

INDICE

	CAPITULO	Nº DE PÁGINA
I.	INTRODUCCION	2
II.	FUNDAMENTACION DEL PROBLEMA DE INVESTIGACION	4
III.	OBJETIVOS	11
IV.	CONCEPTOS RESPECTO DE LA PARTICIPACION CIUDADANA, POLITICAS PUBLICAS Y AGENDA DE GOBIERNO	14
V.	COMPONENTES PARTICIPATIVOS DE LAS POLITICAS PUBLICAS EN CHILE	25
VI.	ANALISIS DEL PADEM COMO MODALIDAD LOCAL DE PARTICIPACION CIUDADANA	36
VII.	UN NUEVO ROL DE LAS POLITICAS PUBLICAS OBSERVADAS DESDE LA PARTICIPACION	55
VIII.	CONCLUSIONES	78
IX.	BIBLIOGRAFIA	97

I. INTRODUCCION

Probablemente uno de los temas que mas ha ocupado la atención ciudadana, desde la recuperación de la democracia, tenga que ver con la provisión pública de educación y, en ese contexto, de la incorporación de la participación en la manera en que ese servicio se entrega a la comunidad escolar.

Durante este período, además, se ha profundizado la tendencia a esperar que las comunidades sean mas activas, sobre todo en aquellas cuestiones que dicen con la relación entre estas y las administraciones municipales.

El diseño vigente, desde principios de la década del 80, puso a los municipios del país, como los responsables de la provisión de educación pública, abarcando ella mas del 80% de la matrícula agregada.

Posteriormente, con un fuerte grado de desarrollo, sobre todo a partir de la década del 2000, el fortalecimiento de la educación particular subvencionada, compitió fuertemente por la matrícula no privada y generó una fuerte transferencia, desde el subsector municipal al nuevo esquema.

Con todo, fue en el sector municipal donde la demanda por participación se ha mantenido con fuerza, sobre la base de la manera en que se organiza la educación pública y las normas que rigen su funcionamiento.

La administración municipal contiene, por mandato de la ley, un diseño que obliga a la elaboración de un conjunto de instrumentos de planificación, que deben funcionar, a lo menos en teoría, de manera sistemática.

En este orden, el principal instrumento es el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), que usualmente se diseña para tener un umbral de vigencia de cinco años.

De este instrumento matriz debieran depender los planes sectoriales, los de salud, de seguridad ciudadana y, para el caso que nos ocupa, el Plan Anual para el Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM), que debe ser presentado, por el Alcalde, a consideración del Concejo Municipal, durante el mes de septiembre de cada año.

Este instrumento debe construirse en un proceso de discusión colectivo, donde se incorporen las autoridades políticas (Alcalde y Concejales), la Dirección de Educación Municipal, sea esta organizada como DAEM (Departamento de Administración Municipal) o de Corporaciones de Desarrollo (en 52 comunas), la comunidad de profesores y directivos docentes y, los padres y apoderados de la comuna.

La elaboración de los PADEM es el tema que nos ocupa en esta tesis.

Nuestro interés, por lo tanto es revisar si efectivamente este instrumento apunta en la idea de hacer participar a la comunidad, en este caso la escolar, en una cuestión tan importante para su desarrollo.

II. FUNDAMENTACION DEL PROBLEMA DE INVESTIGACION

ANTECEDENTE DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN CHILE

En los últimos años se ha observado un proceso gradual en la incorporación del tema de la participación ciudadana en la gestión pública. Se definió un marco institucional inicial en el período del presidente Lagos. Contenida en la política denominada del Nuevo Trato. Debe reconocerse que el marco argumentativo en esta etapa se configura analíticamente desde la reflexión descrita en los textos de los Informes de Desarrollo Humano en Chile, tanto del año 1998 como del 2000. Ambos relacionados con el tema de la subjetividad y de la asociatividad, una vinculación de análisis y de salida programática al diagnóstico inscrito.

Dentro de las medidas implementadas en dicho período destacan el Instructivo Presidencial y las bases institucionales del denominado Plan de Alianza con la Sociedad Civil. El punto que podemos derivar como relevante en esta etapa es el inicio del proceso de abrir el proceso de la institucionalización de la participación ciudadana en la gestión pública. Ello además acompañado con el proyecto de ley sobre Asociatividad y participación ciudadana en la gestión pública presentado al Parlamento en el año 2004.

En el periodo de la presidenta Bachelet se logra concatenar tres aspectos de este proceso de institucionalización. En primer lugar, la

relevancia de un marco de sentido que tiene su legitimidad desde el propio programa de gobierno; iniciativas y marcos programáticos. En segundo lugar, la definición de una Agenda Pro Participación Ciudadana; se definen los ejes programáticos y ellos se traducen como expresión de la política pública de gobierno sobre esta materia. Y en tercer lugar, la dimensión institucional de la participación ciudadana; que se configura en torno al proyecto de ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública y el Instructivo Presidencial sobre gestión pública participativa, que se dicta con el objeto de anticipar tales contenidos y promover un procedimiento de una institucionalización plena y de mayores exigibilidades.

PROBLEMATIZACION

La participación ciudadana refiere al debate público como una petición al cual la sociedad no da cuenta o no logra administrar, conllevando al mismo tiempo una expresión al referencial de déficits sobre las instituciones que conforman los espacios de la democracia. En este sentido ella indica una doble tensión: re-presenta el texto del horizonte programático o es el texto indicador del modo cómo la sociedad produce la institucionalidad de la democracia.

La participación ciudadana denota, en consecuencia, un campo referencial, pero indica la tensión principal entre el discurso o semántica de la sociedad frente al tema de la política y, por referencia al tema de la participación ciudadana, el cómo la sociedad ha logrado estructurar, dichos espacio social, o el sistema de la política.

Reconocer y observar en el caso chileno el tema de la participación ciudadana nos debe llevar a observar si existe una tensión entre un discurso que anticipa un desarrollo de la estructura institucional o, por el contrario, observamos un acople adecuado, que permita una sincronía del discurso en el proceso de la instalación de la participación ciudadana y que, en razón de ello, no logramos percibir dicha producción.

En este sentido, la decisión de una política pública de participación ciudadana, expresada en la Agenda Pro Participación Ciudadana, y el contexto discursivo inicial del gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, revela un factor apropiado para su implementación. Además, dicho texto

indica, de modo explícito, que sus orientaciones programáticas están correlacionadas discursivamente con el Programa de Gobierno. Con ello fuerza un marco de legitimidad, y logra aproximarse en tanto discurso con el marco político asociada a dicha gestión.

La promesa contenida en el texto programático era, por lo tanto, actualizada, y con ello dicha afirmación programática se situaba en la discusión más amplia: *la idea de gobierno ciudadano*.¹

El tema de la participación ciudadana y con ello de los diversos textos que la contienen, en tanto discurso, relevan o denotan una relación favorable a los cambios estructurales actualmente existente de la sociedad chilena y que dicha implementación, tanto en el ámbito de sus niveles programáticos como en las iniciativas desplegadas y sustentadas en dicho discursos, han tenido consecuencias performativas, es decir, crearon nuevos sujetos y nuevos objetos.

Además, la baja densidad institucional participativa es un factor que limita la ampliación y usos de nuevas formas de incidencia ciudadana y con ello favorecer una cultura deliberativa sobre la ciudadanía en los temas de la gestión pública.

La afectación en el modo de producción actual de la incidencia ciudadana indica enunciados discursivos, generando con ello efectos

¹ “Me propongo también renovar el modo como se ejerce el poder desde el gobierno”, Discurso Presidencial del 21 de mayo del 2006.

nominales en la operación de los programas y acciones de significación participativa al interior de la propia gestión pública.

La instalación de un texto, la Agenda Pro Participación Ciudadana, marca una diferencia con los procesos anteriores. Expresa una decisión de política pública, ordena un discurso y construye desde el discurso una pretensión de practicidad institucional.

Al buscar marcar la gestión pública como una gestión participativa, reconoce que expresa una tensión entre un modo de operar no participativo. Y precisamente ese modo se presenta como un antecedente tributario de la crítica expresada en los Informes de Desarrollo Humano en Chile, donde destacan la desafectación sobre lo público y la política.²

Podemos colegir, que dicho debate es tributario de un ethos cultural del malestar reflejado en una crítica al funcionamiento de las instituciones y de sus capacidades para enfrentar dicha tensión. Una subjetividad sin textos referenciales y con una asincronía respecto de los propios resultados. La noción de gobierno ciudadano busco, por lo tanto, constituirse en una nueva gramática inclusiva y participativa.

En este contexto político, relevar si la semántica participativa anticipa o enfrenta una tensión con la estructura institucional nos permitirá reconocer un marco referencial, y con ello cartografiar las distinciones, sus alcances y si

² El Informe del año 1998: "Las Paradojas de la Modernización", es por antonomasia el texto originario de dicho marco interpretativo de la realidad chilena.

ellos efectivamente responde a dicho desafíos, o están de algún modo anclado en una ruptura del discurso con la realidad producida.

La participación tiene una carga de significación, los diversos actores denotan en su comunicar visiones e imágenes que precisamente no se acoplan. Un ejemplo, de esto es el modo como el mundo social vecinal relaciona con los diversos actores institucionales. Denotan en su desplegar un contexto de su promoción, contenida en la denominada promoción popular de los años 60. Entonces la carga simbólica en ellos es cargar el marco peticional a un Estado que hoy no existe, y por el contrario modela nuevas relaciones: que se expresan en la capacidad de “proyectar todo” con el fin de acceder a los recursos.

El problema que busca develar, por lo tanto, el proyecto de tesis, es presentar la tensión específica desde un instrumento, el PADEM, con el marco referencial de la participación ciudadana, develando la tensión entre el discurso y su valoración, por una parte, y la práctica institucional de la participación ciudadana en la gestión pública en el campo específico municipal.

En este contexto, la dictación en el 2011 de la Ley nº20500 sobre Asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública afirma un nuevo proceso de institucionalización, que la determine; pero tensiona una indagatoria sobre los cambios estructurales necesarios para facilitar la incidencia ciudadana y la relación de las diversas autoridades que las obligan y las responsabilizan sobre las mismas.

Podemos colegir, en un primer momento, que hay una alta probabilidad de seguir observando la discrecionalidad de las autoridades obligadas en su implementación y las acciones realizadas serán acciones en un contexto de precariedad y parcialidades, por actores específicos y voluntariosos.

III. OBJETIVOS

PREGUNTA HIPOTETICA

¿Son las modalidades participativas en el nivel local un factor para configurar un ethos o practica cultural suficientes para afectar la gestión pública del Municipio? En este nivel la configuración de los Planes, tales como los PADEM, los Planes Reguladores o los PLADECOS, sostienen un supuesto de diseño basado en la pesquisa y relevamiento de la opinión ciudadana, ello en cuanto factor de legitimación de los mismos y en dicha calidad va en la dirección de ser un valor en su formulación.

Son los discursos políticos, por lo tanto, situados en la analítica discursiva en el debate sobre la participación ciudadana, expresiones de visiones ideológicas sobre la democracia y su semántica, y con ello delimitantes, por lo tanto, del marco procedimental de la participación ciudadana en la gestión pública. Lo que implica que no denotan los textos que sostienen, de modo explícito, los esquemas de distinción en los cuales se fundan.

El discurso y las prácticas institucionales promovidas por la Agenda Pro Participación Ciudadana³ han modifican la gestión pública, instalando nuevas modalidades participativas.

³ El modo como se conceptualizo la política de participación del gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, durante su gestión.

Pero la ausencia de un marco de institucionalidad de la misma enuncia un trasfondo que implica en realidad al tema central del subsistema de la política, el poder y la dimensión de su ejercicio.

Entonces lo que está detrás del debate entre la representación y la participación es el campo del poder y de los códigos que juegan su centralidad. El acceso o la denegación de su uso.

En este nivel se puede comprender que el discurso y el sentido radicado en la discusión de fomento y protección de más ciudadanía es un juego de poder donde se está tensionando una de las formas más clara de él: el tener y el no tener poder.

Ello explica, por lo tanto, esa pretensión de seducción discursiva a la representación para que delegue o redistribuya los espacios del poder.

OBJETIVOS GENERAL

Relevar el marco sobre la gestión pública y la participación ciudadana en Chile, sus desafíos, tensiones y el aporte de la disciplina en la gestión de instrumentos de gestión local.

ESPECIFICOS

1. Describir los modos de constitución del discurso institucional sobre la participación ciudadana, y el marco conceptual y programático de la Agenda Pro Participación y su relación contextual con las orientaciones del Programa de Gobierno del 2006-2010.
2. Análisis del PADEM como mecanismo de gestión pública participativa en la educación.
3. Indicar los desafíos y tensiones de la política pública de participación ciudadana sobre las modalidades específicas y el accountability de las mismas.
4. Avanzar en la construcción de elementos propios de la Sociología, para la elaboración de instrumentos de planificación a nivel local.

IV. CONCEPTOS RESPECTO DE LA PARTICIPACION CIUDADANA, POLITICAS PUBLICAS Y AGENDA DE GOBIERNO

Participación ciudadana, gestión pública e instituciones de la democracia representativa denotan realidades institucionales que hoy enfrentan una tensión. Por una parte, expresan una significación de realidades sociales que indican negatividades y una afectación que incluso algunos señalan como incoherencias o contradicciones sistémicas. Ello en cuanto el relato acerca de lo social no constituye o configura ese relato, más por el contrario la carga de la responsabilidad es presentada como una carga inscrita en el individuo.⁴

Esta gramática en sí expresa, lo que Luhmann ha descrito como la reconfiguración de una nueva auto descripción. Ha existido un sustrato que ha marcado, en diversos tiempos, un modo de aproximarse sobre lo social. La ontologización sobre lo social inscribe lo que Luhmann ha puesto en relieve como el modo de constituir la pregunta sobre como la sociedad se configura. Podemos sostener que la autodescripción sobre lo social es nuestra puerta de entrada para desde ahí comprender que estamos frente a una propuesta teórica que, no sólo busca una pretensión de universalidad, no exclusiva, pero con pretensión de serlo.

⁴ Bauman, Z./Tester, Keith , La Ambivalencia de la Modernidad y otras conversaciones, Ed. Paidós, 2020, pág. 155.

Esta abertura, en mi opinión, nos indica que la problematización específica entre el modo de producción de la gestión pública debe verse o comprenderse en la relación de la participación ciudadana como una irritación relevante, que debe en el proceso de dicha relación, denotar una nueva gestión pública.

