

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

**MECANISMOS CONTEMPLADOS EN LA POLÍTICA PARA LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN EL MARCO DE LA CORRESPONSABILIDAD.
La influencia en el Ministerio de Educación.**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTION Y POLITICAS PÚBLICAS

CARLOS ALBERTO ERAZO TERÁN

PROFESOR GUIA:

LUIS HERNÁN ARÁNGUIZ CABRERA

MIEMBROS DE LA COMISION:

MARÍA PIA MARTIN MUNCHMEYER
MARÍA GABRIELA RUBILAR DONOSO

SANTIAGO DE CHILE

2015

RESUMEN.

La ley N° 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, fue modificada por la ley N° 20.500, incorporando el Título IV, “de la participación ciudadana en la gestión pública”, estableciendo mecanismos cuya aplicación fue formalizada a través de Instructivos Presidenciales y de la *Política para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública bajo el marco de la Corresponsabilidad*, vigente durante el Gobierno de don Sebastián Piñera. En ese contexto, el problema a investigar fue el desconocimiento sobre la forma en que se materializó la referida política, toda vez que se ignora, por una parte, si han resultado efectivos los mecanismos de participación, y por otra, la relevancia institucional que se le ha dado a cada eje establecido.

En ese contexto, el objetivo general fue “Analizar los mecanismos impulsados en la política de participación ciudadana del Gobierno de don Sebastián Piñera, específicamente en el ámbito de la educación”, y para ello se establecieron los siguientes objetivos específicos: “Establecer un marco conceptual sobre la participación ciudadana”; “Entregar un contexto histórico a la normativa sobre participación ciudadana en Chile”; “Efectuar un análisis comparado con algún país similar a Chile”; “Identificar y explicar los mecanismos dispuestos por la política de participación ciudadana”; “Verificar la operacionalización que esos mecanismos han tenido en el Ministerio de Educación” y “Formular un diagnóstico al respecto, sugiriendo mecanismos para una participación más efectiva”.

Respecto a la metodología usada, el enfoque fue cualitativo y de tipo descriptivo, consultándose fuentes documentales primarias y secundarias. Por tratarse de un tema poco estudiado, el nivel de la investigación fue exploratorio y, a través de las definiciones estratégicas de cada institución y de sus normativas, se seleccionaron los servicios a ser analizados, cuyos datos fueron recolectados y dispuestos en matrices de análisis para su posterior estudio bajo el modelo propuesto por Fernández y Ordoñez.

Los resultados del análisis dan cuenta, en mayor proporción, de la existencia de una “participación instrumental” en la materia estudiada. Sin embargo, lo que llamó la atención es que aun cumpliendo todo lo dispuesto en la política de participación, no se alcanza una participación empoderadora, por lo que se estima que no sólo los mecanismos son insuficientes, sino que el diseño en que son institucionalizados no otorga una real participación, identificándose una diferencia entre la oferta de participación ofrecida y la demanda de incidir de la ciudadanía.

Se concluye que no bastan unos mecanismos óptimos, sino que también se requiere la voluntad de ceder poder, una ciudadanía empoderada y consciente de sus derechos y deberes, y un diseño que permita la generación de una dinámica de participación que sea sustentable en el tiempo.

Finalmente se elaboran recomendaciones, algunas generales otras más específicas, pero todas pensando en un sistema de participación ciudadana, por lo que se abarcan mecanismos, el entorno, la educación y la nivelación de capital cultural para generar una participación real, empoderadora y deliberativa, y no una simple ilusión o una participación instrumentalizada.

A mi familia...

*A mis padres y hermano, por sus palabras de
aliento y ayuda constante.*

*A mis hijas, por sus sonrisas, porque su sola
existencia fue, es y será una motivación
permanente.*

*A mi mujer y compañera, mi amante y
confidente, simplemente por estar ahí,
siempre... a pesar de todo el tiempo que era
nuestro y me atreví a usurpar...*

Gracias... de verdad... en serio...

AGRADECIMIENTOS

En momentos en que todo este proceso va culminando, creo absolutamente necesario, agradecer a tanta gente que, consciente o inconscientemente logró que este fuera un período de aprendizaje y conocimiento que escapa al meramente académico.

En primer lugar quiero agradecer, de manera general, a todo el personal académico, administrativo y auxiliar del Magister en Gestión y Políticas Públicas, por la disposición permanente de hacer nuestra estadía en clases agradable. De manera más particular me gustaría hacer mención, aunque sea injusto ya que la mayoría aportó en distintos temas, a mi profesor guía y mi profesora de Seminario de Tesis, Luis Aranguíz y María Pía Martín, respectivamente, por su apoyo, preocupación, confianza, libertad que me dieron, ideas y sugerencias, sin las cuales este trabajo no podría haber sido terminado.

En segundo lugar, quiero agradecer a mis compañeros y compañeras de clases, porque más allá de lo académico, existió siempre un adecuado equilibrio entre convivencia y estudio que permitió que algunos de quienes entramos como compañeros, ahora egresáramos como muy buenos amigos.

En tercer lugar, al CONICYT, por confiar en mí y financiar mis estudios de postgrado, incluido un pequeño subsidio para el material de lectura y para mis continuos viajes a Santiago.

En cuarto lugar, a mi lugar de trabajo, mis jefes y colegas, quienes me entregaron todas las facilidades posibles para que pudiera cumplir con mis compromisos académicos, haciendo un esfuerzo extra para cuando yo me debía ausentar.

En quinto lugar, a mi familia, mi madre, mi padre, mi hermano, mis 3 hijas y mi esposa, quienes siempre me apoyaron... con una palabra, con un gesto, o con paciencia. A quienes les hice pasar malos ratos con mi ausencia, y algunos sustos por mi stress, mi salud, mi cansancio y somnolencia permanente.

Finalmente, quiero agradecer a todas esas personas anónimas, cuyas actividades me enseñaron tanto o más que una asignatura académica. Al caballero que me vendía las bebidas energéticas, a los vendedores de cigarros, al "viejito" que cuida los autos, al funcionario del peaje de angostura con el que familiarice tanto, a todos ellos, que con su esfuerzo, dedicación y abnegación, me permitieron asimilar que lo único que logre en este programa es un cartón que certifica mi conocimiento en algunas materias, pero que no tiene ninguna relación con lo verdaderamente importante... que son quienes, al final del día, desean que uno llegue pronto a casa.

Muchas Gracias.

*"Lo extraordinario sucede cuando
salimos de nuestra rutina,
reconsideramos nuestra trayectoria y
recuperamos viejas pasiones."*

Ken Robinson.

TABLA DE CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	8
2	DISEÑO INVESTIGATIVO	11
2.1	Problema de Investigación	11
2.2	Pregunta de Investigación	11
2.3	Objetivo	12
2.4	Objetivos Específicos	12
2.5	Metodología de Investigación	12
2.5.a	<i>Enfoque</i>	12
2.5.b	<i>Instrumentos y técnicas de recolección de datos</i>	13
2.5.c	<i>Tipo de análisis de datos</i>	14
2.5.d	<i>Delimitación de la muestra</i>	15
2.6	Alcances sobre la Metodología Usada	19
3	MARCO CONCEPTUAL	21
3.1	Formas de Gobierno	22
3.1.a.	<i>Formas puras</i>	22
3.1.b.	<i>Formas impuras</i>	22
3.2.	Democracia	22
3.3.	Tipologías de Democracia	24
3.3.a.	<i>Democracia directa</i>	24
3.3.b.	<i>Democracia representativa</i>	25
3.3.c.	<i>Democracia participativa</i>	25
3.3.d.	<i>Democracia deliberativa</i>	26
3.3.e.	<i>Democracia líquida</i>	26
3.4.	Sobre la Gobernanza y su entorno	28
3.4.a.	<i>Gobernanza</i>	28
3.4.b.	<i>Políticas públicas</i>	29
3.4.c.	<i>Sociedad civil</i>	29
3.4.d.	<i>Accountability</i>	30
3.4.e.	<i>Corresponsabilidad</i>	33
3.4.f.	<i>Participación ciudadana</i>	34
4	ANTECEDENTES CONTEXTUALES	42
4.1.	Contexto Histórico Nacional	42
4.1.a.	<i>La dictadura de Pinochet (1973-1990)</i>	43
4.1.b.	<i>Retorno a la democracia (1990 en adelante)</i>	44
4.2.	Contexto Institucional	48
4.2.a.	<i>Actores</i>	56
4.2.b.	<i>Intereses</i>	61
5	ANÁLISIS SOBRE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA	63
5.1.	Análisis Descriptivo	64

5.1.a.	<i>Perspectiva institucional</i>	64
5.1.b.	<i>Perspectiva procedimental</i>	67
5.2.	Análisis Cualitativo	73
5.2.a.	<i>Perspectiva funcional</i>	76
5.2.b.	<i>Perspectiva de integración</i>	86
6	ANÁLISIS COMPARADO	91
6.1.	Participación en Ecuador	91
6.1.a.	<i>Resultados Comparados Chile-Ecuador</i>	94
7	CONCLUSIONES	97
8	RECOMENDACIONES	106
8.1.	<i>Propuestas en pro de una mayor participación ciudadana</i>	106
8.1.a.	<i>Propuestas Institucionales</i>	106
8.1.b.	<i>Propuestas procedimentales</i>	108
9	CATÁLOGO DE TABLAS Y ESQUEMAS	113
10	REFERENCIAS	114
11	ANEXOS	119

1.- INTRODUCCIÓN

El recorrido histórico de nuestro país ha permitido la generación de un contexto político y social bastante sui generis, que nos presenta a la dictadura militar de Pinochet (1973 – 1990) entregando pacíficamente el poder, a través de una vía institucional, a un gobierno democrático, cuyos esfuerzos estuvieron en lograr un entendimiento político-cupular que asegurara la gobernabilidad, y en donde no se quiso poner en riesgo aquello con mayor participación popular. Dicho de otro modo, “en el diseño político del retorno a la democracia se consideró omitir las fuerzas sociales del ejercicio del poder, lo que terminó marginándolas hasta desembocar en un déficit ciudadano”. (Paredes, 2011; 28)

Dicha situación se mantuvo durante los gobiernos post dictadura, hasta que hace unos años¹, el deseo de la sociedad civil de participar en las definiciones programáticas y de política pública se hizo concreto a través de múltiples movilizaciones ciudadanas.

En ese sentido, los gobiernos democráticos² que sucedieron a la dictadura de Pinochet, trataron de avanzar, formulando instructivos y proyectos que relevaran la participación ciudadana. Sin embargo, recién el año 2011 se promulgó la Ley N° 20.500, de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, y posterior a eso, se materializó la Política Pública de Participación Ciudadana en el Marco de la Corresponsabilidad, impulsada por el gobierno de don Sebastián Piñera (2010 – 2014).

En ambos documentos se contemplan algunos mecanismos de participación que son los elementos que se analizarán en esta investigación, su aplicación, motivación y el resultado que su operacionalización pudo haber tenido en la ciudadanía.

Al ser un estudio exploratorio, que sólo atiende a una mínima parte de lo que a participación ciudadana se refiere, en este caso sólo a los mecanismos de participación dispuesto en la ley y la política pública respectiva, la intención ha sido conocer la materialización de los referidos mecanismos dispuestos en la política de participación

¹ El año 2006, con la “Revolución Pingüina”, se dio inicio a un proceso de movilizaciones que demandaban modificaciones en educación que fueron acogidas mayoritariamente por la ciudadanía; ese proceso de movilizaciones continuó con los años y para el 2011 el deseo de influir directamente se vivenció, “a partir de un proceso de movilización social de gran envergadura que ancló la energía del malestar en los problemas de la educación chilena. La ilegitimidad anterior de la protesta pública invirtió su signo y el acto de protesta pasó a ser parte fundamental del modo en que las demandas ciudadanas lograron, legítimamente, escalar hacia las autoridades, mientras estas reducían su ya menguada aprobación. (Mayol y Azocar, 2011;1)

² Incluye a los Gobiernos presididos por don Patricio Aylwin Azocar, don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, don Ricardo Lagos Escobar, doña Michelle Bachelet Jeria y don Sebastián Piñera Echeñique.

ciudadana, y con ello, lograr generar algún tipo de conocimiento que sirva de base a futuras investigaciones que pretendan examinar algo similar, dando luces sobre la realidad de la participación ciudadana en la gestión pública en nuestro país.

La estructura de la investigación ha sido desagregada de tal manera, que será de simple lectura y de paulatina profundización en el tema principal. Es por eso que el primer capítulo sólo se refiere al problema de investigación y al diseño de la investigación. Identificando los objetivos generales y específicos, la metodología a usar y las limitantes que presenta, las distintas herramientas a usar, la delimitación de la muestra de instituciones a indagar, y todo lo referido a la preparación de la investigación.

En esa sección también se manifiestan los motivos que explican que el estudio comprenda sólo el sector educación, como lo es la deuda de participación post dictadura, los movimientos sociales y protestas de reciente mediatización, las demandas ciudadanas en el sector educación, y nueva institucionalidad sobre participación ciudadana en la gestión pública.

En el segundo capítulo, se presenta una aproximación a algunos conceptos relevantes relacionados con la participación ciudadana; en especial, con base en importantes autores, se definen algunos de ellos, para concluir con una explicación respecto a la relación sinérgica y dinámica entre todos ellos en un proceso de políticas públicas participativas ideal y/o real.

Una vez que se tiene claro el diseño que guiará la investigación y el marco conceptual de ella, en el tercer capítulo se procede a explicitar el marco contextual del fenómeno en estudio; en ese sentido, se exponen algunos hitos relevantes que buscan explicar, a través de un relato que muestra la evolución histórica y normativa, la situación actual en Chile, en lo que a participación ciudadana en las políticas públicas se refiere.

El cuarto capítulo es el que incorpora el análisis propiamente tal, en donde se exponen los datos a los que se accedió durante el proceso de recopilación de información y se explicitan los resultados a los que, a través del respectivo modelo de análisis, se llegó, identificando lo positivo y negativo de cada mecanismo.

Si bien, la política de Participación Ciudadana en el Marco de la Corresponsabilidad se concibió para que fuera aplicada de manera transversal en las instituciones de gobierno, para este trabajo se optó

por delimitar el referido análisis al área de educación y, entre esas instituciones, se priorizó a aquellas cuyo marco normativo tiene la robustez necesaria para atender de mejor manera las aspiraciones de participación y, además, que las tareas que realizan, estuvieran correlacionadas con los deseos y manifestaciones ciudadanas en esa área, las que fueron identificadas como aspiraciones de una nueva institucionalidad en educación.

En un capítulo posterior, junto con examinar el comportamiento de los mecanismos de participación en el sector educación, también se consideró un pequeño análisis comparado respecto al alcance e incidencia de los mecanismos de participación existentes en nuestro país y la realidad ecuatoriana, toda vez que Ecuador es el país latinoamericano que más mecanismos de participación posee.³

Finalmente, después de todos los análisis y tratando de integrar todas las variantes y perspectivas presentes en el cuerpo de esta investigación, se establecerá un diagnóstico al respecto, las respectivas conclusiones y algunas pequeñas sugerencias de prácticas o herramientas, con cuya ejecución se podrían hacer partícipe a la ciudadanía en las decisiones públicas, o en el peor de los casos, para disminuir la tensión entre Gobierno y ciudadanía, pero para eso, son las autoridades las que primeramente deben estar dispuestas a ceder poder.

³ Información disponible en "Auditoría a la Democracia: más y mejor democracia para un Chile inclusivo", Equipo Gobernabilidad Democrática, PNUD Chile. 2014. En donde se alude a Ecuador como el país con mayores mecanismos participativos, 39, en contraposición a los 4 de Chile, 18 de Uruguay ó 2 de Perú.

2.- DISEÑO INVESTIGATIVO

2.1 Problema de Investigación

La existencia de una ley que institucionaliza la participación ciudadana, una política pública de participación en la gestión pública y la percepción sobre el empoderamiento e influencia que desea tener la sociedad civil, permite suponer que existe una merma respecto a los espacios de participación que el gobierno ofrece a sus ciudadanos.

En este contexto actual, y con el afán de obtener una mayor certidumbre respecto a la situación descrita precedentemente, el problema a abordar dice relación con el desconocimiento sobre la forma en que se ha materializado la política de participación ciudadana en los órganos del Gobierno, en particular en el sector de educación, toda vez que se ignora, por una parte, si han resultado efectivos los mecanismos de participación respecto al “espíritu” de la ley 20.500 y de la propia política de participación ciudadana, y por otra, la relevancia institucional que se le ha dado a cada eje establecido y a las instrucciones presidenciales sobre participación ciudadana, durante el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera.

Además, casi como corolario, no se sabe la forma en que se relaciona todo lo anterior con los deseos de modificar o implementar una nueva institucionalidad educativa.

2.2 Pregunta de Investigación

Dentro de la problemática recién expresada, lo que se pretendió con este estudio de caso es dar respuesta a la pregunta ¿de qué forma se han aplicado los mecanismos dispuestos en la política de participación ciudadana en el Ministerio de Educación y en algunos de sus servicios relacionados, y en qué medida han servido esos mecanismos para fortalecer la relación Estado-ciudadanía?

Sin embargo, junto a la pregunta central explicitada, y al observar los antecedentes y el contexto específico en el que se inserta este trabajo, surgen otras interrogantes, entre ellas:

- ¿Cómo se inscribe la política de participación ciudadana y la Ley N° 20.500 en una democracia representativa, como la nuestra?

- ¿Los mecanismos considerados por la política de participación ciudadana permiten una mayor participación?, ¿entrega competencias para conformar una democracia participativa o deliberativa?

Se desea responder todas estas preguntas y otras que vayan surgiendo en la investigación y en el trabajo de campo, sin embargo será la propia evidencia recogida durante la investigación la que permitirá obtener respuestas o acercamientos a estas interrogantes.

2.3 OBJETIVOS

Analizar los mecanismos impulsados en la política de participación ciudadana del Gobierno de don Sebastián Piñera, su ejecución y eficacia en la promoción de la participación ciudadana en la gestión pública, específicamente en el ámbito de la educación y en la implementación de una nueva institucionalidad para el sistema educativo.

2.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Establecer un marco conceptual sobre la participación ciudadana.
- Entregar un contexto histórico a la normativa sobre participación ciudadana vigente en Chile.
- Efectuar un análisis comparado con algún país similar a Chile.
- Identificar y explicar los mecanismos dispuestos por la política de participación ciudadana en el sector de educación.
- Verificar la operacionalización que esos mecanismos han tenido en el Ministerio de Educación, en algunos de sus servicios relacionados.
- Formular un diagnóstico al respecto y sugerir mecanismos para una participación más efectiva, de acuerdo al estado de nuestra democracia.

2.5 METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

2.5.a El enfoque: Se abordará el estudio de caso a través de un enfoque cualitativo de tipo descriptivo, en tanto se aproxima a identificar los mecanismos de participación dispuestos en la ley N° 20.500, en la política pública de participación ciudadana en el marco de la corresponsabilidad y en las instrucciones presidenciales de don Sebastián Piñera y que se encuentran presentes en el Ministerio de

Educación y sus servicios relacionados, determinando si ellos ofrecen una real participación o no.

La investigación será del tipo exploratoria, toda vez que los mecanismos de participación dispuestos en la ley N° 20.500, en los Instructivos Presidenciales y la materialización de la política para la participación ciudadana en el marco de la corresponsabilidad ha sido un tema poco estudiado. En razón de ello, se pretende explorar, sin que ello inhabilite la evaluación en base a procedimientos cualitativos y cuantitativos, de manera tal de generar conocimiento para futuras investigaciones a este respecto.

La tipología de este estudio de caso, según Yin, corresponde a un tipo "incrustado", pero donde se considera sólo una gran unidad de análisis, específicamente el caso del Ministerio de Educación, que será "segmentado" en los servicios relacionados que estén dentro de la muestra a definir.

2.5.b Instrumentos y técnicas de recolección de datos: Los instrumentos a utilizar son matrices de análisis construidas en base a las tipologías de participación. Para lo anterior, lo primero fue determinar las tipologías de participación, ante lo cual se optó por usar las creadas por Fernández y Ordoñez⁴. (Ver Figura N° 1)

FIGURA N°1: Tipología de Participación Ciudadana.



Fuente: Fernández y Ordoñez, 2007 (pag. 33)

⁴ En "Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007. Caracterización de los compromisos". Fernández, Matías y Ordoñez, Martín. CORPORACIÓN INNOVACIÓN Y CIUDADANIA. 2007

A partir de esas tipologías, los “modos de participación” se agrupan como dimensiones, se relacionan con las fases de políticas públicas, se explica en que consiste cada una de ellas y esa información se cruzó con las distintas tipologías de participación descritas anteriormente en una matriz que permitirá leer, en una sola planilla, el mecanismo de participación analizado, que tipo de participación ofrece, la dimensión participativa en donde se inscribe y la fase de política pública a la que está asociada. (Ver Anexo “B”.)

A través del ejercicio anterior, se llega a una segunda planilla o matriz final de análisis que combina las tipologías de participación, las dimensiones de participación a las que pertenece, los mecanismos dispuestos por la política pública y, se agrega, los ejes centrales por los que el Gobierno quiere que se guíe la nueva política de participación ciudadana. (Ver Anexo “A”.)

La recolección de datos se desarrolló a través de fuentes documentales, tanto primarias como secundarias. La selección de ellas se hizo a través de un muestreo intencionado por criterios. Dichos criterios de elección han respondido a la temática del estudio y a las instituciones que este abarca; en ese sentido, se utilizaron informes del Ministerio de Educación y de sus servicios relacionados, documentos con información estadística respecto al uso y contenido de estos mecanismos, informes del Ministerio Secretaría General de Gobierno, Leyes e Instructivos Presidenciales y documentos académicos sobre la participación ciudadana.

2.5.c Tipo de análisis de datos: Se utilizó el análisis de contenido, entendido como el conjunto de procedimientos interpretativos de productos comunicativos (mensajes, textos o discursos) que proceden de procesos singulares de comunicación previamente registrados, y que, basados en técnicas de medida, a veces cuantitativas (estadísticas basadas en el recuento de unidades), a veces cualitativas (lógicas basadas en la combinación de categorías) tienen por objeto elaborar y procesar datos relevantes sobre las condiciones mismas en que se han producido aquellos textos, o sobre las condiciones que puedan darse para su empleo posterior. (Piñuel, 2002; 2).

El beneficio de utilizar el análisis de contenido, está dado por ser “la técnica destinada a formular, a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles y válidas que puedan aplicarse a un contexto” (Krippendorff, 1980; 28). Así, el “Análisis de Contenido” se configura, como una técnica objetiva, sistemática, cualitativa y cuantitativa que

trabaja con materiales representativos, marcada por la exhaustividad y con posibilidades de generalización.

2.5.d Delimitación de la Muestra: Para el desarrollo de esta actividad, se procedió a revisar las definiciones estratégicas (formulario A1⁵) del Ministerio de Educación y de cada uno de sus servicios dependientes, en donde aparece la misión, los objetivos estratégicos, los productos estratégicos y los clientes de cada servicio. En base a eso, se construyó una matriz de análisis que permitió revisar cada criterio. Así, por ejemplo, se evaluó la pertinencia de la misión de cada servicio con los objetivos de este estudio, en caso de no ser concordantes, el servicio era sacado de la muestra; por el contrario, si la misión del servicio se correspondía con los objetivos del estudio, se procedía a analizar los objetivos estratégicos de la misma manera, y luego se realizaba el mismo procedimiento con los productos estratégicos y los clientes; de ese modo, se fueron descartando servicios cuyas definiciones estratégicas no se correspondían con los temas y materias a analizar en este trabajo.

Es decir, para que un servicio fuera parte de este estudio, debió tener dictada la norma sobre participación ciudadana y, a la vez, su misión institucional, sus objetivos, productos y clientes tuvieron que corresponderse positivamente con los objetivos y criterios de este estudio. (Ver Figura N° 2)

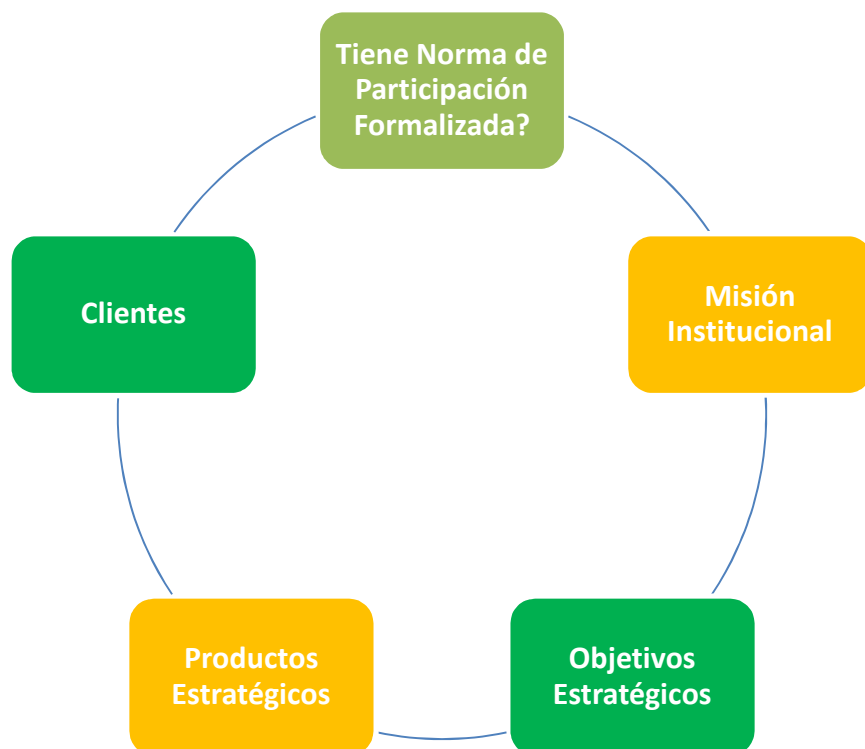
Los servicios dependientes del Ministerio de Educación, para efectos de este estudio son⁶: Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, Consejo Nacional de Educación, Consejo de Rectores, Junta Nacional de Jardines Infantiles, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Agencia de Calidad de la Educación, Superintendencia de Educación y Subsecretaría de Educación.

El examen realizado consistió, en un primera etapa, en revisar cuales de los servicios dependientes tenían confeccionada su respectiva norma sobre participación ciudadana, de modo tal que fueron descartados los servicios que no la tenían formalizada.

⁵ Disponible en www.dipres.gob.cl/595/w3-propertyvalue-15400.html

⁶ Para efectos de esta selección, los servicios dependientes del Ministerio de Educación que se usaron, fueron los que aparecen en la Ley de Presupuesto del Sector Público.

Figura N° 2: Criterios para determinar servicios a analizar.



Fuente: Elaboración Propia

Por ejemplo, la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación no poseían norma de participación al momento de comenzar esta investigación, razón por lo cual fueron descartados de la muestra, prosiguiendo el análisis con los demás servicios dependientes.

En un análisis posterior, se prosiguió con el resto de los servicios respecto a sus definiciones estratégicas, (formularios A1) concluyendo que no era recomendable ni funcional a este estudio analizar todas las instituciones del sector educación, ya que la mayoría de ellas tenían una misión institucional que no se correspondía con la pretensión de este trabajo, u objetivos estratégicos que escapan al objeto de estudio o apuntaban a clientes cuyos intereses no dicen relación con la institucionalidad educativa.

En ese sentido, se evaluó la pertinencia de la misión, y así sucesivamente con las demás definiciones estratégicas.

Figura N° 3: Delimitación de la Muestra.

Servicio	Norma de Participación	Misión	Objetivos Estratégicos Institucional	Productos Estratégicos Institucional	Clientes	¿APLICA COMO ACTOR RELEVANTE PARA EL ESTUDIO?
Agencia de Calidad de la Educación	NO					NO
CONICYT	SI	NO				NO
Consejo de Rectores	SI	SI	NO			NO
Consejo Nacional de Educación	SI	SI	SI	SI	SI	SI
JUNAEB	SI	SI	NO			NO
DIBAM	SI	NO				NO
Subs. de Educación	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Consejo Nacional de la Cultura y las Artes	SI	NO				NO
Super. de Educación	NO					NO
JUNJI	SI	NO				NO

Fuente: Elaboración Propia.

Es así como se apreció que la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM), la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), el Consejo de Rectores, el Consejo Nacional de la Cultura y las artes (CNCA) y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) son servicios cuya función es demasiado específica respecto a los objetivos del estudio de caso. La misión institucional de cada uno de ellos dice relación sólo con el "nicho" en donde funcionan y no con una mirada integral del tema de la educación.⁷

Por otra parte, la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación, si bien tienen una existencia más transversal respecto a la educación y no sólo respecto a una etapa educacional determinada, sólo lo hacen desde la perspectiva del aseguramiento de la calidad. Además, estos dos servicios son de reciente creación⁸, por lo que a la fecha del trabajo investigativo, aún no contaban con la norma sobre participación ciudadana formalizada, por lo que difícilmente pueden ser parte de esta investigación.

Finalmente, las instituciones cuyos atributos permiten ser investigadas, con definiciones estratégicas acordes a los objetivos del estudio son la Subsecretaría de Educación y el Consejo Nacional de Educación. (Ver Figura N° 4)

⁷ Los formularios A1 de todos los servicios dependientes del Ministerio de Educación pueden ser revisados en los anexos de este estudio.

⁸ Ambos servicios fueron creados el año 2011, por la Ley N° 20.529, sobre el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización.

Figura N° 4: Muestra Final (Instituciones a analizar)

	NO
	SI

	¿TIENE NORMA SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA?	¿DEFINICIONES ESTRATEGICAS CONCORDANTES CON EL OBJETIVO DEL ESTUDIO?	MUESTRA
Ministerio de Educación	Subsecretaria de Educación	Subsecretaria de Educación	Subsecretaria de Educación
	Superintendencia de Educación		
	Agencia de Calidad de la Educación		
	Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos	Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos	
	Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica	Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica	
	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas	
	Junta Nacional de Jardines Infantiles	Junta Nacional de Jardines Infantiles	
	Consejo de Rectores	Consejo de Rectores	
	Consejo Nacional de Educación	Consejo Nacional de Educación	Consejo Nacional de Educación
	Consejo Nacional de la Cultura y las Artes	Consejo Nacional de la Cultura y las Artes	

Fuente: Elaboración Propia

2.6 ALCANCES SOBRE DE LA METODOLOGÍA UTILIZADA

En este estudio podemos observar como primer alcance, el hecho de “querer categorizar” la participación. En ese sentido, en momentos se pueden aplicar distinciones académicas o teóricas que no, necesariamente, son tan claras en la realidad.

Un segundo alcance está dado por el tamaño del objeto de estudio, el que condicionó el porcentaje del total que se pudo abarcar; sin embargo, este mismo fenómeno permite verificar el aporte de los estudios cualitativos, toda vez que al no buscar representatividad, se

logra analizar los datos con mayor profundidad. Es decir, lo que potencialmente pierde en representatividad lo gana en certeza, ya que la muestra finalmente se correlacionó positivamente con los objetivos de este estudio.

Finalmente, un tercer alcance dice relación con las fuentes mediante se obtuvo información, la que en su totalidad es de carácter oficial y gubernamental, por tanto el dato final al que se accede es más formal e institucional que práctico; dicho de otra manera, se accedió a indicadores más cuantitativos que cualitativos en donde es posible que se cumplan objetivos dispuestos en indicadores cuantitativos sin que eso signifique que se otorgue una real participación.

3.- MARCO CONCEPTUAL

En esta sección se exponen y desarrollan ciertos conceptos y categorías analíticas que permiten una mejor delimitación del objeto de estudio, así como el entendimiento de la dirección y punto de vista desde el cual pretendemos llevar a cabo el análisis. Para ello, a través de una consolidación bibliográfica y académica se seleccionaron los contenidos que forman el hilo conductor de este estudio, que está dado por las formas de gobierno, puras e impuras, para profundizar un poco más en la democracia y en las distintas tipologías de ella, diferenciándolas según el grado de participación en las decisiones que cada una de ellas ofrece. La participación ciudadana tiene cabida en ellas de distintas formas, con distintas consecuencias según la incidencia y fuerza que esta tenga. En ese contexto, se abordaron los conceptos con los que aparece relacionada la participación ciudadana: la participación propiamente tal, la sociedad civil, el accountability, la gobernanza y, dado el objeto de estudio que nos hemos planteado, también en relación a la corresponsabilidad y las políticas públicas.

Finalmente se presenta el modelo analítico bajo el cual se ha delimitado la participación ciudadana para efectos de esta investigación, estableciendo sus relaciones con las sucesivas fases de una política pública.

Figura N° 5: Estructura del Marco Conceptual.



Fuente: Elaboración propia

3.1.- FORMAS DE GOBIERNO

Existen diversas formas de gobierno y distintas clasificaciones según el criterio que se use al analizarlas; sin embargo, en esta ocasión, es propicio plantear las formas de gobierno enunciadas por Aristóteles (330 A.C. aproximadamente; 1279), toda vez que las categorías que él desarrolló, las distinguió en función del bien común y de la participación; es decir, existe un elemento ético y otro procedimental en la división que el realiza. De ese modo, Aristóteles distingue las formas puras de las impuras, en razón de la presencia o ausencia del bien común en la intención del Gobierno.

3.1.a. Formas Puras

- Monarquía: el gobierno de una sola persona.
- Aristocracia: el gobierno de pocas personas (las mejores).
- Democracia: el gobierno de muchas personas.

La degradación de cada una de estas formas de Gobierno da lugar a otras 3, las llamadas formas impuras

3.1.b. Formas Impuras

- Tiranía: concebida como la degradación de la monarquía.
- Oligarquía: concebida como la degradación de la aristocracia.
- Demagogia: como la degradación de la democracia.

En particular, de todas las formas de gobierno ya señaladas, corresponde profundizar un poco más en aquella que se materializa de forma más extensiva en la realidad actual occidental: la democracia, específicamente en las distintas formas que ella toma, las diversas tipologías y las características propias de cada una de ellas.

3.2 LA DEMOCRACIA

La democracia es un concepto bastante complejo, en la actualidad tiene múltiples acepciones, muchas de ellas valorativas y declarativas, en donde es usada como sinónimo de justicia, igualdad, libertad, etc. En ese sentido, Giovanni Sartori (1987) considera de suma importancia diferenciar 3 aspectos al definir a la democracia, distinguiéndola como: principio de legitimidad, sistema político o un ideal en sí misma.

Al visualizar a la democracia como principio de legitimidad, se apela al concepto de la democracia participativa, en donde se postula que "el poder deriva del pueblo y se basa en el consenso verificado, no presunto, de los ciudadanos". (Fundación Konrad Adenauer, 2003; 13) En donde, los elementos que garantizan una democracia participativa son el respeto a derechos civiles (el respeto del imperio de la ley, a la libertad de tránsito, a libertad de expresión, a la libertad de prensa, entre otros) y políticos (elecciones limpias, sufragio universal, respeto al voto, a la división de poderes, etc.)

Por otra parte, lo que nos dice Sartori (1987), es que cuando se conceptualiza a la democracia como un sistema político, se refiere a una democracia representativa. En ese sentido, se relaciona con la titularidad y ejercicio del poder, en donde se entiende que el poder se transmite a través de mecanismos representativos dispuesto para ello, como el voto.

El último aspecto que distingue Sartori es ver a la democracia como un ideal, lo que se relaciona con una democracia directa, entendiéndola como un "deber ser". Sin embargo, es la tensión entre lo que debería ser y lo que es, el elemento que permite a la democracia ser siempre perfectible.

Ahora bien, esta conceptualización que Sartori hace respecto a la democracia, sirve para aproximarnos a las tipologías de democracias que, en función a la participación ciudadana se pueden identificar. Por lo pronto, la democracia participativa, la democracia representativa y la democracia ideal responden a esa tipología. Sin embargo, es posible adicionar dos tipos más, algo más difusas y de reciente conceptualización, que incluye a la facultad de argumentar colectivamente las decisiones y también a las nuevas tecnologías, las redes y el internet. Estas dos tipologías son las denominadas democracias deliberativas y la democracia líquida. (No se consideró como tales a la *democracia 4.0*⁹ y a la *demarquía*¹⁰ por su naciente conceptualización.)

⁹ La Democracia 4.0, propone una versión acotada de la democracia líquida, donde solo se permite la delegación del voto en los partidos políticos, por lo que es una visión partidista. El sistema de democracia representativa con los partidos políticos seguiría funcionando, pero todo ciudadano podría ejercer su derecho a voto a través de una web gestionada por el gobierno. Cuando un ciudadano ejerza el voto, le quitará la cuota de representación que le corresponde al parlamento. Si no vota, delega el voto al parlamento

¹⁰ La Demarquía es un término acuñado por el filósofo australiano John Burnheim para describir un sistema político en el cual el Estado es gobernado por ciudadanos elegidos aleatoriamente. Estos grupos, a los que llama "jurados políticos" (*policy juries*), "jurados de ciudadanos" (*citizens' juries*) o "Conferencias de consenso" (*Consensus Conferences*), deliberarían y tomarían decisiones sobre políticas públicas del mismo modo que los jurados alcanzan veredictos en los casos penales. La democracia ateniense tenía elementos similares a los de la demarquía propuesta por Burnheim, ya que la mayor parte de los cargos eran elegidos por sorteo.

La democracia y la participación ciudadana son conceptos que no se entienden de manera individual, y sólo tienen sentido cuando van acompañadas entre ellas. Lo que diferencia a la democracia, cualquiera sea su tipología, de otras formas de gobierno, es la participación que el pueblo, la gente o la ciudadanía tiene en los destinos del gobierno. Dicho de otro modo, en ninguna otra forma de gobierno, se necesita tanto de la participación ciudadana como en una democracia, y el tipo de democracia que observemos dependerá del grado, la intensidad, la periodicidad y del poder de la participación.

3.3 Tipologías de la democracia

Resulta relevante considerar que la democracia tiene múltiples definiciones, divisiones, tipologías, nomenclaturas, etc. Sin embargo, para efectos funcionales a este trabajo, se procedió a establecer la siguiente tipología en base a la mayor o menor presencia de participación en sus respectivas concepciones.

3.3.a. Democracia Directa, es donde el poder es ejercido directamente por el pueblo a través de una asamblea, la que puede aprobar presupuestos, elegir autoridades o funcionarios públicos, destituirlos, aprobar o derogar leyes, etc., dependiendo de las competencias y atribuciones que la mencionada asamblea posea.

Es el tipo de democracia que se practicaba en la antigua Atenas, cuya viabilidad de aplicación estaba dado por lo pequeño de la población ateniense y porque sólo los hombres eran considerados ciudadanos.

