2008).

La participación en las democracias de hoy se entiende como una nueva manera de hacer las cosas. Sin embargo, esta nueva intervención ciudadana no debe trazar su límite en la información o escucha de las autoridades, sino que debe implicar la escucha de la población en la formulación de sus propios problemas y la búsqueda de oportunidades y mejoras, proporcionándoles los medios para encauzar una acción pública, social o económica y participar en las decisiones públicas con propósitos de cambio. Se deben

calibrar los mecanismos de participación a fin de que estos no provoquen una fatiga improductiva de comunidades abrumadas de consultas y debates.

La participación potencia a los ciudadanos para tomar decisiones, pero estos deben dejar los manejos administrativos en manos de funcionarios públicos electos para desempeñar esa función (Zimmerman, 1992). Ello no necesariamente implica el otorgamiento de un cheque en blanco sobre el accionar de los funcionarios sino que se complementa con el debido control social de sus acciones.

Las iniciativas de democracia participativa no deben orientarse a organizar una utópica democracia directa sino que a promover, al grado más alto y amplio posible, la participación en un bien articulado entorno institucional (Correa, 2007:6), a fin de aprovechar de manera adecuada las bondades que importa su funcionamiento, que son a lo menos: la legitimación de las instituciones y la colaboración de los ciudadanos, el aprovechamiento de capacidades y experiencias mutuas, el desarrollo de nuevas capacidades y la mejoría en la calidad de vida de quienes participan (Becomo, 2008).

Una de las razones fundamentales para promover la democracia participativa consiste en que tal sistema ofrece al ciudadano una capacidad de participar en decisiones orientadas a desarrollar una economía socialmente justa y humanista, lo que a su vez promueve un ambiente de cooperación dado que se aprecian directamente las consecuencias de tales decisiones para todos y cada uno de los miembros de la sociedad (Correa, 2007).

El avance hacia una mejor democracia no solo trae consigo mayor participación para los gobernados sino que también configura elementos que dan origen a lo que Joseph Bessette denomina **democracia deliberativa**. Este término fue utilizado por este autor, por primera vez, en el año 1980 con el fin de hacer una interpretación de la constitución de los Estados Unidos. La deliberación o ponderación es la reflexión razonada sobre diferentes opciones entre las cuales cabe formarse una opinión y decidir. Esa deliberación es además pública puesto que se refiere a los asuntos concernientes a lo político y que afectan al conjunto de la ciudadanía. Lo público, además de configurar la frontera de los asuntos a tratar, define la forma pública o abierta según la cual se deben debatir aquellos asuntos, incluyendo en ella, de una forma u otra, las personas afectadas por aquellas decisiones (Jorba, 2006:49). Con este modelo de democracia no se procede

propiamente a una innovación de la democracia, sino a una renovación de la misma: la deliberación trasladada al ámbito político implica una exigente concreción del ideal participativo que encarna la noción de democracia (Velasco, 2009: 75).

Muchos teóricos de la democracia deliberativa (Elster, Habermas, Cohen, Dryzek, Rawls, Gutmann, Fishkin entre otros) argumentan que las decisiones sólo pueden ser legítimas si llegan como consecuencia de una deliberación pública por parte de la ciudadanía, lo cual contrasta con la teoría tradicional de la elección racional proveniente de la economía o el supuesto democrático moderno de la regla de la mayoría, que enfatizan el acto de votar como institución central y legitimadora de la democracia.

En particular, Habermas (1989), uno de los principales inspiradores de este modelo político, concibe la democracia deliberativa como extensión de la acción comunicativa en el plano de las instituciones. Esta forma de democracia es dependiente de procedimientos y presupuestos comunicativos que institucionalizan el discurso público. Habermas, plantea que la democracia implica crear un espacio público en que los ciudadanos interactúan por medio de la discusión participativa sobre aspectos políticos y temas de interés común, desafiando verdades impuestas, exponiendo injusticias sociales e intentando generar cambios. De esta forma, el espacio público es donde se practica y cobra sentido la ciudadanía, se ejercen los derechos civiles y se construye identidad y conciencia social. Esta es una forma de re-politizar el espacio público y desprivatizar la política, impidiendo que sea un monopolio de la esfera estatal o de una elite política (Falabella, 2008:6).

La opinión pública viene a complementar dos esferas de la política que había destacado Weber: la política carismática y la política tecnocrática. Así, políticos, técnicos y opinión pública deliberan entre sí en un circuito democrático.

El proceso de deliberación, según otros teóricos, se caracteriza por los esfuerzos por incluir dentro del mismo a grupos marginales que suelen ser ignorados en otros procesos de decisión (procesos meramente representativos o meritocráticos). Para auxiliar a los participantes que deliberan y que no son especialistas, es importante dotarlos de información relevante, deben registrarse no sólo de los puntos de consenso sino también los puntos de desacuerdo (López, 2009:48).

Como aspectos favorables a la existencia de un modelo de estas características, la consideración de los intereses de los otros es muy importante. Uprimny (2009) en un

reciente artículo del Diario el Espectador de Colombia, y siguiendo a Habermas, ha resaltado, algunas bondades de este modelo, las que refieren al hecho de que la mayoría no puede simplemente ignorar las visiones de las minorías, argumentando que son intereses minoritarios. “Esa actitud es tan irrespetuosa de la dignidad de los otros, que resulta poco defendible públicamente en una democracia. La deliberación - sometida al principio de publicidad - obliga a presentar abiertamente las razones que sustentan la decisión adoptada, con lo cual ciertas motivaciones manifiestamente injustas quedan excluidas del debate político, precisamente por ser socialmente inaceptables. Por uno y otro motivo, la discusión pública estimula el desarrollo de cualidades democráticas importantes en los ciudadanos y en los líderes políticos, en especial la virtud de la imparcialidad, en la medida en que los obliga a ir más allá de sus intereses puramente personales” (Uprimny, 27/04/2009 en Diario el Espectador).

Por último, también se puede apreciar la existencia de críticas a este modelo pues, se suele considerar a la democracia deliberativa como elitista, pues no todas las personas tienen el capital cultural suficiente para ganar una discusión, aunque tengan preferencias políticas legítimas.

A partir de esto surge al menos una nueva interrogante: ¿Qué tanto se expresan estos ideales de la democracia participativa y de la democracia deliberativa en la figura del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación tanto en su diseño como en su praxis?

2. Sociedad Civil y Ciudadanía.

Hablar de sociedad civil, no es algo sencillo, pues nos encontramos con un terreno ambiguo y diverso, donde los actores constitutivos de ella se multiplican, se transforman o desaparecen, lo que nos presenta “un lugar” siempre en movimiento (Paredes, 2007:2). La sociedad civil es “un espacio intermedio que no está ocupado ni por el mercado, ni por el Estado o los partidos políticos” (Serrano, 1998), pero Diamond (1997), agrega que esta excluye la vida familiar e individual, ya que apunta a una reapropiación del espacio público y común. No es la sociedad en general por cuanto involucra a “ciudadanos” actuando colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas,

intercambiar información, alcanzar objetivos comunes, realizar demandas al Estado y aceptar responsabilidades oficiales respecto de este. Por ende la sociedad civil, sí está compuesta por individuos, en este caso personas con el carácter de ciudadanos, como los definidos por nuestra constitución política (visión normativa), o que buscan lograr ese status mediante el ejercicio de prácticas para su reconocimiento y para su participación como sujetos colectivos (como el caso de los estudiantes en Chile en Mayo del 2006)³. Con todo, la sociedad civil comprende un amplio conjunto de organizaciones, formales e informales que, continuando en la línea de Diamond, corresponderían a los siguientes tipos de agrupaciones (Paredes, 2007:7):

- a) Económicas, como asociaciones y redes productivas y comerciales.
- b) Culturales, como asociaciones e instituciones religiosas, étnicas comunales.
- c) Informativas y educativas, dedicadas a la producción y divulgación de conocimiento público, ideas, noticias e información.
- d) De desarrollo, organizaciones que combinan recursos individuales para mejorar la infraestructura, instituciones y calidad de la vida de la comunidad.
- e) De orientación Específica, movimientos para la protección del medio ambiente, derechos de la mujer, reformas agrarias o de protección al consumidor.
- f) Cívicas, para mejorar el sistema político
- g) De interés, que promueven y defienden conjuntamente el funcionamiento común o los intereses materiales de sus miembros.

Interesará en este estudio de caso detenerse en este último tipo de agrupaciones en tanto ellas encuentran una manifestación más nítida que otras en la experiencia participativa del CAPCE pues diversos actores participantes de este consejo se vinculan con diferentes grupos de interés.

La sociedad civil, además, comprende el mercado ideológico y el flujo de información de ideas, y es por ello que las organizaciones de la sociedad civil son distintas de la sociedad en general, en varios aspectos (Diamond, 1997, en Paredes, 2007:7):

³ Si bien los estudiantes secundarios no cumplen con los requisitos de la visión normativa de ciudadanía del Estado de Chile, fueron capaces de ejercer por otras vías, logros que se atribuyen a conquistas ciudadanas. La llamada "revolución de los pingüinos" dejó en evidencia que no se necesita ser un ciudadano, legalmente reconocido, para ejercer el derecho a voz o de petición a la autoridad. Los estudiantes encontraron la manera de ser escuchados por la autoridad y esta debió reconocerlos como interlocutores válidos.

- a) tienen que ver con fines públicos antes que privados,
- b) se relacionan directamente con el Estado, pero no tienen por objetivo obtener solamente el poder formal, lo que buscan los movimientos sociales son concesiones, beneficios, posicionar temas en la agenda pública, cambios en las políticas públicas, asistencias, compensaciones, compromisos y sobre todo participación en la toma de decisiones en todo el proceso, desde la formulación de propuestas hasta la decisión política. La finalidad de las asociaciones cívicas y los movimientos sociales es ser participes de la sociedad civil y sus esfuerzos tienen como objetivo el bien público y no el deseo de obtener el poder estatal para un grupo privilegiado,
- c) son pluralistas y diversas, y constituyen un espacio en donde ningún grupo busca representar mediante su acción al todo (esta es la diferencia con la comunidad política tradicional reducida a la lucha por el poder estatal), aquí diferentes grupos representan diferentes intereses.

La sociedad civil es autónoma no solo del Estado, sino también de la sociedad política tradicional, preferentemente del sistema de partidos, donde las organizaciones de la sociedad civil solo forman alianzas con estos, pero no forman parte de su estructura interna (Paredes, 2007:7). Sin embargo, la existencia de una relación entre el Estado democrático y la sociedad civil es de una dependencia mutua (Müller, 2006:317. Traducción propia del original)

Visto todo lo anterior podríamos adscribir a una definición, tal vez no la más completa o inclusiva de todos las agrupaciones de la sociedad civil, en donde podríamos entenderla como el “espacio de la vida social organizada, que es voluntariamente autogenerada, altamente independiente, autónoma del Estado, y limitada por un orden legal o de juego de reglas compartidas, que se acepta y acata por el bien público, pero siempre fomentando procesos de politización en búsqueda de la democratización de la democracia” (Paredes, 2007:7). A la luz de esta última definición surge otra nueva interrogante: ¿El Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación es un espacio para la manifestación plena de la sociedad civil según las definiciones y elementos ya planteados previamente?.

La **ciudadanía**, es un componente de la sociedad civil y al referirnos a ella se nos remite de forma obligada a la noción de polis griega, aunque un tanto más extendida que en aquella época, en donde la consideración de pueblo era mucho más restringida puesto que excluía a mujeres, esclavos, niños y extranjeros. Desde sus orígenes, el concepto de ciudadanía nos remite a la idea de una estructura de derechos y responsabilidades de las personas en su relación con el Estado y la comunidad política (Mujica, 2005:1). Lo anterior se asocia a una definición del concepto clásico de ciudadanía, que Tomas Marshall (1998) en su ensayo de 1949 la define como “aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a derechos y obligaciones que implica. Aunque no existe un principio universal que determine cuales son los derechos y obligaciones, las sociedades donde la ciudadanía es una institución en desarrollo crean la imagen de una ciudadanía ideal que sirve para calcular el éxito y es objeto de las aspiraciones” (Marshall, 1998:37). Esta definición se basa en el reconocimiento de derechos de carácter civil, político y social, el donde los ciudadanos aseguran un nivel de bienestar mínimo. Ello no deja de constituir un avance, pero a su vez nos sitúa en un escenario pasivo de lo que es ser ciudadano, lo cual da pie a la crítica hacia la definición de Marshall ya que esta no da cuenta de aspectos tales como la igualdad y dignidad humana. Esta noción de derechos fundamentales, hace de la ciudadanía un cuerpo que refiere no solo a un estatus social definido por un conjunto de derechos y responsabilidades, sino que como una identidad liada a una expresión propia de la pertenencia a la comunidad política (Kymlicka, 1996:262) que lleva a su vez al reconocimiento y auto-reconocimiento, y a partir de ello, al ejercicio de una ciudadanía activa que demanda, y no solo acepta.

Otras causas de la revitalización y reinención de aquello que se entiende por ciudadanía esta dado por la forma dominante que ha adquirido ser ciudadano en las democracias hegemónicas (de carácter representativo y neoliberal): aquí es visto como el consumidor, o como una ciudadanía mercantil, fragmentada y privatizada. Un ciudadano que se realiza si, y solo si, participa del mercado pues si se sitúa fuera de él, ya no es nada o nadie (Gómez Leyton, 2002: 62-63). En palabras de Gómez Leyton en las últimas décadas hemos visto emerger una creciente contradicción en la ciudadanía de la región: ciudadanos/as que formalmente gozan de derechos civiles y políticos al interior de un

régimen democrático que anuncia libertad e igualdad, pero que dadas las políticas económicas y sociales que implementan los distintos gobiernos democráticos, al final se termina jibarizando la ciudadanía social y económica de la mayoría de la población. Con esto se genera una despolitización de la sociedad, expresada tanto en una desvinculación ciudadana con la política democrática y en la fragmentación de la ciudadanía política (Gómez Leyton, 2002:64, en Paredes 2007:8) lo cual no deja de ser un riesgo evidente pues, tal vez sin pensarlo, se lesiona profundamente a la propia democracia.

El concepto de **ciudadanía activa** nos remite hacia una noción más viva de la ciudadanía dado que participar significa que la gente sea capaz de estar activamente presente en los procesos de toma de decisiones que atañen al colectivo (Corporación Tiempo 2000, 1998, en Mujica, 2005:3).

En este mismo sentido Arendt afirma o señala que la ciudadanía activa es el compromiso cívico y que la deliberación colectiva a cerca de todos los temas que afectan a la comunidad política sólo tiene sentido en el espacio en que se construye lo público. La esfera pública alude al espacio donde los ciudadanos actúan mediante los recursos del discurso y la persuasión, descubren sus identidades y deciden mediante la deliberación colectiva acerca de temas de interés común (Mujica, 2005:4).

La ciudadanía deliberativa supone tanto el interés de las personas como sus posibilidades reales para intervenir e influir en la toma de las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad. Se hace necesario que las personas ejerzan su capacidad reflexiva y expresen sus ideales e intereses, organizándolos, articulándolos y negociándolos a nivel social. De allí la discusión respecto a que sólo ciertas formas de participación sean signos de expresión ciudadana (Mujica, 2005:3).

Los ciudadanos y los gobiernos necesitan de mayores espacios para la deliberación, pues ya es evidente que los espacios institucionales de diálogo entre el Estado y la sociedad civil, mediados tradicionalmente por los partidos políticos, no logran dar cuenta de los intereses de la sociedad, al menos no en el equivalente a todos aquellos elementos que aportan directamente los ciudadanos (Mujica, 2005:6).

Se evidencia entonces que hay insuficiencia en la labor de los partidos políticos producto del cuestionamiento sobre su operatividad, y también por el convencimiento de

que los intereses que logran sumar los partidos políticos nunca serán equivalente a todos aquellos que aportan directamente los ciudadanos (Mujica, 2005:6).

Se hace necesario, entonces, avanzar hacia un equilibrio entre los derechos individuales y las responsabilidades sociales, bajo el paraguas de la noción de ciudadanía en donde se reconozca a la sociedad civil como el locus natural en donde se generan los espacios para que los ciudadanos puedan ejercer activamente estos derechos y responsabilidades (Paredes 2007:9) generando un valioso capital social, que debe ser entendido como un capital comunitario, auto-producido por un grupo o una comunidad local; que libera un potencial acumulado por sus propias acciones y experiencias; un cúmulo de conjunciones que producen una fuerza de identidad que pervive a toda exterioridad (Salazar, 1998:165, en Paredes 2007:11).

Es esta última afirmación la que sustenta la pertinencia de abrir, desde la esfera estatal, mayores espacios de participación que contribuyan a mejorar la calidad de la democracia.

3. Participación ciudadana, modalidades y condiciones para su ejercicio.

Existe más de un concepto de la participación ciudadana, a la luz de diversos autores⁴, pero todos ellos hacen un reconocimiento a ciertos elementos que bien podrían estar presentes en una definición general, estos son: la existencia de un ciudadano que interviene desde un colectivo, en un ámbito social o de asunto público, cuyo accionar genera o busca producir un impacto sobre personas o la comunidad, y persigue el objeto de incidir en una decisión o política de la autoridad pública.

En el ámbito gubernamental chileno se ha avanzado en cuanto a establecer diferentes modalidades o niveles de ejercicio de la ciudadanía y de participación ciudadana (SEGPRES, 2005; SEGEGOB, 2005):

- a) Decisoria o empoderamiento: combina participación en toma de decisiones con derechos y demandas. Sociedad Civil, con identidad e intereses propios, propone temas al Estado, influye directamente en la toma de decisiones e incrementa su

⁴ Para mayor abundamiento sobre los conceptos de los autores que refieren a la participación ciudadana y que ayudan a configurar los elementos aquí señalados, ver Williams, 2005.

capacidad de negociación con el sector público. Es un conductor y velador de la política pública. es control social sobre la política pública. La ciudadanía tiene rol preponderante e influyente en toma de decisiones.

- b) Consultiva: consulta al ciudadano sobre alguna cuestión relevante del programa público, se traduce en dar opinión a una instancia pública. Opinión y Control de parte de los interesados en el cumplimiento de los objetivos políticamente definidos por la administración pública.
- c) Ejecutora y administradora o gestonaria: toma de decisiones en la gestión pública y satisfacción de necesidades básicas. Incluye el diagnóstico, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Comparte ciertas responsabilidades en la ejecución de la política pública , genera capacidades en la comunidad y supone la existencia de liderazgo social e información para actuar como interlocutor representativo responsable.
- d) Instrumental o informativa: informa sobre el efectivo ejercicio de los derechos ciudadanos (acciones, servicios, trámites, beneficios), busca transparentar la gestión pública. Tiene que ver con la satisfacción de las necesidades básicas, esta relación interesa en cuanto a acceder a estos recursos. El ciudadano es únicamente usuario de un servicio o prestación.

No bastando con que la participación ciudadana exista, y eventualmente se pueda manifestar de manera diferenciada; ella además precisaría de la concurrencia de ciertas condiciones para su adecuado desarrollo (Valdés, 2005, en Williams, 2005):

- a) Requiere de un involucramiento por parte del Estado, en el desarrollo de alianzas estratégicas entre sus organismos y la sociedad civil, que incluyan a todos los actores interesados, a fin de lograr niveles crecientes de diálogo, gestión y evaluación social de las políticas públicas; el Estado debería promover formación de funcionarios en cultura de participación ciudadana, trabajo en redes, admitir gestión directa de ciudadanos en políticas públicas, hacer pública y transparente la gestión, y aceptar traspasar parte de su poder en mecanismos de participación directa,
- b) Precisa la existencia de una sociedad civil (que goce de autonomía frente al Estado, intereses corporativos y partidos políticos; que sea objeto de

reconocimiento social, que se expresa en el fomento de las innovaciones, la participación y el ejercicio del derecho a la diversidad) que provea la existencia de una ciudadanía activa en hacer propuestas, examinar políticas gubernamentales y ejercer control ciudadano.

- c) La relación Estado - sociedad civil debe enmarcarse dentro de un sistema político - democrático que permita un diálogo proactivo entre ellos, sin producir necesariamente un conflicto entre la democracia representativa y la democracia participativa.

Así todo, la participación ciudadana, en virtud de sus múltiples implicancias y relaciones, ya no es un discurso cargado de retórica y utopía, sino ante todo la mejor garantía para “hacer funcionar la democracia” (Font y otros, 2000:114) puesto que ya es innegable el poder de la sociedad civil en la construcción de la realidad cotidiana. (Paredes, 2007:9)

4. Mecanismos de participación ciudadana.

Diversos mecanismos ensayados en democracias actuales hacen posible encontrar vías complementarias para afianzar la legitimidad de las decisiones públicas. Estas experiencias consisten en diversos métodos e instrumentos que posibilitan la ocurrencia de algún grado de participación ciudadana en la toma de decisiones, y que van más allá de proveer información al ciudadano, y suponen una interacción en donde confluyen agentes del Estado y organizaciones de la sociedad civil en torno a asuntos de política pública y toman la forma de (Font y otros, 2003):

- a) Mecanismos de consulta a las comunidades: busca establecer una interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles. El formato más común que toman es el de consejo o comisión, y pueden ser de carácter territorial o sectorial. Pueden ser constituidos de diversas maneras ya sea desde la base social, desde organismos de gobierno o bajo una combinación de ambos (se presentan en Italia, Francia, Alemania, Suecia, Noruega y Gran Bretaña).

- b) Mecanismos deliberativos: Ponen su énfasis en la capacidad de reflexión y de diálogo de los ciudadanos comunes. Se presentan en dos grandes tipos, el primero busca la información y deliberación ciudadana y toma la forma de círculos de estudio (Suecia, Gran Bretaña y Estados Unidos), *fóruns* temáticos y visiones de la comunidad (Estados Unidos), y conferencias de consenso (Dinamarca y Gran Bretaña); y el segundo tipo se desarrolla en base a una selección de los representantes que los convierta en una muestra representativa de la sociedad y toman la forma de encuestas deliberativas (Estados Unidos y Gran Bretaña), jurados ciudadanos (Estados Unidos, Alemania, Gran Bretaña, Israel, Suiza, Nueva Zelanda, etc.), y paneles de ciudadanos.
- c) Mecanismos de democracia directa: manifiestan la voluntad de extender la participación y hacerla llegar al máximo posible a los ciudadanos, pueden tomar la forma de referéndums (Suiza y Estados Unidos), asambleas (gran Bretaña) y de algunos posibles usos de la teledemocracia (Estados Unidos y Gran Bretaña).
- d) Otro tipo de mecanismos: corresponden a otras variantes con distintos nombres y pequeñas diferencias en los métodos organizativos utilizados, se presentan como participación ciudadana en la evaluación de los servicios públicos, encuestas de opinión y grupos de discusión (Gran Bretaña), mediación, elaboración de presupuestos municipales (Nueva Zelanda)

Latinoamérica también ha hecho sus ensayos y países como Brasil, Colombia, Bolivia y México han llevado a cabo reformas legislativas para institucionalizar estos mecanismos de concertación y deliberación en torno a temas públicos (Canto, 2006, en Aguilera, 2007a:122). Estas iniciativas han tomado la forma de presupuestos participativos, asambleas populares, audiencias públicas, comisiones o consejos asesores de ciudadanos, y para el caso chileno (operando a partir de la voluntad del gobernante de turno) han adoptado la forma de consejos asesores presidenciales, de carácter consultivo, que se circunscriben dentro de la fórmula de mecanismos deliberativos, si se adscriben a la clasificación de Font (2003).

5. Políticas públicas, bajo un enfoque participativo. Una forma de nexo entre el Estado y la Sociedad Civil.

Desde su definición, las políticas públicas hacen un reconocimiento a la participación de otros agentes, diferentes al gobierno propiamente tal, a fin de conseguir que ellas tengan un sentido de calidad, y que efectivamente correspondan a “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; que sean desarrollados por el sector público, y que cuenten, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera, 2008:28). De esta aseveración bien podría desprenderse que las políticas públicas, su diseño, formulación, ejecución y evaluación, deberían existir a la luz de un nexo entre el Estado y la sociedad civil. Esto tiene una gran validez, más aún si se considera que en la actualidad existe el amplio reconocimiento de que formulas de democracia hegemónica, cuya tendencia es privatizar las solución de los problemas públicos, han entrado en fase de crisis producto de las propias complejidades de la evolución de la sociedad y del conocimiento, de los avances de un mundo vertiginoso y globalizado, cuyas problemáticas son demasiado abrumadoras y complejas como para ser resueltas de manera individual (Brugué y otros, 2005).