El instrumental luhmaniano no se nos presenta como un juego o ejercicio sobre instrumentos descriptores de la realidad. No basta apropiarse de nociones como autopoiesis, clausura operacional, reducción de complejidad, entre otros aspectos, y sacar el máximo del rendimiento a dicha utilización para enfrentar diversas problematizaciones de la realidad actual e incluso como ejercicio frente a fenómenos sociales de antaño y, desde ahí, relevar nuevas comprensiones sobre dichos fenómenos.⁵

El primer enunciativo, por ende relevante, es que dicho texto teórico entra en la configuración de un texto con pretensión de una nueva gramática sobre la gestión pública. Y, sobre esa base, una diferenciación que no solo problematiza sino que, al mismo tiempo, intenta afirmar una nueva limitación del subsistema de la gestión pública y su relación o correspondencia con la reconfiguración del código de la política.

Un segundo aspecto, es lo referente a comprender que el texto en debate sobre la participación ciudadana debe observarse a su configuración respecto de la necesidad de reconocer una nueva gramática o auto-

⁵ Aldo Mascareño, Sociología del golpe, Revista Persona y Sociedad, Vol. 17, N° 3, 2003, pág. 117-142.

descripción social, y que las cargas asumidas sobre una naturaleza del tema de la democracia y la naturaleza humana en este enfoque, quedan en entre paréntesis, no permiten reconocer su rendimiento conceptual al interior de la sistémica luhmaniana.

Podemos, en este sentido, reconocer en una primera relevancia que el tema de la participación ciudadana debe observarse como un factor de irritación al subsistema de la gestión pública. Una irritación que tensiona el límite y permite esbozar que se está en relación a un nuevo acoplamiento estructural y que desde ese relación observar un cambio en la operatoria de la gestión pública. Amplia y flexibiliza la zona de encuentro en el ámbito institucional.

Observado desde los que peticionan ampliar los espacio de la gestión pública, ciudadanos en sus diversos modos, formales como informales, se reconoce en posición de afectar la organización desde discursos y prácticas, por una parte, con efecto de otorgar legitimidad, por ende, un sentido mayor de estabilización, y por otra, en tanto un modo de operatoria que reduce complejidad, dado que baja la intensidad de la crítica y aumenta la aceptación; pero agregando una gradiente de mayor complejidad de su propio funcionamiento.

Luhmann señala que el poder y su relación como código de la política, denota su carácter de medio de comunicación simbólicamente generalizado, permite reconocer, por lo tanto, la pretensión de legitimidad que esboza la exigibilidad de mayor participación ciudadana se orienta en la dirección de

configurar un nuevo modo de entender la gestión pública, y con ello abrir dicha espacialidad, en consonancia con el carácter policontextural de la sociedad actual.⁶

La institucionalización de la participación ciudadana en la gestión pública indica que el modo de operación, en términos luhmaniano su autopoiesis, ese observar no entra o afecta precariamente dichas producciones. La forma de la gestión pública se constituye como una expresión de exclusión de las incidencias ciudadana. Lo anterior, en tanto el sentido de dicho relato expresa la gestión pública como un indicador de su constitución como un aspecto de dirección de las forman representativas.

En este sentido, entonces el tema de la gestión pública no sólo señala elementos de procedimientos y de metodologías. No es sólo el modo como la sociedad a estructurado sus relaciones de poder y, con ello, instalado una memoria institucional y denota los efectos de poder de dicha estructuración. Precisamente, la comunicación que el texto de la participación ciudadana busca es cómo dicho texto señala un nuevo modo de configurar la semántica o el relato de la configuración de una gestión pública abierta y en expresión de este nuevo modo de relación del poder institucional.

⁶ Mascareño, A., Teoría de sistemas de América Latina. Conceptos fundamentales para la descripción de una diferenciación funcional concéntrica, en Revista *Persona y Sociedad*, Vol. XVII, N°2, Agosto 2003.

Luhmann señala que “Las transformaciones estructurales semánticas logran la plausibilidad y hasta la evidencia solo cuando queda lo suficientemente claro que cambios de los conceptos reacciona a que otros cambios”.⁷

Enfocar el punto en la relación de la semántica que las ideas y conceptos de la participación ciudadana señalan en la gestión pública, es denotar la distinción de una comunicación que pretende una nueva configuración sobre dicho texto. La negación o la no comprensión en los espacios institucionales del poder configura una tensión, entre un modo de realizar y una pretensión de dicho modo de realizar lo público.

En cambio, observar la incidencia de las incidencias en los espacios institucionales, en el cual se despliegan dichos instrumentos nos lleva a otro campo de la indagatoria en el tema: la capacidad performativas y con ello si configura prácticas, tanto en el nivel de las organizaciones como en el plano de las conciencias. Efectos de poder en las nuevas operaciones.

Del operar metodológico de los mecanismos para facilitar la incidencia ciudadana en la gestión pública debe, necesariamente, relevar tantos los obstáculos como los facilitadores en su implementación y observar las oberturas de una gestión afectada participativamente y que, en razón de dicha experiencia, es capaz de problematizar dichos resultados y relevarlos como antecedentes vinculantes en el quehacer de su gestión. Este aspecto se tendrá como un factor referencial, de modo, que en el análisis a realizar

⁷ Luhmann, N., La Sociedad de la Sociedad, Ed. Herder, 2007, pág. 435.

sea un antecedente de distinción de una semántica que busca instalar un modo nuevo en relación a la gestión pública.⁸

La implementación de la política de participación ciudadana ha significado en los últimos años que los diversos instrumentos puestos en su operacionalización, han buscado sostener textos discursivos y modos o formas de facilitar la incidencia ciudadana en la gestión pública.

En los textos discursivos, observamos distinciones que operan y afirman, y en dicha tensión, configura nuevas prácticas discursivas que incluso cruzan transversalmente a los diversos actores en dicho juego discursivo. La operatoria en la producción de distinciones configuran modos de describir y explicar esta petición de más ciudadanía, e incluso denotan en los debates suscitados en el propio parlamento con ocasión de la discusión del proyecto emblemático en esta materia.⁹ En general en este debate sobre los textos en disputas podemos colegir que pocas veces se explicitan los marcos referenciales desde donde se sostiene o afirma el respectivo discurso. Este aspecto es uno de los puntos centrales en la indagatoria señalada en la presente tesis. Los márgenes y sus disputas encuentran el espacio institucional en lo que se refieren, pero que en la tensión de los argumentos binominales de los textos denotan la tensión de los argumentos que no son puesto en el texto, y que sin embargo, logran, dado el contexto

⁸ Ver Foucault sobre gubernamentalidad, en Seguridad, Territorio, Población, pág. 139 y siguientes, FCE, 2006.

⁹ El debate realizado en la sala del Senado, en octubre del 2008, para aprobar la idea de legislar en lo general, ver Historia de la ley 20500 página 287.

institucional ser inscritos, y con ello en la posibilidad de develarlos: están ahí, requieren ser orillados y mostrados.

CONCEPTOS CENTRALES

Participación ciudadana: La Agenda Pro Participación Ciudadana al describirse como el “marco programático de una manera de hacer gobierno, donde las políticas públicas vinculan el desarrollo del país, y su cohesión social, con el ejercicio de los derechos ciudadanos, para una democracia de mejor calidad”,¹⁰ define una relación virtuosa entre el espacio institucional, de las autoridades representativas, y el espacio de la ciudadanía como un ejercicio permanente de corresponsabilidad.

En este enfoque inclusivo podemos reconocer dos dimensiones en el ejercicio de la participación ciudadana. Por una parte, la referida al campo de la representación. Donde por antonomasia se expresa las elecciones periódicas como el factor de legitimidad de las autoridades democráticas. El ejercicio de las instituciones fundamentales de la democracia encuentra su origen en dicho mandato y en la calidad de delegación de la misma.

El campo de la participación ciudadana propiamente tal, que busca indicar que el espacio de la representación, es un acto de la delegación de la soberanía, pero que dicha capacidad no invalida el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos como condición de permanencia frente a los temas

¹⁰ Agenda Pro Participación Ciudadana, pág.3, versión de agosto 2008.

públicos. De este modo se comprende cuando la Agenda señala que participación ciudadana “es tomar parte activa, como ciudadanas y ciudadanos, en los procesos decisionales de una democracia”.

La participación ciudadana, por lo tanto, denota una relación activa entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado, encaminada al ejercicio o ampliación de sus derechos. En esta relación de corresponsabilidad el supuesto radica en la complementariedad comunicativa entre informaciones relevantes de la gestión pública y el establecimiento de mecanismos de escucha, consulta y control social desde la sociedad civil.

Gestión pública participativa: Se define la Gestión Pública Participativa como el proceso mediante el cual las personas, asociada o no, se incorporan a uno o más momentos del ciclo de las políticas públicas.

Esta incorporación denota una resignificación de la función pública. Conforme al principio de la corresponsabilidad, esto es, la práctica de procedimientos y estilos de trabajo que garantizan la escucha activa de las autoridades públicas frente a las demandas y propuestas de las ciudadanas y ciudadanos, reconociendo así la contribución de los actores ciudadanos interesados en las políticas públicas.

Descentralización: La discusión acerca de los procesos de descentralización, en el último medio siglo, ha estado orientada a definir “que tipo de funciones e instrumentos deben ser centralizados y cuales deben ser

ubicados en las esferas de niveles descentralizados de gobierno”.¹¹ Para efectos de esta discusión, utilizaremos la delimitación de las funciones propias del gobierno de un estado, que hace Musgrave¹² y que apunta a tres niveles de responsabilidad: la primera, la estabilidad de las variables macroeconómicas fundamentales, (tarea del gobierno central); en segundo lugar, la responsabilidad por colaborar activamente en los procesos tendientes a provocar procesos que colaboren con una mejor distribución del ingreso y, por último. se encuentra la asignación de recursos para inversión, como función propia de las autoridades locales.

Capital social: El capital social acuñado por la sociología de Pierre Bourdieu. “El capital social está constituido por la totalidad de los recursos potenciales o actuales asociados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizada de conocimiento y reconocimiento mutuo.”¹³ El capital social según Bourdieu son todos los beneficios que la pertenencia a un grupo determinado otorga a sus miembros. Es un bien que genera beneficios tanto materiales como simbólicos para sus miembros.

El capital social es un bien por el cual se trabaja para generar mayor capital como para mantener el adquirido, mediante el establecimiento y fortalecimiento de las redes sociales que los agentes poseen. Para el autor el

¹¹ Oates, Wallace, “An essay on Fiscal Federalism”, in “The Journal of Economic Literature, Volume XXXVII, September 1999.

¹² Musgrave, Richard, “Teoría de la hacienda pública”, McGraw-Hill Book Company, 1968, España

¹³ Bourdieu, P., 1985, pág. 248.

capital social se mide tanto por la cantidad de contactos como por los distintos capitales que esta red de contactos tenga. El capital social, es un capital central dentro de todos los demás capitales ya que ejerce un rol multiplicador de capitales.

Posteriormente, el término toma fuerza con los aportes de Putnam.¹⁴ Según este autor, el capital social se puede definir como “un conjunto de atributos que están presentes en una sociedad y que constituyen intangibles que favorecen los emprendimientos: la confianza, la reciprocidad y la acción social con arreglo a normas compartidas. Estos atributos potencian formas de acción social que propenden a los acuerdos y a la acción en común por la vía de redes o de conductas asociativas”. El capital social no se define como la participación grupal, sino que, por los factores intangibles que explican esta participación y que generan beneficios a sus participantes. Por otro lado, el autor señala que “la repetición simultánea y constante de estos intercambios fortalece el desarrollo de normas generalizadas de reciprocidad que generan “redes de compromiso cívico”. Estas redes constituyen una forma esencial de capital social por cuanto generan un círculo virtuoso: se basan en la confianza y la reciprocidad a la vez que su ejercicio produce más reciprocidad.

Estas son las primeras concepciones acerca de capital social. Sobre estas cabe señalar: (1) El capital social se entiende principalmente sobre la base de su forma relacional, el capital social se constituye en base a relaciones

¹⁴ Putnam, R., Making Democracy, Civic Tradition in modern Italy, pág. 28.

sociales que determinan el acceso a beneficios tanto simbólicos como materiales; (2) En ambos casos se suponen en relaciones relativamente homogéneas entre los agentes; y, (3) El capital social implica esfuerzos por parte de los actores para su mantención dentro de la sociedad.

V. COMPONENTES PARTICIPATIVOS DE LAS POLITICAS PUBLICAS EN CHILE

Gestión Pública y su relación con las políticas públicas.

El PADEM debe ser considerado como un elemento de gestión pública, ya que parte de sus funciones corresponden es organizar la gestión de recursos económicos y humanos en el mundo educacional de la comuna. En este instrumento quedan planteadas todas las acciones que regirán el área educación durante el año, es por ello que el equipo que esta detrás de la administración debe tener altas capacidades de gestión pública para velar por los ajustes pertinentes.

El término de la gestión pública es un concepto extraído del mundo privado, por este se entiende “una fusión de la orientación normativa de la administración pública tradicional y de la orientación instrumental de la gestión en sentido genérico. La orientación normativa incorpora una mayor preocupación por temas como la democracia y la responsabilidad y por valores como los de equidad” , es decir, se trae el concepto clásico utilizado por el mundo empresarial, pero se le agregan aspectos sociales para poder hacerlo funcional a las tareas que cumple el Estado y otros organismos públicos como los municipios.

En este contexto también se ha ocupado el concepto del “Management Público”, ya que ha sido central en los procesos de modernización del Estado que se han dado en Latinoamérica, donde Chile no esta exento. Este

concepto “promete, al mismo tiempo, aliviar la presión económica sobre recursos escasos, atender a las demandas insatisfechas de los usuarios de los servicios públicos y de servir de pretexto a decisiones políticas duras e impopulares de cualquier signo político.”¹⁵

Con estos términos, se le ha tratado de dar mayor agilidad al funcionamiento de los servicios públicos y que estén en función de las políticas públicas que se diseñan he implementan. Esta agilidad se ve materializada en como se toman las medidas que se hacen necesarias para que una política funcione, ya que se deben alcanzar tanto las metas individuales como las colectivas.

A la vez, la inclusión de estos conceptos ha tratado de dar un sello de neutralidad política, lo que esta acorde a una aplicación generalizada y transversal de la política pública. Esto es sumamente importante cuando se legisla una política, ya que se puede discutir más abiertamente los alcances que llegarían a tener su aplicación.

Parte importante de la gestión de las políticas públicas, es asumir las responsabilidades que se encuentran implícitas en éstas. Existiendo un encargado al interior de los servicios públicos en el cual cae la responsabilidad de velar por el cumplimiento de los distintos factores que componen la política pública.

Todos los términos hasta aquí mencionados, se encuentran insertos en un proceso de reforma y modernización del Estado, los cuales se hacen

¹⁵ Echeverría, K. & Mendoza, X., La especificidad de la gestión pública: el concepto de management Público, pág. 1.

necesarios para que los Estados enfrenten de una manera eficiente y eficaz los nuevos desafíos propios de la modernidad. Produciendo un círculo donde el trabajo que hay entre políticas públicas y gestión influye directamente en la calidad de los resultados que se obtendrán a futuro.

