



**Participación ciudadana en el Nuevo Sistema de Educación  
Pública**

**Diseño del marco normativo y dinámica registrada**

**Memoria para optar al título profesional de sociólogo**

José Miguel Hidalgo Lissi

Profesora guía: Andrea Greibe Kohn

Febrero, 2022



## INDICE

Resumen	5
1. Introducción	6
2. La educación en Chile y el nuevo Sistema de Educación Pública	9
3. Marco Teórico	15
a. Dos modelos de democracia y participación política	16
b. Participación ciudadana	18
c. Territorio y comunidad	19
d. Mecanismos de participación ciudadana	21
4. Pregunta y objetivos de investigación	23
5. Diseño y metodología	23
6. Resultados	27
6.1. Participación ciudadana y sus mecanismos en la nueva legislación de la Educación Pública	27
a. La participación ciudadana	28
a.1. Participación ciudadana dentro del quehacer pedagógico	31
a.2. La comunidad y el territorio en la participación ciudadana	32
a.3. Límites de la participación ciudadana	35
b. Los mecanismos de participación ciudadana	38
b.1. Base de actuación y representación	39
b.2. Sobre la elección del Director Ejecutivo	41
b.3. Actuación en la gestión del SLEP	43
b.4. La participación ciudadana en los documentos estratégicos de los SLEP	45
6.2. La dinámica en los mecanismos de participación	47
a. Perfil o elección del Director Ejecutivo	48
b. Actuación en la gestión del SLEP y de la educación	49

c.	La participación en los documentos estratégicos de los SLEP	52
d.	El territorio y lo local	54
7.	Conclusiones	56
8.	Bibliografía	60

## **Resumen**

El Nuevo Sistema de Educación Pública se implementa con la Ley 21040 de 2017. Este trae consigo la implementación de una serie de mecanismos de participación ciudadana a escala local, los cuales pretenden resolver ciertas demandas del movimiento estudiantil. Este trabajo se centra en el análisis de dos de estas instancias o mecanismos, el Consejo Local y el Comité Directivo, preguntándose por las características de estos. Para ello se plantean dos dimensiones de análisis, por un lado, el análisis del marco normativo que estructura el Nuevo Sistema de Educación Pública, y por otro lado, el análisis de las actas de reunión de las dos instancias de participación ciudadana estudiadas. En un análisis cualitativo de fuentes de información secundarias, que analiza el diseño del sistema plasmado en la Ley y la dinámica expresada en los registros de reunión.

### **Palabras claves:**

Participación ciudadana, marco normativo, registro de instancias de reunión, educación pública.

# 1. Introducción

Con los sistemas de gobierno denominados democráticos viene asociado directamente el ejercicio de la participación. Sabido es que la libre participación de los individuos para la elección de los gobernantes es una parte esencial de todo régimen democrático, al menos este nivel o alcance es indiscutido, las elecciones se vuelven o se han establecido como el acontecimiento democrático por excelencia (Prieto, 2010). Aceptado este nivel de participación ciudadana, viene consigo la discusión en torno a la conveniencia de la profundización o ampliación de esta, y la discusión en cuanto a la naturaleza de la participación. ¿Es factible que los ciudadanos participen activamente en la gobernanza de las comunidades y sus instituciones? ¿Tienen algo de valor o importante que decir? ¿Dónde y hasta qué punto deberían participar?

Este es un tema en discusión que se responde diametralmente distinto dependiendo desde qué visión política de la democracia se adopte, pero pese a estas diferencias la participación se vuelve un ámbito fundamental para la democracia, o al menos su discusión. Dentro de este debate se pueden identificar dos extremos, que a riesgo de esquematizar una discusión de gran variabilidad se tendrá que profundizar más adelante.

Por un lado, se encuentra una visión más instrumental y representativa de la democracia, asociada a las líneas liberales de esta. La cual se centra en el rol de los representantes políticos quienes ofrecen a los electores, los ciudadanos, sus productos o programas de gobierno (Navarro, 2006).

Y por el otro lado, se encuentran las líneas de una democracia directamente participativa. Esta línea muy diversa se centrará en recuperar desde distintas perspectivas las ideas de participación y deliberación pública (ibidem).

Dentro de la discusión en torno a la participación ciudadana, su alcance y la intensidad o capacidades que esta debe asumir, dimensiones de caracterización relacionadas a las comunidades y los territorios son fundamentales. Son las comunidades y sus territorios en donde se daría efectivamente una participación con gran alcance y potencialidad de intervención. Desde perspectivas políticas centradas en una democracia directamente

participativa con valores y principios de deliberación pública, las instancias de participación de parte de las comunidades son fundamentales. Es el espacio local, el ámbito de lo cotidiano, donde la ciudadanía tiene una mayor disposición a implicarse y participar. Este espacio de autoconocimiento territorial y comunitario lleva consigo una mayor potencialidad como base para la participación ciudadana (Guillen, 2009).

Asociado a esta discusión sobre las características de la participación en los gobiernos democráticos y al rol de las comunidades y los territorios, está sucediendo en el territorio chileno el proceso de la Convención Constituyente, consecuencia del estallido y revuelta social de Octubre 2019. El estallido social y la Convención Constituyente son procesos de fuerte cuestionamiento al alcance y la intensidad de la participación de la sociedad civil. Desde distintas agrupaciones que se movilizan con el estallido, y luego componen la Convención Constituyente, se puede asociar una línea de reivindicación de la participación ciudadana en el sistema democrático. También asociado a que el movimiento de octubre surge frente a 30 años de una democracia insuficiente y negligente frente a las demandas que levanta la ciudadanía.

En este contexto se vuelve importante la investigación con relación a instancias y/o mecanismos de participación ciudadana, específicamente las instancias formales de participación, es decir, aquellas dispuestas por instituciones estatales. En el caso de esta investigación el proceso central es la reestructuración de la Educación Pública en Chile. Esto mediante la implementación de la ley de Nueva Educación Pública (Ley 21040), promulgada a fines de 2017, la cual supone un proceso de gran envergadura para el territorio y sus habitantes. Esta ley consiste en una reestructuración del Sistema de Educación Pública, planteando nuevos objetivos y medios para esta. Pasa por este cambio el surgimiento de nuevos mecanismos de participación ciudadana para la organización y administración de la Educación Pública y local.

El cambio que se pretende establecer en el Sistema de Educación Pública tiene pilares fundamentales relacionados a la participación de los territorios y las comunidades, impulsado por el discurso político que pretende resolver las causas o reivindicaciones de décadas de movilización social por la defensa de la Educación Pública. Este nuevo sistema se reestructura poniendo un énfasis antes inexistente en la escala local, se establecen los Servicios Locales de Educación Pública, desde ahora SLEP, como nueva

institución central de la cadena administrativa en la Educación Pública. También, planteando la escala local, con sus comunidades, como un nuevo espacio de participación.

Derivado de los nuevos SLEP, como institución a escala local del Sistema de Educación Pública, se establecen una serie de mecanismos e instancias de participación ciudadana y de la comunidad local. Dichas instancias se centran en una representación de la comunidad educativa, formalizando y estableciendo espacios de participación desde consejos escolares hasta comités que representan a instituciones de gobierno regional y municipal. Dos de estas instancias o mecanismos de participación se vuelven centrales en esta investigación, las cuales se desarrollarán y describirán más adelante. Estas son el Consejo Local de Educación y el Comité local de Educación.