Lo anterior está en sintonía con el planteamiento de Duhart (2002), el cual sostiene que los enfoques tradicionales de formulación de políticas y de toma de decisiones públicas parecen entrar en crisis en dominios cada vez más numerosos de la vida social, confrontándose al aumento de la contestación social. El Estado estaría siendo ineficaz en el cumplimiento de su función de propender hacia el logro del bien común de la sociedad, dado que ante la existencia de problemáticas sociales nuevas y de carácter más complejo, transversal e incierto, ha operado con mecanismos clásicos de toma de decisiones y solución de problemas que no estarían dando una respuesta adecuada a las nuevas demandas sociales, y tampoco posibilitando una adecuada determinación del bien común que requiere la sociedad. Ello no es un factor menor dado que el Estado democrático pierde la confianza de sus ciudadanos cuando es incompetente para comprender sus intereses (Müller, 2006:323. Traducción propia del original).

Todo lo anterior, no es una cuestión coyuntural, pues se trata de una situación extendida hacia variados campos y materias, que han precisado, con urgencia, un cambio sustantivo en los modos de acción pública, dado que se ha alterado a su vez el monopolio que el Estado ha detentado históricamente en cuanto a la determinación del interés general. Más aún, este

cambio se nutre de una necesidad de logro de mayor eficacia y legitimidad de la acción estatal en el ámbito de las políticas públicas.

A juicio del mismo Duhart (2002), existirían al menos tres elementos interdependientes que estarían desencadenando esta ruptura del monopolio estatal en la formulación y puesta en práctica del “interés general”.

1. La transferencia de competencias del Estado, que ha limitado su campo de maniobra, poder u acción en favor de otros actores.
2. La complejización de realidades que el Estado debe enfrentar, que limitan su capacidad de respuesta a problemáticas transversales que sobrepasan los ámbitos sectoriales, y requieren de un enfoque más sistémico para su solución. Ello ha generado una necesidad en los gobernantes de acudir y apoyarse en una extendida red de “expertos” en el proceso de toma de decisiones y de formulación de políticas públicas; los cuales pasan a transformarse en protagonistas de la gobernabilidad.
3. La emergencia de una nueva legitimidad de la acción pública, que “parece ya no depender solamente de la eficiencia, de la aceptabilidad de las decisiones o de la pertinencia de las soluciones aportadas, sino de la transparencia, en la forma de decidir. Más que el resultado, cuenta el proceso por el que se llega al mismo; es el proceso de formación de voluntades el que confiere su legitimidad al resultado” (Duhart, 2002).

El Estado entonces ha debido reorganizarse buscando nuevas modalidades de coordinación con los individuos y la sociedad: “contra la lógica de un Estado centralista, con políticas estandarizadas y universales, se contraponen un Estado que propugna esquemas de acción en los cuales las soluciones se buscan en común entre autoridades, funcionarios y ciudadanos, donde estos últimos, lejos de ser clientes y simples beneficiarios de programas públicos, se transforman en contraparte, en ciudadanos activos” (Serrano, 1998, en Rupin, 2005:27). Se aprecia entonces una contestación estatal que evoluciona hacia nuevas formas de legitimación de las decisiones y de las políticas públicas, que privilegian la apertura y la transparencia del proceso mismo de decidir, y no solo la eficiencia o aceptabilidad de las decisiones resultantes, los cuales son atributos mayormente valorados cuando se está frente a una provisión privada de servicios.

Lo anterior está estrechamente ligado a los enfoques de “red de política” (*policy network*) y “comunidad de política” (*policy community*) en la formulación de las políticas públicas, cuyos planteamientos se basan en la superación del clásico modelo de decisión secuencial de la acción pública (“concepción, evaluación, decisión y puesta en práctica”), el cual es sustituido por otro que contempla interrelaciones múltiples, combina modalidades de cooperación y competencia pública y privada, y piensa la organización del poder en términos de intercambios dentro de un universo policéntrico y plural, de fronteras difusas, con múltiples actores y participantes, en un complejo proceso de interrelaciones y acciones iterativas en donde se producen a su vez diferencias y controversias entre los actores participantes, como asimismo se posibilita la ocurrencia de escenarios o situaciones de incertidumbre y desacuerdo entre expertos y profanos. Sin embargo, ambos modelos no deben ser vistos como contrapuestos sino que más bien son complementarios en tanto están disponibles para llevar a cabo acciones públicas de distinta índole.

Las “controversias públicas”, que pueden ser vistas no como un problema para la generación de acuerdos, si son situadas bajo ciertas condiciones para su buen desarrollo, se transforman en oportunidades de aprendizaje colectivo, que pueden aportar a la construcción de una acción pública más robusta (Rupin, 2005:30-31). De no salvaguardarse lo anterior, se corre el riesgo de que se genere un espacio que puede ser fácilmente capturado por actores de la esfera experta, dada la asimetría de poder e influencia que ellos tienen respecto de los profanos, y en razón de ello pueden transformarse en actores privilegiados de la red de política.

La distinción entre política pública y acción pública está dentro de estas transformaciones de gobierno y sociedad, la política pública tiende a concebirse más como acción que involucra activamente a los actores sociales que como intervención gubernamental que promueve la participación social. Si bajo este contexto se realiza la confrontación entre las concepciones de políticas públicas “desde arriba” o *Top-Down* (acción por parte del gobierno dirigida a cumplir ciertos objetivos) y, “desde abajo” o *Bottom-Up* (el gobierno actúa en función de las presiones de los grupos sociales en un juego de suma positiva y procesa las demandas de las políticas), es el segundo enfoque el que se impone en los tiempos que se viven actualmente, pero no basta solo con ello, sino que se precisa de algo más para su adecuado desarrollo, y esto es la dotación de un conjunto

de capacidades organizacionales y destrezas (técnicas, políticas y sociales) en la sociedad (Canto Chac, 2005:9) a fin de lograr un adecuado tratamiento de las “nuevas controversias públicas” que concurren bajo las nuevas formas de formulación de políticas públicas.

Rupin (2005) refiriendo a Duhart (2002) nos señala dos modelos afines para el tratamiento de estas controversias.

- a. Instrucción pública: situado bajo la premisa de que existe un público ignorante e irracional, necesitado de información y educación. Se desarrolla un “pedagogía” de expertos y políticos hacia la ciudadanía.
- b. Producción compartida o conocimiento interactivo: supone la existencia de una complementariedad entre el saber experto y profano, que se enriquece mutuamente a través del debate y la confrontación de argumentos; y en donde la legitimidad de las decisiones descansa durante todo el proceso.

Estos modelos basan su eficacia en torno a la incertidumbre y la confianza del público hacia los expertos y autoridades políticas, lo que se traduciría en que “a mayor incertidumbre y menor confianza, el segundo tipo de modelo resulta más eficaz, mejorando la capacidad de anticipar determinados problemas y permitiendo arribar a soluciones más robustas, compartidas (legítimas) y por tanto, más gobernables” (Duhart, 2002).

6. Una experiencia anterior de participación ciudadana en el diseño de la política pública educacional.

A partir de la búsqueda de información respecto a la existencia de alguna iniciativa o experiencia que diera cuenta de la existencia de procesos participativos en la política pública educacional se pudo advertir que, en Chile, con anterioridad al Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CAPCE), se desarrolló otra iniciativa, de características similares, que promovió la participación ciudadana en el abordaje de la política educacional. Dicha experiencia, denominada **“Diálogos Ciudadanos por la Calidad de la Educación” (DCCE)** (Rupin, 2006), fue llevada a cabo entre los años 2003 y 2004, y se constituyó como un hito fundacional o experiencia señera en cuanto a participación ciudadana en el diseño de la política pública, que correspondió a la creación de espacios de deliberación y reflexión en la que tuvieron participación actores

directamente ligados a la temática, tales como: alumnos, profesores, padres y apoderados, sostenedores, directores de escuela, expertos en educación y representantes del gobierno, todos ellos estrechamente vinculados con el ámbito educacional.

El propósito fundamental de estos DCCE era generar diagnósticos de problemáticas, asociadas al proceso educacional, a partir de la experiencia de los sujetos, identificar eventuales responsables y generar a su vez propuestas de solución (Rupin, 2006:5).

El contexto en el cuál se desarrolló esta instancia fue el de una reforma educacional en curso, que a pesar de ser evaluada como exitosa en la esfera experta, contaba con escasa valoración ciudadana y una baja percepción de sus resultados. Junto a lo anterior se apreciaba un estado de escaso dialogo entre los diversos actores que participan del proceso educativo lo cual restaba cierta legitimidad a diversas acciones, que en el marco de la reforma educacional, era necesario emprender.

El foco central de la iniciativa era construir, finalmente, una carta de navegación, que fuera compartida entre los participante del los DCCE (Rupin, 2006:6), y que en definitiva sirviera de insumo para mejorar la capacidad de gestión de las autoridades en cuanto al diseño e implementación de iniciativas tendientes a producir un mejoramiento en la calidad de la educación.

Una característica fundamental de los DCCE fue reunir, en un mismo foro, a expertos en educación y a ciudadanos no expertos (profanos) a fin de generar un debate más equilibrado y de carácter deliberativo, y que fuera a su vez inclusivo al integrarse actores que generalmente aparecían como excluidos de las discusiones en esta materia (Rupin, 2006:18).

La forma de organizar el proceso de discusión incluyó 3 elementos principales (Rupin, 2006:7-9):

1. un sondeo inicial: para obtener una primera imagen de la conversación social, que permitió capturar las temáticas más relevantes para encaminar la discusión.
2. un conjunto de diálogos ciudadanos: conocidos como diálogos regionales, convocados de manera aleatoria y salvaguardando cierta representatividad de la estructura global del sistema educacional chileno.
3. articulación y mantención de un foro en Internet: para difundir los avances de los diálogos, junto con la participación de todos aquellos interesados en opinar.

Su propósito era recoger percepciones e ideas de un conjunto de personas que podrían no ser captadas a través de diálogos ciudadanos regionales.

Los DCCE se desarrollaron como una acción externa al Ministerio de Educación lo cual afectó la vinculación institucional con la iniciativa en su dinámica y sus resultados, lo que en si mismo le restó algo de fuerza. Se destaca la generación de un espacio de encuentro y diálogo horizontal entre expertos, autoridades y ciudadanos, cuestión que contribuye a afinar la sintonía de los tomadores de decisiones respecto de las necesidades y expectativas de la gente (Rupin, 2006:40). Sin embargo, la excesiva amplitud de los temas tratados de los diálogos, muchos de ellos alejados de la primera línea de políticas del ministerio, debilita que estos puedan tener posibilidad real de influir en políticas de largo aliento. Por otra parte el “destiempo político” (Rupin, 2006:41) y ausencia de ciertos actores hace suponer que las posibilidades de implementar nuevas iniciativas o corregir aquellas que estaban en curso fueran escasas. Habría que pensar cómo se articulan ambas experiencias y cuáles son sus conexiones y vinculaciones.

La experiencia desarrollada es buena en tanto los DCCE permitieron constatar el gran interés ciudadano sobre el tema educativo, se confirma la percepción del desconocimiento y desorientación de la ciudadanía a cerca de las grandes políticas ministeriales en curso y del ordenamiento institucional de la política educativa, y se advierte la amplia necesidad de una mayor democratización del sistema escolar, con inclusión de la comunidad y de las familias.

Uno de los resultados principales de los diálogos ciudadanos por la calidad de la educación fue el logro de una mejor comprensión de las problemáticas educacionales y de sus posibles soluciones, lo cual se manifestó en una serie de recomendaciones que quedaron plasmadas en el informe final de los diálogos, el cual fue entregado a las autoridades del Ministerio de Educación (entidad mandante de la iniciativa).

A pesar de lo anterior, la verdadera validación de la iniciativa radicaba de forma fundamental en la materialización, posterior, de medidas e iniciativas concretas que pudieran surgir a partir de las conclusiones que emanaron de estos diálogos (Rupin, 2006:36). Fue en este punto en donde se advirtió que “para el nivel central del MINEDUC y sus directivos no parece ser una tarea fácil confiar genuinamente en dispositivos que estimulen la participación” (Rupin, 2006:44) y a su vez existen visiones expertas muy

cerradas y autorreferentes, que participaron muy poco de la instancia y, con ello, difícilmente podrían haberse empapado de las bondades del proceso a fin de cambiar su mirada.

Todo lo anterior evidencia un aspecto mucho más relevante y que es la existencia de “una cierta contradicción entre una retórica que aboga por el involucramiento de la comunidad y una práctica que busca limitar la participación ciudadana a problemáticas específicas” (Rupin, 2006:44) lo que bien podría asumirse como una brecha fundamental para el desarrollo de procesos participativos y deliberativos que contribuyan a perfeccionar de manera sustantiva las políticas públicas educativas.

IV. EL CONTEXTO POLÍTICO - SOCIAL EN QUE SURGEN LOS CONSEJOS ASESORES PRESIDENCIALES

Este capítulo hace una mención respecto de los elementos más destacables que circundan y de alguna manera dan origen a mecanismos de participación ciudadana afines al fortalecimiento del sistema democrático, dentro de los cuales se ubica el uso de consejos consultivos o comisiones asesoras por parte de los gobiernos, fijando la mirada específicamente en el caso chileno.

Una clara evidencia de desgaste o crisis del sistema democrático representativo, que se sustenta en la concurrencia de vicios de su praxis y funcionamiento, ha afectado a su vez los espacios de participación disponibles para los ciudadanos, quienes de manera contrapuesta han demandado cada vez mayor inclusión en la forma de gobierno y de sistema democrático.

A partir de lo anterior se plantea en este capítulo que la configuración y surgimiento de nuevas modalidades de participación, como lo son los consejos asesores presidenciales, responden no solo al objeto de promover la participación desde el gobierno, sino que operan como una salida democratizadora frente a los cuestionamientos y fallas que presenta el sistema político democrático representativo en la actualidad.

1. Crisis del sistema democrático representativo.

Si bien el sistema democrático representativo se ha expandido en los últimos tiempos, se observa una crisis significativa de él, que no es posible desconocer, lo cual se confirma con algunos datos duros indiscutibles tales como: alta abstención electoral, desconfianza en la política y en los políticos; incapacidad de satisfacer demandas y, sobre todo, el aumento de la capacidad de la ciudadanía de manifestar su descontento con el sistema (Mujica, 2005:5). Se ha dado la paradoja de que a mayor extensión de la democracia, mayor ha sido el descontento.

El contexto en que esto ocurre, es el de democracias electorales que se han estabilizado, pero en las que se detectan grandes falencias en la calidad de la representación de los intereses de los distintos sectores de la sociedad (PNUD, 2004). Las democracias no

se han consolidado, y sus debilidades se relacionan con la baja calidad y poca eficiencia de las instituciones democráticas existentes en los países (Aguilera, 2007a:122 y 2007b:36). Parece ser que la “nueva democracia representativa”, de corte neoliberal, ha privilegiado la mantención de la gobernabilidad político-social por sobre problemas de igualdad social (Sousa Santos, 2004 y Stolowicz, 2004, en Paredes, 2007:9).

Surge el planteamiento de que la calidad de la democracia en la región es baja porque no ha generado «gobiernos efectivos», ni ha sido capaz de mejorar el nivel de vida de la mayoría (Levine y Molina, 2007:17), puesto que se ha transformado en una democracia de elite y de equilibrios, usados instrumentalmente para la mantención del *statu quo*. La democracia se ha concebido, reductivamente, como un método de formación de gobiernos y de reclutamiento de las elites políticas que tienen poder e influencia, lo cual supone la existencia de un consenso estructural básico en la sociedad, donde el conflicto es eliminado mediante la discusión procedimental de la política democrática, que reduce a la misma a un mero método electoral. Sousa Santos (2004) la denomina como la “forma hegemónica de la democracia”, la cual margina y excluye los problemas de orden socioeconómico, se produce un uso instrumental del discurso sobre la democracia, donde toda voz y demanda contra las decisiones del capitalismo atenta contra la democracia (Stolowicz, 2004, en Paredes, 2007:9). En este contexto, Stolowicz (2004) plantea que los partidos políticos actúan solo como vehículos de selección de élites y como un filtro para impedir que los intereses contrarios a los objetivos capitalistas puedan convertirse en políticas sociales. Estos actuarían entonces como instituciones excluyentes y contenedoras de actores contrarios al capitalismo neoliberal hegemónico. Se gesta así una sociedad debilitada en su capacidad de demandar, pero también en su capacidad de proponer alternativas (Paredes, 2007:9).

Todo este fenómeno se ha denominado “crisis de representación”, o a decir de Hagopian (1998) la existencia de un “declive de la representación política” que aqueja a toda la región y que estaría asociado a un proceso de des-alineamiento electoral vinculado con un incremento en la volatilidad electoral, altos niveles de abstención, caída en los niveles de identificación de los votantes con los partidos que conforman el sistema establecido. Esto se ha producido en un escenario de creciente acceso de *outsiders*, independientes y líderes de la antipolítica al gobierno, y del correspondiente derrumbe de los partidos tradicionales que ha

deteriorado los vínculos entre estos y los grupos de interés organizados, pues ellos han sido jaqueados por una consolidación de tendencias personalistas y clientelistas (Luna, 2007:409) y se han vuelto ineficaces para cumplir su papel de mediadores de la relación entre Estado y sociedad civil (Aguilera, 2007b:35).

Hagopian (1998) menciona que uno de los argumentos para explicar el declive de los partidos políticos es la masificación del acceso a los medios de comunicación, especialmente la televisión, la cual estaría reemplazando el rol jugado por estas organizaciones político partidistas como las principales comunicadoras sobre la política, pero estos no serían todos los factores, también están (Aguilera, 2007b:36-37):

- a) La matriz política y económica Estado-céntrica sobre las que estaban basadas las redes de representación anteriores se debilitó en los 60s y 70s por la represión dictatorial militar; y el avenimiento de las transiciones políticas muchas veces solo contribuyó a reforzar estas tendencias hacia la fragmentación política.
- b) La crisis económica y la exclusión social de amplios sectores que, junto a la ocurrencia de escándalos de corrupción, retroalimenta el descontento.
- c) La creciente fragmentación y segmentación de los grupos de interés que impide la articulación de la acción colectiva consistente y una articulación estable con el sistema de partidos.
- d) La ausencia de espacio para divergencias programáticas significativas entre partidos en combinación con posturas de oposición fuerte que luego se deslegitiman rápidamente en el gobierno, al prometer “cambio” y entregar lo que se percibe como “mas de lo mismo”.
- e) La introducción de las tecnologías audiovisuales que amplifica los procesos de individualización y los mecanismos de marketing político para generar apoyo electoral volátil en base a liderazgos personalistas.

Chile también presenta estos problemas de representatividad, que se expresan en: baja participación electoral, carente evaluación e identificación con los partidos políticos que se traduce en una baja satisfacción de la democracia (Aguilera, 2007b:37). Junto a ello se observan problemas de diseño institucional, heredados del gobierno militar de Augusto

Pinochet (1973 - 1989)⁵, que debilitan la calidad de la representación política: un sistema electoral binominal, que excluye a los sectores minoritarios, una escasa participación de las mujeres (Ríos y Villar, 2006), excesivo poder del ejecutivo respecto del legislativo (Savielis, 2000); en donde el congreso posee poderes mínimos (en relación con el pasado y en comparación con otras democracias regionales) en materia legislativa, y su papel como representante de intereses sectoriales es débil (diputados no pueden interferir con leyes a favor de ciertos grupos), gracias al sistema electoral binominal los intereses de sectores minoritarios no son representados (Aguilera, 2007b:37 y 2008:5).

Se observa una tecnificación de las decisiones políticas, y los *technopols* adquieren un rol cada vez más protagónico en la política y en el gobierno de lo público (Bobbio, 1986). Para el caso chileno, desde el retorno de la democracia, y con una mayor nitidez a partir del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994 - 2000) se advierte que los centros de investigación (*think tanks*) han ido tomando un rol creciente en la provisión de información para la toma de decisiones políticas, en desmedro de las asociaciones sindicales o de ciudadanos, poniendo en entredicho el supuesto sobre el que descansa la democracia: la soberanía del pueblo. Estos gobiernos “tecnocráticos” han ido perdiendo legitimidad al estar demasiado alejados de la participación de los ciudadanos y ajenos a la lógica de *accountability* de los procesos electorales (Aguilera, 2008:5-6)

En este contexto situacional, se ha instaurado un modelo de “democracia a la chilena”, una democracia a medias, con avances, pero con muchos más vacíos que los esperables, que ya han sido puestos en clara evidencia, como lo son leyes “de amarre”⁶, un sistema electoral binominal que distorsiona las reales correlaciones de fuerzas políticas y que coarta la representación de las minorías, representantes políticos que soslayan a quienes deben representar, medios de comunicación monopólicos que se centran en las riñas y farándula de la clase política, represión policial abusiva, y según el latino barómetro 2007, existirían 3,4 millones de personas que no votan y un 64% de la población que dice estar insatisfecha con la democracia actual (Falabella, 2008:5). Estos puntos fueron temas

5 Es necesario señalar que bajo el Gobierno de Pinochet se generó una institucionalidad propia para legitimar muchas de las acciones de su mandato, y dichas institucionalidades fueron traspasadas posteriormente a los gobiernos de la concertación, el cual tuvo que asumirlas como reglas del juego que había que respetar.

6 Es lo que Manuel Antonio Garretón denomina como “enclaves autoritarios”. Para mayor abundamiento ver “La redemocratización política en Chile. Transición, inauguración y evolución” en *Estudios Públicos*: Nº 42, 1991. Santiago, Chile.

pendientes y problemas irresueltos para los gobiernos autodenominados democráticos post-dictatoriales (gobiernos de la concertación).

Es evidente que la visión de democracia representativa se ha visto debilitada, pues parece haber caído en el olvido el hecho fundamental de que los representantes deben gobernar de acuerdo a las voces de la mayoría y que debe existir una sociedad civil que demande aquello (De la Maza, 2005; Lechner, 2002 citados en Falabella, 2008:6).

2. Una mirada sobre la participación ciudadana en Chile.

Desde el retorno a la democracia en Chile, marcada por el reemplazo de un gobierno militar por uno de línea progresista, la experiencia muestra que en el país aún son muy escasas las instancias de participación ciudadana directa en el Estado y ha habido pocas políticas pro-participación de la sociedad civil en la política y en la gestión de lo público (De La Maza, 2003). Ello no implica que la sociedad civil no se haya vinculado con el Estado, sino más bien que los vínculos entre ambos, a partir de 1990, se realizan en el marco de políticas públicas altamente focalizadas, que no logran una mayor articulación de prácticas asociativas de la sociedad civil, y que a su vez tengan incidencia en el diseño de las mismas (De la Maza, 2007, en Aguilera, 2008:5). Más aún, se verifica en las elites políticas chilenas un énfasis muy marcado en la necesidad de “mantener el orden”, por sobre la ampliación de la institucionalidad para la inclusión de los grupos marginados de la sociedad. Es posible que tras esa reacción se encuentre un fenómeno de memoria histórica relativo a la “explosión de demandas sociales” que caracterizó el período inmediatamente anterior al golpe militar y que la democracia de la época no supo canalizar (De la Maza, 2010:41). Es evidente que en este período de transición democrática ha primado la estabilidad político-social por sobre el avance hacia una genuina participación ciudadana.

A pesar de lo ya señalado precedentemente, los gobiernos concertacionistas han tenido alguna intención de ampliar la participación en el diseño de las políticas públicas. Ricardo Lagos dictó el año 2000 un instructivo presidencial tendiente a mejorar los mecanismos de participación ciudadana al interior del Estado y regular las organizaciones de la sociedad civil (Gentes, 2006). Además, actualmente descansa en el Congreso un

proyecto de ley que regula la participación ciudadana en la gestión pública⁷, a lo que se suma la “Agenda pro participación ciudadana” del gobierno de Michelle Bachelet. Sin embargo, existe cierta sensación de que estas decisiones gubernamentales han ido surgiendo, más como respuesta político - instrumental frente al avance del fenómeno de la crisis de representación, que como una convicción política de los gobernantes de turno y es más, se puede seguir señalando que “entre los políticos siguen predominando las reticencias hacia la apertura de nuevos espacios participativos” (Font y otros, 2000:114).