Todo esto no ayuda solamente a una correcta implementación de las políticas públicas, sino que también a una efectiva organización de las instituciones que forman parte del Estado, ya que organiza el control jerárquico haciendo más clara la distribución de las tareas y mandos; genera división del trabajo, al tener claras las tareas cada cual se puede enfocar en sus respectivas labores generando más sinergia entre los actores; la misma división de las tareas hace necesaria una constante coordinación entre los participantes. Estas distintas características maximizan la eficiencia técnica que se da en los procesos, obteniendo así una validez interna.

Estas medidas de gerencia pública se toman en respuesta a la burocracia clásica, ya que esta última no permite introducir cambios rápidos, que pueden otorgar mayor dinamismo a los cambios que se dan al interior de las instituciones y el sistema.

Participación Ciudadana y Control Social

La participación ciudadana en el control social podríamos definirla como el derecho de los ciudadanos de intervenir en la vigilancia y seguimiento de la gestión pública a fin de verificar la existencia de los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, equidad, entre otros, de forma tal de lograr las actuaciones administrativas y de gestión en relación con el interés

colectivo. Dicho de otra manera permite que desde la sociedad civil se pueda articular un proceso de control hacia la gestión de “lo público”.

En este contexto de control social, la participación ciudadana se podría definir como un proceso mediante el cual ella integra al ciudadano en la toma de decisiones, fiscalización, control de las acciones en los asuntos públicos y privados.

Desde esta perspectiva se pueden asumir un conjunto de beneficios asociados al control social ejercido por la sociedad civil, entre los que podemos destacar:

- a) Desarrollo de una actitud responsable y comprometida de la ciudadanía en los asuntos de carácter público.
- b) Aportar en los procesos de planificación y ejecución y,
- c) Acciones de control oportunas.

En el plano local, corresponde más bien a iniciativas de carácter individual o social que pueden ser ejercidas en cualquier momento del diseño y ejecución de las políticas públicas a nivel local.

Conceptualizar las políticas públicas, el poder local y la participación ciudadana, tomando en cuenta factores de la práctica política que se entremezclan con las acepciones teóricas. En opinión de Demetrio Pérez: “La ejecución de la política pública tiene dos momentos: un discurso, o sea una forma de cómo transformar una demanda en un propósito de acción y de registro de la agenda de decisiones de un gobierno; y una práctica, que es

una forma para que los diferentes actores que se interrelacionan, formulen sus problemas, exijan soluciones, instrumentos y materialicen la política”.

Es en la práctica política donde se inscriben la participación ciudadana y el poder local, como elementos sustantivos. Aunque, también debe considerarse que estos dos conceptos no son válidos sin tener en cuenta que la democracia es un sistema que fomenta la creación de espacios donde estos se desarrollan y practican. Está claro que la "democracia no es un modelo rígido, terminado en todos sus detalles, ni tampoco una especie de receta que contenga las respuestas correctas a todos los problemas".

Así también, el papel de las comunidades organizadas es fundamental dentro del proceso de descentralización, la cual se sitúa en un contexto más amplio que el meramente institucional en el que implique el traspaso de capacidades que se encuentran en manos del Estado directamente a la sociedad y sus organizaciones. Transferencia que debe ser acompañada del conjunto de competencias y recursos (financieros humanos, materiales).

Participación ciudadana en el ámbito local

Estos planteamientos conducen a revisar en detalle el papel de la participación ciudadana y el poder local en la generación de las políticas públicas. Particularmente, en las municipalidades y las comunidades que juegan un papel importante en la ejecución y fiscalización del proceso de descentralización. Por ello, es importante que los ciudadanos cuenten con mecanismos de participación y consulta que garanticen la transparencia y eficacia de la gestión y el respeto de la voluntad soberana.

Los elementos anteriormente descritos, permiten hacer una conceptualización apegada a la teoría y la práctica política de la participación ciudadana y el poder local, entendiendo la participación ciudadana como "el involucramiento e incidencia de la ciudadanía (y la población en general) en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones", para promover en conjunto con actores sociales e institucionales acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado. Es avanzar de procesos electorarios y consultivos hacia la toma de decisiones acordes a las necesidades planteadas, que emergen desde lo comunitario, se plasman en el nivel local y se consolidan en la política pública del Estado.

Significa que la participación ciudadana no es un estado mecánico, sino activo, en la priorización y conjunción de intereses y demandas para la búsqueda de solución a las mismas asumiendo y tomando decisiones. El reto, para la ciudadanía se convierte en fortalecerse, en el ámbito nacional, en lo local: hacer efectivo el poder local, teniendo en cuenta, como lo indica Foucault que el poder no está localizado en las instituciones, aunque éstas constituyen espacios donde se manifiesta y ejerce, su origen está fuera de ellas.

Estas acciones se realizan en un espacio determinado, en el nivel local geográficamente hablando será el Municipio.

En términos político-sociales será en la ciudadanía agrupada en lo que se define como poder local: "que son las fuerzas, acciones y presiones organizativas a nivel de la comunidad, del municipio, que contribuyen a satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones de la población local". En donde la ciudadanía, tenga igualdad de oportunidades y un conjunto de garantías que hagan efectiva esa igualdad orientadas fundamentalmente a asegurar la participación de la sociedad en el control y discusión de las políticas del gobierno local; en este sentido, la comunidad participará en el debate público y dispondrá de mecanismos que aseguren que la política del municipio depende de la voluntad y preferencias de los ciudadanos. Eso es precisamente, la democracia participativa.

Descentralización y participación

La idea de tener una democracia horizontal en la cual todo se resuelva por medio de asambleas abiertas, en las cuales participen todos los ciudadanos empoderados en búsqueda del consenso y la victoria del mejor argumento, es inviable en el contexto moderno que nos entrega la globalización, ya que si bien existen algunos mecanismos masivos para difundir ideas (Internet) esto no garantiza que las relaciones no sean asimétricas. Es por ello, que se abren espacios en los cuales deben participar representantes y así ir organizando las ideas hacia arriba en forma de espiral, es por hecho que los procesos participativos buscan paralelamente aumentar el capital social de los sujetos y su empoderamiento.

La descentralización se ve como un proceso político y este “apunta a la redistribución del poder entre los distintos entes territoriales del Estado. A través de este proceso, compatible con el Estado unitario, se reconoce el legítimo derecho de los habitantes de las comunas y regiones para que directamente, o a través de sus representantes, gestionen autónomamente los asuntos relativos al desarrollo de sus respectivos territorios.”¹⁶ Esto es lo que le entrega una gran relevancia cuando se habla de los municipios, ya que por medio de este proceso es que estos organismos pueden ser dotados de mayor autonomía, de este modo al descentralizar se le traspasa el poder a las municipalidades para que implementen mecanismos de participación al interior de sus espacios.

Abrir la participación al interior del municipio pone en la agenda una serie de temáticas que se deben discutir: como mantener esta en el tiempo, es decir, como avanzar a una institucionalización de la participación; como canalizarla, cuales son los mecanismos operativos; como validarla; como hacer participar a la comunidad, de la manera más extendida posible y, muy importantemente, como empoderar no sólo en derechos sino que también en deberes, etc.

Estos temas se deben debatir, ya que de no hacerlos las jornadas participativas irán decayendo lentamente en el tiempo hasta solo ser un recuerdo o transformarse en rituales que no llegan a nada. Si por medio de la descentralización se aumenta la cantidad de decisiones que pueden tomar

¹⁶ SUBDERE, El Chile descentralizado que queremos, pág. 17.

autónomamente los municipios se está propiciando la generación de ciudadanos altamente empoderados, y que construyen su propio capital social.

De esta manera la descentralización cumple dos funciones, (i) una es funcionar autónomamente cumpliendo tareas que el gobierno central no podría realizar, o realizaría de una manera más ineficiente y, (ii) y apoyar el proceso de profundización de la democracia. “Los esfuerzos por incorporar instrumentos de participación ciudadana en la gestión pública, como los que aluden los lineamientos de la política de descentralización, apuntan al fortalecimiento de la democracia representativa semidirecta”,¹⁷ de esta forma de ejercer la democracia implica aumentar ampliamente los grados de participación por medio de las aperturas de campos para que esta dinámica funcione.

La participación según la SUBDERE, es un factor crítico para el proceso de descentralización ya que por medio de esta se le entrega legitimidad al proceso, y garantiza que las acciones que se implementen tienen pertinencia en la realidad local, esto también permite el empoderamiento ciudadano por medio de la fiscalización que pueden realizar en los asuntos públicos.

Esto genera una relación entre el municipio y los ciudadanos, que favorece el fortaleciendo de la conciencia cívica, debido a que al ser tomada en cuenta la opinión de los pobladores en materias que son relevantes para la comunidad, esto genera sentido de pertinencia, en cuanto espacio en el que se realizan

¹⁷ SUBDERE, Instrumentos legales de participación a nivel comunal, pág. 2.

intervenciones o cambios. Asimismo, es deber del municipio validar y apoyar las decisiones que hayan sido sometidas a la opinión pública, ya que de no hacerlo se socava el interés por participar en los procesos a los que se convoque.

Existen diversos mecanismos por medio de los cuales se puede ejercer participación ciudadana, no obstante por diversos motivos no son implementados en algunos municipios, esto pueden ser por escasez de recursos, poca organización, etc.

La Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades establece diferentes instancias de participación:

- 1) Ordenanza de participación;
- 2) Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil;
- 3) Audiencias Públicas;
- 4) Oficina de Información y reclamos; y,
- 5) Plebiscitos Comunales.

En un estudio realizado por SUR Profesionales se puede apreciar que los instrumentos de gestión más utilizados son Cuentas Públicas y Audiencias Públicas, el PADEM y el PLADECO y, por otro, lado los menos utilizados eran en su oportunidad, antes de la dictación de la ley N° 20500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, los Consejos Económico y Social comunal y las Cartas Ciudadanas. “Por otro lado, las brechas de percepción entre participantes de organizaciones formales y no participantes tienden a diluirse, con excepción de la entrega de Cuentas

Públicas y Audiencias, donde la respuesta positiva de los primeros supera en casi un 34% y un 24% respectivamente a la de los no participantes” esto entrega un atisbo de las mecánicas de participación más utilizadas, ya que están en el imaginario colectivo, y estas son donde las personas tiene una interacción directa con los que tienen el poder político comunal.¹⁸

Por medio de los mecanismos que se han señalado anteriormente, es que los municipios deben procurar la participación de toda la comunidad a la cual representan, de esta manera pueden hacer de la participación un elemento validado y constante en el tiempo. Al institucionalizar instancias de participación ciudadana se generan espacios continuos de encuentro ciudadano en los cuales los sujetos amplían sus redes sociales, mejoran su capital social y se empoderan de derechos y deberes.

¹⁸ Sur Profesionales, Caracterización de las formas de participación social en 15 comunas, pág. 18..

VI. ANALISIS DEL PADEM COMO MODALIDAD LOCAL DE PARTICIPACION CIUDADANA

En el marco de estas reflexiones incorporaremos la discusión de estos temas como una referencia a la acción que desarrollan los municipios del país en la administración local. Sin embargo, la perspectiva fundamental será eminentemente práctica, ya que se trata de analizar cómo se elabora respecto del PADEM, que sirve de guía de la administración educacional de cada comuna en el período anual, conforme lo señalan la ley respecto de la aprobación por parte del Consejo Municipal.

Por otra parte, nos ha resultado de interés el observar que, pese a los procesos de regionalización y descentralización que se han operado en el país, independientemente de la discusión acerca de su extensión y profundidad, es evidente que desde la sociología no ha operado una adecuada percepción de la importancia relativa que crece en este ámbito. Recordemos que todos los municipios deben generar determinados instrumentos de planificación que afectan el desarrollo de la vida comunitaria. Desde el PLADECO, Plan de Desarrollo Comunal, cuya expresión debe ser consonante con el Plan de Desarrollo Regional, el Plan Regulador, el Plan Anual de Salud y el propio PADEM, estamos en presencia de elementos propios de una planificación, a nivel comunal, que debiera representar un importante foco de interés para los sociólogos, no solo desde el punto de

vista de su formulación, sino también en sus fases de seguimiento y sobre todo de evaluación.

Es importante advertir que, más allá de toda discusión acerca de la calidad de nuestras administraciones municipales, ellas van teniendo cada vez más importancia en la vida práctica, de casi todos los ámbitos de la vida de los ciudadanos, sus familias y comunidades.

Lo dicho es perfectamente demostrable a través de una observación de las cifras de ejecución del gasto central del gobierno realizado a través de los municipios, que, por ejemplo, para el año 2006 alcanzó alrededor del 13%. Si bien esta cifra es escasa a nivel mundial, e incluso para los promedios de América Latina, su incremento en el país es un adecuado indicador para interesar a los profesionales en el tema, incluso en una perspectiva solamente instrumental.

El PADEM corresponde al instrumento de planificación anual que guiará las acciones en materias correspondientes a la educación comunal. Su importancia radica en estar establecido en la Ley 19.410 de Educación de 1995 (DO 02.09.2006) en sus artículos 4º, 5º y 6º, por tanto lo que se encuentra en el PADEM debe cumplirse y de lo contrario se debe dar cuenta, por medio de procesos como el accountability.

En este punto de la responsabilización, se debe señalar que “es increíblemente complejo lograr la rendición de cuentas en la educación pública. No hay un solo encargado de formular políticas o proveedor que asuma su responsabilidad por el bajo desempeño de los estudiantes. Más

bien, lo que hay es una compleja maraña conformada por quienes formulan las políticas y los proveedores, que es responsable del resultado final. El tema de la rendición de cuentas se hace menos manejable aún por la dificultad en definir y medir los resultados de la enseñanza. Más aún, las investigaciones demuestran que la mayor parte (alrededor de dos tercios) de la variabilidad académica de los estudiantes es producto no de la escuela sino del ambiente familiar”.

El PADEM es un instrumento de planificación idóneo para organizar la cuenta pública, ya que en su interior se encuentran los planes y programas que se deberán cumplir durante el año escolar, de tal manera que en su estructura se deberá clarificar, explícitamente plazos y responsables. Los alcances que tenga este accountability deben estar pauteados por el DAEM o Corporación, ya que puede ser extensivo a toda la comunidad educativa o a algunos sectores de esta.

El PADEM en su elaboración dispone de importantes instancias de participación, no solo corresponde a los integrantes de las unidades académicas y los DAEM o Corporaciones, sino que también se extiende al resto de los participantes de la comunidad educativa (Alumnos, Padres y Apoderados, etc.), este es uno de los motivos por los cuales al PADEM se puede leer como un elemento empoderador para los miembros que pertenecen a la comunidad escolar.