Por otro lado, en el ámbito de la educación, la comunidad local no solo se vuelve fundamental para su administración, sino que también juega un rol en el proceso educativo mismo, ya que el enseñar-aprender no acaba en las paredes del establecimiento educacional. Asociado a esto, y al rol que la Nueva Ley de Educación Pública pretende otorgar al ámbito de lo local, es que esta investigación tratará sobre los mecanismos de participación ciudadana a escala local y el cambio que se está estableciendo en el Sistema de Educación Pública.

En la presente investigación se plantean dos dimensiones desde las cuales se analizará la participación ciudadana y sus instancias o mecanismos formales. Por un lado, se plantea el análisis de la forma o el diseño que asume la nueva educación pública y los SLEP, plasmada principalmente en la Nueva Ley de Educación Pública. Por otro lado, se analiza la dinámica que se puede apreciar hasta ahora en los mecanismos de participación ciudadana.

Todo lo anterior con el fin de analizar en el diseño el discurso político plasmando en la normativa o marco legal. En este se puede apreciar el resultado de la discusión política que daría origen a la nueva Educación Pública, la participación ciudadana y sus instancias. Por otro lado, el análisis de la dinámica, apreciado principalmente en documentos de registro de las instancias de participación, da cuenta de las características efectivas que estos mecanismos asumirán. Así se puede apreciar el conflicto que surge con las normativas y la dinámica real que asume dichas instancias.

La estructura del presente documento consiste en cinco apartados, sin considerar la introducción desarrollada hasta ahora. En el primer apartado se desarrollan los puntos necesarios para la comprensión del contexto institucional del sistema de educación pública en Chile, con algunas consideraciones históricas y políticas de su desarrollo. En el segundo apartado se fundamentan los contenidos teóricos que sustentan el trabajo, planteando contenidos relacionados a la definición de la participación ciudadana y los conceptos necesarios para el análisis de los resultados. En el tercer apartado se plantea el diseño metodológico, se realizan definiciones fundamentales para el desarrollo de la investigación, los pasos y proceso en que se basó, planteando las fuentes de información y la forma de analizarla. El cuarto apartado consiste en la presentación del análisis y los resultados obtenidos, comenzando con la estructura con relación a las dos dimensiones planteadas: diseño y dinámica. Internamente cada una se subdivide en temas definidos como centrales a partir del análisis. Por último, en el quinto apartado se desarrollan las conclusiones de la investigación, volviendo a los resultados a manera de síntesis, y planteando posibles líneas futuras de profundización en los temas tratados.

## **2. La educación en Chile y el nuevo Sistema de Educación Pública**

Para una mejor comprensión de los resultados es necesario realizar una breve descripción de las instituciones analizadas y el contexto en que se crean. En este apartado se va a plantear en qué consiste la implementación de la Nueva Ley de Educación Pública, el nuevo Sistema de Educación Pública creado a partir de esta y la estructura de sus respectivas instituciones. Por otro lado, se comentará de manera breve el contexto social en el cual se desarrolla la discusión política sobre la necesidad de una Nueva Ley de Educación Pública.

El Sistema de Educación Pública que precede al establecido con la Nueva Ley 21040, tiene sus inicios en las reformas educacionales que tuvieron lugar en la dictadura militar de Augusto Pinochet, las cuales se establecieron principalmente en la década de los 80. Estas reformas plantearon una reestructuración siguiendo la doctrina del neoliberalismo económico, estableciendo a la educación chilena como un mercado. En la idea de un

sistema educativo neoliberal, primaba la educación privada y dejaba a las instituciones públicas a su suerte, las que para lograr prevalecer debían funcionar como empresas privadas. En este sentido, el Estado quedaba como ente subsidiario y la educación pública como un “plan b”, para aquellos que el sistema privado no quería o no podía educar (Bellei, 2018).

Las reformas político-económicas durante los años ochenta en materia de educación, acabaron con la provisión educacional por parte del Estado Nacional, supuso el traspaso de responsabilidad de los establecimientos desde el Ministerio de Educación a las municipalidades. También, promovió la educación privada, y creó un financiamiento estatal para esta, mediante un subsidio per cápita por alumno asistente, tipo cuasi vouchers, este financiamiento creó la educación (Bellei, 2015).

La participación de proveedores privados en el sistema educativo aumentó rápidamente, pasando de una matrícula del 22% en 1980 al 40% en unos pocos años, y en 2013 alcanzaba más del 60% (ibidem). En la actualidad, la educación privada, particular subvencionado y particular pagado, alcanza el 63,4% de la matrícula en establecimientos educacionales (Centro de Estudios Mineduc, 2021).

Este modelo educativo trajo consigo una serie de consecuencias y dificultades para la educación en Chile, en términos de calidad, eficiencia y eficacia del sistema. Villalobos y Quaresma (2015), a través de una revisión profunda de las principales investigaciones sobre el sistema educativo en Chile, establecen tres consecuencias fundamentales del modelo mercantil de educación. En primer lugar, la existencia de altos niveles de segregación entre establecimientos, que comienza en los primeros años de escolaridad y se vuelve especialmente elevada en la enseñanza media. La segregación socioeconómica es particularmente elevada en establecimiento subvencionados (privados con financiamiento estatal), y a nivel internacional Chile posee los niveles más altos de segregación de la OCDE.

La segregación residencial se ve potenciada por el modelo, al depender los establecimientos educacionales del financiamiento de las municipalidades estos dependen de los niveles de recursos comunales, y también de las disposiciones políticas para su financiamiento. Llevando esto a una segregación de entre comunas.

En segundo lugar, se ha demostrado limitaciones en el proceso de elección de padres y estudiantes. Se ha revelado que el supuesto de elección por calidad general no se cumple, y que distintos factores culturales, socioeconómicos y de geografía impactan en la elección escolar, limitando la idea de competencia entre instituciones educativas (ibidem).

Por último, tema que se desarrollará más profundamente por su gran importancia, el modelo educativo trajo como consecuencia un proceso de movilización social y descontento desde estudiantes, apoderados y docentes, que ha utilizado como consigna la transformación del modelo (ibidem).

Es en este contexto, de una educación primordialmente privada y donde la pública o se encuentra meramente un segundo plano o debe funcionar como privada, es en donde se enmarca la ley para Nueva Educación Pública. Esta ley supone la reestructuración de la Educación Pública, no solo en su funcionamiento institucional, sino que también en sus principios y objetivos.

Dentro del contexto que propicia el surgimiento de la ley 21040 está asociado el largo periodo de movilización social con relación a la educación. Masivas movilizaciones y cuestionamientos desde estudiantes, docentes y comunidades académicas, marcado por momentos de gran algidez. El llamado Mochilazo en 2001 que inicia las movilizaciones estudiantiles en democracia, con la creación de la Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios/as (ACES) en el mismo año, la Revolución Pingüina de 2006, y el 2011 con consignas como “fin al lucro” y “educación pública, gratuita y de calidad” que siguieron por años adelante.

En este sentido, la promulgación de la nueva ley se da en respuesta a la movilización social por la defensa de la educación pública, siendo la reacción del gobierno y los sectores políticos para resolver los problemas planteados por la movilización. Pese a que existieron distintas respuestas desde los gobiernos de turno a la movilización por la educación, en este trabajo es central la propulsada por el segundo periodo de gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), específicamente el proyecto de ley presentado el 2015 y aprobado el 2017 para la creación de una Nueva Educación Pública.