La exigencia participativa se sustenta en lo siguiente: por medio de la participación los ciudadanos eligen gobierno, le exigen responsabilidad e influyen en las decisiones sobre políticas públicas, directa o indirectamente, a través de sus representantes. A mayor participación mayor probabilidad de que el gobierno y sus decisiones representen la voluntad de los ciudadanos (Levine y Molina, 2007:25). Esto parece no estar siendo captado por el mundo político, y tampoco el hecho de que, lo que el mundo social está demandando no es solo la inclusión en la mejora de los mecanismos de representación y/o deliberación, sino que es una demanda política de tener mayor incidencia en la toma de decisiones. Esto se torna crítico en el contexto actual de un sistema de representación política en crisis que no logra dar respuesta a estas demandas de la ciudadanía (Aguilera, 2009:45), en gran medida porque los actores políticos no generan las soluciones políticas pertinentes, ni tampoco logran ponerse de acuerdo en que se entienda por participación ciudadana, o más aún que implicancias tiene o ha de tener el ejercicio de la misma, pues sigue presente la desconfianza hacia un excesivo protagonismo ciudadano (Font y otros, 2000:114)

7 Existe actualmente en el parlamento chileno un proyecto de ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, el cual fue presentado en el año 2004 y aprobó su primer trámite constitucional en el mes de octubre de 2007. En su esencia dicha ley propone, junto al fortalecimiento del asociacionismo civil, la generación de diversas instancias de participación ciudadana en la gestión pública, tales como la recomendación para la mayoría de los órganos de la Administración del Estado, de constituir Consejos de la Sociedad Civil y la realización de Diálogos Ciudadanos, que permitirían dar un paso decisivo hacia el establecimiento de una democracia más participativa, donde los ciudadanos organizados puedan efectivamente ser consultados e incidir en la generación de las políticas públicas. Además, institucionalizaría otros mecanismos de información y evaluación de la gestión pública tales como la Cuentas Públicas y otras Buenas Prácticas para la participación ciudadana.

3. La búsqueda de una mejor democracia.

La experiencia reciente de los países latinoamericanos indica que las expectativas de las personas respecto a que con la restauración de la democracia la sociedad civil florecería y se daría lugar a nuevas y mejores formas de hacer política, en general, no se han cumplido. A pesar de las expectativas de que una sociedad civil nueva y activa haría a la representación más auténtica o de mejor calidad, los resultados han sido los opuestos: se aprecia un decaimiento notable de la sociedad civil, mientras que los sistemas de representación permanecen sin responder a la voluntad ciudadana, cuando no han reducido las oportunidades para la opinión y el acceso de los ciudadanos. Estas expectativas no se han cumplido debido a un desarrollo inadecuado de los vínculos entre los grupos de la sociedad civil y los individuos por un lado, y las instituciones políticas y sus líderes por otro (Levine y Molina, 2007:21).

Pero también hay un imperativo democrático: la legitimidad de la democracia descansa en el gobierno del pueblo, o la ciudadanía, a lo que se opone una democracia gobernada por un pequeño grupo (Aguilera, 2008:6) de élite técnica, política o económica que convive junto a un neoliberalismo, que parece haberse convertido en la ideología oficial de las “nuevas democracias” (Sader, 2004: 567)

El camino para salir de la crisis es dar el paso hacia otras formas democráticas, que puedan superar el estadio de conflicto de la democracia hegemónica. La expansión de la democracia u otra democracia a la que aspirar debe serlo en “términos de estructuras, escalas y tiempo: de estructuras porque ha de abarcar todos los espacios estructurales de la sociedad y no solo el de la ciudadanía; en términos de escala, porque debe cubrir los espacio-tiempo local, nacional y transnacional y en términos temporales porque la democracia del presente depende del aprendizaje del pasado y de la garantía de una vida decente para las generaciones futuras”. Otra democracia es aquella forma-procedimiento que asume una democracia sin fin y democratizaciones hasta el fin (Paredes, 2007:13).

Algunas sociedades latinoamericanas han ensayado mecanismos de participación “más directa” que pretenden devolver poder de decisión al “pueblo”, y mejorar la comunicación entre lo social, lo político y lo técnico. (Aguilera 2008:6). La demanda de más y mejor democracia de los últimos años se manifiesta en el deseo de que la democracia

representativa, en su dimensión más tradicional, sea acompañada e incluso sustituida por formas democráticas más directas. Se trata aquí de agregar deliberación, lo cual supone discusiones entre los ciudadanos, al interior del gobierno y entre el gobierno y los ciudadanos (Mujica, 2005:4 y 6), generando mayores espacios de participación, bajo la comprensión de que este es uno de los elementos o componentes básicos de la democracia. Más aún, la democracia no existe sin participación. El punto está en comprender y aprehender la participación ciudadana. Su existencia implica un mayor compromiso por parte de los ciudadanos y el convencimiento de que las decisiones serían mejores si fueran de la mano, y aceptaran, otros saberes, portados por ciudadanos comunes y corrientes, ciudadanos de a pie, del “público profano” (Rupin, 2005:8).

4. La fórmula de consejos consultivos o asesores presidenciales como salida democratizadora.

Ante los evidentes problemas de representación, se ha propuesto que las instancias de participación ciudadana más directa sean una salida democratizadora.

Como ya se ha señalado, la forma de democracia deliberativa, aboga por un ejercicio del poder basado en el debate público (Aguilera, 2007b). Su principal exponente es Jürgen Habermas, quien señala que el logro de consensos y “verdades” sobre los temas públicos se hace posible en torno a la discusión libre entre las personas, y señala además que, “la vida democrática sólo puede prosperar si las instituciones permiten que los ciudadanos debatan de los temas de importancia pública” (Calhoun, 2002:354 en Aguilera, 2007b).

El dialogo humano conlleva la capacidad de ponerse de acuerdo sobre cualquier cosa (Habermas, 1987:43-69) lo cual puede darse en el privilegiado espacio de la esfera pública. Sin embargo, un pre-requisito fundamental para el acuerdo es que la comunicación humana pueda ejercerse libremente, es decir, que de alguna manera las diferencias de poder existentes entre los distintos actores participantes en el diálogo sean puestas entre paréntesis (Aguilera, 2007b:34 y 2008:6).

Nuevos modelos de democracia, alternativos a la democracia representativa, buscan el reconocimiento de espacios para que ciudadanos comunes se hagan partícipes de la toma

de decisiones políticas. En ellos, la participación se entiende en términos discursivos, ya sean presenciales o virtuales, en donde los ciudadanos son capaces de establecer un diálogo horizontal con agentes del Estado (*policymakers*). Así, la deliberación pública es propuesta como una manera de participación política distinta a la de votar, ser voluntario, protestar, y la resolución de problemas articulada a través de organizaciones comunitarias. Pero estos modelos teóricos discursivos no escapan a la crítica que señala que el ideal de igualdad va a chocar inevitablemente con las desigualdades sociales y económicas, entre estratos y clases sociales, y que en definitiva los grupos socialmente más privilegiados tendrán más peso en las instancias de deliberación pública que los menos privilegiados, reproduciendo la estructura de desigualdades sociales. Ello en parte, porque los grupos minoritarios, y que generalmente están en posiciones de mayor marginalidad dentro de la sociedad, también carecen o tienen un menor poder de asociación, lo que los dejaría fuera de estas instancias de deliberación (Aguilera, 2007b:34 y 2008:7).

Es posible asumir que el impacto de estos debates - y por ende las posibilidades reales de una democracia discursiva - van a depender de la amplitud, apertura, cobertura y variedad de los medios de comunicación existentes en un país. En ausencia de ellos, muchos debates quedarán asilados en los círculos de los directamente involucrados en ellos (Aguilera, 2008:7).

El uso de mecanismos deliberativos tanto a nivel nacional como local busca aumentar la calidad y legitimidad de la democracia a través de una mayor representación ciudadana (Aguilera, 2007a), que como se ha mencionado ha quedado a la vera del camino en tanto la democracia representativa ha fallado, lo cual ha pretendido solucionarse mediante el ensayo de mecanismos deliberativos de participación que han tomado la forma de comisiones o consejos.

En términos descriptivos Fung y Wriqth (2001) señalan que habría 3 características que son compartidas por la gran diversidad de foros, comisiones y consejos existentes en el mundo (Aguilera, 2007a y 2008:8).

- i. Se enfocan en problemas específicos y tangibles y generalmente tienen por lo mismo un carácter local;
- ii. Involucran a personas comunes y corrientes, afectadas por estos problemas y a agentes estatales cercanos al problema; (no significa que los expertos estén

ausentes, sino más bien que ellos no tienen un poder exclusivo, cumpliendo un papel de facilitadores de la discusión: que se aproveche al máximo la asociación entre el saber profesional y el conocimiento de los ciudadanos);

- iii. Los consejos alcanzan soluciones a través del desarrollo de la deliberación. (la idea es que primen argumentos serios y no que ciertos participantes impongan su poder para legitimar posiciones solo favorables a sus intereses).

Aguilera (2007) agrega que para que se cumpla el ideal de alcanzar una solución a través de la deliberación entre las partes, es necesario que los participantes concurren a la discusión abiertos a ideas no consideradas por ellos previamente. A diferencia de una negociación, los participantes no deberían llegar con una propuesta de solución considerada por ellos como óptima, y más bien debieran llegar con la expectativa de que la solución sólo será encontrada en conjunto con los demás participantes. Así, incluso los participantes con historias antagónicas previas, pueden cambiar de preferencias u opinión a la luz del entendimiento de las posturas de los demás. En este sentido, el mecanismo deliberativo no es apropiado cuando los distintos grupos que participan llegan con una opinión formada y acabada de lo que consideran una solución óptima, y en esos casos las vías más tradicionales de negociación son más adecuadas (Aguilera, 2007b:35).

Para que estos consejos puedan desempeñarse realmente como mecanismos de participación, se precisan tres propiedades de diseño que deben cumplir estas instancias (Aguilera, 2007b:35):

- a) Debe ocurrir un traspaso administrativo y político de competencias y poder hacia las unidades locales competentes. El traspaso de poder debe acompañar responsabilidad de diseñar e implementar las soluciones, y criterios de desempeño controlables.

Estos consejos no deben ser solo consultivos, sino también debe contar con autoridad pública sustancial,

- b) Las comisiones deben operar bajo una coordinación y supervisión centralizada, evitando el posible efecto de una descentralización descoordinada que implique aislar a las distintas instancias ciudadanas entre si. “Estas reformas intentan construir conexiones que difundan la información entre las unidades locales

además de hacerlas controlables y responsables (*accountable*)” (Fung y Wright, 2001).

Estos foros deben estar centrados en el Estado, y no deben depender de la organización voluntaria de los ciudadanos. Esto porque estas instancias pretenden transformar las instituciones estatales mismas, abriéndolas hacia una mayor participación. Esta participación se institucionalizará en el proceso de toma de decisión y en el gobierno estatal,

- c) Por último: El diseño de las comisiones debe cuidar sobre todo que no se produzcan desigualdades de poder entre los participantes, es decir, que las partes participantes involucradas no tengan medios externos de coerción unos sobre otros. Esta es una condición básica que permite que se lleve una deliberación centrada en argumentos y razones. Si bien último elemento ya ha sido señalado con anterioridad, en este caso se advierte como elemento necesario del diseño de un consejo consultivo como mecanismo de participación ciudadana.

Es necesario destacar que, no todas estas instancias de participación obedecen a un proyecto de profundización democrática, y muchas de ellas son más bien funcionales a un modelo de desarrollo que privilegia al mercado como principal proveedor de servicios sociales (Aguilera, 2007a).

Hay que distinguir dos maneras distintas de entender este tipo de participación:

- a) un proyecto político de democracia participativa
- b) participación como una manera de hacer más eficiente el proceso de las políticas públicas (modelo neoliberal) en el marco de un Estado pequeño y en donde el mercado asume muchos de los servicios públicos que antes eran provistos por el Estado (mejora eficiencia del Estado, con sentido proveedor – cliente, (siguiendo a Dagnino, 2006:41) “...por un lado, proporciona información calificada sobre las demandas sociales, y por otro dispone de organizaciones con capacidad de asumir con eficiencia la ejecución de políticas públicas orientadas a esas demandas” (Aguilera, 2007a).

Claramente, en este proyecto la participación, no implica poder de decisión (Aguilera, 2007a) y en la definición de ciudadanía bajo este concepto el ciudadano no es

entendido como un sujeto con derechos que lucha por el reconocimiento en los ámbitos de salud, vivienda, educación, etc (Aguilera, 2007a).

En cambio, el proyecto democrático - participativo propone un modelo de profundización y radicalización de la democracia representativa (dagnino, 2006), donde la participación ciudadana es entendida como “compartir el poder de decisión del Estado sobre los asuntos relativos al interés público” (Dagnino, 2006:34, en Aguilera, 2007a).

No necesariamente la apertura a mayor participación de los sectores organizados de la sociedad permite enfrentar los problemas en la calidad de la representación política. Al contrario, si las instancias de participación ciudadana no cuentan con la legitimidad necesaria, a ojos de las organizaciones sociales, pueden perder fuerza frente a otros mecanismos más tradicionales de incidencia política tales como las negociaciones entre partidos y mesas de negociación entre organizaciones sociales y el ejecutivo (Aguilera 2008:2).

V. LAS COMISIONES ASESORAS PRESIDENCIALES COMO FORMULA DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

El presente capítulo buscará situar la base sobre la cual se genera el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CAPCE), que es objeto de este estudio de caso. Interesará señalar que este mecanismo de consejería gubernamental no era nuevo en su uso para los gobiernos de concertacionistas, ni tampoco fue único en el gobierno de Michelle Bachelet, y es más, tampoco fue prioritario dentro del programa de gobierno. ¿y por qué fijarse en el entonces en él para llevar adelante un estudio de caso?. Parte de la respuesta está en los antecedentes que se presentan en este capítulo, los cuales permitirán al lector formarse una idea propia sobre los elementos particulares que hacen de este consejo asesor presidencial un caso digno de ser observado y analizado en pos de extraer conclusiones valiosas que sean un aporte a futuras iniciativas de participación ciudadana en el diseño de política pública.

1. Comisiones Asesoras durante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia.

El retorno de la democracia⁸ en Chile, trajo consigo la promesa de apertura de mayores espacios de participación, lo que se tradujo en esfuerzos gubernamentales por generar dichos espacios y avanzar en el fortalecimiento de la ciudadanía (Fernández, 2005:93). Los diversos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, han buscado promover la existencia de instancias de participación social en diversas esferas de la vida pública, para el tratamiento de temas específicos de interés político-social, y también en el ámbito de las políticas públicas sectoriales en sus fases de diseño, implementación o evaluación, con diversas profundidades y dinámicas, a fin de conseguir políticas públicas de calidad.

En este sentido se han desplegado diversas instancias que integran la participación de actores extra-gubernamentales, que corresponden a personas o entidades que desarrollan

⁸ El cambio de mando presidencial del 11 de Marzo de 1990, simboliza el retorno a la democracia desde un régimen de

su accionar fuera de la esfera gubernamental, y que han sido convocados a hacerse partícipes de instancias tales como consejos consultivos, comisiones de trabajo, mesas de diálogo, consejos asesores u otro tipo de instancias similares, que han hecho su aparición en diversos períodos de gobierno con la íntima necesidad de ser instrumentos que, diseñados y dirigidos desde el propio aparato público, operan como mecanismos legitimadores de acuerdos o acciones, en campos determinados de la esfera pública, tendiendo así a la manifestación práctica de un modelo de democracia que no solo adscribe a la representación sino que a su vez abrió espacios de participación directa a los gobernados.

Sin embargo, para diversos estudiosos del tema de la participación, si bien se abrieron espacios de participación ciudadana, a través de cada mandato presidencial que se instaló desde el año 1990, estas diversas formas participativas tuvieron un enfoque instrumental y predefinido desde el nivel central, que no contribuyó a fortalecer la autonomía y la participación activa de la sociedad civil (De la Maza, 2005; Serrano, 1998; Garcés, 1999; Salazar, 1998 en Falabella, 2008:11). La moneda de cambio del retorno a la democracia en Chile, que fue lograda bajo el marco de una transición pactada, y de la instauración de una democracia de los consensos, significó abdicar a valores caros a la democracia, como lo son la representación de las minorías y una participación amplia de la ciudadanía, entre otros elementos sustantivos para la construcción de una democracia plena (de la Cuadra, 2007:6). La celebre frase “en la medida de lo posible”⁹ (Aylwin, 1991) parece haber afectado, en su praxis, además de la demanda social de verdad y justicia, la consecución plena del anhelo democrático.

Como se señaló anteriormente, diversos mecanismos de participación extragubernamental hicieron su aparición en los distintos gobiernos de la concertación, pero un mecanismo en particular fue utilizado en todos ellos, la “comisión asesora”; de uso especialmente intensivo por parte del poder ejecutivo, que en Chile cuenta con amplias atribuciones legislativas (Siavelis, 1997, en Aguilera 2009:7). Su uso ha tenido la finalidad principal de estudiar y hacer propuestas de política pública en determinados asuntos públicos de carácter complejo o de alta sensibilidad social, lo que para los gobiernos de la concertación de partidos por la democracia ha tenido que ver con enfrentar la toma de

gobierno dictatorial a un democrático representativo.

9 Sentencia que acuñó durante la primera mitad de los noventa el Presidente Patricio Aylwin (1990 -1994), para

decisiones en materias que han sido, política o socialmente, controversiales o que han requerido de una alta experticia técnica (Aguilera 2009:6-7).

Carolina Aguilera (2009), quien recientemente se ha abocado al estudio de los consejos asesores de los gobiernos de la concertación, ha establecido una tipología de clasificación para estas comisiones:

TIPOS DE COMISIONES ASESORAS PRESIDENCIALES EN CHILE		
	Incorpora a personas solo con cargo en el gobierno	Incorpora a personas externas al gobierno
Duración definida	Comisiones interministeriales o intersectoriales de duración acotada	Comisiones asesoras presidenciales <i>ad-hoc</i> (CAP)
Duración indefinida	Comisiones interministeriales o intersectoriales de duración permanente	Comisiones asesoras presidenciales permanentes

Fuente: Carolina Aguilera, 2009

De acuerdo a esta clasificación las comisiones asesoras pueden ser de 2 tipos:

- ministeriales, las cuales tienen por objetivo asesorar a un determinado ministerio (y así es señalado en el decreto de su formación)
- presidenciales, las cuales tienen por misión asesorar al Presidente/a

Nos interesará hacer examen de las comisiones asesoras presidenciales dado que integran en mayor medida la participación de personas externas al gobierno. En general, las de este tipo, se han utilizado para hacer propuestas de política en determinados asuntos públicos – previo a la elaboración de un proyecto legislativo, por ejemplo – y han estado compuestas, en gran medida (o en su totalidad), por personas que no ocupan cargos de figuración en los poderes del Estado. Este es un mecanismo de delegación en el proceso de toma de decisiones ampliamente usado en las democracias representativas actuales (Zegart, 2004; Karthy, 2002; Balla y Wright, 2001, en Aguilera, 2009:6). Si bien la toma de decisiones no recae en estos procesos, sí modelan la agenda y muchas veces determinan el contexto y la dirección que tendrá la discusión legislativa (Zegart, 2004, en Aguilera, 2009:7)

admitir las limitaciones judiciales y extrajudiciales a los procesos por violaciones a los derechos humanos.

En este sentido los gobiernos de Patricio Aylwin (1990 – 1994), Eduardo Frei Ruiz - Tagle (1994 – 2000), Ricardo Lagos (2000 – 2006) y Michelle Bachelet (2006 – 2010), todos de la Concertación de Partidos por la Democracia, han utilizado comisiones asesoras presidenciales, que incorporan a personas ajenas al gobierno, para abordar materias políticas, técnicas y una combinación de ambas (para mayor abundamiento ver Aguilera, 2009).

Como características principales de este tipo de comisiones asesoras presidenciales se cuentan (Aguilera, 2009:11-12 y 14):

- a. Son conformadas de forma temporal o permanente durante un mandato presidencial.
- b. Han tenido una duración acotada.
- c. Representan de manera nítida voluntad del presidente/a.
- d. Los integrantes son elegidos de manera discrecional por el presidente/a de la república.
- e. Los integrantes son seleccionados por su calidad de expertos, por ser representantes políticos o pertenecer a un determinado sector o sensibilidad social.
- f. Las comisiones asesoras que emergieron producto de un conflicto, tendieron a incluir más a actores sociales o grupos de interés.
- g. Se designa un presidente y una secretaria ejecutiva o técnica que apoya sus labores. Los integrantes trabajan generalmente *ad honorem*, y la secretaria técnica es remunerada.

Punto central a considerar en torno a este mecanismo de participación ciudadana, de carácter deliberante, es que no existe legislación alguna que regule su formación, operación o su composición (Aguilera, 2009:11), es decir, su institucionalización formal no esta establecida, cuestión que si ocurre con este tipo de diseños en otras democracias europeas y también latinoamericanas.

2. Los consejos asesores presidenciales del gobierno de Michelle Bachelet.

El gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, adquiere desde sus inicios la denominación de “gobierno ciudadano” lo cual tiene directa relación con la percepción colectiva de que la candidatura de Bachelet habría tenido su génesis no en el seno de los partidos políticos sino en el apoyo ciudadano expresado a través de diversos sondeos de opinión que fueron consolidando un creciente respaldo popular. (Pressacco, La Nación 9/2/07). Esta popularidad presenta para la candidata presidencial una suerte de nuevo desafío en la forma de hacer política, uno que implica tomar cierta distancia de las estructuras político partidarias tradicionales, que bajo la percepción de la opinión pública aparecen como cerradas y desvinculadas de la ciudadanía (Aguilera, 2009:5).

En razón de lo anterior el programa de gobierno de Michelle Bachelet hace una consideración especial hacia la participación ciudadana, lo cual aparece como un sello claramente diferenciador respecto de los gobiernos concertacionistas que le precedieron, en tanto declara explícitamente que “una sociedad civil fuerte es condición necesaria para una democracia estable y desarrollada” (Bachelet, 2005:80). Es en este marco en donde ella plantea que en su gobierno, políticas públicas sectoriales contarían con procesos formales de consulta en su fase de diseño.

En los primeros 2 años del gobierno de la presidenta Bachelet, se crearon o re-activaron un conjunto de consejos asesores presidenciales, en materias que formaban parte de la agenda política y del programa de gobierno: previsión social, equidad y trabajo, infancia, juventud, innovación y otras áreas prioritarias para la autoridad entre las cuales el tema educacional no tenía una figuración relevante. Estas instancias, de carácter especializado y consultivo, que incluían la participación de actores extra-gubernamentales de diverso tipo, tienen la pretensión de transformarse en un espacio de apertura hacia la participación ciudadana en la gestión pública.

Ya se ha señalado que el uso de comisiones o consejos asesores del poder ejecutivo no era algo nuevo para los gobiernos concertacionistas, y en variadas ocasiones se recurrió a ellos, en muchos casos como un mecanismo para sortear controvertidos temas de la agenda político-social, logrando un amplio respaldo de la opinión pública y convocando a su vez una amplia participación de actores de la sociedad civil. El sello novedoso del

gobierno de Michelle Bachelet fue la apuesta por “cambiar la manera de abordar la formulación de las políticas públicas a través de la institucionalización de un mecanismo consultivo participativo que buscara ampliar la participación ciudadana en la política y en la toma de decisiones” (Aguilera, 2007a:121 y 2008:3). Esta declaración implica el sentir presidencial en cuanto a que la democracia chilena necesita de más participación ciudadana, y que un gobierno que diseñe políticas públicas solo apoyadas por técnicos no es completamente democrático, es más, gobiernos tecnocráticos¹⁰ han ido perdiendo legitimidad al estar demasiado alejados de la participación directa de los ciudadanos (Aguilera, 2007b:33-34). Es por ello que estos consejos incorporarían al debate sobre las políticas públicas a actores sociales fuera del ámbito estatal y de la esfera de expertos técnicos. La intención era crear “comisiones participativas” a fin de cambiar la manera como se ejercía el poder desde el Estado, abriéndolo a la sociedad civil y por tanto democratizando la forma de gobernar (Aguilera, 2007b:32). Estas comisiones ya no estarían constituidas exclusivamente por expertos, sino que incorporaron también, y de diversos modos, la voz de grupos y actores sociales que han estado desvinculados de la toma de decisiones políticas (Aguilera, 2009:12).