En la actualidad, un ejemplo de esta tipología lo encontramos en cantones de Suiza, en donde en los últimos 120 años, más de 240 iniciativas han sido votadas en referéndum. “Suiza se ha convertido así en referente y ejemplo para muchos países en los que desde las instituciones o desde movimientos ciudadanos se promueve la introducción de mecanismos de democracia directa”. (Ordás, 2012; 108)

De hecho, en los cantones suizos de Appenzell y Glaris, los ciudadanos se reúnen el último domingo del mes de abril en la Asamblea General, en donde resuelven sobre sus representantes al parlamento, modificaciones a la ley y distintas comisiones. Sin embargo, a modo de curiosidad, el cantón de Appenzell, que muchas veces es nombrado como referente en cuanto a participación, sólo les concedió derecho a voto a las mujeres en el año 1990.

3.3.b. Democracia Representativa, es donde el titular del poder político no lo ejerce por sí mismo sino por medio de representantes, quienes a su turno formulan las normas jurídicas, las hacen cumplir a través de la actuación política gubernamental, deciden los problemas públicos y desempeñan las más importantes funciones de soberanía. En consecuencia, cuando el pueblo siendo titular del poder político, es el que elige democráticamente a sus representantes para la integración de las instituciones políticas que ejercen los diversos atributos del mando, se habla de democracia representativa. (Silva Bascuñán, 1997; 374)

La mayor cantidad de países del mundo ha adoptado esta tipología democrática, que casi por definición es perfectible y mejorable. En ese sentido, cabe mencionar que en muchas democracias representativas, se pueden observar formas institucionales limitadas que son propias de la democracia directa, tales como referéndums (como Uruguay y Venezuela, entre otros.), iniciativa popular de ley (como España, Argentina, Alemania, en donde se conoce como referéndum, entre otros países) o revocatorias de mandato (como Ecuador y Colombia, entre otros).

3.3.c. Democracia Participativa, es en donde los ciudadanos ejercen una influencia directa en las decisiones públicas, la que puede ser a través de plebiscitos, iniciativas de consultas, etc. Como sería el caso de Alemania, en donde se contemplan referéndums, plebiscitos, iniciativa popular de ley y revocación de mandatos, siendo uno de los pocos países en donde existen legalmente estos cuatro mecanismos de participación ciudadana.

Una vez consolidada, lo que propone la democracia participativa es el establecimiento de herramientas deliberativas en la comunidad, la que puede y debe manifestarse por igual con puntos de vistas mayoritarios y minoritarios (Martínez-Solanas, 1997). En ese sentido, el problema que tiene este tipo de democracia es la tensión con el gobierno de mayorías, al respecto, todos aquellos afectados por una decisión deben tener la oportunidad de participar en el proceso de tomar esa decisión (Lewis, 1965), ya sea en forma directa o mediante representantes electos. Esto implica que en esa "oportunidad de participar" se tomen decisiones mayoritarias dentro de un concepto de consenso nacional en cuestiones relativas a principios básicos y derechos humanos.

En esta tipología, la ciudadanía puede participar en la Toma de Decisiones a través de procesos de selección de quienes integrarán los órganos de Gobierno -a través del sufragio universal- o mediante

espacios institucionalmente abiertos para consultas sobre los contenidos de las políticas y programas de gobierno; o en el Control de la Ejecución, entre otros mecanismos.

3.3.d. Democracia Deliberativa, es el concepto usado para llamar a aquel modelo político que busca incluir la toma de decisiones fundamentadas en principios de racionalidad e imparcialidad en la democracia representativa. En ese sentido, quienes promueven esta tipología, esgrimen que la legitimidad de las decisiones dependerá de si se toman después de una deliberación pública por parte de la ciudadanía. (Bessette, 1980)

En ese sentido, "sólo pueden pretender validez las normas que encuentran (o podrían encontrar) aceptación por parte de todos los afectados, como participantes en un discurso práctico." (Habermas, 1985; 116 y 117)

De este modo, esta tipología democrática busca dar solución a los problemas de legitimidad, de búsqueda de consenso y de relaciones entre gobernados y gobernantes a los que se enfrentan las democracias contemporáneas. Se hace fuerte hincapié en la participación de los involucrados en la toma de decisiones a través del proceso de deliberación, como forma de legitimación. Este modelo de toma de decisiones se distancia de la mera votación agregativa y de la negociación, modelos que suponen una formación exclusivamente privada de las preferencias e intereses y a través de los cuales se alcanza el bien de la mayoría o de los más poderosos, lo cual no garantiza que se trate de soluciones justas. (Diab, 2011; 2)

Sin embargo, al estar fundamentada en la deliberación¹¹, "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". (Aránguiz, 2010; 22)

3.3.e. Democracia Líquida¹², o también llamada democracia delegativa revocable, es un sistema en el que cualquier ciudadano tiene

¹¹ 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.

¹² Es común que los nuevos "Partidos de Internet" promuevan este tipo de democracia, por ejemplo, el Partido de Internet de España dice respecto a la democracia líquida que cada ciudadano tiene la posibilidad de votar cada decisión y realizar propuestas, pero puede ceder su voto a un representante para aquellas decisiones en las que prefiere no participar. En una Democracia Líquida, los ciudadanos que desean implicarse en la vida política, pueden hacerlo, y los que prefieren no complicarse, pueden delegar en representantes. Cada cual decide su nivel de implicación en la vida política. Es un sistema en el que

la posibilidad de votar por internet cada decisión del parlamento y realizar propuestas, en donde se incluye la posibilidad de delegación de voto revocable de forma instantánea.

En este sistema, un parlamento virtual permitirá que cada ciudadano ocupe su escaño y pueda votar, realizar propuestas o delegar su voto en los representantes que elija. "No es necesario esperar 4 u 8 años para cambiar los representantes, pues el voto delegado puede recuperarse en cualquier momento, ya sea para votar una decisión puntual en la que se quiere participar directamente, para tomar parte activa en el parlamento virtual, votando en cada decisión o, para delegar en otro representante."¹³

En un sistema de democracia líquida avanzada, se pueden elegir representantes diferentes para cada área de decisión o sectorial. "De esta forma, en cada decisión, el votante no vota directamente, sino que lo delega en un experto de su confianza para el área de decisión implicada."¹⁴

Un ejemplo, algo acotado, de esta tipología la encontramos en Suecia, en donde el partido DEMOEX (Democracia Experimental), con representación en el Consejo de Vallentuna, recoge las opiniones a través de la web y representa esa opinión en su votación institucional. Desde 2002 ha logrado tener representantes, actualmente, DEMOEX existe también en Inglaterra y Brasil, con la idea de promover la democracia líquida, un sistema político híbrido, que utiliza la e-democracia para inyectar democracia directa en un sistema de democracia representativa.

Cabe mencionar que todas estas distinciones y tipologías son arquetipos formulados con un afán explicativo, pero es probable que en una determinada realidad y contexto se puedan superponer o entrelazar estas tipologías o poseer elementos de más de una de ellas.

Particularmente en nuestra realidad política, en la actualidad no es viable la aplicación extendida de mecanismos o condiciones presentes en una democracia directa o democracia líquida, por esa razón se decidió obviarlas para efectos de este trabajo y sólo fueron considerados dentro de las tipologías definidas a objeto de aproximación primaria a dichos conceptos; por ello, el foco mayor estará en las tipologías de

cualquier ciudadano puede ser representante. Tan solo debe hacer público su voto. Así mismo, cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos puede crear un representante virtual, que publicará su intención de voto en nombre del partido político o corriente de opinión a la que representa.

¹³ www.partidodeinternet.es

¹⁴ www.democracialiquida.org

democracias representativa, participativa y deliberativa, en el sentido de examinar cómo se integra la política de participación ciudadana en nuestra democracia representativa y si aporta los elementos suficientes para ser considerada como un instrumento propio de una democracia participativa o deliberativa.

3.4 SOBRE LA GOBERNANZA Y SU ENTORNO.

En esta sección se pretende explicitar el enfoque o el prisma con el que se atienden ciertos conceptos de las ciencias sociales, que por su propia naturaleza, no siempre tienen un significado estático ni una dirección unívoca; en ese aspecto, se ha querido incluir un breve apartado que introduzca al lector que no es asiduo a estos términos en un contexto que le permita continuar la lectura con mayor facilidad, y al lector que ya tiene un acercamiento al tema, posibilitar el examen del enfoque en el que esta investigación está construida.

En ese contexto, cabe tener un acercamiento primario o introductorio a conceptos tales como: gobernanza, políticas públicas, sociedad civil, accountability, corresponsabilidad y participación ciudadana.

3.4.a. Gobernanza, es un concepto que no reiteraremos mucho, pero que si resulta de suma importancia señalar, pues pretende establecer que el destino de la sociedad no se encuentra predeterminada a la gobernabilidad tradicional con una ciudadanía pasiva y/o dependiente.

La gobernanza "es un nuevo proceso directivo, una nueva relación entre gobierno y sociedad, que difícilmente puede ser ya en modo de mando y control, en virtud de la independencia política de los actores sociales y de su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen. Más aun, la gobernanza incluye a la gobernabilidad, en tanto requiere la acción de un gobierno capaz y eficaz, pues sin esta condición cumplida no existiría una condición esencial para que pueda haber dirección de la sociedad antes y ahora; pero el gobierno competente es sólo uno de los actores requeridos para una dirección exitosa de la sociedad. En este sentido, gobernanza significa el cambio de proceso/modo/patrón de gobierno: *el paso de un centro a un sistema de gobierno*, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales." (Aguilar, 2007; 7)

Es un concepto sistémico que integra antiguos elementos con nuevas dinámicas, para obtener un resultado más novedoso y, a la vez, con mayor bienestar.

Por otra parte, y complementando el párrafo precedente, los enfoques sobre la gobernanza democrática destacan la importancia de la participación ciudadana, ya que condiciona el grado de apertura y amplitud del gobierno a otros actores que de otro modo no hubieran podido ser incluidos. En el caso de nuestro país, con traumas democráticos recientes y desigualdades socioeconómicas, el desafío de la ampliación participativa de la democracia involucra estrategias inclusivas respecto de los grupos tradicionalmente marginados de las decisiones políticas, económicas y sociales. Vale decir implican una redefinición institucional que permita una participación sustantiva de quienes normalmente no acceden a los procesos decisionales. (De la Maza, 2012)

En ese sentido, carece de valor una estrategia que sólo apunte a una parte de este flujo, pues para que sea sustentable en la construcción de gobernanza debe institucionalizar dichos procesos, fortalecer a la sociedad civil para practicar y exigir dicha participación. (De la Maza, 2012)

3.4.b. Las Políticas Públicas son quizá uno de los conceptos de mayor complejidad, por todos los elementos que potencialmente puede incluir, no obstante un beneficio de la amplitud conceptual que tiene es que, para efectos de esta investigación, no hay problema en considerar muchas de las definiciones que sobre ella existen.

Sin embargo, en el contexto de la participación ciudadana, es imposible no relacionarla con un espacio democrático, y para ello lo que mejor correlaciona el sentido de las políticas públicas con la participación ciudadana y el sistema democrático es considerarla, como "cursos de acción y flujos de información relacionados con un objeto público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado". (Lahera, 2002; 16) Como complemento a lo anterior, cabe mencionar que cada vez que existe una política pública, es por que existió una decisión de llevarla a cabo, por consiguiente también se decidió no intervenir en ciertos aspectos de la materia en cuestión. En dicho caso, el no hacer nada u omitir ciertas acciones, también se considerará dentro de la planificación de la política pública.

3.4.c. La Sociedad Civil, comúnmente y de forma simplificada se le ha conceptualizado como el "no Estado" (López Calera, 1992), sin embargo esa delimitación puede inducir a errores pues no se considera el contexto ni la temporalidad a la que puede estar sujeto, es por eso que

se dirá que “es la unión de fuerzas y organizaciones formales e informales con un carácter bidimensional dado por el lugar (espacio) y la acción (ente), conformadas por la asociación -garantizada por el Estado- consciente o inconsciente de roles en busca de la consecución de objetivos y satisfacción de necesidades privados y/o públicos, para los cuales el Estado debe dar las libertades indispensables para desarrollarlos con la sola limitante del bien común y en donde esos límites no son trazados solamente por el Estado, sino también con una participación de la misma sociedad civil; para lo cual el lugar, la acción y los roles deben estar condicionados por la contextualización dada por el tiempo cronológico, el espacio físico y el momento político y social específico; y a la vez, las posibilidades de éxito en la consecución de los objetivos están dados por la participación, el compromiso, la voluntad, la homogeneidad, y el dinamismo de los roles participantes del mercado y de la sociedad civil”. (Erazo, 2006)

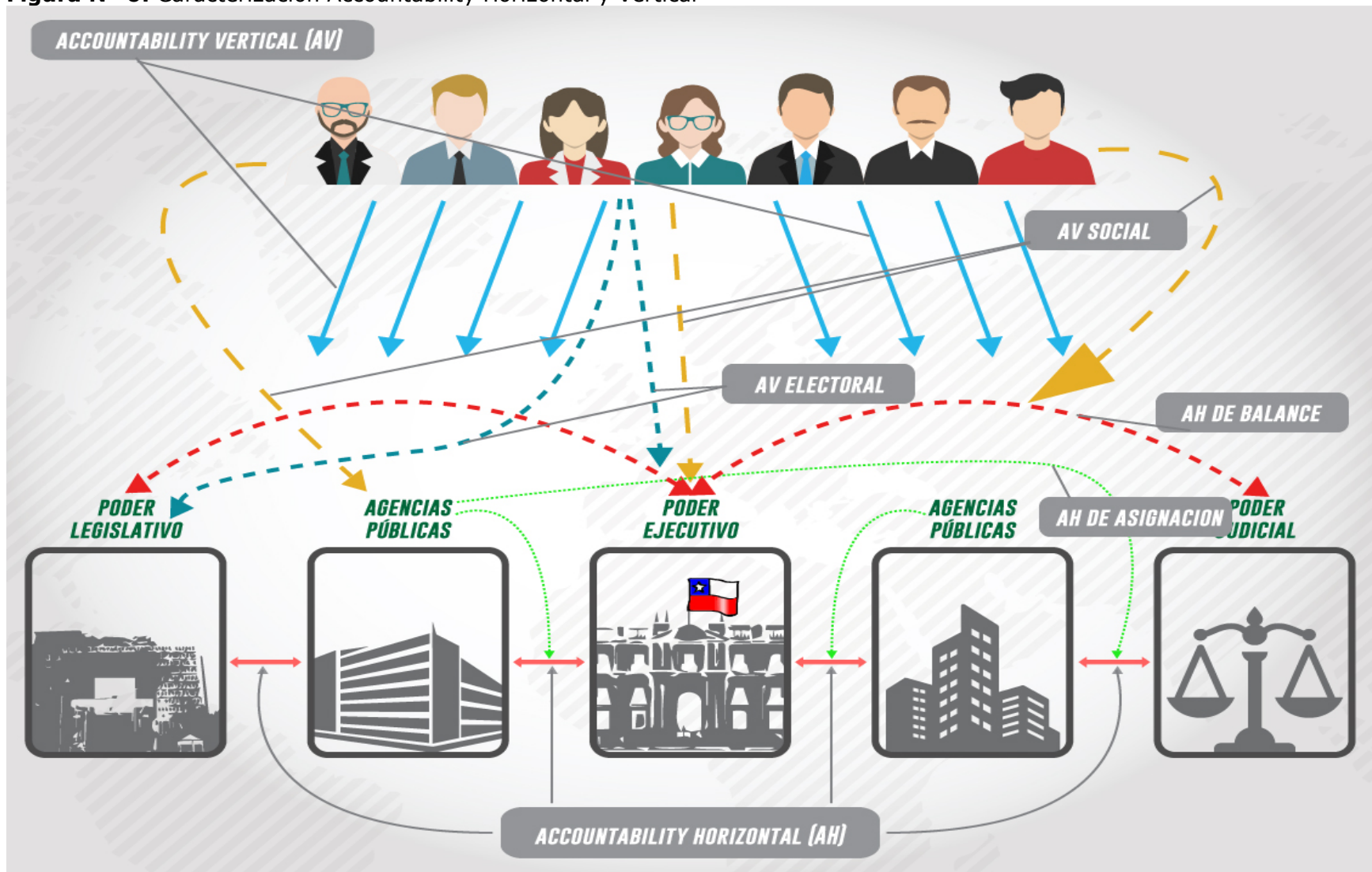
3.4.d. Accountability, es un concepto por el cual aún no hay consenso sobre que es, se le asocian sinónimos como responsabilización, rendición de cuentas, etc. Lo cierto es que es un concepto en permanente construcción, de hecho se le puede definir como la responsabilidad u obligación de responder por un desempeño específico en relación a las expectativas de sectores interesados, sin embargo de ser así, estamos dejando fuera elementos claves como el poder, la ciudadanía o la democracia.

En ese sentido, el “lograr que sean responsables quienes tienen poder sobre las vidas de la gente y finalmente de una voz o canal de expresión de la gente sobre temas que repercuten en sus propias vidas”, (Zadek, 2013; 11) ofrece una aproximación más específica y atinente a la presente investigación; sin embargo, una conceptualización que incluye lo anterior y le adiciona el componente de la democracia y sus dinámicas es pensarla como “una rendición de cuentas, como una parte esencial del proceso de democratización, del proceso de crear frenos y contrapesos que aseguren que el menos privilegiado y con menos poder puede retar y reconfigurar las dinámicas del poder social”. (David Bonbright, 2007, 2)

Sin embargo, quizá sea O’Donell quien nos ofrece una conceptualización más amplia del significado práctico del “accountability”. El distingue el accountability horizontal del vertical, estableciendo que el primero responde a la existencia de instituciones públicas cuya función es controlar los actos de otras instituciones públicas y que puede ser de balance (como ocurre con los poderes del Estado) o por asignación, mientras que el segundo consiste en la

realización de elecciones periódicas (accountability electoral) y/o las acciones de la sociedad y de los ciudadanos organizados en movimientos (accountability social) que buscan hacer explícitas las fallas y errores, influir en la agenda pública y activar el funcionamiento de la accountability horizontal. (O'Donell, 2007)

Figura N° 6: Caracterización Accountability Horizontal y Vertical



Fuente: Elaboración Propia

El accountability horizontal (AH) opera entre los distintos poderes del Estado, de modo de establecer balances y contrapesos de poder, pero también se aplica de manera asignada cuando se establecen formalmente las normas de control, las competencias y el objeto de el en las distintas agencias públicas. Por otra parte, el accountability vertical (AV) existe cada vez que votamos o emitimos nuestra preferencia en elecciones, pero más importante aún, el accountability social actúa de manera permanente y continua, buscando controlar, acusar, influir y retroalimentar a las instituciones que conforman el accountability horizontal para que comiencen a actuar.

3.4.e. La Corresponsabilidad, es un concepto que se usa en distintos sectores y ámbitos, tales como seguridad, salud, educación, etc., por ello si bien no cualquier conceptualización es aplicable a este trabajo, se podría decir, de manera simplificada, que corresponde a compartir la responsabilidad.

De manera más detallada, es el compartir la responsabilidad de una situación entre varias personas, quienes poseen los mismos deberes y derechos; cuando se entiende que una determinada obligación, derecho o deber incumbe a más de un individuo, se habla de corresponsabilidad”.

Sin embargo, lo más preciso es entenderla en los mismos términos que la política para la participación ciudadana la describe, en donde por “corresponsabilidad entendemos la relación de compromiso mutuo que se establece entre el Estado y la ciudadanía, es decir, para avanzar en pos del mejoramiento de los servicios entregados por el gobierno es necesario el trabajo conjunto entre el Estado y los ciudadanos. De esta manera el gobierno abre espacios para la participación ciudadana responsable, y las personas, como sujetos con capacidades, derechos y deberes, se involucran con el quehacer gubernamental fomentando así la transparencia, la eficacia y la eficiencia de los servicios y políticas públicas”. (Ministerio Secretaría General de Gobierno de Chile [MSGG], 2011; 3)

Sin embargo, al querer institucionalizar esta relación a través de la participación en las políticas públicas, “es necesario considerar a los sujetos de la participación social, las modalidades de participación, así como los ámbitos en los que se ejerce. En general los sujetos de la participación con los que se relaciona el Estado tienen un acceso diferenciado según sean los intereses sociales asociados a las instancias de decisión estatal, por tanto se conforman a partir de intereses particulares y de la oferta estatal. (Escobar, 2004; 104)

3.4.f. La Participación Ciudadana, quizá es el concepto clave que nos permitirá evaluar, juzgar y caracterizar los elementos de esta investigación. Sin duda es un concepto muy amplio del que todos tenemos alguna idea, por muy vaga que sea, de lo que significa.

En un contexto como el nuestro, la participación en la discusión pública y política es una necesidad de toda sociedad para ser considerada democrática; y cuando se habla de "participación", está no debe ser reducida al procedimiento o al sistema mediante el cual se realiza la elección de representantes a cargos de gobierno y legislatura.

Participación ciudadana, en el contexto de esta investigación es el "reconocimiento del conjunto de los ciudadanos como agentes efectivos de intereses y capacidades sobre los cuales ha de desarrollarse el sistema político en general y la política pública en particular". (Fernández y Ordoñez, 2007; 17). Es decir, han de incidir tanto en el sistema político como en las políticas públicas, "se trata de la reafirmación de la participación como mecanismo básico para el ejercicio de una democracia más sustantiva, que exige la redefinición del vínculo entre Estado y Sociedad civil, de manera tal que ésta sea considerada en su dimensión activa y propositiva, y no pasivamente, como una masa abstracta que se contempla desde la cúpula técnico-política como la destinataria pasiva de una serie de beneficios de asistencia gubernamental." (Fernández y Ordoñez, 2007; 17)

Justificaciones para la participación podremos encontrar varias, dependiendo de los objetivos y el contexto. En el caso nuestro, en un contexto democrático, la participación se justifica a sí misma porque entrega eficiencia y diversidad, y porque legitima el sistema democrático, toda vez que una política de participación ciudadana constituye una "condición insoslayable para la estabilidad de la democracia y la legitimidad de sus instituciones." (DIPRES, 2007; 14)

Cuando se dice que entrega eficiencia y diversidad, es debido a que se hace evidente que ni el Estado, ni ninguna institución central, puede controlar y gobernar total y unívocamente sobre el conjunto la sociedad, sin que ello conlleve pérdida de legitimidad, cuando ésta opera en múltiples contextos, cuando las atribuciones de status se diversifican y los múltiples intereses se vuelven irreductibles. (Fernández y Ordoñez, 2007, 17).

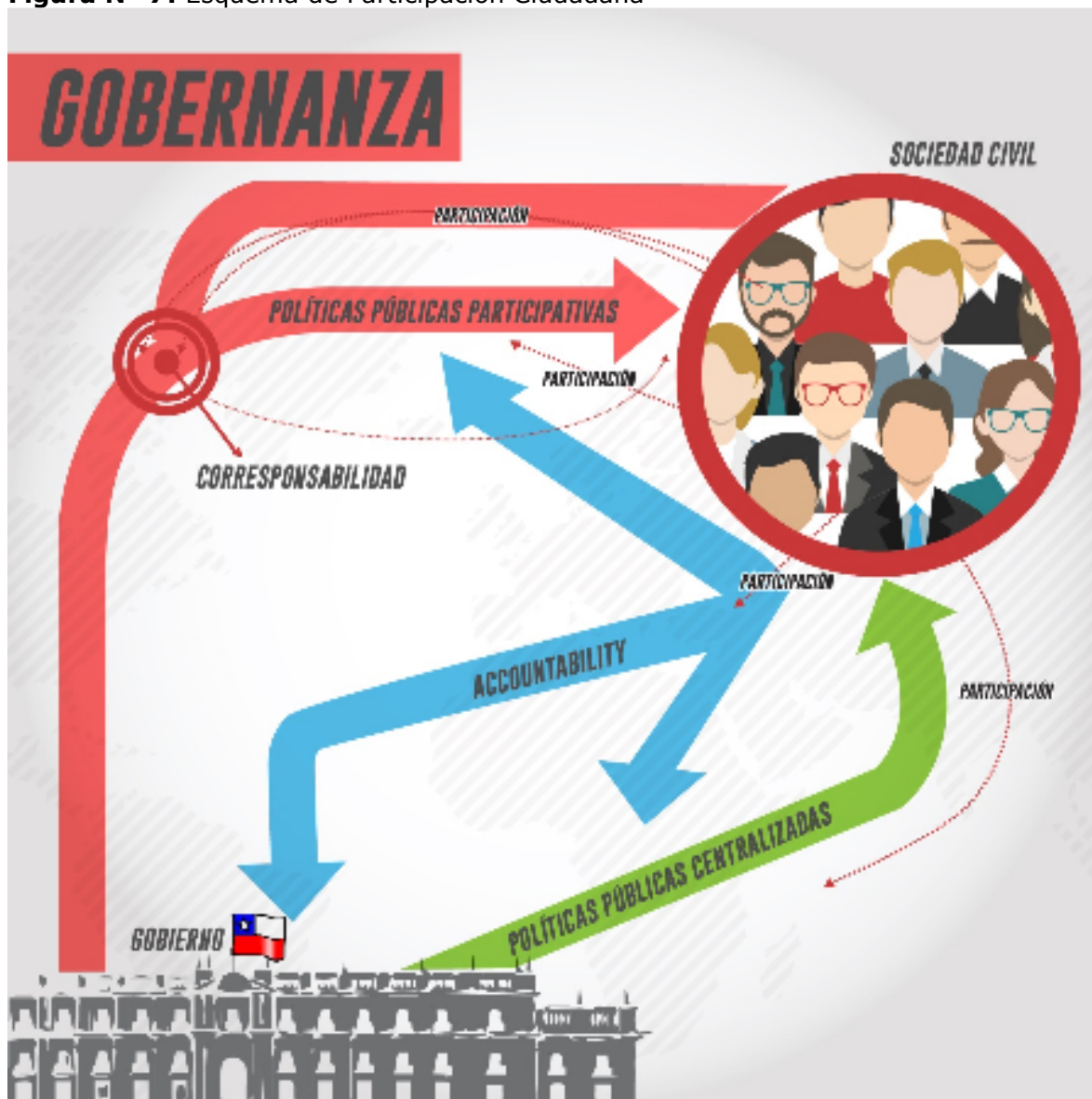
Por otra parte, cuando se dice que la participación ciudadana legitima el sistema democrático, es porque con ella se busca la "realización efectiva de las bases de legitimación de la democracia, lo que implica, entonces,

el goce efectivo de los derechos de igualdad, mediante la institucionalización de mecanismos participativos tanto como medio de la correcta gestión pública (instrumentalmente), a la vez que como fin de los sistemas democráticos. (Fernández y Ordoñez, 2007, 11)

Ahora bien, para incidir en las políticas públicas, no es requisito que la participación ciudadana se encuentre institucionalizada, o en este caso que a través de una creciente participación se logre influir en una determinada dirección o contenido de las políticas públicas. La institucionalización de la participación, tiene más relación con la canalización de las demandas de la sociedad, por lo que no basta centrar los esfuerzos en institucionalizar la participación, sino que se hace necesario "dotar a este nuevo tipo de instituciones de atribuciones y consecuencias prácticas que las hagan relevantes a los ojos de la población y los ciudadanos." (De la Maza, 2010,15)

Ante esto, al parecer lo relevante es la capacidad efectiva de influir en decisiones de política pública, y en ello radica uno de las principales imperfecciones de la democracia representativa, toda vez que aún no aparece resuelto el problema de la participación ciudadana en las decisiones públicas. "Las formas de representación que se sustentan en el voto no garantizan una intermediación efectiva y eficaz entre representantes y representados, sino que, por el contrario, suelen acrecentarse las distancias que existen entre ambos una vez pasado el período electoral. Ante esto, parece válido diferenciar el concepto de participación ciudadana de otros tipos de participación (social, comunitaria y política) reservándolo para hacer referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares respecto a determinadas temáticas. En el campo de las políticas sociales esta forma de inclusión de la ciudadanía parece particularmente necesaria para otorgar eficacia a una acción social del Estado que suele estar confinada al ámbito de lo estatal y no de lo público. La idea central es que incluyendo a la ciudadanía en los procesos de diseño y adopción de políticas sociales y con reglas de actuación de los diferentes actores previamente definidas se pueden obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de construir ciudadanía" (Mlynarz, De la Fuente y Rammsy, 2011; 10)

Figura N° 7: Esquema de Participación Ciudadana



Fuente: Elaboración Propia.

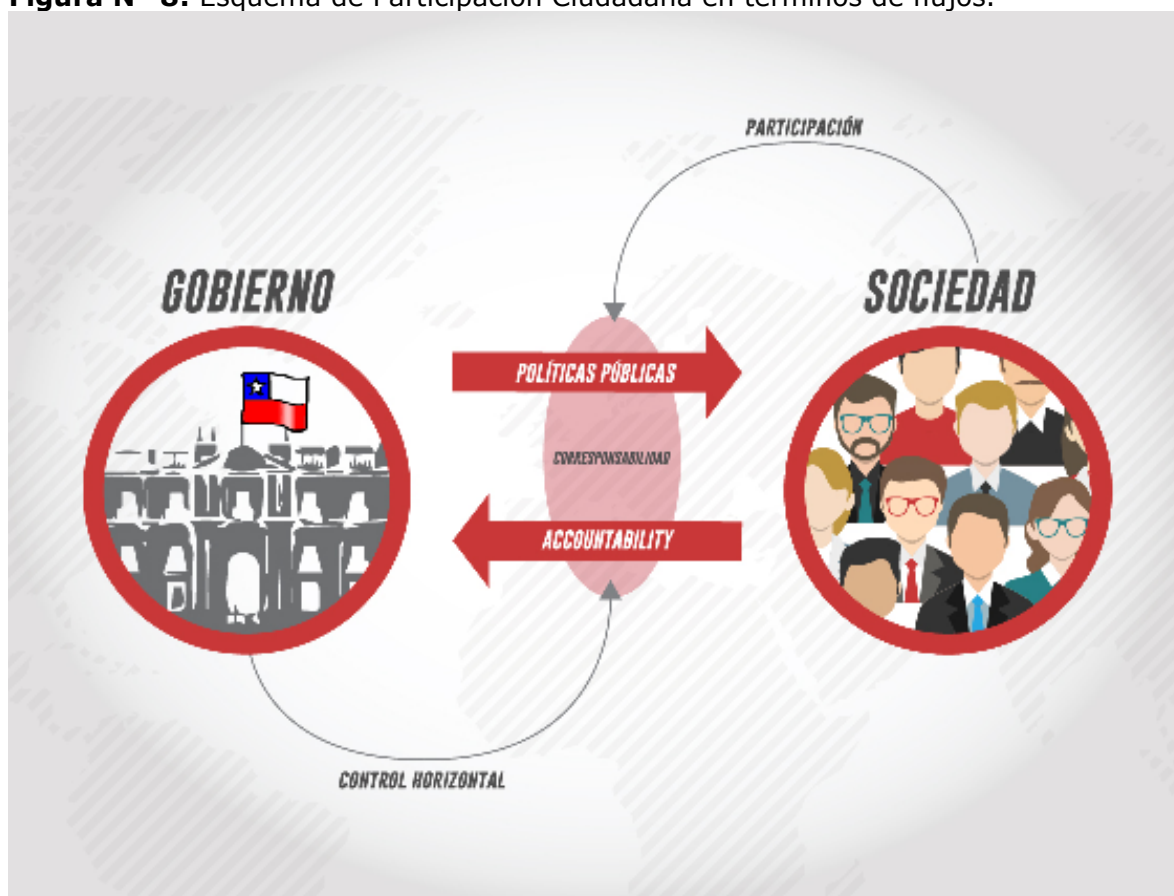
La gobernanza, en este esquema planteado, es esta nueva relación entre Gobierno y sociedad, es el nuevo escenario –que incluye a la gobernabilidad– en donde se deberían desarrollar las relaciones uni, bi y multidireccionales. El Gobierno entrega políticas públicas hacia la ciudadanía, tanto de manera centralizada en su generación como de una manera más participativa, por medio de distintos mecanismos de participación a través de los cuales la sociedad puede influir en ellas, tanto en su generación, ejecución y retroalimentación.

Ese punto, en donde confluye el gobierno y la sociedad en la generación de políticas públicas debe ser el climax de la corresponsabilidad; si bien

en la figura este hito aparece direccionado hacia la ciudadanía (ejecución política pública), esa situación también puede ser a la inversa (en forma de retroalimentación de políticas públicas)

Como un adecuado contrapeso, debe existir accountability, que debe apuntar tanto a las instituciones como a las políticas públicas, y en lo posible, debe ser permanente. Finalmente, todos los elementos y conceptos deben ser amalgamados con participación, toda vez que al ser un concepto multidireccional, también funciona al interior de la sociedad y sus organizaciones y no sólo respecto a la elaboración de políticas públicas.

Figura N° 8: Esquema de Participación Ciudadana en términos de flujos.



Fuente: Elaboración Propia.

En términos de flujo, y simplificando el esquema, existen dos flujos inversos. Un flujo hacia la sociedad, representado por las políticas públicas y que es bueno que ese flujo sea intervenido por la ciudadanía, esa interrupción es la participación.

Un flujo hacia el Gobierno, representado por el accountability y que es bueno que ese flujo sea intervenido por el propio Gobierno, a través del accountability horizontal (ya sea de balance o por asignación).

Ambos flujos deben interactuar en un escenario de gobernanza, en donde la participación y el accountability son fenómenos multidireccionales y la corresponsabilidad existe en cada interrupción de los respectivos flujos.

Sin embargo, el riesgo que siempre está presente cuando se institucionaliza la participación es que esta se ejerce condicionada al interés asociado al sujeto, es decir, se configura a partir de intereses particulares, cuya consecuencia más inmediata es la configuración del ciudadano como un simple cliente o consumidor, estableciendo una relación comercial o transaccional más que pública o política.

“Lo anterior nos llevaría a pensar, por tanto, que el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana desde el Estado no necesariamente estimula la organización social, sino que puede devenir en desarticulación del tejido social y/o fortalecimiento de las asimetrías en la representación social, redundando en el debilitamiento de la sociedad civil.” (Escobar, 2004; 104)

Por tanto, junto a la institucionalización de la participación, lo que se requiere no es sólo abrir espacios de influencia, vinculantes y amplios, sino de una necesidad pública de cooperación y de politización de los flujos de información y de las relaciones entre el Gobierno y la ciudadanía, que haga frente a los procesos de individualismo, atomización, fragmentación y exclusión social, política y económica que la misma participación pudiera incentivar.

Ahora bien, centrándonos un poco más en el presente estudio, conviene delimitar analíticamente la participación ciudadana para efectos de un adecuado análisis, pues esta, en tanto concepto social y dinámico, puede categorizarse de múltiples formas. Sin embargo, en el marco de esta investigación, exploraremos la participación ciudadana según los niveles que alcanza en cada una de las fases de la política pública, para ello, se usaran las categorías utilizadas por Fernández y Ordóñez (2007) y se revisara la clasificación que proponen.

FIGURA 9: Tipología de Participación Ciudadana.

NO PARTICIPACIÓN		TIPOS DE PARTICIPACIÓN		FASE ASOCIADA
Uso de TI	Campañas	Difusión de Información		Información
		Consulta no Vinculante	Participación Deliberativa	Diagnóstico y decisión
Gestión Interna, mejora de atención al usuario		Ejecución delegada	Co-ejecución / seguimiento	Implementación
		Evaluación pasiva; consulta, quejas y reclamos	Reformulación deliberativa (Control Social)	Evaluación y Reformulación



NO PARTICIPACIÓN ENCUBIERTA	PARTICIPACIÓN INSTRUMENTAL	PARTICIPACIÓN EMPODERADORA
------------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------

Fuente: Fernández y Ordoñez, 2007 (pag. 33)

A través del esquema anterior, se pretende relacionar las distintas etapas presentes en una política pública con los disímiles niveles de participación que pudieran existir, ya que permite “incorporar cada modo particular de participación o no participación encubierta en un determinado nivel de profundidad de la práctica participativa determinada por las columnas. Así, los distintos modos de participación son englobados bajo los conceptos de no participación encubierta, participación instrumental y participación empoderadora. Entonces, de izquierda a derecha, tenemos prácticas con un componente participativo ascendente” (Fernández y Ordoñez, 2007, 32)

En ese sentido, las etapas o fases de la política pública, dispuestas en la última columna, son las propuestas en la metodología de Fernández y Ordoñez, y se clasifican en:

- Información
- Diagnóstico y decisión
- Implementación
- Evaluación y reformulación

Para cada una de estas etapas, existen distintas dimensiones participativas que permiten clasificar el tipo de participación que se permite en cada fase de la política pública.

Al examinar el esquema propuesto, se observa que existen distintos niveles de participación, así como de etapas en que esta puede manifestarse, ambos elementos indican que hay "dos partes en pugna", una que quiere más atribuciones y otra que debe ceder poder. "El enfoque de construcción democrática vincula la consideración de los aspectos institucionales con los desarrollos de la actoría social, dada la estrecha imbricación entre actores situados en distintos niveles de poder y ámbitos de interés público. Vale decir, que los cambios institucionales que redundan en "apertura" del Estado a la sociedad facilitan el surgimiento de una ciudadanía "activa"¹⁵ y "deliberante". De este modo, el rol del Estado no culmina con el reconocimiento legal de ciertos derechos de ciudadanía pasiva sino que puede ir más allá. Es ahí donde se abre el espacio de la participación, que puede involucrar la definición de intereses, prioridades y control del quehacer público, incidir en la toma de decisiones, deliberar argumentativamente y ampliar los temas de la agenda política y coordinar sus esfuerzos para la generación y ampliación de bienes públicos. El supuesto es que esa provisión de bienes públicos no está asegurada por sí sola a través de los recursos estatales ni de la operación del mercado. (De la Maza, 2010; 33)

Con el fin de sintetizar los argumentos, para efectos de las siguientes páginas conviene entender por participación ciudadana al **"conjunto de actividades mediante las cuales los ciudadanos, en virtud de sus derechos cívicos e intereses concretos, inciden en la formulación, implementación y evaluación de las políticas de gobierno, otorgándoles de esta manera legitimidad."** (Fernández y Ordoñez, 2007, 20)

Ahora bien, de la definición anterior se aprecia que los derechos cívicos pertenecen a los ciudadanos y, en ese sentido, son posteriores a ella. Es decir, los derechos cívicos a los que se alude, carecerán de toda eficacia e impacto si responden a personas que, desde el punto de vista de sus derechos, no se han conformado como ciudadanos. En ese contexto, se ha optado por tomar las palabras de Thomas Marshall, quien propone

¹⁵ Entendiendo por ciudadanía activa a una "ciudadanía capaz de contribuir e impulsar resultados concretos de transformación en áreas relevantes para las personas y los grupos sociales" (Chile Participa, 2006; 2). Es posible relacionarla con el concepto de "activismo. En contraposición a la ciudadanía pasiva, que se apoya en la idea de que "las cosas son como son", por lo que muy poco se puede hacer para cambiarlo. Este prejuicio legitima las actitudes más individualistas de quienes no están dispuestos a participar en la búsqueda del bien común". (Formación ética y ciudadana, Ciudadanos y Ciudadanía, 2012)

que la ciudadanía se ha desarrollado en 3 fases, que a la vez, responden a los derechos que la conforman: derechos civiles, políticos y sociales.