La participación se hará posible por medio de dos factores, uno es el empoderamiento de los sujetos y otro será el aumento del capital social. Por

el primer concepto se puede entender lo siguiente, la raíz del concepto empoderamiento o empowerment se encuentran en el ámbito legal, empoderar era un término legal que significaba dar poder a alguien, actualmente se relaciona con otros elementos, “empoderamiento y empoderar se relacionan con una redefinición del poder, con la necesidad de un cambio en las relaciones de poder para poder transformar situaciones o estados individuales o colectivos.”. Es decir, es la toma de conciencia del poder que se tiene. Este primer concepto tenía por característica central el poder como un bien que se posee, lo que existe es una relación de poder desigual donde hay individuos o grupos que desconocen su poder, por lo cual el empoderamiento es la toma de conciencia del poder que se tiene.

El PADEM, como un instrumento de planificación en el cual es necesario que la comunidad educativa participe, empodera a los integrantes de la comunidad, haciendo que tanto profesores, administrativos, directivos, alumnos, apoderados redefinan su relación con el sistema educacional al tener poder de influir en las decisiones que se tomen, esto hace también que se transformen en sujetos más informados de los procesos que viven en su entorno, ya que para tomar decisiones que resulten verosímiles, deben tener constancia en los procesos en los que están participando.

Por otra parte, la comunidad organizada, en la medida en que es “receptora” de la cuenta pública de los ejecutores de la política educacional, pasan a tener un importante poder como “controladores sociales” del cumplimiento de los compromisos anuales y de mediano plazo.

De esta manera, al trabajar de manera conjunta los distintos actores pertenecientes a la comunidad escolar amplían sus redes sociales, de tal modo que también se espera que aumenten su capital social. La relación abierta y amplia entre el profesorado y los apoderados incrementa efectivamente las posibilidades de encontrar soluciones a los problemas que se presentan, el acceso de apoderados a instancias como el DAEM o Corporación aumenta la gama de alternativas que tienen frente a los problemas, de esta manera los actores participantes generan más capital social.

Asimismo, el proceso de empoderamiento y ampliación de capital social genera un incremento directo en la ampliación de redes que utilizan los miembros de una comunidad, si pensamos que las redes son vistas de la siguiente forma "...la teoría de redes sociales se centra en una visión de la estructura social como conjunto de vínculos que unen tanto a miembros individuales como a colectivos de la sociedad. Se trata, pues, de un enfoque que en algo menos de medio siglo se propone como una vía muy interesante de explicación de la realidad social." ¹⁹ De acuerdo con esta cita las relaciones sociales son constituidas por los vínculos o relaciones que se generan entre actores sociales o personas naturales, es de esta manera que las redes sociales son relevantes, ya que son generadas por medio de la participación, más aun cuando en localidades pequeñas o comunas todavía

¹⁹ Requena, Felix, "Orígenes sociales del Análisis de Redes" en Requena, F., "Análisis de redes sociales. Orígenes, teorías y aplicaciones", Centro de Investigaciones Sociológicas, Ed. Siglo XXI, Madrid, España, 2003, p.3.

se da el uso de estas como una forma de salir de la exclusión y hacer ejercicio de ciudadanía. Es por esto que el PADEM se transforma en una herramienta que al ser utilizada por los participantes de la comunidad hace que estos ejerzan sus derechos ciudadanos por medio de la participación en la construcción de este instrumento.

Es interesante para el análisis retomar un concepto que ha surgido en párrafos anteriores, este es el de ciudadanía que se encuentra basada principalmente en la igualdad y comprende una serie de derechos civiles, políticos y sociales.

La noción de igualdad tiene directa relación con situaciones de reivindicación histórica. Un ejemplo claro de esto es cómo las mujeres a través de la historia han ganado su carácter de ciudadanas respecto del cual durante toda la época premoderna y parte de la moderna no se consideraba a estas como actores sociales. De este modo, el concepto de ciudadanía, que se encuentra en una permanente construcción,²⁰ se vincula con el empoderamiento de las personas y cómo ello afecta su actuar frente a las dificultades de su entorno.

De esta manera, mientras más empoderada se encuentran las personas y las comunidades, estarán en mejores condiciones para hacer valer sus derechos de una manera más efectiva, independiente de su condición social. La participación política, hoy en día es mucho más inclusiva, ya que no solamente se ejerce desde la esfera institucional (entendiendo por esta a los

²⁰ Marschall, T.H. & Bottomore, T., Ciudadanía y clase social, Ed. Losada, Buenos Aires, 2005.

partidos políticos, grupos económicos, gobiernos, etc.), sino también desde los grupos de la sociedad civil que muchas veces ejercen una importante influencia en los cambios que pueden ocurrir en el país. Por tanto, la elaboración participativa del PADEM debe ser entendida como un ejercicio de ciudadanía, el cual se puede ampliar no solamente a la comunidad escolar, sino que también a otras instancias comunales, SECPLA, Concejo comunal, etc.

Dentro del debate contemporáneo en torno a la ciudadanía, Kymlicka²¹ agrega virtudes que son específicas de una democracia liberal, y que están ligadas al rol que desempeña un ciudadano. Estas son: i) la capacidad de valorar el actuar de políticos y la forma en que toman como suyos diferentes posturas políticas, formando de esta manera un espíritu político; ii) la forma en que se entiende la justicia y de acuerdo a esto como se respetan los derechos que tiene el resto de los sujetos; iii) Civilidad y tolerancia, estos principios son necesarios para incentivar la no discriminación; iv) y, la forma en la relación que se tiene con los otros bajo principios de tolerancia, justicia y democracia.

La noción de espíritu público es una de las virtudes de las democracias que más aporta a la conceptualización de ciudadanía, ya que es aquí donde se juega mayormente la participación de los individuos. Es de este modo que los ciudadanos son los principales reguladores de las responsabilidades de

²¹ Kymlicka, W., *La Política vernácula: nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Ed. Paidós, Barcelona, 2003.

los gobernantes. Esto trasciende más allá del derecho a sufragio, incluyendo a la participación en los procesos políticos y sociales que se dan al interior de contextos determinados. Las otras tres virtudes de las democracias liberales, mencionadas por Kymlicka, se relacionan con las formas de convivencia entre los ciudadanos, las que mientras más justas e inclusivas sean, mayor será la participación de las personas en los procesos que viven.

De esta manera en la elaboración de instrumentos como lo son el PADEM, PEC, PLADECO, etc., debe estar contemplada una etapa que sea extensiva a la comunidad perteneciente a la comuna para que por medio de estas instancias se puedan generar debates ciudadanos en torno a medidas que afecten directamente la vida de la población, como por ejemplo cambios en las formas de enseñanza, fusión de escuelas, cambios en mallas académicas de humanistas a técnicas, etc.

Por medio de la ciudadanía y el ejercicio de los derechos propios de esta se alcanza un mayor empoderamiento. Esta es una manera de observar como las personas ejercen o no sus derechos y si existe relación entre ambos. Según Jelin “en la teoría democrática, la noción de ciudadanía está anclada a la definición de derechos y obligaciones que la constituyen. Hay dos ejes de debate ideológico, teórico y político: la naturaleza de los sujetos y el contenido de los derechos”.²² De acuerdo a ello la información que tienen las personas es fundamental para que sepan como hacer ejercicio de sus

²² Jelin, E., La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad, en Jelin, E. & Hershberg, E., Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1996, p. 115.

derechos, ya que la ciudadanía, según la teoría, puede ser apreciada ya sea desde los sujetos o desde los derechos que los sujetos apelan.

Es sobre la base de estos derechos ciudadanos que los individuos se integran a las diferentes esferas de la sociedad. Ello transforma en relevante el tema del empoderamiento, al nivel de la planificación de la educación local, ya que si bien se les entrega poder a los beneficiarios, desde el punto de vista del control, en la elaboración y cumplimiento del instrumento de planificación, la comunidad organizada puede ir ampliando su área de influencia, hacia el nivel de las propuestas.

Las condiciones del capital social para facilitar procesos participativos

El capital social en Chile y las formas que este adquiere ha sido tratado principalmente en los trabajos acerca del Desarrollo Humano, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Dentro del informe de Desarrollo Humano en Chile del año 2000 se muestra una gran preocupación por el capital social como tema central de la investigación, entendiendo que este es posible sólo mediante una combinación entre acción individual y acción colectiva. Según señala el PNUD "(...) en Chile existiría una individualización acompañada de privatización. Las personas parecen ganar un grado mayor de autonomía individual mediante su retracción de los ámbitos sociales. De ser así ello podría debilitar la vida social y, por ende, la sustentabilidad del Desarrollo

Humano.”²³ Señala que debido a los fuertes cambios producidos dentro de la sociedad chilena, donde se ha pasado desde un Estado con responsabilidad social hacia la responsabilidad ejercida por los individuos. “Es un asunto de cada individuo y, de hecho, de cada familia el procurar no sólo por su empleo y sus ingresos, sino también solventar sus seguros de salud y vejez y decidir el establecimiento educacional de sus hijos.”²⁴

Señala que si bien los chilenos han respondido a esta dinámica lo han hecho dejando de lado lazos sociales que antes caracterizaban su sociabilidad. Este tipo de accionar frente al mundo social implica una visión del mundo como estático, lo cual genera que la participación en movimientos de cooperación se vea como innecesaria. “El doble movimiento de globalización e individualización da mayor impulso a estrategias individualistas. Al remover las estructuras y costumbres heredadas, al socavar los hábitos de sociabilidad y ofrecer fuertes incentivos a la búsqueda individual del éxito y felicidad, el actual proceso de transformación libera al individuo de un conjunto de trabas sociales y mentales.”²⁵ Bajo esta perspectiva es necesario redefinir el vínculo social ya que este debe por un lado potenciar al individuo en base a las condiciones sociales actuales y por otro permitir la existencia de un vínculo social real que permita la generación de las identidades individuales, un vínculo social que permita mejorar la calidad de vida social, es bajo esta perspectiva que se plantea el concepto capital

²³ PNUD, 1998, pág. 108.

²⁴ Op.cit. 108

²⁵ op. Cit. Pág. 109

social. “En suma se habla de capital social cuando los vínculos conforman una red relativamente sólida y activa de confianza y cooperación.”²⁶ En conclusión, el capital social se entiende como una vinculación entre las estructuras macrosociales y la sociabilidad cotidiana.

En resumen, ambos conceptos, tanto el empoderamiento como el capital social corresponden a procesos por medio de los cuales los ciudadanos pueden aumentar sus niveles de participación siendo, de este modo, sujetos más activos en los procesos políticos del país, más aún pueden llegar a ser sujetos que logren participar en la elaboración, ejecución y seguimiento de políticas públicas, por medio de la gestión que logren desarrollar, haciendo de esta manera visibles sus opiniones respecto de lo que sucede al interior del municipio. Resulta especialmente relevante que estos últimos sean vistos como la instancia intermedia entre los ciudadanos y el Estado.

Más adelante insistiremos en la “asincronía” que se produce, en la importancia que tiene el subsistema social respecto al subsistema político, en cuanto dice relación con su participación relativa y, definitivamente, en la capacidad de penetrar las instituciones, con sus propuestas y expectativas.

I. El marco del instrumento

²⁶ op.cit. 109

Al revisar las políticas públicas que se han implementado durante las últimas décadas en el país, se observa que parte importante de estas se encuentran abocadas a la provisión de servicios de calidad para los habitantes de las ciudades, así como a la solución de problemas aparejados al explosivo desarrollo urbano y las dificultades que este conlleva en materia de inseguridad, violencia, delincuencia y evidentes fenómenos de desintegración y exclusión social, tareas que exigen de la permanente colaboración de los municipios.

Con el correr de los años, la extensión de las comunicaciones, el mayor desarrollo de la infraestructura vial y la integración global de las comunidades mas pequeñas, ha generado que este fenómeno haya pasado a ser parte también de las zonas rurales, en un país como Chile, donde la ruralidad, además, va en franco retroceso.

Tabla : Evolución de la Población Urbana y Rural (1990-2010)

Población	1990	%	2010	%
Urbana	10.999.024	83,5	14.702.776	86,9
Rural	2.179.758	16,5	2.226.097	13,1
Pob. Total	13.178.782	100	16.928.873	100

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas. CHILE: Estimaciones y Proyecciones de Población por Sexo y Edad. País Urbano – Rural (1990-2020)

El proceso de regionalización del Estado de Chile, que ha seguido mucho más un camino de descentralización administrativa, que uno que propicie verdaderamente la construcción de gobiernos locales se encuentra aún en una etapa muy germinal, pese a lo cual, los municipios han ido asumiendo cada vez mas competencias traspasadas por el nivel central, sin mucha coherencia o apreciación de las condiciones en que estas nuevas competencias pueden ser ejercidas, especialmente en la perspectiva de una gestión eficiente o de dar real satisfacción a las aspiraciones de los ciudadanos de cada comuna.

Tal vez la principal explicación radique en la dificultad de toda estructura para desprenderse de sus atribuciones relativas. De ello no han escapado los diferentes gobiernos del Estado de Chile, pese a muy reiteradas declaraciones de intención.

Lo anterior, pese a la intención de la máxima expresión jurídica del ordenamiento que rige a los municipios en el país, su Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, al señalar que “La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que

determine la ley reside en una municipalidad. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de sus respectivas comunas”.

Uno de los primeros servicios que en la nueva gestión municipal quedó a cargo de estas corporaciones, fue la de administrar a contar del año 1981, la educación pública, antigua responsabilidad del Ministerio de Educación (Mineduc), aun cuando la tutela técnico-pedagógica como la determinación de los contenidos mínimos sigue siendo responsabilidad ministerial.

Ello ha obligado a todos los municipios a integrar a sus equipos expertos en el área y, en nuestra opinión, este es un ámbito en que es preciso motivar a los profesionales de la Sociología, habida cuenta de la tendencia mundial a que los procesos educativos se resuelvan, en definitiva, en las comunidades locales, por lo menos al nivel de las educación de pre básica, básica y educación media.

En este mismo ámbito es posible observar un proceso creciente de involucramiento por parte de la comunidad escolar extendida (padres y apoderados, comunidad local, etc.), que actúan, en general, de manera colaborativa, interiorizándose de los procesos educativos a los que son

sometidos los niños y jóvenes de sus localidades y, en una medida importante, han empezado a actuar como la primera instancia de “control social”, respecto a la calidad de la enseñanza impartida y muy especialmente respecto al grado de compromiso de los profesores y de la municipalidad, de acuerdo a la oferta educacional que esta hace.

El sentido de esta tesis es, por lo tanto, dar cuenta de la existencia de un determinado segmento del trabajo de la educación municipal, que dice relación con un instrumento de planificación que por ley se debe elaborar cada año en cada uno de los 345 municipios del país. Se trata del Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal, PADEM. Y, del mismo modo, revisar, preliminarmente la manera en que se está involucrando la “sociedad civil” en los procesos educativos a nivel local.