En estos espacios, los denominados consejos asesores presidenciales, se convocó a expertos de distintas sensibilidades políticas y a actores de la sociedad civil (a través de audiencias o de participación directa). Este trabajo de comisión se alimentó, además, y en varias ocasiones, por estudios de opinión y encuestas de nivel nacional encargadas especialmente para estas instancias (Aguilera, 2009:6).

Los consejos tenían el mandato de elaborar propuestas que luego pasarían a ser estudiadas por una comisión interministerial del Ejecutivo, a cargo de evaluar y formular nuevas normativas y/o proyectos de ley, estimados convenientes, para su eventual envío al Congreso para su legislación (Aguilera, 2007a:121).

A nivel gubernamental se pensó en que estos consejos asesores presidenciales cumplían un triple objetivo (Aguilera, 2009:12):

- (a) promover un diálogo entre distintos actores sociales y políticos,

10 Este estudio de caso asumirá la definición de tecnócratas dada por David Collier, quien los define como “individuos con un alto nivel de entrenamiento académico especializado, lo cual constituye el principal criterio sobre el cual ellos son elegidos para ocupar posiciones clave en el proceso de toma de decisiones o de consejería en grandes y complejas organizaciones, tanto públicas como privadas” (1979: 403)

- (b) generar un espacio de participación ciudadana,
- (c) promover recomendaciones de política pública.

Sin embargo, estas iniciativas generadas bajo un modelo *Top-Down* contaban a su vez con un diseño, composición y mecanismo de operación previamente definido desde el poder político. La promoción de un modelo de participación ciudadana, diseñado a la medida por parte del gobierno, bajo una agenda temática predefinida, bien podría ser síntoma de que a pesar de las buenas intenciones de este tipo de iniciativa de participación ciudadana, aún persisten barreras de entrada que pueden llevar a pensar que “no obstante el discurso ampliamente favorecedor de la participación ciudadana, esta no ha encontrado condiciones propicias para su ejercicio en los espacios gubernamentales, cuando se ha vinculado con la posibilidad de contribuir a su propia democratización” (Cunill, 1995:6). La puesta en práctica de este nuevo modelo de comisiones asesoras presidenciales pareciera no ser simétrica al discurso político que ha anunciado, en más de una ocasión, lo positivo que es y ha sido contar con este espacio para la participación ciudadana en el diseño de la política pública, e incluso surgen críticas tajantes respecto de estos avances participativos del tipo *Top-Down*, como lo manifiesta una de las autoras consultadas en la bibliografía respecto del tema, que expresa que si bien “ha existido un esfuerzo, este tal vez puede parecer un ensayo mediocre de democracia deliberativa, o un tipo novedoso de democracia participativa, pero a la chilena, que toma cuerpo bajo las reglas del Estado, y está adecuada a formatos manejables por éste” (Falabella, 2008:11). No deja de llamar la atención esta declaración que solo lleva a pensar que una sentida y amplia demanda social de inclusión y participación ciudadana, está lejos aún de ser satisfecha.

3. El Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CAPCE).

A dos meses de asumido el gobierno de Michelle Bachelet, en el mes de mayo de 2006, se desata una amplia movilización de estudiantes secundarios que critican la forma en que la política pública en materia educativa venía siendo desarrollada por los gobiernos concertacionistas, los cuales se han empeñado en llevar adelante una reforma educativa que ha sido escasa y difusamente percibida, y poco valorada por la ciudadanía y los

beneficiarios directos de esta política pública. Junto a ello se suma que esta reforma educacional habría tenido un reducido impacto global sobre la calidad general del sistema, a lo que se añade una baja o mala percepción ciudadana (Rupin, 2005). Así, para los estudiantes movilizados, la promesa de mejora de la educación chilena sigue siendo “la gran deuda de los gobiernos de la concertación” (Diario La Tercera, 28/05/06).

El movimiento “pingüino”¹¹ hace una fuerte crítica al marco regulatorio existente en materia educativa, representado en la Ley Organiza Constitucional de Enseñanza (LOCE), originada en el último día del gobierno militar de Augusto Pinochet (1973 - 1990), a la cual se culpaba de sentar las bases estructurales y formales para la existencia de un sistema educacional eminentemente desigual en el país (Diario La Nación, 28/05/06), que establece una diferencia de calidad de la educación impartida en la mayoría de los colegios públicos (mala) y los colegios privados y caros (buena), ante lo cual se generó un cuestionamiento hacia los sentidos comunes instalados socialmente y que implicó desnaturalizar cosas que hasta ese momento parecían ser asumidas como “lo normal”: la segmentación social del sistema educativo, la municipalización, el lucro y la desregulación del sector privado, los cobros por la educación, la PSU y el transporte escolar (Paredes, 2007:8).

A partir de estos hechos y demandas, se gestaron masivas marchas, paros y tomas en establecimientos educacionales que llegaron a convocar la participación de alrededor de un millón de estudiantes secundarios a lo largo de todo el país (Diario Clarín, 31/05/06). Además, se sumaron a este movimiento otros actores sociales como profesores, co-docentes, apoderados, sindicatos, trabajadores de la salud y diversas Organizaciones (Falabella, 2008:8) que se plegaron a una demanda social, que logró concitar el apoyo de un amplio sector de la ciudadanía (Informe Consejo Educación, 2006:6).

Siendo la educación un tema de alta sensibilidad social, la principal bandera de lucha que enarboló el movimiento estudiantil, “una educación de calidad para todos”, fue capaz de generar una fuerza inusitada, e inesperada, que logró un alto nivel de sintonía en la opinión pública (Aguilera, 2009:16) esto llevó al gobierno de la Presidenta Michelle

11 Con este calificativo la prensa chilena denominó el movimiento estudiantil de los meses de mayo y junio de 2006, el cual fue liderado por estudiantes secundarios.

Bachelet a introducir en su agenda política, de manera obligada, un tema que hasta ese momento parecía no estar dentro de las prioridades gubernamentales¹².

La demanda planteada por los estudiantes secundarios no era solo un anhelo propio de este grupo, ni antojadizo, también lo era para diversos actores vinculados al tema (círculos académicos, *think tanks* de diversa filiación ideológica, colegio de profesores, estudiantes universitarios) que de una u otra manera, desde el retorno de la democracia, post gobierno militar de Augusto Pinochet, habían hecho sus cuestionamientos sobre el modelo educacional chileno y generado propuestas de solución acordes a sus visiones, pero sin alcanzar ni el reconocimiento ni el impacto logrado por la movilización estudiantil de los meses de mayo y junio de 2006.

Hasta ese momento generar reformas de fondo al sistema educacional no formaba parte de la discusión de los partidos políticos, ni del ejecutivo, ni del programa actual del gobierno de turno (Aguilera, 2009:10), pues tal vez los costos políticos de ingresar en esta arena eran más altos que mantener en buen pie la “governabilidad” a la cual hace referencia la definición del Banco Mundial¹³ (1992).

Es dentro de este contexto de movilización, de un segmento de individuos de la sociedad, en su mayoría menores de edad, que se encuentran fuera de la definición legal de ciudadanía establecida por la constitución política del Estado, la cual es de carácter normativo y refiere a un modelo de democracia representativa¹⁴ (Falabella, 2008:9), que surge una demanda con claras características de ciudadanía. Los secundarios marcaron así un estilo distinto de construir democracia, siguiendo lógicas de democracia directa, mostrando desconfianza y una crítica radical hacia la democracia representativa actual. A partir de una crisis social gatillada por actores sociales no formalizados (los estudiantes secundarios) surge una instancia formal de participación ciudadana.

Esta impresión de “crisis social” es la que en definitiva lleva a la generación de una respuesta gubernamental frente a un problema que convocaba a una sumatoria de actores

¹² El área educacional no fue abordada con gran profundidad en el programa de gobierno de Michelle Bachelet, cuando ella fue candidata a la presidencia de la república.

¹³ El Banco Mundial define la gobernabilidad como “la manera en la cual el poder es ejercido en un país para el manejo de la economía y de los recursos sociales para el desarrollo”. (World Bank, 1992).

¹⁴ El reconocimiento de ciudadanía bajo nuestro ordenamiento jurídico posee ciertos requisitos establecidos en el art. 13º de la Constitución Política de la República de Chile (1980). A decir de aquello no todos serían ciudadanos. Sin embargo, para este estudio de caso dejaremos de lado esta visión normativa para referirnos a los ciudadanos.

sociales, externos al movimiento secundario (profesores, gremios del sector público, universitarios, trabajadores, etc.), que cuenta con un creciente respaldo de la opinión pública y que atañe a un tema que difícilmente puede estar fuera de la sensibilidad de la mayor parte de la sociedad chilena, como lo es la educación en Chile (Aguilera, 2008:11).

Se asume con claridad que el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CAPCE) “se crea tras una amplia movilización de estudiantes secundarios, que puso de manifiesto que nuestra educación estaba lejos de responder a las expectativas que los estudiantes y sus familias ponen en ella” (Informe Consejo Educación, 2006:14). La composición de integrantes de este consejo asesor presidencial, tiene el objetivo oculto de tratar de contener el movimiento social existente convocando a todos los actores movilizados, y es por ello que el gobierno busca declarar explícitamente que esta instancia “representa la pluralidad del país, en cuanto a creencias, posiciones políticas, diversidad de quehaceres; incorpora también las visiones, intereses y responsabilidades de quienes llevan adelante la tarea educativa. (Informe Consejo Educación, 2006:6). Este solo elemento, ya es una característica diferenciadora de la matriz con la que se crearon sus símiles, para otras áreas sectoriales (previsión, infancia, etc.) pues en este caso los actores sociales fueron invitados a participar dentro del consejo y no solo a tomar parte en las audiencias (Aguilera, 2009:12 y 17) cambiando así una de las reglas fundamentales del diseño primario de este tipo de instancia de participación, que limitaba el número de actores partícipes, a fin de operar bajo un formato más “adecuado”, pero a su vez manejable por parte de la esfera estatal (Falabella, 2008:11).

3.1 La organización del consejo.

El Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CAPCE), se constituye el 7 de junio del año 2006, y dado su alto número de integrantes (81 miembros titulares más su presidente) y lo amplio del tema a abordar (una reforma al sistema educacional), se organiza en subcomisiones temáticas; primero tres, a las que luego se agregaron dos más de carácter especial (docentes y educación superior). Las tres subcomisiones principales fueron:

- i. Subcomisión sobre marco regulatorio: su finalidad es examinar si las regulaciones en que se enmarcan los establecimientos educacionales y sostenedores son suficientes para generar condiciones de calidad y equidad; y si existen los resguardos necesarios para asegurar aquello. Esta subcomisión se reunió en un total de 11 oportunidades, desde julio y hasta octubre de 2006, y fue la que sesionó un mayor número de veces, lo cual en cierta medida demuestra lo complejo y extenso que fue el abordaje de la temática que debió tratar.
- ii. Subcomisión sobre Institucionalidad: su fin es revisar si las condiciones institucionales vigentes, especialmente las que están asociadas a los municipios, permiten asegurar el derecho a la educación. En caso contrario debe proponer los arreglos institucionales que sean necesarios para lograr ese cometido. Esta subcomisión sesionó en 4 ocasiones durante los meses de junio y julio de 2006.
- iii. Subcomisión sobre Calidad de la Educación: revisar la situación de los docentes y de los establecimientos educacionales. Esta subcomisión sesionó en 4 oportunidades entre los meses de junio y julio de 2006.

Además se definieron otros mecanismos destinados a fortalecer el debate y los canales de información y difusión respecto de las tareas a las cuales estuvo abocado este consejo asesor presidencial. Estas instancias se tradujeron en:

- Audiencias ciudadanas, en las cuales diversas organizaciones de la sociedad civil participaron y expusieron sus puntos de vista ante los miembros del consejo. En principio se programaron 4 audiencias que se desarrollaron entre los meses de julio y agosto de 2006, pero dada la mayor amplitud de la demanda de actores por participar en estos paneles expositivos se debió realizar una audiencia extraordinaria durante el mes de noviembre con lo cual se totalizaron 5 sesiones de audiencia ciudadana. Bajo esta instancia no se debatían las propuestas, sino más bien se exponían las opiniones de una sola parte (Aguilera, 2007a).
- Jornadas o mesas regionales, en donde se reflexionó en torno a las mismas temáticas que se trataron en el consejo y que involucró la participación de autoridades regionales, y distintos actores técnicos y regionales vinculados con la educación. El conjunto de jornadas regionales se realizaron en el mes de septiembre de 2006.

- Foro web (www.consejoeducación.cl), fue una herramienta virtual abierta a todos quienes quisieran utilizar dicho canal para plantear puntos de vista ante el CAPCE, lo cuales bien pudieran hacer mucho más fructífero su trabajo. Además se publicaron las actas de las reuniones, las transcripciones de las audiencias, y una pequeña reseña curricular de cada consejero. Este sitio web estuvo activo durante todo el ciclo de vida del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CAPCE) y contó con un enlace electrónico desde la página inicial de la presidencia de la república, con ello se pretendió dar una señal de transparencia a la sociedad respecto de esta instancia (Aguilera, 2008:11 y 2009:17) y supone un nuevo paso en cuanto al uso de TIC's para el desarrollo de procesos participativos.

Los consejeros tenían la facultad de poder participar en todos los espacios antes señalados, ya sea en calidad de titulares o de oyentes. El CAPCE contó, de manera permanente, con el apoyo de una secretaría técnica, y de un equipo de profesionales que atendieron diversos requerimientos específicos que requirió el trabajo de subcomisiones y de la comisión general.

El trabajo del CAPCE tuvo como resultado concreto la presentación de un informe preliminar, en el mes de septiembre de 2006 (29/09/2006) y un informe final en diciembre de 2006 (11/12/2006), el cual es entregado ceremoniosamente a la Presidenta del la República, y constituye el momento en el cual este consejo concluye su trabajo.

3.2 Los actores.

Entre los miembros del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CAPCE) se contó con la participación de prácticamente todos los actores interesados en la educación (especialistas en educación, académicos, representantes de los padres y apoderados, estudiantes secundarios, universitarios, docentes y co-docentes, proveedores públicos y privados de educación escolar, rectores de universidades tradicionales y privadas), pero también se incorporó a personas indirectamente interesadas en el área (personeros de distintas confesiones religiosas, representantes de las etnias originarias y una académica especialista en el tema de la discapacidad). Así este consejo cumplió con el ideal

de incluir a los representantes de la sociedad civil interesada en el tema, como se menciona en la literatura (Fung y Wright, 2001, en Aguilera, 2007a:134-135 y 2008:14-15)

A pesar de ser esta instancia el producto de una movilización producida íntegramente por jóvenes (estudiantes secundarios en su gran mayoría) la composición final de este consejo no parece dar cuenta de este hecho en términos de la existencia de una integración mayoritaria de este sector.

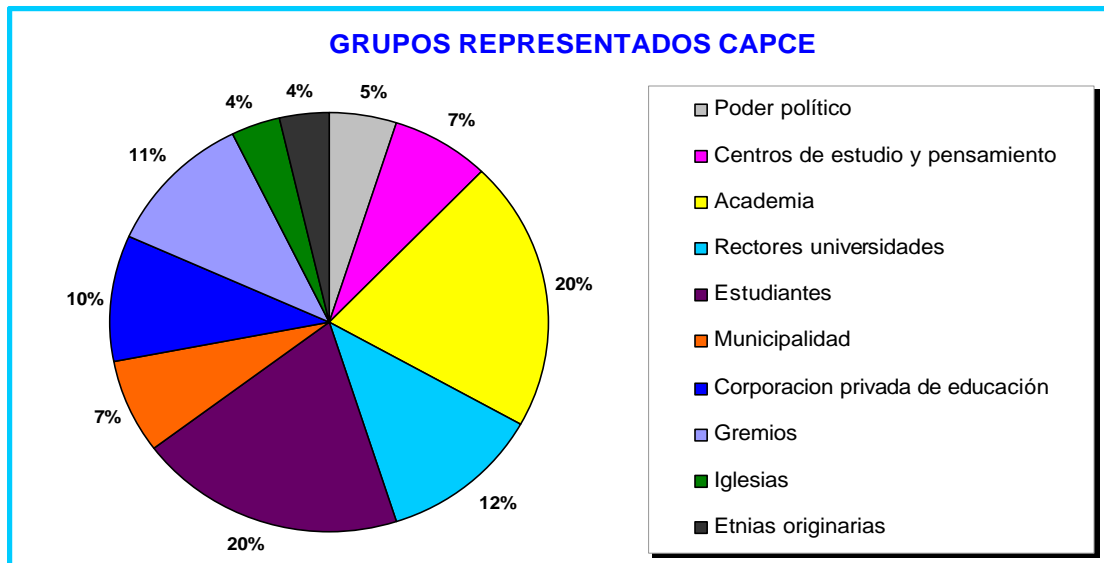
Para los efectos ordenar a este gran número de actores se han establecido 10 categorías de agrupación según actividad principal de los miembros del CAPCE.

1. *Poder político (4 miembros)*: lo integran representantes de órganos del Estado correspondientes al poder ejecutivo y legislativo, y asesores directos del gobierno.
2. *Centros de estudio y de pensamiento (6 miembros)*: lo integran diversos expertos en materias educativas pertenecientes a centros de estudios (*think tanks*) que a su vez representan diversas corrientes ideológicas en materia educacional.
3. *Academia (17 miembros)*: lo integran profesionales académicos e investigadores expertos que están conectados directamente con temas educacionales desde diversas áreas del conocimiento. Se vinculan, fundamentalmente, a universidades públicas y tradicionales, y en menor medida del ámbito privado.
4. *Rectores universidades (10 miembros)*: lo integran rectores de universidades públicas y privadas que desarrollan la formación de profesionales de la docencia (básica y/o secundaria) dentro de sus planes de estudios.
5. *Estudiantes (16 miembros)*: lo integran estudiantes tanto del nivel secundario como del nivel superior, del sistema educacional público, subvencionado y privado.
6. *Municipalidad (6 miembros)*: lo integran representantes de las municipalidades, las cuales hoy administran el sistema educacional en el nivel primario y secundario, y cumplen la función de sostenedores de establecimientos educacionales públicos.
7. *Corporación privada de educación (8 miembros)*: lo integran representantes de corporaciones de educación de larga tradición o que tienen gran presencia en cuanto a la tenencia de establecimientos educacionales en niveles primario,

secundario y superior. Operan como sostenedores de la educación privada o particular subvencionada.

8. *Gremios (9 miembros)*: lo integran representantes de organizaciones del profesorado fundamentalmente, y ligados al sector público. A su vez incluye a los representantes de los padres y apoderados.
9. *Iglesias (3 miembros)*: lo integran representantes de las confesiones religiosas de mayor reconocimiento (que cuentan con mayor número de fieles) en el país y que a su vez poseen y administrar establecimientos educacionales.
10. *Pueblos originarios (3 miembros)*: lo integran representantes de 2 etnias originarias del país.

Gráfico N° 1



Fuente: elaboración propia, 2010.

De la observación del gráfico N° 1, se puede desprender que la academia y los centros de pensamiento concentran, cuantitativamente, el 27% de los miembros del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, con lo cual se podría tender a pensar que este segmento tuvo un alto peso absoluto (en términos numéricos) en las propuestas que surgieron del CAPCE. Estos grupos son eminentemente técnicos y en razón de ello se puede suponer que podrían poseer múltiples puntos de encuentro con base en la teoría.

Además hace suponer que intencionadamente se privilegió la predominancia del criterio experto al convocar e integrar a este tipo de actor a participar del consejo. Lo anterior se manifiesta en que quien preside el consejo y quienes ejercen la secretaria ejecutiva del mismo y las coordinaciones de las comisiones son “expertos” en educación.

En contraposición organizaciones de trabajadores y apoderados, más los representantes estudiantiles son otro bloque que representa el 31% del consejo. Se visualiza de forma general que estos grupos, más de base social, poseen visiones comunes en cuanto a los efectos que tienen las decisiones sobre su cotidianeidad ya que son receptores directos y permanentes de las iniciativas que conllevan los procesos educacionales.

No deja de ser interesante el observar la representación que es entregada a las universidades, en la figura de los rectores universitarios, lo cual demuestra que este grupo tiene un gran reconocimiento social y político que le hace acreedor, por si solo, de una buena cuota de representatividad en esta instancia (12%).

El resto de los representantes poseen menor representación numérica, aunque no necesariamente una influencia más baja, pues no debe dejarse de tener en cuenta que al menos 2 de estos grupos (poder político y municipalidades) están directamente ligados a partidos políticos que poseen una amplia red de poder e influencia en diversos ámbitos y niveles de la sociedad, y en especial en los centros políticos de toma de decisiones en materia de política pública (poder ejecutivo y legislativo)

Otro grupo interesante de observar es el de las iglesias, que a pesar de tener baja presencia numérica en este consejo poseen una potente red de penetración e influencia en la sociedad chilena que no debiera desmerecerse a priori. Además participan directamente del sistema educacional, en especial la iglesia católica, pues son sostenedores de establecimientos educacionales en todos los niveles educativos.

Los representantes de etnias cada vez adquieren mayor poder de representación en el país, fundamentalmente en la etnia mapuche, y suman a su favor el reconocimiento que les da el derecho internacional lo cual no puede ser desentendido por el poder político, más aún en un país que pretende estar abierto al mundo. Sin embargo, sus redes de poder e influencia aún no manifiestan la fuerza necesaria para influir en el diseño de política pública.

Si bien la representación numérica es un aspecto relevante a observar también es necesario no perder de vista que una instancia de este tipo (de carácter consultivo) opera solo en una parte del proceso de la política pública, para este caso la etapa de diseño que no alcanza a su vez a la fase de elaboración de la política; y es en este entendido que aquellos actores que puedan poseer redes de influencia potente, vinculadas con otras etapas de la política pública (formulación, implementación y evaluación) poseen un mayor poder real, que lo que se podría observarse a primera vista en la composición numérica del CAPCE, y seguramente pueden lograr que sus visiones o intereses pasen a formar parte constitutiva de las acciones concretas que se tendrán que diseñar e implementar como paso posterior a la discusión que se produjo al interior de esta instancia de discusión y deliberación.

Como ya se señaló en el capítulo III, Marco Teórico, Los DCCE habían sido una experiencia previa de participación ciudadana en el diseño de políticas públicas, aunque menos conocida y difundida. Ambas instancias presentan variadas semejanzas, aunque también condiciones diferenciadoras, de las cuales a continuación se señalan las más importantes.

SEMEJANZAS	DIFERENCIAS
<ul style="list-style-type: none"> • Objeto (discursivo) de promover la participación ciudadana y a su vez vincularla al proceso de diseño de la política pública en materia educacional, se busca convocar a un amplio número de actores no solamente expertos sino que también profanos. • Cariz deliberativo pero de carácter consultivo en cuanto a sus propuestas, no vinculante para la autoridad pública.. • La temáticas que abordan, si bien están circunscritas a temas de relevancia en el ámbito educativo poseen amplitud y flexibilidad para ser discutidas. • La instancia gubernamental es la mandante y la instancia coordinadora y ejecutora de la iniciativa no está radicada en el organismo sectorial de gobierno encargado de la temática (MINEDUC). Signo de neutralidad en la dirección de la discusión. • Los mecanismos utilizados para operacionalizar la iniciativa y su cobertura abarcan el espectro no solo nacional sino que también el nivel territorial regional, se valen de tecnologías de la información como medio para ampliar y enriquecer el proceso participativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • El respaldo político y técnico de los DCCE fue menor que en el caso del CAPCE. • La coyuntura que da origen al CAPCE, su funcionamiento y conclusión son ampliamente conocidas por la opinión pública y difundidas por los medios de comunicación, en cambio los DCCE son escasamente conocidos a nivel de la opinión pública. • Tiempo de funcionamiento del CAPCE fue menor (6 meses) que en el caso de los DCCE (2 años) • Alcance de la discusión en el nivel territorial regional es más extenso en el DCCE que en el CAPCE. • Con posterioridad al CAPCE se envió un proyecto de ley, en tanto las conclusiones de los DCCE parecieron quedar (oficialmente) en nada o como una tarea pendiente.

Fuente: elaboración propia en base a revisión de estudio de caso de Alvaro Rupin (2005), y revisiones bibliográficas referidas al Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CAPCE).

VI. PRINCIPALES HALLAZGOS DEL ESTUDIO DE CASO

Para la mejor comprensión de los contenidos de este capítulo se ha sistematizado la información obtenida en base a tres ejes de análisis que se detallarán a continuación. Los contenidos que se retratan se han construido siguiendo las percepciones obtenidas a partir de la información extraída por medio de las entrevistas, de corte semi estructurado, aplicadas a los miembros del CAPCE.