“El elemento civil se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derechos a la justicia. Este último es de índole distinta a los restantes, porque se trata del derecho a defender y hacer valer el conjunto de los derechos de una persona en igualdad con los demás, mediante los debidos procedimientos legales. Esto nos enseña que las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia. Por elemento político entiendo el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas de gobierno local. El elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales”. (Marshall, 1998; 22-23)

Por tanto, la participación ciudadana pre-supone una ciudadanía construida en los términos expuestos por Marshall, es decir, que da cuenta de los derechos civiles, políticos y sociales. Es decir, el Estado Chileno, al reconocer legalmente¹⁶ a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones, debe garantizar previamente los derechos aludidos, para que la participación ofrecida, la puedan ejercer ciudadanos y no simples individuos.

¹⁶ Artículo 69, Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

4.- ANTECEDENTES CONTEXTUALES

En este capítulo se detalla el entorno que ha rodeado la participación ciudadana, direccionada hacia la política pública actual de participación ciudadana. Lo anterior se presenta, en una primera parte, desde una perspectiva histórica, mostrando la trayectoria y secuencia de algunos hechos e hitos relevantes que han culminado en la situación actual al respecto. Una segunda parte dice relación con la evolución normativa o la desagregación de ella, desde la misma ley N° 20.500, pasando por los instructivos y detallando los mecanismos de participación dispuestos. Finalmente, se habla del contexto institucional, haciendo mención a lo formal, a los actores que participan de este proceso, se formula un mapa de actores y los intereses que se identifican en ello.

Al final de esta sección, es esperable un mayor entendimiento y conocimiento de la situación histórico-normativa respecto a la evolución de la participación ciudadana en nuestro país, que permita un tránsito cómodo hacia el segmento más analítico de este estudio.

4.1 CONTEXTO HISTÓRICO NACIONAL

La tradición presidencialista de nuestro país, con una gran concentración de poder en el ejecutivo combinada con una dictadura cívico-militar extensa¹⁷, que trató de reducir lo relacionado con el Estado y con lo público¹⁸, además de las cada vez más frecuentes marchas y movimientos sociales que demandan políticas públicas en una u otra dirección específica, conforman un escenario actual en donde, uno podría suponer, la ciudadanía se encuentra deseosa de participación.

Si observamos la evolución o el camino recorrido por la participación ciudadana se podrá notar la incidencia que está ha tenido en los distintos períodos de nuestra historia, sin embargo, ese análisis dista del objetivo de esta investigación. Por ello, se revisara de manera muy somera, la tendencia general de la participación ciudadana durante la dictadura de Pinochet, la vuelta a la democracia y en la actualidad.

¹⁷ Se hace referencia a una dictadura cívico-militar, ya que mientras duro el Gobierno del General Pinochet (1973-1990), además de la Junta Militar gobernante, existieron funcionarios civiles ejerciendo cargos de autoridad política durante ese período.

¹⁸ Como el proyecto militar chileno procuró desde su instalación revertir la implicancia política que desplegó el Estado por varias décadas y destruir sus mecanismos de vehiculización social, finalmente fue la tecnocracia nacional la que impulsó su debilitamiento y su posterior jibarización. Todos estos mecanismos provocaron una alteración de las relaciones entre el Estado y la sociedad y se fortaleció la imagen del mercado como fórmula de ascenso personal y social. (Quitral Rojas, Máximo. Estado, mercado y sociedad en el Chile de los noventa)

4.1.a La dictadura de Pinochet (1973 - 1990) suprimió todas las formas democráticas del sistema político y no permitió ninguna clase de interacción entre la sociedad civil y el Estado. De hecho, se creó una nueva Constitución que limitaba la participación ciudadana y, a través de una fuerte represión, se detuvieron conflictos sociales y movimientos populares. (Fernández y Ordoñez, 2007)

Además, el soporte ideológico que la nueva Constitución tenía hizo posible que parte de esa fundamentación se “institucionalizara” en la ciudadanía, o dicho de otro modo, que las concepciones de Jaime Guzmán¹⁹, que creía en la importancia de las agrupaciones intermedias, ajenos a la política, y sin extender su acción a sectores que no le fueran propios, se fue consolidando, y se tornó “normal” la no participación en política. (Cortes y Crisosto, 2012)

Es decir, la ciudadanía se hizo eco de esta concepción societaria impregnada en la nueva Constitución, consciente o inconscientemente, se vio dentro de esta dinámica. La participación en organizaciones gremiales, asociaciones profesionales o agrupaciones intermedias, fueron una simulación de participación y un espejismo de ciudadanía verdadera.

Con todo, durante la dictadura y pese a los esfuerzos de aniquilar la participación -o quizá gracias a esa intención-, la iglesia, la comunidad internacional, agrupaciones de defensa de los derechos humanos y partidos políticos clandestinos²⁰ lograron recomponer, en parte, lo que el Estado les había quitado (Fernández y Ordoñez, 2007), y si bien la democracia se recuperó a través de las vías institucionales que la misma dictadura había generado, “sólo la acción de un vigoroso movimiento ciudadano permitió derrotar al régimen militar en el Plebiscito de 1988 y posibilitar de este modo, la elección democrática de presidente en 1989” (Garcés y Valdés. 1999; 15).

Sin embargo, pareciera que está “recomposición” funcionó hasta que se cumplió el objetivo político. Toda la épica, la participación, movilización y reencuentro social que había generado la esperanza de obtener un gran logro político, como lo fue derrocar institucionalmente a la dictadura, una vez que se recupera la democracia, se pierde y termina

¹⁹ Jaime Guzmán fue el ideólogo de la Constitución Política de 1980, posteriormente ya en democracia, fue elegido Senador de la República y el 01 de abril de 1991 fue asesinado en un atentado terrorista perpetrado por el Frente Patriótico Manuel Rodríguez.

²⁰ La dictadura militar, clausuró el Congreso Nacional y prohibió la existencia de los partidos políticos en 1973, lo que llevó a que partidos existentes a esa data, pasaran a operar bajo la clandestinidad e ilegalidad durante las décadas de los 70´ y 80´ s.

en lo que Gonzalo de la Maza y Rafael Otano han denominado "coitus interruptus"²¹. (De la Maza, 2012; 5)

4.1.b Retorno a la democracia (1990 en adelante), durante ella o durante la transición hacia ella, se dio la paradoja de que la sociedad civil, que había mostrado grados relativamente altos de movilización durante la segunda mitad del período militar, sufrió una importante desactivación, dando paso a lo que se ha denominado el desencanto y desafección de la política democrática. (De la Maza, 2012, 4)

Desde "el retorno a la Democracia en Chile se ha privilegiado un modelo político cuya finalidad es asegurar la gobernabilidad, que es hegemónico y exclusivo hasta hoy. Privilegiar la gobernabilidad ha significado desarrollar un diseño político-institucional acorde a ella, en desmedro de otras aristas como es el componente social-participativo y ciudadano. Este diseño ha generado estabilidad político democrática y avances significativos en variados planos de la sociedad chilena en comparación al régimen autoritario anterior, a costa de la marginación del componente societal y sus fuerzas, en la construcción y discusión política sobre lo común privilegiando un ejercicio elitista de la política, centrado en la gestión técnica de los problemas sociales". (Paredes, 2011: 13)

En ese contexto, existía una sensación de disgusto en la ciudadanía porque la democracia no pudo dar cumplimiento a las expectativas de participación, este "malestar con la democracia ha sido un dato duro de las democracias latinoamericanas que debe llevar a buscar vías de reconciliación entre política y ciudadanía, más allá de los mecanismos electorales de la democracia representativa. En esta perspectiva la participación ciudadana se revela no sólo como un derecho sino como la fuerza que puede revivir y recuperar las instituciones representativas. Así, han emergido los reclamos por la democracia directa y por la participación ciudadana en la gestión pública, que pueden verse como dos caras de la democracia participativa. (Roncagliolo, 2005: 10)

Por ello, es común que en los sistemas políticos latinoamericanos se constate este malestar con la democracia, y en algunas de ellas, la percepción es que "la efectividad política de los mecanismos no institucionalizados, específicamente la protesta pública, resulta mayor que la que se obtiene a través de los mecanismos institucionalizados"

²¹ Gonzalo Delamaza y Rafael Otano usan este concepto para referirse a la transición realmente existente. Se infiere que alude a la brusca interrupción de la enorme movilización social que se había producido en favor de la recuperación de la democracia y que terminó en el inicio de una ausencia civil.

(De la Maza, 2011: 15). Si bien es cierto, no existe la información como para aventurar esa frase respecto a nuestro país, se podría suponer que ocurre el mismo fenómeno al observar que institucionalmente no se previeron ni resolvieron conflictos que se manifestaron en las calles, como los movimientos sociales de Magallanes (2011), los estudiantes (2006 al 2013), Aysen (2012), Freirina (2012), , mapuches (2012 y 2013), pescadores artesanales (2012 y 2013), Chiloe (2013), Tocopilla (2013), los enfermos (2013), , etc.

Así, con una sociedad chilena que exige más espacios de participación, o "que se encuentra hoy más preparada que antes para aceptar el conflicto y apropiarse de la libertad, según lo comprueba el modo en que experimentó y procesó las convulsiones ampliamente ventiladas que la han sacudido (PNUD, 2004: 41), se hace más urgente y más clara esta exigencia. La ciudadanía ya no está dispuesta a ser un simple espectador, quiere influir en los temas que le atañen o afectan, sin embargo, desde el punto de vista del Estado, está participación, que en un principio "parecía ser una idea políticamente correcta, todos parecían apoyarla y nombrarla como algo positivo. Como ocurre con este tipo de conceptos, nadie se ocupaba de aclarar bien su significado, de tal manera que la participación daba para un barrido y un fregado. Pero, más importante aún, el supuesto implícito de ese amplio consenso era que su afirmación no comprometía ningún cambio concreto en las orientaciones y prácticas del proceso político e institucional. Estar de acuerdo no tenía consecuencias prácticas" (De la Maza, 2011: 15), al operacionalizar el concepto, al entregar espacios de participación, al tener que ceder poder, esa idea o motivación se tornó más difusa, pues "no obstante el discurso ampliamente favorecedor de la participación ciudadana, ésta 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. Por el contrario, pudiera sustentarse más bien que las propias formas que se tienden a adoptar para la institucionalización de la participación de la sociedad civil en la esfera político estatal pueden ser explicativas de sus límites, habida cuenta que en vez de facilitar el incremento de la representación social, ellas pueden legitimar la propia corporativización del aparato estatal, limitando aún más su publicación" (Cunill, 1995; 103).

Avanzada ya la transición, las organizaciones no lograban constituirse como movimientos sociales ni convertirse en un interlocutor de las acciones públicas. (Espinoza, 2004; 153). Respecto a ello, cabe mencionar que durante el periodo de transición a la democracia se relegó a las iniciativas populares a un segundo plano para favorecer la acción de los partidos políticos, bajo el supuesto de que la transición se

definiría en un contexto constitucional y no de movilización social, por lo que era preciso encauzar a los movimientos sociales en los marcos de la política ciudadana (Garcés y Valdés, 1999; 24-25).

Dicho de otra forma, se plantea que “desde el punto de vista político la transición a la democracia se leyó en términos de gobernabilidad, en tanto se temía un desborde popular (que finalmente nunca llegó a producirse), razón por la que se buscó canalizar la participación por vías distintas a los movimientos sociales”. (Espinoza, 2004; 154)

Las políticas sociales de la Concertación no consideraron a la participación ciudadana como un objetivo prioritario, y los espacios que se abrieron para ella sólo fueron co-financiamientos de los programas y externalización de los servicios a organizaciones sociales, por lo que la relación que se estableció entre el sector público y la sociedad civil fue meramente instrumental (Fernández y Ordoñez, 2007)

Es en este contexto, con una participación ciudadana muy debilitada, con movimientos sociales sin fuerza, y con una muy pobre incorporación de la ciudadanía a la gestión pública, que bajo el Gobierno de don Ricardo Lagos (2000 – 2006), se abordó el tema de la participación ciudadana, convocando a un Consejo Ciudadano²² cuyos planteamientos fundamentaron un plan gubernamental que antecedió al Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana²³ dictado en 2002 durante esa misma administración.

Sin embargo, el referido instructivo, no logró tener los efectos deseados y no fue posible construir espacios de participación real. En efecto, sólo la mitad de las iniciativas planteadas en ese instructivo pueden considerarse como participación propiamente tal. (Espinoza 2004).

El año 2004, ingresó al Congreso, por iniciativa del Poder Ejecutivo, el proyecto de ley sobre Asociatividad y Participación Ciudadana en la Gestión Pública²⁴, que se discutió por más de 3 años, hasta que, en un nuevo Gobierno, bajo la administración de doña Michelle Bachelet (2006 - 2010), el proyecto fue vetado, reforzándose sus contenidos participativos²⁵.

²² El Consejo Ciudadano convocado estaba constituido por 28 ciudadanos/as vinculados a distintas organizaciones y cuatro representantes ministeriales.

²³ El instructivo Presidencial establecía que los diferentes ministerios debían comprometer metas específicas respecto a la incorporación de la participación en las políticas y programas que sectorialmente impulsaban.

²⁴ Santiago, 8 de junio de 2004. Mensaje N° 48-351

²⁵ A través del veto presidencial, se incluyeron los siguientes aspectos: derecho a la participación ciudadana en la gestión pública como componente de la Ley de Bases de la Administración Pública; obligatoriedad de conformar Consejos de Organizaciones de la Sociedad Civil, de carácter consultivo en materias predeterminadas, en las distintas reparticiones públicas, incluyendo ministerios, servicios y municipios; establece una categoría de Asociaciones y Organizaciones de Interés Público (OIP); simplifica el trámite para

Cabe recordar que en ese momento, doña Michelle Bachelet hablaba de realizar un “gobierno ciudadano” y, al mismo tiempo se comenzaron a conformar diferentes comisiones y consejos de expertos, representantes, y académicos, convocados para orientar o sugerir políticas en materias relevantes, como infancia, previsión y educación. Esa situación explica la sensación de la “clase política”, que veía como los partidos políticos perdían relevancia en la discusión pública y programática sobre diversos temas contingentes.

Lo anterior, además de las movilizaciones estudiantiles provocó tensiones multidireccionales en las autoridades políticas en relación a la participación ciudadana. Paralelamente se siguió discutiendo la ley sobre Asociatividad y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, y así es como durante el año 2006, después de las movilizaciones estudiantiles, específicamente en septiembre de ese año, el gobierno presenta su Agenda Pro Participación²⁶.

Sin embargo, “se aprecia una clara diferencia entre el fundamento que la presidenta esgrimió en su discurso y el contenido concreto de la Agenda, lo que probablemente expresaba las tensiones entre la voluntad programática y las restricciones políticas” (De la Maza, 2012, 11). En su discurso público, la Presidente Bachelet incluyó la reforma al sistema binominal, inscripción electoral automática, participación política de la mujer, iniciativa popular de ley, voto de chilenos en el exterior, entre otras; mientras que la agenda concretamente no decía nada acerca de lo era el discurso público y sólo proponía la formación de consejos de organizaciones de la sociedad civil, con carácter consultivo, en diferentes niveles; el incremento del fondo concursable para apoyo de las organizaciones sociales; proyectos de infraestructura regional para albergar organizaciones; mejorar el acceso a la información sobre políticas públicas y el impulso de las medidas contra la discriminación y en pro de la tolerancia. (De la Maza, 2012)

Ya en 2008, el Senado rechazó el proyecto de ley sobre participación – en particular la oposición a la Presidente Bachelet-, por lo que una

constituir organizaciones de interés público, a través del sistema de registro; crea un Fondo para el Fortalecimiento de las OIP, coadministrado con representantes de estas organizaciones; establece un Estatuto del Voluntariado y establece un sistema de Cuentas Públicas que incluye la respuesta obligatoria de la autoridad a los planteamientos de la ciudadanía.

²⁶La agenda se propone la formación de consejos de organizaciones de la sociedad civil, con carácter consultivo, en diferentes niveles; el incremento del fondo concursable para apoyo de las organizaciones sociales; proyectos de infraestructura regional para albergar organizaciones; mejorar el acceso a la información sobre políticas públicas y el impulso de las medidas contra la discriminación y en pro de la tolerancia” (De la Maza, 2011, p.60).

Comisión Mixta debería proponer un nuevo proyecto. Finalmente, el 16 de febrero de 2011, después de más de 7 años de discusión, es publicada en el diario oficial la ley N° 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, ley que, según el Gobierno de Don Sebastián Piñera (2010 - 2014), "es el instrumento legal que institucionaliza y legitima la participación ciudadana en el país". (MSGG, 2011: 2)

En razón de esta normativa, posteriormente nacerían otros cuerpos complementarios como el Instructivo Presidencial N° 2 de 2011, para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública, y la "Política para la Participación Ciudadana en el Marco de la Corresponsabilidad" de 2011.

A través de esta descripción muy general realizada desde la dictadura, es posible advertir una muy débil participación ciudadana en la gestión pública, y, de hecho, cuando se han abiertos ámbitos para que ella se produzca, lo que se obtiene es una relación instrumentalizada y predefinida entre el sector público y la sociedad civil.

"Todo esto tendría efectos nocivos en la relación entre sociedad civil y gestión pública, tanto en términos de legitimidad política y estabilidad democrática, como de ineficacia en la reactivación de las políticas públicas y de reducción de la autonomía de los ciudadanos. Es por ello que se suele reiterar, una y otra vez, la urgencia por abrir los canales participativos institucionales, de manera tal de dar espacios para que la ciudadanía juegue un papel relevante en los programas y proyectos de los que es beneficiaria, fortaleciendo así la débil y necesaria relación entre la administración pública y la sociedad civil." (Fernández y Ordoñez, 2007, 15)

4.2 CONTEXTO INSTITUCIONAL

En este capítulo se pretende explicar el entorno que influye en el objeto de estudio de este trabajo; en ese sentido, cobra importancia conocer los actores que de una u otra manera participan, sus intereses y las instituciones específicas que se pretenden estudiar en estas páginas.

Dicho eso, conviene dejar claro que para esta investigación, se ha decidido examinar en particular al Ministerio de Educación y algunos de los servicios públicos que de él dependen, ante lo cual corresponde aclarar la siguiente pregunta:

¿Por qué estudiar los mecanismos de participación ciudadana dispuestos en la ley N° 20.500 y delimitarlos al sector de educación?

Se decidió anidar el estudio de caso en esa temática, principalmente por cuatro motivos: deuda de participación post dictadura, movimientos sociales y protestas de reciente mediatización, demandas ciudadanas en el sector educación, nueva institucionalidad sobre participación ciudadana en la gestión pública.

Figura N° 10: Elementos Argumentativos para analizar el sector Educación.



Fuente: Elaboración Propia

Deuda de Participación Post Dictadura: Desde la vuelta a los Gobiernos democráticos, Chile ha privilegiado gobernabilidad y estabilidad en desmedro de la participación ciudadana. Este diseño ha generado estabilidad político democrática y avances significativos en variados planos de la sociedad chilena en comparación al régimen autoritario anterior, a costa de la marginación del componente societal y sus fuerzas, en la construcción y discusión política sobre lo común privilegiando un ejercicio elitista de la política, centrado en la gestión técnica de los problemas sociales". (Paredes, 2011: 13)

Movimientos Sociales y Protestas de reciente mediatización: En América Latina, existe la percepción de que "la efectividad política de los mecanismos no institucionalizados, específicamente la protesta pública, resulta mayor que la que se obtiene a través de los mecanismos institucionalizados" (De la Maza, 2011: 15). Se podría suponer que ocurre el mismo fenómeno en nuestro país, al observar que institucionalmente no se previeron ni resolvieron conflictos que se manifestaron en las calles.

Demandas Ciudadanas en el sector Educación: Desde el año 2006 a la fecha, primero los estudiantes y luego gran parte de la sociedad comenzaron con un gran proceso crítico respecto a la educación en Chile, exigiendo reformas profundas y participación en ellas.

Las exigencias, en mayor medida, han tenido que ver con una educación de calidad y con el fin al lucro, y han sido mediatizadas por los estudiantes secundarios, universitarios y profesores. Han sido exigencias transversales, con manifestaciones que hablan de la importancia de la educación pre-escolar, pasan por la calidad de la educación básica y media, y llegan a cuestionar el lucro y a pedir la gratuidad de la educación superior. Por esta variedad de exigencias, para efectos de este trabajo, se han estructurado todas esas demandas bajo el concepto de "solicitar una nueva institucionalidad del sistema educativo".

Nueva Institucionalidad sobre Participación Ciudadana en la Gestión Pública: En Febrero de 2011, se promulga la Ley N° 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública que, entre otras cosas, modifica la Ley N° 18.575, agregándole el Título: "Participación Ciudadana en la Gestión Pública", en donde se reconoce legal e institucionalmente el derecho ciudadano a participar.

La Ley N° 20.500, trata en su Título I, sobre Asociaciones sin fines de lucro, el derecho a asociación y el registro nacional; en su Título II, respecto a Organizaciones de interés público, la calidad de interés público y el voluntariado; el Título III se refiere al Fondo de fortalecimiento de las Organizaciones de interés público.

Además, la ley en comento establece en su Título IV, modificaciones a algunos cuerpos legales, como a la Ley N° 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, a la Ley N° 18.695, Orgánica de Municipalidades y al Código Civil.

Sin embargo, son las modificaciones a la Ley N° 18.575 las que resultan relevantes en esta investigación, toda vez que se agrega al referido

cuerpo legal el Título: "Participación Ciudadana en la Gestión Pública", en donde se reconoce legal e institucionalmente el derecho ciudadano a "participar en sus políticas, planes, programas y acciones".²⁷

Respecto a los servicios públicos, estos deben establecer modalidades formales y específicas de participación de las personas y organizaciones, deben publicar información relevante, deben realizar una Cuenta Pública Participativa, (dando respuesta a las consultas y aceptando las observaciones), y deben indicar las materias de interés ciudadano (en base a la opinión de las personas).

Los servicios tendrán la autonomía para determinar la forma en que conocerá y consultara la opinión de las personas, con el solo requisito que la consulta sea informada, pluralista y representativa. Además, tendrán la obligación de establecer los Consejos de la Sociedad Civil, de carácter consultivo, cuyos integrantes deberán provenir de asociaciones sin fines de lucro.

Como puede apreciarse, son las modificaciones a la ley N° 18.575 las que entregan las herramientas y mecanismos que sustentan la política para la participación ciudadana en el marco de la corresponsabilidad, que es, finalmente, él objeto de estudio en esta investigación.

Es en este contexto que el gobierno de don Sebastián Piñera presenta la "Política para la participación ciudadana en el marco de la corresponsabilidad"- en adelante, Política de Participación Ciudadana-, cuyo sentido, propósito y alcance es "fomentar la participación ciudadana para promover una cultura de corresponsabilidad, fortaleciendo los espacios de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía, aumentando la transparencia, eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas." (MSGG, 2011: 3)

Los objetivos estratégicos con que esta política se presenta son:

- 1) fortalecer las organizaciones de la sociedad civil, promoviendo una cultura de corresponsabilidad.
- 2) promover y orientar las acciones de participación ciudadana hacia el mejoramiento de la eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas públicas.

²⁷ Artículo 69, Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

- 2) mejorar y fortalecer los canales y espacios de información y opinión de la ciudadanía, promoviendo una respuesta de calidad y oportuna.

Estos objetivos se cristalizan en **3 ejes centrales** que pretenden ser la guía de esta nueva política de participación ciudadana, estos son:

- i) información y consulta a la ciudadanía
- ii) control ciudadano
- iii) fortalecimiento de la sociedad civil.

Cada eje de la política contiene mecanismos de participación ciudadana.

Los mecanismos del eje de Información y Consulta a la Ciudadanía son:

- Cabildos Ciudadanos,
- SIAC (Sistema Integral de Atención Ciudadana),
- Diálogos Participativos
- Ventanillas Virtuales de Opinión;

Los mecanismos del eje de control ciudadano son:

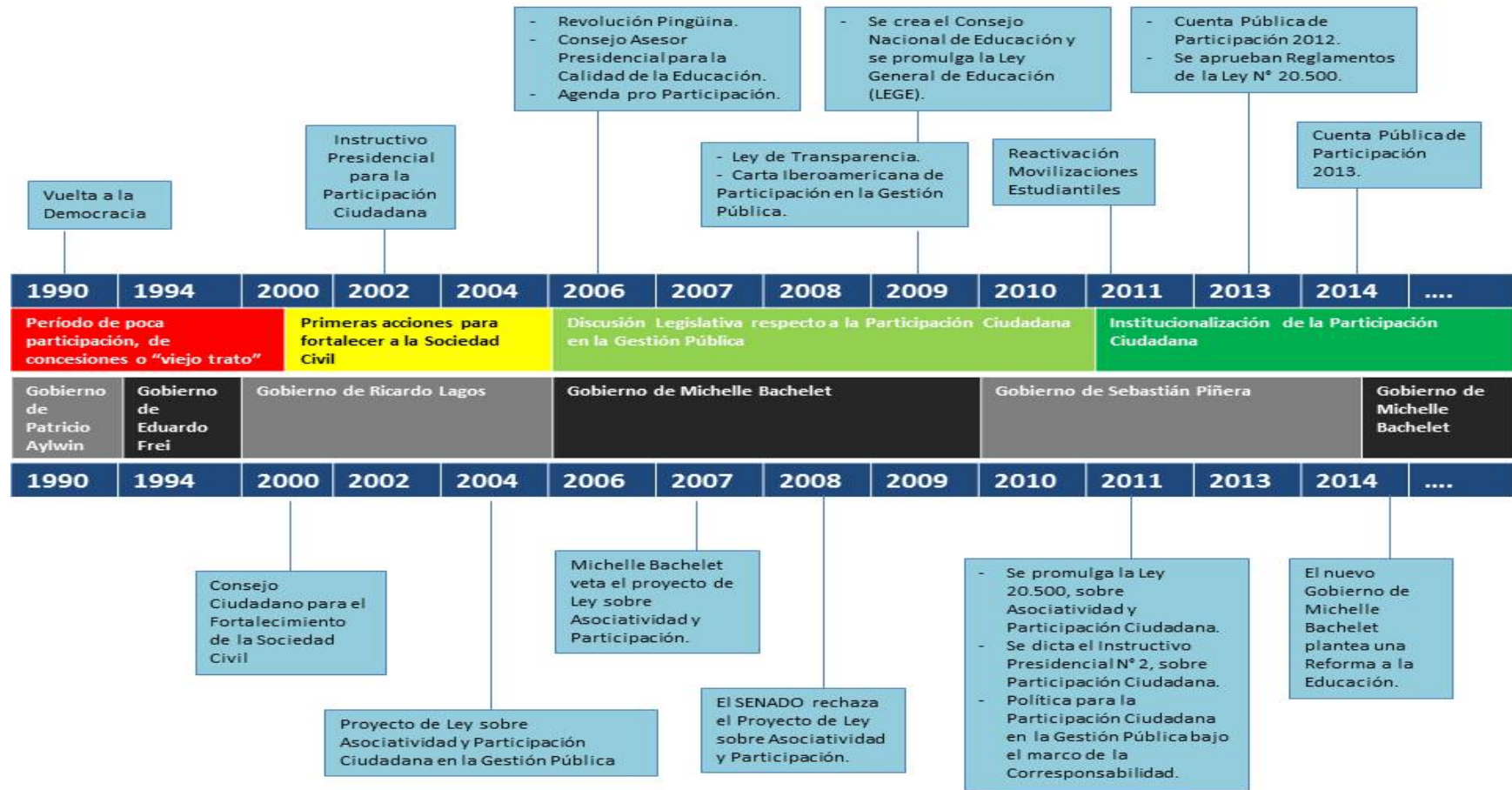
- Cuentas Públicas Participativas
- Ley N° 20.285, sobre transparencia y acceso a la información de la Administración del Estado; y

Los mecanismos del eje de fortalecimiento de la sociedad civil son:

- Escuela de Gestión Pública para Dirigentes Sociales
- Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público.

A modo de resumen gráfico, se ha dispuesto la siguiente línea de tiempo (Ver Figura N° 11) con el propósito de explicitar los principales hitos que permitieron arribar a la situación actual respecto a la participación ciudadana.

Figura N° 11: Línea temporal de hitos relevantes que institucionalizan la participación ciudadana.



Fuente: Elaboración propia

Bajo el alero de la Ley N° 20.500, se presenta:

- Instructivo Presidencial N° 2 de 2011, para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública.
- "Política para la Participación Ciudadana en el Marco de la Corresponsabilidad" de 2011.

A través de estos distintos actos administrativos, el Gobierno expone los mecanismos de participación (algunos obligatorios, otros que se pretenden incentivar, etc.) que los servicios deberán adoptar y comprometerse a implementar a través de una resolución exenta, de los cuales, el mínimo obligatorio son 4 y corresponden a los siguientes²⁸:

- Cuentas Públicas Participativas. Los órganos de la Administración del Estado, anualmente, darán cuenta pública participativa a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria. Las Cuentas Públicas Participativas son un proceso de diálogo ciudadano, entre autoridades políticas y representantes de la sociedad civil y ciudadanía en general, promotor de un espacio de responsabilización de las primeras en lo referido a la rendición de informes de su gestión institucional. Su fin es informar a la ciudadanía sobre la gestión realizada, recoger las preguntas y planteamientos de la ciudadanía y dar respuesta a éstas.
- Consejo de la Sociedad Civil. Los órganos de la Administración del Estado deberán establecer Consejos de la Sociedad Civil, de carácter consultivo, que estarán conformados por personas representativas de las asociaciones relevantes en el ámbito específico de cada órgano de la Administración. Como se menciona en la ley, estos consejos deben ser autónomos e independientes. Tienen atribuciones consultivas y su principal función es acompañar la toma de decisiones de la política pública.
- Consulta Ciudadana. Según la ley, los órganos de la Administración del Estado, de oficio o a petición de parte, deberán señalar aquellas materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas. Las consultas deberán ser realizadas de manera informada, pluralista y representativa.
- Entrega de información relevante. La ley señala que los órganos de la Administración del Estado deberá poner en conocimiento público información relevante acerca de sus políticas, planes,

²⁸ La definición de cada una de ellos responde a la propia definición que hace el Gobierno de Chile en la Política para la Participación Ciudadana bajo el Marco de la Corresponsabilidad.

programas, acciones y presupuestos, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible. Dicha información se publicará en medios electrónicos u otros.

Son estos mecanismos sobre los cuales se desarrollaran los sucesivos análisis, de modo de contrastar su real vocación participativa con lo que dice la teoría, y de revisar la forma en que se comportaron en la realidad.

Sin embargo, si bien tanto la política para la participación, como las instrucciones presidenciales eran transversales a los órganos de la Administración, como se dijo previamente, el ámbito en donde este trabajo se concentrará será específicamente en el Ministerio de Educación, o mejor dicho en el área de educación.

La justificación de la elección anterior, como ya se dijo, la encontramos, entre otros motivos, en la relevancia política, social y mediática que ha tomado el tema de la educación en nuestro país, donde desde el año 2006 hasta nuestros días se han vivido procesos de marchas y protestas que buscan modificar la estructura del sistema educativo actual, siendo la calidad y el lucro los conceptos que pretenden ser modificados.

A raíz de lo anterior, surge la legítima duda de si los mecanismos de participación dispuestos en ese sector, son efectivos y logran dar respuesta o cabida a la necesidad de influir que manifiestan los estudiantes y otros actores relacionados.

Por esa razón, este Estudio se realiza respecto a los mecanismos dispuestos en el Ministerio de Educación, y específicamente en los servicios dependientes cuyas definiciones estratégicas se corresponden con los objetivos de este estudio, es decir, con la posibilidad de incidir en el diseño institucional de la educación en Chile.

Adicional a lo anterior, y no menor, el Ministerio de Educación se encuentra dentro de los Ministerios que mayor porcentaje de "participación" tiene en el uso de los mecanismos dispuestos en la Política de Participación Ciudadana, por lo que resulta atractivo examinar sus comportamientos en esta área.²⁹

²⁹ Según Cuenta Pública de Gobierno sobre Participación Ciudadana en la Gestión Pública 2013, el MINEDUC recibe el 26,12% de todas las solicitudes de acceso a información relevante y en sus consultas ciudadanas han participado 7.401 personas, www.participacionciudadana.gob.cl

4.2.a Actores del proceso participativo

Para la identificación de actores se procedió a revisar los hechos constituyentes de la línea de tiempo (ver página 52), verificando los actores individuales o institucionales que estaban presentes, revisando la recurrencia de sus apariciones y en base a ello, se conformó la nómina de actores relevantes sobre el tema (Su ubicación no responde a un orden de incidencia ni de importancia):

1. Ricardo Lagos
2. Michelle Bachelet
3. Sebastián Piñera
4. Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil
5. Congreso Nacional
6. Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación
7. Estudiantes y Dirigentes.
8. Ministerio de Educación
9. Jefaturas Estratégicas MINEDUC
10. Funcionarios MINEDUC
11. Ministerio Secretaría General de la Presidencia
12. Apoderados
13. Consejo Nacional de Educación
14. Jefaturas Estratégicas CNE
15. Funcionarios CNE
16. Individuo
17. Ciudadano (educado en lo que a participación se refiere)
18. Centros de Estudios
19. ONG'S Vinculados a la Participación
20. Quinto poder - PRENSA (Uso de CIPER, por ejemplo.)

Una vez que se han definido los actores, corresponde categorizarlos para ponderar de manera correcta las relaciones y las incidencias. En ese sentido, se han definido 4 categorías que nos permiten caracterizar a los actores definidos, las categorías dispuestas son: Político-Estratégicos, Técnico-Operativos, Beneficiarios e Históricos.

Político-Estratégico: Son quienes tienen en sus manos las decisiones y cuentan con las competencias y recursos para ello. Sus decisiones son más bien políticas. En esta categoría encontramos a Michelle Bachelet,

al Congreso Nacional, al Ministerio de Educación, al Ministerio Secretaría General de la Presidencia y al Consejo Nacional de Educación.

Técnico-Operativo: Son quienes planifican, ejecutan y aplican los mecanismos de participación; en este caso corresponden a las altas jefaturas del Ministerio de Educación, a los Consejeros del Consejo Nacional de Educación y a los funcionarios de ambas instituciones

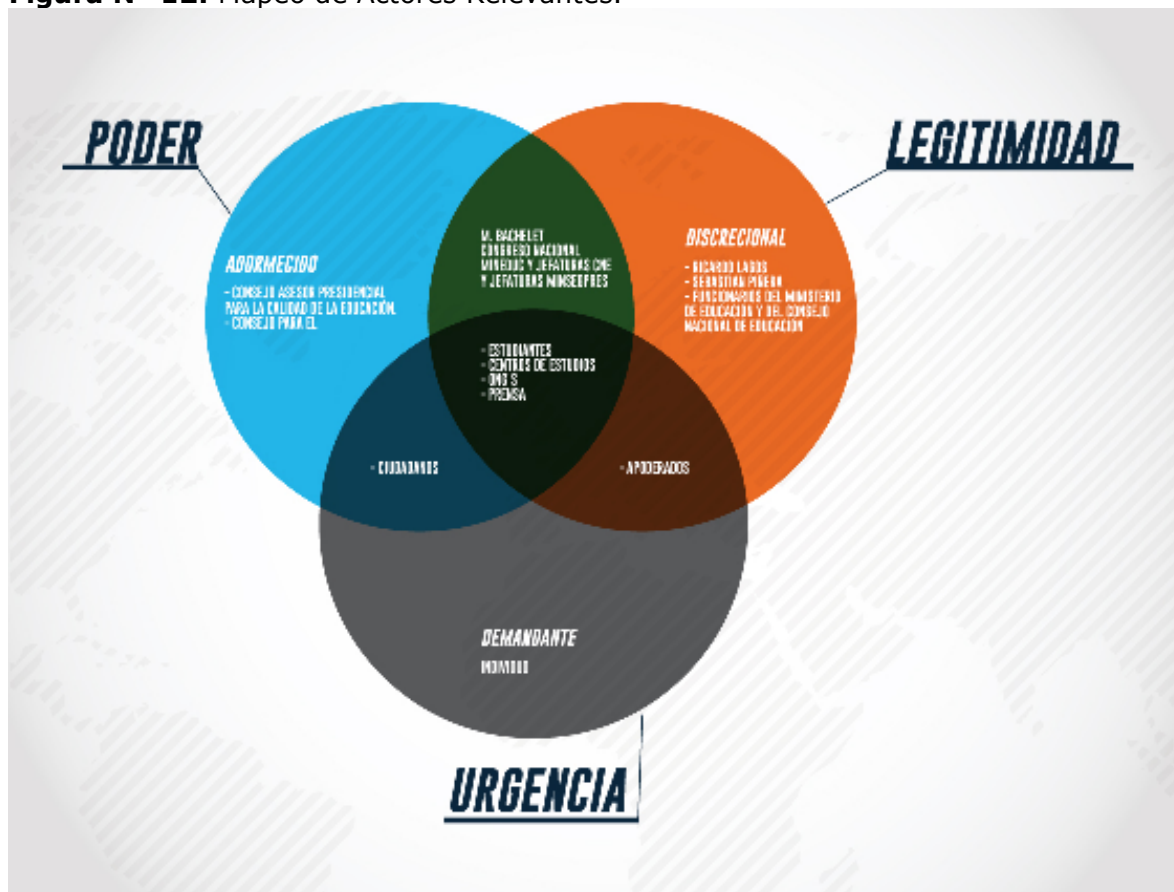
Beneficiario: Son quienes se conciben como “destinatarios” de los beneficios, o quienes podrían “sacar provecho” de las nuevas disposiciones referentes a la participación ciudadana. En esta caso son los estudiantes y dirigentes, apoderados, ciudadanos, individuos, Centros de Estudios, ONG ´S ligadas al tema de la participación y Medios de Comunicación (Quinto Poder)

Histórico: Son quienes, más allá de la incidencia, recurso o lugar jerárquico en donde se posicionó, tuvo una participación en los antecedentes del fenómeno, o sirvió para incentivarlo o darle fuerza, pero en la actualidad es más bien un actor pasivo con algún grado de influencia. En este caso son Ricardo Lagos, Sebastián Piñera, y los distintos Consejos Asesores creados y explicitados en la línea de tiempo (Consejo para el fortalecimiento de la sociedad civil y Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación).