La extensión del tema, a nivel nacional las Esto debe tener un interés evidente de la sociología, toda vez que dice relación con una actividad extendida por todo el territorio nacional las relaciones que implica y su complejidad, y sus efectos que conlleva relaciones sociales complejas; afecta directamente la vida de las personas y en el desarrollo de las comunidades locales, regionales y nacional, además del debate que suscita en que convergen y, por otra parte, es objeto de permanente debate por parte de los diferentes actores de la realidad social y política del país, le otorgan

relevancia sociológica, e inscriben la temática en la preocupación teórica de la disciplina.

II. El PADEM como instrumento de planificación de la Educación Municipal

El PADEM es un instrumento elaborado por los Municipios conforme a las exigencias establecidas en la Ley 19.410 de Educación de 1995 (DO 02.09.2006) en sus artículos 4º, 5º y 6º.

Tiene por objeto ordenar y sistematizar las acciones educacionales municipales a partir de los objetivos, políticas y programas definidos para el sector, y a su vez, evaluar el avance en el cumplimiento de las metas que han sido determinadas para la comuna y cada establecimiento educacional.

Su estructuración inicial, contenida en la mencionada ley, considera los siguientes elementos:

a) Un diagnóstico de la situación de los establecimientos municipales de la comuna, considerando aspectos académicos, extraescolares y administrativos.

- b) Evaluar la matrícula y asistencia media deseada y esperada en los establecimientos dependientes de la Municipalidad para el año siguiente, y para los años posteriores.
- c) Las metas que el Departamento de Administración de Educación Municipal o la Corporación y cada establecimiento pretendan alcanzar.
- d) La dotación docente y el personal no docente requeridos, fundados en razones técnico-pedagógicas.
- e) Los programas de acción a desarrollar durante el año en cada establecimiento y en la comuna.
- f) El presupuesto de ingresos, gastos e inversión para la ejecución del Plan en cada establecimiento y en el conjunto de la comuna.

III. Descentralización y Educación Municipal

Mas allá de una discusión posible acerca de lo acertado del ritmo y alcance de los procesos de descentralización y logro de autonomías relativas de las administraciones municipales, es posible advertir que el traspaso de la responsabilidad de administrar la educación pública, puede ser visto como un importante paso, dado por la institucionalidad del Estado, tendiente a acercar a los ciudadanos a la preocupación por un tema tan extraordinariamente importante para las comunidades locales, cual es el de la calidad de la educación que se imparte a los niños de cada comuna, especialmente a los

de las comunidades mas carenciadas, toda vez que se trata de la educación que se debiera financiar con el subsidio estatal solamente.

En este sentido, la elaboración del PADEM, que se realiza con diferentes grados de participación de la comunidad, dependiendo del municipio, pero que en todo caso representa un importante avance en los procesos de involucramiento ciudadano en la administración de los asuntos locales, debiera ser visto con particular interés por los profesionales de la sociología

“La descentralización política a nivel local es un componente esencial de la democratización, la buena gobernanza y el compromiso ciudadano. Esta descentralización debe entrañar una combinación apropiada de democracia representativa y participativa. La participación mediante la inclusión y la atribución de poderes a los ciudadanos debe ser el principio fundamental de la adopción de decisiones, su puesta en práctica y seguimiento a nivel local”.²⁷

En este aserto encontramos la expresión más consistente de la necesidad de prestar atención a los procesos que incluyen la responsabilidad de los municipios al administrar la educación pública y su responsabilidad institucional, como garantes de la presencia del Estado frente a los

²⁷ “Recomendaciones sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales”, ONU-Habitat, Beijing, junio 2005.

ciudadanos, en una materia tan sensible, como es la educación de su población joven.

VII. UN NUEVO ROL DE LAS POLITICAS PUBLICAS OBSERVADAS DESDE LA PARTICIPACION

A modo de contexto

Sin lugar a dudas que uno de los temas que ha estado presente en el debate público en los últimos años ha sido el establecer mecanismos apropiados relacionados con la definición y validación de un conjunto de políticas públicas en Chile, en particular, en lo que dice relación con el período político que se genera con la llegada del régimen democrático, post dictadura militar.

En este período político se han desarrollado un número importante de elecciones de todo tipo: Presidenciales (definidas en Primera y/o Segunda Votación); Parlamentarias (elección conjunta y/o separada de Senadores y Diputados) y Municipales (elección conjunta y/o separada de concejales y Alcaldes). Del mismo modo se han implementado un conjunto de reformas sociales, políticas y económicas, tendientes a establecer el desarrollo de un conjunto de políticas públicas en diversos ámbitos de la vida nacional.

La definición sociológica de “Políticas Públicas” hace alusión al espacio de “lo público”, es decir a un conjunto de acciones que se implementan y que responden a acciones racionales del sistema político para implementar y desarrollar soluciones de carácter global, dado el impacto social y político que determinada solución impacta o pretende impactar positivamente en la calidad de vida de los ciudadanos. Así es posible identificar un conjunto de

políticas públicas en el marco de la Salud, de la Vivienda, de la Participación Ciudadana, de los temas medioambientales, en materia de Defensa y por supuesto en materia de Educación. En estas destacan las Reformas Educativas implementadas en los años `90 con la implementación de la Jornada Escolar Completa (JEC); la ampliación a los 12 años de escolaridad obligatoria; la ampliación de la cobertura en prebásica, además de los cambios institucionales previstos en cada uno de estos procesos, entre otros. Las manifestaciones sociales ocurridas tanto en el mundo como en Chile, hacen necesario el poner el acento en la definición de políticas públicas.

En Chile, las manifestaciones estudiantiles o convocadas por estudiantes, dejaron como lectura que los temas de educación y la demanda por mayor acceso y mejor calidad de la educación, no es un tema sólo de los estudiantes, de los rectores de las Universidades, de las autoridades ministeriales o del gobierno de turno, sino que, por el contrario, corresponden a una demanda social, con un alto grado de adhesión de la sociedad en su conjunto. Por ello en el ámbito de las reformas se puede hablar en términos positivos de definiciones estratégicas de largo plazo en el sector educacional. En los últimos años se empezó a trabajar en el diseño e implementación de un conjunto de políticas públicas en los diversos ámbitos de influencia del Estado. Ello tuvo como expresión el crecimiento constante del gasto social y la creación de nuevas instituciones.

El concepto de política pública resulta cercano a los ciudadanos y se funda en la participación de los distintos actores sociales, entendiendo por políticas

públicas a los "cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo 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" .

Otra acepción puede encontrarse en el trabajo de Bárbara Nelson, en la que define a la política pública como "una aproximación al estudio de la política que analiza el gobierno a la luz de los asuntos públicos más importantes" .²⁸

Luego plantea que, en otros casos, cabe entenderla como "una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o un conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que los afecta y éstas serían desarrolladas por cuerpos gubernamentales o por los funcionarios" .

En conceptos citados por Joaquim Brugé, señala que "en un mundo globalizado como el de hoy, los problemas son demasiado complejos y abrumadores como para resolverlos de manera individual. Las políticas públicas serían una oportunidad, entonces, para unir a las personas en pro de resolver las trabas que les presenta la sociedad para ser felices".

De este modo, la incidencia ciudadana genera un marco de contexto donde el problema social al ser abordado no solo desde un punto de vista técnico, sino desde la mirada de los afectados o beneficiarios, efectúa por derivación un nuevo factor de legitimidad de los mismos, como indica cuando "Tenemos que entender que no existe una sola buena fórmula, sino tenemos que

²⁸ Consultado en <http://pedagogiadelfisico.blogspot.com/2008/05/politicas-pblicas-en-chile-dos-mil-seis.html>

adaptarnos a la circunstancia. Cada país, cada pueblo, cada territorio tiene sus propias necesidades y lo importante es que establezcamos mecanismos o formas de abordar los problemas de manera colectiva, pero recordando que lo que queremos es resolver algún problema. A veces, da la sensación que nos olvidamos que lo que queremos es resolver estos problemas o generar estos servicios o mejorar el bienestar de la gente y que nos importa más el propio proceso participativo, cuando éste es secundario. Es una forma, una ayuda, para conseguir un resultado concreto. Por lo que tenemos que ser capaces de decirle a la gente que, si participa, el resultado es aquel. Porque si sólo ve el proceso participativo sin resultados, puede que a la primera le interese, a la segunda lo vuelve a probar, pero a la tercera ya dice 'para lo que me sirve, no vengo' .

Así dichas las cosas, las etapas básicas de una política pública son: origen, diseño, gestión y evaluación. Esto se puede entender, gráficamente, del siguiente modo:

El sociólogo Gonzalo de la Maza sostiene que un ambiente es favorable al desarrollo de las políticas públicas "si propende al surgimiento de una sociedad civil más organizada, diversa, abierta a los cambios y con capacidad de control social", ²⁹ variables que pueden especificarse de la siguiente manera:

²⁹ De la Maza, G., Políticas públicas y sociedad civil en Chile: El caso de las políticas sociales (1990-2004), Programa ciudadanía y gestión local, 2004.

- a) Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil (organizaciones internamente más fuertes, con mayores vínculos entre sí, más democráticas y más eficaces);
- b) Garantía y estímulo al pluralismo, la diversidad e inclusión de la sociedad civil (libertad de organización y expresión, acción afirmativa en relación con los desfavorecidos y equidad de acceso a recursos económicos e institucionales);
- c) Garantía y estímulo a la emergencia de nuevos actores (equidad de acceso a recursos económicos e institucionales; respeto de la autonomía de las organizaciones; apoyo público a lo que las organizaciones realizan);
- d) Desarrollo de mecanismos de responsabilidad pública (accountability), control social, conciencia cívica respecto de los poderes existentes (gobierno, grandes corporaciones económicas y medios de comunicación)”

Los conceptos enunciados con anterioridad establecen necesariamente una concepción que resalta valores como la autonomía y el pluralismo.

Desde esta perspectiva se puede entender que el surgimiento y desarrollo de las políticas públicas y como participa de ellas la sociedad civil, no sólo como un contrapeso necesario a la gestión del Estado (gestión pública), ya que no es posible entender a la Sociedad Civil como en contraposición a la gestión, desarrollo y evaluación de las políticas públicas.

Siguiendo a de la Maza, la relación de las políticas públicas y la sociedad civil se establece a partir de la “evaluación del vínculo con las políticas

públicas no está en función de la constitución de ésta como “contrapoder”, ni tampoco en su articulación armónica.

El vínculo que se produce entre las iniciativas políticas y la sociedad civil puede conceptualizarse como una “interfaz”, vale decir como un encuentro entre racionalidades diferentes cuya combinatoria produce determinados resultados, según sea la distribución de los recursos de poder de los actores que se vinculan entre sí.

Por una parte los actores sociales preexisten a las políticas y programas y son portadores de memoria acerca de los vínculos previamente existentes (conflicto, clientelismo, potenciación, etc.). Por otra, la acción pública va siendo rediseñada según los paradigmas conceptuales y los marcos institucionales que la organizan (que involucran también negociaciones y arreglos de poder entre los diferentes actores al interior de la administración). Más allá de los objetivos y metodologías declaradas de los programas y políticas, lo que interesa capturar es lo que ocurre en esa “interfaz” donde coexisten acciones institucionales y formas organizadas o no de la sociedad civil”

Conforme a lo anterior, la discusión radica entonces respecto del rol de estas racionalidades en tantos estamentos que representan puntos de vista o posiciones de las personas en relación a una política determinada. El problema entonces redunda en el carácter que esta relación adquiere. Lo es meramente formal, es consultiva, resolutive, se desarrolla sólo en el marco y en el cauce institucional diseñado para esos efectos. De ahí la consulta

respecto de la legitimidad de ese grado de participación. En el caso de las políticas públicas en educación por cierto se han generado instancias de participación como se verá más adelante, pero en el carácter intrínseco de esos espacios corresponden las mismas preguntas planteadas.

Relación entre la Educación y Participación Ciudadana

La importancia y la necesidad de la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas en su conjunto y en particular en lo que dice relación con la gestión educacional se ha transformado en un tema recurrente.

Cabe señalarse para estos efectos la constante demanda por educación de calidad y de acceso a la educación que ha estado presente en los últimos años en la agenda pública. De alguna manera ha permitido salir del patrimonio exclusivo del Estado, tanto el diagnóstico, la evaluación, el diseño y la implementación de las políticas públicas en el ámbito de la educación. Con énfasis más, con énfasis menos, con mayores o menores perspectivas de éxito, la relación de poder existente en el ámbito de lo público parece al menos desdibujarse en tanto diseño original.

Es así como en opinión de algunos expertos, se hace necesario precisar que los niveles de participación se condicen más bien con una mirada más bien basada en los espacios institucionales, con diseños previstos desde el aparato estatal que desde miradas ciudadanas, las cuáles se hacen presente básicamente en modalidades de “consulta” para finalmente validar el diseño de una política pública a implementar por parte del Estado. La participación

ciudadana no es una concesión, sino una condición de dicha construcción y por tanto una responsabilidad que tanto Estado y Sociedad Civil tienen para consigo mismos y para la ciudadanía en general.

El valor atribuido a la sociedad civil y a la participación ciudadana en el pensar y el quehacer local y nacional tiene como trasfondo una redefinición del rol (y de la relación) entre el Estado y la Sociedad Civil, así como entre ambos y las agencias públicas, en el marco de la redefinición de la relación entre lo público y lo privado, y entre lo “local”, lo nacional y lo global, asumiendo por cierto que el carácter de la educación municipalizada por ejemplo, responde en parte a una gestión local, no obstante se encuentra inserta en la definición de planes y programas establecidos por la autoridad central.

El contexto social actual tiende a complejizar la relación. El Estado sólo en los últimos años ha desarrollado un proceso de “modernización” tendiente a establecer una relación más “cercana” con sus diversos clientes.

La permanente incorporación de lo que se ha denominado las “nuevas tecnologías” requiere de esa voluntad una expresión que se acerque a lo vertiginoso que se ha traducido la “sociedad del conocimiento”, en donde los ciudadanos del siglo XXI acceden a un volumen mayor de insumos. En términos éticos existe un doble ethos presente en la relación: Por una parte el “ethos burocrático” presente en el Estado y por otros la “ética del conocimiento”

Por otra parte, existe una creciente apertura del Estado y de la “cosa pública” hacia la intervención de actores no-estatales.

En opinión de la experta Rosa María Torres, se está en la presencia de un “tango entre cuatro”: Estado, Sociedad Civil, ONG y el Mercado.³⁰ En su opinión la creciente visibilidad de la Sociedad Civil tiene relación con el crecimiento y el cada vez mayor peso de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y particularmente de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Es en esta perspectiva las agencias internacionales han jugado un rol importante, viendo el fortalecimiento y la participación de las OSC como elementos fundamentales de democratización, modernización y gobernabilidad, así como de mayor eficacia y sustentabilidad en la ejecución de las políticas públicas.