A modo contexto para la comprensión del proceso que llevó al Nuevo sistema de Educación Pública, vale la pena mencionar las principales respuestas dadas anteriormente por parte del gobierno y los sectores políticos frente a la movilización social. Un momento de gran relevancia que tiene fuertes conexiones reflexivas con lo que propone la ley 21040, fue el Consejo asesor presidencial desarrollado en el 2006 en el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), frente a la llamada revolución pingüina. Del consejo asesor viene ya la conclusión de una necesaria reestructuración institucional de la educación municipal, para lo cual entrega ciertas propuestas y proyectos. En 2008 el gobierno de Bachelet propone la creación de las Corporaciones Locales de Educación Pública (CLEP), lo que supone un proceso de desmunicipalización. Este proyecto no se llegó a desarrollar por varias razones, entre ellas el bajo detalle del proyecto en ciertos temas de relevancia, el poco consenso dentro de los sectores políticos sobre las alternativas, la poca prioridad legislativa que se le dio, entre otras (Bellei, 2018).

Existieron dos cambios fundamentales de parte del gobierno de Bachelet como respuestas a la movilización estudiantil y luego de un proceso de negociación política: la promulgación de la Ley general de educación (2009), y la creación Sistema de Aseguramiento de Calidad (2011). Estas dos cuestiones consolidaron la existencia de un sistema de educación mixto, de provisión pública y privada financiada por el Estado, pero agregando un entramado de instituciones públicas que pudieran promover y cautelar el cumplimiento de ciertas reglas (ibidem).

En cuanto al primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), luego de negociaciones políticas con la oposición, se fijó prioridad a un proyecto de ley denominado “de calidad y equidad”. Lo principal de este proyecto fue que establece la obligación de enviar dos proyectos de ley para abordar una carrera docente y la desmunicipalización de la educación pública. El año 2011 el presidente envió el proyecto de las Agencias Públicas de Educación Local (APEL), el cual establece el fortalecimiento de la educación estatal, y establece ciertos criterios para determinar qué establecimientos continuarían a cargo de las municipalidades y cuáles no, por último, determinaba funciones de las nuevas agencias públicas. Si bien el gobierno de Piñera cumplió con ciertos compromisos formales de reformar la educación pública, esto no se priorizó, y la tramitación legislativa fue lenta y no tuvo una discusión sustantiva sobre el proyecto (ibidem).

Por último, antes del proyecto de ley de la Nueva Educación Pública, que culmina en la Ley 21040, el segundo gobierno de Bachelet (2014-2018) reflejó ciertas demandas estudiantiles del 2011, materializadas en la “Ley de inclusión”. Luego de una intensa negociación política y una serie de complejidades, se aprueba la Ley 20845. La cual regula la admisión de los estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos con financiamiento estatal (ibidem).

El nuevo Sistema de Educación Pública fue creado por la promulgación de la Ley 21040 el año 2017. Esta Ley establece una serie de fines y objetivos para la Educación Pública, dispone que la educación debe caracterizarse por ser “laica, pluralista, gratuita, inclusiva y tolerante, así como por respetar la particularidad de los territorios, niveles y modalidades educativas” (Bellei, 2018, 119p). El cambio en la Educación Pública se caracteriza por un proceso de desmunicipalización de la administración de esta, que como se mencionó anteriormente se había establecido con las reformas educacionales de la década de los 80 en dictadura. Y en cuanto a este trabajo, es central en el nuevo sistema el establecimiento de mecanismos e instancias de participación ciudadana.

La estructura del Nuevo Sistema de Educación Pública se basa en el establecimiento de instituciones a lo largo de Chile conectadas entre sí, trabajando en red. Se crea la Dirección de Educación Pública, desde ahora DEP, como nuevo servicio público centralizado, esta nueva institución es dependiente del Ministerio de Educación (Mineduc). Luego, a lo largo de todo Chile, la ley establece los “Servicios Locales de Educación Pública” (SLEP). Éstos son la institución fundamental de la Nueva Educación Pública, estableciendo un nivel intermedio de gobernanza, el cual sacaría a los municipios de su lugar como pilar administrativo de la Educación Pública.

Los Servicios Locales de Educación Pública se encuentran entre los establecimientos o escuelas y las formas de gobierno central (Bellei, 2018). Estos espacios se vuelven el lugar desde donde se administra la educación en los territorios, planteando una organización interna que debe estar ligada al territorio en el que se encuentran. Se establecen 70 servicios locales a lo largo del territorio chileno, los cuales pretenden ser establecidos de manera gradual planteándose tener la totalidad de los servicios locales desplegados para el año 2025 (MINEDUC, 2018).

El foco de la ley es la reestructuración del Sistema de Educación Pública centrando la mirada en las escuelas o los establecimientos educacionales, ya que sería en estos espacios físicos donde al final se juega la calidad educativa. Hasta la fecha se han implementado 11 SLEP a lo largo del territorio.

<b>Región</b>	<b>Denominación oficial</b>	<b>Comunas</b>	<b>Año de implementación</b>
Arica y Parinacota	Chinchorro	Arica, Camarones, Putre y General Lagos	2019
Atacama	Atacama	Copiapó, Caldera, Tierra Amarilla, Chañaral y Diego de Almagro	2020
	Huasco	Alto del Carmen, Freirina, Huasco y Vallenar	2018
Coquimbo	Puerto Cordillera	Coquimbo y Andacollo	2017
Valparaíso	Valparaíso	Valparaíso y Juan Fernández	2020
Metropolitana	Gabriela Mistral	Macul, San Joaquín y La Granja	2019
	Barrancas	Pudahuel, Lo Prado y Cerro Navia	2017
O'Higgins	Colchagua	San Fernando, Chimbarongo, Nancagua y Placilla	2020
Biobío	Andalién Sur	Concepción, Chiguayante, Hualqui y Florida	2019
La Araucanía	Costa Araucanía	Carahue, Nueva Imperial, Saavedra, Teodoro Schmidt y Toltén	2018
Los Lagos	Llanquihue	Fresia, Frutillar, Los Muermos, Llanquihue y Puerto Varas	2020

Como se mencionó, es central la participación ciudadana y de la comunidad local como dimensión en el nuevo sistema. Y es con relación a esto que la estructura interna de los SLEP que aquí interesa, para la comprensión de los resultados de este trabajo, consiste en la relación o en las labores del Comité Directivo Local, el Consejo Local y el Director Ejecutivo.

La ley 21040 crea al Consejo Local y al Comité Directivo como las dos instancias o mecanismos de participación ciudadana centrales del Nuevo Sistema de Educación

Pública. Estas dos instancias se encargarán de representar a la comunidad local y a las instituciones locales de gobierno en la administración de la Educación Pública que vienen a ejercer los SLEP. Se vuelven el espacio formal por el cual la comunidad local debe dar a conocer su voluntad, expresar sus opiniones y comentarios con relación a la Educación Pública y su administración.

Por último, hay que mencionar la importancia del cargo de Director Ejecutivo, dado el lugar central que ocupa en los SLEP, y, por ende, su relación con el Comité Directivo y el Consejo Local. Según la Ley 21040 “La dirección y administración de cada Servicio Local estará a cargo de un funcionario denominado Director Ejecutivo, quien será el jefe superior del servicio” (2017, p.15). En este sentido, se vuelve la figura con mayor autoridad dentro de los SLEP, eje central de las posibilidades de actuar que tienen tanto el Comité Directivo como el Consejo Local.

### **3. Marco Teórico**

En este apartado se desarrolla la discusión en torno al concepto de participación ciudadana, su relación con teorías respecto a los modelos de democracia, y con relación a las dimensiones de estos temas que se asocian al análisis y caracterización de las instancias de participación de los SLEP.