El primer eje, **condiciones individuales de los actores que forman parte del CAPCE**, indaga en los sujetos de la participación ciudadana y algunas de sus particularidades esenciales. El segundo, titulado **mecanismos de participación presentes en el CAPCE** analiza las realidades del proceso participativo que ellos deben enfrentar, y explora las dinámicas que circundan a estos mecanismos de participación ciudadana, y por último, el tercer eje de análisis, **evaluación respecto del proceso participativo del CAPCE**, se detectan aspectos meritorios del proceso, los cuales son extraídos a fin de constituirse como aprendizaje válido a ser tomado en consideración por parte de otros bosquejos de participación ciudadana en el diseño de política pública.

1. Condiciones individuales de los actores que forman parte del CAPCE.

a) Reconocimiento y motivaciones individuales para la participación.

Cada actor maneja una impresión propia respecto de las razones por las cuales es convocado.

A partir de lo anterior se puede entender que aquellos actores más vinculados al mundo experto en temas educacionales señalen que su convocatoria obedece al reconocimiento de una trayectoria previa en la materia, ya sea en el campo de la investigación académica o en el campo de la gestión de temas que entrarán al debate en la instancia de discusión. Por otra parte están aquellos actores que se vinculan estrechamente con el mundo político-social o de las organizaciones sociales, quienes advierten que el rol que juegan, o la cercanía que tienen con un determinado tipo de organización política o social, les hace acreedores de un

espacio de representación en el consejo, en nombre de su grupo, el cual los válida en este sentido, para pasar a ser la voz de sus representados o de una visión determinada, la cual es deseable que esté presente en la instancia de participación.

Lo anterior permite inferir que en este diseño confluyen quienes representan ideas propias y quienes representan las ideas de un colectivo reconocido. Los dos elementos anteriores son de una visualización nítida por parte del convocante a la instancia participativa (la Presidenta de la República en este caso), quien al tomar la decisión respecto a que actores convocar ya ha sopesado estos aspectos de origen, los cuales no atentarían contra el objeto de la instancia de participación en el diseño de política pública, pues ambos entregan valor a la discusión que se pretende generar.

En cuanto a las razones o motivaciones individuales (personales), que mueven a los actores a aceptar formar parte de una instancia participativa de este tipo, se pueden apreciar factores comunes que son transversales a todos los miembros del CAPCE consultados. En este sentido se ha señalado que la posibilidad de hacer una contribución a la sociedad es un aspecto altamente motivante, más aún si ello se vincula a un tema de gran relevancia pública, como lo era la educación en este caso, el cual además estuvo aparejado a una coyuntura que permitió hacer pensar a ciertos actores y grupos, sobre la existencia de una gran oportunidad para que la contribución que se hiciera pudiera ir más allá de las ideas y se tradujese en resultados concretos para la política pública educacional.

Otro elemento interesante es la valoración que muchos hacen respecto a que la existencia de instancias de diálogo social constituye la mejor herramienta para abrir paso a espacios de crisis político - sociales de carácter complejo, como lo era en ese momento la revolución de los pingüinos.

b) Los incentivos para la participación.

El Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CAPCE) fue una instancia de participación de carácter voluntaria y *ad-honorem* para los actores convocados, quienes al momento de ser llamados desempeñaban, en su

mayoría, otras actividades y ocupaciones de carácter laboral o gremial. Su participación en el consejo implicó ocupar parte de su tiempo, o reasignar su tiempo, para poder participar del CAPCE. Es decir, de alguna forma la participación de ellos conlleva un uso personal de tiempo que bien permite suponer la existencia de un costo de oportunidad asociado a su participación, lo que para algunos entrevistados llega a ser incluso connotado como un sacrificio personal.

En la consulta a los actores entrevistados se pudo constatar que, para la mayoría de ellos, la compensación monetaria no forma parte de una matriz de incentivos para la participación “como miembro” de una comisión de este tipo, es más, se señala que este elemento no debe estar presente en este tipo de diseño participativo, pues contribuiría más a enturbiar el proceso que a beneficiarlo, tal vez restándole su carácter ciudadano, y eso, el ser ciudadano, tiene que ver con el ejercicio de ciertos roles (deberes ciudadanos) y con una conducta altruista que sería parte del ser participe de una sociedad políticamente organizada.

No obstante lo anterior, se advierte la existencia de beneficios intangibles asociados a la decisión de participar, y es por ello que fue interesante el poder indagar en los incentivos que mueven a estos actores a realizar un esfuerzo de participación.

Lo primero que se logra constatar, es el peso que tiene la vocación cívica para muchos actores, quienes asocian esta convocatoria con un llamado país que es difícil de rechazar, y el sentirse elegido entre muchos para ser un aporte al país ya constituye para varios actores un honor y un incentivo muy potente para participar.

Otro elemento importante es que la mayoría de los actores consultados, y de forma más nítida aquellos ligados al mundo social, poseen una agenda de temas e ideas sobre las cuales existe un interés en que la discusión que se produzca y/o los cambios que puedan generarse incluyan esos aspectos, y ellos se sienten llamados a jugar un rol para que eso ocurra, y ser parte del CAPCE potencia ese rol. Esto constituiría una suerte de búsqueda de logro o beneficio por parte de los actores respecto de su participación. Existe entonces una combinación de intereses personales y altruistas, de intereses privados e intereses públicos (Wuthnow, 1996).

Un tercer elemento que se asocia a incentivos para la participación son las

grandes expectativas puestas, especialmente, sobre este consejo asesor presidencial constituido a partir de la coyuntura generada por la revolución de los pingüinos. El estar frente a un espacio de discusión nunca antes visto fue una experiencia inédita y desafiante, como bien señala un actor entrevistado:

“...desde una persona que ha tenido alguna trayectoria de concertación, que ha estado en el aparato público como 10 años. Yo nunca había tenido la experiencia de durante 6 meses, día y medio por semana, haber oído a la derecha. No estaba en mi ser vital, y probablemente para ellos tampoco” (entrevistado 6)

El poder avanzar hacia logros largamente anhelados por algunos actores y que hasta esos eventos de mayo y junio de 2006 parecían imposibles.

“Yo creo que cuando comenzó el consejo, o días antes de la primera movilización de los estudiantes, nadie hubiese pensado que la presidenta Bachelet iba a terminar derogando la LOCE, reformando el ministerio de educación, creando la superintendencia, reestructurando el sistema de exigencia a los sostenedores. Creo que ni la gente de gobierno, ni la gente en la oposición estaba disponible para imaginarse reestructuraciones tan importantes como esas.” (entrevistado 2)

El anhelo de poder formar parte de una discusión abierta, amplia, franca y que fuese recepcionada por la Presidenta, a fin de ella la tomase en cuenta para tomar decisiones concretas de política pública resume en parte las expectativas de la mayoría de los actores consultados y pueden entenderse como incentivo para que ellos aceptasen formar parte del CAPCE. Tal como señala Hirschman (1986) los actores enfrentados al descontento pueden asumir dos caminos, la salida (no participar, como una expresión de rechazo o castigo) o la voz (la participación que persigue una mejora de la insatisfacción no solo para si, sino que también para otros que pudieran estar afectados), y en este caso los actores optaron claramente por manifestarse en esta última acción, inclinándose en mayor medida hacia el interés público.

Para finalizar, y volviendo sobre el tema de la retribución monetaria, es importante aclarar que existe acuerdo entre muchos de los actores entrevistados respecto a que, de existir una compensación económica, esta retribución solo debiera otorgársele a aquellas personas que tienen que dedicar más tiempo que el resto para que resulte el proceso participativo, como ocurre en el caso de quienes

presiden la comisión o consejo, o a la persona que asuma la secretaria ejecutiva del mismo. También se concuerda en que deben existir claros medios de apoyo para la operación de consejos asesores como el CAPCE, y en este sentido se identifican dos tipos de labores de apoyo: por una parte están las labores de carácter experto o consultivas encaminadas a asegurar la provisión de información actualizada y de calidad, contratar estudios que sean necesarios, recursos profesionales que asesoren en ciertas materias específicas, etc., y por otra parte, se encuentran aquellas labores de carácter más administrativo y de gestión que han de servir para facilitar la operatividad del mecanismo de participación y contribuyen a posibilitar la adecuada concurrencia de los actores hacia este espacio, en especial de aquellos que se encuentran en una desventaja relativa para asumir los costos monetarios de su participación (traslado, alojamiento, alimentación, equipamiento, materiales, etc.) como lo fue, en este caso, el apoyo entregado, de forma particular, a algunos estudiantes secundarios y universitarios que provenían de regiones. Hay acuerdo entre los entrevistados en que estos dos tipos de labores de apoyo debieran ser remuneradas y permanentes para todo el período que dure el proceso participativo.

c) La condición igualitaria de los actores del proceso participativo.

La búsqueda de la participación igualitaria es un deseo sentido para muchas de las personas que se integran a un proceso participativo, y adquiere especial connotación en quienes no asisten de forma regular a estos espacios. El CAPCE no fue una excepción, y la conformación de su metodología de funcionamiento fue producto de la intervención libre y sin diferencia de cualquiera de los miembros que quisiera aportar a su construcción, de forma de contribuir al enriquecimiento de una propuesta de trabajo que fue presentada por el presidente de esta comisión asesora presidencial. En razón de lo anterior se pudo constatar que la percepción generalizada fue que, al menos en lo formal, se logró definir una metodología de trabajo que posibilitara la participación igualitaria de los miembros del CAPCE en la etapa de conversación y de discusión (en el momento de hablar), a nivel de subcomisiones y del plenario general, en donde no se aprecia la existencia de

jerarquías, exclusiones o monopolios. Este sentir de igualdad no deja de ser significativo, tal como lo retrata un actor del CAPCE que señala.

“Yo diría que todos ganamos un status de: usted es un protagonista importante y lo que tiene que decir se va a oír con interés y respeto de todos” (entrevistado 11)

No obstante lo anterior, una cuestión es la modalidad teórica y formal, donde se declara y percibe la igualdad, y otra es la existencia de una realidad de debate entre actores que manejan distintos niveles de conocimiento, experticia y validación social, cuestiones que afloraron por si solas en distintos momentos del proceso participativo lo cual en cierto sentido sería atentatorio contra esta pretensión igualitaria de la discusión. Lo anterior, se tradujo en la existencia de ciertas diferencias entre los participantes del CAPCE, las cuales están determinadas por los siguientes aspectos:

- Manejo del conocimiento experto, la técnica y el saber hacer.

“Cuando había el momento de pasar de la palabra hablada a la escrita, se producían desbalances evidentes. Yo no creo que haya sido un gran problema, sino que creo que es una cuestión irresoluble, es así” (entrevistado 2)

En cuanto al manejo de información, conocimiento teórico, y uso de técnicas para llevar a cabo un diálogo y convertirlo en conclusiones escritas, siempre hubo desigualdad entre los miembros del CAPCE. Este hecho es mejor asumido por unos y no tanto por otros actores, quienes hubieran deseado entablar una conversación más fluida y eficiente, y ojalá en los términos y códigos que cotidianamente ellos utilizan en su entorno laboral, de investigación o de acción social. Esta situación se manifiesta con más fuerza en los actores ligados al mundo experto que en aquellos ligados al mundo social.

- Existencia de asimetrías de información y de experiencia de participación en debate.

“en muchos casos, cuando no había conocimiento experto, los aportes no eran muy sustantivos a veces, como que no se podía seguir bien el debate en algunos ámbitos”

(entrevistado 7)

Los entrevistados del mundo experto en general se sienten incómodos ante

una discusión que se expresa en términos generalistas, poco concretos y prácticos, en donde se expresan ideas generales y no propuestas finas o estructuradas y a su vez sustentadas en una determinada base teórica o empírica. Para ellos un debate de estas características parece inerte e inconducente, al menos es así cuando el objetivo de la discusión es llegar a resultados o acuerdos concretos y precisos, que es como muchos ellos entendían su participación en el CAPCE.

- La operación natural de jerarquías.

“En la práctica igual funcionan las jerarquías, las diferencias. Es distinto que hable el presidente del colegio de profesores a que hable un profesor de un colegio, eso no se puede abstraer” (entrevistado 9)

Se puede apreciar que los miembros del CAPCE cuando hablaron u opinaron lo hicieron desde una posición jerárquica relativa respecto del resto, y en ese sentido cuestiones como la trayectoria (académica, política, gremial, etc.), el prestigio, el respaldo de un grupo determinado o el reconocimiento público fueron elementos que les hicieron sentir que sus posiciones, o las de sus pares, en ocasiones fueron emitidas desde una posición privilegiada que entrega mayor escucha o aceptación a un discurso dependiendo de quien fuera el actor que lo emitió.

- El liderazgo del debate

“en muchos momentos, dado la complejidad de los temas (ello) hacia que, en algunos temas, el debate fuera liderado por o antecedentes técnicos que pudiesen sustentar alguna u otra postura, o por una cierta afinidad o sensibilidad sociopolítica. Obviamente que eso cruzaba toda la discusión.” (entrevistado 10)

De forma natural, ya sea por la fuerza del saber o por el carisma, o ambas cosas combinadas, el debate fue guiado por aspectos conducentes, en donde quienes manejaban de mejor forma esos aspectos pasaron a convertirse en los líderes situacionales del debate. No se sabe a ciencia cierta si ese liderazgo fue bien aprovechado por estos actores.

Así todo, estos desbalances naturales, no parecen ser fundamentales o lesionar el proceso participativo y deliberativo que se pretendió realizar, pues estos elementos parecerían operar dentro de las reglas de juego, como condición natural. El siguiente comentario en un entrevistado deja en evidencia lo señalado.

“más allá de que hubo momentos fuertemente tensionados por posturas que parecían casi irreconciliables, yo creo que mucha gente hizo el sincero esfuerzo de escuchar, y yo vi como algunas de ellas incluso modificaron sus opiniones en relación a haber escuchado a otro, y a lo menos integraron, parcialmente, o entendieron más adecuadamente, ciertas posturas que antes parecían irreconciliables.” (entrevistado 10)

2. Mecanismos de participación presentes en el CAPCE y las realidades del proceso participativo que ellos deben enfrentar.

No existe una metodología pre-concebida de los consejos asesores presidenciales. Estos consejos, y sus miembros, definen su propia forma de trabajar, lo cual va a depender de aspectos genéricos tales como: objetivos, número de miembros, y tiempo para evacuar resultados. Desde su primera sesión constitutiva, el CAPCE buscó la manera de generar mecanismos de participación deliberativa que fueran inclusivos, y en este sentido una buena parte de los temas que el consejo trataría, y la forma de tratarlos, fueron definidos en conjunto por sus miembros, a partir de una propuesta inicial de su presidente, la cual fue sometida a una discusión que determinó la conformación de tres grandes temas, en tres subcomisiones que operaron¹⁵, y la existencia de un plenario. Cada subcomisión, determinó la forma más pertinente para su funcionamiento. Lo anterior fue intencionado en el inicio por su coordinador(a), para posteriormente, generar mecanismos participativos particulares que fueron evolucionando en el transcurso del trabajo, a partir de las opiniones de los consejeros que formaban parte de estas subcomisiones. Con ello, se establecieron ciertas diferencias en el funcionamiento de las subcomisiones del CAPCE:

- *Comisión de Marco Regulatorio*: funcionó siempre en asamblea, y reunía a miembros de mayor edad, y con mayor experiencia.

¹⁵ Los aspectos que abordan estas comisiones ya han sido abordados en el capítulo I de este estudio de caso.

- *Comisión de Institucionalidad*: usó el mecanismo de reunirse por temas, se creaban subgrupos temáticos de carácter temporal, que se disolvían después de abordar un tema específico. Estos subgrupos de trabajo eran los encargados de exponer temas al resto de la subcomisión con el objeto de producir un debate al interior de ella.

- *Comisión de Calidad*: formaba pequeños grupos de 4 a 5 personas que profundizaban en un tema, el tiempo asignado para dicha actividad era de 2 a 3 horas, y luego de ello se volvía a un plenario a discutir el tema entre todos los participantes de la subcomisión. Esta conformación de subgrupos era de carácter más permanente.

A través de estos mecanismos diferenciados se sacó adelante la conversación y la discusión deliberativa (que buscó llegar a un punto de acuerdo común), haciendo frente, en forma transversal, a aspectos propios de este proceso participativo, tales como: la disparidad en la forma de participar, la necesidad de integrar la opinión de actores externos al CAPCE, el hacer frente a dificultades en el diálogo, manejar un gran número y diversidad de miembros, y afrontar la co-existencia de bloques de interés en la discusión.

“a poco andar, todos advertimos que lo importante era encontrar un espacio para escucharse, poder aglutinar los temas sustantivos desde un punto de vista social, político y técnico (que) podían ser más transversales y ver que grado de deliberación podía haber respecto a ello. Finalmente, para ver si era posible llegar a algún tipo de recomendaciones, en lo posible consensuadas; y si no era posible, llegar a un consenso pleno, como era absolutamente obvio, (en) tener mucho respeto de establecer cuales eran las posiciones y los argumentos que sustentaban las diversas posiciones, lo cual también para el debate social es altamente constructivo” (entrevistado 10)

a) La disparidad en la forma de participar.

Se verifica la existencia de diferencias entre actores respecto de su participación presencial, dedicación de tiempo o aportación de opiniones e ideas en la instancia participativa. Un miembro del CAPCE, con amplia experiencia en consejos asesores presidenciales, señala que *“en todos los consejos pasa eso, sobre*

todo en los numerosos” (entrevistado 1). Esta cita reafirma entonces la dificultad que existe para participar en una modalidad en que concurre un gran número de miembros, con saberes o experiencias diversas, y con mucha, poca o nula experiencia de trabajo en este tipo de instancia.

Lo anterior lleva a que la participación del otro sea percibida como de un grado menor, en tanto se manifiesta de una sola manera o es inconstante, o de un grado mayor cuando se manifiesta de muchas maneras o tiene una constancia permanente. Ello va desde lo más básico que consiste en asistir a las sesiones ordinarias, hasta el desarrollo de formas más extensivas u ostensivas de participar, como sería intervenir (de diversas maneras) y ser parte activa del diálogo y la discusión. Sin embargo, es necesario señalar que lo anterior no necesariamente se correlaciona con la calidad de la participación.

“hubo algunas personas que por su ocupación no pudieron asistir con toda la dedicación o continuidad que hubiese sido deseable, y hubo otras personas que tuvieron muy buena asistencia (pero) tuvieron niveles de participación más bajos” (entrevistado 6)

Las disparidades de este orden bien se podrían asumir como una realidad que se produce, que es insalvable, y que tiene su correlato en la existencia de restricciones (factibilidades) personales, y no grupales, que afectan la participación; que pueden ser tanto exógenas (tiempo, carga laboral, etc.) como endógenas (conocimiento, experiencia, facilidad, temores, interés, etc.). Es por lo anterior que la “voluntad” se transforma en un factor determinante a la hora de participar, y esto se traduce en la existencia de formas diferente de ejercer la participación, que son respetables y han de ser reconocidas en tanto no necesariamente restan legitimidad al proceso participativo.

Algunas formas de participación que se produjeron por parte de los miembros del CAPCE, ordenadas según uso, de mayor a menor frecuencia o recurrencia, fueron las siguientes:

- Asistencia a comisión (plenario) y subcomisión (reuniones semanales)
- Observar y escuchar
- Conversaciones de pasillo
- Dar opinión, discutir, defender

- Elaboración de documentos o minutas (alternativos), y presentaciones para el debate.
- Asistencia a audiencias ciudadanas
- Revisión de documentos, y generación de observaciones.
- Ayudar a redactar documentos (subcomisiones)
- Jornada(s) regional(es)
- Coordinación de comisión.
- Consejeros que participaban, además, utilizando los medios de prensa (uso de mecanismos externos)

b) La inclusión de la participación de “los otros”.

La metodología del CAPCE también contempló abrir espacios para que otros actores (“los otros”), que no estaban entre los miembros oficiales de la comisión, pudieran hacer llegar sus ideas. Fue así como se generaron mecanismos de escucha (voz) complementarios a los mecanismos deliberativos principales, estos fueron: las audiencias ciudadanas, las jornadas regionales y el foro de Internet los cuales operaron en pos de entregar mayor transparencia y publicidad al proceso participativo, y también buscan abrir la temática del CAPCE a un debate público de mayor envergadura.

Sin embargo, la inclusión de estas opiniones en la discusión de las subcomisiones, y del foro en general, no parece tan nítida. Se percibe que este hecho, estuvo dado fundamentalmente porque la participación de los miembros del CAPCE, en todos estos espacios, y la inclusión de las opiniones que emanaran de dichos foros se sujetó al voluntarismo de cada actor, o recayó en las consideraciones personales de los coordinadores de cada subcomisión, y no contó con un diseño más acabado, y formalizado, que sirviera para aprovechar óptimamente esas instancias, a fin de posibilitar la mayor apertura que se pretendió hacer del CAPCE hacia la sociedad.

Como ya se señaló anteriormente, las restricciones que presentaban factores como el tiempo y ocupación también aparecen en este tópico. Los tres mecanismos

establecidos para la participación de otros actores tuvieron distinto eco y utilización, y al hacer una evaluación de cada uno se puede señalar que:

- *Las Audiencias Ciudadanas:* a estas instancias, que eran de voz y escucha, y no de decisión, hubo una invitación permanente para participar, para todos los miembros del CAPCE, y se produjeron distintas modalidades de sistematización. Siempre existió un acta de estas audiencias, en algunos casos alguna subcomisión se preocupó de que siempre estuviera un integrante de ella designado para asistir y canalizar sus observaciones, a manera de síntesis, en una minuta, un informe o una breve exposición ante su subcomisión, en donde unos podían ser más comunicativos que otros, pero ello no tenía un estándar común sino que cada uno se daba la estructura que más le acomodaba.
- *Las Jornadas Regionales:* estas instancias presentaban una mayor dificultad que los otros 2 mecanismos, dado que multiplicaba la necesidad de tiempo y esfuerzo que tenía que disponer el actor, pues, exceptuando el caso de la región metropolitana, precisaba que muchos de los consejeros se tuvieran que trasladar de ciudad. La dinámica de información hacia el resto de los consejeros no variaba mucho respecto de lo ocurrido con las audiencias ciudadanas, aunque se asegura, de parte de la organización (la secretaría técnica), la disponibilidad de los alcances logrados en dichos encuentros que al igual que las audiencias ciudadanas operaban como mecanismos de voz dirigidos a actores externos al CAPCE.
- *El Foro de Internet:* sin lugar a dudas este fue el mecanismo menos logrado, y de carácter más personal y voluntario, tanto que muchos consejeros señalaron que nunca accedieron a este espacio, a pesar de que siempre estuvo disponible su acceso virtual hacia toda la comunidad nacional e internacional. Las razones que se aducen para ello es que este no operó más que como un muro público, que no prendió mucho, y en donde no existió ningún tipo de sistematización formal sobre la información que ahí se generó.

Tras el análisis de las entrevistas, la mayor parte de los entrevistados cree que estos mecanismos de voz de “los otros” son perfectibles y que se podría haber aspirado a más, y surge la necesidad de revisar y perfeccionar tanto su diseño como

su funcionamiento. Tal vez estos espacios de voz de los otros, que parecen un poco improvisados, no tuvieron la valoración esperada por parte de los consejeros del CAPCE o se transformaron en circuitos de conversación diferentes que no lograron amalgamar de forma adecuada con los mecanismos de deliberación principales.

c) Las dificultades para el diálogo deliberativo.

La ocurrencia de dificultades o tensiones en el diálogo sin lugar a duda era parte de la misión que tenía en CAPCE, discutir y poder deliberar en ciertos temas, y ello no representa ninguna novedad dado que los puntos de desacuerdo se presentaban en los mismos temas que, hasta ese momento había habido desacuerdo entre las distintas visiones ideológicas respecto del tema educacional. La existencia de puntos de desacuerdo eran un continuo oscilante que atravesaba toda la discusión, con diversos matices determinados por la aparición de más o menos aspectos vinculados con sensibilidades sociales, económicas, ideológicas o ligadas al poder, que estuvieron más presentes en la subcomisión de marco regulatorio, seguida por la de subcomisión institucionalidad y en menor medida en la subcomisión de calidad, la cual parece haber tenido un trámite más expedito. Sin embargo, el aspecto a relevar no es la existencia de desacuerdos, lo cual es propio de cualquier discusión o debate, sino que la virtud de esta experiencia radica en que el CAPCE, y en especial quienes coordinaron su desarrollo, hicieron todos los esfuerzos posibles por no coartar los puntos de disenso, o generar mecanismos de votación de mayoría que suelen invisibilizar estas situaciones, sino que se optó por el camino de sistematizar la discusión y de poner por escrito, en un documento final, las diferencias existentes en todas las materias discutidas lo cual en definitiva constituye, probablemente, el registro más exhaustivo y completo de lo que el país piensa y discrepa sobre educación que hay en Chile.

d) La cantidad y la heterogeneidad de los integrantes del CAPCE.