En opinión de Torres “una visión amplia de la “participación ciudadana en educación” implica aceptar que:

La participación ciudadana por tanto, en las decisiones y acciones de la educación es una condición indispensable para sostener, desarrollar y transformar la educación en las direcciones deseadas. Para Torres, es un imperativo no sólo político – democrático – derecho ciudadano a la información, a la transparencia sino de relevancia, eficacia y sustentabilidad de las acciones emprendidas.

³⁰ Torres, R.M., Participación ciudadana y educación: una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina, Instituto Fronesis, 2001.

Instancias internacionales como el Banco Mundial ³¹ emplazaron a los gobiernos de la región a implementar un conjunto de políticas en el ámbito de las Reformas Educativa de los años `90 que potencien la participación de la comunidad. Entre los que destacan:

a) Descentralización e instituciones escolares autónomas y responsables por sus resultados:

El Banco Mundial, aconsejó a los gobiernos mantener a nivel central cuatro funciones para mejorar la calidad de la educación 1) fijar estándares; 2) facilitar insumos que influyen sobre el rendimiento escolar; 3) adoptar estrategias flexibles; y, 4) monitorear el desempeño escolar.

b) Mayor participación de las familias y la comunidad:

Esta ventana de participación incluye: 1) contribución económica al sostenimiento del aparato escolar; 2) selección de la escuela; y, 3) mayor involucramiento en la gestión escolar.

c) Mayor participación del sector privado y los organismos no gubernamentales:

En una doble dimensión: tanto en las decisiones como en la ejecución, en el marco de una diversificación de la oferta educacional, a fin de introducir el factor de competencia en el terreno educativo. ³²

d) Participación, alianzas y consenso social para la reforma educativa:

³¹ Lockheed y Verspoor, Banco Mundial. Prioridades y estrategias para la educación, estudio sectorial, 1996.

³² Entendido en opinión del Banco Mundial a la competencia como mecanismo clave que apunta a mejorar la calidad de la oferta.

El Banco Mundial sugiere espacios de mayor participación social y la construcción de un amplio consenso nacional como condición clave para la viabilidad de las reformas.

e) Movilización y asignación eficaz de recursos adicionales para la educación primaria:

Como tema principal del diálogo y de negociación con los gobiernos. Redefinición del papel tradicional del Estado respecto de la educación, de los patrones y prioridades del gasto público, y una contribución mayor de las familias y las comunidades a los costos de la educación.

f) Definición de políticas y prioridades en base al análisis económico:

La relación costo – beneficio y la tasa de rentabilidad como categorías centrales para definir las prioridades de inversión (niveles educativos e insumos a considerarse), los rendimientos y la calidad.

Cabe destacar que el propio Banco Mundial, ha otorgado diversos créditos al Gobierno de Chile con la finalidad de establecer cambios en los paradigmas formativos, como lo fue el caso del Programa Chile Califica, desarrollado en la década pasada, pasando de la escolarización al concepto de “Formación a lo largo de la vida”, interviniendo diversas prácticas formativas que impactan tanto en el sector educacional como productivo (Educación de Adultos, Capacitación laboral, Implementación del concepto de competencias laborales, entre otros conceptos)

El “fortalecimiento de la sociedad civil” y la participación ciudadana ha coincidido con el proceso de la “modernización” del Estado, un Estado hoy tensionado y debilitado.

Torres, señala que “No obstante, como se reconoce en la actualidad, esta ecuación no cierra: avanzar en la construcción de naciones más justas y democráticas implica construir tanto un Estado como una Sociedad Civil fuertes, pues la fortaleza o la debilidad de uno de ellos hace a la fortaleza o debilidad del otro. Es pues indispensable trabajar desde y para la construcción de la interlocución, el acercamiento y la cooperación entre ambos, aceptando que el apoyo crítico, la responsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas deben aplicarse simétricamente, de ambos lados”.

La noción de educación ha sido “escolarizada”, es decir ha sido relacionada directamente con la gestión del sistema escolar. En la actualidad se asume como paradigma y principio organizador de los sistemas educativos en la sociedad del siglo XXI, el “aprendizaje a lo largo de la vida”, como la adoptada en Chile por el Programa Chile Califica y la incorporación de las nuevas tecnologías, las distinciones entre estas modalidades se vuelven más bien difusas, planteándose su complementación y la necesidad de establecer puentes entre ellos.

Como complemento de lo anterior, se destaca la autonomía que debe tener la sociedad civil para considerarse como tal. Autonomía frente al Estado, al mercado y del sistema político. Esta autonomía es la que la identifica como el

Tercer Sector (conociéndose al Estado como el primer Sector y al mercado como el segundo Sector).

El requerimiento declarado por diversas autoridades educacionales de “vincular escuela y comunidad” se ha ocupado poco de trabajar la naturaleza de ese vínculo y de las dos entidades a vincular, ambas diversas, complejas y cruzadas por diversos actores, con intereses diversos y hasta antagónicos. Ello, entendiendo que muchas veces esta relación está cruzada por intereses distintos entre los miembros de la propia comunidad escolar.

En cuanto a los esfuerzos destinados específicamente a fortalecer el vínculo entre escuela y comunidad, debe citarse el financiamiento a Programas de Mejoramiento Educativo y posteriormente Actividades Curriculares de Libre Elección (ACLE), que se han masificado a partir del aumento de la jornada escolar. Dada la tradición escolar chilena, son los docentes y directivos escolares quienes toman la iniciativa en materia educativa y no la comunidad de alumnos y padres, por lo que la continuidad de estos esfuerzos será la clave para mostrar cambios en esa relación.

Participación

La participación, en el ámbito educativo, como en otras áreas de la actividad político social, ha sido abordada desde diversas perspectivas, con diferentes énfasis, de acuerdo al marco institucional e histórico de cada período y de las fuerzas dominantes de cada época. Sin embargo, ello no ha logrado, por lo menos en el ámbito que nos ocupa, traducir esa preocupación e en el desarrollo de instancias sistemáticas, que den cuenta de un avance

sostenido hacia un mayor control social de los ciudadanos, a nivel local, de las condiciones en que se provee de educación a sus miembros.

Esto es común a los diferentes espacios en que ello se podría expresar: El Estado, la Sociedad Civil, el Mercado y la Cooperación Internacional.

Existen diversas aproximaciones a los niveles de participación. Orrego distingue siete niveles, entre los que destaca:

- a) Manipulación: Objetivo es gestionar el apoyo ciudadano a partir de una participación que es más bien nominal.
- b) Información: Proveer información sobre derechos, responsabilidades y opciones.
- c) Consulta: Los ciudadanos son invitados a opinar.
- d) Representación: Implica algún grado de influencia, principalmente a través de representantes ciudadanos en órganos consultivos.
- e) Asociación: Redistribución del poder como resultado de negociación entre los ciudadanos y las autoridades.
- f) Poder delegado: Los ciudadanos participan en el proceso de toma de decisiones.
- g) Control ciudadano: Los ciudadanos administran el programa o el curso de acción.

En el campo educativo, la participación ciudadana entendida como toma de decisiones o control social es más bien de carácter excepcional. La noción más extendida es la que la asocia al acceso a la información, y al parecer se agota en esta expresión. En el plano de la política y de la reforma educativa

operan todos estos niveles, con variaciones importantes entre actores y entre países, y se observa una tendencia cada vez mayor a la información y la consulta ciudadana amplia.”

La participación se abre con mayor facilidad hacia los aspectos administrativos. Currículo y pedagogía (el qué y el cómo se enseña, el qué y cómo se aprende) son palabras mayores, y se mantienen reservadas como ámbitos de especialistas, expertos en el nivel macro y docentes en el nivel de la escuela y la sala de clases. Tampoco los docentes tienen acceso a las grandes definiciones curriculares y pedagógicas que emanan del Ministerio de Educación.

En cuanto a las fases del proceso, en el nivel micro (escolar) el diagnóstico aparece como una esfera posible y necesitada de participación, particularmente para la detección de necesidades y para la apropiación inicial del plan o el proyecto. El diagnóstico comunitario ha sido incorporado desde hace mucho a diversos sectores y actividades, incluido el sector educativo, en muchos países y programas. Los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), planteados para la institución escolar en los últimos años, cuentan asimismo con un componente de diagnóstico, abierto por lo general a la participación de los padres de familia y la comunidad. Las restantes fases del proceso, planificación, diseño, ejecución, seguimiento, sistematización, evaluación, interpretación, control y uso de los resultados, escapan por lo general a la participación e incluso a la información de quienes participan en el diagnóstico.

La Relación entre las Reformas Educativas y la Participación

Con el advenimiento de la democracia, después del régimen militar, en el año 1990, hubo un consenso social respecto a formular, plantear y llevar a cabo una reforma al sistema educacional chileno. Hubo consenso en preparar y ofrecer una nueva propuesta curricular, pues el país estaba experimentando cambios importantes como resultado de los procesos de modernización y democratización que exigían repensar profundamente el rol de la educación y en esto al currículum le correspondía responder a la exigencia de inserción y desarrollo del país, sobretodo en la competitividad internacional y en la formación ciudadana.

Así se establecieron y definen dos ejes importantes, que deberían ser pilares fundamentales de la Reforma, a saber:

- a) Educación de calidad con equidad: aprendizaje común, de lo que une y define la identidad nacional, expresado en un Marco Curricular de carácter nacional.
- b) Descentralización del control curricular: los establecimientos elaboran sus propios Planes y Programas a la luz del Marco Curricular nacional.

Así, el currículum definió los aprendizajes que se supuso la sociedad demanda que realicen los alumnos en la escuela. La actualización del currículum, llevada a cabo en la reforma educacional chilena, reconoce los cambios ocurridos en la sociedad y en el conocimiento y comprende los desafíos que el futuro exige al sistema educativo, no sólo en el ámbito

económico sino en el plano de lo que queremos como país. Esta fue, pues, la apuesta teórica del empeño de las últimas décadas del siglo pasado.

"El cambio mayor implicado en los términos 'sociedad globalizada' y del 'conocimiento', tiene consecuencias directas sobre las definiciones del qué y para qué de la experiencia formativa que se ofrece a niños y jóvenes en la institución escolar. En Chile este cambio secular y sus implicancias sobre su desarrollo socio-económico y ciudadano, junto a necesidades que brotan directamente de la historia reciente, como la necesidad de saldar culturalmente las consecuencias del quiebre democrático y del período autoritario, constituye la base de la reforma del currículum de escuelas, colegios y liceos. Reforma de la experiencia formativa que se busca comunicar, a lo largo de doce años, a los poco más de tres millones de alumnos y alumnas"

El cambio de currículum implantado por la Reforma Educacional se funda en el cambio social característico de la "modernidad" que exige nuevos requerimientos de saber, habilidades y valores. Dentro de las nuevas demandas que establece esta "nueva" sociedad; que se caracteriza por el acelerado ritmo de transformaciones, causado por las nuevas tecnologías y el impacto de la "internacionalización" conjuntamente con el impacto del conocimiento científico y tecnológico; se establecen tres ámbitos de acción.

Nuevamente se hace necesario rediseñar o a lo menos reentender la manera en que se relaciona la educación con la cultura y la política, desde la

perspectiva de su rol de transmisor de valores y de “entrenadora” de sujetos que tienen que asumir roles que van cambiando en el tiempo.

El desarrollo creciente y acelerado de las tecnologías de la información; el manejo que de ellas hacen niños y jóvenes y las brechas que se generan al respecto, incluso dentro de las propias familias, constituyen un nuevo elemento al que la educación debe atender.

Esta es un área donde la “educación formal”, es decir aquella que sigue el camino de “docente-curriculum-alumno” está incapacitada de dar una respuesta adecuada. Nuevamente, mecanismos de participación que “relacionen” de un modo colaborativo, familia y escuela, se hacen imprescindibles.

Mas interesante todavía resulta la necesidad de establecer una nueva relación entre la escuela y el subsistema político, toda vez que, hoy por hoy, la escuela no está en condiciones de cumplir solo con el rol de “reproductor” de los valores, tradiciones y compromisos de los sectores dominantes de la cultura y la política, al interior de una sociedad determinada.

Mas bien la escuela de hoy está obligada a ejercer un rol mucho mas integrador que disciplinador; mas estimulador de la participación que de la sanción; mas señalador de caminos que gendarme de la línea recta.

Aquí, nuevamente, los mecanismos de participación y de relación de la escuela y la familia se hacen imprescindibles.

¿Por qué esta discusión aquí? Pues simplemente porque, para que la escuela cumpla estos roles, ellos tienen que estar determinados en el

PADEM anual. Por lo tanto, el PADEM no puede ser visto solo como un instrumento de planificación que da cuenta de lo que “la escuela entrega”, sino que, de acuerdo a la ley y las necesidades del desarrollo social de las comunidades locales, se requiere de una escuela activa y de una comunidad que dialoga en torno y dentro de ella.

Adicionalmente, se espera que la escuela, en tanto transmisora de los valores de la cultura dominante, transmita, hoy, la necesidad de una democracia que avanza, desde lo institucional a lo local.

Los Consejos Escolares como forma de participación al interior de la escuela

Existió un amplio consenso en la importancia de la participación para que la "reforma" tuviera resultados positivos en la realidad de las escuelas. Dentro de este marco es que cabe la pregunta y la discusión sobre el modo de participación y los actores que la realizaron al interior de las instituciones educativas, para llevar a cabo un proyecto de envergadura como es el mejorar la calidad de la educación y responder a las exigencias que la sociedad, la comunidad y el sujeto imponen a la escuela.

Como parte de la implementación de la Reforma Educacional, el Ministerio de Educación crea una instancia donde los distintos actores de la comunidad educativa puedan encontrarse de manera formal para ayudar a mejorar la calidad de la educación de su propia institución. Es así como nacen los denominados "Consejos Escolares".

Los "Consejos Escolares", se instalan siguiendo ejemplos de instancias similares de países como Brasil, El Salvador, Canadá, Inglaterra, Argentina, Estados Unidos y Dinamarca. Estos se precisan en la ley N° 19.532 promulgada en Octubre del 2004 y tienen por objetivo, seguir avanzando en la democratización y legitimación de las organizaciones de Padres y Apoderados y Alumnos, como un modo de favorecer y fortalecer la sociedad civil y colaborar con la gestión del equipo directivo de cada institución educadora.

Los Consejos Escolares fueron están concebidos como instancias de diálogo y participación, para constituirse con la representación de un mínimo de representantes: el sostenedor, el director, los profesores, los estudiantes y los apoderados, sin que por ello, a instancias del propio consejo, queden excluidos otros miembros de la comunidad escolar u otros miembros de la comunidad en que se inserta el establecimiento educacional..