La participación ciudadana, su relación con la gobernanza, los gobiernos locales, la democracia, supone un campo de estudio de gran amplitud y de una larga trayectoria. En esta sección se van a tratar puntos fundamentales de este campo de estudio, con el objetivo de, por un lado, desarrollar los conceptos necesarios para la comprensión y análisis que en este trabajo se realiza, y, por otro lado, para profundizar en el gran valor y relevancia que tiene este tema en la actualidad.

Los temas y dimensiones tratadas giran en torno al concepto de participación ciudadana. Partiendo por un acercamiento a los distintos modelos de democracia, y su relación con la participación política, para luego profundizar en el concepto mismo de participación ciudadana. Luego se va a desarrollar dentro de la participación lo relacionado al territorio

y la comunidad, dimensión que se vuelve central en este trabajo. Por último, se presenta una discusión con relación a las instancias o mecanismos de participación.

### **a. Dos modelos de democracia y participación política**

Como se mencionó brevemente, el tema de la participación o del involucramiento ciudadano es una dimensión fundamental en discusión en los modelos de gobierno democráticos. Esta dimensión se ha vuelto central frente a la grave crisis de identidad que atraviesa la democracia tal como la conocemos hoy en día (Prieto, 2010).

Las democracias que predominan en la actualidad, las cuales se han enfrentado a la discusión por una mayor participación de la sociedad civil, se fundamentan en la representación. Reservando la discusión política a estos sectores de élite que pretenden ser representantes, dejando de lado al pueblo con la única misión de votar ocasionalmente a sus legisladores y retirarse de la escena pública hasta las próximas elecciones. Es en este sentido, que la discusión en torno a la participación ciudadana debe partir por una discusión sobre los fundamentos o principios de un sistema democrático. De esta forma, se trabaja sobre la relación entre dos modelos de participación, derivados de dos posiciones políticas acerca de la democracia.

Agapito Maestre (1996) desarrolla esta discusión acerca de los dos modelos de participación política. Este lo desarrolla con relación a los planteamientos de, por un lado, el libertarismo democrático de Hannah Arendt, y por otro, el liberalismo democrático de John Rawls. Agapito plantea que la discusión entre estas dos corrientes gira en torno a la noción que tienen del espacio público. Las nociones en cuanto a la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, planteando concepciones distintas acerca del nivel de distanciamiento que debería o no existir entre estos dos, Estado y Sociedad Civil.

Por un lado, el liberalismo de John Rawls caracterizado por la necesidad de un ciudadano moralmente correcto, capaz de ejercer su derecho a participar políticamente en la democracia de manera “correcta”. El modelo de democracia liberal que plantea Rawls se juega en el fundamento de la posibilidad de participar, pero dejando abierto, y es su primer fracaso según Agapito Maestre (1996), la deserción cívica o política de los individuos. Esta línea de una democracia liberal se le asocia a la democracia representativa o a la democracia pluralista.

El liberalismo de Rawls se asocia a los modelos de democracia que predominan en la actualidad, como se mencionó, marcados por prácticas y principios representativos. No se desarrolla con relación a fundamentos que pretendan profundizar en la participación de la sociedad civil, sino que más bien, es una democracia fundada en que ciertos principios no se rompan, como es el caso del voto electoral. Lo importante es que exista la instancia del voto, más allá de que esta práctica no alcance altos niveles de participación, es decir, bajos niveles de participación en elecciones periódicas no quieren decir necesariamente que el modelo o las instituciones sean menos democráticas.

Por otro lado, el libertarismo democrático de Hannah Arendt se fundamenta en la necesidad de la participación política para la existencia y la prolongación de un gobierno democrático “(...) no existe espacio público que preexista a la acción, sino que se gesta en ella y, por supuesto, tiene que desvanecerse en su ausencia.” (Ibidem, 236p.). La democracia de Arendt debe estimular la participación e integración de los individuos en el espacio público para convertirse en ciudadanos (Ibidem). Esta línea de una democracia participativa está asociada a la democracia republicana y a las democracias comunitarias.

A diferencia del liberalismo de Rawls, para el libertarismo democrático tanto la mera instancia de voto electoral como la baja participación en esta, dan cuenta de instituciones o gobiernos poco democráticos. Este modelo de democracia necesita de instancias o formas de participación ciudadana, y no solo la existencia de estas, sino que deben generar una mayor intensidad de participación y de posibilidad de acción, para así generar un verdadero espacio público democrático y resolutivo.

En este sentido, el principio de plantear mecanismos de participación ciudadana a un nivel local en el sistema educativo ya plantea un acercamiento a Arendt y su modelo de democracia. La creación de estas instancias trae consigo el entendimiento de una democracia que necesita para su fundamentación la participación de la sociedad civil, la creación de espacios públicos de poder en conjunto con la ciudadanía.

Entendido esto, la discusión se da en torno a distintos modelos de democracia, que encauzan la forma en que ésta se genera, relacionada a la participación de la sociedad civil en el Estado y el espacio público. Se debe profundizar en la definición de qué

prácticas o instancias se pueden caracterizar como participación ciudadana, desarrollando el concepto, sus características y potencialidades.

## **b. Participación ciudadana**

El término de participación ciudadana ha significado diferentes cosas a lo largo del tiempo y de las distintas teorías políticas. La discusión en torno al término tuvo un auge en la segunda mitad del siglo XX, donde destaca el trabajo realizado por Carole Pateman en “Participation and democratic theory” (1970). Esta obra, vuelta un clásico en estos temas, recoge ideales centrales de Rousseau, Stuart Mill y G. D. H. Cole, constituyendo, a juicio de la autora, “una teoría participativa de la democracia” (Vallejos, 2007).

De Rousseau recoge la importancia de la participación individual de cada ciudadano en la toma de decisiones políticas, la necesidad de igualdad material y el autogobierno y obediencia de leyes en las que se participa. De John Stuart Mill recoge la potencialidad humana desarrollada por la misma participación política. Y, por último, de D.G.H. Cole recoge que el objetivo de la organización social es la mayor autoexpresión de los miembros de la comunidad (Ibidem).

De manera general se puede entender la participación ciudadana o política como “la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público” (Cunill, 1991). Hace referencia a la incidencia de individuos o grupos sociales en las diferentes etapas que tiene la resolución de asuntos públicos o políticos, “es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas, y todo tipo de actividades que en las cuales interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad.” (Guillen, 2009, 179.p).

Las dos citas anteriores tienen que ver con la práctica o el ejercicio de la participación ciudadana, indicando en qué momento un actuar o una instancia se puede considerar como participación ciudadana. Se desarrollan las características que debe tener la relación entre la Sociedad Civil y el Estado o el espacio de decisión público. La influencia que se puede establecer o ejercer desde la primera, la Sociedad Civil, en cuanto al Estado y las decisiones que se toman en este, caracterizarían a la participación ciudadana.

El cuadro de análisis de esta investigación, con relación al alcance y la intensidad del ejercicio de prácticas o instancias de participación ciudadana tiene relación con los

parámetros que plantean las citas anteriores. Esto con relación a la influencia que puede o no ejercer la sociedad civil, y acerca de los fundamentos de las instancias de participación ciudadana, pensadas para influir en determinadas situaciones.

Por otro lado, está la discusión sobre el surgimiento de la participación ciudadana, su contexto y detonantes. Según Bolos (2001) la participación ciudadana es una respuesta frente a la ineficiencia de la administración pública, al no poder resolver los problemas planteados por la Sociedad Civil. También, según Correa (1998), el ejercicio de la participación ciudadana es levantado como un nuevo factor para afianzar la gobernabilidad y la democracia. Se plantea el surgimiento de la participación ciudadana como una respuesta, que puede surgir desde la élite política o desde las bases ciudadanas, a la ineficiencia del Estado o el aparato administrativo de resolver las demandas y necesidades de la Sociedad Civil. Pero también como el surgimiento de políticas públicas o reestructuraciones administrativas, que viene a fortalecer el sistema democrático y de gobernabilidad. Claramente, y es lógico plantearlo como lo más recurrente, es que sea una combinación entre ambas situaciones.