En paralelo a la categorización anterior, es factible la construcción del escenario que permitirá ubicar a estos actores en función a sus atributos y de esa manera, poder definir sus roles. Para ello, se usó como referencia el modelo de Mitchell, Agle & Wood. (Falção Martins, Rubens Fontes Filho, 1999; 9)

En base a los intereses y tipologías anteriores, y siguiendo con el modelo referido anteriormente, se clasificó a cada actor en las categorías de Adormecidos (sólo tiene Poder), Discrecionales (sólo tiene Legitimidad), Demandantes (sólo tiene Urgencia), Dependientes (tienen Legitimidad y urgencia), Dominantes (tienen Poder y Legitimidad), Peligrosos (tienen Poder y Urgencia) y Definitivos (tienen Poder, Legitimidad y Urgencia).

Figura N° 12: Mapeo de Actores Relevantes.



Fuente: Elaboración Propia.

Consejos Asesores para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil y para la Calidad de la Educación: Ambos, si bien son históricos en su constitución, fueron conformados por personas que pueden tener influencia respecto a algún tema, es por eso que son actores que, por una parte son “históricos”, pero eso no quiere decir que estén obsoletos, sino que **adormecidos**.

Ciudadano: A diferencia de lo que hemos denominado “individuo”, el ciudadano está consciente de la participación, por esa la exige, tiene urgencia en esa solicitud; además es capaz de coordinarse con otros ciudadanos para solicitar, reclamar, protesta y exigir, por eso es un actor **peligroso**.

Individuo: Sólo tiene la urgencia de “hacer algo”, por decirlo de alguna manera. No es capaz de racionalizar el proceso de ciudadanía y participación, por lo que se “suma” sin muchos condicionantes al ciudadano. Por ello, es un actor **demandante**.

Apoderados: Tienen la legitimidad que les otorga ser, muchas veces, quienes sostienen económicamente al estudiante; se han hecho parte de muchas de las demandas estudiantiles, aunque no tienen el poder de reunión y aglutinamiento que sí tienen aquellos. El tener urgencia y legitimidad los transforma en un actor **dependiente**, generalmente de los estudiantes.

Ricardo Lagos y Sebastián Piñera: Ambos, en su calidad de ex Presidentes tuvieron acciones que incidieron en el resultado final; de hecho durante el mandato de Sebastián Piñera se promulgó la ley de Participación. Sin embargo, no tienen urgencia ni tampoco el poder formal, por lo que al poseer sólo legitimidad se convierten en actores **discrecionales**.

Funcionarios del MINEDUC y del CNE: No tienen urgencia ni poder, toda vez que dependen de altas jefaturas. Tienen una legitimidad de un origen distinto a la que tienen los ex Presidentes; en este caso es una legitimidad formal y normativa, es institucional. Por lo tanto, también son actores **discrecionales**.

Michelle Bachelet: Como Presidenta de la República tiene toda la legitimidad y poder para actuar; sin embargo, la urgencia está puesta en otros temas y no en este. Tiene los mismos intereses que otros actores menos relevantes, por lo que si bien es un actor **dominante**, es a la vez político-estratégico, a diferencia de otros actores que también son dominantes.

Congreso Nacional, MINEDUC, CNE y MINSEGPRES: Al igual que la Presidenta Bachelet, cuentan con poder y legitimidad, pero no tienen ni urgencia ni incentivos en otorgar mayor participación. Por ello, también son actores **dominantes**.

Altas Jefaturas MINEDUC y CNE: Estos cargos en las instituciones en donde existen los mecanismos de participación, si bien también tienen poder y legitimidad institucional, no tienen urgencia para otorgar mayor participación. Se replica la situación anterior, con la diferencia que estos actores no son político-estratégicos, sino técnico-operativos, aun cuando también son **dominantes**, debido a su combinación de intereses.

Estudiantes, Centros de Estudios, ONG'S y Prensa (Quinto Poder): Todos estos actores tienen intereses que los convierten en peligrosos de manera permanente, es decir, son actores **definitivos**. Tienen poder, urgencia y legitimidad. Quizá de un distinto origen, pero este grupo de actores son beneficiarios de los mecanismos de

participación, y a través de ellos, pretender informar, incidir, denunciar, etc.

Sin embargo, lo que llama la atención en este grupo de actores, es que las ONG'S, Centros de Estudios y la Prensa pueden usar los mecanismos para cumplir su función de mejor manera que los estudiantes, a quienes, al parecer, los mecanismos de participación no parecieran ser útiles a sus objetivos.

Finalmente, si realizamos una combinación analítica entre las categorías y sus intereses, podemos obtener una matriz similar a la siguiente:

Figura N° 13: Categorización de actores.

	Adormecido	Discrecional	Dependiente	Demandante	Peligroso	Dominante	Definitivo
Estratégico						Michelle Bachelet	
						Comandante Michelena	
						MINSEEPRES	
						MINIVIE	
Técnico		Fundación MIREDCU y CNE				Andrés Jofre	
Beneficiario			Apoderados Individuos Ciudadanos				Estudiantes
							Centros de Estudios
							ONG'S Prensa
Histórico	Comercios, Negocios	Comercios, Negocios					
		Centros de Estudios					

Fuente: Elaboración Propia.

A través de este ejercicio, se observa de manera gráfica, por ejemplo, la diferencia entre individuo y ciudadano, pues siendo ambos beneficiarios (eje horizontal), el ciudadano es peligroso y el individuo sólo demandante (eje vertical).

En el eje horizontal, mientras más a la izquierda se encuentre, menos "riesgoso" es el actor. Por lo que llama la atención que los más riesgosos, o en estricto rigor, quienes se han transformado en definitivos sean sólo beneficiarios; mientras que los actores "institucionales" y que son dominantes y a la vez jerárquicamente son estratégicos, no tienen la urgencia que demuestran los beneficiarios, situación que podría anticipar un potencial desencuentro en temas de participación ciudadana.

Respecto a lo anterior, podemos concluir que los actores más "activos" son los estudiantes, centros de estudios, ONG's, prensa, autoridades y ciudadanos; sin embargo, si bien son activos, esa actividad muchas veces va en dirección opuesta, provocándose tensiones que podrían ser

morigeradas por los mecanismos de participación. No se trata de ver en estos mecanismos la panacea, sino como mecanismos que pueden reducir el conflicto y estrechar posiciones, pero nada de ello se ha explorado, y todo ha sido catalizado por marchas y a través de vías extra institucionales.

4.2.b Intereses

En este caso, es demasiado complejo conocer los intereses de todos los actores, toda vez que no están explicitados o los mismos actores se encuentran tan atomizados que es imposible consolidar una idea común que se entienda por interés.

En el caso de la sociedad civil, la ciudadanía o movimientos sociales, es de suponer que no le interesa la participación en sí misma, sino que le interesa informarse, sugerir, influir y controlar; de otro modo, sólo habría una instrumentalización o transacción entre esta y el gobierno, y en el marco de la construcción de gobernanza ello no resulta atendible.

Además, el interés, al ser puramente declarativo, no tiene relación con la viabilidad o no que los mecanismos dispuestos en la política de participación permiten. Dicho de otro modo, la institucionalización de la participación ciudadana y su dinámica puede no tener relación con los intereses y demandas de otros actores relevantes.

Por otra parte, hay un actor cuyo interés es fácilmente identificable, toda vez que se encuentra formalizado en un documento oficial. Nos referimos al gobierno, quien en la misma política de participación ciudadana manifiesta que su interés es "fomentar la participación ciudadana para promover una cultura de corresponsabilidad, fortaleciendo los espacios de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía, aumentando la transparencia, eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas." (MSGG, 2011: 5)

Ese es el interés declarado formalmente, sin embargo se debe examinar que tanto se correlaciona ese interés con las herramientas y mecanismos dispuestos para cumplir con él. En ese sentido, se interpretará como el interés formal e institucional mientras la evidencia no ponga en entredicho esa declaración.

Por otra parte, los Ministerios y servicios públicos, al ser parte conformante del gobierno, se hacen eco de esta declaración institucional, reproduciendo el discurso y tomando como propio el interés explicitado por propio Gobierno.

En ese contexto, si reconocemos como interés común de la sociedad civil o movimientos sociales y del Gobierno el deseo de participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas, la diferencia radicaría en la delimitación de ellos, toda vez que el Gobierno, partidos políticos y actores políticamente institucionalizados "pretenderán representar intereses muy genéricos, indeterminados; pretenderán armonizar todo tipo de intereses de toda la población. Por el contrario, los movimientos sociales representarían limitados intereses de concretos grupos sociales. Sin embargo, las diferencias no son tan nítidas (...) ya que se produce un proceso de indeterminación, de universalización de intereses en los movimientos sociales. Así un movimiento ecologista que pretende ir más allá de resolver su conflicto medioambiental local, tiende a atribuirse con sus demandas la defensa de la humanidad entera; y por otro lado, ese mismo movimiento ecologista acaba desarrollando a partir de una limitada reivindicación –la contaminación por ejemplo- un proyecto político que pretende dar respuesta a todos los intereses colectivos en juego." (Ibarra y Letamendía, 2005; 388)

Ahora bien, cuando un movimiento social pretende influir sin formar parte del poder político, se transforma en un grupo de presión. A ese respecto, es importante diferenciar el grupo de presión, el grupo de interés y, en la actualidad, el lobby.

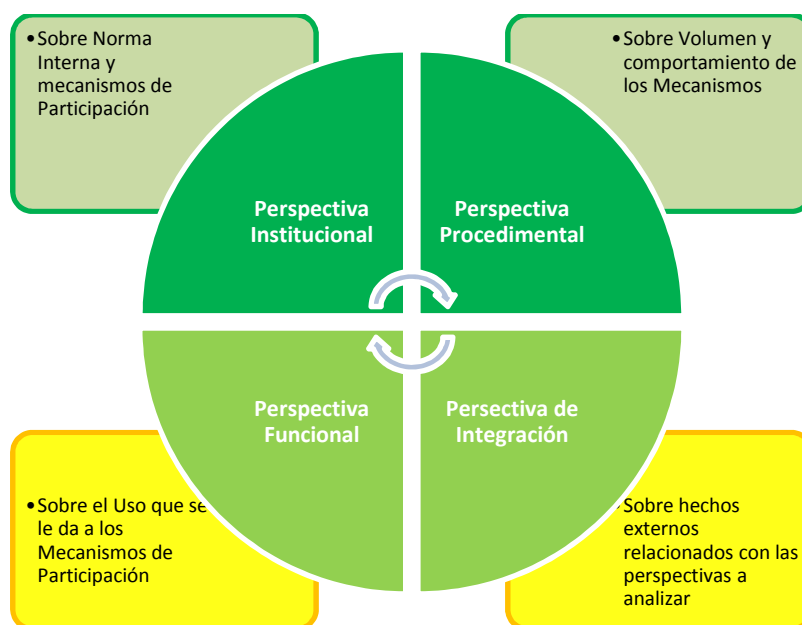
"Los grupos de interés pueden entenderse como grupos con actitudes compartidas que desarrollan reivindicaciones ante los demás grupos para establecer, mantener o ampliar las formas de conducta inherente a esas actitudes". (Pineda, 2002; 90) Pero una vez que un determinado grupo de interés pretende participar e influir ante las autoridades políticas para lograr sus objetivos, ese grupo de interés ha pasado a transformarse en un grupo de presión.

Sin embargo el concepto de grupo de presión, "limita la influencia, precisamente, a la "presión", y no contempla, como el lobby, el hecho de presentar "una petición a la autoridad responsable, sin intentar tomar sanciones ni amenazar con ellas, caso de que dicha petición fuera rechazada. El grupo de presión combina la organización formal y la "presión", valga la redundancia, como técnica de acción política; lo que le diferenciaría del lobby sería la posibilidad de uso o amenaza de uso de sanciones (positivas o negativas) ante las decisiones que toma el poder político. Al menos en la teoría, la diferencia conceptual entre el grupo de presión y el lobby radicaría en una cuestión de método: como técnica de información y relaciones públicas, el lobby no incluiría el uso o amenaza de sanciones, al limitarse a la pura comunicación. (Pineda, 2002; 89)

5.- ANALISIS SOBRE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

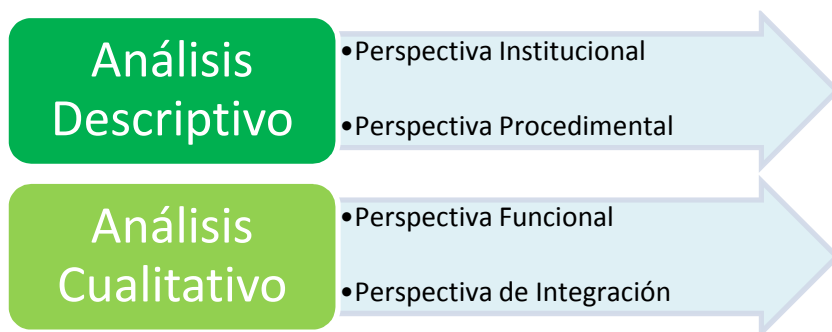
Se pretende realizar un análisis desde 4 perspectivas distintas: institucional, procedimental, funcional y de integración. Las 2 primeras forman parte de un análisis descriptivo mientras que las 2 últimas se corresponden con un juicio más cualitativo. La relación de las perspectivas con la participación ciudadana se observa en la siguiente figura.

Figura N° 14: Perspectivas Analíticas del Estudio.



Fuente: Elaboración Propia

Figura N° 15: Tipologías de Análisis.



Fuente: Elaboración Propia.

5.1.- ANALISIS DESCRIPTIVO

5.1.a.- Perspectiva Institucional, sobre Norma Interna y Mecanismos de Participación.

Esta perspectiva pretende revisar la importancia formal que cada institución le da a la norma sobre participación ciudadana y los mecanismos dispuestos para ello. En ese sentido, tanto en el Ministerio de Educación como en el Consejo Nacional de Educación existe una Norma interna sobre participación ciudadana, que especifica, entre otras cosas, los mecanismos de participación dispuestos en cada uno de ellos.

- **Ministerio de Educación:** La resolución N° 4.475, de 2011, aprueba la Norma general de Participación Ciudadana del Ministerio de Educación, que establece como mecanismos de participación los siguientes:

- El Acceso a Información relevante.
- La Cuenta Pública Participativa.
- Las Consultas Ciudadanas.
- El Consejo de la Sociedad Civil.

Para el acceso a información relevante, el Ministerio también mantiene el Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana, que se encuentra disponible a través de la web oficial del Ministerio (www.mineduc.cl), del portal web www.ayudamineduc.cl, del portal web de transparencia del Ministerio, en las Oficinas de Atención Ciudadana Ayuda MINEDUC y a través del Centro de Atención Telefónica.

En relación a la Cuenta Pública Participativa, esta se efectuará en cada región del país, ya sea presencial o virtual. En caso de ser presencial, el contenido de la misma se informará con, a lo menos, 15 días de anticipación; por el contrario, cuando se opte por la modalidad virtual, se accederá a ella a través de un banner en el portal web institucional.

Dentro de los 60 días siguientes al término de ella, el Ministerio publicará las respuestas a las consultas y observaciones planteadas por los ciudadanos.

En el caso de las Consultas Ciudadanas, estas podrán desarrollarse a través de las ventanillas virtuales de opinión o de diálogos participativos, en donde la ciudadanía podrá proponer materias de su interés durante el mes de mayo de cada año. Los resultados serán

publicados en el respectivo sitio web 60 días después del cierre en el caso de los diálogos participativos, y 45 días después en el caso de las ventanillas virtuales.

Finalmente, se alude a que los Consejos de la Sociedad Civil estarán compuestos de manera diversa y su composición, facultades y funcionamiento estará establecido en un acto administrativo del propio Ministerio.

La resolución N° 4.475, en su artículo 12, establece que el Ministerio podrá desarrollar otros mecanismos de participación ciudadana de manera complementaria a los ya establecidos. En ese sentido, el año 2012 se implementaron 2 mecanismos adicionales de participación ciudadana: las mesas participativas de educación y fondos provinciales concursables.

A través de estos mecanismos, el Ministerio de Educación busca, entre otras cosas, aumentar la transparencia, eficacia y efectividad de las políticas públicas.

- Consejo Nacional de Educación: La resolución N° 350, de 2011, aprueba la Norma general de Participación Ciudadana del Consejo Nacional de Educación, que establece como mecanismos de participación los siguientes:

- El Acceso a Información relevante.
- La Cuenta Pública Participativa.
- Las Consultas Ciudadanas.
- El Consejo de la Sociedad Civil.

Para el acceso a información relevante, el Consejo mantiene el Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana, que se encuentra disponible a través del portal institucional (www.cned.cl), de la plataforma de consultas ciudadanas (OIRS) y el portal web de transparencia.

En relación a la Cuenta Pública Participativa, el servicio la dará anualmente a través de medios virtuales. En la propia web del Consejo se informará sobre la metodología para participar de la Cuenta Pública, y se habilitará un sitio interactivo para hacer consultas y emitir opiniones, y dentro de los 45 días posteriores al cierre de consultas se publicaran las respuestas.

En el caso de las Consultas Ciudadanas, estas se desarrollaran a través de las ventanillas virtuales de opinión y la ciudadanía podrá proponer materias de su interés durante el primer trimestre del año calendario. Los períodos de consulta se abrirán por un período no menor a 15 días y se anunciarán con, al menos, 7 días de antelación. Los resultados serán publicados en el mismo sitio de Ventanillas Virtuales en donde se desarrolló la discusión.

Finalmente, se alude a que los Consejos de la Sociedad Civil estarán compuestos de manera diversa y su composición, facultades y funcionamiento estará establecido en un acto administrativo del propio Consejo.

La resolución N° 350, en su artículo 14, establece que el consejo podrá desarrollar otros mecanismos de participación ciudadana de manera complementaria a los ya establecidos.

A través de estos mecanismos, el Consejo Nacional de Educación, al igual que el Ministerio de Educación, busca, entre otras cosas, aumentar la transparencia, eficacia y efectividad de las políticas públicas.

Resta indicar que ambas resoluciones, tanto la del Ministerio como la del Consejo, son prácticamente idénticas y sólo se aprecian diferencias procedimentales en cómo llevar a cabo una modalidad de Cuenta Pública y de Consulta Ciudadana; sin embargo, si bien es cierto que ambas establecen como mecanismos de participación el mínimo sugerido por la normativa pertinente, es decir, sólo establecen los 4 mecanismos obligatorios de participación ciudadana: acceso a información relevante, cuentas públicas participativas, consultas ciudadanas y consejos de la sociedad civil, el Ministerio de Educación posteriormente estableció 2 mecanismos adicionales a los ya nombrados, mientras que el Consejo no instituyó ningún otro.

Lo del Ministerio de Educación es una excepción, ya que, aun cuando no están dentro de la muestra final, durante el proceso de recopilación de antecedentes, se tuvo acceso a las normas de participación de todos los servicios dependientes del Ministerio de Educación, y lo constatado en ellos no es distinto a lo verificado en el Consejo Nacional de Educación; es decir, en todos aquellos en que existe la norma general de participación ciudadana, se establecieron solo los 4 mecanismos obligatorios dispuestos por la Política para la Participación Ciudadana, exigencia que por sí sola revela la importancia institucional que cada servicio le otorga a estas herramientas.

Figura N° 16: Cuadro resumen Análisis de Perspectiva Institucional.

ANÁLISIS DE PERSPECTIVA INSTITUCIONAL	
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN
Existe Norma de Participación	Existe Norma de Participación
Se han implementado todos los mecanismos	No se han implementado todos los mecanismos
Se implementaron mecanismos adicionales	No se ha implementado el Consejo de la Sociedad Civil
Norma contempla Cuenta Pública presencial y virtual	Norma contempla sólo Cuenta Pública virtual
Norma contempla Consultas ciudadanas como diálogos ciudadanos y ventanillas virtuales	Norma contempla Consultas ciudadanas sólo en forma de ventanillas virtuales de opinión

Fuente: Elaboración propia.

5.1.b.- Perspectiva Procedimental, sobre Volumen y Comportamiento de los Mecanismos de Participación.

Acceso a información relevante

Ministerio de Educación

Figura N° 17: Acceso a Información Relevante en el MINEDUC 2012-2013

	Número de Consultas			Total por año
	Generales	Tramites	Denuncias y reclamos	
2012	447608	295060	74846	817514
2013	254874	174656	66548	496078
Total por materia	702482	469716	141393	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos por Ley de Transparencia

La manera de agrupar, desagregar y de presentar los datos es distinto entre el Ministerio y el Consejo, por lo que resulta complejo establecer relaciones; sin embargo, dentro de los datos entregados por MINEDUC, se pudo estimar que durante el año 2012, las denuncias y reclamos, en su mayoría fueron sobre becas y créditos de la educación superior (13.075), sobre certificación educacional (11.963), pero donde se concentraron más denuncias fue sobre Educación Parvularia y Escolar (26.292), específicamente referente a maltratos (6.256) y negación de matrícula (4.005).

Durante el año 2013, la tendencia se mantuvo siendo los temas más denunciados lo relativo a becas y créditos de educación superior (6.994) y, nuevamente, Educación Parvularia y Escolar (40.425), específicamente negación de matrícula (8.905) y maltratos (8.710).

Es decir, tanto el año 2012 como el 2013, la preocupación mostrada a través de las denuncias y reclamos, fue mayor para el tema de "Educación Parvularia y Escolar" que para el tema de "Educación Superior", específicamente los temas donde mayor preocupación o reclamos hubo fue la negación de matrícula y maltratos.

Consejo Nacional de Educación

Figura N° 18: Acceso a Información Relevante en el CNE 2012

2012										
	Número de Solicitudes	Medio		Materia						Atingente al Servicio
		Web	Mail	Educ. Escolar	Educación Superior	Gestión y finanzas	Invest. E inf. pública	Jurídica	Otras	
Consultas	414	352	62	26	61	35	82	163	47	158
Reclamos	54	44	10	4	0	1	5	44		25
Sugerencias	14	14	0	1	1	0	9	3		5
Totales	482	410	72	31	62	36	96	210		188

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos por Ley de Transparencia

Figura N° 19: Acceso a Información Relevante en el CNE 2013

2013										
	Número de Solicitudes	Medio		Materia						Atingente al Servicio
		Web	Mail	Educ. Escolar	Educación Superior	Gestión y finanzas	Invest. E inf. pública	Jurídica	Otras	
Consultas	286	39	246	28	64	25	37	119	13	112
Reclamos	4	4	0	0	1	0	0	3		1
Sugerencias	1	1	0	0	1	0	0	0		1
Totales	291	44	246	28	66	25	37	122	13	114

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos por Ley de Transparencia

Para el año 2012, sólo el 39% de las solicitudes fueron atingentes al servicio, y de esa categoría, el 84% correspondió a consultas, el 13% a reclamos y el 3% a sugerencias. Mientras que durante el año 2013, las solicitudes cuya competencia era del Consejo Nacional de Educación representaron nuevamente un 39%, de las cuales un 98% correspondió a consultas, y sólo un 2% a sugerencias y reclamos.

En ese contexto, si bien las consultas son el tipo de interacción más solicitada, son las que menos participación empoderadora otorgan, o la

categoría a través de la cual menos se puede incidir en la gestión y en los productos de los servicios. Respecto a los reclamos, ellos corresponden a reclamos sobre instituciones de educación superior o establecimientos escolares en materias en que el Consejo no posee atribuciones, por lo cual se entregan orientaciones y se derivan a los organismos que correspondan, generalmente al Ministerio de Educación, el Servicio Nacional del Consumidor y la Superintendencia de Educación³⁰.

Finalmente, respecto a las sugerencias recibidas, al igual que el resto de las consultas ciudadanas, cuando es pertinente son utilizadas como retroalimentación para mejorar los contenidos e información del sitio web del Consejo.

Es decir, las solicitudes en donde más se podría incidir en el servicio, representadas por las sugerencias y reclamos, no son más del 2% en el año 2013, cifra considerada baja como para convertirse en una real preocupación del servicio.

Consultas Ciudadanas:

Ministerio de Educación

En el Ministerio de Educación se realizaron 16 consultas ciudadanas el año 2012, y 16 más el 2013, todas ellas en modalidad de "diálogos participativos". En las primeras participaron más de 4000 personas en dos ciclos: el primero referido a la educación pre-escolar y el segundo dedicado a la nueva institucionalidad del Ministerio.³¹, mientras que las segundas consultas fueron referidas a los "beneficios del MINEDUC: Una sociedad de oportunidades".

Al respecto, cabe mencionar la existencia de informes de resultados que posteriormente eran discutidos en las distintas comisiones de los Consejos de la Sociedad Civil, como por ejemplo sobre "Fortalecimiento de Educación Técnico Profesional", "Educación Superior", "Mejoramiento de la Educación Municipal", "Análisis al proyecto de ley sobre carrera docente"³² y "Educación Parvularia en el foco de las prioridades del MINEDUC".

³⁰ Daniela Meneses Montero, Secretaria Ejecutiva (S) del Consejo Nacional de Educación, en respuesta a solicitud de información a través de Ley de Transparencia.

³¹ La "nueva institucionalidad" a la que se hace mención, dice relación con la Agencia de la Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación.

³² Se refiere al proyecto ingresado durante el gobierno de Sebastián Piñera.

Consejo Nacional de Educación

En el caso del Consejo Nacional de Educación, se realizó una sola consulta, en modalidad de “ventanilla virtual de opinión” y trató sobre el portal www.eligecarrera.cl y materias de educación escolar y superior. Lo que sirvió para estructurar ese portal, con información relevante para su público objetivo, es decir, para estudiantes postulantes a educación superior.

Figura N° 20: Consultas Ciudadanas en MINEDUC y CNED.

Consultas Ciudadanas				
	Participantes	Dialogos Participativos	Ventanillas Virtuales de Opinión	Total
MINEDUC 2012	4000	16	0	16
MINEDUC 2013	1162	16	0	16
Consejo Nacional de Educación	s/i	0	1	1

Fuente: Elaboración Propia.

Cuentas Públicas Participativas:

Figura N° 21: Cuentas Públicas Participativas MINEDUC y CNED.

Cuenta Pública Participativa					
	Participantes	Concentrada	Desconcentrada	Virtual	Total
MINEDUC 2012	16	1	1	0	2
MINEDUC 2013	7119	1	15	0	16
Consejo Nacional de Educación	s/i	0	0	1	1

Fuente: Elaboración Propia.

Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación realizó una sola Cuenta Pública el año 2012, pero el 2013 realizó una centralizada y 15 desconcentradas, lo que permitió la participación de 7.119 personas en ellas, demostrando un interés genuino en acercar la rendición de cuentas a la ciudadanía.

De hecho, al ejecutar este mecanismo de manera presencial se “acercó” la rendición a la ciudadanía, ya que considera la posibilidad de observar o preguntar sobre ella en ese mismo momento, comprometiendo una respuesta en un plazo de 60 días.

Consejo Nacional de Educación

Lo realizado en el MINEDUC difiere de lo hecho por el Consejo Nacional de Educación, toda vez que ahí se constató la realización de una sola Cuenta Pública respecto de la gestión del Consejo entre abril de 2012 y 2013. "Ese documento fue presentado en una conferencia de prensa y enviada a los distintos actores del sector educación".³³

La ejecución de este mecanismo se realizó de manera virtual, por tanto las consultas e "interpelaciones" también debían ser de ese modo y acotadas a un período específico, lo que supone una mayor lejanía o mayores dificultades a la hora de participar y relacionarse con la autoridad.

Consejos de la Sociedad Civil:

Figura N° 22: Consejos de la Sociedad Civil en MINEDUC y CNED.

Consejos de la Sociedad Civil					
	Constituido	Integrantes	Hombres	Mujeres	Sesiones
MINEDUC	Si	19	12	7	5
Consejo Nacional de la Educación	No	-	-	-	-

Fuente: Elaboración Propia.

Ministerio de Educación

En el Ministerio de Educación, el Consejo de la Sociedad Civil se conformó³⁴ el año 2012 y hacía el 2013 ya había sesionado en 5

³³ Daniela Meneses Montero, Secretaria Ejecutiva (S) del Consejo Nacional de Educación, en respuesta a solicitud de información a través de Ley de Transparencia.

³⁴ Según la Cuenta Pública sobre Participación Ciudadana del año 2012, confeccionada por el Ministerio Secretaría General de Gobierno, el Consejo Nacional de la Educación estaba conformado por un Sostenedor de establecimiento (s) educacional (es) municipal, un sostenedor de establecimiento (s) particular (es) sin fines de lucro, un miembro del equipo directivo de un establecimiento educacional municipal, un miembro del equipo directivo de un establecimiento educacional particular sin fines de lucro, un profesional de la educación que desarrolle funciones docentes en establecimiento (s) educacional (es) municipales (es), en educación básica o media, un profesional de la educación que desarrolle funciones docentes en establecimiento (s) educacional (es) particular (es) sin fines de lucro, en educación básica o media, un asistente de la educación que cumpla funciones en establecimiento (s) educacional (es) sin fines de lucro, un profesional de la educación que posea título de educador, que desarrolle funciones docentes en establecimiento (s) educacional (es) sin fines de lucro, un estudiante de educación media matriculado en un establecimiento educacional municipal, un estudiante de educación media matriculado en un establecimiento particular sin fines de lucro, un padre, madre o apoderado de un estudiante matriculado en un establecimiento municipal, un padre, madre o apoderado de un estudiante matriculado en un establecimiento educacional particular sin fines de lucro, un directivo o académico de una universidad del Consejo de Rectores de Chile, un directivo o académico de una universidad que no integre el Consejo de Rectores de Chile, un directivo o académico de un Instituto Profesional o Centro de Formación Técnica acreditado conforme a la Ley N° 20.129, un estudiante de una universidad del Consejo de Rectores de Chile, un estudiante de una universidad que no integre el Consejo de Rectores de Chile, un estudiante de un Instituto Profesional o Centro de Formación Técnica Profesional acreditado conforme a la Ley N° 20.129 y un

oportunidades. Es más, algunas de las conclusiones que arrojaron los diálogos participativos (mecanismo de consulta ciudadana), fueron considerados insumos para discutir al interior de estos Consejos, lo que por sí solo grafica una cierta articulación entre los mecanismos de participación y sus resultados.

Consejo Nacional de Educación

A la fecha de este estudio, la conformación del Consejo de la Sociedad Civil del Consejo Nacional de Educación se encuentra “pendiente”. Es decir, después de 3 años de operación de la ley N° 20.500 y de los instructivos presidenciales, todavía no existe participación de la sociedad civil, a través de su consejo, en la institución cuya misión es “cautelar y promover la calidad de la educación parvularia, básica, media y superior, en el marco de los sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación escolar y superior, a través de la evaluación de diversas propuestas educacionales de organismos públicos e instituciones de educación y la entrega oportuna de información a estudiantes, académicos y la comunidad en general”.³⁵

Figura N° 23: Cuadro Resumen Análisis de Perspectiva Procedimental.

ANÁLISIS DE PERSPECTIVA PROCEDIMENTAL		
MECANISMO	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN
Acceso a Información Relevante	Mayor número de consultas y reclamos	La mayor proporción son reclamos y consultas a otras instituciones
	Reclamos y denuncias son mayores en Educación Parvularia y Escolar que Educación Superior	Las sugerencias son marginales y se implementan vía web
		La cantidad de solicitudes atingentes al servicio es muy baja, no siendo relevante en la incidencia de prestación del servicio
Consultas Ciudadanas	Se realizaron 32 Consultas en el período estudiado	Se realizó sólo 1 Consulta
	Tomaron la forma de diálogos ciudadanos, por tanto fueron instancias presenciales.	Se hizo a través de una ventanilla virtual de opinión, no existiendo instancias presenciales.

integrante de una asociación sin fines de lucro que tenga relación con materias educativas no incluido en ninguno de los anteriores.

³⁵ Ficha de Definiciones Estratégicas (2012-2014), Formulario A1, Ministerio de Educación, Consejo Nacional de Educación.

	Las conclusiones de los diálogos se sistematizaban en informes que posteriormente eran discutidos en los Consejos de la Sociedad Civil	La consulta trato sobre contenidos para portal web www.eligecarrera.cl
	Denota articulación entre contenidos tratados y mecanismos dispuestos.	
Cuentas Públicas Participativas	18 Cuentas realizadas (centralizada y descentralizada)	Se realizó sólo 1
	Todas presenciales	Desarrollada de manera virtual Presentada en Conferencia de Prensa
Consejos de la Sociedad Civil	Formalizado	No formalizado
	Sesionado 5 veces durante periodo estudiado	
	Articulación de contenidos con diálogos ciudadanos.	

Fuente: Elaboración Propia.

5.2.- ANALISIS CUALITATIVO.

En esta sección del análisis, lo que se pretende es tener un diagnóstico más integral respecto al uso práctico que se le da a los mecanismos de participación, estableciendo distintas variables por cada uno de ellos que permitan construir ciertas tipologías y patrones comunes en el comportamiento en ambas instituciones.

Se revisaron los mecanismos de participación, su descripción formal junto al contenido y dirección en la implementación y ejecución de cada uno de ellos. Con esa información volcada en las matrices de análisis y con lo determinado a través del análisis descriptivo, se podrá establecer a qué tipo de participación corresponde cada mecanismo, en que dimensión de participación se ubican y, finalmente, en qué fase de la evolución de políticas públicas participa la ciudadanía.

Para ello, conviene recordar las siguientes dimensiones de participación con las que se trabajará:

Uso de TI: Difusión parcial de información mediante tecnologías que se presuponen participativas e igualitarias.

Campañas: Prácticas que se presentan como informativas, pero cuyo contenido es esencialmente propagandístico, sin lograr una apropiación

real, y potencialmente crítica, de la información por parte de la ciudadanía.

Difusión: Mecanismo básico, casi pre-participativo, por el cual los ciudadanos adquieren conocimiento de sus derechos, beneficios, o cuentas públicas, según sea el caso.

Consultas no vinculantes: Proceso de participación que tiene por fin obtener información por parte del gobierno, que no otorga a la ciudadanía derecho alguno a intervenir directamente en las decisiones que se adopten.

Participación deliberativa: Incluye la consulta vinculante, aunque frecuentemente la trasciende, considerando una participación propiamente discursiva de la ciudadanía en la decisión de los cursos de acción seguidos por la política pública.

Gestión interna y mejora de atención: Comprende el conjunto de disposiciones tendientes a mejorar la relación con el público mediante reformas netamente internas.

Ejecución delegada: Modalidades en las que la ciudadanía es implicada en la ejecución del proyecto sin que, a su vez, cuente con la capacidad de incidir en las orientaciones del mismo.

Co ejecución/Seguimiento: Corresponde a la implementación mancomunada entre actores sociales y poder institucional de los programas sociales, que tiene lugar de modo democrático y reflexivo, donde la ciudadanía puede participar de la ejecución de proyectos y supervisar que la ejecución de éstos se realicen de acuerdo a los acuerdos previamente estipulados.

Evaluación Pasiva: Consultas/quejas: Se refiere a la capacidad de respuesta, por parte de la ciudadanía, a la ejecución del programa, caracterizada por seguir canales ya preestablecidos y cuya influencia en la reformulación del mismo resulta, al menos, dudosa.

Reformulación deliberativa (Control Social): Es cuando las autoridades rinden cuentas a la ciudadanía respecto de los compromisos establecidos, frente a lo cual la ciudadanía evalúa deliberativamente su actuar y toma las decisiones correspondientes (aprobar, vetar o reformular los planteamientos), teniendo incidencia tanto en el futuro de las autoridades como en las siguientes fases del programa social.

De este modo, cada mecanismo podrá ser categorizado dentro de una dimensión de participación, la que a su vez, según el modelo de Ordoñez y Fernández, se anida dentro de una determinada fase en la evolución de una política pública como se indica a continuación:

- **Fase de Información:** uso de TI, campañas y difusión de información.
- **Fase de Diagnóstico y Decisión:** consultas no vinculantes, participación deliberativa.
- **Fase de Implementación:** gestión interna y mejora de atención, ejecución delegada, coejecución y seguimiento.
- **Fase de Evaluación y Reformulación:** evaluación pasiva, quejas, reclamos y reformulación deliberativa (control social).

Finalmente, y para complementar el análisis, dependiendo del grado de participación que cada dimensión entrega, se puede estar en 3 escenarios distintos: No participación encubierta, Participación instrumental o Participación empoderadora.

Estos tipos de participación, son definidos de la siguiente manera (Fernández y Ordoñez, 2007; 33)

No participación encubierta: Conjunto de prácticas implementadas institucionalmente y presentadas como mecanismos de participación con el fin, explícito o implícito, de inhibir una participación genuina en la cual los actores tengan incidencia en los programas sociales

Participación Instrumental: Forma de participación funcional a la gobernabilidad; incluye modos de participación que, en general, se consideran como requisito para la eficiencia de los programas sociales definidos institucionalmente.

Participación Empoderadora: Se reconoce a los actores sociales la capacidad de agencia para la constitución de espacios –idealmente deliberativos- mediante los cuales la comunidad organizada y el poder institucional trabajan conjuntamente y deciden colectivamente las orientaciones de los programas.

Pues bien, a través de todas estas herramientas y análisis se pretende concluir y explicitar la tipología de participación ofrecida por cada

mecanismo, a que dimensión pertenece y en qué fase de la política pública actúa.

Posteriormente, el análisis será sobre lo que se ha denominado "perspectiva de integración", en donde se observaron ciertos elementos externos a la propia política de participación, en conjunto con el comportamiento institucional de ellos para obtener una visión más integradora y panorámica sobre el objeto de estudio.

5.2.a.- Perspectiva Funcional, sobre el Uso de los Mecanismos de Participación.

El Acceso a Información Relevante, en ambas instituciones está definido como el acto de "poner en conocimiento público la información relevante acerca de políticas, planes, programas, acciones y presupuestos"³⁶; sin embargo, para ello el usuario debe solicitar esa información de manera específica y después de un determinado plazo podrá disponer de ella. Además, no siempre existen canales presenciales para ello, por ejemplo en el Consejo Nacional de Educación se concibió, fundamentalmente, sólo la vía web para solicitar la información.