El Consejo Escolar su finalidad es intercambiar opiniones y propuestas sobre temas relevantes que atañen a todos los integrantes de la comunidad educativa, a saber, procesos de enseñanza-aprendizaje, convivencia escolar, seguridad, etc.

En definitiva pueden establecerse tres objetivos básicos:

- a) Conocer y analizar los resultados del establecimiento respecto a situaciones evaluativas como el SIMCE, la PSU y otras evaluaciones en que se participe.

b) Establecer planes y estrategias conjuntas para mejorar la convivencia, programas de prevención de drogas, de formación valórica, de educación sexual y de seguridad escolar.

c) Abordar materias de administración y manejo de recursos que entregan municipios y padres a los establecimientos.

En definitiva, es una instancia de participación y diálogo para que todos los integrantes de la comunidad ayuden a mejorar la calidad de la educación.

Pese a las múltiples materias a tratar en los Consejos Escolares, se establece como un organismo consultivo y no resolutivo. Es así que el Consejo Escolar aparece como una real instancia de participación, en que se vivencia el proceso democrático a nivel de discusión, diálogo, respeto, tolerancia, igualdad y búsqueda de consensos para la mejora de la comunidad.

La implantación de esta instancia formal supuso que, con ella, se lograba el objetivo de dar respuesta a las exigencias de extensión de la participación democrática formal (elecciones de autoridades), en el ámbito institucional, hacia una democracia extendida al nivel de las comunidades locales, que tendría, entre otros logros, el alcanzar mayores y mejores niveles de organización de la comunidad.

Nada prueba que ello haya sido así. Probablemente por el contrario, hoy es posible observar, en la generalidad de las comunas del país, niveles de participación muy bajos, entendida esta como algún grado de involucramiento en la toma de decisiones que afectan a la comunidad. En

todo caso, ello no es privativo del área educativa. Ello es una realidad constante que permea todos los ámbitos de la realidad comunal. Lo mismo ocurrió en su oportunidad con los CESCOS ³³ u otras instancias de participación reguladas por ley.

Queda, por lo tanto, un muy ancho espacio donde se puede y se debe intervenir, si la intención, por lo menos así manifestada por los actores políticos y sociales mas importantes del país, lograr una mejor democracia, que escape del ámbito formal y se derrame por todos los intersticios de la realidad social. En el caso que nos ocupa, en el nivel local.

Aún cuando la extensión de la democracia a nivel local no forma parte del análisis de la presente tesis, es indudable que se conecta con la necesidad de preguntarse acerca de la capacidad que tiene el subsistema educativo, como colaborador de procesos de mayor democratización.

Ello obliga a preguntarse no solo acerca de los valores que transmite el sistema educativo, sino que también acerca de qué papel le toca jugar a la educación en la construcción de bases sociales democráticas; cómo se articula la participación democrática en la escuela como proyección a la sociedad; qué papel cumple, la comunidad escolar, en la construcción de una escuela democrática; qué papel cumple la escuela en el fomento de los valores democráticos, etc.

³³ Ver “Monitoreo a la implementación de ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública a nivel municipal, a través de la Ley de Transparencia”, informe realizado por el programa Santiago Cómo Vamos, dependiente del Laboratorio Ciudad y Territorio de la Universidad Diego Portales, de la Fundación Avina y de Ciudad Viva, desde una perspectiva normativa devela el cumplimiento formal sobre las exigencias derivadas del texto legal.

VIII. CONCLUSIONES

Así como la demanda por mayor participación se expresa con claridad en las manifestaciones ciudadanas, es interesante observar el enorme desequilibrio que se produce entre la capacidad de los actores sociales y los actores políticos para intervenir en la generación y control de las políticas sociales que implementa el estado.

Lo anterior genera que, de algún modo, se repita el axioma de que “unos hacen la historia y otros la sufren”, con lo que se quiere representar en toda su dimensión, una asincronía que juega muy en contra de la capacidad de empoderamiento de los ciudadanos y de sus débiles organizaciones.

Otra expresión de lo mismo es la dificultad que se ha tenido para legislar a favor de mecanismos de participación ciudadana y, cuando esto ha sido posible, en general se ha tratado de iniciativas difícilmente transformables en fenómenos que colaboren a la creación de capital social a favor de un mayor empoderamiento ciudadano.

Decisiones cruciales no están sometidas al control social

En el mismo marco de lo dicho anteriormente, nuestro ordenamiento jurídico institucional y el funcionamiento de nuestras organizaciones sociales débiles, hace que un conjunto muy grande de decisiones importantes, que afectan a sectores muy significativos de la población, no estén sometidas a ningún mecanismo institucionalizado de control social efectivo y, mucho

menos, a la posibilidad de participación de las comunidades en la elaboración, de determinadas políticas públicas que las afectan.

Es el caso de la elaboración del PADEM, en las municipalidades del país, pese a que la normativa que lo rige incorpora mecanismos participativos, tanto para su elaboración como para su seguimiento. En la práctica su elaboración se ha convertido en una práctica ritual, que solo aspira a cumplir con la obligación legal (formalidad) del sostenedor municipal (Alcalde) de presentarlo al Concejo Municipal, en el mes de septiembre de cada año.

De este modo, un instrumento de planificación, que debiera servir de “carta de navegación” de la educación pública comunal, no pasa de ser una simple obligación formal, carente de importancia, elaborado sin ninguna rigurosidad y mucho menos con la intención de orientar la educación comunal. En esa perspectiva, ni pensar en el involucramiento ciudadano, no en su seguimiento y evaluación, ni menos en su discusión y elaboración.

Reforma del Estado y accountability

Precisamente es en este último período en que se ha desarrollado una fuerte discusión acerca de las ventajas y desventajas que sean los municipios los sostenedores de la educación pública (la que provee el estado sin financiamiento particular).

La expresión ciudadana predominante ha tendido a expresarse a favor de lo que se ha definido como “desmunicipalización” de la educación, queriendo referir con esto la intención que los municipios dejen de ser los ejecutores de esta política pública. Desgraciadamente este “sentir” no se ha expresado

conceptualmente, al nivel de poder identificar los mecanismos de reemplazo; es decir, el “modelo” que, a lo menos teóricamente, sería más eficiente en la provisión de enseñanza para los niños y jóvenes mas carenciados de la población.

Curiosamente, la revisión de la experiencia en los países exitosos en materia educacional, en las últimas décadas, tiende a indicar que uno de los elementos recurrentes de esas realidades tiene que ver con la manera en que se acercó la administración de la educación a los gobiernos locales y, dentro de ellos, los modos en que se aplicó, desde sus inicios, la idea de “control social ciudadano”; es decir, la capacidad de las comunidades, debidamente empoderadas para ser, como ya hemos señalado, la primera instancia de control social efectivo, tanto del cumplimiento de promesa, como del aplicación del diseño. En nuestra realidad, de la correcta ejecución del PADEM.

Demonizar la administración municipal de la educación pública tiende a esconder algunas realidades institucionales que sería interesante revisar. En primer lugar, que el área más retrasada en la línea de modernización del estado, tiene que ver con el desarrollo de la institucionalidad municipal.

Pese a que todo lo que pasa en cualquier lugar del país, pasa en el territorio de un municipio y que, menos obvio que aquello, resulta ser que, para la inmensa mayoría de los ciudadanos, “todo el estado” es el municipio. Eso quiere decir que, particularmente para los ciudadanos más carenciados, de zonas de difícil acceso o de menores posibilidades relativas, el rol del

municipio es no solo insustituible, sino determinante en sus posibilidades de acceso a bienes sociales significativos (provisión de salud primaria, seguridad, desarrollo productivo local y educación, entre otros).

Sin embargo, resulta incuestionable el deterioro de estas instituciones tan significativas para la mayoría de los ciudadanos. La tendencia de las últimas décadas supone la transferencia de competencias, desde el gobierno central hacia los municipios, muchas veces sin el correspondiente traspaso de los recursos necesarios para acometer las nuevas responsabilidades y, siempre, haciendo abstracción de las capacidades de los municipios para gestionar las tareas que se les asignan.

La raíz de esto se encuentra en la inexistencia de una mirada nacional que reconozca la heterogeneidad de la realidad local y de la diferencia de las capacidades de las administraciones locales. Cabe hacer notar que los municipios del país van desde agrupaciones con más de 600 mil habitantes urbanos a solo un par de cientos de chilenos en zonas aisladas de difícil acceso.

Es evidente que esas realidades tan disímiles deberían tener consideración especial. Desgraciadamente ello no es así. Por ejemplo, la subvención escolar es la misma para los niños que estudian en colegios municipales de Providencia o de Hualaihué, aún cuando el costo real de educar a un niño sea muy distinto entre una realidad y otra y, el complemento de financiamiento municipal, aportado a la tarea educativa sea extraordinariamente distinto.

Pese a que algunos planificadores, más desde el aparato público que desde los diferentes intersticios del estado han intentado introducir el concepto de accountability, ello ha quedado más en la intención que en la práctica.

Probablemente lo que más se asemeje a un concepto de esta naturaleza dice relación con la obligación de entregar “cuentas públicas”, tanto de la gestión municipal en su conjunto, como de la aplicación del PADEM comunal. Sin embargo, ni lo uno ni lo otro logran aproximarse, ni de lejos, a un concepto de control social, que permita afirmar que nos encontramos frente a una tendencia al mayor empoderamiento de las comunidades locales, respecto a la aplicación de políticas públicas que les afectan.

Sector público no estatal

Probablemente el sistema político chileno, con preeminencia del sistema presidencialista, haya colaborado muy fuertemente a inhibir el desarrollo de una cultura de mayor asociatividad entre los ciudadanos. De igual modo, 17 años de dictadura, con atomización de las organizaciones y represión a su florecimiento, sean factores que ayuden a explicar el mismo fenómeno.

Con todo, no es fácil imaginar la posibilidad de contar con comunidades locales activas, que logren ser contrapartes equivalentes a las comunidades educativas intra escuela, sino en la medida en que, desde el aparato central del estado, se motive esta participación, con políticas efectivas que muevan a los ciudadanos a preocuparse, más allá del rol de apoderados (custodios de la presentación personal de los estudiantes y no mucho más que eso) a

asumir el rol de agentes activos, partícipes, de la elaboración y ejecución de la política educacional que los afecta como familias.

Solo una perspectiva de este tipo permite generar condiciones para la existencia de un “sector público no estatal”, indispensable para contar con condiciones de empoderamiento ciudadano sólido. Nuestra realidad está muy lejos de ello. En el caso que nos ocupa, la elaboración y ejecución del PADEM comunal, ello se expresa en que las comunidades locales no actúan como partícipes activos. Esta es una realidad nacionalmente compartida.

Necesidad de acceso a la información

Si bien es cierto hemos apuntado que el acceso a la información de los ciudadanos se extiende y que la aplicación de la Ley de Transparencia es un paso en la dirección correcta, como mecanismos de información, su cercana implementación la hace aún débil y solo debe considerarse como “apoyos” a la tarea de contar con organización ciudadana activa, en la perspectiva del control social necesario para la elaboración y aplicación de políticas públicas que influyen tan fuertemente en sus condiciones de vida mas elementales; en el caso que nos ocupa, el sentido y calidad de la educación que reciben sus niños y jóvenes

Aquí hacemos referencia entonces a aquella información que posibilita participar de manera menos asincrónica en la discusión, elaboración y seguimiento de políticas públicas significativas. En el caso de la elaboración y seguimiento del PADEM comunal, es preciso que las comunidades conozcan cuestiones tan elementales como el financiamiento estatal a la

educación comunal; presupuestos; dotación de personal docente y no docente; formas y costos de la administración de la educación municipal; evaluación de los docentes; indicadores de matrícula, entre otros aspectos.

Nada de esa información está disponible para las comunidades y, por cierto, no basta con que el PADEM anual esté puesto (linkeado) en el sitio web municipal.

El concepto que hay que afirmar es que “información” no es participación, aún cuando puede ser parte de ella. Información pormenorizada, a tiempo y entendible por las comunidades locales; existencia de una institucionalidad pro activa a favor del empoderamiento ciudadano y líderes políticos comprometidos con la participación, son elementos de una trilogía virtuosa que está muy lejos aún de presentarse en nuestra realidad local.

Buenas prácticas

La discusión de estos temas no es nueva, ni a nivel teórico, ni en experiencias comparadas, en diferentes latitudes.

El “Open government”, en el Reino Unido, propio de una cierta tradición anglosajona, es una experiencia que avanza más allá del simple acceso a la información ciudadana respecto al desarrollo de políticas públicas con impacto local. Si bien es cierto el sentido estricto de esta política, que data desde 1993, permite a los ciudadanos tener acceso a archivos institucionales de entidades públicas dedicadas a la administración de salud y del medio ambiente, su sola existencia, en la medida en que ha ido siendo ocupada por los ciudadanos, ha generado una preocupación de las autoridades políticas,

toda vez que ello ha devenido en debates públicos donde los ciudadanos han sabido tener una voz y, por lo tanto, el control social se ha expresado.

Del mismo modo, “La Voz de Brasil”, constituye una experiencia muy interesante y mas asimilable a nuestra realidad. Este esfuerzo, iniciado el año 1994, impulsado por el Ministerio de Educación Federal, ha difundido, con precisión y facilidad de comprensión, información acerca del financiamiento que se entrega a las diferentes prefecturas (nuestros municipios), para administrar la educación local.

De este modo “las prefecturas pasaron a ser informadas con rapidez, acelerando la utilización de recursos que antes quedaban inmovilizados en la agencia bancaria; hubo un aumento significativo en la eficiencia en la aplicación de los recursos para construcción y la reforma de escuelas; el número de denuncias dirigidas a la auditoría del FNDE aumentó de 100 por año a 20 por día; en el FNDE el número de pedidos de audiencias de prefectos de todo el país, con el objeto de influir en el otorgamiento de fondos, se redujo casi a cero; y desaparecieron las denuncias sobre interferencias de oficinas de representación”

Control por resultados y necesidad de retroalimentación

No es del caso entrar aquí en la discusión acerca de si lo que debe seguir (y medir) son los resultados o los procesos (entendiendo aquí sobre todo los procedimientos), es preciso anotar que hoy es poco discutible lo necesario de aplicar, a cualquier política pública, un conjunto de “indicadores de desempeño”, que permita, entre otras cosas, evaluar la bondad de la propia

política; observar el comportamiento de los agentes, centralizados o no, ejecutores de esa política; verificar la eficiencia en el uso de los recursos, etc. En el caso de la elaboración y aplicación del PADEM, ello está muy lejos.

Una interesante modificación se produce con la entrada en vigencia de la Ley 20550, de Enero de 2011, que obliga a que los nuevos nombramientos de Directores comunales de educación (sean DAEM o Corporaciones) suscriban un “convenio de desempeño”, que obliga a rendir cuenta anual acerca del cumplimiento de lo allí expresado. Sin embargo, aquí el “controlador” es el Alcalde y no la comunidad. Con todo, representa un avance y nada inhibe a alcaldes con mayor predisposición a la participación de la comunidad, compartir con esta la evaluación del gestor de la educación municipal.