Por último, el ejercicio de la participación ciudadana, como plantea Baño (1998), va más allá de una consideración teórica sobre el tema, se plantea con relación a la existencia de un poder público. Esto tiene que ver con la importancia que tienen para la consideración de un sistema democrático con participación ciudadana el ejercicio efectivo de esta, la cual debe constituir en un poder público con capacidades reales. Este tema es una profundización de la discusión de hasta qué punto ciertas prácticas o instancias pueden ser consideradas como participación ciudadana.

Planteado el concepto de participación ciudadana y su relación a una democracia participativa, a continuación, se va a tratar las dimensiones del territorio y la comunidad. Dada la importancia que estas dimensiones tienen para los temas tratados hasta ahora, como para el desarrollo de este trabajo.

### **c. Territorio y comunidad**

Dentro de la discusión en torno a las democracias participativas y a la participación ciudadana, está el tema de la gobernanza local, en la dimensión territorial y de la comunidad local. La gobernanza, centrada en lo local, pretende revalidar el rol de la

comunidad en la administración de su territorio, es un modelo de gobierno que pretende potenciar la participación pública al nivel del ciudadano, al nivel local (Ramírez, 2015). Guiar las políticas públicas, o la reorganización de la administración en favor de fortalecer la participación ciudadana, es creer en el potencial de la gobernanza local.

Desde esta perspectiva es el ejercicio de la participación ciudadana lo que posibilitará y transformará el espacio local en un espacio público, y consolidar con ello una gobernabilidad democrática (Guillen 2009). La posibilidad de una participación ciudadana más efectiva y amplia está asociada al establecimiento de un gobierno menor, o para asociarlo al establecimiento de los SLEP un gobierno intermedio.

En el territorio y sus comunidades se juega el alcance y la intensidad que tendrá la participación ciudadana en la democracia. Las posibilidades que entregan las políticas públicas, con relación a la participación ciudadana, a las comunidades. El cuadro de análisis planteado en este trabajo mide con relación al alcance y la intensidad que tienen la participación ciudadana para las comunidades en su territorio.

“De esta forma el asociacionismo, es un componente importante de aquello que hemos denominado ciudadanía participativa. Son estas expresiones movimentistas u organizativas las que reconstituyen el tejido social y su espacio de despliegue, que entendemos como sociedad civil” (Paredes, 2011). Los espacios de participación ciudadana institucional se vuelven de vital importancia para la politización y el levantamiento de demandas desde la Sociedad Civil y sus organizaciones. Como vía formal de canalización de demandas, necesitan de asociaciones de la Sociedad Civil para una participación de la comunidad y su territorio.

La irrupción de la ciudadanía, y sus grupos sociales, en el espacio público está potenciado por las necesidades que el Estado no ha logrado satisfacer. Esto está asociado a la potencialidad de una administración local, ya que la ciudadanía participará más al actuar sobre temas que tienen más próximos, esto genera una mayor disposición a implicarse y participar (Guillen 2009). La asociación entre una democracia participativa y los territorios y sus comunidades debiera ser una relación directa. Las comunidades territoriales son el espacio social donde se juega la democracia participativa, aplicando una gobernabilidad local.

Planteada la dimensión del territorio y la comunidad queda desarrollar la idea de mecanismo de participación ciudadana. Estas son las instituciones que se establecen como instancia formal de participación ciudadana.

#### **d. Mecanismos de participación ciudadana**

La participación ciudadana buscaría la democratización de los gobiernos y de los espacios públicos mediante mecanismos o instancias de participación, tales como: la información, consulta y participación activa, los cuales buscan una transformación social (Guillen, 2009). Estos mecanismos o instancias se vuelven el espacio formal por el cual la ciudadanía puede optar a ser parte de la administración de las instituciones comunes, o la posibilidad de realizar transformaciones sociales.

Existen distintos medios por los cuales expresar o establecer participación ciudadana. La instancia o el tipo de participación más ejercida es la participación electoral, tanto en el ejercicio del voto como en torno a los procesos electorales, como es la participación en campañas electorales. Por otro lado, y es el espacio de participación central en este trabajo, está la participación directa en el proceso de decisión, ésta se puede expresar de distintas maneras como: una participación informativa y consulta, mediante la toma de decisiones o en la ejecución de decisiones (Ramírez, 2015).

Vale la pena mencionar que existen distintas formas de medir la participación ciudadana, su efectividad, alcance o intensidad. Se han creado distintas escalas las cuales pretenden estandarizar los niveles o la efectividad de ciertos mecanismos de participación, algunas de estas escalas son: escala de Arnstein (1969), Escala de Hambleton y Hogget (1994), Continuum de Brager y Specht (1973), Continuum de Shand y Arnberg (1996), Spectrum de participación (IAP2).

Además de existir una serie de formas de medir la participación ciudadana, existe una gran variedad de tipologías de los mecanismos de participación. Dos criterios relevantes para esta investigación, planteados por Schneider (2007) y derivados de distintos criterios, son, por un lado, uno que atienda a la fase del proceso de actuación pública, y, por otro lado, uno relacionado a la base de participación.

En la fase del proceso de actuación pública se pueden reconocer mecanismos orientados a producir diagnósticos de determinados problemas o situaciones, a canalizar demandas de la sociedad y/o formar agendas de actuación. Por el contrario, otros pueden estar orientados al diseño e implantación de acciones o estrategias, a la toma de decisiones o al control de estas. (Ibidem)

El segundo criterio, relacionado a la base de participación, diferencia mecanismos que permiten o facilitan, por un lado, la participación de individuos no organizados, y, por otro lado, de asociaciones, y también los casos, menos comunes, en que se permite ambas. Los mecanismos de participación pensados para individuos no organizados pueden ser intensivos, cuando concentra grupos reducidos, o extensivos cuando convoca al máximo posible. Dentro de los mecanismos de participación pensados para asociaciones se pueden distinguir entre sectoriales, cuando el grupo comparte intereses por ser de un grupo específico o en torno a un problema específico, o pueden ser territoriales, cuando lo que se comparte es un territorio determinado (Ibidem).

Por último, mencionar la importancia de los mecanismos de participación ciudadana y de la creación de estas instancias. “El municipio, la más local de las manifestaciones del Estado, puede ser al mismo tiempo la más significativa forma de administración del territorio y el lugar institucional donde pueden reconstruirse, reconfigurarse y perfeccionarse día a día, los motores y lubricantes de la democracia” (Delamaza y Flores, 2009, 6p). La creación de instancias de participación a nivel de municipios es la vía para una verdadera democracia. Los mecanismos de participación ciudadana se transformaron, en distintos niveles, en poder ciudadano. “La participación ciudadana es el poder ciudadano, debido a que esta cuestión ha sido la manzana de la discordia política. Por lo tanto, aumentar la participación implica redistribuir el poder.” (Guillen, 2009, 186p).

## **4. Pregunta y objetivos de investigación**

### **4.1. Pregunta de investigación**

¿Cuáles son las características de la participación ciudadana que se implementa a través de las instancias formales de participación de los Servicios Locales de Educación Pública establecidos en Chile?