Por tanto, al relacionar este mecanismo, su definición y comportamiento con las tipologías de participación que usamos para este estudio, es factible agruparla dentro de la dimensión de "uso de tecnologías de información", ya que "difusión" no es, toda vez que eso lleva consigo la intención activa de publicitar la información y no sólo entregarla una vez que la ciudadanía la solicita.

Sin embargo, dentro de este mecanismo, existe una dualidad ya que la ciudadanía puede denunciar y hacer reclamos que, dependiendo de la factibilidad y de la gestión interna del servicio, pueden ser canalizados en dirección a la solución del problema denunciado. En ese sentido, un componente de este mecanismo puede ser categorizado dentro de la dimensión de "evaluación pasiva, quejas y reclamos".

Pues bien, en razón de los resultados del análisis de la perspectiva procedimental, es posible verificar que la incidencia de reclamos en ambas instituciones es disímil; así, mientras en el Ministerio los reclamos recibidos durante el año 2013 fueron 66.548, en el Consejo sólo hubo 1. Por tanto, para efectos del análisis que nos convoca, la dimensión de "evaluación pasiva" sólo corresponde avalarla para el

³⁶ Así lo disponen las resoluciones exentas N°s 350 y 4.475, ambas de 2011, del Consejo Nacional de Educación y del Ministerio de Educación, respectivamente.

Ministerio de Educación y no para el Consejo Nacional de Educación, en cuyo caso resulta pertinente mantenerla en “uso de TI”. De hecho, para el año 2013 el Consejo sólo se había comprometido a actualizar la sección de “preguntas frecuentes” por materia en su página web³⁷ y proyectaba para el 2014 la realización de un análisis de las consultas, reclamos y sugerencias recibidas.

Ahora bien, respecto a que tipo de participación compromete este tipo de mecanismo, y tomando en consideración el volumen de solicitudes procesadas en cada institución, los distintos medios por los que la ciudadanía pudo participar, y la posibilidad de influir en mayor o menor grado, lo que por cierto se logra a través de reclamos, denuncias y sugerencias, cuyos resultados fueron expuestos de manera resumida en la Figura N° 23, se ha considerado que el Ministerio de Educación ofrece una “Participación Instrumental”, mientras que el Consejo Nacional de Educación se ve mejor representado por una “No Participación Encubierta”. (Ver Figura N° 24)

Figura N° 24: Análisis de Perspectiva Funcional-Información Relevante.

ANÁLISIS DE PERSPECTIVA FUNCIONAL		
MECANISMOS	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN
Acceso a Información Relevante	DIMENSIÓN: Evaluación Pasiva y Uso de T.I.	DIMENSIÓN: Uso de T.I.
	DESCRIPCIÓN: Canales pre-establecidos de queja y cuya influencia en la reformulación resulta, a lo menos, dudosa.	DESCRIPCIÓN: Difusión Parcial de información a través de tecnologías que se presuponen igualitarias.
	TIPOLOGÍA: Participación Instrumental	TIPOLOGÍA: No Participación Encubierta.

Fuente: Elaboración Propia.

En el caso de las **Consultas Ciudadanas**, estas han tenido muy diferente comportamiento entre una institución y otra. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Educación sólo realizó una, relativa al portal www.eligecarrera.cl, sin que al respecto se haya podido acceder a información sobre el resultado y el número de participantes, sólo que en función a quienes participaron de esa consulta, fue posible mejorar e incluir contenidos en ese portal, que “proporciona orientación vocacional y ayuda en la búsqueda de alternativas de estudios en educación superior”³⁸, conformándose en “el primer sitio web estatal que entrega

³⁷ Informado oficialmente en la Cuenta Pública Anual de la Participación Ciudadana 2012, por el Ministerio Secretaría General de Gobierno.

³⁸ www.eligecarrera.cl

gratuitamente las herramientas, antecedentes y orientación vocacional que se requiere para decidir, de manera informada, que carrera estudiar y en que institución”³⁹

Mientras, en el Ministerio de Educación, durante 2012 y 2013, se realizaron 32 consultas ciudadanas, con más de 5.000 ciudadanos participando. Durante el 2012 las materias consultadas fueron sobre la Educación Preescolar y una nueva Institucionalidad del Ministerio, mientras que en el 2013 fueron sobre los beneficios que entrega el Ministerio.

Si bien, en ninguna de las instituciones fue posible conseguir información concentrada y desagregada sobre los resultados, en el Ministerio de Educación si existen los informes finales de cada consulta, lo que demuestra que el procedimiento participativo se llevó a cabo, pero sin que eso signifique, necesariamente, que lo expuesto en las consultas haya sido tomado en cuenta para políticas, planes o programas.

Del análisis procedimental realizado en ambos casos, cuyos resultados sistematizados se aprecian en la Figura N° 23, cabe decir que al existir una diferencia sustancial entre como se aplicó este mecanismo en el Ministerio y en el Consejo, no deben ser categorizadas en la misma dimensión; de hecho, la consulta realizada en el MINEDUC es factible aseverar que se ubica dentro de la dimensión de “consultas no vinculantes”, mientras que la del Consejo Nacional de Educación, al ser sólo una y referida a como estructurar un portal web que consultan sus clientes, cabe incluirla dentro de la dimensión de “gestión interna y mejora de atención”.

Por otra parte, respecto al tipo de participación ofrecida es posible establecer las diferencias existentes entre uno y otro servicio. El Ministerio ofrece una “Participación Instrumental”, ya que si bien las consultas son sobre temas atinentes y de “relevancia social”, lo que ahí se decida por la ciudadanía no será la decisión institucional ni mucho menos. Aun así, ese escenario es mucho mejor que el del Consejo Nacional de Educación, en donde se hizo sólo una consulta y relativa al portal web y no sobre la institucionalidad en educación, por lo que en este último caso solo cabe entenderla como “No Participación Encubierta”, aun cuando formalmente posea las características de una “Participación instrumental”.

³⁹ <http://portal.ingresa.cl>

Figura N° 25: Análisis de Perspectiva Funcional-Consultas Ciudadanas.

ANÁLISIS DE PERSPECTIVA FUNCIONAL		
MECANISMOS	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN
Consultas Ciudadanas	DIMENSIÓN: Consultas No Vinculantes.	DIMENSIÓN: Gestión Interna y Mejora de atención.
	DESCRIPCIÓN: Proceso que busca obtener información por parte del Gobierno, que no otorga a la ciudadanía derecho alguno a intervenir directamente en las decisión que se adopta	DESCRIPCIÓN: Disposiciones tendientes a mejorar la relación con el público mediante reformas netamente internas.
	TIPOLOGÍA: Participación Instrumental	TIPOLOGÍA: No Participación Encubierta.

Fuente: Elaboración Propia.

Las Cuentas Públicas Participativas, al igual que en el caso de las Consultas Ciudadanas, demuestran un disímil grado de desarrollo entre lo efectuado por el Consejo Nacional de Educación y lo hecho por el Ministerio.

Como primera observación, y tal cual muestra el resumen de la Figura N° 23, en el Ministerio de Educación se llevaron a cabo de manera presencial y, en el año 2013, contó con más de 7.000 participantes a nivel nacional. Mientras que en el Consejo Nacional de Educación, se desarrolló sólo una y de manera virtual.

Ahora, aun cuando exista esta diferencia entre las formas de proceder sobre el mecanismo, el impacto que este ha tenido en ambas instituciones es similar, ya que las cuentas públicas fueron “pasivas” en el sentido de no consultar ni pedir cuentas, por tanto la posibilidad real y verdadera de influir no estuvo presente. Pero esta “baja” posibilidad de influir está dada también por la concepción del mecanismo, en donde la autoridad informa y rinde cuenta de lo que ya hizo, pero no de lo que se quiere hacer, por tanto la participación a la que podría aspirar la ciudadanía es en la fase de control y no de planificación ni ejecución.

En ese sentido, podemos categorizarlas dentro de la dimensión de “difusión” o de “evaluación pasiva”; sin embargo, lo que distingue a la primera de la segunda es que en el caso de la difusión sólo se adquieren conocimiento e información, mientras que la evaluación pasiva permite influir en la reformulación de la ejecución de algún programa público. En este sentido, según se pudo apreciar, las cuentas públicas participativas se comportan como simples medios de difusión de la gestión de cada institución, e incluso de publicidad a sus logros, es por eso que este

mecanismo, en ambas instituciones queda dentro de la dimensión de "Difusión".

Debido a lo mismo, y a que en la práctica este mecanismo no se comporta como una herramienta de retroalimentación o de participación activa de la administración, sino más bien de transmisión de temas de relevancia institucional, es factible considerarlas como "No Participación Encubierta".

Figura N° 26: Análisis de Perspectiva Funcional-Cuentas Públicas Participativas.

ANÁLISIS DE PERSPECTIVA FUNCIONAL		
MECANISMOS	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN
Cuentas Públicas Participativas	DIMENSIÓN: Difusión	DIMENSIÓN: Difusión
	DESCRIPCIÓN: Mecanismo básico, casi pre-participativo, mediante el cual los ciudadanos adquieren conocimiento de sus derechos, beneficios, etc.	
	TIPOLOGÍA: Participación Instrumental	TIPOLOGÍA: Participación Instrumental

Fuente: Elaboración Propia.

Finalmente, en el caso de los **Consejos de la Sociedad Civil** del Ministerio de Educación y del Consejo Nacional de Educación, también existe una clara asimetría respecto a la forma en que se ha afrontado la ejecución de este mecanismo de participación.

Tanto es así que, como ya se dijo anteriormente, el referido Consejo en el Ministerio de Educación, se formó y sesionó 5 veces entre el año 2012 y 2013; mientras que el Consejo Nacional de la Educación, ni siquiera ha provisto el Consejo de la Sociedad Civil.

En el Ministerio de Educación, según las actas de las sesiones del Consejo, se aprecia una adecuada discusión referente a distintos temas que son agrupados por comisiones, las que llegan a distintos acuerdos que son transmitidos a las contrapartes ministeriales. En ese sentido, si bien se genera contenido que es transmitido institucionalmente, el elemento que determina que tipo de participación se ofrece es si acaso las orientaciones programáticas del Ministerio de Educación se deciden en conjunto al Consejo de la Sociedad Civil o no y, respecto a eso, claramente las definiciones del Ministerio no pasan por un acuerdo con el Consejo. Ni siquiera los compromisos a los que llega el Consejo de la Sociedad Civil van en estricta correlación con las directrices ministeriales, por lo que el tipo de participación ofrecida es "participación instrumental". Mientras que, en el Consejo Nacional de Educación, al no proveerse este mecanismo, claramente el tipo de participación ofrecida es "no participación encubierta".

Por otra parte, en ambos casos, dada la construcción del mecanismo de participación, la dimensión en la que se encuentra es “consulta no vinculante”. Sin embargo, en el caso del Consejo Nacional de Educación, al ni siquiera estar conformado el respectivo Consejo de la Sociedad Civil, no es posible encajarlo dentro de alguna dimensión, por lo que en este caso, se ha optado por no clasificarlo debido a la inexistencia del mecanismo en ese servicio.

Finalmente, en el caso del Ministerio de Educación se implementaron dos mecanismos de participación adicionales durante 2012: las mesas participativas de educación y fondos provinciales y regionales concursables.

Figura N° 27: Análisis de Perspectiva Funcional-Consejos de la Sociedad Civil.

ANÁLISIS DE PERSPECTIVA FUNCIONAL		
MECANISMOS	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN
Consejos de la Sociedad Civil	DIMENSIÓN: Consultas No Vinculantes.	DIMENSIÓN: NO APLICA
	DESCRIPCIÓN: Proceso que busca obtener información por parte del Gobierno, que no otorga a la ciudadanía derecho alguno a intervenir directamente en las decisión que se adopta	
	TIPOLOGÍA: Participación Instrumental	TIPOLOGÍA: No Participación Encubierta.

Fuente: Elaboración Propia.

Las **Mesas Participativas de Educación** son actividades de “carácter provincial que se realizó dos veces durante 2012 en todas las regiones del país, con el fin de potenciar los vínculos familia-escuela a través de temáticas seleccionadas según la contingencia. Los convocados fueron sostenedores, directores, docentes, padres y apoderados, alumnos y comunidad estudiantil en general. Contó con la participación de 12.000 personas. Mientras los **Fondos Provinciales y Fondos Concursables Regionales** fueron 42 fondos entregados a los departamentos provinciales de educación y 11 entregados a los Seremis. Para adjudicárselos, debieron presentar un proyecto de participación ciudadana, lo que benefició una población estimada de 20.000 personas”.

En el primero de estos mecanismos adicionales, su comportamiento es similar al de los Consejos de la Sociedad Civil, de hecho estas mesas participativas se crearon cuando aún no se conformaban los Consejos de la Sociedad Civil. En ese sentido, su tipología es idéntica a ellos, es

decir, ofrecen “participación instrumental” y su dimensión es “consultas no vinculantes”. En el caso de los fondos concursables, estos implicaron una postulación previa de un proyecto de participación ciudadana, por lo que de una u otra manera, la ciudadanía se ve implicada en la ejecución del proyecto sin que eso signifique competencias para incidir. En eso, calza con la dimensión de “ejecución delegada” y ofrece una “participación instrumental”.

Figura N° 28: Análisis de Perspectiva Funcional-Mecanismos Adicionales.

ANÁLISIS DE PERSPECTIVA FUNCIONAL	
Mesas Participativas de Educación	DIMENSIÓN: Consultas No Vinculantes.
	DESCRIPCIÓN: Proceso que busca obtener información por parte del Gobierno, que no otorga a la ciudadanía derecho alguno a intervenir directamente en las decisión que se adopta
	TIPOLOGÍA: Participación Instrumental
Fondos Concursables	DIMENSIÓN: Ejecución Delegada
	DESCRIPCIÓN: Modalidades en las que la ciudadanía es implicada en la ejecución del proyecto sin que, a su vez, cuente con la capacidad de incidir en las orientaciones del mismo
	TIPOLOGIA: Participación Instrumental.

Fuente: Elaboración Propia.

Es decir, a modo de conclusión de este análisis, podemos decir que para el Ministerio de Educación, el Acceso a Información Relevante se encuentra dentro de la dimensión de “uso de TI”, pero un componente de ella se encuentra dentro de “evaluación pasiva”; en el caso de las Consultas Ciudadanas, corresponden a “consultas no vinculantes”, las Cuentas Públicas Participativas a “difusión”, y finalmente, los Consejos de la Sociedad Civil a “consultas no vinculantes”. Respecto al tipo de participación ofrecida, en todos los mecanismos se da una “participación instrumental”.

Por otra parte, en el caso del Consejo Nacional de Educación, el Acceso a Información Relevante se encuentra en la dimensión de “uso de TI”, las consultas ciudadanas en “gestión interna y mejora de atención”, las Cuentas Públicas Participativas en “difusión”, y finalmente, los Consejos de la Sociedad Civil en “consultas no vinculantes”. En todos estos casos, el Consejo Nacional de Educación ofrece una “no participación encubierta”, salvo en el caso de las Cuentas Públicas Participativas, en donde la tipología es de “participación instrumental”.

Finalmente, y respecto de los 2 mecanismos adicionales de participación implementados por el Ministerio de Educación. Las mesas participativas ofrecen “participación instrumental” en una dimensión de “consultas no vinculantes”; mientras que en el caso de los fondos concursables se ofrece “participación instrumental” en la dimensión de “ejecución delegada”.

Figura N° 29: Matriz Análítica de Participación Ciudadana.

		NO PARTICIPACIÓN ENCUBIERTA	PARTICIPACIÓN INSTRUMENTAL	PARTICIPACIÓN EMPODERADORA
ETAPAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	DIMENSIONES DE PARTICIPACIÓN	Prácticas institucionales, presentadas como mecanismos de participación cuyo fin es inhibir la participación genuina de los actores sociales.	Prácticas funcionales a la gobernabilidad, en donde la participación se usa a favor de las decisiones de gobierno y no de las decisiones colectivas.	Prácticas en donde la comunidad organizada y el poder institucional trabajan conjuntamente y deciden colectivamente las orientaciones de los programas.
INFORMACIÓN	USO DE TI	Acceso a Info MINEDUC		
	CAMPAÑAS	Acceso a Info CNED		
	DIFUSIÓN		Cuentas Públicas MINEDUC	
DIAGNÓSTICO Y DECISIÓN	CONSULTAS NO VINCULANTES	Consejo de la Sociedad Civil CNED	Consultas Ciudadanas MINEDUC	
			Consejo de la Sociedad Civil MINEDUC	
			Mesas Participativas MINEDUC	
IMPLEMENTACIÓN	PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA			
EVALUACIÓN Y REFORMULACIÓN	EVALUACIÓN PASIVA: QUEJAS Y RECLAMOS	Consulta Ciudadana CNED		
			Fondos Concursables MINEDUC	
EVALUACIÓN Y REFORMULACIÓN	REFORMUL. DELIBERATIVA (CONTROL SOCIAL)		Acceso Info MINEDUC	

Fuente: Elaboración Propia

En la figura N° 29 es posible apreciar los resultados de este análisis, en donde se observa que de los 10 mecanismos de participación ciudadana relativos a la ley N° 20. 500, dispuestos en el Consejo Nacional de Educación y en el Ministerio de Educación, 6 de ellos ofrecen una "participación instrumental" y 3 ofrecen una "no participación encubierta", restando 1 (acceso a info MINEDUC) que tiene un comportamiento mixto entre ambas tipologías. En este sentido, lo más relevante es comprobar que ninguno de todos los mecanismos de participación dispuestos en la mismísima política de participación ciudadana oficial del Gobierno ofrece una "participación empoderadora". (En color rojo aparece el mecanismo de Consejo de la Sociedad Civil del Consejo Nacional de Educación, toda vez que ni siquiera ha sido implementado.)

De la misma manera, en relación a las dimensiones de participación presentes, 2 mecanismos corresponden a "uso de TI", 2 a "difusión", 1 a "ejecución delegada", 1 a "evaluación pasiva", 4 a "consultas no vinculantes" y 1 a "gestión interna y mejora de atención".

Pues bien, respecto a la fase de la política pública en donde actúan, de todas las herramientas analizadas, 4 mecanismos actúan en la etapa "Información", 4 lo hacen en la fase de "Diagnostico y decisión", 2 en la referida a "Implementación" y 1 en la etapa de "Evaluación y reformulación". Al respecto, cabe aclarar que el mecanismo que actúa en la etapa de "evaluación y reformulación" corresponde a las denuncias y reclamos que a través de Acceso a Información Relevante puedan hacerse en el Ministerio de Educación, por lo que su ubicación en ese lugar está profundamente condicionado al interés del actor institucional en ser un agente de evaluación y reformulación.

Figura N° 30: Cuadro Resumen Análisis de Perspectiva Funcional.

ANÁLISIS DE PERSPECTIVA FUNCIONAL		
MECANISMOS	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN
Acceso a Información Relevante	DIMENSIÓN: Evaluación Pasiva y Uso de T.I.	DIMENSIÓN: Uso de T.I.
	DESCRIPCIÓN: Canales pre-establecidos de queja y cuya influencia en la reformulación resulta, a lo menos, dudosa.	DESCRIPCIÓN: Difusión Parcial de información a través de tecnologías que se presuponen igualitarias.
	TIPOLOGÍA: Participación Instrumental	TIPOLOGÍA: No Participación Encubierta.
Consultas Ciudadanas	DIMENSIÓN: Consultas No Vinculantes.	DIMENSIÓN: Gestión Interna y Mejora de atención.

	DESCRIPCIÓN: Proceso que busca obtener información por parte del Gobierno, que no otorga a la ciudadanía derecho alguno a intervenir directamente en las decisión que se adopta	DESCRIPCIÓN: Disposiciones tendientes a mejorar la relación con el público mediante reformas netamente internas.
	TIPOLOGÍA: Participación Instrumental	TIPOLOGÍA: No Participación Encubierta.
Cuentas Públicas Participativas	DIMENSIÓN: Difusión	DIMENSIÓN: Difusión
	DESCRIPCIÓN: Mecanismo básico, casi pre-participativo, mediante el cual los ciudadanos adquieren conocimiento de sus derechos, beneficios, etc.	
	TIPOLOGÍA: Participación Instrumental	TIPOLOGÍA: Participación Instrumental
Consejos de la Sociedad Civil	DIMENSIÓN: Consultas No Vinculantes.	DIMENSIÓN: NO APLICA
	DESCRIPCIÓN: Proceso que busca obtener información por parte del Gobierno, que no otorga a la ciudadanía derecho alguno a intervenir directamente en las decisión que se adopta	
	TIPOLOGÍA: Participación Instrumental	TIPOLOGÍA: No Participación Encubierta.
Mesas Participativas de Educación	DIMENSIÓN: Consultas No Vinculantes.	
	DESCRIPCIÓN: Proceso que busca obtener información por parte del Gobierno, que no otorga a la ciudadanía derecho alguno a intervenir directamente en las decisión que se adopta	
	TIPOLOGÍA: Participación Instrumental	
Fondos Concursables	DIMENSIÓN: Ejecución Delegada	
	DESCRIPCIÓN: Modalidades en las que la ciudadanía es implicada en la ejecución del proyecto sin que, a su vez, cuente con la capacidad de incidir en las orientaciones del mismo	
	TIPOLOGIA: Participación Instrumental.	

Fuente: Elaboración Propia.

5.2.b.- Perspectiva de Integración, sobre hechos externos en relación con las perspectivas analizadas.

A través de distintas fuentes secundarias, de un seguimiento a la prensa y de lo concluido en los análisis de las 3 perspectivas anteriores, se examinaron algunos hechos que están fuera del estudio realizado, o que escapan a los procedimientos o al funcionamiento inherente de los mecanismos, pero que dan cuenta de variables y hechos externos que permiten explicar la situación actual o la valoración de los mecanismos vigentes por parte de la ciudadanía. En ese sentido se tomaron en cuenta algunas opiniones del entorno, otros hechos de facto, algunas acciones dispuestas en las distintas instrucciones presidenciales al respecto y, finalmente, la integración de las 3 perspectivas anteriores con el fin de tener una visión más panorámica sobre el fenómeno investigado (Comportamiento institucional).

- Opiniones del entorno: se quiso obtener la opinión de quienes son los “beneficiarios” de esta política: los ciudadanos. Por ello, se procedió a recabar las opiniones de distintas agrupaciones sociales pro-participación ciudadana, las que fueron recolectadas a través de una revisión documental y electrónica de la prensa, en cuyo caso fue posible advertir una amplia opinión crítica de la Ley N° 20.500, pero con mucha mayor incidencia de los aspectos que dicen relación con la asociatividad social y en el nivel municipal. En ese sentido, en lo referente a los mecanismos de participación ciudadana dispuestos en la modificación de la Ley N° 18.575, fue clara la inexistencia de observaciones al respecto.

El año 2012, diversas agrupaciones emitieron una declaración pública⁴⁰, denunciando el incumplimiento masivo de la normativa por parte de la mayoría de los municipios del país. El 2013, a través de la “Mesa Ciudadana de Seguimiento a la Implementación de la Ley N° 20.500”⁴¹, se analizó la situación que en ese momento se vivía, concluyendo que existía una insuficiente difusión de la ley, un incumplimiento de los plazos de reglamentación por parte de distintas autoridades de Gobierno, incumplimientos de la ley y de los dictámenes de la Contraloría General de la República.

⁴⁰ Las Organizaciones que se hicieron parte de esta declaración fueron: Ciudad Viva, Santiago Cómo Vamos, Fundación Ciudadano Inteligente, Fundación Casa de la Paz, Corporación Participa, Fundación Pro Bono, Fundación Pro Acceso, Red de Territorios Ciudadanos, Nueva Región Cómo Vamos, Agrupación Eco-Región Agenda Local 21, Nuestro Valparaíso, Cooperativa Territorio Sur, Ciudadanos por Valparaíso, Chiloé Cómo Vamos, Corporación Mas Acá del Canal, Asesoría Ciudadana, Red Ciudadana de Cauquenes, Red Ciudadana de Villarrica, Red Ciudadana Futuro de Curacautín, ACCION A.G.

⁴¹ Conformada por dirigentes de las Organizaciones Territoriales e integrantes de los Consejos de la Sociedad Civil.

Se aprecia una visión crítica de la normativa o del procedimiento de implementación, pero no se hizo ni se ha hecho demasiada alusión a los mecanismos de participación que forman parte de este estudio, y el protagonismo lo han tenido las normas relativas a las organizaciones sociales.

Por otra parte, algo que llamo poderosamente la atención fue la nula disposición de diversas **autoridades políticas** contactadas para referirse al asunto. En ese sentido, cabe mencionar que se contactó a diversas personas de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, y sólo un parlamentario del Partido Socialista accedió⁴², pero por problemas de agenda no se pudo concretar la cita.

- Hechos de facto: junto a los elementos descritos previamente, se ha considerado pertinente explicar algunos hechos y actuaciones que, de hecho, delatan la importancia y efectividad real de los mecanismos de participación ciudadana en el área de educación.

Por ejemplo, en relación a la reforma educacional y las discusiones previas, tal fue la "inexistencia funcional" de los mecanismos de participación que, para dar cuenta de la intención ciudadana de participar del debate y canalizar las opiniones al respecto, el Ministerio creó un **programa de participación ciudadana específica para esa reforma**⁴³; de hecho, apunta a un tipo de participación más deliberativa, toda vez que considera diálogos ciudadanos, diálogos técnicos y diálogos temáticos. Incluye desde la educación Parvularia hasta la educación superior, y se realizan de manera territorial, por lo que su amplitud es mayor.

Sin embargo, lo que se pretende demostrar mediante este hecho, es la poca incidencia que tienen los mecanismos de participación dispuestos en la normativa pertinente para ello, o las limitaciones de la manera en que se pretenden institucionalizar.

Otro hecho de facto que alerta sobre la poca capacidad de influir de los mecanismos de participación fueron las marchas llevadas a cabo durante abril y junio de 2012 y todas **las movilizaciones que se realizaron entre parte de 2011 y 2012**, con tomas y paralizaciones incluidas, en circunstancias que la ley de participación y los mecanismos para ello ya se encontraban disponibles para su uso, pero nunca fueron

⁴² Honorable Daniel Melo Contreras, Diputado por Distrito 27, comunas de El Bosque, La Cisterna y Don Ramón.

⁴³ <http://reformaeducacional.mineduc.cl/participacion/>

una alternativa real de canalizar las opiniones o descomprimir el clima de conflicto que se vivía.

Si bien es cierto, un buen sistema de participación con mecanismos oportunos y efectivos no aseguran la ausencia de conflicto social, lo que llama la atención es que nunca fueron una alternativa real para la autoridad ni tampoco para los estudiantes; por tanto, este hecho, también demuestra la poca relevancia institucional que tienen las herramientas de participación institucionalizadas, como interfaz entre el Estado y la sociedad civil, siendo mucho más eficientes, efectivas y masivas las formas no institucionalizadas.

- Diversas Instructivos Presidenciales: una observación formal que se debe hacer, y que denota el horizonte temporal de la política para la participación formulada en el Gobierno de don Sebastián Piñera, es que el Instructivo Presidencial N° 2, de 2011, para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública, entiende como período de la política desde el año 2010 al 2014, homologando el período de la política pública al período presidencial, configurando claramente una política de Gobierno y no una política de Estado.

Además, el referido instructivo entregó al compromiso mutuo entre Estado y ciudadanía para perfeccionar en conjunto las políticas y servicios públicos (Noción de corresponsabilidad), el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo, la Presidenta doña Michelle Bachelet, a través del Instructivo Presidencial N° 7, de 2014, dejó sin efecto el Instructivo anterior, y con ello, la noción de corresponsabilidad dispuesta en el Gobierno de don Sebastián Piñera.

Este nuevo Instructivo, con menos de un año de vigencia (6 de agosto de 2014), junto con eliminar la noción de corresponsabilidad, se plantea como un objetivo estratégico el dar institucionalidad tanto a la participación política, como a la participación ciudadana.

Otro objetivo de este nuevo Instructivo es revisar y perfeccionar el diseño, ejecución y evaluación de los mecanismos de participación ciudadana hoy existentes, lo que evidencia que no hay una buena evaluación de esos mecanismos. La intención no es contraponer un Instructivo a otro, estableciendo uno como correcto y otro no, sino dar cuenta de que la política de participación ciudadana ha sido visualizada y tratada como una política de Gobierno, con horizonte de 4 años y no como una política de Estado a largo plazo.

Quizá algunos elementos de este nuevo Instructivo vigente, apunten en la dirección de una política de Estado, como por ejemplo que mandata la creación de una Unidad de Participación Ciudadana en cada órgano de la administración del Estado, con dependencia directa del Jefe Superior de Servicio; además, instruye la constitución de Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, autónomo y que fiscalizará para que los órganos públicos cumplan sus obligaciones en esta materia, entre otras funciones.

Ahora bien, más allá de algunas implementaciones opuestas entre un instructivo y otro, como se dijo precedentemente, lo relevante es llamar la atención sobre la ausencia de una política de Estado al respecto, y el peligro de que el tema sea cooptado por un Gobierno particular como un atributo propio.

- Comportamiento institucional de los mecanismos de participación:

- Ministerio de Educación:

En el Ministerio de Educación, entre todos los mecanismos de participación ciudadana, quizá el de **acceso a información relevante**, en tanto reclamos, denuncias y sugerencias, es uno de los que tiene más poder para influir, impactar o modificar procedimientos, programas o políticas de manera institucional. De hecho, es preciso señalar que la institución informó que sistematiza las opiniones, denuncias y sugerencias de manera de poder responder o dar curso de acción a ellas.

En el caso de los **consejos de la sociedad civil** y las **consultas ciudadanas**, estos fueron convocados de manera amplia, y en ellos se han tratado temas relevantes respecto a la educación; sin embargo, como ya se ha visto, han sido categorizados dentro de las dimensiones de participación de "difusión" y de "consulta no vinculante", razón por la cual, debido a su concepción y comportamiento, la incidencia institucional también es poco relevante. Sin embargo, cabe destacar la articulación existente entre algunos diálogos participativos (mecanismo de consulta ciudadana) y los temas discutidos en los Consejos de la Sociedad Civil.

Respecto a la **cuenta pública**, al ser un mecanismo en donde se rinde cuenta de algo que ya se hizo, resulta difícil que a través de ellas se influya en una futura gestión. Si bien fue amplia y a ella accedieron más

de 7.000 personas, el modo de concepción de este mecanismo no permite generar una real participación ciudadana.

- Consejo Nacional de Educación

En el caso del Consejo Nacional de Educación, el **acceso a información relevante** también es el mecanismo más cuantioso respecto al volumen de solicitudes; sin embargo, de todas ellas, menos del 10% respondía a reclamos y sugerencias, y la mayor cantidad correspondía a simples consultas. Pues bien, esos reclamos y sugerencias equivalen a 32 solicitudes, es decir, un volumen demasiado bajo respecto al total de ellas, por lo que su trascendencia e incidencia es demasiado baja; más aun considerando que 26 fueron remitidas a otras instituciones.

La **consulta ciudadana** realizada, si bien resultó útil para tener un portal web que orientara a los postulantes a la educación superior, no apuntaba a la implementación o a una consulta respecto a una nueva institucionalidad para el sistema educativo.

La **cuenta pública**, al ser virtual, carece de efectividad respecto de la amplitud con la que puede ser llamada, ya que para "participar" efectivamente en ella, a través de una consulta u observación, hay que hacerlo a través de la propia web y en períodos acotados.

Finalmente, cabe reiterar que el **consejo de la sociedad civil** no ha sido provisto.

Así las cosas, cabe decir que sólo cuando a través del mecanismo de acceso a información relevante se realizan reclamos, denuncias y sugerencias será posible influir de manera más directa, ya que a través de ellos se hace una interpelación inmediata a las instituciones o a actos, hechos o temas de su incumbencia y competencia.

6.- ANALISIS COMPARADO.

Hasta ahora, se han descrito y analizado los mecanismos y los actores, quienes pueden condicionar el ejercicio de la participación; es decir, dependiendo de la ubicación e interés de un actor, tendrá incentivos para hacer o no hacer una determinada cosa. Son los actores quienes condicionan el desenlace y no los mecanismos de participación, ya que estos últimos existen de manera transversal y sin distinción, no condicionándose su aplicación a un determinado nivel de autoridad. Existen mecanismos sin que se ceda poder.

En ese sentido, y buscando alguna experiencia similar y siendo lo más preciso posible, evitando ambigüedades y acotando el análisis de estas "otras experiencias" a mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública en países latinoamericanos, se ha querido explicitar el panorama de Ecuador.

En ese sentido, se ha querido centrar el análisis en Ecuador, porque es un país en donde, al igual que en Chile, se contempla legalmente la participación ciudadana en la gestión pública, pero con distintos mecanismos y dentro de un esquema diferente al chileno, en donde a veces estos mecanismos son una "isla" en lo que a participación se refiere, mientras que en Ecuador forman parte de un sistema más integral de participación "multinivel" y no sólo a nivel de mecanismos.

Además, se optó por establecer el análisis respecto a Ecuador debido a que este país tiene la mayor cantidad de mecanismos nacionales de democracia directa (39), y ocupa el primer lugar a ese respecto, seguido de Uruguay (18), Colombia (18), Venezuela (9) y Bolivia (8). Chile, por el contrario, aparece con 4 mecanismos.⁴⁴

6.1. PARTICIPACIÓN EN ECUADOR.

Quizá lo primero que se deba decir es que, constitucionalmente, Ecuador no sólo reconoce la función ejecutiva, legislativa y judicial, sino que también la función electoral y la función de transparencia y control social. En esta última función se encuentran organismos que controlan a las instituciones y que tienen el mandato de fomentar, incentivar y garantizar la inclusión de la ciudadanía en la gestión de lo público.

⁴⁴ Grafico "Uso de Mecanismos Nacionales de Democracia Directa en América Latina, 1978-2009", Auditoría a la Democracia 2014: más y mejor democracia para un Chile inclusivo. Equipo Gobernabilidad Democrática. PNUD Chile.

Forma parte de esta función, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que tiene atribuciones para promover la participación ciudadana, para establecer mecanismos de control social, designar al Contralor General del Estado, al Defensor del Pueblo, al Fiscal General del Estado, etc.

Sin embargo, la participación ciudadana se encuentra articulada y presente en las demás funciones. Así, en la función legislativa se contempla la iniciativa ciudadana para presentar proyectos de ley; en la función ejecutiva se incluye a los Consejos Nacionales de Igualdad, integrados en forma paritaria por representantes de la sociedad civil y del Estado; en la función judicial se disponen espacios de participación ciudadana a través de la impugnación y control social para la selección de autoridades, existencia de jueces de paz elegidos por su comunidad, etc.

La Constitución y las leyes contemplan mecanismos de *democracia participativa y participación ciudadana* entre otros elementos, "a través de los cuales el Estado integra la participación como un elemento sustancial a su gestión."⁴⁵

Entre los mecanismos de democracia directa se encuentra: la iniciativa popular de ley, consulta popular, consulta ambiental, consultas pre legislativas, referéndum y revocatoria del mandato.

Por otra parte, los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública están contemplados en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, específicamente en su artículo 72, en donde define a los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública como "los instrumentos con los que cuenta la ciudadanía de forma individual o colectiva para participar en todos los niveles de gobierno establecidos en la Constitución y la Ley."

Dichos mecanismos son: las audiencias públicas, cabildos populares, silla vacía, veedurías, observatorios, observación electoral y consejos consultivos.

La Audiencia Pública corresponde a la instancia de participación habilitada por la autoridad responsable, ya sea por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía, para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar decisiones o acciones de gobierno. Las

⁴⁵ "Mecanismos de democracia participativa y participación ciudadana en la legislación ecuatoriana". Organización de los Estados Americanos.

audiencias públicas serán convocadas obligatoriamente, en todos los niveles de gobierno. Los resultados alcanzados en las audiencias públicas deberán ser oportunamente difundidos para que la ciudadanía pueda hacer su seguimiento.

El Cabildo Popular es una instancia de participación cantonal, similar al nivel municipal chileno, y consistirá en la realización de sesiones públicas de convocatoria abierta a toda la ciudadanía, con el fin de discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal. La convocatoria debe señalar: objeto, procedimiento, forma, fecha, hora y lugar del cabildo popular. Tiene carácter consultivo.

La Silla Vacía consiste en que en las sesiones de Gobiernos Autónomos Descentralizados, habrá una silla vacía que será ocupada por un representante, varias o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones. En los cabildos o audiencias se determinará la persona que intervendrá en las sesiones. La participación de quien se sienta en la silla vacía será con voz y voto. Lo que implica una diferencia muy importante con las experiencias en Chile, que cuando operan suelen participar con voz

Las Veedurías para el control de la gestión son modalidades de control social de la gestión de lo público y de seguimiento de las actividades de autoridades electas y designadas por la ciudadanía y las organizaciones sociales, aquellas que les permiten conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas de las servidoras y los servidores de las instituciones públicas.

Los Observatorios se constituyen por grupos de personas u organizaciones ciudadanas que no tengan conflicto de intereses con el objeto observado. Tendrán como objetivo elaborar diagnósticos, informes y reportes con independencia y criterios técnicos, con el objeto de impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas.

Los Consejos Consultivos son mecanismos de asesoramiento compuestos por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles que se constituyen en espacios y organismos de consulta. Su función es meramente consultiva.

Sin embargo, la legislación ecuatoriana, junto con reconocer legalmente estos mecanismos, de hecho así se les denomina, también incluye aspectos de "control social", en donde se encuentra a las veedurías

ciudadanas, la rendición de cuenta (incluso del nivel político) y el libre acceso a la información pública.

6.1.a. Resultados comparados Chile-Ecuador.

Al revisar los mecanismos de participación dispuestos en Ecuador, y la relevancia legal y constitucional que en ese país se le da a ella, a la transparencia y al control social, resulta claro que, en lo formal, están más avanzados que en nuestro país.

El sólo hecho de tener mecanismos de democracia directa que Chile no tiene, genera una cultura y una "realidad" muy distinta entre ciudadanos y autoridades en ambos países.

Las autoridades que a través de la participación ciudadana pueden designar en Ecuador son mayores que en Chile, por lo que el nivel de incidencia en ese tema es mayor que en nuestro país. Dicho de otro modo, las autoridades ecuatorianas han decidido ceder más poder a los ciudadanos del que las autoridades chilenas están dispuestas a ceder.