Sin duda esto es insuficiente, pero apunta en la línea correcta. Con todo, ver a la comunidad local organizada, convertida en agente activo de control social, respecto a la calidad de la educación que se entrega a sus niños y jóvenes, es una tarea no solo pendiente, sino que probablemente lejana.

Conceptualizar las políticas públicas, el poder local y la participación ciudadana, son indiscutiblemente imprescindibles en los actuales momentos, tomando en cuenta factores de la práctica política que se entremezclan con las acepciones teóricas. Los conceptos arriba mencionados han sido abordados desde diferentes puntos de vista y áreas de conocimiento.

Las políticas públicas forman parte del quehacer del Estado, desde la puesta en práctica de planes hasta la omisión de los mismos ante las demandas sociales. De cualquier forma es posible establecer una conceptualización

más o menos consensuada, de que "lo político" y "la política" se refiere a principios de un determinado gobierno, orientada para atender fines y una población específica. O sea, es un medio para llegar a una determinada meta económica social.

La ejecución de la política pública tiene dos momentos: "un discurso, o sea una forma de cómo transformar una demanda en un propósito de acción y de registro de la agenda de decisiones de un gobierno; y una práctica, que es una forma para que los diferentes actores que se interrelacionan, formulen sus problemas, exijan soluciones, instrumentos y materialicen la política".

Es en la práctica política donde se inscriben la participación ciudadana y el poder local, como elementos sustantivos. Aunque, también debe considerarse que estos dos conceptos no son válidos sin tener en cuenta que la democracia es un sistema que fomenta la creación de espacios donde estos se desarrollan y practican. Está claro que la "democracia no es un modelo rígido, terminado en todos sus detalles, ni tampoco una especie de receta que contenga las respuestas correctas a todos los problemas". Como no es un modelo rígido, es perfectible, por tanto la participación ciudadana puede ir más allá de las reglas de juego establecidas en la democracia representativa.

Potencialmente el elemento "salvador" de esta deformación de la democracia representativa, puede estar asegurado en la democracia "participativa", la cual requiere de una sociedad civil que esté constituida por actores insertos en el sistema, con capacidad de gestión en distintos planos, con

posibilidades de selección de alternativas, toma de decisiones y elementos propositivos.

Así también, el papel de las comunidades organizadas es fundamental dentro del proceso de descentralización, la cual se sitúa en un contexto más amplio que el meramente institucional en el que implique el traspaso de capacidades que se encuentran en manos del Estado directamente a la sociedad y sus organizaciones.

Transferencia que debe ser acompañada del conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales); "que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente".

Estos planteamientos conducen a revisar en detalle el papel de la participación ciudadana y el poder local en la generación de las políticas públicas. Particularmente, en las municipalidades y las comunidades quienes juegan un papel importante en la ejecución y fiscalización del proceso de descentralización. Por ello, es importante que los ciudadanos cuenten con mecanismos de participación y consulta que garanticen la transparencia y eficacia de la gestión y el respeto de la voluntad soberana.

Los elementos anteriormente descritos, permiten hacer una conceptualización apegada a la teoría y la práctica política de la participación ciudadana y el poder local. Definiendo la participación ciudadana como el involucramiento e incidencia de la ciudadanía (y la población en general) en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como el

involucramiento en la ejecución de dichas decisiones, para promover en conjunto con actores sociales e institucionales acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado. Es avanzar de procesos electorarios y consultivos hacia la toma de decisiones acordes a las necesidades planteadas, que emergen desde lo comunitario, se plasman en el nivel local y se consolidan en la política pública del Estado.

Significa que la participación ciudadana no es un estado mecánico, sino activo, en la priorización y conjunción de intereses y demandas para la búsqueda de solución a las mismas asumiendo y tomando decisiones. El reto, para la ciudadanía se convierte en fortalecerse, en el ámbito nacional, en lo local: hacer efectivo el poder local, teniendo en cuenta, como lo indica Foucault, que el poder no está localizado en las instituciones, aunque éstas constituyen espacios donde se manifiesta y ejerce, su origen está fuera de ellas. Estas acciones se realizan en un espacio determinado, en el nivel local geográficamente hablando será el Municipio, en términos político-sociales será en la ciudadanía agrupada en lo que se define como poder local: que son las fuerzas, acciones y presiones organizativas a nivel de la comunidad, del municipio o de la microregión, que contribuyen a satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones de la población local.

En donde la ciudadanía, tenga igualdad de oportunidades y un conjunto de garantías que hagan efectiva esa igualdad orientadas fundamentalmente a asegurar la participación de la sociedad en el control y discusión de las políticas del gobierno local; en este sentido, la participación participará en el

debate público y dispondrá de mecanismos que aseguren que la política del gobierno depende de la voluntad y preferencias de los ciudadanos. Eso es precisamente, la democracia participativa.

¿Se podrá demostrar, por ejemplo, que a mayor empoderamiento de las comunidades locales, como agentes de control social, se produce un incremento de la calidad de la educación que se entrega a los niños y jóvenes de una determinada población?

O, que familias que participan activamente, como parte de la comunidad educativa, entendida esta como agrupaciones que se preocupan de la calidad de la educación que reciben sus miembros, están en mejores condiciones de apoyar, desde el hogar, el rendimiento escolar de niños y jóvenes.

O, que una comunidad participativa alienta la posibilidad de tener “escuelas abiertas”, que permiten un mejor aprovechamiento de la infraestructura y equipamiento que el Estado (a través de los municipios) ha logrado implementar a lo largo del país.

Lo anterior resulta particularmente importante, dado que el país asiste a una pérdida progresiva de la matrícula en el sistema público de educación (la educación municipal), que hoy se manifiesta en alrededor del 38% del total nacional, con el resultado de una sub ocupación muy importante de los establecimientos educacionales.

O, como será posible, en algún futuro, que las comunidades locales puedan hacer un aporte a los currículos. Ello es particularmente interesante en el

caso de la enseñanza técnica, donde la relación entre las necesidades del desarrollo local y regional no ha estado, en general, presente en la elaboración de la oferta que implementan los municipios y, consecuentemente, se invierten ingentes recursos, muchas veces, en formación de estudiantes en disciplinas que, al momento del egreso, no logran encontrar mercado de trabajo local, con las consecuentes frustraciones del egresado y su familia.

Probablemente este tema deberá ligarse con la discusión mas general acerca de si, a nivel escolar, resulta pertinente, de manera extendida, seguir intencionado recursos a una formación de nivel primario, que compite desigualmente con la formación técnica de nivel superior, hoy tan extendida como accesible a muchos jóvenes provenientes de los sectores mas carenciados.

Con todo, estos temas no se resolverán si se considera que la provisión de educación, especialmente para los sectores mas vulnerables de la población es solo una responsabilidad radicada en la “unidad” especializada de cada municipio (DAEM o Corporaciones), entendidas estas cada vez mas como una “carga” para el municipio, mas que como una oportunidad para mejorar las expectativas de movilidad social de sus habitantes.

Ello se ve reforzado por las dificultades que tiene, en general, los municipios para financiar el costo de la educación de sus alumnos, lo que presiona los presupuestos municipales, especialmente en las comunas de menor tamaño.

Otra discusión, también interesante para la sociología, dice relación con la utilización del área de educación municipal, para otros fines presupuestarios distintos a los propios del área.

En fin, hemos afirmado, desde el principio que nos parece que una mirada, desde la sociología a los diferentes instrumentos de planificación que se utilizan (o no utilizan) en la institucionalidad local requieren de una mirada desde la sociología, que pueda aportar elementos interesantes, en relación al funcionamiento de la organización municipal; la relación entre la comunidad y el municipio; el rol de las comunidades organizadas; el control social posible o el desarrollo de las organizaciones locales, a partir de su mayor involucramiento en el quehacer comunal.

Hoy, esos espacios de análisis están fuertemente copados por otras disciplinas, especialmente provenientes del derecho o la ingeniería, lo que inhibe una mirada que centre su preocupación en los diferentes roles que cumplen o pueden cumplir los actores de la realidad local, por provenir de disciplinas que ponen su acento en los temas referidos a la formalidad burocrática o a la búsqueda de la eficiencia, toda vez que, como en otros ámbitos, la disposición de recursos, en relación a las necesidades por abordar, es siempre deficitaria.

La participación como elemento definitorio de la extensión de la democracia a nivel local

Hemos reiterado que hoy existe una interesante discusión acerca de cómo es posible extender la práctica democrática, desde el ámbito de las

instituciones centrales hacia el ámbito local, especialmente en la perspectiva de empoderar a las comunidades en su rol de control social, respecto de la eficacia de las políticas públicas que los afectan. Ello lleva a la gente a movilizarse.

Independientemente de la concepción que se tenga de democracia, en sus diferentes acepciones, es difícil discutir acerca de la importancia que puede tener, en una sociedad que avanza hacia formas más democráticas de organización de la sociedad, que si las prácticas democráticas no pasan del nivel formal y a veces puramente retórico, a las conductas que afectan cotidianamente a los ciudadanos, ello no será real.

Así, en opinión de Marcelo Pérez “dentro de la llamada democracia podemos encontrar dos grandes modelos que se plantean y que pueden traer grandes consecuencias para la participación de los individuos que están bajo esos modelos”.³⁴

Desde esa perspectiva se asiste a una doble concepción: Por un lado la postura liberal clásica, que manifiesta que la relación entre Estado y ciudadano se fundamenta en la entrega de derechos a los individuos, donde el mayor derecho es la libertad y el acto democrático y de participación pública es expresado mediante el voto. Desde el liberalismo se entiende la democracia como la reducción del Estado lo más posible, de tal modo que se mantenga neutral frente a una diversidad de concepciones. De este modo, resulta difícil una concepción que apunte al bien común, ya que es cada

³⁴ Pérez, M., Democracia y Educación, U. de Chile, 2007.

individuo, desde su particularidad, el llamado a adoptar la idea de bien que mejor lo represente y lo exprese.

La democracia pasa a ser en opinión de Pérez “un régimen político que garantiza la autonomía de los individuos. La democracia es el “estado de derecho” que busca proteger la libre determinación de cada individuo contra la amenaza constante del Estado. Por ello, el liberalismo, rechaza la intervención estatal o toda forma de proteccionismo paternalista por parte de este. Se anula toda finalidad específica que predomine en el espacio público estatal. El individuo está antes que el Estado, el individuo es más importante que el Estado”.³⁵

Siguiendo a Pérez , en el modelo comunitario, la democracia se plantea como un sistema que expresa políticamente a la comunidad. La democracia, al pretender dar cuenta de la comunidad, asume una concepción compartida y consensuada de bien. La sociedad se plantea como lugar de participación en que el individuo o persona es un ser en apertura al otro, apertura que se ve reflejada en la creación comunitaria de una idea de bien. La idea de bien es compartida socialmente y es reflejo de una participación de todos en esa construcción. Así para los comunitaristas la democracia es participación porque remite a un compromiso consciente de las personas con el régimen que debiera expresar el ser de la comunidad. Así la participación es la expresión obligada de la libertad, de la que no puede sustraerse.

³⁵ Op. cit

De esta manera la democracia debe ser vista no como el logro del buen gobierno, sino debe dar cabida a un horizonte y a un objetivo que busque el desarrollo de las capacidades humanas. En definitiva tenemos no sólo dos modelos de democracia sino que también dos modelos de participación.

Este modelo participativo concibe la democracia como un tipo de sociedad, en donde los ciudadanos intervienen activamente en la toma de decisiones y participan de la vida política.

Si bien en la práctica, las democracias occidentales y el modelo chileno funcionan más bien de acuerdo con el modelo elitista, frente al cual el modelo participativo se presenta como una alternativa no realizada.

La disminución de la participación en las asociaciones de una específica comunidad no plantea únicamente que haya menos participación, de por sí ya una cuestión negativa. El problema vertebral es que la disminución de la participación aquí tendría como resultado la debilidad del mismo sistema democrático, al perderse un elemento básico de la extensión de las prácticas democráticas (conocimiento del otro, diálogo, argumentación, etc.) que podríamos encontrar en la vida dentro de las asociaciones.

Dos Modelos de Participación

La propuesta teórica es valorar qué actitudes sustentan dos modelos concretos de participación.

Las dos formas de participación son, por un lado, la que se denomina “participación individual institucionalizada”, mediante la cual queremos expresar aquella forma de participación que habitualmente se desarrolla

dentro de cauces de participación diseñados institucionalmente. Este tipo de acción participativa es semejante a lo que en otros estudios se ha dado en llamar formas convencionales de participación y que tiene que ver más con las asociaciones y el uso de canales formales de participación.

En segundo lugar hablaremos de “participación individual no institucionalizada”, lo que en otros ámbitos se conoce como formas de participación no convencional y que cuentan por participación la habitualmente desarrollada al margen de los espacios previstos para ella desde las instituciones.

IX. BIBLIOGRAFIA

- ATENCIO ABARCA, Iván. Distinción: El “Fundamento” en la Teoría General de Sistemas de Niklas Luhmann. Universidad ARCIS, Escuela de Sociología, Tesis. Santiago. 2004.
- BAUMAN, Z./TESTER, Keith, La Ambivalencia de la Modernidad y otras conversaciones, Ed. Paidós, 2020, pág. 155.
- FARIAS, Ignacio, OSSANDON, José. Observando Sistemas. Nuevas apropiaciones y usos de la teoría de Niklas Luhmann. Ed. RIL, Fundación Soles. 2006. 394 p.
- LUHMANN, Niklas. Poder. Anthropos, Universidad Iberoamericana, P. Universidad Católica de Chile. Barcelona. 1995. 177 p.
- LUHMANN, Niklas. Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General. Barcelona. Segunda edición, Anthropos Ed., Universidad Iberoamericana, CEJA Pontificia Universidad Javeriana, 1998. 445 p.
- LUHMANN, Niklas. Complejidad y modernidad de la unidad a la diferencia. Ed. Trotta, 1998. 260 p.
- LUHMANN, Niklas. La Sociedad de la Sociedad. México, Ed. Herder, 2007. 964 p.
- MASCAREÑO, Aldo, Sociología del golpe, Revista Persona y Sociedad, Vol. 17, N° 3, 2003, pág. 117-142.
- RODRIGUEZ, Darío, TORRES NAFARRETE, Javier. Introducción a la teoría de la sociedad de Niklas Luhmann, México, Ed. Herder, 2008. 590

p.

- TORRES NAFARRATE, Javier. Introducción a la teoría de Sistemas. México, DF. Anthropos Editorial. 1996.
- TORRES NAFARRATE, Javier. Luhmann: La política como sistema. Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