### **4.2. Objetivo general**

Caracterizar la participación ciudadana que se implanta a través de las instancias formales de participación de los Servicios Locales de Educación Pública establecidos en Chile

### **4.3. Objetivos específicos**

- 1- Describir y analizar el diseño de los mecanismos de participación ciudadana determinando la forma de este en cuanto a alcance e intensidad
- 2- Describir y analizar la participación que se da a través de los mecanismos de participación ciudadana, determinando la dinámica de ésta en cuanto a alcance e intensidad

## **5. Diseño y metodología**

El **propósito general** de esta investigación es estudiar la forma y la dinámica que asume la participación ciudadana a través de los mecanismos que otorgan Los Servicios Locales de Educación Pública hasta ahora establecidos en Chile.

Se establece como espacio o territorio en el que se mueve este trabajo a los Servicios Locales de Educación. Es en estos espacios institucionales donde se establecen los mecanismos de participación ciudadana fundados por la Nueva Ley de Educación

Pública. Es en este sentido, que vale la pena mencionar que esta tesis no trata sobre la participación política en general, sino que únicamente se centra en la participación ciudadana formal e institucional que se da a través de los mecanismos que ofrece la administración pública de la educación a escala local en los territorios.

El **objeto** de esta investigación lo constituye la participación ciudadana que se genera a través de los mecanismos institucionales. Se trataría, en este caso, de una participación institucional o de carácter formal a través de estos mecanismos establecidos por la Nueva Ley de Educación Pública.

Las variables por estudiar se definen entonces como la forma y la dinámica en que se produce este tipo de participación, su alcance e intensidad. Por participación se hace referencia a acciones de ciudadanos que mediante los mecanismos institucionales pretenden influir directa o indirectamente en las decisiones o acciones de los administradores o dirigentes de la Educación Pública.

Por **forma** de participación se pretende establecer la estructura o el diseño preestablecido de los mecanismos formales de participación ciudadana. Se hace referencia mayormente al marco normativo y/o legal del Sistema de Educación Pública y sus instituciones. En esta dimensión se caracteriza y analiza el alcance y la intensidad que se le otorga a dichos mecanismos.

Por **dinámica** de participación se hace referencia al desarrollo real de los mecanismos formales, a las acciones efectivas que se llevan a cabo a través de estos. Se hace referencia mayormente al registro formal que existe del funcionamiento de los mecanismos. En esta dimensión se caracteriza y analiza el alcance y la intensidad que tiene efectivamente la participación ciudadana a través de los mecanismos formales.

Al referirse al **alcance** que tiene la participación ciudadana se está planteando la fase o los momentos en los que actúa dicho mecanismo de participación, a los momentos o ámbitos en los cuales la instancia de participación se expresa o debería expresarse. Ésta determinaría o limitaría, hacia donde está guiada la participación, para que estuviese destinada.

Al referirse a la **intensidad** que tiene la participación ciudadana se está planteando la potencial capacidad de ésta para generar tanto cambios como una participación activa. Es decir, hace referencia al carácter de la participación, si es una participación más orientada al diagnóstico o canalización de demandas, o, por el contrario, está orientada al diseño o toma de decisiones en la gestión de la educación local.

Para esta investigación se seleccionaron dos de los mecanismos de participación formal que establece la Ley de Educación Pública en los SLEP, esto son, los Comité Directivos Locales de Educación y los Consejos Locales de Educación. Las razones principales por las cuales se seleccionó estos dos mecanismos tienen que ver con, por un lado, el carácter que éstos asumen, al plantearse como un espacio donde se deben ver representados diversos estamentos de la comunidad, lo cual se desarrollará más adelante, y, por otro lado, la disposición de información de carácter pública que existe sobre su funcionamiento efectivo, ya que son los dos mecanismos que hasta ahora contemplan mayor cantidad de información para poder establecer su dinámica.

La investigación se basa en un diseño metodológico que utiliza técnicas de recolección y análisis de datos fundamentalmente cualitativos. El análisis de datos se basa esencialmente en análisis documental y análisis de contenido de las fuentes de información secundarias. El análisis de contenido se utiliza ya que una de las principales funciones de esta metodología es describir documentos, dada la naturaleza de los fenómenos que no son directamente observables (Fernández, 2002). En este sentido, se vuelve de gran utilidad el análisis de contenido para poder dar cuenta de principios que se puedan observar, pero también para describir las prácticas asociadas a la investigación.

En cuanto a los datos utilizados para la investigación, estos son únicamente de fuentes secundarias. Para el primer objetivo específico, la forma o diseño de los mecanismos de participación ciudadana, se utilizan los documentos legales que establecen al nuevo sistema de Educación Pública, la Ley 21040, y normas internas de los mecanismos sobre la participación ciudadana.

Para el segundo objetivo específico, la dinámica de los mecanismos, se utilizan principalmente las actas que tanto el Consejo Local de Educación como el Comité

Directivo Local generan de sus reuniones, las cuales se encuentran a disposición pública en línea en la página oficial de Educación Pública (<https://educacionpublica.cl/>).

<b>Dimensiones</b>	<b>Fuentes de información</b>
Forma o diseño de los mecanismos de participación en la nueva legislación de la educación pública	Ley 21040. Crea el Sistema de Educación Pública
	Resolución Exenta N°1230 de 2020. Norma General de Participación ciudadana
Dinámica de la participación ciudadana en las instancias formales de participación	Actas de las reuniones del Comité Directivo Local de Educación
	Actas de las reuniones del Consejo Local de Educación

El análisis de las fuentes de información se basó en un primer momento en la codificación de estas mediante Atlas-ti. Con dicha herramienta de análisis se organizaron y caracterizaron tanto las fuentes de información para el análisis del diseño de los mecanismos de participación, centrado principalmente en la Ley 21040, como las fuentes para el análisis de la dinámica que se observa.

Dada la gran cantidad de actas de reunión, principalmente del Comité Directivo Local el cual tiene más de 260 actas, se realizó una codificación mediante atlas-ti con relación a los temas tratados en dichas reuniones. Para luego, con este primer nivel de caracterizaciones de las reuniones, poder analizar la manera en que dichos temas son tratados.

Se estructuraron una serie de códigos separados en 5 grupos de códigos:

1. La participación en documentos estratégicos del SLEP
2. La participación en la gestión de la educación y el SLEP
3. La participación en el perfil del Director Ejecutivo
4. La elección del cargo de Director Ejecutivo

## 5. La dimensión del territorio o lo local que se puede apreciar en las actas

Las actas de reunión disponibles en la plataforma oficial de educación pública presentan variables características de registro. Desde acotados punteos de los temas generales tratados en la reunión, hasta extensas transcripciones de las reuniones, con cada intervención de los participantes. Esa situación varía principalmente con relación a cada SLEP, es decir, ciertos SLEP registran a manera de transcripción y otros a manera de resumen o punteo. Esta situación se enfrentó realizando un análisis combinado de las distintas actas, describiendo las situaciones en contraste de los distintos tipos de registros encontrados.

## **6. Resultados**

Los resultados y el análisis se dividen con relación a los dos objetivos específicos planteados. Por un lado, se analiza y caracteriza el diseño de los mecanismos o instancias de participación ciudadana. Este apartado parte con la caracterización y análisis del concepto y práctica de la participación ciudadana, para luego desarrollar lo relacionado a los mecanismos establecidos para esta. Por otro lado, en el segundo apartado de los resultados, se describe y analiza la dinámica de los mecanismos o instancias de participación ciudadana, caracterizando y analizando lo observado en las prácticas y reuniones registradas en las actas.