En ese sentido, también se debe mencionar al mecanismo de silla vacía, en cuanto novedoso, innovador y aun cuando el ciudadano no incida, se le genera la percepción de estar participando pues lo hace a través de su voto en instancias formalizadas e institucionalizadas.

Algo impensado, en mi opinión, en nuestra realidad actual, son las Cuentas Públicas a autoridades políticas electas, aun cuando están se ejecutan a petición de parte y no son obligatorias per se de manera transversal, de todas formas resultan importante porque grafica la subordinación del poder político al ciudadano.

Finalmente, si bien mi impresión es que en Ecuador existe un mayor grado de desarrollo respecto a la participación ciudadana respecto a Chile, la incidencia que aquellos permiten en el tema de educación, al igual que en nuestro país, es muy pobre.

Por otra parte, de manera más institucional, a diferencia de Ecuador, en nuestro país la participación ciudadana no está desarrollada a nivel de democracia participativa, no existiendo mecanismos tales como iniciativa popular de ley, consulta ambiental o revocatoria del mandato, sólo por nombrar algunos. Por tanto, la primera observación es que la participación ciudadana en Ecuador opera desde un nivel superior al chileno, en donde se le otorgan muchas más atribuciones a la ciudadanía de ese país que a la del nuestro.

Una segunda observación, dice relación con que las autoridades encargadas del control social, de la defensa de la ciudadanía y de la fiscalización de los actos y fondos públicos, en Ecuador son elegidas de manera participativa y en Chile se hace con una lógica de transacción política con una alta incidencia de los partidos políticos. Si bien es cierto en Ecuador puede suceder algo similar, la intensidad de esa influencia es menor, ya que existe toda una institucionalidad que fomenta la participación ciudadana y el control social que ayuda a mitigar ese efecto.

Un tercer elemento dice relación con la forma en que se institucionaliza la participación. En Chile, se hace a través de la ley N° 20.500, que habla mucho respecto a la Asociatividad, pero sobre la participación ciudadana en la gestión pública, sólo se limita a cuatro mecanismos (acceso a información relevante, cuentas públicas participativas, consultas ciudadanas no vinculantes y consejos de la sociedad civil); en contraposición a eso, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de Ecuador, norma los mecanismos de democracia directa, habla sobre la asociatividad, de la participación ciudadana en funciones de Estado, del control social y de los mecanismos de participación en la gestión pública. Es decir, la mirada ecuatoriana es, institucionalmente, mucho más completa e integral, toda vez que incluye la participación ciudadana en distintos niveles y en los distintos poderes o funciones.

Finalmente, a nivel de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, en Chile no se contempla algún mecanismo vinculante, ni siquiera en donde se pueda influir en la decisión de la manera que lo permite, por ejemplo, el mecanismo de "silla vacía" en Ecuador.

Los consejos consultivos que se contemplan en ambas legislaciones son bastante similares y las veedurías y observatorio no encuentran un correlato similar en Chile. Por tanto, a nivel de estos mecanismos, mi opinión tiende a ver en mucho mejor posición a Ecuador, toda vez que ofrece una participación más amplia (horizontalmente, existen más instancias de participación) y más profunda (verticalmente, es posible influir más que en el caso chileno).

Figura N° 31: Cuadro Comparativo Chile/Ecuador.



Fuente: Elaboración Propia.

De hecho, si replicáramos la tipología usada para este estudio en los instrumentos vigentes en Ecuador, existirían 2 mecanismos que otorgan Participación Empoderadora: Veedurías y Silla Vacía, en las dimensiones de reformulación deliberativa y participación deliberativa, respectivamente.

7.- CONCLUSIONES.

A través de este viaje en que se ha convertido este estudio de caso, ha sido posible recabar y sistematizar información de modo tal que se han confirmado algunas aprehensiones que se tenía respecto al tema de participación ciudadana. Por otro lado, durante el período que se realizó este trabajo, se sucedieron muchos cambios e hitos en el sector estudiado debido a la reforma educacional, razón que presentó una mayor complejidad a la anticipada en momentos de iniciar esta aventura. Sin embargo, a partir de esas complejidades se pudo analizar distintos mecanismos de participación ciudadana establecidos y conjugarlos con parte de la literatura respectiva, lo que permitió dar respuestas a las preguntas de investigación que guiaron este estudio, a otro tipo de cuestionantes que surgieron en el camino, también permitió ir cumpliendo los objetivos trazados en un principio y establecer algunas incertidumbres al respecto, que sin duda serán materias relevantes de estudiar en un próximo trabajo.

La **principal pregunta de investigación** interrogaba sobre la forma en que se aplicaron los mecanismos dispuestos en la política de participación ciudadana en el Ministerio de Educación y en qué medida sirvieron esos mecanismos para fortalecer la relación Estado-ciudadanía, durante parte del Gobierno de don Sebastián Piñera.

Pues bien, al respecto solo media una respuesta negativa, o si se quiere positiva en lo formal y negativa en lo sustancial. Resulta que los mecanismos se han aplicado en la forma que dispone la normativa pertinente y, salvo los Consejos de la Sociedad Civil en el Consejo Nacional de la Educación, todos los demás mecanismos se han conformado y ejecutado de manera correcta en lo formal. Sin embargo, en lo sustancial, según los análisis realizados en las 4 perspectivas, es posible concluir que los mecanismos se han aplicado de una manera deficitaria, o están concebidos de esa manera.

Desde un punto de vista institucional, existe una gran diferencia entre la forma en que se comportan los mecanismos de participación en el Ministerio de Educación y en el Consejo Nacional de Educación, siendo mucho más "participativo" y más abierto en el Ministerio. Procedimentalmente, esta diferencia se hace más evidente en que los reclamos, sugerencias y denuncias que se hacen en el Consejo son derivadas a los organismos afectados sin tomar ninguna otra medida y las consultas ciudadanas no se realizaron nunca de manera presencial, mientras que en el Ministerio se realizaron diálogos participativos que

retroalimentaban los Consejos de la Sociedad Civil, aun cuando las conclusiones no eran vinculantes si fueron informadas al Ministerio.

Desde un punto de vista funcional, ningún mecanismo abordado en este estudio de caso otorga participación empoderadora, en tanto un 30% de ellos ofrece una “no participación encubierta” de participación y el 70% restante ofrece una “participación instrumental”. Respecto a las fases de la política pública, un 70% de los mecanismos opera en la etapa de información o diagnóstico, y finalmente, en el caso de las dimensiones de participación, ningún mecanismo aparece dentro de la dimensión de “participación deliberativa” o “reformulación deliberativa” y la mayor parte de ellos se concentra en “consulta no vinculante”.

Figura N°32: Tipos de Participación y Fases en que actúa cada mecanismo (%)

NO PARTICIPACIÓN		TIPOS DE PARTICIPACIÓN		FASE ASOCIADA	
USO DE TI 10%	CAMPAÑAS	DIFUSIÓN 20%		INFORMACIÓN	30%
10% (correspondiente a la no implementación del Consejo de la Sociedad Civil en el CNED)		CONSULTAS NO VINCULANTES 30%	PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA	DIAGNOSTICO	40%
GESTIÓN INTERNA Y MEJORA DE ATENCIÓN 10%		EJECUCIÓN DELEGADA 10%	CO EJECUCIÓN	IMPLEMENTACIÓN	20%
		EVALUACIÓN PASIVA Y QUEJA 10%	RE-FORMULACIÓN	EVALUACIÓN Y RE-FORMULACIÓN	10%
30% (NO PARTICIPACIÓN ENCUBIERTA)		70% (PARTICIPACIÓN INSTRUMENTAL)	0% (PARTICIPACIÓN EMPODERADORA)		

Fuente: Elaboración Propia.

A nivel de efectos, la percepción sobre los mecanismos es crítica, toda vez que una ley que pretende promover la participación ciudadana no sea conocida afecta directamente a su efectividad. Sin embargo, a mi juicio, si esta se difundiera más, la opinión crítica que genera aumentaría, ya que junto con la poca incidencia que presentan los mecanismos de participación, el espacio de “corresponsabilidad” no alcanza a ser visualizado y, en aquellas materias o puntos en donde puede encontrarse la ciudadanía con el Estado, es este último el que termina retrayéndose, ya sea por la necesidad de no perder poder o minimizando la importancia de la participación, con lo que la corresponsabilidad potencial tampoco se genera.

Es decir, estos mecanismos están dispuestos institucionalmente y disponibles para la ciudadanía, pero en ningún caso han servido para fortalecer la relación Estado-Ciudadanía; de hecho, desde la fecha en que existen estos mecanismos de participación, la relación se ha puesto mucha más tensa que antes en el sector *educación*, y si bien eso no

está dado por la existencia de los mecanismos, el hecho de que no se conozcan de manera masiva y que, además, en su concepción no respondan al deseo de participar de la ciudadanía aumenta las tensiones, toda vez que a la ciudadanía se le ofrece una "no participación encubierta" o, en el mejor de los casos, una "participación instrumental" en fases de información o diagnóstico de la política pública, mientras que la sociedad o los grupos interesados, demandan una "participación empoderadora" en fases de implementación o evaluación.

Por tanto, a la pregunta de investigación no cabe sino concluir que se han aplicado de manera deficiente, pero no por entera voluntad o inoperancia de las instituciones analizadas, sino porque la norma, los mecanismos y su concepción son insuficientes, y, en ese sentido, no han ayudado a la relación estado-sociedad civil.

Al respecto, a través de esta reflexión es posible, también, dar respuesta a otras preguntas que se plantearon durante la investigación, como por ejemplo, **respecto a la forma en que se inscribe la política de participación ciudadana y la Ley N° 20.500 en una democracia representativa, como la existente en Chile**, en donde la política de participación ciudadana no se encuentra tan desajustada respecto a una democracia representativa como la nuestra, sin embargo, el fenómeno a mi juicio, es que la ciudadanía ha avanzado más rápido y ya no le basta esa tipología democrática y tiende más a requerir los derechos que le otorga una del tipo "participativa" o "deliberativa"⁴⁶, por tanto, se siente incómoda con la participación que la tipología "representativa" les entrega, más aun considerando el creciente descredito de quienes están llamados a ser nuestros representante. Dicho de otro modo, las expectativas ciudadanas son mayores a la oferta pública y esa diferencia, paulatina y crecientemente, va transformándose en un malestar ciudadano de muy difícil proyección respecto a su desenlace.

Ahora bien, en relación a lo anterior, otra pregunta planteada fue si **acaso los mecanismos considerados por la política de participación ciudadana permiten una mayor participación y si ellos, por sí mismos, entregaban competencias para conformar una democracia participativa o deliberativa.**

⁴⁶ No se pretende hacer juicios de las capacidades de la ciudadanía para asentarse en alguna tipología de democracia en particular, sino establecer el deseo ciudadano de acceder a los derechos que esas tipologías otorgan, pero dejando claro que aquella tampoco se hace cargo de los "deberes" de mayor civismo y capital cultural y social que una tipología superior requiere.

Al respecto, resulta casi obvio indicar que permiten una mayor participación a la que había antes de su existencia, pero limitada en mayor proporción a la dimensión de consultas no vinculantes, y en ningún caso entregan competencias para conformar una democracia participativa o deliberativa. Ya que, en primer lugar, no existe una difusión adecuada de los mecanismos de participación, y aunque lo hubiera, no están contemplados procedimientos y procesos anteriores a su concepción que ayuden a nivelar las capacidades ciudadanas para intervenir, que integren y minimicen las brechas entre sectores y agrupaciones sociales, ya que se corre el riesgo de que a través de mayor espacios de participación, la sociedad se fragmente dados los intereses particulares de quienes la conforman. Además, la sola existencia de los mecanismos no entrega competencias, al contrario, exige un mayor capital cultural que permita a la ciudadanía acceder a una tipología de democracia "superior", respecto al grado de participación ciudadana requerida, y para ello no basta sólo otorgar participación, sino otras actuaciones que van en la dirección educacional y social.

Los intereses particulares, por su parte, pueden alterar los resultados de un buen diseño institucional de participación ciudadana, ya que aun existiendo los mecanismos, los actores condicionaran el ejercicio de la misma; es decir, dependiendo de la ubicación e interés de un actor, tendrá incentivos para hacer o no hacer una determinada cosa. Son los actores quienes condicionan el desenlace y no, necesariamente, los mecanismos de participación, ya que estos últimos existen de manera transversal y sin distinción, no condicionándose su aplicación a un determinado nivel de autoridad. Los actores pueden hacer que existan mecanismos de participación ciudadana funcionando sin que cedan poder, por tanto, es sólo una apariencia de participación, o como se ha denominado en este trabajo, una "no participación encubierta".

De manera más general, se puede decir que en Chile, la forma de institucionalizar la participación ciudadana a través de la normativa expuesta en este trabajo, ha "pecado" de ser mayormente consultiva e instrumental que inclusiva, situación que es imposible no relacionarla con lo expuesto en lo referido al contexto histórico, en concordancia a que se ha optado conscientemente por privilegiar la gobernabilidad por sobre la participación, escenario que se ha ido constituyendo como "lo normal" conforme han pasado los años y, por tanto, no es de extrañar que la ciudadanía junto con exigir mayores cuotas de participación, quizá no se encuentre preparada para ello.

La incrustación de esta ley, o en particular de los mecanismos de participación ciudadana en la institucionalidad chilena ha sido modesta; de hecho, los resultados son bastante limitados y para ello, podemos recordar lo examinado como “hechos de facto”, en donde a través de distintas herramientas se ha pretendido obtener los resultados que una institucionalización aceptable de la participación debería generar; de hecho, no se aprecia siquiera que la participación ciudadana ofrecida se articule en algún momento, con las fases de las políticas públicas.

Es más, la participación ciudadana formal, en tanto norma oficial, se encuentra tan desagregada que su tratamiento resulta forzosamente complejo. En ese sentido, después de haber revisado el caso de Ecuador, surge otra conclusión al respecto, o sobre la institucionalidad de la participación. Esta dice relación con los distintos mecanismos de participación dispersos en múltiples cuerpos normativos; a diferencia de Ecuador, en donde la participación ha sido relevada a un rango constitucional, con una sola norma que agrupa mecanismos de participación que incluye herramientas de democracia directa. En nuestro país, en cambio, la participación, transparencia y probidad, por nombrar solo algunos temas, transitan por distintos cuerpos legales que, incluso, llaman a la confusión y se superponen.

Quizá el hecho más concreto en donde es posible apreciar el problema de diseño institucional de la participación ciudadana y de la efectividad de los mecanismos dispuestos en la ley de participación chilena, lo encontramos en el Ministerio de Educación. Ahí se han conformado y ejecutado todos los mecanismos referidos, incluso se crearon 2 mecanismos adicionales a los ya existentes y, aun así, se vio en la obligación de establecer una forma paralela de canalizar las demandas y de recabar opiniones para poder catalizar los deseos de incidir en la reforma educacional. Este hecho, por sí solo, resulta un excelente ejemplo de la nula o poca incidencia de los mecanismos dispuestos en la política de participación ciudadana.

Así las cosas, cabe preguntarse entonces, ¿qué puede depararnos el futuro en este ámbito?

Al respecto, cabe mencionar la importancia de los intereses particulares de cada actor, los que en este estudio fueron categorizados según su poder, legitimidad y urgencia.⁴⁷

⁴⁷ Ver Figura N° 12.

En ese sentido, conviene recordar que existen actores definitivos⁴⁸ (estudiantes, centros de estudios, prensa y ONG'S) que, según muestra la tendencia de los últimos años, presionaran en la dirección de que la ciudadanía obtenga mayores cuotas de participación, es decir, que las autoridades políticas y administrativas cedan poder a la sociedad civil; sin embargo, los centros de estudios, seguramente optaran por el sentido inverso, ya que la mayoría de ellos –o los más influyentes– actúan como respaldo programático de posiciones política-partidistas, por tanto se puede esperar una pugna entre actores definitivos.

Por otra parte, si bien estos actores tienen poder, no se puede obviar el hecho de que el poder formal de cambiar el estado de ciertas cosas normativas y administrativas está más bien radicado en la Presidenta Bachelet, en el Congreso Nacional y en alguna medida en el MINEDUC, quienes son actores dominantes (tienen poder y legitimidad, pero no urgencia). Ellos actúan en una arena eminentemente política, por tanto sus decisiones estarán fundamentadas en análisis de ese tipo, y en esa área los incentivos son distintos.

El Gobierno de doña Michelle Bachelet derogó la política de participación ciudadana analizada en este estudio, que se basaba en la corresponsabilidad, por lo que se podría esperar que la iniciativa en ese aspecto no será entregada a la ciudadanía, sino que será activamente propiciada desde el Estado; sin embargo, la contingencia sobre los continuos casos de posible corrupción en el financiamiento de la política⁴⁹, el bajo apoyo ciudadano a la Presidenta⁵⁰, y el ambiente de desconfianza ante los "políticos", permite aventurar que no se querrá ceder información ni ceder poder, y en ese escenario, sólo pueden ser viables, en algún grado, las recomendaciones o mejoras procedimentales o de acceso, pero no las que apunten a mecanismos de democracia directa o de empoderamiento ciudadano.

Por otra parte, no se debe olvidar al Ministerio de Hacienda y a las expectativas económicas, las que generaron que la Presidenta anunciara que actuará guiada por un "realismo sin renuncia"⁵¹ de su programa de

⁴⁸ Ver Figura N° 13.

⁴⁹ Investigaciones que actualmente lleva adelante la Fiscalía Nacional, referente al financiamiento irregular de campañas políticas y nexos con grandes Empresas (PENTA, SQM), que mediáticamente ha involucrado a parlamentarios de distintos partidos políticos y a algunos ex miembros del Gabinete Presidencial de doña Michelle Bachelet Jeria.

⁵⁰ Según Encuesta ADIMARK de Junio de 2015, la aprobación al Gobierno fue de un 22%, y de la Presidenta de un 27%, el nivel más bajo considerando sus 2 mandatos.

⁵¹ La Presidenta Bachelet anunció que debido a que la recuperación económica en Chile durante el 2016 será más lenta que lo anticipado, se deberá actuar con realismo y responsabilidad, por tal razón respecto al tema de la gratuidad de la educación, advirtió que "sabíamos siempre que no daba el flujo de los recursos para eso, sino que iba a demorar seis años después de aprobada la ley. No ha habido falta de ubicación en

Gobierno, lo que respecto a educación significa la aplicación gradual de la gratuidad, entre otras cosas, invisibilizando otros problemas, como el de la participación ciudadana; de hecho, es altamente probable que no sea bien visto por la ciudadanía que se destinen recursos a temas procedimentales o institucionales de participación, en circunstancias que se posterga la vigencia de la gratuidad de la educación superior.

Además, los actores sociales (apoderados, individuos, ciudadanos y sociedad civil) actúan como beneficiarios, por tanto sólo ejercerán presión en dirección a sus intereses que, en esta contingencia, no se correlaciona con dar prioridad a la participación ciudadana sino con la reforma educacional y, en ese sentido, para efectos de un mayor empoderamiento social y participación ciudadana en el ámbito de la educación el futuro no se ve muy auspicioso.

Es tan así que resulta casi imposible analizar el potencial comportamiento de los actores sin conjugarlo con la reforma educacional en proceso, ya que la diferencia de magnitud entre ambos temas –ya sea mediática, en recursos o trascendencia- es tal, que no cabe esperar que alguno de ellos priorice o visibilice los procedimientos de participación ciudadana, aun cuando quienes se han sentido al margen de la referida reforma, aduzcan que su oposición a ella obedece a que no fueron consultados o que no se les pidió la opinión, es decir, a problemas de diseño e institucionalización de la participación ciudadana, situación que resulta, a lo menos, irónica.

Como corolario, quizá solo basta decir que los actores dominantes, quienes tienen las competencias para cambiar el estado actual de las cosas, son quienes tienen poder y tienen legitimidad, pero no tienen urgencia, y ante ello, es poco lo que se puede esperar y quizá sólo sean viables medidas procedimentales, pero no aspectos que impliquen ceder poder o de democracia directa, aun así se ha estimado pertinente en el próximo capítulo, entregar algunas recomendaciones que apunten a otorgar una mayor participación a la ciudadanía, a institucionalizar prácticas que generen un círculo virtuoso al respecto, que generen la percepción ciudadana de ser tomados en cuenta y que logren disminuir las tensiones entre el Gobierno y la Sociedad Civil.

Para ir concluyendo esta sección quizá valga la pena recapitular ciertos elementos, afín de dejar meridianamente claro que la política para la

algunos temas. La situación económica es más mala y, por lo tanto, los ingresos son menores y, por tanto, en el peor de los casos lo que uno puede hacer es aumentar la gradualidad, que en vez de seis años sean siete” (Declaraciones de doña Michelle Bachelet a la Radio Universo, el 14 de julio de 2015).

participación ciudadana en el marco de la corresponsabilidad no tuvo los efectos esperados, de hecho al cabo de 4 años fue dejada sin efecto.

Pero no sólo se trata de esa política en específico, sino del diseño de los mecanismos de participación, que actualmente son los mismos ya que corresponden a los dispuestos en la ley N° 18.575, por tanto, más allá de las instituciones estudiadas –que cumplen de disímil manera lo establecido en la política-, es la forma de institucionalización de la participación ciudadana la que no permite que la sociedad incida en la gestión ni que disminuya la tensión social.

Durante este trabajo se plantearon preguntas que fueron respondidas en la primera parte de esta conclusión; se trazaron objetivos generales y específicos que fueron cumplidos en cada capítulo de este estudio⁵², se analizaron los distintos mecanismos de participación ciudadana en dos instituciones distintas, y al terminar este viaje, tratando de conjugar todo lo leído, analizado, conversado, revisado y contrastado, no queda más que afirmar que el diseño institucional de la participación ciudadana en nuestro país es pobre, toda vez que aun cumpliendo efectivamente al 100% lo dispuesto en la política y en la ley, la ciudadanía no incidiría de manera directa o aceptable en la gestión pública. Por otra parte, en lo formal, las instituciones se han preocupado de dar cumplimiento a sus respectivas normas participación, por lo que si el porcentaje de cumplimiento fuera un indicador, sin duda se cumpliría de manera óptima. Lograr pasar de lo formal a lo real, con la intención genuina de ceder poder a la ciudadanía es el desafío que debe perseguir una institucionalidad sobre la participación ciudadana, que sea robusta, legítima, con recursos y con poder; sin embargo los intereses de los actores parecen ser otros y la contingencia tampoco es un aliciente para pensar que las cosas podrán cambiar un poco.

Después de todo, y aplicando el mismo modelo que se usó de manera “micro” por cada mecanismo, no cabe sino concluir que la participación ofrecida en Chile es, de acuerdo al modelo utilizado, una conjugación de “no participación encubierta” y “participación instrumental”, que actúa solo sobre las primeras fases del ciclo de política pública y mayormente en la dimensión de “consultas no vinculantes”. Ese escenario, particularmente en el sector de educación se ha visto desbordado con manifestaciones sociales masivas y, muchas veces, violentas, con las que sus integrantes buscan ser partícipes de los cambios institucionales en ese sector. En ese sentido, como bien dijo el historiador Gabriel Salazar, “más allá de ver cuantas piedras lanzan, hay que explicarse y

⁵² Se procedió a estructurar este Estudio de Caso de manera tal, que cada capítulo que lo conforma diera respuesta a los distintos objetivos específicos planteados en el diseño investigativo.

preguntarse, porque esta sociedad arrastra por más de 200 años la actitud de gente que, desesperada por no poder participar, soberana y ciudadanamente en el sistema, tiene que actuar a la desesperada, tirando piedras a cualquier persona que se le atraviese”⁵³.

Así, los mecanismos no solo deben ser articuladores de la opinión ciudadana, sino también deben operar como catalizadores del descontento social, de manera de ser capaces de descomprimir a la sociedad de conflictos que son innecesarios en un ambiente de participación. El desafío entonces, no es sólo la concepción del mecanismo, ni los intereses del actor, ni el alcance de la participación, sino la existencia de una dinámica regenerativa participativa que convierta a la institucionalización de ella en un círculo virtuoso, con un diseño institucional que se sostenga por sí solo, toda vez que “problemática de los diseños institucionales de la participación, no es tanto la de crear instancias acordes a un modelo preestablecido sino la de generar dinámicas continuas de democratización en los ámbitos donde se aplica, de tal modo de aumentar la incidencia relativa de los sectores tradicionalmente excluidos, así como introducir instancias de transparencia y control públicos para los mecanismos de asignación de bienes y servicios públicos. La *publificación* de las relaciones entre el Estado y el ciudadano representa una aspiración y un norte que actúa en contra de orientaciones tradicionales como el clientelismo y el corporativismo, así como expresa tensiones con la agenda de modernización neoliberal del Estado, que conceptualiza al ciudadano como cliente”. (De la Maza, 2010; 34)

El diagnóstico, al día de hoy, no es bueno, y sólo resta generar instancias que apunten al empoderamiento ciudadano, a la educación cívica y a la naturalización de una dinámica de participación que permita darle estabilidad temporal y financiera a los procesos de participación ciudadana.... sólo así, nos sentiremos parte de la solución, y como tal, será más fácil aceptarla, legitimarla y defenderla.

“La Democracia significaba que todo hombre tenía derecho a ser oído, y que las decisiones se tomaban conjuntamente, como pueblo.”

Nelson Mandela.

⁵³ Dichos del historiador Gabriel Salazar al participar del programa Tolerancia Cero, en Chilevisión, el año 2014.

8.- RECOMENDACIONES.

A raíz de los problemas identificados, ha sido intención de este trabajo establecer algunas propuestas de herramientas y/o de políticas públicas que permitan mejorar la relación entre el Estado y la sociedad civil, que permita a la ciudadanía incidir en las decisiones públicas o incluso percibir sentirse más participes de manera de minimizar esta creciente tensión entre ciudadanía y autoridades públicas.

8.1.- PROPUESTAS DE MEDIDAS EN PRO DE UNA MAYOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DE UNA MENOR TENSIÓN ESTADO-CIUDADANIA.

Para efectos de un mejor entendimiento, se ha procedido a desagregar estas sugerencias en las que tienen una función institucional y las que apuntan a temas instrumentales. En todo caso, se deba aclarar que todas las propuestas tienen, de una u otra manera, un rol institucional ya que formarían parte de un sistema global, y la separación que se realiza es sólo por un mero afán estructural de esta investigación.

8.1.a.- Propuestas Institucionales.

Entre las sugerencias de relevancia institucional, se encuentran las que tienen un carácter normativo y las que dicen relación con el equitativo acceso a los mecanismos de participación, tanto en medios como en capital cultural. En ese sentido, lo que tiene que ver con acceso equitativo, si bien puede escapar al tema de estudio, se ha optado por incluirlo porque, a largo plazo, son procesos deseables para una participación empoderadora, responsable, crítica y entusiasta.

Carácter Normativo:

- i. *Cuerpo Legal Único.* Se precisa concentrar toda la regulación al respecto y la futura en un solo cuerpo normativo, que dé cuenta de los mecanismos, del alcance, de los procedimientos, que establezca prioridades y competencias, que garantice ciertos mínimos para la ciudadanía, que exponga los requisitos de representación o asociatividad para participar de ciertos mecanismos, etc.

- ii. Batería de Mecanismos Vinculantes. Estos deben estar presentes e incluidos dentro del Cuerpo Legal Único al que se alude, y es recomendable que existan tanto a nivel local, provincial, regional y nacional. Y al ser vinculantes, deben ser destacados respecto a la incidencia que la ciudadanía tendrá en ellos.
- iii. Recursos: Se hace necesario que la participación ciudadana no dependa de los recursos disponibles; en ese sentido, cabe avanzar en el establecimiento de algún método que asegure el debido financiamiento de los mecanismos, pero no sólo respecto a su ejecución formal, sino respecto al objetivo integral. En ese sentido, se debe prever el adecuado financiamiento de tareas de difusión, procesamiento de datos, logística, talleres, inducciones, etc. Incluso tareas previas que dicen relación con nivelación de capacidades de ciudadanos participantes.

Carácter Equidad de Acceso:

- i. Nivelación de Capacidades: Se hace necesario establecer procesos, programas o campañas previas al involucramiento en los mecanismos de participación ciudadana que permitan capacitar, nivelar, inducir e integrar a distintos individuos o agrupaciones, de modo que accedan a un determinado capital cultural que minimice el riesgo de que sean instrumentalizados por individuos o agrupaciones con mayor capital y distintos intereses. Además, esa instancia permitiría una mejor interfaz entre agrupaciones, lo que reduce también el riesgo de una sociedad civil atomizada y disgregada en compartimentos estancos.
- ii. Educación Cívica: Para acceder de manera equitativa a la participación ciudadana, quizá lo más básico es reconocer la importancia de ella. En ese sentido, retomar la educación cívica en todo nivel de enseñanza formal, asegura un concepto de ciudadanía más homogéneo y, con ellos, la visualización de la participación ciudadana como un derecho a ejercer de manera más empoderada y responsable.
- iii. Congreso de los Niños: En el mismo sentido que lo anterior, existen experiencias en donde se organizan Congresos de

Niños, estos pueden ser temáticos o sobre temas públicos, etc. Lo relevante en este caso, es la conformación del ciudadano, que ha futuro no sólo ejercerá y exigirá sus derechos, sino que se hará cargo de sus deberes con un interés colectivo y comunitario, no sólo individual.

- iv. *Internet Gratuito*: Se hace necesario que el Estado asegure el acceso gratuito a la web, o a las redes informáticas de participación ciudadana si es que se establecen mecanismos que suponen el acceso igualitario a el. Plantear lo contrario, significa perpetuar un acceso desigual a mecanismos de participación.

8.1.b.- Propuestas Procedimentales (Mecanismos de Participación).

Siguiendo con el mismo modelo de análisis usado durante la investigación, se ha considerado pertinente proponer algunos mecanismos que ofrezcan un tipo de "participación empoderadora", en dimensiones de "co-ejecución", "participación deliberativa" y "reformulación deliberativa". En este sentido, cabe tener presente que, si bien la deliberación se refiere al proceso de reflexión racional de la sociedad, en el contexto de este trabajo se entenderá que "incluye la consulta vinculante, aunque frecuentemente la trasciende, considerando una participación propiamente discursiva de la ciudadanía en la decisión de los cursos de acción seguidos por la política pública". (Fernández y Ordoñez, 2007; 35).

Este tipo de propuestas también se ha querido clasificar en dos subgrupos. Uno que abarca recomendaciones de mecanismos de participación ciudadana propiamente tales, y otro que se amplía a formas de democracia directa que, si bien pueden entenderse lejanas al objeto de estudio, su sola existencia permitirá una concepción distinta de la sociedad civil respecto a la participación ciudadana.

Mecanismos de Participación Ciudadana:

- i. *Iniciativa Popular de Ley*. Un mecanismo de mayor incidencia que los actuales es la capacidad de un colectivo de presentar un proyecto de ley directamente al Congreso Nacional. Estableciendo ciertos requisitos para acceder a esa iniciativa y

fijando materias o sectores en donde sea posible que se ejecute este mecanismo.

- ii. Micro-consultas. Esto va referido a aprovechar las consultas vinculantes que se realizan de manera local, estableciendo preguntas sobre temas operativos o de menos incidencia que el principal o respecto del cual se articula la consulta. En definitiva, apunta a aprovechar la instancia de una consulta general.
- iii. Silla Vacía. Toma este nombre porque en determinadas instancias de deliberación o decisión (que es necesario establecer de manera formal), habrá una silla vacía que tendrá que ser usada por algún representante de la ciudadanía, siendo participe de la instancia con los mismos derechos que los otros integrantes. Es decir, con derecho a voz y voto. La forma de elegir al representante ciudadano debería estar en función al tema o temas a tratar y ese procedimiento tiene que estar reglado, de manera de evitar arbitrariedades e instrumentalizaciones.
- iv. Comisiones de Seguimiento Popular: Una iniciativa similar a los actuales Consejos de la Sociedad Civil en cuanto a su composición y funcionamiento, pero cuyos resultados pueden ser dotados de vinculación obligatoria respecto a la política sobre la que discuten, ya que su funcionamiento sería concomitante a la implementación de la política o programa. Es decir, la existencia de este mecanismo no es para generar información antes de implementar una política, ni para evaluarla de manera posterior, sino para tener un "control de calidad" concomitante que minimice los tiempos y costos de enmendar el rumbo o rediseñar la política pública en los casos que fuera necesario.
- v. Rendición de Cuenta de Autoridades Políticas. Así como los servicios públicos deben efectuar una Cuenta Pública Participativa, las autoridades electas y algunas de las nombradas por el Presidente de la República, deberían tener eso como norma, en particular los diputados y senadores en ejercicio, de manera que su electorado tuviera mayor información respecto a la gestión parlamentaria de su representante y, a su vez, el parlamentario pudiera tener otra instancia de encuentro con la ciudadanía, de una manera más deliberativa.

- vi. Difusión de mecanismos de participación y sus alcances: Establecer un adecuado programa de difusión de los mecanismos de participación ciudadana, con sus respectivas incidencias potenciales y explicitando claramente el objetivo de cada uno de ellos; por ejemplo, existirán mecanismos que sólo buscaran entregar información, otros recabar información y otros a través de los cuales se podrán tomar decisiones, entre otros. En todos esos casos, es aconsejable que la ciudadanía sepa el objetivo y alcance real de los mecanismos para no ver afectadas las expectativas de la sociedad y minimizar las tensiones entre ciudadanía y Gobierno.
- vii. Composición de los diferentes mecanismos de participación: De manera transversal a los mecanismos deliberativos o de consulta acotados a comisiones o consejos, sería positivo establecer que su composición no este determinada solamente por el grado de conocimiento teorico sobre el tema; o dicho de otra manera, que no estén integrado solamente por expertos, sino también por usuarios, clientes o beneficiarios, que aportaran al objeto de discusión a través de un punto de vista que, posiblemente, no ha sido vivenciado por el "experto", ni ha sopesado todas las potenciales externalidades que se generan al participar de una respectiva política.

Mecanismos de Democracia Directa:

- i. Revocación de Mandato. Tiene que ver con la reformulación, toda vez que es la ciudadanía la que puede dar por terminado el período o mandato de una autoridad elegida democráticamente. El procedimiento a seguir debe estar formalizado, tanto en causales, como en cantidad de ciudadanos que apoyaría esa revocación, entre otros aspectos.
- ii. Elección Desierta. Este mecanismo apunta a solucionar el problema de la oferta de candidatos, de esta forma la ciudadanía no está obligada a elegir el "menos malo", por decirlo de alguna manera. Así, cuando los resultados de una elección indican que la cantidad de votos blancos son mayores a la primera mayoría (o bloque electoral, eso debe quedar definido de manera formal), la elección se declara desierta, con imposibilidad para los candidatos de volver a participar en la misma elección.

- iii. Consulta Vinculante. Consiste en someter a consideración de la ciudadanía una pregunta de carácter general o varias preguntas, cuyo resultado es obligatorio para la autoridad que la realiza, toda vez que podría realizarse en distintos niveles.
- iv. Referéndum. Es de similar concepción a la Consulta Vinculante, su diferencia radica en que a través del referéndum se aprueba o rechaza una norma jurídica o se deroga una ley. También debe quedar establecido sobre que materias es posible realizarlos.

Junto a todo lo anterior, los mecanismos actualmente dispuestos en la normativa y que han formado parte de este trabajo no deben ser desechados ni mucho menos, ya que ofrecen posibilidades de mejora en dirección a una mayor deliberación, sobre todo en lo relacionado a los Consejos de la Sociedad Civil y las Consultas Ciudadanas en su variante de Diálogos Participativos.

Por tanto, ambos mecanismos pueden ser excelentes herramientas si se difunden adecuadamente, se discuten temas de relevancia para la ciudadanía, se establece el alcance que tendrán sus resultados, se procedimenta su funcionamiento e integración y, de manera paulatina, se aplican criterios de vinculación entre sus conclusiones y las actuaciones públicas.

Respecto al tipo de mecanismos propuestos, se obviaron los que buscan entregar información al ciudadano, ya que aquellos ya existen en la normativa actual.

Cabe mencionar que todas estas propuestas son, en sí mismas, una primera aproximación a establecer un sistema integral de participación ciudadana que responde a los objetivos de acceder a información relevante, a transparencia de la gestión pública, a incidir en la gestión interna de algunas instituciones, en las distintas fases de una política pública, en el desarrollo político del gobierno y en el comportamiento político de las autoridades electas. Actúan sobre un gran horizonte del acontecer público, sin embargo, como ya se dijo, es sólo una primera aproximación que aquí es ensayada de manera exploratoria como propuestas de herramientas y políticas que podrán ser desarrolladas en un posterior estudio.

Finalmente, cabe mencionar que estas recomendaciones apuntan a un sistema integral de participación y no sólo a lo procedimental, por esa razón, algunas de las sugerencias escapan al horizonte temporal o a los límites del objeto de estudio, pero por otro lado de su ejecución depende que las dinámicas regenerativas de participación sean inherentes a los ciudadanos y no dependan de algún impulso externo para practicarlas.