La cantidad de integrantes y la heterogeneidad de ellos, es un aspecto distintivo del CAPCE. Lo anterior obedece a que la génesis de este consejo es totalmente diferente a las de sus símiles, y en ello la autoridad política tuvo especial cuidado en que nadie se sintiese excluido, y es por eso que trató de darle la mayor pluralidad posible, lo cual tuvo su manifestación en la lógica incremental de este consejo, que abrió la posibilidad a que actores que no fueron considerados inicialmente pudieran estar, hasta poder tener una convicción mínima de que el grupo que finalmente terminó siendo reunía, sino a todas, al menos a las grandes sensibilidades el país en el ámbito educacional. De lo que no cabía ninguna duda, bajo el contexto dado, era que no existía en ese momento la opción política de hacer un consejo técnico que tuviera un bajo número de personas pues se hubiera puesto en riesgo la credibilidad y legitimidad del trabajo que emanara del CAPCE (del informe final) dada la apuesta de diversidad que se buscó hacer en torno a su conformación. Este aspecto fue más sencillo de resolver en otro tipo de consejos asesores presidenciales, como los de previsión y equidad, que contaron con un número acotado de miembros en tanto ellos se desarrollaron en un ambiente de calma política. Es por lo anterior que se puede asegurar que el contexto en que se funda el CAPCE está directamente vinculado con la gran cantidad de miembros que tuvo que tener para preservar su legitimidad ante los actores interesados y la opinión pública.

La gran cantidad de miembros que tuvo el CAPCE genera diversas críticas en el sentido en que hubo sobre representación de algún sector o se podría haber logrado un consejo igual de inclusivo con un número menor de integrantes, de carácter más ejecutivo; pero la voluntad presidencial optó asumir un lado de la crítica y no otro.

“la presidenta fue muy astuta en ese sentido. Mira, critíquenme porque son muchos, pero no me critiquen porque dejé afuera a alguno” (entrevistado 11)

No se puede concluir que un número pequeño de miembros sea un óbice para la mayor o menor heterogeneidad. Sin embargo, ya detectada su existencia en

el CAPCE, se trató de preservar este elemento en la conformación de las subcomisiones, a fin de no desbalancear el consejo en los subniveles de conversación y discusión.

Desde la perspectiva de los entrevistados, la heterogeneidad fue positiva, aunque dificultosa. El allegar diversas miradas a la discusión de un tema necesariamente complica o demora la posibilidad de encontrar acuerdos comunes que satisfagan a todas las visiones, lo cual significó otro esfuerzo no menor para los coordinadores de comisión en tanto poder elaborar documentos finales que fueran coherentes y fieles respecto de una discusión que se daba en amplios términos.

“tú puedes decir cosas más generales, es difícil ofrecerle a la presidenta fórmulas de diseño, de implementación, de mejora de las políticas muy acabadas, eran cosas más bien más generales (...). Tu das las ideas pero no dices como se hace, o no dices el detalle de como se hace” (entrevistado 1)

“Todo lo define el objetivo que tenía esta cosa, o el que yo le di, y ese tipo de problema. Claro, si tu quieres definir una cosa que (es) un proyecto para el país, (y) tenemos tanta opinión; obviamente que no es eficiente.” (entrevistado 8)

“técnicamente era obvio que la heterogeneidad era una dificultad pero el tema ahí no era evacuar un informe técnico” (entrevistado 10)

Cuando los entrevistados hacen esta referencia a los resultados, están comparando el producto final entregado por el CAPCE con las proposiciones que emanaron del trabajo de otros consejos asesores presidenciales de la era Bachelet. Sin embargo, la argumentación se centra fundamentalmente en las propuestas que se podrían emitir desde un consejo asesor de carácter técnico cuyo objetivo fundamental es evacuar propuestas de política pública, y en este sentido, ese no era el objetivo central o único del CAPCE.

Lo anterior puede ser apreciado como una falta de efectividad del CAPCE, si se lo mira desde el punto de vista técnico, pero mirado bajo un prisma más político, que fue el que más predominó en la conformación y desarrollo de este consejo, constituye un gran valor en tanto existe eficacia en el logro de uno de sus objetivos fundamentales, que era abrir un espacio de amplio dialogo en una materia de gran interés nacional. Al menos así lo percibieron muchos de los miembros de este consejo.

“ese era el valor en términos de que el objetivo no era que sacáramos el camino educacional de Chile, sino que en el fondo era procesar un conflicto enorme”

(entrevistado 8)

“el tema ahí no era evacuar un informe técnico sino que incluir que todo el mundo pudiera decir que su opinión estaba a lo menos adecuadamente representada y eso ya era un bien social” (entrevistado 10)

De lo que no cabe ninguna duda es que este elemento, la diversidad de visiones que se encontraron, fue un aspecto interesante y nuevo, permitiendo que ciertos actores, que recurrentemente habían investigado y opinado en materia educativa, con alto grado de reconocimiento experto, tuvieron la oportunidad de apreciar visiones que regularmente no tienen tan cerca, y eso para ellos fue un aprendizaje, pues el consejo también operó como un espejo de la realidad educacional en Chile, en donde no se podía opinar acudiendo de manera purista hacia la teoría, dado que muchos de quienes suelen ser los sujetos de investigación estaban al otro lado de la mesa.

“(la visión de los actores del mundo social fue) el reflejo de la realidad que ellos (los expertos) tenían en un papel”. (entrevistado 5)

Bajo esta cita se hace explícita la percepción de que persiste una gran brecha entre las personas que influyen en la toma de decisiones de política pública, sobre todo en su diseño y formulación, y quienes son los afectados por dichos diseños como sujetos directos de la política pública (implementadores y beneficiarios). Es este aspecto el que hace importante relevar que un espacio como el CAPCE sirve para que muchos diseñadores de política confronten sus experiencias teóricas con una realidad que les es presentada por actores que viven en carne propia los efectos de la política pública.

e) Los bloques de interés y sus efectos sobre la participación

La temática del CAPCE hace casi imposible el no pensar en la existencia de grupos de interés en su interior, dado que esta es una de las formas de agrupación de la sociedad civil, como ya fue señalado en el capítulo III de este estudio de caso, y este elemento se advierte desde el inicio del trabajo del consejo. La manifestación de ciertas líneas de temas, en parte tiene que ver con la agenda previa de los actores y se pudo apreciar que estos, en más de una ocasión, trataron de defender, de cuidar, y dar su voz a favor de determinados aspectos, y como producto de esa acción, en algún momento, confluyen o simpatizan con otros y se da lugar a la aparición de bloques (de interés), y de intereses cruzados.

Se observa que muchos de los actores que fueron convocados, previamente formaban parte de grupos de interés, y esa es la razón por la que fueron llamados. Sería un poco ingenuo el creer que esta situación no se daría revisando el contexto de conformación de esta instancia participativa. Otra cosa es pensar que, dado el llamado que había realizado la Presidenta de la República¹⁶, esta conformación iba a ser menos nítida, lo cual no fue así. Lo que sí se pudo evidenciar fue que la conformación de bloques fue más tenue en su ritmo, y no se cristalizó de forma inmediata, como lo retrata un entrevistado.

“Al comienzo yo creo que fue un proceso de tres primeros meses de no tantos intereses (...). Después empezaron a salir, incluso desde afuera, los temas y los grupos de interés.”

(entrevistado 8)

Sin embargo, en la consulta realizada a miembros de mayor trayectoria política, estos señalaron que desde un inicio se conformó el llamado bloque social, y otras agrupaciones, que eran evidentes, porque tenían una historia previa.

“Yo creo que había 3 o 4 grupos de interés bastante notorios, y que hacían fuerza, y no cabía ninguna duda de que esos grupos de interés tenían sus subcomisiones privadas donde conversaban los temas y como se iban a plantear” (entrevistado 11)

La conformación de bloques de interés tuvo efectos sobre el proceso

¹⁶ El discurso presidencial de constitución del CAPCE señala como uno de los objetos principales del CAPCE el llevar a delante un diálogo abierto entre actores de todos los sectores y establecer acuerdos o lineamientos para mejorar el sistema educacional.

participativo, pero estos fueron más bien positivos por cuanto tendieron a potenciar la participación dado que incentivaron la discusión, la conformación de equipos de trabajo, el hablar más; ayudaron a organizar el debate y a buscar maneras de llegar a acuerdos previos al interior de los grupos de interés, quienes debieron consensuar estrategias para presentar mejor las ideas, pues de no darse de esta manera también se asume un riesgo.

“porque el riesgo era que si no estaban de acuerdo, los partidarios de una cierta idea, y se enredaban, (se podría dar el caso de que) en la misma comisión estuvieran echándose abajo sus mismos puntos de vista” (entrevistado 11)

En definitiva, la existencia de grupos de interés, a lo largo de toda la discusión del CAPCE, nunca fue perjudicial para la participación o un factor de exclusión de ningún tipo, ni siquiera algo que pudiese producir indisposición o ánimos negativos frente a la discusión de temas.

3. Evaluación respecto del proceso participativo del CAPCE.

a) La deliberación

Para los efectos de este estudio de caso se ha definido que la participación deliberativa debe ser entendida como: la acción de intervenir, dentro un foro público, con el ánimo de formar parte de un diálogo con otros, que posibilite al actor la toma de una decisión razonada, habiendo considerado previamente diferentes puntos de vista. En virtud de lo anterior es que se consultó a los actores sobre su percepción en este sentido. Del análisis de las entrevistas se desprenden dos elementos de análisis:

- 1) La **“convicción deliberativa”**, ligada a una intención de participar en una discusión amplia, que se produce en los actores, pero sin llegar a acuerdo. Ella está más ligada a una intención que no necesariamente se traduce en acción final.

Existe cierta certeza de que el ánimo deliberativo efectivamente existió en el CAPCE, pero se manifestó más en unos que en otros miembros. Esta convicción fue más nítida en aquellos actores que no formaron parte de grupos de

interés, en donde se producen situaciones como la que retrata el siguiente entrevistado.

“él lo dice, después en la asamblea, de que él, luego de conversar conmigo tomó la decisión de cambiar su postura y que después de sus tantos años, podría haber estado equivocado toda la vida, y lo plantea delante de todos, de esa forma, dando una señal no solo respecto del tema que se estaba planteando sino frente a todos (los temas) de que de alguna forma se podían corregir los convencimientos, o se podían modificar los convencimientos a la altura de la vida que fuera. Eso flexibilizó mucho más (la discusión), y empezaron a debatirse cosas con mayor libertad” (entrevistado 5)

Quienes fueron parte de grupos de interés declaran que había una intención inicial de discutir, pero cada cual tenía temas que eran intransables, y es más, en el principio de la discusión incluso se arriba a acuerdos que no son tolerados por las organizaciones o grupos que muchos representan, y en ese sentido los actores fueron interpelados y en muchos casos deben desdecirse de sus posturas previas. Situaciones como esta podrían denotar que estuvo el ánimo individual, con matices, y no en todos, pero estuvo.

También se señala que hubo dos momentos de desarrollo de la discusión, en donde los primeros meses de funcionamiento del CAPCE se manifestó de mayor manera un proceso de escucha mutua que se encaminó hacia esa deliberación entendida como buscar, junto con otros, una posición tercera que no es la del otro ni la mía. O sea, buscar sistemas más consensuados y de acuerdo. La dificultad fue que se volvió a manifestar al momento de poner por escrito los acuerdos produce tensión, y reflotan posiciones encontradas que parecían haberse matizado.

“ahí partimos un poco de nuevo y en ese momento yo diría que la disposición de los consejeros era más a dejar bien establecida, en los efectos, mi posición, que tratar de mezclarla con la del otro” (entrevistado 6)

Se observa que efectivamente hubo una convicción de escucha del otro, a partir de un ánimo individual y generalizado por conversar, discutir y también deliberar, no en todos los temas tal vez, pero si estuvo la voluntad y la apertura, lo cual no es dable que sea desmerecido por sus logros tangibles sino que es meritorio por el solo hecho de existir y ser parte constitutiva, y enriquecedora

del proceso de diálogo que se apreció en el CAPCE.

- 2) La “**participación deliberativa**”, que implica discutir ampliamente y luego decidir algo en conjunto. Esto necesariamente se traduce en un hecho concreto y final, que es la toma de la decisión y no solo la intención de hacerlo.

La participación deliberativa, necesariamente es un corolario de la convicción deliberativa que existió, es su manifestación tangible, y en este sentido más real. Se puede decir que existieron muchos temas en que la decisión sobre ellos es la resultante de una deliberación, y se llegó a una posición tercera. Estos en general son aquellos aspectos en los que los prejuicios y las posturas ideológicas inciden poco, por ejemplo estructura de años de educación, lo cuales se contraponen a aquellos que suscitan menos encuentro ideológico, económico o moral como educación pública, financiamiento, la selección.

“Ahí son todos argumentos donde, si uno mira los argumentos y las posiciones, uno podría decir que hay tanta o más evidencia que acá. Sin embargo, acá no lo solucionaría (sic)” (entrevistado 6)

Muchos de los entrevistados señalaron que la dificultad fundamental para arribar a una mayor participación deliberativa, es que en el proceso del CAPCE hubo quienes estuvieron muy apegados a sus convicciones y sustentaron posiciones más duras. Existieron duros ideológicos que no están dispuestos a cambiar mucho en sus posiciones, y duros teóricos, conceptuales y académicos que ya tienen su visión un poco cerrada de las cosas y de ahí no se mueven.

Con más o menos tensión la deliberación se produjo en ciertas materias, y tal vez sea mucha para el tiempo asignado, o muy poca si se contrasta con las expectativas de algunos actores, pero lo que es claro es que este elemento es enormemente valorado por quienes formaron parte del CAPCE.

b) Las fortalezas detectadas en este proceso participativo.

El desarrollo de la experiencia del CAPCE posee ciertas fortalezas, señaladas por los propios miembros de este consejo asesor presidencial, que es dable reconocer como parte de un proceso participativo en atención a que ellas podrían visualizarse en otras instancias de participación ciudadana de características similares. Estas son las siguientes:

- i. El CAPCE surge de una demanda ciudadana, desde las bases, escuchada por una autoridad política sin un programa de gobierno en esta materia, y eso hace de esta instancia algo más real, tal como fue planteado por uno de los entrevistados. Existe la voluntad política de tomar en cuenta las recomendaciones del CAPCE, lo cual fue refrendado por la Presidenta Bachelet en el discurso dado al recibir el informe final de este consejo¹⁷. Si bien esta instancia participativa no resolvió los temas de fondo que motivaron su conformación, si fue capaz de canalizar las demandas ciudadanas.
- ii. Se tuvo confianza en la persona que presidió el CAPCE, tanto por parte del gobierno como de los miembros de la comisión en todo momento.
- iii. La participación del CAPCE, en su gran mayoría, tuvo honestidad, ganas, voluntad y mística.
- iv. Existió un acomodo de los técnicos (principalmente en el uso de lenguaje académico), lo que contribuyó a integrar a los no expertos y a enriquecer el proceso de discusión, debate y propuestas.
- v. Hubo una apertura hacia la discusión libre y abierta, con flexibilidad de configuración en su interior, y siempre se respetó el principio de no intervención por parte del gobierno.
- vi. Se produjo un espacio de discusión y debate, a veces deliberativo, en el sentido de tomar una postura común respecto de un tema determinado, que permitió

17 La Presidenta Michelle Bachelet señala explícitamente en su discurso "Estén tranquilos que vamos a tomar muy en serio sus propuestas. Este no va a ser un informe que se va a guardar en un closet para luego dedicarse a otras tareas". Para mayor abundamiento ver Discurso de la Presidenta Michelle Bachelet al recibir el Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (11/12/2006).

manifestar con claridad diferentes posiciones existentes al interior de la sociedad, y esa cuestión no constituyó peligro. Se debería usar más y hacer más extensivo.

- vii. Fue valiosa la amplitud de los sectores que participaron. Es importante que hayan estado representadas las organizaciones sociales, y los *stake holders* del sistema. Se llegó a esa posibilidad de conversación (hay pocas oportunidades como esa) lo cual sin duda contribuyó a la legitimidad del documento final, que integra tanto acuerdos como desacuerdos.
- viii. El uso de una suerte de estrategia que implicaba recoger un gran cantidad de información (opiniones, ideas, documentos, etc.) previamente y después elaborar documentos conclusivos fue una forma adecuada de sistematizar los resultados de la discusión.
- ix. Se aprovechó la oportunidad de discutir la política pública, y de lograr ciertos puntos de acuerdo antes de confeccionar los proyectos de ley en la materia, lo cual es una posibilidad para el avance más fluido en esta segunda instancia de elaboración de la política pública. Se logró acuerdos en muchas áreas en que no lo había previamente, y con eso se colaboró con el acuerdo parlamentario que hubo tiempo después.
- x. Se amplió el diagnóstico, se avanzó mucho en términos de profundidad respecto de las problemáticas en materia educativa y los posibles caminos de solución para ellas.

c) Las debilidades detectadas en este proceso participativo.

Las debilidades también son señaladas por los actores entrevistados, y deben ser consideradas en atención a que tener en cuenta que esos elementos pueden presentar la posibilidad para generar estrategias que atenúen su existencia en la concreción de otras experiencias participativas de características similares. Estas son las siguientes:

- i. Hubo una evidente improvisación en la instalación del CAPCE que trajo

consigo una pérdida importante de tiempo, la inexistencia de una metodología definida que debe ajustarse permanentemente, una falta de planificación del trabajo, y carencias del proceso participativo (lugares de reunión inadecuados, mal manejo de los tiempos, inacabada sistematización de los temas en discusión.)

- ii. Confluencia de expertos y no expertos agrega dificultad para afinar políticas, producto de las asimetrías que existen, y se queda solo en ideas gruesas que después requieren más trabajo. Se dificulta el consenso, por ello el consejo expuso distintas posturas y no un conjunto de acuerdos.
- iii. Hubo un excesivo número de participantes, no existe participación de la misma forma, había miembros del CAPCE que no aportaban.
- iv. Ciertos actores del mundo social no estuvieron representados (organizaciones más vivas de la sociedad, de base), lo cual fue percibido por varios actores entrevistados.
- v. Se notó una falta de mecanismos adecuados para manejar la participación de los grupos o personas que no formaban parte del CAPCE.
- vi. Las condiciones para la participación fueron desiguales y eso dificultó un adecuado desarrollo (había quienes podían tener mayor exclusividad de tiempo y medios para participar que otros)
- vii. Se advierte una carencia de ciertos recursos de apoyo (secretaría de documentos, apoyo experto competente, estudios específicos, etc.)

d) La posición de los actores respecto a la repetición de una instancia similar.

La opinión de los miembros consultados respecto a si sería necesario repetir una instancia de participación ciudadana de las características del CAPCE fue mayoritariamente negativa o condicionada. Si bien se hace un reconocimiento explícito a que este consejo asesor presidencial fue valioso y pertinente para el momento político social en que se produjo, a su vez fue una experiencia dotada de variadas imperfecciones. Lo anterior lleva a algunos a sugerir que no tiene mucho sentido replicar una experiencia similar al CAPCE (de las mismas características)

nuevamente, que se debería hacer cada 20 años, o solo si hubiese una necesidad de hacerlo, tal vez gatillada por condiciones similares a las producidas con los estudiantes secundarios en los meses de mayo y junio de 2006. Las razones que se esgrimen son principalmente las siguientes:

- No es recomendable que se use consejos asesores como salida política a un conflicto, que funcionen cada vez que haya crisis políticas, en donde el Estado parece incapaz de generar soluciones más adecuadas. Tampoco es deseable que los consejos asesores se usen para llenar espacios vacíos de la política pública que deberían abordarse, previamente, en los programas de gobierno o la agenda política¹⁸. Sin embargo, un contrapunto de esta visión negativa es que el uso de estos mecanismos bien podrían convertirse en una opción válida de salida que incluso podrían posibilitaría la ocurrencia de un cambio inesperado.
- No es adecuado incluir a todos los actores, ni a un gran número de ellos, en todas las partes o fases de una discusión, sino que acotar su intervención a aquellos ámbitos de la discusión en donde su opinión tiene relevancia, por ello se hace necesario definir previamente cuales son los ámbitos de participación deseables y positivos.

“no podí (sic) hacer política educacional con los estudiantes definiendo cosas, pero siempre teni (sic) que estar escuchándolos porque ellos están viviendo lo que tú no sabes, porque estai (sic) en un escritorio” (entrevistado 1)

- Se puede producir mucha confusión en la sociedad pues el uso exagerado de esta herramienta sería como reemplazar instancias que ya tenemos (congreso, municipalidades, instancias participativas del gobierno) y validar el hecho que algo que debería funcionar no lo hace, es riesgoso para la institucionalidad. Entonces, ¿para que están esas instituciones?. Se corre el riesgo de multiplicar la aparición de consejos consultivos para diversos temas, y de generar herramientas improvisadas e ineficaces.

Todo lo anterior se debe entender solo en el sentido de que el CAPCE

¹⁸ Un actor entrevistado señala que un grave problema del gobierno de Michelle Bachelet fue el asumir sin un programa de gobierno en materia educacional, y ello fue un vacío que no debiera repetirse en ningún gobierno en el futuro.

demonstró tener un sinnúmero de imperfecciones que no son deseables de repetir bajo el mismo esquema.

Sin embargo, se logra constatar que en la actualidad no existen buenos mecanismos de voz, ni deliberativos, para integrar a ciertos grupos sociales en el ámbito educacional, y ello es extrapolable a otras áreas del desarrollo que al no contar con mecanismos pre definidos de este tipo, ante sucesos de crisis, activan soluciones inapropiadas que al surgir en un notorio ambiente de precariedad no cumplen de buena manera con el ideario participativo.

Es importante que las políticas públicas sean debatidas por las personas o grupos que tienen importancia, o interés, por aquellos que van a ser afectados por ellas o que las van a implementar, y para que eso tenga posibilidades de éxito, es deseable que exista una actitud de diálogo permanente en la sociedad en su conjunto.

e) La posición respecto a la institucionalización de instancias participativas

Ya se ha dicho que la institucionalidad tiene que ver con la generación de reglas del juego conocidas y reconocidas que operen en un determinado ordenamiento social. En este sentido se consultó a los entrevistados a este respecto y se visualizaron elementos de riesgo, y también beneficiosos.

La visión sobre los riesgos de institucionalizar

Se advierte que el reglar lleva consigo la inyección de un factor de rigidez pues habrá que definir cosas previamente: quienes participan, cuando y como lo harán, bajo que incentivos, con que frecuencia, con que alcance, etc. Esta situación tal vez no sea deseable en tanto las cuestiones sociales son tan complejas y variables que es difícil encontrar un ajuste institucional que calce en todos los ámbitos. También se le quita libertad al proceso, y eso es complicado pues la instancia gana valor y reconocimiento por eso mismo. Se corre el riesgo de que se anquilese el sistema y se tienda a hacerlo menos participativo, o bien estigmatizar a la comisión

como “muy institucional” y en definitiva hacer que ella no pese nada en términos de validez y decisión.

Además existe la restricción de que las personas no poseen experticia en todos los campos, y eso será una limitante para la composición y representación, lo que puede derivar en que se armen malas comisiones, y no se asegure la existencia de una garantía mínima de calidad en este sentido.

La visión sobre los beneficios de institucionalizar

Los entrevistados mayoritariamente señalan que existe un mayor retorno social al integrar a la discusión a personas distintas al gobierno, y en circuitos de conversación distintos a los tradicionales, que acerquen los temas y decisiones a los ciudadanos, así se les empodera. Esto favorece la existencia de una mejor democracia y una mayor participación.