### **6.1. Participación ciudadana y sus mecanismos en la nueva legislación de la Educación Pública**

En este apartado se analiza y describe el diseño presente en el marco normativo, para ello se usan como documentos legales que definen y establecen el nuevo sistema de educación pública, y su definición de la participación ciudadana y sus mecanismos de participación, a la Ley 21040 promulgada el año 2017, que crea el sistema de educación pública, y la resolución exenta N°1230 de 2020, la cual establece normas generales de participación ciudadana para los SLEP.

El marco normativo que establece el Nuevo Sistema de Educación Pública se desarrolla como respuesta a las protestas de la Sociedad Civil que cuestionan una serie de prácticas y estructuras del Sistema de Educación Pública anterior. Una de estas críticas es el cuestionamiento al nivel de participación efectiva que existiría o se permitiría a las comunidades educativas y locales. Es frente a esto que este Nuevo Sistema de Educación Pública establece como pilar fundamental la dimensión de la participación ciudadana en su sistema e institución.

La participación ciudadana como concepto con valor en sí mismo y como práctica de organización, administración, gobernanza se establece planteando medios y objetivos de esta. Estos planteamientos están relacionados a las instancias y/o mecanismos que establece la normativa para la realización de la participación. En este sentido, este apartado se subdivide en dos, por un lado, se desarrolla la caracterización y análisis de la participación ciudadana en la legislación, y, por otro lado, se caracterizan y analizan los mecanismos e instancias de participación que establece la normativa.

#### a. La participación ciudadana

La normativa correspondiente al nuevo Sistema de Educación Pública, expresado principalmente en la Ley 21040 de 2017, reglamenta y caracteriza la participación ciudadana. Esta normativa declara sus características y potencialidades, así como sus límites. Al mismo tiempo va planteando el valor que la participación debe tener en el ejercicio de la educación, estableciendo a esta como un pilar fundamental que debe ser inculcado a los y las estudiantes.

En el sentido de esto último, se vuelve importante no solo caracterizar el ejercicio de la participación ciudadana en el nuevo Sistema de Educación Pública y las instituciones que en este establece la Nueva Ley. Sino que también el valor y la importancia que se le da a ésta como enseñanza misma y parte del quehacer pedagógico en los establecimientos educacionales y su comunidad. No se debe pasar por alto, como ya se mencionó, la relación entre la comunidad local y el quehacer pedagógico, ya que el enseñar-aprender no acaba en las paredes del establecimiento educacional.

Para un primer acercamiento de carácter fundamental, a continuación, se menciona la idea o el concepto de Participación Ciudadana que se describe en el documento de norma

general de participación ciudadana, el cual se repite en al menos dos de los Servicios Locales de Educación Pública, Andalien Sur y Huasco. En este documento se entiende a la Participación Ciudadana como:

“(...) el involucramiento activo de los ciudadanos y las ciudadanas en aquellos procesos de toma de decisiones públicas que tienen repercusión en sus vidas. Esto recibió reconocimiento legal en nuestro país con la entrada en vigor de la Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que incorporó en nuestra legislación la afirmación de que “el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones”.” (Norma General de Participación Ciudadana, 2020, Artículo 1)

En esta definición se puede apreciar el reconocimiento de la ciudadanía y de su derecho a involucrarse en las decisiones públicas que les afectan. Se plantea aquel que puede participar, limitando aquel que no puede participar, y se plantea cuando se puede participar, limitando y restringiendo cuando no se permitirá la participación.

Por un lado, la participación está limitada para ciudadanos y ciudadanas. En un primer momento esto aparece como fundamental en la descripción de la participación ciudadana, considerando lo transversal que debería ser la caracterización o el entendimiento de ciudadanía. Pero esta definición tiene ciertas limitantes importantes, de gran relevancia si se plantea en el marco del sistema educativo, ya que plantea una barrera fundamental frente a la participación de estudiantes. Esto dado a que legalmente la ciudadanía se adquiere con la mayoría de edad (Constitución Política de Chile, 1980, Artículo 13), esta situación se profundiza y se complejiza con relación a la ley 20500, la cual establece los parámetros para la asociación y participación ciudadana en la gestión pública.

Por otro lado, la participación ciudadana estaría destinada a “aquellos procesos de toma de decisiones públicas que tienen repercusión en sus vidas”. Esta afirmación abre la discusión sobre hasta qué punto una decisión pública afecta la vida de una persona o comunidad, cuáles son los límites de injerencia de las decisiones públicas. Con dicha afirmación y la discusión que suscita, se abre la posibilidad de dificultades y limitaciones a la hora de justificar la posibilidad de participar, dada la relatividad con que se puede asumir dicha discusión sobre las decisiones públicas y su repercusión. Esta discusión no

solo puede permitir trabas a la participación con relación a los posibles argumentos o discusión sobre si una determinada política o decisión pública afecta a ciertas personas o comunidades, sino que también abrir la posibilidad de dicha discusión supone un espacio de dilatación y por ende negación de una participación efectiva.

Esta afirmación de permitir la participación en “aquello que tiene repercusiones en su vida” guarda relación con lo planteado por Guillen, al estipular como la ciudadanía participará más al actuar sobre temas que le repercuten en su vida, generando una mayor disposición a involucrarse (2009). Se genera en este sentido, un fundamento de la participación ciudadana, y un acercamiento a la administración local, frente a los temas que el Estado no da soluciones satisfactorias, y la comunidad puede dar respuesta al ser parte directa de las situaciones que les afectan.

Por último, una idea de gran repercusión de esta cita es el concepto de “involucramiento activo”. Las acciones o medios por los cuales algo podría ser caracterizado de esta manera pueden provenir de un amplio espectro. Desde una descripción ceñida a esta definición de participación ciudadana, el involucramiento puede referir desde la mera disposición y acceso a información hasta la gobernanza participativa, es decir, involucrarse directamente en la toma de decisión sobre la administración de la Educación Pública. Por otro lado, la idea de que esta involucración sea activa es una referencia relativa a la frecuencia con que debería suceder, y nuevamente, se vuelve una afirmación poco precisa. Ya que es amplia la frecuencia con que se puede caracterizar de activa una instancia de participación ciudadana.

La idea de un “involucramiento activo” de parte de la ciudadanía, plantea el acercamiento a una democracia fundamentada en la participación de la ciudadanía más que en la representación de esta. Esto está asociado a los dos modelos de democracia planteados por Agapito Maestre (1996).

Pese a lo anterior, no se desarrolla más allá la idea de involucrarse, no se profundiza en la potencialidad o la efectividad de esa participación. Las características que ésta debe asumir son relativas a la gran variedad interpretaciones que se le puede dar a esta cita, dejando de lado los posibles fundamentos de una participación ciudadana efectiva y con una potencial capacidad generadora de cambios desde las manos de las comunidades y

sus territorios donde se pretende participar. Se puede apreciar un acercamiento tenue al desarrollo de la participación, dejando estas acciones a la deriva frente a las innumerables limitantes, se vuelve un planteamiento de principios mínimos de todo sistema de gobierno denominado democrático.

#### a.1. Participación ciudadana dentro del quehacer pedagógico

Uno de los puntos fundamentales que plantea la nueva normativa sobre la Educación Pública es la importancia que debe asumir en el ejercicio de la educación la enseñanza de valores democráticos, y, por ende, el valor de la participación ciudadana. Ya se mencionó que, dada esta situación, el valor de la participación ciudadana dentro del quehacer pedagógico, es importante hacer una caracterización y análisis de dicho valor o importancia entregada.