9.- CATALOGO DE TABLAS Y ESQUEMAS

Figura N° 1: Tipología de Participación Ciudadana.	13
Figura N° 2: Criterios para determinar servicios a analizar.	16
Figura N° 3: Delimitación de la Muestra.	17
Figura N° 4: Muestra Final (Instituciones a analizar)	19
Figura N° 5: Estructura del Marco Conceptual.	21
Figura N° 6: Caracterización Accountability Horizontal y Vertical	32
Figura N° 7: Esquema de Participación Ciudadana	36
Figura N° 8: Esquema de Participación Ciudadana en términos de flujos.	37
Figura N° 9: Tipología de Participación Ciudadana.	39
Figura N° 10: Elementos Argumentativos para analizar el sector Educación.	49
Figura N° 11: Línea temporal de hitos relevantes.	53
Figura N° 12: Mapeo de Actores Relevantes.	58
Figura N° 13: Categorización de actores.	60
Figura N° 14: Perspectivas Analíticas del Estudio.	63
Figura N° 15: Tipologías de Análisis.	63
Figura N° 16: Cuadro resumen Análisis de Perspectiva Institucional.	67
Figura N° 17: Acceso a Información Relevante en el MINEDUC 2012-2013	67
Figura N° 18: Acceso a Información Relevante en el CNE 2012	68
Figura N° 19: Acceso a Información Relevante en el CNE 2013	68
Figura N° 20: Consultas Ciudadanas en MINEDUC y CNED.	70
Figura N° 21: Cuentas Públicas Participativas MINEDUC y CNED.	70
Figura N° 22: Consejos de la Sociedad Civil en MINEDUC y CNED	71
Figura N° 23: Cuadro Resumen Análisis de Perspectiva Procedimental.	72
Figura N° 24: Análisis de Perspectiva Funcional-Información Relevante.	77
Figura N° 25: Análisis de Perspectiva Funcional-Consultas Ciudadanas.	79
Figura N° 26: Análisis de Perspectiva Funcional-Cuentas Públicas Participativas.	80
Figura N° 27: Análisis de Perspectiva Funcional-Consejos de la Sociedad Civil.	81
Figura N° 28: Análisis de Perspectiva Funcional-Mecanismos Adicionales.	82
Figura N° 29: Matriz Analítica de Participación Ciudadana.	83
Figura N° 30: Cuadro Resumen Análisis de Perspectiva Funcional.	85
Figura N° 31: Cuadro Comparativo Chile/Ecuador.	96
Figura N° 32: Tipos de Participación y Fases en que actúa cada mecanismo (%)	98

10.- REFERENCIAS

- Aguilar Luis. "El Aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza". Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 39. 2007
- Aránguiz, Luis. "Participación ciudadana en el diseño de políticas públicas: El caso del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación ". Universidad de Chile. 2010
- Aristóteles, "Política". 330 A.C.
- Barrueto, Felipe y Navia, Patricio, "Tipologías de democracia representativa en América Latina". VOLUMEN XX · NÚMERO 2 · 2013
- 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.
- Bonbright, David, "El rostro cambiante de la rendición de cuentas de las ONG". Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD). Uruguay, 2007.
- Cimentes, Diana Carolyn, "El papel de la ciudadanía en la democracia deliberativa y su relación con la opinión pública". Universidad de Los Andes, 2001.
- CORPORACIÓN INNOVACIÓN Y CIUDADANIA, "Análisis exploratorio de las experiencias de desarrollo territorial identificadas por territorio: Chile: Participación ciudadana, contribuciones a la gobernanza democrática" en www.territoriochile.cl
- Cunill, Nuria "La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos". Revista del CLAD Reforma y Democracia N°4. 1995. Caracas, Venezuela.
- Dávila, Mireya y Soto, Ximena, "¿De qué se habla cuándo se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario". Estado, Gobierno, Gestión Pública Revista Chilena de Administración Pública. 2011.

- De la Maza, Gonzalo (2011). "Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades". Polis, Revista de la Universidad Bolivariana.
- De la Maza, Gonzalo (2011). "La institucionalización de la participación en las políticas públicas en Chile. Estado actual y desafíos"
- De la Maza, Gonzalo, "Conflicto político y diseños institucionales de participación en el caso chileno", "REVISTA DE SOCIOLOGÍA", Nº 23, 2010.
- De la Maza, Gonzalo, "Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades". "Polis", Revista de la Universidad Bolivariana, Volumen 10, Nº30, 2011.
- De la Maza, Gonzalo, "Participación ciudadana y construcción democrática en Chile: balance de un cuarto de siglo". XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 2012
- Diab, Fernanda. "Una aproximación al concepto de democracia deliberativa". Instituto de Filosofía de la Facultad de Humanidades
- Erazo-Terán, Carlos. "La Sociedad Civil: entre Rubinstein y López Calera". www.lulu.com. 2004.
- Escobar, Alejandro. "Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década". Revista Austral de Ciencias Políticas, pag. 97-108, 2004.
- Espinoza, Vicente. "De la política social a la participación ciudadana en un nuevo contrato de ciudadanía", en "Política", Nº 43, 2004.
- Falção Martins, Humberto y Rubens Fontes Filho, Joaquim. "¿En quién se pone el foco? Identificando "stakeholders" para la formulación de la misión organizacional". Revista del CLAD Reforma y Democracia. Nº 15. 1999

- Fernández, Matías y Ordoñez, Martín, "Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007. Caracterización de los compromisos". CORPORACIÓN INNOVACIÓN Y CIUDADANIA. 2007
- Fundación Decide. Democracia, Poder y Territorio - Fundación Heinrich Böll, "Espacios institucionales de participación y actores políticos comunales: mapeo exploratorio de la participación ciudadana en seis comunas de la Región Metropolitana". Edición Digital, 2012.
- Fundación Konrad Adenauer. Índice de Desarrollo Democrático en América Latina. 2003.
- Garcés, Mario y Valdés, Alejandra. "Estado del arte de la participación ciudadana en Chile". Documento de trabajo para Oxfam-GB, Santiago, 1999.
- Gobierno de Chile, Ministerio Secretaría General de Gobierno (2011), Política para la Participación Ciudadana en el Marco de la Corresponsabilidad.
- Gobierno de Chile, Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2009), Participación y Nuevos Desafíos Político-Institucionales.
- Gobierno de Chile, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. (2007). Informe Final de Evaluación Programa Participación Ciudadana del Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- Habermas, Jurgen. "Conciencia moral y acción comunicativa", Ed. Península, 1985
- Ibarra, Pedro y Letamendía, Francisco. "Los Movimientos Sociales", en Manual de Ciencia Política, Pedro Ibarra y Francisco Letamendía y otros. 2005.
- Informe Final de Evaluación Programa Participación Ciudadana Ministerio Secretaría General de Gobierno. Dirección de Presupuesto. 2001.
- Lahera Parada, Eugenio. "Introducción a las Políticas Públicas". Fondo de Cultura Económica. 2002.

- Ley N° 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. (Proyecto e Historia de la Ley)
- López Calera, Nicolás. "Yo, el Estado", Editorial Trotta, Madrid, 1992.
- Marshall, Thomas. "Primera Parte: Ciudadanía y Clase Social" en Ciudadanía y Clase Social", Alianza, 1998
- Martínez-Solanas, Gerardo, "Gobierno del Pueblo: Opción para un Nuevo Siglo". Ediciones Universal, 1997
- Mayol Miranda, Alberto. Azocar Rosenkranz, Carla. "Politización del Malestar, Movilización Social y Transformación Ideológica: el caso Chile 2011", Universidad de Chile, 2012.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno. "Cuenta Pública sobre Participación Ciudadana 2012".
- Ministerio Secretaría General de Gobierno. "Cuenta Pública sobre Participación Ciudadana 2013".
- Mlynarz Puig, Danae; De la Fuente, Gloria; Rammsy, Claudio. "Informe sobre el Acceso a la Información Pública y Participación Ciudadana". Fundación Pro Acceso. 2011.
- O´Donell, Guillermo. "Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones", en Disonancias, críticas democráticas a la democracia. Prometeo. 2007.
- Ordás Menéndez, Daniel, "España se merece... democracia directa". Ed. Zumaque. 2012.
- Paredes, Juan Pablo. (2011). "Ciudadanía, Participación y Democracia. Deuda y déficit en los 20 años de democracia en Chile." Revista POLIS.
- Pineda Cachero, Antonio. "Lobbies y Grupos de Presión: de la política a la comunicación. Una fundamentación teórica." Revista Internacional de Investigación en Relaciones Públicas, Ceremonial y protocolo. 2002.
- PNUD. (2004). "Desarrollo humano en Chile, el poder para qué y para quién?".

- Quitral Rojas, Máximo, "Estado, mercado y sociedad en el Chile de los noventa: ¿La herencia de un "modelo de modernización" autoritario?, 2012.
- Roncagliolo, Rafael. (2005). "La Participación Ciudadana y los Desafíos para la Democracia del Siglo XXI". Seminario sobre "Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Desafío País"
- y Ciencias de la Educación, UDELAR. 2011
- Sartori, Giovanni. (1987). "Elementos de teoría política". Cap. 4 Democracia. Alianza Editorial.
- Silva Bascuñán, Alejandro. (1997). "Tratado de Derecho Constitucional: Principios, Estado y Gobierno". Editorial Jurídica de Chile.
- Zadek, Simon, "Participación Ciudadana y Contraloría Social. Una Guía Didáctica". Intendencia de Cerro Largo, Uruguay, 2013.
- <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/barometro/Informe%20final%20S.E..pdf>
- <http://demo4punto0.net/es/home>
- www.bitacoradeunavida.cl
- www.gob.cl
- <http://partidodeinternet.es>
- <http://www.democracialiquida.org>
- <http://www.msgg.gob.cl>

11.- ANEXOS

ANEXO A

MATRIZ DE ANALISIS FINAL					
OBJETIVOS	EJE	MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN	DESCRIPCIÓN	A QUE DIMENSIÓN DE PARTICIPACIÓN PERTENECE?	QUE TIPO DE PARTICIPACIÓN ENTREGA
Fortalecer las organizaciones de la sociedad civil, promoviendo una cultura de corresponsabilidad	Fortalecimiento de la Sociedad Civil	Escuela de Gestión Pública para Dirigentes Sociales Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público	Busca contribuir a la formación de líderes sociales que desarrollen competencias orientadas a incrementar su rol como promotores de información en políticas públicas, permitiéndoles desempeñarse en su comunidad como líderes sociales de información.		
Promover y orientar las acciones de participación ciudadana hacia el mejoramiento de la eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas.	Control Ciudadano	Cuentas Públicas Participativas Consejos de la Sociedad Civil, Ley N° 20.285	Proceso de dialogo ciudadano, entre autoridades políticas y representantes de la sociedad civil y ciudadanía en general, promotor de un espacio de responsabilización de las primeras en lo referido a la rendición de informes de su gestión institucional. Su fin es informar a la ciudadanía sobre la gestión realizada, recoger las preguntas y planteamientos de la ciudadanía y dar respuestas a estas.		
Mejorar y fortalecer los canales y espacios de información y opinión de la ciudadanía, promoviendo una respuesta de calidad y oportuna de parte de los órganos de la Administración del Estado.	Información y Consulta a la Ciudadanía	Cabildos Ciudadanos	Busca generar espacios de soluciones a los problemas locales estableciendo responsables y fechas. En los Cabildos ciudadanos podrán participar: El Presidente de la República, autoridades de la administración central y local, parlamentarios de la región, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones gremiales y ciudadanos que se hayan inscrito para la reunión. Para el óptimo cumplimiento de los compromisos es fundamental el trabajo coordinado entre los diferentes sectores.		
		SIAC	Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana, es el sistema que coordina todos los espacios de atención de los servicios públicos mediante una gestión que contiene: procedimientos, instrumentos y metodologías para la recepción, derivación, seguimiento, respuesta y registro de las solicitudes ciudadanas, plan de difusión, mecanismos para medir los niveles de satisfacción y la sistematización de la información relevante para retroalimentar la gestión de los servicios, todo ello basado en una perspectiva comunicacional participativa y no discriminatoria entre el gobierno y la ciudadanía.		
		Dialogos Participativos	Encuentro entre autoridades de gobierno y representantes de la sociedad civil, donde será posible recibir los comentarios y observaciones de la ciudadanía en forma directa y presencial, lo cual permitirá formular e implementar de mejor manera las políticas, programas y proyectos que el gobierno pone a disposición de la ciudadanía.		
		Ventanillas Virtuales de Opinión	Son documentos de consulta que contienen un conjunto de alternativas de políticas públicas, que anticipan las ideas del gobierno sobre un tema de interés actual, y cuya función principal es difundir, compartir y promover el debate público sobre políticas específicas. Se presentan como una serie de posibles propuestas que se ponen en conocimiento de la ciudadanía y se someten a su discusión, de modo que los interesados, sean éstos organizaciones o individuos, puedan participar en un proceso de consulta y debate. Tras aquello, la autoridad correspondiente deberá generar una respuesta en formato de recomendaciones y que debe incluir las conclusiones derivadas del proceso consultivo.		
		Consejo de la Sociedad Civil	Serán conformados por la Administración del Estado y estarán conformados por personas representativas de las asociaciones relevantes en el ámbito específico de cada órgano de la Administración.		
		Entrega de Información Relevante	Los órganos de la Administración del Estado deberá poner en conocimiento público información relevante acerca de sus políticas, planes programas, acciones y presupuestos, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible. Dicha información se publicara en medios electrónicos u otros.		
		Consulta Ciudadana	Los órganos de la Administración del Estado, de oficio o a petición de parte, deberán señalar aquellas materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas. Las consultas deberán ser realizadas de manera informada, pluralista y representativa.		
		Apertura de Datos de Gobierno	Plataforma unificada que pondrá a disposición de la ciudadanía los datos que generan las instituciones del gobierno. Se basa en la premisa de que muchas personas pueden pensar en nuevas utilidades para los datos ya existentes, generando aplicaciones novedosas que sean ventajosas para las personas de acuerdo a sus propias necesidades.		

Elaboración Propia

ANEXO B

			NO PARTICIPACIÓN ENCUBIERTA	PARTICIPACIÓN INSTRUMENTAL	PARTICIPACIÓN EMPODERADORA
			Prácticas institucionales, presentadas como mecanismos de participación cuyo fin es inhibir la participación genuina de los actores sociales.	Prácticas funcionales a la gobernabilidad, en donde la participación se usa a favor de las decisiones de gobierno y no de las decisiones colectivas.	Prácticas en donde la comunidad organizada y el poder institucional trabajan conjuntamente y deciden colectivamente las orientaciones de los programas.
ETAPAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	DIMENSIONES DE PARTICIPACIÓN	DESCRIPCIÓN DE LAS DIMENSIONES			
INFORMACIÓN	USO DE TI	Difusión parcial de información mediante tecnologías que se presuponen participativas e igualitarias.			
	CAMPAÑAS	Prácticas que se presentan como informativas, pero cuyo contenido es esencialmente propagandístico, sin lograr una apropiación real, y potencialmente crítica, de la información por parte de la ciudadanía.			
	DIFUSIÓN	Mecanismo básico, casi pre-participativo, por el cual los ciudadanos adquieren conocimiento de sus derechos, beneficios, o cuentas públicas, según sea el caso.			
DIAGNÓSTICO Y DECISIÓN	CONSULTAS NO VINCULANTES	Proceso de participación que tiene por fin obtener información por parte del gobierno, que no otorga a la ciudadanía derecho alguno a intervenir directamente en las decisiones que se adopten.			
	PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA	Incluye la consulta vinculante, aunque frecuentemente la trasciende, considerando una participación propiamente discursiva de la ciudadanía en la decisión de los cursos de acción seguidos por la política pública.			
IMPLEMENTACIÓN	GESTIÓN INTERNA, MEJORA DE ATENCIÓN AL USUARIO	Comprende el conjunto de disposiciones tendientes a mejorar la relación con el público mediante reformas netamente internas.			
	EJECUCIÓN DELEGADA	Modalidades en las que la ciudadanía es implicada en la ejecución del proyecto sin que, a su vez, cuente con la capacidad de incidir en las orientaciones del mismo.			
	CO EJECUCIÓN / SEGUIMIENTO	Corresponde a la implementación mancomunada entre actores sociales y poder institucional de los programas sociales, que tiene lugar de modo democrático y reflexivo, donde la ciudadanía puede participar de la ejecución de proyectos y supervisar que la ejecución de éstos se realicen de acuerdo a los acuerdos previamente estipulados.			
EVALUACIÓN Y REFORMULACIÓN	EVALUACIÓN PASIVA: CONSULTAS, QUEJAS Y RECLAMOS	Se refiere a la capacidad de respuesta, por parte de la ciudadanía, a la ejecución del programa, caracterizada por seguir canales ya preestablecidos y cuya influencia en la reformulación del mismo resulta, al menos, dudosa.			
	REFORMULACIÓN DELIBERATIVA (CONTROL SOCIAL)	Es cuando las autoridades rinden cuentas a la ciudadanía respecto de los compromisos establecidos, frente a lo cual la ciudadanía evalúa deliberativamente su actuar y toma las decisiones correspondientes (aprobar, vetar o reformular los planteamientos), teniendo incidencia tanto en el futuro de las autoridades como en las siguientes fases del programa social.			

Fuente: Elaboración propia, a partir de "Tipologías de Participación Ciudadana". (Fernández y Ordoñez, 2007)

ANEXO C

FICHA DE DEFINICIONES ESTRATÉGICAS AÑO 2012-2014 (Formulario A1)

MINISTERIO	MINISTERIO DE EDUCACION	PARTIDA	09
SERVICIO	AGENCIA DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN	CAPÍTULO	03

Ley orgánica o Decreto que la rige

Ley N° 20.529, Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización.

Misión Institucional

Contribuimos a que cada estudiante de nuestro país tenga una educación integral de calidad. Logramos esto evaluando a los estudiantes, establecimientos educacionales y sus sostenedores con el propósito de informar, orientar y promover la mejora continua del proceso educativo.

Objetivos Relevantes del Ministerio

Número	Descripción
1	Mejorar la calidad de la educación, aumentando en 10 puntos el promedio SIMCE de 4° básico durante este Gobierno.
2	Mejorar la equidad de la educación, disminuyendo en 10 puntos la brecha de puntajes entre las escuelas que atienden a estudiantes pertenecientes al grupo socioeconómico bajo y escuelas que atienden a estudiantes pertenecientes al grupo socioeconómico alto en el SIMCE de 4° básico, durante este Gobierno.
3	Facilitar la toma de decisiones de todos los actores del sistema educativo, a través de la entrega de información simple, relevante y oportuna.
4	Implementar la nueva institucionalidad para el aseguramiento de la calidad del sistema educativo (Superintendencia de Educación y Agencia de Calidad de la Educación).
5	Promover ambientes educativos sanos y con una convivencia adecuada.
6	Apoyar a los establecimientos de más bajo desempeño para desarrollar capacidades que les permitan mejorar.

Objetivos Estratégicos institucionales

Número	Descripción	Objetivos Relevantes del Ministerio vinculados	Productos Estratégicos vinculados
1	Evaluar los logros de aprendizaje de los estudiantes generando información relevante para las comunidades educativas que les permita analizar los logros alcanzados y así contribuir en el proceso de mejora continua de los establecimientos educacionales.	1, 2, 4, 6	1,4
2	Instalar, administrar y coordinar la ordenación y la evaluación y orientación de los Establecimientos Educacionales de manera de que éstos propendan a una mejora continua en la entrega de una educación integral de calidad.	3, 4, 5, 6	2,3
3	Proporcionar información relevante respecto a evaluaciones y estudios de la calidad educativa de forma simple, clara y oportuna a la comunidad escolar.	3, 4, 5, 6	1,2,3,4

Productos Estratégicos (Bienes y/o servicios)

Producto Estratégico	Descripción	Clientes	Aplica Gestión Territorial	Aplica Enfoque de Género

1	Evaluación de los logros de aprendizaje de los alumnos/as.	Evaluar anualmente el grado de cumplimiento de los Estándares de Aprendizaje y de los Otros Indicadores de Calidad Educativa alcanzados por los alumnos de los establecimientos educacionales que cuentan con el reconocimiento oficial del Estado. Esta tarea se realizará mediante la aplicación de pruebas censales y cuestionarios de contexto.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13.	No	Si
2	Evaluación y orientación de desempeño de los establecimientos educacionales y sus sostenedores.	Realizar evaluaciones del desempeño de los establecimientos educacionales y sus sostenedores en base a los estándares indicativos de desempeño	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 12, 13.	No	No
3	Ordenación de Establecimientos Educativos	Ordenar los establecimientos educacionales en función de las mediciones de los resultados de aprendizaje y de los otros indicadores de calidad educativa con la finalidad, entre otras, de identificar, cuando corresponda, las necesidades de apoyo, hacer responsable a los sostenedores del desempeño de su establecimiento e Informa a la comunidad escolar	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 12, 13.	No	Si

4	Servicios de Información a la Comunidad	Entrega de información y resultados del sistema educativo a los distintos actores para la toma de decisiones	1, 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13.	No	Si
---	---	--	--------------------------------------	----	----

Clientes		Cuantificación
1	Estudiantes	3539710
2	Padres, madres y apoderados	3317712
3	Sostenedores	5127
4	Profesionales de la educación	200659
5	Establecimientos educacionales	12104
6	Ministerio de Educación	1
7	Superintendencia de Educación Escolar	1
8	Consejo Nacional de Educación	1
9	Organismos Internacionales	3
10	Universidades Nacionales	40
11	Centros Académicos Independientes	32
12	Investigadores nacionales de diversas disciplinas	4068
13	Investigadores extranjeros de diversas disciplinas	1652

	Producto Estratégico	Presupuesto 2014	
		(Miles de \$)	%
1	Evaluación de los logros de aprendizaje de los alumnos/as.	22,124,291	66.53%
2	Evaluación y orientación de desempeño de los establecimientos educacionales y sus sostenedores.	3,153,119	9.48%
3	Ordenación de Establecimientos Educacionales	143,325	0.43%
4	Servicios de Información a la Comunidad	2,665,010	8.01%

FICHA DE DEFINICIONES ESTRATÉGICAS AÑO 2012-2014
(Formulario A1)

MINISTERIO	MINISTERIO DE EDUCACION	PARTIDA	09
SERVICIO	COMISION NACIONAL DE INVESTIGACION CIENTIFICA Y TECNOLOGICA	CAPÍTULO	08

Ley orgánica o Decreto que la rige	
Ley N° 16.746. del 24/01/1968. Decreto de Educación N°491 del 26/02/1971.	

Misión Institucional	
Impulsar la formación de capital humano y promover, desarrollar y difundir la investigación científica y tecnológica, en coherencia con la Estrategia Nacional de Innovación, con el fin de contribuir al desarrollo económico, social y cultural de las/os chilenas/os, mediante la provisión de recursos para fondos concursables; creación de instancias de articulación y vinculación; diseño de estrategias y realización de actividades de sensibilización a la ciudadanía; fomento de un mejor acceso a la información científica tecnológica y promoción de un marco normativo que resguarde el adecuado desarrollo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.	

Objetivos Relevantes del Ministerio	
Número	Descripción
1	Incrementar el capital humano avanzado en Chile, mediante programas de magíster y doctorado
2	Promover la innovación, investigación y desarrollo

Objetivos Estratégicos institucionales			
Número	Descripción	Objetivos Relevantes del Ministerio vinculados	Productos Estratégicos vinculados
1	Articular e impulsar una política integral de formación y financiamiento de investigadores y profesionales de excelencia, mediante mecanismos que promuevan una adecuada formación, atracción e inserción laboral en el sector académico, industrial y gubernamental, visualizando y anticipando las necesidades de capital humano avanzado del país.	1	1,2,3,4,5,7,8
2	Consolidar un sistema de apoyo público a la investigación científica y tecnológica en todas las áreas del conocimiento, mediante el financiamiento de diferentes iniciativas interrelacionadas de acuerdo a la magnitud de los recursos otorgados, sus objetivos, su duración, el grado de asociatividad, la multidisciplinariedad y número de investigadores involucrados.	2	1,2,4,6,7,8

Productos Estratégicos (Bienes y/o servicios)					
	Producto Estratégico	Descripción	Clientes	Aplica Gestión Territorial	Aplica Enfoque de Género
1	Financiamiento de proyectos de investigación en ciencia y tecnología.	Financiamiento de proyectos de alto nivel en todas las áreas del conocimiento que fomenten la investigación científica y tecnológica.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 12, 13, 19.	No	Si
2	Financiamiento de centros de investigación en ciencia y tecnología.	Financiamiento para la creación y fortalecimiento de Centros Regionales de investigación científica y tecnológica, como también el fortalecimiento de la Base Científica de Chile y el fomento de la vinculación Pública-privada. Por otro lado, financiamiento de proyectos, consorcios, redes y anillos Científico-Tecnológicos y formación de investigadores e investigadoras.	1, 2, 3, 4, 7, 8, 10, 11, 12, 17, 19, 22.	No	Si
3	Financiamiento de becas para formación de capital humano avanzado nacional y extranjero.	Financiamiento para la realización de estudios conducentes al grado de Doctor y de Magister en el extranjero y en Chile, además de otras acciones complementarias que implican reforzar la formación de recursos humanos como son : Asistencia a congresos y cursos cortos en el extranjero, becas en cotutela y estadas de perfeccionamiento en el extranjero y participación en las reuniones en Chile de las Sociedades Científicas.	1, 2, 8, 10, 11, 13, 14, 15, 18.	No	Si

4	Financiamiento de proyectos que fortalezcan a instituciones que desarrollen investigación en ciencia y tecnología.	Financiamiento de proyectos que permitan aumentar las capacidades académicas, científicas y tecnológicas de las instituciones nacionales que desarrollan la ciencia y la tecnología, apoyando la atracción de investigadores internacionales de excelencia y promoviendo la inserción laboral de profesionales altamente calificados, tanto en la academia como en el sector productivo nacional.	1, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 13, 15, 19.	No	Si
5	Financiamiento de proyectos que impulsen acciones de divulgación y valoración de la ciencia y tecnología.	Financiamiento de proyectos que potencien la comunicación entre la comunidad científica y tecnológica, la comunidad educativa y el público en general, con objeto de divulgar los beneficios y avances de la ciencia y la tecnología.	9, 16, 20, 21.	No	Si
6	Financiamiento de equipamiento científico y tecnológico mediano y mayor.	Financiamiento de proyectos que permitan la adquisición y/o actualización de equipamiento científico y tecnológico mediano y mayor, como también acceso a equipamiento científico y tecnológico en el extranjero.	1, 3, 4, 7.	No	No
7	Financiamiento de proyectos de gestión de información científica de valor público.	Financiamiento de proyectos orientados a servicios de Información y promoción, orientados a promover acciones de detección, procesamiento y puesta en línea de información de producción científica nacional e internacional a disposición de Clientes/Beneficiarios/Usuarios, como también, promover acciones de creación de espacios y puentes de comunicación entre beneficiarios e investigadores científicos.	1, 7, 8, 16.	No	Si
8	Financiamiento de proyectos producto de convenios internacional que promuevan la vinculación e integración internacional de la comunidad científica nacional.	Financiamiento de proyectos que promuevan actividades de vinculación internacional realizadas por investigadores y profesionales nacionales con sus pares extranjeros, apoyo a la organización de Reuniones Científicas nacionales de carácter internacional y la participación en Foros y Programas de cooperación internacional Bi-Multilaterales.	7, 15.	No	Si

	Clientes	Cuantificación
1	Universidades Nacionales	40
2	Universidades Extranjeras	141
3	Centros Académicos Independientes	32
4	Institutos Tecnológicos	23
5	Institutos Profesionales	1
6	Fundaciones	113
7	Investigadores Nacionales de diversas disciplinas	4068
8	Investigadores Extranjeros de diversas disciplinas	1652
9	Estudiantes Básicos, Medios y Universitarios	630238
10	Estudiantes de Magister	2852
11	Estudiantes de Doctorados	2850
12	Estudiantes de Post Doctorados	958
13	Becarios de apoyo a la realización de tesis Doctoral	522
14	Becarios de término de tesis	420
15	Becarios para complementar estudios de post grado	1226
16	Público en General	1058300
17	Comunidad Científica	5152
18	Estudiantes de doctorado en el extranjero	2130
19	Empresas	646
20	Profesores de establecimientos educacionales	500

21	Establecimientos Educativos	300
22	Gobiernos Regionales	15

	Producto Estratégico	Presupuesto 2014	
		(Miles de \$)	%
1	Financiamiento de proyectos de investigación en ciencia y tecnología.	108,374,885	39.10%
2	Financiamiento de centros de investigación en ciencia y tecnología.	42,251,400	15.25%
3	Financiamiento de becas para formación de capital humano avanzado nacional y extranjero.	92,330,210	33.32%
4	Financiamiento de proyectos que fortalezcan a instituciones que desarrollen investigación en ciencia y tecnología.	4,962,602	1.79%
5	Financiamiento de proyectos que impulsen acciones de divulgación y valoración de la ciencia y tecnología.	5,500,000	1.98%
6	Financiamiento de equipamiento científico y tecnológico mediano y mayor.	6,157,895	2.22%
7	Financiamiento de proyectos de gestión de información científica de valor público.	6,656,379	2.40%
8	Financiamiento de proyectos producto de convenios internacionales que promuevan la vinculación e integración internacional de la comunidad científica nacional.	4,106,533	1.48%

FICHA DE DEFINICIONES ESTRATÉGICAS AÑO 2012-2014
(Formulario A1)

MINISTERIO	MINISTERIO DE EDUCACION	PARTIDA	09
SERVICIO	CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y DE LAS ARTES	CAPÍTULO	16

Ley orgánica o Decreto que la rige

Ley N° 19.891 (crea el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y el Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes); Ley N° 19.227 crea Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura); Ley N° 19.928 sobre Fomento de la Música Chilena; Ley N° 19.981 (Sobre Fomento Audiovisual).

Misión Institucional

Promover un desarrollo cultural armónico, pluralista y equitativo en las personas habitantes del país, a través del fomento y difusión de la creación artística nacional, así como de la preservación y promoción del patrimonio cultural chileno, adoptando iniciativas públicas que promuevan una participación activa de la ciudadanía en el logro de tales fines.

Objetivos Relevantes del Ministerio

Número	Descripción
1	Promover el acceso y la participación de la comunidad en iniciativas artístico-culturales
2	Generar acceso a una oferta artístico-cultural plural y de calidad
3	Promover la formación de hábitos de consumo artístico-cultural en la comunidad
4	Visibilizar y fomentar las industrias culturales como motor de desarrollo
5	Fortalecer la creación artístico-cultural
6	Fortalecer y actualizar las normativas relacionadas con el arte y la cultura
7	Promover la creación cultural vinculada a plataformas digitales a través de las nuevas tecnologías de la comunicación.
8	Contribuir a instalar los bienes y servicios artísticos culturales en el escenario internacional
9	Potenciar y promover el rol de los agentes culturales en la creación y difusión de las artes y la cultura
10	Contribuir a que se valore y resguarde el patrimonio cultural material
11	Contribuir a que se valore y resguarde el patrimonio inmaterial
12	Contribuir a fomentar el turismo cultural respetando la diversidad y la conservación del patrimonio cultural de la nación
13	Fortalecer el reconocimiento de los derechos de autor
14	Impulsar el perfeccionamiento de las donaciones culturales, simplificando sus procedimientos y ampliando el universo de beneficiarios y donantes.
15	Promover la provisión de nueva infraestructura cultural a lo largo del país
16	Promover el intercambio de contenidos culturales a través de nuevas tecnologías de la comunicación

Objetivos Estratégicos institucionales

Número	Descripción	Objetivos Relevantes del Ministerio vinculados	Productos Estratégicos vinculados
--------	-------------	--	-----------------------------------

1	Completar la red de infraestructura cultural con la construcción de cinco teatros regionales, en conjunto con los Gobiernos Regionales, y completar la construcción e inauguración de 51 centros culturales en todo Chile del Programa Centros Culturales en Comunas de más de 50 mil habitantes, con el fin de complementar la capacidad de infraestructura entre la Región Metropolitana y las regiones del país. Se incorporará también el territorio insular y aislado culturalmente: las islas de Chiloé (Castro) y Rapa Nui. Esta infraestructura se complementará con el desarrollo e implementación de los proyectos emblemáticos definidos por cada región para el fortalecimiento del desarrollo cultural y la identidad regional.	1, 3, 7, 9, 10, 11, 13, 15	2
2	Fortalecer las instituciones y organizaciones culturales que median entre los públicos y los artistas con el propósito de diversificar y aumentar los públicos para las distintas manifestaciones culturales y artísticas.	1, 3, 5, 7, 9, 14	1,2,3
3	Promover la alianza público-privada, incentivando a la sociedad civil a ser responsable y participar activamente del desarrollo cultural, utilizando los mecanismos de incentivo de la Ley de Donaciones con Fines Culturales reformada, para el desarrollo de modelos sustentables en el tiempo que fortalezcan el consumo y el acceso de bienes culturales.	6, 9, 10, 11, 14	1,2,3
4	Fortalecer el acceso y participación artístico - cultural en todas las comunas del país, la cobertura de programas de Educación Artística y de aquellos enfocados a población vulnerable, a través del mejoramiento de las condiciones de acceso al arte y la cultura, con énfasis en las comunidades de menores ingresos y los habitantes de localidades alejadas.	1, 3, 7, 13	2
5	Fortalecer la transparencia del sistema de apoyo al desarrollo cultural a través de la implementación de un sistema de seguimiento a los proyectos ganadores, enfocado en apoyar el cumplimiento de los objetivos propuestos en cada iniciativa beneficiada, proveyendo, por medio de un seguimiento estadístico, datos útiles para ir perfeccionando el concurso.	2, 3, 4, 5, 7, 10, 12, 13	1,2,3
6	Posicionar y fomentar la internacionalización cultural del país, con énfasis en disciplinas artístico - culturales tales como la música, libro, audiovisual, artes visuales, diseño y artesanía.	2, 3, 4, 8, 13	1
7	Promover el desarrollo y reconocimiento cultural de los Pueblos Originarios, fomentando el dialogo intercultural y el encuentro de manifestaciones culturales.	10, 11, 13	1,2,3
8	Apoyar la Reconstrucción del Patrimonio Material afectado en nuestro país por situaciones de catástrofe, en colaboración con actores del sector privado y la sociedad civil, relevando aquellos de alto valor patrimonial.	10, 11, 12, 13, 15	3

Productos Estratégicos (Bienes y/o servicios)					
	Producto Estratégico	Descripción	Clientes	Aplica Gestión Territorial	Aplica Enfoque de Género
1	Promoción de la creación artística y cultural	Programa que aglutina tanto a los servicios de financiamiento artístico cultural administrados por el CNCA, como a las iniciativas impulsadas en pro del fomento, desarrollo y difusión de las artes.	1, 2, 3, 4, 6, 9, 11, 16.	No	Si
2	Promoción de la participación, acceso y consumo cultural	Programa destinado a mejorar las condiciones de acceso al arte y la cultura de la población, con énfasis en las comunidades de menores ingresos y los habitantes de localidades alejadas.	5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 16.	No	Si
3	Conservación e Incremento del Patrimonio Cultural	Programa destinado a la salvaguardia y difusión del Patrimonio Cultural Nacional.	6, 7, 10, 11, 15, 16.	No	Si

	Clientes	Cuantificación
1	Creadores/as y Artistas de las artes Escénicas (teatro, danza, circo), de las artes de la visualidad (fotografía, artes visuales, y nuevos medios); y de las industrias emergentes (diseño, artesanía y arquitectura); de la música, literatura, y artes audiovisuales	45000
2	Personas claves en el ámbito literario (editores/as, bibliotecarios/as profesionales, distribuidores/as de libros y todos(as) aquellos que componen la cadena de valor).	14000
3	Personas claves en el ámbito musical (recopiladores/as, investigadores/as, musicólogos/as, productores/as de fonogramas, distribuidores, y quienes hacen parte de la cadena de valor).	25000
4	Personas claves del ámbito audiovisual (exhibidores/as, distribuidores/as, administradores/as de salas de exhibición quienes hacen parte de la cadena de valor).	33000
5	Gestores y Gestoras Culturales	1380
6	Personas, Comunidades y Asociaciones Indígenas	243810
7	Cultores/as Tradicionales.	1700

8	Población con altos índices de vulnerabilidad económica, social y territorial.	320000
9	Investigadores e Investigadoras	700
10	Organismos Públicos (Gobiernos Locales y regionales e instituciones públicas del nivel central que cuentan con programas, políticas o estructuras orientadas a apoyar el desarrollo del sector cultural).	897
11	Organismos Privados (Corporaciones, Fundaciones, Institutos bilaterales de cultura).	596
12	Estudiantes del sistema escolar.	15000
13	Establecimientos educacionales municipalizados o particulares subvencionados, con proyectos educativos orientados al desarrollo de la formación artística	100
14	Profesores/as de Establecimientos Educacionales Municipalizados o Subvencionados.	500
15	Instituciones públicas y privadas vinculadas a la gestión patrimonial.	150
16	Ciudadanía en general	1600000

	Producto Estratégico	Presupuesto 2014	
		(Miles de \$)	%
1	Promoción de la creación artística y cultural	32,198,453	40.21%
2	Promoción de la participación, acceso y consumo cultural	26,966,778	33.67%
3	Conservación e Incremento del Patrimonio Cultural	3,544,688	4.43%

**FICHA DE DEFINICIONES ESTRATÉGICAS AÑO 2012-2014
(Formulario A1)**

MINISTERIO	MINISTERIO DE EDUCACION	PARTIDA	09
SERVICIO	CONSEJO DE RECTORES	CAPÍTULO	13

Ley orgánica o Decreto que la rige
DFL N° 2, de 1985, del Ministerio de Educación

Misión Institucional
Coordinar la actividad académica a nivel nacional de las veinticinco universidades que lo conforman, velando por la calidad y excelencia académica de las mismas mediante la generación de políticas universitarias y públicas, definiendo lineamientos de la formación de pre y postgrado, la investigación científica, humanística y tecnológica de excelencia, y actividades sostenidas de extensión y apoyo al mundo cultural, con permanente respeto por la autonomía y la naturaleza particular de cada una de sus instituciones miembros.