Así también, es una cuestión útil que los gobiernos puedan procesar la diversidad existente de manera más institucionalizada, con el objeto de poder chequear o testear las políticas públicas con una cierta regularidad, y no de forma esporádica. La institucionalidad puede facilitar que la ciudadanía participe y ayuda a que se haga efectiva esa participación, como un derecho reconocido, que a su vez obliga al ejecutivo y al legislativo a aceptar y considerar una instancia de escucha, que ya no dependerá del gobierno de turno.

Da legitimidad, en el sentido de que es una instancia reconocida, y de importancia para las políticas públicas, y por ello el gobernante se cuidará de convocar a cualquier persona a participar, lo cual supondrá una tendencia de reunir a los individuos más preparados (si se quiere en términos técnicos y sociales) para que asesoren, trayendo más elementos a la mesa, para la toma de mejores decisiones por parte de la autoridad.

Todo lo anterior está en línea con lo que hacen otros países, que institucionalizan sus procesos, como los ingleses con su modelo de *White paper* (*command papers*) y *Green paper*.

Lo señalado en torno a estos dos aspectos, deja en evidencia que los riesgos son

menores que los beneficios de la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana, lo cual lleva a pensar que la promoción de estos procesos debieran considerarse por parte de quienes tienen el poder y la autoridad para promover la institucionalización de estas herramientas.

No obstante todo lo ya señalado, el abordaje de un diseño institucional para la participación ciudadana no parece ser suficiente en sí mismo para fortalecer o mejorar la democracia representativa o avanzar hacia una mejor democracia, pues ya se ha señalado, en más de alguna ocasión en este estudio de caso, que la participación ciudadana es algo que no está plenamente incorporado en nuestro país y aún es precaria, en nuestro modelo “a la chilena”, y por eso el objetivo a alcanzar debe ser mucho mayor que el logro de una institucionalidad para la participación.

“No se debería tratar de decir: ¡oye!, ¡aquí participamos!, eso es solo un parche. Sino que de decir: yo participo todos los días” (entrevistado 3)

Hay que contemplar que la conformación de arreglos institucionales también tiene que ver con los *check and balance* de los sistemas, que hoy por hoy, en temas de política pública, parecen inclinarse a favor de un poder ejecutivo que se mira y evalúa a sí mismo. Tal vez no sea necesario seguir llamando a los de afuera, sino que pensar en como hacer que los mejores, expertos y no expertos, puedan estar dentro del sistema, dispuestos a participar de forma permanente en la cosa pública, en amplio espectro, a fin de propender al fortalecimiento y mejora de las políticas públicas no solo en su fase inicial sino que en su ciclo completo.

Sin embargo, el proceso del CAPCE significó avances en lo que había previo a él, tanto para el tema educativo como para la participación ciudadana. Hay experiencias valiosas y aprendizajes que pueden reconocerse nítidamente y ser aportes para el futuro de la participación ciudadana en Chile.

VII. CONCLUSIONES DEL ESTUDIO DE CASO

El estudio en profundidad de la experiencia del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CAPCE) permitió dar respuesta a interrogantes e hipótesis de trabajo que guiaron esta investigación

Los hallazgos logrados permiten responder al menos dos preguntas de investigación planteadas en el diseño investigativo de este estudio de caso. La primera es si el CAPCE, puede reconocerse como una iniciativa genuinamente participativa o solo como una salida instrumental ante un conflicto o tema de agenda política.

Para dar respuesta a esta interrogante se hizo necesario establecer dos miradas, una es la del convocante a participar, que estaría representado por el gobierno encabezado por la Presidenta de la República y la otra es la de los actores convocados, es decir, los miembros del CAPCE.

Al revisar los discursos, entrevistas de prensa y declaraciones de las autoridades de gobierno, no existe duda de que el llamado fundamental que se hace es a participar de un consejo ciudadano, que analiza, discute y propone. Esas palabras manifiestan tácitamente una intención participativa, pero la misma Presidenta aclara a su vez que esta solo será de carácter consultivo, y con eso ella decidirá finalmente si toma en consideración lo que se le proponga. Esta restricción determina que este es un tipo de participación que aún está lejos de la idea que propone un modelo de democracia participativa, que supone compartir el poder.

Lo que se advierte al observar el segundo tipo de mirada, es una desazón mayor en tanto hay quienes señalan que hubieran esperado más de la participación que se proponía, que podría haberse traducido en una mayor deliberación, consenso y escucha sobre las propuestas que hizo el CAPCE. Es decir, si bien este consejo asesor fue una buena oportunidad para la discusión no lo fue en el sentido de satisfacer las expectativas de participación gestinaria que muchos actores tenían sobre este consejo asesor presidencial.

Además, si se observa que el CAPCE surge como resultado de una presión social, lo cual es reconocido por todos los actores, y considerando que el gobierno no tenía propuestas ni agenda en materia educacional se hace muy difícil pensar que la participación en este ámbito, y de la forma que se manifestó en el CAPCE, se hubiera producido sino

hubiera existido una movilización social tan potente de parte de los estudiantes secundarios.

La mayoría de los actores entrevistados señalaron que el CAPCE operó como una salida política ante un conflicto o tema de agenda pública, y que incluso pudo tener su génesis porque en un momento del conflicto pingüino el Estado *no da el ancho* (entrevistado 5), como bien señala un actor entrevistado. Es por ello que **con todo derecho se puede tener la sospecha de que este organismo operó más como instrumento político de salida a una crisis social que como medida política previamente diseñada y pensada para abrir un espacio genuino de participación ciudadana.**

La segunda interrogante que se abordó en esta investigación fue si la concurrencia de expertos y “ciudadanos de a pie” (profanos) en un mismo foro de discusión (el CAPCE), está más cerca de una convicción para estos actores o se acerca más al ejercicio de un derecho tácitamente reconocido

Las opiniones y percepciones desarrolladas por los ex miembros del CAPCE entrevistados para este estudio de caso, permiten constatar que la concurrencia de estas personas al foro de discusión (el CAPCE) supone en ellos el convencimiento previo de que discutir y debatir sobre un tema muy importante, como lo fue la educación en este caso, no era algo innecesario o improductivo, y que el CAPCE era la oportunidad propicia para abordar transversalmente dicha discusión.

Para que lo anterior haya ocurrido, el factor “voluntad de concurrir” es muy relevante en tanto en la actualidad no existe un solo derecho de participación, para uno u otro tipo de actores, que pueda ser reclamado y ejercido, ni siquiera de forma tácita, y es por ello que es la disposición a conversar con el otro, sin importar tanto la matriz de diferencias que puedan existir entre ellos, la que opera como motor vital de esta reunión experto-profana. Es decir, si no hubiera existido la convicción de los actores, el CAPCE no hubiera resultado, y más aún si en la actualidad no hay ningún instrumento formal que asegure la ocurrencia de un espacio de discusión de esa naturaleza, con ese nivel inclusivo, y tampoco se ha determinado una operatoria mínima a ese respecto. Es por ello que **la llamada “convicción deliberativa” fue vital para que en el CAPCE resultara una experiencia participativa concreta, altamente valorada por la mayoría de sus integrantes.**

Luego, ante la hipótesis que señala que la experiencia del Consejo Asesor

Presidencial para la Calidad de la Educación (CAPCE), ha contribuido a la reconfiguración del accionar de la esfera técnica y política dominante en el diseño de la política pública, integrando con mayor fuerza la opinión ciudadana, no así la deliberación y participación ciudadana o su incidencia final en la determinación de la política pública, se puede concluir lo siguiente:

Existe un aspecto claro, que ha sido puesto de manifiesto por variados autores, y es que a partir de la recuperación de la democracia en Chile las nuevas complejidades que deben enfrentar los gobernantes, ha generado una asociación entre los actores políticos tradicionales y actores expertos provenientes de centros de estudio o *Think Tanks*, quienes en los últimos 20 años han influido, de forma permanente, en los espacios de toma de decisión de política pública. Estos espacios de decisión y de poder, aún están vetados para muchos grupos de la sociedad civil, a quienes no se ha involucrado, de forma directa, en las instancias de definición y decisión, en ninguna de las partes del ciclo de política pública, al menos no al nivel que han ocupado los expertos.

Lo que si ha existido, a partir de la asunción de los gobiernos democráticos, es una intención discursiva de incluir a estos actores no expertos, que ha tenido su expresión por medio de la creación e implementación de ciertos mecanismos de carácter consultivo.

En numerosas ocasiones, diversas autoridades de gobierno han hablado de participación ciudadana y de empoderamiento de la ciudadanía, pero rara vez se ha llegado a generar un espacio en donde estos elementos ocurran de forma extensiva y ostensiva, involucrando procesos deliberativos y no sólo consultivos. El poder político abre espacio a la voz y la opinión pero no se auto-obliga a la escucha o la toma de decisión en base a las opiniones o propuestas que surgen de dichos espacios o al menos a señalar los fundamentos de su toma de decisiones. Esto es una falla del tipo de participación ciudadana que se ha generado, la cual aún siendo promocionada por la autoridad política, al llegar a los hechos concretos (uso de mecanismos) resulta un tanto mezquina dado que se sigue limitando el derecho a participar de la toma de decisiones de los asuntos de interés público que afectan al conjunto de la sociedad. Es así que este mínimo esencial no se visualiza ni en las experiencias de los consejos consultivos ni en el desarrollo de la participación en el CAPCE, el que tendió a operar como un mecanismo de voz en todas sus instancias. **Es por ello que se puede señalar que el “acomodo de apertura” que han realizado políticos y**

expertos en torno un CAPCE, reconfigurando así su clásico accionar a dos bandas, está mas cerca de la escucha de la opinión ciudadana que de ser una posibilidad para la deliberación y participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la política pública.

Respondidas las interrogantes y confirmada de la hipótesis investigativa, se hace necesario destacar otro tipo de análisis y resultados asociados con el marco teórico de este estudio de caso.

La experiencia participativa del CAPCE y todas las virtudes y defectos que pueda tener, están en correlato con que dicha experiencia se realiza en el contexto de una determinada etapa del desarrollo del sistema democrático chileno, y de manifestación de la sociedad civil, de la ciudadanía y de la participación ciudadana.

En el marco teórico de la tesis se señaló, que el desarrollo democrático chileno aún es pobre o “a la chilena”, que posee las típicas imperfecciones y dolencias que representa la “democracia hegemónica”, percibida como autárquica y poco democrática, en donde se privilegia más el modelo neoliberal de mercado que el desarrollo de la sociedad, y que tiende a privatizar la expresión de la ciudadanía limitando así la conformación de la esfera pública tan necesaria para que la participación ciudadana ocurra, según lo propone Habermas (1987). Es por ello que los intentos de avanzar hacia modelos más completos, como lo son la democracia participativa y deliberativa, aún están en ciernes. Y es más, los avances hacia dichos modelos, a través de experiencias de participación social, parecen ser más el fruto de la “crisis de representación” existente que una convicción de las elites políticas en el sentido de hacer eco del postulado de “traspasar un poco de poder” a los gobernados, en tanto existe una reticencia de los entes políticos producto de su desconfianza hacia el excesivo protagonismo ciudadano, según señala Font (2003).

En un sistema democrático de variadas imperfecciones que se traducen en la crisis de representación es lógico que la manifestación de la sociedad civil aún sea incipiente, en tanto no se le reconoce como el locus natural en donde se debe gestar la ciudadanía. Eso se produce, necesariamente, porque no están los espacios legales y políticos propicios para su concurrencia, o estos no son claramente promovidos desde el Estado, en donde aún no se comprende que la relación de cooperación con esta expresión social ha de ser mutua y sinérgica. Este es un esfuerzo que no se observa en tanto la evidencia muestra, y en especial

en el caso del CAPCE, que son las agrupaciones de la sociedad civil quienes más han presionado por la apertura de estos espacios, no siempre siendo escuchados por la autoridad. Ello quedó de manifiesto en el caso de la revolución de los pingüinos, quienes fueron ninguneados y reprimidos al inicio de sus manifestaciones, y solo cuando estos actores lograron una fuerza y apoyo inusitado de la opinión pública, el poder político se vio en la obligación de reconocerlos como expresión ciudadana, a pesar de no tenerla bajo los formalismos de nuestro sistema político-legal, y tomar medidas de mayor compromiso para controlar y canalizar ese conflicto.

La manifestación actual de la ciudadanía, y de la participación ciudadana, es un corolario del modelo de democracia representativa, para muchos en crisis, y del feble desarrollo de la sociedad civil en Chile. Se está más cerca de la versión de derechos de Marshall (1998), más normativa y ligada a derechos y deberes, que de la visión de Arendt, que propone un modelo más activo, que demanda y propone, y que presiona por una deliberación colectiva situada en la esfera pública. Existen eso si notables excepciones como la expresión de los estudiantes secundarios en mayo de 2006, que parecen ser la antítesis de este estado de inercia ciudadana predominante en la actualidad de nuestro país.

En este contexto, resulta comprensible que la participación ciudadana no se haya desarrollado a cabalidad pues tampoco se han generado todas las condiciones necesarias para su adecuada producción, y es más, la participación que se ha promovido desde el Estado ha sido de carácter informativo y consultivo, siendo que la manifestación de la participación ciudadana debe ir mucho más allá. Además, esta movilización estatal está lejos del deseo del mundo social, del ciudadano de a pie, que quiere sentir que tiene incidencia en las decisiones que le afectan, que quiere espacio no solo para hablar (voz) sino que espera ser escuchado por la autoridad, y espera que ese sea un derecho que sea reconocido socialmente. Es decir, las expectativas que tienen las personas hacen necesario el avance hacia un tipo de participación ciudadana que sea gestora y de empoderamiento.

En suma, **si bien se produce una participación de carácter informativo y consultivo no se han generado aún los elementos necesarios para una amplia participación ciudadana**, cuyas condiciones propicias ya han sido delineadas por entes estatales como la SEGPRES y la SEGEGOB, y ellas serían al menos tres:

- a. El **involucramiento por parte del Estado**, que si bien ha existido en cuanto a la

intención de producir diálogo, aún persiste la duda de la capacidad de escucha que expresan sus cuerpos intermedios, y no se logra hacer ese necesario traspaso de parte de su poder de decisión. No existe la formación adecuada de los funcionarios en cultura de participación ciudadana, que como señalara un entrevistado, además “*no existe en este país*”. El Estado aún no ha aceptado traspasar poder por medio de mecanismos de participación directa o bien se ha enfrentado a una débil presión por parte de una sociedad civil que ha sido incapaz de exigir y capturar una parte de ese poder.

- b. La **existencia de una sociedad civil** aún es tenue, no está preparada para hacer propuestas o examinar adecuadamente políticas gubernamentales, y persisten dudas sobre su plena autonomía en tanto intereses corporativos y políticos, de micro grupos y proto-grupos, siguen ocultándose tras sus agrupaciones (captura), y así estas no gozan de toda la representatividad necesaria que les de fuerza y reconocimiento social y pueden caer fácilmente en el cuestionamiento. El concepto de ciudadanía activa parece no producirse en el presente y ello puede ser producto de que la conducta neoliberal de solución privada de las problemáticas individuales, y aún las de carácter colectivo en que se es participe, ha perneado demasiado fuerte en los ciudadanos del presente.
- c. La **relación Estado-sociedad civil** es lo más logrado en este sentido, pero no está institucionalizada, aún nace por llamado de la autoridad pública o por presión por parte de ciertas agrupaciones de la sociedad civil y bajo un contexto determinado, o sea, todavía no es un derecho reconocido que opere bajo mecanismos previamente definidos y estables, y sigue dependiendo de la voluntad de gobierno de turno. Así, su baja ejercitación dificulta que el diálogo que se produzca sea proactivo, permanente y confiable.

Hasta este punto ha sido posible responder las preguntas de investigación y confirmar la hipótesis de trabajo. También se han realizado observaciones respecto a elementos claves que circulan en torno a la figura de los consejos asesores o consultivos y del propio CAPCE, pero existe algo más, y es que en este estudio de caso se ha detectado la existencia de ciertas cuestiones determinantes sobre las cuales poner atención al ingresar en un bosquejo para producir participación ciudadana en el diseño de política pública.

Cuestiones tales como los actores que participan y los mecanismos que se utilizan aparecen como elementos clave de observar en este sentido.

Los actores y los mecanismos vinculados a la participación ciudadana

En cuanto a los **actores**, es relevante considerar que quienes son convocados a participar son personas, las cuales en muchos casos actúan en representación de otros, pero son individuos que operan bajo intereses tanto públicos como privados, y el equilibrio de esos intereses es lo que se debe movilizar al convocarlos a participar, independientemente de dar mayor énfasis al interés público como el bien superior o el objeto del llamado a participar.

El sentido voluntarista y utilitarista que cruza la participación no debería desconocerse en el sentido de que cuestiones como el “reconocimiento” no son un elemento trivial para quienes suelen estar disponibles para asumir los costos personales que genera el acto de participar. Ya se ha señalado que incentivos tales como la posibilidad de ejercicio práctico de la vocación cívica, la generación de un espacio para instalar una agenda de temas y la posibilidad de logro de expectativas previas son cuestiones que movilizarán en mayor o menor medida a los actores, y en ese sentido los elementos que comportan cada uno de esos factores deberían estar presentes en cada momento del proceso participativo. No es menor tampoco el sentido de logro concreto que debería tener la instancia que se convoque a fin de obtener un resultado final que sea tangible.

Se ha evidenciado que la cuestión monetaria no es un incentivo potente para la participación de los actores, pero si es un medio útil para el área de apoyo del proceso, la cual es necesaria que esté adecuadamente provista y financiada.

Es dable hacer un reconocimiento al aspecto de la igualdad de los actores en la participación, en tanto la experiencia del CAPCE confirma que algo así no se logra de manera tan estricta producto de que inevitablemente afloran los desbalances naturales gatillados por el desigual manejo del conocimiento experto, las asimetrías de información, la operación de jerarquías sociales y el liderazgo carismático respecto de los temas. Sin embargo, la cuestión no consiste en dejar de insistir en la búsqueda de la igualdad durante el proceso participativo o tratar de generar los procedimientos para ello, sino que entender

que una cuestión que se produce de manera tan natural no tiende a lesionar de manera fundamental el proceso participativo.

En cuanto a los **mecanismos**, la experiencia del CAPCE nos muestra que hubo un despliegue interesante de ellos para el logro de una participación directa de actores (de los consejeros) e indirecta (de personas o grupos que estaban fuera de CAPCE), pero estos mecanismos puede ser perfeccionados y profundizados en sus alcances. En este sentido, se debe tener en cuenta el hecho que cualquier mecanismo que se diseñe difícilmente será perfecto y adecuado en un 100% a un proceso participativo. Es por ello que los mecanismos para la participación deben poseer la flexibilidad suficiente para adaptarse a las características del grupo que lo utilice y del tema en cuestión por tanto estas herramientas deberán enfrentar a lo menos cinco cuestiones fundamentales:

- a) Siempre existirá una **disparidad en la participación** que tengan los diferentes actores, en cuanto a su forma de hacerlo y su constancia. Eso no necesariamente se correlaciona con la calidad de la participación general o individual.
- b) Se debe **determinar si es importante o no la participación de “los otros”**, de quienes no están presentes directamente, y si se decide que es importante se debe definir la manera en que se les hará participar (informativa, voz, etc.) y asegurar la efectividad de aquello. Lo importante aquí es que los insumos de esa participación sean adecuadamente integrados a la experiencia participativa.
- c) Siempre **existirán espacios en donde se dificultara el diálogo**, en donde existirán puntos de desacuerdo, pero esto debería reconocerse como virtud y no como problema. Una buena manera es tomar los acuerdos y dejar constancia de los desacuerdos que se producen.
- d) Es de vital importancia **que exista la mayor amplitud posible de visiones** conforme el objetivo del proceso participativo y a partir de esto determinar la cantidad de personas que participaran. En caso de que exista un grupo numeroso de participante se requiere el empleo de una metodología adecuada para el manejo de grupos.
- e) La dinámica participativa al interior de un colectivo hace casi inevitable **la conformación de bloques de interés**, los cuales están en estrecha relación con los intereses públicos y privados que movilizan a los actores. Ya se ha señalado que

este elemento tiende más a beneficiar que ha perjudicar la participación.

La preparación de un diseño participativo necesita valerse de una metodología que sea acorde a las circunstancias descartando la existencia de una forma/procedimiento estándar, aunque no es indeseable la existencia de un marco general y transversal.

Estos diseños participativos deben contar con un margen amplio de flexibilidad que permita adecuarlos a fin de conducir de forma más eficiente y eficaz hacia los objetivos que se pretenden con la participación. Además, se debe tener presente que son las personas las que hacen posible la implementación del mecanismo participativo, y en este sentido el establecer un perfil adecuado de los sujetos de la participación y la generación de una adecuada matriz de incentivos y apoyos contribuirá fuertemente al éxito de la experiencia que se pretenda llevar a cabo.

Durante todo este trabajo se quiso desentrañar ciertos elementos que surgen a partir de la **evaluación del proceso participación que se genera en torno al CAPCE**. Lo primero que se descubre es que la participación de carácter deliberativo si es algo que se produce, no en todos los temas de la discusión, pero si en muchos y eso hace posible avanzar en consensos y arribar a acuerdos en donde previamente no lo había. No se debe tener miedo a no llegar al consenso y acuerdo, lo importante es generar el espacio propicio y libre para la discusión y debate, y de ahí buscar el acuerdo en todo cuanto sea posible. Lo que se necesita primeramente es una suerte de convicción deliberativa, y si bien eso radica en los sujetos de la participación, es importante relevar este elemento en cualquier llamado a participar, y se debe promover durante todo el proceso participativo.

Si bien es importante reconocer que la experiencia del CAPCE fue muy valiosa, prácticamente ninguno de los consultados apostaría por repetir una instancia de las mismas características, y eso está más determinado por el reconocimiento de las particularidades únicas de este proceso, positivas y negativas, que serían muy difíciles de reproducir de la misma forma, ya sea por falta de voluntad o convicción.

Algunas propuestas de política pública vinculadas con la participación ciudadana

Para finalizar, este estudio de caso también ha tenido como objeto fundamental el generar ciertas propuestas de política pública visualizadas a partir del aprendizaje obtenido

tanto del abordaje teórico del tema de investigación como de los elementos conocidos a través del estudio de campo desarrollado. En este sentido se puede señalar lo siguiente:

En lo fundamental, existe una necesidad social, que también es una percepción generalizada de los actores que formaron parte del CAPCE, de que ya **es el momento de avanzar en una propuesta de institucionalización de la participación ciudadana en Chile, que sea promovida desde el Estado y generada con la debida participación ciudadana**. Esta debe tener alcance no sólo en el diseño de política pública sino que en todas sus fases, y de manera especial en su etapa de evaluación por medio de un mecanismo de características tan válidas como la que se espera de los procesos electorarios que sirven en la actualidad para evaluar el cometido de la autoridad electa.

Se visualiza que los beneficios que puede traer una institucionalización son claramente mayores que los riesgos que ello importaría. Lo anterior está en línea con lo que ya hacen, con mucho éxito, otras democracias del mundo en donde se han dado los pasos necesarios hacia el reconocimiento del derecho a la participación de la ciudadanía en un espacio público en que los ciudadanos interactúan por medio de la discusión participativa sobre aspectos políticos y temas de interés común, y en definitiva aportan en la construcción de las soluciones a sus problemáticas. Estos sistemas ven la fortaleza de dichos mecanismos en tanto aprovechan sus bondades y contribuyen a legitimar las decisiones y las instituciones, utilizan de mejor manera las capacidades de la sociedad, y colaboran en la mejora la calidad de vida de las personas y de la democracia. Para el caso de nuestro país, se requiere previamente lograr un amplio consenso político social que permita establecer normas y/o mecanismos para la participación ciudadana que posean una base social sólida, estén dotados de soporte legal y colaboren a su vez con el fortalecimiento del sistema democrático.

La incertidumbre que trae el supuesto privilegio de contar con una élite política de turno o de un conflicto desencadenado, que posibilite de forma obligada los espacios para la participación ciudadana, es algo incongruente con el necesario desarrollo que necesita nuestro sistema democrático representativo, que poco a poco va haciendo más evidentes los síntomas de su crisis.

Con la asunción del gobierno de la Coalición por el Cambio en el mes de marzo de 2010 queda en evidencia lo anterior, dado que el énfasis que tiene la participación

ciudadana para el actual gobierno del Presidente Sebastián Piñera no está en la misma línea que tuvo en el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet en donde hubo un explícito compromiso participativo de la máxima autoridad de la nación e incluso fue un área temática de su programa de gobierno.