Objetivos Relevantes del Ministerio	
Número	Descripción
1	Desarrollar un sistema de financiamiento estudiantil adecuado, que permita que todo alumno meritorio pueda acceder a la educación superior, independiente de su situación socioeconómica y disminuyendo el actual endeudamiento de muchos estudiantes.
2	Facilitar la toma de decisiones de todos los actores del sistema educativo, a través de la entrega de información simple, relevante y oportuna. Mejorar la gestión y competitividad de las universidades del Estado.
3	Duplicar el número de estudiantes que ingresen a carreras de pedagogía con más de 600 puntos en la PSU, llegando a 4.000 en la admisión de 2014.
5	Incrementar el capital humano avanzado en Chile, mediante programas de magíster y doctorado.
8	Contribuir a la permanencia y éxito académico de los alumnos vulnerables en toda su trayectoria educativa
12	Aumentar la transparencia del sistema, así como la calidad de su regulación para promover la calidad, y el buen uso de los recursos
15	Mejorar la gestión y competitividad de las universidades del Estado
21	Desarrollar y mejorar continuamente el currículum

Objetivos Estratégicos institucionales			
Número	Descripción	Objetivos Relevantes del Ministerio vinculados	Productos Estratégicos vinculados
1	Promover la colaboración académica y fortalecer el desarrollo de la educación superior.	2, 8, 12, 15, 21	1,2
2	Difundir y promover información académica, a nivel nacional e internacional, de las veinticinco universidades integrantes del Consejo de Rectores.	2, 5, 8, 12, 15, 21	1,2,3
3	Velar por el desarrollo de un sistema de selección y admisión a las universidades chilenas (PSU) que garantice posibilidades de éxito académico.	1, 2, 3, 8, 12, 15, 21	1,2

Productos Estratégicos (Bienes y/o servicios)					
	Producto Estratégico	Descripción	Clientes	Aplica Gestión Territorial	Aplica Enfoque de Género

1	Publicaciones Académicas y Estadísticas	Publicación de un Anuario Estadístico con antecedentes de duración de estudios, vacantes, matrícula y títulos o grados que se otorgan, contemplando la variable sexo, para carreras de pregrado y programas de postgrado (Magíster y Doctorado) y postítulo. Publicación de Informes Académicos sobre PSU, Desarrollo del Postgrado y Actividades de educación superior	1, 2, 3.	Si	Si
2	Estudios	Estudio técnico de la validez predictiva de las pruebas de selección universitaria (PSU). Análisis estadístico del comportamiento de las pruebas (PSU) Análisis del desarrollo del postgrado en Chile. Estudios sobre innovaciones curriculares	1, 2, 3, 4, 5.	Si	Si
3	Encuentros y Seminarios	Dialogo e intercambio con asociaciones internacionales de universidades y universidades nacionales. Seminarios sobre actividad científica, tecnológica y de innovación en las universidades del Consejo de Rectores.	1, 3, 5.	Si	Si

Clientes		Cuantificación
1	Universidades del Consejo de Rectores y autoridades	25
2	Estudiantes de Educación Superior	500000
3	Vicerrectores de las universidades CRUCH	100
4	Estudiantes de 4° medio y postulantes a las universidades	250000
5	Comunidad universitaria nacional (rectores)	40

	Producto Estratégico	Presupuesto 2014	
		(Miles de \$)	%
1	Publicaciones Académicas y Estadísticas	15,500	3.98%
2	Estudios	21,000	5.39%
3	Encuentros y Seminarios	50,000	12.84%

**FICHA DE DEFINICIONES ESTRATÉGICAS AÑO 2012-2014
(Formulario A1)**

MINISTERIO	MINISTERIO DE EDUCACION	PARTIDA	09
SERVICIO	CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION	CAPÍTULO	15

Ley orgánica o Decreto que la rige

La Ley General de Educación, N° 20.370, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado con las normas de la LOCE fue fijado por el DFL N°2-2009, de Educación, creó el Consejo Nacional de Educación (CNED) como un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio que se relaciona con el presidente de la República a través del Ministerio de Educación. Por su parte, la Ley N°20.129, de aseguramiento de la calidad de la educación superior, establece al Consejo como instancia de apelación respecto de algunos pronunciamientos emitidos por la Comisión Nacional de Acreditación. Asimismo, la Ley N° 20.529 establece el rol del Consejo en el sistema Nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior.

Misión Institucional

Cautelar y promover la calidad de la educación parvularia, básica, media y superior, en el marco de los sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación escolar y superior, a través de la evaluación de diversas propuestas educacionales de organismos públicos e instituciones de educación y la entrega oportuna de información a estudiantes, académicos y la comunidad en general.

Objetivos Relevantes del Ministerio

Número	Descripción
12	Fortalecer el sistema técnico-profesional mejorando la calidad y el financiamiento para sus estudiantes junto con mejorar su pertinencia y articulación con la educación superior y el mundo de la empresa.
13	Aumentar la transparencia del sistema, así como la calidad de su regulación para promover la calidad, y el buen uso de los fondos públicos.
14	Facilitar la toma de decisiones de todos los actores del sistema educativo, a través de la entrega de información simple, relevante y oportuna.
22	Desarrollar y mejorar continuamente el curriculum.

Objetivos Estratégicos institucionales

Número	Descripción	Objetivos Relevantes del Ministerio vinculados	Productos Estratégicos vinculados
1	Velar por la calidad de la educación superior, a través de la administración del proceso de licenciamiento y de cierre de instituciones sometidas a ese sistema, la resolución de apelaciones en materia de acreditación, el análisis de la procedencia de revocar el reconocimiento oficial de instituciones de educación superior autónomas a solicitud del Ministerio de Educación y el apoyo a éste en los procesos de cierre de instituciones autónomas cuando proceda.	12, 13	1,3,6
2	Velar por la calidad de la educación parvularia, básica y media, evaluando las propuestas en materia de curriculum, estándares de calidad educativa y evaluaciones escolares que sean presentadas por los órganos competentes, según lo establecido en la ley.	22	2
3	Promover la transparencia del sistema educacional a través de la difusión, análisis y generación de nuevos conocimientos en el campo de la educación escolar y superior, y de la adecuada provisión de información para los distintos actores del sistema.	13, 14	4,5

Productos Estratégicos (Bienes y/o servicios)

	Producto Estratégico	Descripción	Clientes	Aplica Gestión Territorial	Aplica Enfoque de Género
1	Decisiones de licenciamiento de las nuevas instituciones de educación superior.	Tal como lo define la ley General de Educación el licenciamiento es un sistema de supervisión integral de las instituciones privadas de educación superior nuevas que aun no alcanzan su autonomía. El CNED debe llevarlo a cabo principalmente mediante diversos mecanismos de evaluación periódica de desempeño, y cubre las variables más significativas del desarrollo de cada proyecto institucional.	1.	No	Si

2	Pronunciamiento sobre las propuestas en materia de educación escolar presentadas por el Ministerio de Educación.	La Ley General de Educación, señala que el CNED debe aprobar las bases curriculares y sus adecuaciones, los planes y programas, el plan de evaluación de aprendizajes, las normas sobre calificación y promoción y los estándares de calidad presentados por el Ministerio de Educación para la educación parvularia, básica, media, de adultos y especial o diferencial.	5.	No	Si
3	Resoluciones de apelaciones interpuestas ante el Consejo en virtud de la ley 20.129 por parte de las instituciones de educación superior autónomas.	La Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, estableció que el CNED se constituye en la instancia de apelación de algunas decisiones de acreditación tales como rechazo de acreditación institucional, de carreras de pregrado, rechazo de acreditación de programas de posgrado y sanciones a las agencias de acreditación privadas.	2, 6.	No	No
4	Sistemas de información.	Dado el artículo 97 inciso 2 del DFL N°2-2009 que refunde las normas de la Ley orgánica Constitucional de Enseñanza y la Ley General de Educación, las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica que hayan obtenido su total autonomía pueden voluntariamente entregar al Consejo los antecedentes necesarios para los efectos de proporcionar una adecuada información a los usuarios del sistema. Por lo tanto, en virtud de dicho precepto legal, y dada la escasa disponibilidad de información relevante respecto de las distintas características de las instituciones que conforman el sistema de educación superior chileno, el Consejo consideró importante proveer de información a los usuarios respecto del funcionamiento del sistema de educación superior. Bajo este marco, mantiene sistemas de información y orientación, destacando INDICES, destinado preferentemente a orientar en la toma de decisiones a los futuros postulantes a la educación superior, de pre y posgrado, profesional y técnica.	3, 4.	No	Si
5	Proyectos de investigación, publicaciones, seminarios y talleres.	El Consejo impulsa la reflexión e investigación en el plano educacional a través de actividades de apoyo a proyectos de investigación, del análisis e intercambio de experiencias sobre el sistema educativo y sus distintas realidades, de la creación de redes de colaboración entre académicos y gestores, y de la difusión de los productos que emanen de estas instancias. Asimismo, el Consejo genera publicaciones periódicas que tratan temas relevantes en educación: la Revista Calidad en la Educación, de circulación semestral, el Boletín digital Perspectivas en Educación y la publicación digital del Seminario Internacional que el Consejo desarrolla anualmente	4.	No	Si
6	Examinación de estudiantes egresados de instituciones autónomas en proceso de cierre	En conformidad con el artículo 87, letra g, del DFL N° 2-2009, corresponde al Consejo prestar apoyo al Ministerio de Educación durante el proceso de cierre de las instituciones de educación superior autónomas, especialmente en lo referido a la titulación de estudiantes que poseen la calidad de egresados, a través de la elaboración y aplicación de exámenes que los conduzcan a obtener los respectivos títulos profesional y/o grados académicos según corresponda.	5.	No	Si

	Clientes	Cuantificación
1	Instituciones de educación superior en licenciamiento	19
2	Instituciones de educación superior autónomas	126
3	Postulantes a la educación superior	328840
4	Académicos, investigadores y analistas del sector educación	74888
5	Ministerio de Educación	1
6	Agencias Acreditadoras	10

	Producto Estratégico	Presupuesto 2014	
		(Miles de \$)	%
1	Decisiones de licenciamiento de las nuevas instituciones de educación superior.	452,846	20.86%
2	Pronunciamiento sobre las propuestas en materia de educación escolar presentadas por el Ministerio de Educación.	376,969	17.36%

3	Resoluciones de apelaciones interpuestas ante el Consejo en virtud de la ley 20.129 por parte de las instituciones de educación superior autónomas.	114,552	5.28%
4	Sistemas de información.	209,425	9.64%
5	Proyectos de investigación, publicaciones, seminarios y talleres.	191,164	8.80%
6	Examinación de estudiantes egresados de instituciones autónomas en proceso de cierre	448,510	20.66%

**FICHA DE DEFINICIONES ESTRATÉGICAS AÑO 2012-2014
(Formulario A1)**

MINISTERIO	MINISTERIO DE EDUCACION	PARTIDA	09
SERVICIO	DIRECCION DE BIBLIOTECAS ARCHIVOS Y MUSEOS	CAPÍTULO	05

Ley orgánica o Decreto que la rige
D.F.L. N°5.200 del año 1929. Reglamento contenido en el Decreto Supremo N°6.234 del Ministerio de Educación.

Misión Institucional
Promover el conocimiento, la creación, la recreación y la apropiación permanente del patrimonio cultural y la memoria colectiva del país, para contribuir a la construcción de identidades y al desarrollo de las personas y de la comunidad nacional y de su inserción internacional. Lo anterior implica rescatar, conservar, investigar y difundir el patrimonio nacional, considerado en su más amplio sentido.

Objetivos Relevantes del Ministerio	
Número	Descripción
1	Promover el acceso al conocimiento, la cultura y el patrimoniocultural

Objetivos Estratégicos institucionales			
Número	Descripción	Objetivos Relevantes del Ministerio vinculados	Productos Estratégicos vinculados
1	Mejorar y ampliar los servicios culturales y patrimoniales que otorga la DIBAM a lo largo de todo el país.	1	1,2,3,4,5
2	Mejorar y ampliar espacios culturales y patrimoniales de la Institución, para ser puestos a disposición de la ciudadanía como áreas de reflexión, encuentro de la comunidad, información, esparcimiento y educación.	1	1,2,3,4
3	Incrementar la documentación, el estudio y el grado de conservación y restauración de los bienes patrimoniales (inmuebles y colecciones) que posee la Institución, para proteger este patrimonio cultural contra el deterioro, con el propósito fundamental de ponerlas en forma adecuada al servicio de la ciudadanía.	1	1,2,3,4
4	Contribuir a los procesos de transparencia del Estado, catalogando y archivando la documentación que éste genera, para que sea entregada en forma oportuna y completa a la ciudadanía que la requiera.	1	3,5
5	Modernizar la gestión de la Dibam para apoyar la realización de una adecuada planificación estratégica y consolidar la institucionalidad.	1	1,2,3,4,5

Productos Estratégicos (Bienes y/o servicios)					
	Producto Estratégico	Descripción	Clientes	Aplica Gestión Territorial	Aplica Enfoque de Género
1	Acceso a Museos	Acceso al patrimonio cultural artístico, arqueológico, etnográfico, histórico y natural que forma parte de las colecciones permanentes e itinerantes de los Museos, como la difusión y puesta en valor de las colecciones patrimoniales, sus servicios, programas, proyectos e instituciones dependientes a través de actividades de extensión cultural, publicaciones y comunicaciones.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 13, 14.	Si	Si
2	Acceso a Bibliotecas	Consultas y préstamos de los materiales bibliográficos (en diversos soportes), que forman parte de las colecciones permanentes e itinerantes de la DIBAM, como la difusión y puesta en valor de las colecciones patrimoniales, sus servicios, programas, proyectos e instituciones dependientes a través de actividades de extensión cultural, publicaciones y comunicaciones.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 11, 12, 13, 14, 15.	Si	Si

3	Acceso a Archivos	Acceso al patrimonio de documentos que custodia los Archivos DIBAM, tanto históricos como administrativos, como su difusión y puesta en valor, a través de actividades de extensión, publicaciones y comunicaciones.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 13, 14.	Si	Si
4	Conservación e Investigación del Patrimonio cultural	Rescate, conservación y restauración del patrimonio cultural administrado por la DIBAM, como la muestra y difusión de manifestaciones históricas y literarias constitutivas del patrimonio cultural nacional.	3, 10, 14.	No	Si
5	Registro de la propiedad intelectual de autores chilenos	Mantiene la historia de la propiedad intelectual de Chile, a través del registro de obras literarias y artísticas (derechos de autor) y de los derechos conexos.	9, 14.	Si	Si

	Clientes	Cuantificación
1	Estudiantes de enseñanza pre-escolar, básica, media y universitaria.	4253735
2	Adultos y adultos mayores.	9547634
3	Investigadores.	5685
4	Turistas.	1838575
5	Grupos carenciales de la sociedad y geográficamente aislados.	2673202
6	Profesores	176893
7	Organismos Públicos (Ministerios, Juzgados, Universidades, etc.)	379
8	Organismos Privados (Empresas, Corporaciones, Fundaciones, etc.)	601
9	Autores	107
10	Organismos Privados que cautelen bienes patrimoniales de uso público (museos y centros culturales privados, ONG's, etc)	452
11	Niños en establecimientos hospitalarios	363026
12	Bibliotecas Privadas	445
13	Medios de Comunicación	3332
14	Público en General	15569928
15	Discapacitados visuales	44219

	Producto Estratégico	Presupuesto 2014	
		(Miles de \$)	%
1	Acceso a Museos	10,339,080	24.66%
2	Acceso a Bibliotecas	15,314,384	36.52%
3	Acceso a Archivos	5,733,207	13.67%
4	Conservación e Investigación del Patrimonio cultural	5,879,947	14.02%
5	Registro de la propiedad intelectual de autores chilenos	178,692	0.43%

FICHA DE DEFINICIONES ESTRATÉGICAS AÑO 2012-2014
(Formulario A1)

MINISTERIO	MINISTERIO DE EDUCACION	PARTIDA	09
SERVICIO	JUNTA NACIONAL DE AUXILIO ESCOLAR Y BECAS	CAPÍTULO	09

Ley orgánica o Decreto que la rige
Ley N°15.720 del 1° de Octubre de 1964.

Misión Institucional
Favorecer la mantención y éxito en el sistema educacional de niñas, niños y jóvenes en condición de desventaja social, económica, psicológica y/o biológica, entregando para ello programas y servicios integrales de calidad, que contribuyan hacer efectiva la igualdad de oportunidades, desarrollo humano y movilidad social

Objetivos Relevantes del Ministerio	
Número	Descripción
1	Alcanzar cobertura completa en pre kínder y kínder para los niños de las familias pertenecientes al 60% de menores ingresos al año 2014.
2	Contribuir a la permanencia y éxito académico de los alumnos vulnerables en toda su trayectoria educativa.
3	Garantizar el acceso a las becas de Educación Superior a todos los jóvenes con mérito pertenecientes al 60% de los hogares más vulnerables de nuestro país. Pasando de 118 mil becas el año 2009, a más de 400 mil becas de Educación Superior cuando termine el Gobierno.
4	Fortalecer el sistema técnico-profesional mejorando la calidad y el financiamiento para sus estudiantes junto con mejorar su pertinencia y articulación con la educación superior y el mundo de la empresa.
5	Duplicar el número de estudiantes que ingresen a carreras de pedagogía con más de 600 puntos en la PSU, llegando a 4.000 en la admisión de 2014.18
6	Promover ambientes educativos sanos y con una convivencia adecuada
7	Apoyar a los establecimientos de más bajo desempeño para desarrollar capacidades que les permitan mejorar
8	Contribuir a la permanencia y éxito académico de los alumnos vulnerables en toda su trayectoria educativa.
9	Fortalecer el sistema técnico-profesional mejorando la calidad y el financiamiento para sus estudiantes junto con mejorar su pertinencia y articulación con la educación superior y el mundo de la empresa.
10	Aumentar la transparencia del sistema, así como la calidad de su regulación para promover la calidad, y el buen uso de los fondos públicos
11	Facilitar la toma de decisiones de todos los actores del sistema educativo, a través de la entrega de información simple, relevante y oportuna.
12	Promover ambientes educativos sanos y con una convivencia adecuada.

Objetivos Estratégicos institucionales			
Número	Descripción	Objetivos Relevantes del Ministerio vinculados	Productos Estratégicos vinculados
1	Facilitar el desarrollo cognitivo y la mantención de estudiantes vulnerables, mediante la entrega de servicios de alimentación saludables, variados y nutritivos.	1, 2, 6, 7, 12	
2	Asegurar la permanencia e igualdad de oportunidades de los estudiantes vulnerables, entregando becas y servicios de apoyo que alienten la dedicación, esfuerzo, logros académicos, asistencia y finalización de ciclos educacionales.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9	3
3	Contribuir al desarrollo de entornos educacionales protectores, en el cual los(as) estudiantes vulnerables puedan mejorar su salud física y mental y bienestar subjetivo, apoyando su continuidad, permanencia y éxito académico	1, 2, 6, 7, 12	2
4	Optimizar recursos y añadir innovación a procesos y resultados, a través de la incorporación y fortalecimiento de recurso humano, infraestructura y tecnologías que permitan disminuir brechas en la calidad, control y oportunidad de los servicios.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11	1,2,3

Productos Estratégicos (Bienes y/o servicios)					
	Producto Estratégico	Descripción	Clientes	Aplica Gestión Territorial	Aplica Enfoque de Género
1	Programas de Alimentación Estudiantil	Los Programas de Alimentación Escolar, contemplan servicios diferenciados según nivel de enseñanza. Para estudiantes vulnerables de pre-kínder, kínder, básica y media, matriculados en establecimientos con subvención del Estado. El Programa se entrega a través de empresas concesionarias, diariamente durante el año académico y en período de vacaciones, quienes deben cumplir Bases Licitadas. Para educación superior, contempla Beca utilizable en red de puntos acreditados en el país. Los programas de alimentación buscan cubrir las necesidades de alimentación equilibrada y saludable, facilitar desarrollo cognitivo y contribuir a la mantención en el sistema escolar, de estudiantes vulnerables, haciendo posible un acceso en igualdad de condiciones. Incluye la entrega diaria de alimentación en jardines JUNJI y aquellos de administración delegada de esta Institución; se realiza a través de empresas concesionarias del rubro de alimentación adjudicadas por JUNAEB a través de un proceso de licitación pública.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7.	Si	Si
2	Programas de Salud Escolar	Implementa los siguientes Programas Salud Escolar: de Pre Kínder a 4° Medio (atención médicas oftalmología, otorrino y traumatología, incluye diagnóstico e indicación de tratamiento (lente, audífono, corsé, fármacos), todo regulado en base a normas por especialidad médica; Salud Oral, Desarrolla acciones de promoción, prevención y recuperación de la salud bucal desde Pre-Kínder a Octavo Básico. Habilidades para la Vida (HPV) Programa de salud Mental, incluye promoción, prevención y derivación a atención especializada Orientado a Educación Preescolar y 1° ciclo básico. Se da continuidad en 2° Ciclo Básico con modelo que desarrolla iguales niveles de intervención, con énfasis orientados a convivencia escolar. Retención Escolar, Busca permanencia y continuidad de estudiantes en condición de riesgo socioeducativo, logrando que finalicen su ciclo educacional obligatorio, con apoyo psicosocial que complementa beca BARE. Contempla el apoyo para estudiantes embarazadas y madres	1, 2, 3, 6, 7.	Si	Si
3	Programas de Becas y Asistencialidad Estudiantil	Este programa está constituido por el conjunto de becas (subsídios para gastos de mantención y PSU), materiales escolares (útiles yTNE) y programas de residencia que tienen como objetivo principal apoyar la permanencia en el sistema educacional de estudiantes vulnerables de educación pre-básica, básica y media de establecimientos del sistema subvencionado y estudiantes vulnerables de educación superior.	1, 2, 3, 4, 6, 7.	Si	Si

	Clientes	Cuantificación
1	Estudiantes matriculados(as) en establecimientos subvencionados, en el nivel educacional Pre Kínder, cuya situación social, económica, contextual, biológica, psicológica y/o emocional, los(as) sitúa en un estado de vulnerabilidad y desigual acceso para garantizar el derecho a educación y su continuidad y permanencia en el sistema educacional.	152023
2	Estudiantes matriculados(as) en establecimientos subvencionados, en el nivel educacional Kínder (K), cuya situación social, económica, contextual, biológica, psicológica y/o emocional, los(as) sitúa en un estado de vulnerabilidad y desigual acceso para garantizar el derecho a educación y su continuidad y permanencia en el sistema educacional.	395651
3	Estudiantes matriculados(as) en establecimientos subvencionados, en el nivel educacional Enseñanza Básica (EB), en jornada diurna y vespertina, cuya situación social, económica, contextual, biológica, psicológica y/o emocional, los(as) sitúa en un estado de vulnerabilidad y desigual acceso para garantizar el derecho a educación y su continuidad y permanencia en el sistema educacional.	3686592
4	Estudiantes matriculados(as) en establecimientos subvencionados, en el nivel educacional Enseñanza Media (EM), en jornada diurna y vespertina, cuya situación social, económica, contextual, biológica, psicológica y/o emocional, los(as) sitúa en un estado de vulnerabilidad y desigual acceso para garantizar el derecho a educación y su continuidad y permanencia en el sistema educacional.	2337040
5	Estudiantes matriculados(as) en Instituciones de Educación Superior (ES), cuya situación social, económica, contextual, biológica, psicológica y/o emocional, los(as) sitúa en un estado de vulnerabilidad y desigual acceso para garantizar el derecho a educación y su continuidad y permanencia en el sistema educacional.	834746
6	Niños y niñas de 3 meses a 4 años que son atendidos con programas educativos de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)	15633

7	Estudiantes padres, madres y/o embarazadas, matriculados(as) en establecimientos subvencionados, en los niveles educativos Enseñanza Básica (EB) y Enseñanza Media (EM), en jornada diurna y vespertina, cuya situación social, económica, contextual, biológica, psicológica y/o emocional, los(as) sitúa en un estado de vulnerabilidad y desigual acceso para garantizar el derecho a educación y su continuidad y permanencia en el sistema educacional.	2600
---	--	------

	Producto Estratégico	Presupuesto 2014	
		(Miles de \$)	%
1	Programas de Alimentación Estudiantil	391,622,072	60.80%
2	Programas de Salud Escolar	16,173,576	2.51%
3	Programas de Becas y Asistencialidad Estudiantil	216,210,794	33.57%

FICHA DE DEFINICIONES ESTRATÉGICAS AÑO 2012-2014
(Formulario A1)

MINISTERIO	MINISTERIO DE EDUCACION	PARTIDA	09
SERVICIO	JUNTA NACIONAL DE JARDINES INFANTILES	CAPÍTULO	11

Ley orgánica o Decreto que la rige	
Ley N°17.301 de 1970.	

Misión Institucional
Entregar Educación Parvularia de calidad en Chile preferentemente a niños y niñas menores de cuatro años y en situación de vulnerabilidad social para contribuir con el desarrollo educativo integral de la primera infancia, valorando y apoyando a las familias como primer agente educativo a través de programas de atención administrados en forma directa y por terceros

Objetivos Relevantes del Ministerio	
Número	Descripción
1	Mejorar la calidad de la educación preescolar.
2	Alcanzar cobertura completa en pre kínder y kínder para los niños de las familias pertenecientes al 60% de menores ingresos al año 2014.
3	Incrementar la cobertura de las salas cuna.
4	Contribuir a la permanencia y éxito académico de los alumnos vulnerables en toda su trayectoria educativa.
5	Aumentar la transparencia del sistema, así como la calidad de su regulación para promover la calidad, y el buen uso de los fondos públicos.
6	Facilitar la toma de decisiones de todos los actores del sistema educativo, a través de la entrega de información simple, relevante y oportuna.
7	Atraer, desarrollar y retener a los mejores talentos para dotar al sistema escolar de directivos y docentes de excelencia.
8	Promover ambientes educativos sanos y con una convivencia adecuada.
9	Apoyar a los establecimientos de más bajo desempeño para desarrollar capacidades que les permitan mejorar.
10	Desarrollar y mejorar continuamente el currículum.
11	Promover el acceso al conocimiento, la cultura y el patrimoniocultural.
12	Dar solución de infraestructura antes que finalice el gobierno al 100% de los establecimientos educacionales destruidos en el terremoto.
13	Fortalecer la educación pública escolar a través de nuevos y mejores modelos de administración de la actual educación municipal

Objetivos Estratégicos institucionales			
Número	Descripción	Objetivos Relevantes del Ministerio vinculados	Productos Estratégicos vinculados
1	Mejorar la calidad de la Gestión educativa de los Jardines Infantiles de la RED JUNJI, a través del logro de los estándares definidos en el Modelo de Gestión de la Calidad para la Educación Parvularia.	1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13	1,2
2	Aumentar la oferta de educación Parvularia anual, a través de la construcción, adecuación, habilitación y reparación de Jardines Infantiles para promover el acceso y otorgar igualdad de oportunidades, preferentemente a niños y niñas menores de cuatro años en situación de vulnerabilidad social.	1, 2, 3, 5, 6, 8, 12, 13	1

3	Cautelar a las familias usuarias de Jardines Infantiles y Salas Cunas del ámbito público y privado, la existencia de las condiciones necesarias para la atención educativa a los niños y niñas, mediante el proceso de fiscalización y la aplicación de instrumentos que permiten verificar y cuantificar el cumplimiento de las normativas legales y requerimientos técnicos vigentes en los establecimientos educacionales de primera infancia, favoreciendo la mejora continua.	1, 5, 6, 8, 9, 13	1,2
4	Mejorar la gestión institucional a través del fortalecimiento del capital humano y procesos internos para otorgar un servicio educativo de calidad a los párvulos y familias que acceden a los diferentes programas educativos que oferta la Institución.	1, 5, 6, 7, 8, 9, 11	1,2

Productos Estratégicos (Bienes y/o servicios)					
	Producto Estratégico	Descripción	Clientes	Aplica Gestión Territorial	Aplica Enfoque de Género
1	Educación Parvularia en Salas Cuna y Jardines Infantiles.	Por Educación Parvularia se entiende, proporcionar a niños y niñas, pertenecientes prioritariamente a familias en situación de vulnerabilidad una atención integral a través de: - Programas de educación Parvularia en concordancia con las Bases Curriculares de la Educación Parvularia emanadas desde el Mineduc y el Referente Curricular. - Programas de promoción de la salud y autocuidado. - Programas de alimentación acorde a las necesidades de energía y nutrientes específicos de los párvulos. - Aplicación de una Política de trabajo con madres, padres, apoderados y comunidad. Además, la JUNJI transfiere fondos a municipios, corporaciones municipales y organismos privados sin fines de lucro, para la administración de Salas Cuna y Jardines Infantil, con el objeto que éstos proporcionen Educación Parvularia integral de calidad a niños y niñas pertenecientes a la población objetivo institucional.	1, 2, 3, 4, 5.	Si	Si
2	Certificación de Calidad de Jardines Infantiles	Acto administrativo en virtud del cual la JUNJI reconoce y otorga un sello de calidad que certifica que un establecimiento educacional de primera infancia público o privado cumple requisitos normativos (nivel de cumplimiento alto o medio) y ha implementado el Modelo de Gestión de la Calidad de la Educación Parvularia (MGCEP) alcanzando los estándares del Modelo en los rangos de calidad de: excelencia o avanzado. La evaluación normativa es mediante una Pauta de Fiscalización está constituido por áreas: gestión organizacional, gestión de procesos educativos, buen trato y familia; higiene y alimentación, seguridad e infraestructura. El MGCEP evalúa la calidad a través de evidencias en aspectos vinculados con: liderazgo, gestión de los procesos educativos, participación y compromiso de la Familia y la comunidad, protección y cuidado, gestión y administración de RRHH, materiales y resultados.	1, 2, 3, 4, 5, 6.	Si	No

	Clientes	Cuantificación
1	Párvulos atendidos por la JUNJI en forma directa.	81268
2	Familia de párvulos atendidos por la JUNJI en forma directa.	81268
3	Párvulos atendidos por terceros con financiamiento de JUNJI.	109443
4	Familia de párvulos atendidos por terceros con financiamiento de JUNJI.	107294
5	Municipalidades, Corporaciones Municipales, Universidades y Entidades privadas sin fines de lucro, en convenio de transferencia de fondos.	392
6	Jardines Infantiles Particulares sin financiamiento JUNJI.	1908

	Producto Estratégico	Presupuesto 2014	
		(Miles de \$)	%
1	Educación Parvularia en Salas Cuna y Jardines Infantiles.	285,091,612	87.00%
2	Certificación de Calidad de Jardines Infantiles	430,951	0.13%

**FICHA DE DEFINICIONES ESTRATÉGICAS AÑO 2012-2014
(Formulario A1)**

MINISTERIO	MINISTERIO DE EDUCACION	PARTIDA	09
SERVICIO	SUBSECRETARIA DE EDUCACION	CAPÍTULO	01

Ley orgánica o Decreto que la rige
Ley N°18.956 del 8 de marzo de 1990 (Reestructura el Ministerio de Educación) Ley N°18.962 (Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza)

Misión Institucional
Asegurar un sistema educativo equitativo y de calidad que contribuya a la formación integral y permanente de las personas y al desarrollo del país, mediante la formulación e implementación de políticas, normas y regulación sectorial.

Objetivos Relevantes del Ministerio	
Número	Descripción
1	Mejorar la calidad, el acceso y el financiamiento de la educación
2	Mejorar la calidad de la educación, aumentando en 10 puntos el promedio SIMCE de 4° básico durante este Gobierno.
3	Mejorar la equidad de la educación, disminuyendo en 10 puntos la brecha entre el 10% de alumnos pertenecientes a familias de más altos ingresos y el 10% de alumnos pertenecientes a familias de más bajos ingresos en el SIMCE de 4° básico durante este Gobierno
4	Alcanzar cobertura preescolar universal, en kínder al 2014 y prekínder al 2018, para los niños pertenecientes a las familias más vulnerables y de clase media de los dos primeros quintiles del país
5	Fortalecer la calidad y el financiamiento para los estudiantes del sistema técnico-profesional, aumentando las becas de 70 a 120 mil e incrementando su monto en un 20%
6	Rebajar el monto de las cuotas de pago del Crédito con Aval del Estado, mediante una reducción de la tasa de interés a cifras cercanas al 4% anual
7	Atraer, desarrollar y retener a los mejores talentos para dotar al sistema escolar de directivos y docentes de excelencia
8	Duplicar el número de estudiantes que ingresen a carreras de pedagogía con más de 600 puntos en la PSU, llegando a 4000 en la admisión de 2014
9	Implementar la nueva institucionalidad para el sistema educativo
10	Fortalecer la educación pública escolar a través de nuevos y mejores modelos de administración de la educación municipal
11	Facilitar la toma de decisiones de todos los actores del sistema educativo, a través de la entrega de información simple, relevante y oportuna
12	Desarrollar y mejorar continuamente el currículum
13	Transformar a Chile en un país bilingüe
14	Promover ambientes educativos sanos
15	Mejorar la gestión y competitividad de las universidades del Estado
16	Multiplicar las oportunidades para los niños meritorios, mediante la implementación de 60 liceos Bicentenario de Excelencia
17	Dar solución de infraestructura antes que finalice el gobierno al 100% de los establecimientos educacionales destruidos en el terremoto
18	Incrementar el capital humano avanzado en Chile, mediante programas de magíster y doctorado

Objetivos Estratégicos institucionales			
Número	Descripción	Objetivos Relevantes del Ministerio vinculados	Productos Estratégicos vinculados

1	Promover un sistema educativo que asegure la calidad del aprendizaje de los alumnos de todos los niveles de enseñanza; generando y/o ejecutando actividades de apoyo, tales como: desarrollo y mejora continua del currículum, provisión de recursos pedagógicos, aplicación de programas focalizados para potenciar áreas estratégicas.	1, 2, 3, 4, 5, 9, 12, 13, 14, 16, 17	1,2,3,4,5
2	Contribuir al desarrollo de un sistema educativo más equitativo en cuanto a acceso, logro y permanencia de los estudiantes, lo que implica contribuir a disminuir las brechas entre estudiantes según variables sociodemográficas relevantes para la política educativa.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 15, 16, 18	1,2,3,4,5
3	Promover una gestión de excelencia de los profesionales de la educación, sostenedores y funcionarios del Mineduc que participan en el proceso educativo, lo que implica mejorar los procesos, la redefinición de los sistemas de información para la toma de decisiones y la asignación eficiente y oportuna de los recursos.	1, 7, 8, 9, 10, 11, 17	1,2,3,4,5

Productos Estratégicos (Bienes y/o servicios)					
	Producto Estratégico	Descripción	Clientes	Aplica Gestión Territorial	Aplica Enfoque de Género
1	Políticas y Normas Educativas	Políticas y Normas de apoyo al Sistema Educativo que permitan mejorar la calidad de los aprendizajes.	1, 2, 4, 5.	No	No
2	Financiamiento de Acciones Educativas	Entrega de recursos financieros al sistema escolar y educación superior, como son subvenciones, asignaciones e inversiones y apoyo económico.	1, 2, 3, 4, 5, 6.	No	No
3	Servicios de Información y Participación Ciudadana	Entrega de información y resultados del sistema educativo a los distintos actores para la toma de decisiones.	1, 2, 3, 4, 5, 6.	No	No
4	Evaluación del Sistema Educativo	Se agrupan todas evaluaciones del Sistema Educativo.	1, 2, 4, 5.	No	Si
5	Apoyo Educativo a Establecimientos Educativos	Brindar apoyo a establecimientos educacionales, mediante planes y programas, con el fin de complementar y apoyar el desarrollo de los procesos educativo-pedagógicos en los establecimientos.	1, 2, 3, 4.	No	No

	Clientes	Cuantificación
1	Alumnos/as	4676986
2	Profesionales de la Educación	186477
3	Sostenedores	5144
4	Establecimientos Educativos	12164
5	Instituciones de Educación Superior	179
6	Padres, Madres y Apoderados	3317712

**FICHA DE DEFINICIONES ESTRATÉGICAS AÑO 2012-2014
(Formulario A1)**

MINISTERIO	MINISTERIO DE EDUCACION	PARTIDA	09
SERVICIO	SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN	CAPÍTULO	02

Ley orgánica o Decreto que la rige
Ley N°20.529 (Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media, y su Fiscalización)

Misión Institucional
Contribuir al aseguramiento de la calidad de la educación escolar, velando porque los establecimientos y la comunidad escolar cuenten con los elementos necesarios fijados por normativa para llevar adelante el proceso educativo a través de la fiscalización, la orientación y la atención ciudadana.

Objetivos Relevantes del Ministerio	
Número	Descripción
1	Aumentar la transparencia del sistema, así como la calidad de su regulación para promover localidad, y el buen uso de los fondos públicos.
2	Facilitar la toma de decisiones de todos los actores del sistema educativo, a través de la entrega de información simple, relevante y oportuna.
3	Implementar la nueva institucionalidad para el aseguramiento de la calidad del sistema educativo (Superintendencia de Educación y Agencia de Calidad de la Educación)
4	Promover ambientes educativos sanos y con una convivencia adecuada.
5	Apoyar a los establecimientos de más bajo desempeño para desarrollar capacidades que les permitan mejorar.

Objetivos Estratégicos institucionales			
Número	Descripción	Objetivos Relevantes del Ministerio vinculados	Productos Estratégicos vinculados
1	Contribuir al cumplimiento de la normativa educacional, a través de fiscalizaciones, oportunas y de calidad, que permitan generar información relevante para la toma de decisiones tanto de los establecimientos educacionales como de las autoridades competentes.	1, 2, 3, 4, 5	1,2
2	Responder a denuncias, reclamos y necesidades de información de la comunidad escolar, mediante un servicio de atención de calidad y oportuno, canales de información y material informativo adecuado para los distintos actores que lo requieran.	1, 2, 3, 4	3
3	Asegurar una buena convivencia escolar en los establecimientos educacionales, mediante la asesoría y capacitación a sostenedores y/o directores de establecimientos educacionales en materias de fiscalización u otras en el ámbito de su competencia.	2, 3, 4, 5	4

Productos Estratégicos (Bienes y/o servicios)					
	Producto Estratégico	Descripción	Clientes	Aplica Gestión Territorial	Aplica Enfoque de Género
1	Fiscalización de la Normativa Educacional a los establecimientos educacionales	Actividades de fiscalización que permiten medir el cumplimiento de la normativa educacional por parte de los establecimientos educacionales.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9.	No	No
2	Procesos administrativos a establecimientos educacionales	Procedimiento mediante el cual se formulan cargos a un establecimiento educacional respecto de una o más infracciones a la normativa, que culmina con un acto administrativo, que aplica sanción o bien sobresee total o parcialmente los cargos formulados.	1, 2, 3, 4, 6.	No	No

3	Servicio de Atención y Gestión de Denuncias y Reclamos, y entrega de Información a la Comunidad Escolar.	Recepción, investigación y resolución de las denuncias y reclamos formuladas por la Comunidad Escolar, como así también, proporcionar información mediante distintos canales de información en el ámbito de las competencias de la Superintendencia de Educación.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7.	No	No
4	Capacitaciones a Sostenedores y Directores	Entrega de información sobre fiscalización, adecuada rendición de cuenta pública del uso de los recursos u otras materias, en el ámbito de su competencia, a Sostenedores y/o Directores de establecimientos educacionales.	3, 4, 5, 6, 7.	No	No

	Clientes	Cuantificación
1	Alumnos de establecimientos educacionales escolares	3539710
2	Padres, Madres y apoderados establecimientos educacionales escolares	3317712
3	Sostenedores de establecimientos Educacionales	5127
4	Directores de establecimientos Educacionales	12174
5	Profesionales de la Educación	200659
6	Establecimientos Educacionales	12174
7	Instituciones partícipes del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (Ministerio de Educación, Agencia de la Calidad, Consejo Nacional de Educación)	3
8	Consejo de Defensa del Estado	1
9	Fiscalía Nacional	1

	Producto Estratégico	Presupuesto 2014	
		(Miles de \$)	%
1	Fiscalización de la Normativa Educacional a los establecimientos educacionales	9,538,260	60.05%
2	Procesos administrativos a establecimientos educacionales	2,489,983	15.68%
3	Servicio de Atención y Gestión de Denuncias y Reclamos, y entrega de Información a la Comunidad Escolar.	1,541,567	9.71%
4	Capacitaciones a Sostenedores y Directores	35,000	0.22%