Lo anterior bien puede implicar un retroceso respecto a lo ya avanzado en materia de participación ciudadana en las políticas públicas, y con ello se afianza el temor de muchos respecto a que la participación ciudadana, al no ser un derecho debidamente reconocido por el Estado chileno, con mecanismos aptos para su ejercicio, siempre está sujeta a la voluntad política de turno lo cual es visto negativamente por una buena parte de la ciudadanía lo cual lesiona aún más el estado de desconfianza que existe hacia el sistema político.

A la luz de esta gran primera recomendación, teniendo en consideración las fortalezas y debilidades del proceso participativo generado en el CAPCE, y tomando en consideración muchas sugerencias realizadas por los actores entrevistados para este estudio de caso, un futuro diseño institucional que posibilite la participación ciudadana en las políticas públicas debería considerar al menos 2 ámbitos centrales y sus elementos.

a) Propiedades de fondo del diseño institucional. Es necesario que exista un reconocimiento, en un cuerpo legal marco, de una serie de elementos a fin de que ellos se constituyan como derechos exigibles por parte de la ciudadanía.

- Se hace necesario el reconocimiento explícito del **derecho a la participación ciudadana**, de carácter permanente, en todas las fases de la política pública, cuyo objeto ha de ser canalizar las demandas de la ciudadanía en materias determinadas, a través de la concurrencia de grupos intermedios de la sociedad, con la amplitud necesaria para el mejor logro de los supuestos participativos. Hay que tener especial consideración en generar participación ciudadana en donde ella sea un real aporte para el enriquecimiento de la política pública, y fundamentalmente en aquellas que actúan sobre el área social.
- Es valiosa la mantención del **respeto del principio de no intervención gubernamental** en el desarrollo de los procesos participativos en donde el Estado debe actuar como un facilitador de producción y desarrollo de dichas

instancias.

- Posibilitar, a través de la vía legal, la **consulta a la ciudadanía en temas de alta relevancia nacional**, sea a través de mecanismos permanentes o mecanismos especiales, como lo son hoy en día los plebiscitos comunales. Estos deberían poder operar de forma descentralizada, modificándose ciertas estructuras de política interna que impiden la descentralización, pues se deben abarcar adecuadamente los niveles regionales y locales (comunales) en el debate y enriquecer de esta forma el proceso participativo. Debe existir una consulta obligatoria por parte de autoridades (Ministros) cuando ellos se aboquen al trabajo en áreas sectoriales, o para revisar las políticas públicas de manera previa a la discusión de los proyectos de ley.
- Se puede **ampliar el alcance de la participación ciudadana** hacia otros niveles (territorial, diversidad de grupos, etc.) en temas de interés nacional, por ejemplo áreas sociales, salud, educación, (o sea, en temas que den valor público a la política pública). En aquellas temáticas en donde se requiera recoger las distintas visiones para llevar delante de mejor manera la política pública, y en donde se requiere la participación directa de actores para su éxito.
- **Para las áreas de mayor relevancia nacional, la convocatoria debe provenir del Presidente de la República.** Eso da credibilidad y fuerza social al proceso. Su calidad de co-legislador con atribuciones para generar cambios legales necesarios es un atributo valioso de respaldo político.
- **Debe existir un principio de publicidad del proceso participativo**, que informe ampliamente, y en todo momento, sobre la conformación, trabajo y resultados de los procesos participativos, del rol desempeñado por los actores, y que permita conocer las decisiones finales adoptadas por la autoridad y sus fundamentos.

b) Propiedades de forma-mecanismo. El Estado debería dotarse de una batería de mecanismos que se construyan considerando los lineamientos establecidos por el diseño institucional. En este entendido se sugiere que se consideren al menos los

siguientes elementos.

- **Promover la confluencia de expertos y no expertos en un mismo foro de discusión**, de manera directa, cuando corresponda. Siempre debe existir un espacio de escucha para los principales grupos afectados. La confluencia de expertos y profanos en un mismo foro tiene estrecha vinculación con los resultados que se proponga el mecanismo participativo. Existen temas de alto contenido técnico en donde aplica mejor la mayor confluencia técnica, y otros de alto contenido o valor social en donde la inclusión profana es relevante en tanto aporta una visión más blanda de la realidad y contribuye a la legitimación del proceso.
- Al generarse un espacio para la discusión deliberativa y es necesario **dejar constancia escrita de los puntos en que no se logra acuerdo**, consignando todas las posturas emanadas en el marco de la discusión atendiendo los preceptos del modelo de democracia participativa.
- **Debe construirse una metodología previa para la operacionalización de un mecanismo *ad-hoc* al proceso participativo** que se pretenda. Esta debería ser diseñada y apoyada en su ejecución por expertos en procesos participativos, los cuales deben ser debidamente remunerados.
- Los procesos participativos requieren de la **asignación de recursos necesarios** para la dotación logística, operativa y de apoyo que posibiliten el adecuado funcionamiento del mecanismo participativo.
- Se deben **generar mecanismos para disminuir algunas asimetrías existentes entre expertos y no expertos**. (información, posibilidad de asistencia, dedicación, etc.) atendiendo que este es un atributo propuesto por el modelo de democracia deliberativa que busca evitar la captura de los espacios de participación por parte de las élites políticas nivelando la preparación para la discusión de los actores que regularmente se encuentran marginados de estos procesos. En cuanto al manejo de información pueden establecerse espacios de nivelación de conocimientos, para la asistencia se puede proveer de permisos legales que permitan a ciertos actores justificar su ausencia a sus

actividades laborales o académicas. Acciones de este tipo se hacen necesarias, en la medida de que se puedan realizar, dado que se confirma que el ideal igualitario de participación señalado por Habermas (1987) no se logra pero se puede actuar sobre algunos aspectos a fin de disminuir la brecha de desigualdad que se produce de forma natural, y posibilitar que la instrucción pública y producción compartida de conocimiento que ya ha señalado Rupin (2005) ayuden en este sentido.

- Es dable la **existencia de mecanismos adicionales que posibiliten la adecuada participación de “los otros”** (quienes no están involucrados directamente en el mecanismo participativo), y para el procesamiento de esa participación.
- Es importante **transparentar el propósito del mecanismo de participación en la política pública: diagnóstico, diseño, generación, seguimiento**. Debe existir claridad en objetivos específicos, metodologías, técnicas, y validación social. Que se llegue a productos explícitos y confiables desde el punto de vista de los resultados.
- Los **convocados a participar, idealmente, deben estar involucrados en el tema ya sea como expertos, usuarios o gestores**. Este hecho introduce un elemento de mayor responsabilidad y compromiso con el proceso participativo.
- Se debe **privilegiar la constitución de grupos de trabajo de tamaño manejable** que logren dar cuenta de cuestiones principales; y en casos justificables producir un grupo más amplio como el que se dio en CAPCE, o uno mayor aún como fue el caso de los DCCE.
- Es deseable **lograr una amplia integración social de los procesos participativos, y la rotabilidad de la membrecía para el caso de instancias permanentes de participación** lo cual contribuiría a fomentar la responsabilidad con el proceso y evitar la captura del espacio de participación por parte de ciertos actores o grupos de interés. Se debe definir, a priori, la pertinencia de la delegabilidad que puedan hacer los miembros de su derecho a participar.

Se hace **necesario que las instancias del Estado estudien directa y coordinadamente, o apoyen investigaciones respecto de las experiencias, exitosas y fracasadas, de participación ciudadana en el diseño de política pública que ya han sido realizadas**, a fin de tomar en consideración los aprendizajes logrados en tanto dichas experiencias son capaces de aportar nuevos elementos para un diseño institucional y proveen de insumos que permiten desarrollar herramientas adecuadas a la cultura político-social de nuestro país.

Se debe **hacer un esfuerzo por lograr que mecanismos participativos actualmente existentes se activen en las instituciones que los poseen**. El poder legislativo por ejemplo, los CESCO a nivel local, en la CONAMA, etc. También es necesario que exista una evaluación de estos mecanismos ya existentes a fin de producir su mejora u operación real. Junto a ello se debe promover una cultura de participación ciudadana al interior de los organismos del Estado que abarque todos sus niveles, en especial a sus niveles directivos e intermedios (técnicos y gestores), esto con el objeto de preparar y permear las estructuras públicas para la participación ciudadana.

Para finalizar, todas las recomendaciones apuntan en un mismo sentido, construir herramientas que posibiliten el mejor desarrollo y desempeño del sistema democrático.

Si bien se debe reconocer que la experiencia de los consejos consultivos y del CAPCE son una contribución a la maduración y mejora democrática en Chile, al menos de manera circunstancial, el Estado chileno aún está en deuda con la sociedad civil. El camino para superar el estado de crisis en que nos sitúa la democracia hegemónica es dar pasos concretos y estables hacia otras formas democráticas que ayuden a superar el clásico modelo de decisión secuencial, que como ya ha señalado Duhart (2002) ha quedado obsoleto ante los nuevos desafíos y complejidades que debe enfrentar el Estado en el manejo de las controversias públicas.

La legitimidad del Estado, de sus instituciones, del sistema democrático y de las políticas públicas, es algo que se logra con mayor acercamiento y participación de la ciudadanía, a través de una confianza mutua que nace del ejercicio adecuado de la relación Estado-sociedad civil. En virtud de ello se puede avanzar hacia un ideal participativo que además de ser un elemento sano para la construcción social contribuirá a mejorar, de forma permanente, la calidad de la democracia y a su vez de la vida de las personas.

Bibliografía

1. **Aguilar, Luis (2007a)**. “Capítulo 1: Gobernanza” en *Gobernanza y Gestión Pública*, México: FCE, páginas 35-136.
2. **Aguilar, Luis (2007b)**. “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza”, en XII Congreso Internacional del CLAD, República Dominicana: CLAD.
3. **Aguilera, Carolina (2007a)**. “Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet: consejos asesores presidenciales”, en *América Latina Hoy* N°46, pp. 119-143.
4. **Aguilera, Carolina (2007b)**. “Participación ciudadana: los consejos asesores presidenciales del gobierno de Bachelet”. Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Montreal, Canadá, septiembre 5-8, 2007.
5. **Aguilera, Carolina (2008)**. “La tensión entre participación y representación política en democracia: el estudio de caso de dos consejos asesores presidenciales del gobierno de M. Bachelet”. Artículo presentado en el Congreso Encuentro Pre-ALAS Chile 2008, Santiago, 20-22 de noviembre. Disponible en sitio web <http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=3510> (consulta: Agosto 2009)
6. **Aguilera, Carolina (2009)**. “Un Análisis de las Comisiones Asesoras Presidenciales del Gobierno de Michelle Bachelet”. Documento de Trabajo, Programa de Gobernabilidad, FLACSO-Chile.
7. **Alcántara, Manuel (1994)**. “Gobernabilidad, crisis y cambio”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España.
8. **Arbós, Xavier. y Giner, Salvador (1993)**. “La gobernabilidad. ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial”. Siglo XXI, Madrid, España.
9. **Bachelet, Michelle (2005)**. “Programa de Gobierno 2006 - 2010: Estoy Contigo”. Santiago, Chile 2005. Disponible en sitio web diario La Nación: http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20051018/asocfile/ASOCFILE120051018162635.pdf (consulta: Agosto 2009)
10. **Bachelet, Michelle (2005)**. “Transcripción completa del primer debate de las primarias”. En El Mercurio Online (EMOL) Santiago de Chile, 28 de Abril de 2005. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detalenoticias.asp?idnoticia=180500> (consulta: Agosto 2009)
11. **Bachelet, Michelle (2006)**. “Mensaje Presidencial 21 de Mayo 2006”. Santiago, Chile. Disponible en sitio web biblioteca del Congreso Nacional: http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21Mayo2006.pdf (consulta: Agosto 2009)
12. **Bessette, Joseph (1980)**. “*Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*”, en *How Democratic is the Constitution?*, Washington, D.C., AEI Press. pp. 102–116.
13. **Bobbio, Norberto (1986)**. “¿Qué socialismo?”. Barcelona, Plaza y Janés, 1986. p. 93. (Tribuna de Plaza y Janés, Política, 64).
14. **Brugué, Joaquín; Font, Joan; Gomà, Ricard (2005)**. “Participación y democracia: asociaciones y poder local”. Universitat Autònoma de Barcelona, en movimientos sociales: cambio social y participación, M. Funes y R. Adell (eds.), Madrid. UNED.
15. **Canto Chac, Manuel (2005)**. “Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local”.
16. **Coase, Ronald (1937)**. “The nature of the firm”, en *Economic New Series*, N° 4.
17. **Colombo, Paolo (2003)**. “Gobierno, Léxico de política”. Ed. Nueva visión. Buenos Aires, Argentina.
18. **Correa, Rafael (2007)**. “El Estado y la democracia participativa: los consejos comunales venezolanos como instancias del poder popular”, en ponencia XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana. CLAD.
19. **Cunill Grau, Nuria (1995)**. “La Rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en Búsqueda de Nuevos Sentidos” en revista *CLAD Reforma y Democracia* N°4. Caracas, Venezuela.
20. **Cunill Grau, Nuria (1997)**. “Repensando lo Público a través de la Sociedad” Ed. Nueva Sociedad.
21. **De la Cuadra, Fernando (1991)**. “Conflicto social, hipergobernabilidad y participación ciudadana. Un análisis de la revolución de los pingüinos”. En revista *Polis*, N° 16.
22. **De la Maza, Gonzalo (2005)**. “Sociedad Civil, Iniciativas Locales y Desafíos para las Políticas Públicas” en Colección Ideas N° 54, junio 2005.
23. **De la Maza, Gonzalo (2005)**. “Tan lejos, tan cerca: políticas públicas y sociedad civil en Chile”, LOM editores. Santiago, Chile.
24. **De la Maza, Gonzalo (2010)**. “Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile”, en Tesis doctoral Universidad de Leiden. Leiden, Holanda.

25. **Diamond, Larry (1997)**. “*Repensar la Sociedad Civil*”, en *Metapolítica* N°2. México.
26. **Duhart, Jean J. (2002)**. “*Gestión Pública y Participación Ciudadana: Lecciones de la Experiencia Internacional y Estrategias para Chile*”. Tesis para optar al grado de Master en Administración Pública. París, Francia, Escuela Nacional de Administración.
27. **Durston, John (1999)**. “*Construyendo capital social comunitario*”, en revista de la CEPAL N°69, pp. 103-117. Santiago, Chile.
28. **Falabella, Alejandra (1991)**. “*Democracia a la chilena: un análisis del movimiento estudiantil y su desenlace*”, en revista *Docencia*, N° 36, pp. 5 - 17.
29. **Fernandez, Francisco (1997)**. “*Participación ciudadana en gobiernos locales chilenos: una propuesta alternativa*”. *Estudios Sociales, CPU*, N°94. Santiago de Chile.
30. **Font, Joan (2003)**. “*Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*”, conferencia magistral en el seminario “participación ciudadana y políticas sociales en el espacio local, Balance y agenda”. México, Instituto de investigaciones sociales, UNAM.
31. **Font, Joan; Blanco, Ismael; Gomà, Ricard; Jarque, Marina (2000)**. “*Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*”, XIV Concurso de Ensayos del CLAD “Administración Pública y Ciudadanía”. Caracas, Venezuela.
32. **Gómez Leyton, Juan Carlos (2002)**. “*Democracia y Ciudadanía Latinoamericana en los tiempos del libre mercado*”, en revista *América Latina*, pp. 59-91. Universidad ARCIS, Chile.
33. **Habermas, Jürgen (1987)**. “*Teoría de la acción comunicativa. Racionalización de la acción y racionalización social*”. Madrid: Taurus.
34. **Hagopian, Francis (1998)**. “*Democracy and political representation in Latin America in the 1990s: Pause, reorganization, or decline?*”, en *Fault lines of democracy in post-transitional Latin America*, pp. 99-143, editado por Felipe Agüero y Jeffrey Stark. Miami, FL: North-South Center Press.
35. **Held, David (1991)**. “*Modelos de democracia*”. Alianza universidad. Madrid, España.
36. **Hirschman, Albert (1986)**. “*Interés privado y acción pública*”. Fondo de Cultura Económica. México.
37. **Ibarra, Sandra (2001)**. “*Descentralización, gobernabilidad y legitimidad: una discusión politológica*”, en revista *Papel Político*, pp. 79-99.
38. **Jorba, Laia (2006)**. “*Ciudadanos y esfera pública: Una revisión de los modelos de implementación de la democracia deliberativa*”, en revista española de ciencia política, N° 14, pp. 47-69.
39. **Kymlicka, Will (1996)**. “*Ciudadanía Multicultural*”. Barcelona: Paidós.
40. **Lahera, Eugenio (2008)**. “*Introducción a las Políticas Públicas*”. Fondo de Cultura Económica. Santiago, Chile.
41. **Levine, Daniel; Molina, José Enrique (2007)**. “*Calidad de la democracia en América latina: una visión comparada*”. *América Latina Hoy*, N° 45, pp. 17-46.
42. **López, José (2009)**. “*Rumbo a la democracia*”. Edición electrónica gratuita. Texto completo en sitio web www.eumed.net/libros/2009a/522/ (consulta: Agosto de 2009)
43. **Luna, Juan P. (2007)**. “*Representación política en América Latina: el Estado de la cuestión y una propuesta de agenda*”, en política y gobierno, XIV, N°2, II semestre 2007, pp. 391-435.
44. **Marshall, Thomas Humphrey (1998)**. “*Primera Parte: Ciudadanía y Clase Social*” en *Ciudadanía y Clase Social*, Madrid: Alianza, páginas 15-82 (Original de 1950).
45. **Martínez-Solanas, Gerardo (1991)**. “*Gobierno del pueblo: opción para un nuevo siglo*”. Ediciones Universal.
46. **Mujica, Pedro (2005)**. “*La participación ciudadana en relación con la gestión pública*”, en documento interno corporación participa. Santiago, Chile.
47. **Müller, Karel (2006)**. “*The Civil Society–State Relationship in Contemporary Discourse: A Complementary Account from Giddens’ Perspective*”, en *British Journal of Politics and International Relations*, Volume 8, N° 2, pp. 311-330.
48. **Navarro, Clemente (2000)**. “*El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa*”. Universidad Complutense de Madrid IESA de Andalucía/SCIC, Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, papers 61.
49. **North, Douglass C (1993)**. “*Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*”. Fondo de Cultura Económica. México.
50. **Paredes, Juan Pablo (2007)**. “*Otra Democracia: sociedad civil, ciudadanía y gobernanza local (notas para la discusión)*”, en revista *POLIS*, N°6. Santiago, Chile.
51. **PNUD (2004)**. Informe “*La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*”. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
52. **Putnam, Robert (1993)**. “*Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*”, en Princeton University Press, New Jersey.

53. **Ríos, Marcela y Andrés Villar (2006).** “*Cuotas de género: democracia y representación*”. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.
54. **Rupin, Pablo (2005).** “*Los diálogos ciudadanos por la calidad de la educación: una experiencia de participación ciudadana en la generación de políticas públicas*” en *Estudio de Caso N°89*, Santiago de Chile: Magíster en Gestión y Políticas Públicas.
55. **Sader, Emir (2004).** “*Hacia Otras Democracias*”. En Souza Santos, Boaventura de (2004): *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. FCE. México.
56. **Salazar, Gabriel (1998).** “*De la participación ciudadana. Capital social constante y capital social variable (explorando senderos trans-liberales)*”, en *Proposiciones N° 28*, pp. 146-183. Santiago, Chile.
57. **Sartori, Giovanni (1989)** “*Teoría de la democracia*”, Tomo I, Alianza Universidad, Madrid.
58. **Serrano, Claudia (1998).** “Participación social y ciudadanía. Un debate del Chile contemporáneo”. Disponible en sitio web http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/files/participacion_social_y_ciudadania.pdf (consulta: Agosto 2009)
59. **Siavelis, Peter (1997).** “*Executive-Legislative Relations un Post-Pinochet Chile: A Preliminary Assessment*”. En: *Presidentialism and Democracy in Latin America*”, Scott Mainwaring y Matthew Shugart (eds.). New York: Cambridge University Press: pp 321-362.
60. **Tomassini, Luciano (1994).** “*Qué espera la sociedad del Gobierno?*”. Ed. Universidad de Chile.
61. **Uprimny, Rodrigo (27/04/2009).** “Democracia, mayorías y deliberación”. *Diario El Espectador de Colombia*. Artículo disponible en sitio web: <http://www.elespectador.com/opinion/columnistasdelimpreso/rodrigo-uprimny/columna138169-democracia-mayorias-y-deliberacion> (consulta: Agosto de 2009)
62. **Velasco, Juan Carlos (2006).** “*Democracia y deliberación pública*”, en *Confluencia XXI. Revista de Pensamiento Político*, N° 6, pp. 70-79. 75. México.
63. **Williams, Guido (2005).** Documento base seminario “Participación ciudadana en la gestión pública: desafío país” realizado en Santiago de Chile, Julio 2005.
64. **Zimmerman, Joseph F. (1992).** “*Democracia Participativa: el resurgimiento del Populismo*”. Editorial Limusa.

ANEXO 1

PAUTA DE ENTREVISTA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CASO CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (CAPCE)

Dimensiones de análisis		Preguntas
Experticia y postura del actor		<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué actividad realizaba usted al conformarse el CAPCE? (junio, 2006) • ¿Ocupaba algún cargo de representación al ser convocado? (política, soc. civil, gremial) • ¿Conoce usted la razón por la que fue llamado a participar del CAPCE? ¿por qué aceptó participar? • ¿Cuáles son los temas centrales que usted estima como relevantes en el ámbito educacional? • ¿Cuáles fueron sus expectativas al ser convocado al CAPCE?
Metodología de organización y trabajo del CAPCE		<ul style="list-style-type: none"> • ¿La metodología de trabajo del CAPCE fue generada de manera participativa? • Dicha metodología ¿posibilitó la participación “igualitaria” de los integrantes del CAPCE? • ¿Qué elementos agregaría/quitaría usted, a la metodología establecida para el funcionamiento del CAPCE? • El tiempo definido para desarrollar el trabajo encomendado al CAPCE ¿fue suficiente? • ¿Por qué cree usted que el CAPCE tuvo tantos miembros? ¿agregaría/quitaría? ¿a quiénes? • ¿El trabajo ad-honorem fue una dificultad para la operación del CAPCE? ¿debería existir una retribución (más que simbólica) para quienes integran estas instancias? ¿por qué motivo?
Proceso de participación y deliberación	Rol de los otros	<ul style="list-style-type: none"> • En su opinión, ¿Hubo integrantes del CAPCE que participaron más? (asistencia, debates, audiencias, documentos, propuestas, discusión, etc.), ¿quiénes participaron menos? • La participación deliberativa¹⁹ ¿fue una convicción para los integrantes del CAPCE? ¿se situó más en los expertos o en los no expertos? • ¿Se formaron bloques de interés?, ¿eso potenció o perjudicó la participación? • ¿De que forma los integrantes del CAPCE incluyeron las ideas y opiniones recibidas a través de: foro Internet, audiencias, jornadas regionales? ¿fue una forma adecuada de integrar dichas participaciones?

¹⁹ Entendida como la acción de intervenir, dentro de este foro público, con el ánimo formar parte de un diálogo con otros que posibilite al actor la toma de una decisión razonada habiendo considerado previamente diferentes puntos de vista.

	Rol del actor	<ul style="list-style-type: none"> • ¿participó usted durante todo el proceso del CAPCE? ¿en que instancias (asistencia, asesoría, comisión(es), plenarios, audiencia ciudadana, etc.) y de que manera lo hizo? • ¿Tuvo algún cargo de responsabilidad dentro del CAPCE?, de ser el caso ¿potenció o dificultó su participación en el CAPCE el ejercicio de dicho cargo? • ¿Cuales son sus sensaciones respecto de su participación en el CAPCE?
	Percepción General	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cree usted que se produjo participación deliberativa? ¿en que medida? (mucho, medio, poco) ¿en todos los temas ó solo en algunos temas? • ¿En que instancias se dificultó el diálogo?, esta dificultad ¿fue algo permanente o casual? • La heterogeneidad de los integrantes del CAPCE (expertos, no expertos, poder político) ¿fue algo positivo o negativo para la participación? ¿por qué?
Evaluación		<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles cree usted que fueron las fortalezas y debilidades del proceso participativo? • Repetir una instancia de estas características, ¿sería algo necesario? ¿por qué? • ¿Sería una buena medida institucionalizar los CAP como mecanismo de participación ciudadana en las políticas públicas? ¿qué tendría eso de bueno? ¿y de malo?