Dentro de la Ley 21040 (2017) se establece que “la participación ciudadana y los valores democráticos” (p. 1) son uno de los fines de la Nueva Educación Pública. El Sistema de Educación Pública debe proveer una educación que permita a los estudiantes, entre otras cosas, participar activamente en el desarrollo social, político, cultural y económico del país. Se debe fomentar “la convivencia democrática y el ejercicio de una ciudadanía crítica y responsable” (Ley 21040, 2017, p. 3). Ya en su inicio la ley fundamenta, asociada a los valores democráticos, la importancia que debe tener la participación en el quehacer educativo.

En dichas afirmaciones que plantea la Ley 21040 se pueden distinguir dos dimensiones relacionadas a la participación ciudadana y al quehacer pedagógico. Por un lado, se aprecia un discurso que plantea la participación y los valores democráticos como una enseñanza fundamental en la educación pública, y, por otro lado, la importancia de fundamentar la convivencia y las relaciones dentro de la educación y su comunidad en base a estos valores y principios.

Siendo los estudiantes actores centrales de la comunidad educativa, se vuelve fundamental caracterizar los parámetros o valores desde los cuales se estructura el quehacer pedagógico en el sistema público de educación con relación a la participación ciudadana. La Ley 21040 establece en sus principios que:

“El Sistema promoverá en los estudiantes la comprensión del concepto de ciudadanía y los derechos y deberes asociados a ella, entendidos éstos en el marco de una república democrática, con el propósito de formar una ciudadanía activa en el ejercicio y cumplimiento de estos derechos y deberes. En particular, propenderá a difundir los valores republicanos, entendiéndose por tales aquellos propios de la práctica constante de una sociedad democrática, laica y pluralista, esto es, respetuosa de toda expresión religiosa, y de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de la República y en tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile.” (p.3)

La Ley del Sistema de Educación Pública establece la participación ciudadana y los valores democráticos como fines pedagógicos de la Educación Pública. Esto se vuelve fundamental en la posibilidad de generar un país con una democracia fundamentada en la participación de la Sociedad Civil, dada la importancia de la educación para entender los principios y necesidades de una democracia participativa. También, al plantear que se debe fomentar una “ciudadanía crítica” se da cuenta de características o lineamientos desde donde se pretende plantear la participación ciudadana. Esto al asociarse la participación a la ciudadanía crítica, se vuelve un espacio de cuestionamiento y de voluntad de cambio el espacio de la participación, creándose la posibilidad de intervención de la Sociedad Civil en la esfera pública, en el espacio de decisión pública.

Por otro lado, la Ley establece la participación y los valores democráticos como principios que deben fundamentar la convivencia y las relaciones dentro de la comunidad educativa. Esto, de igual manera que lo anterior, se vuelve fundamental en la posibilidad de generar un país con una democracia basada en la participación de la Sociedad Civil.

Se puede apreciar una educación directamente relacionada a los valores republicanos, centrados en una ciudadanía activa. Planteando el objetivo de crear desde los fundamentos de la educación una democracia basada en espacios públicos creados en conjunto con la comunidad y la Sociedad Civil.

#### a.2. La comunidad y el territorio en la participación ciudadana

En este apartado se va a realizar una descripción y caracterización de la relación o de los planteamientos que se postulan en la normativa del Nuevo Sistema de Educación Pública

sobre el rol de la comunidad y el territorio en la participación ciudadana. La relación entre la participación y la comunidad, cómo se plantea a la comunidad y al territorio en la participación ¿son las comunidades las que participan? ¿Es la participación ciudadana un ejercicio en manos de la comunidad ¿Tiene su origen en la comunidad?

Dentro de los principios o características fundamentales planteadas en la normativa para el Sistema de Educación Pública se destaca la relevancia que se le da en ésta a lo local, el entorno y la comunidad de los territorios en los cuales se establecen los SLEP. Dentro de los principios que deberán regir el Nuevo Sistema, establecidos en el artículo 5° de la Ley 21040, hay dos que establecen la importancia que adquiere el valor de la comunidad y el entorno local:

El Sistema de Educación Pública debe guiarse por tener “Pertinencia local, diversidad de los proyectos educativos y participación de la comunidad.” (p.3). También debe fomentar la “integración con el entorno y la comunidad” (p.3).

Se destaca que el Sistema debe contar con proyectos educativos diversos y pertinentes a las identidades y necesidades de la comunidad, asociando este valor a la convivencia democrática y la participación. Se debe “propender a formar personas conscientes de su individualidad y de pertenecer a una comunidad y a un entorno, promoviendo una cultura de paz, justicia y solidaridad, participativa y democrática” (p.4).

Se pueden apreciar dos dimensiones relacionadas a la comunidad y a los territorios en la normativa del Sistema de Educación Pública, extraídas de la cita anterior y de distintos artículos de la ley. De manera recurrente se plantea la importancia o lo central de la comunidad, de sus identidad y particularidades, para la Educación Pública. Por otro lado, se plantea la importancia de las comunidades locales para la participación o los componentes asociados a participación ciudadana del Nuevo Sistema.

Estas dos relaciones mencionadas hasta ahora, primero entre la comunidad y su importancia en el sistema de educación, segundo entre la comunidad y la participación ciudadana, están conectadas en el sentido de su establecimiento. Es decir, la importancia que se le da a la comunidad y el territorio en la Nueva Educación Pública se ve reflejado en el rol que se le otorga a la comunidad en la participación. También, las dimensiones

en las cuales se le otorga gran valor a la comunidad se deben ver reflejadas o materializadas a través del ejercicio de la participación.

“El Sistema se encargará de promover el desarrollo de conocimientos, habilidades y valores que permitan a las personas y comunidades contribuir a asegurar, desde sus propias identidades, su supervivencia y bienestar, a través de una relación creativa y constructiva con sus respectivos entornos, (...)” (p. 3)

En el caso de la cita anterior se realza el rol fundamental que debe jugar el entorno social en la Nueva Educación Pública, se asocia el rol que debe jugar la propia comunidad de pertenencia en la educación, realizándose necesariamente para esto una participación activa del entorno. En esta afirmación no sólo se plantea el entorno y la comunidad como un pilar de la Nueva Educación Pública, sino que se desarrolla que la participación activa debe pasar por una involucración de las propias comunidades. Esto ya que la supervivencia y el bienestar debe asegurarse desde “sus propias identidades”.

Dentro de este valor que se le pretende dar a la comunidad, el entorno y el territorio en la Nueva Educación Pública, se presenta la relación central para este trabajo. Este es el rol que se le plantea a la comunidad y el territorio dentro del ejercicio o el valor de la participación ciudadana. La normativa plantea que “Tanto los Servicios Locales como los directores de establecimientos deberán promover la participación de la comunidad educativa, especialmente a través de los centros de alumnos, centros de padres y apoderados y de los consejos escolares.” (p.6)

Los espacios o instancias de participación estarían directamente relacionadas a la comunidad, están pensados para ésta, para volverse un espacio de democratización a escala local, proporcionando espacios de trabajo en conjunto con la comunidad y el Nuevo Sistema de administración de la Educación Pública. Esto va en línea de una gobernanza, al revalidar el rol de la comunidad en la administración de su territorio y en su participación de ciertos espacios como la educación (Ramírez, 2015).

Otra cuestión de importancia es cómo la normativa establece una distinción relevante en cuanto a la comunidad, está distingue a la comunidad local de la comunidad educativa. La ley 21040 (2017) establece que la comunidad educativa está integrada “por estudiantes, padres, apoderados, profesionales de la educación, asistentes de la educación

y por sus respectivos equipos docentes directivos” (p.2). Por otro lado, la comunidad local estaría asociada al territorio en el cual se establecen los SLEP y sus establecimientos educacionales. En el sentido de esta distinción, uno de los objetivos del Sistema de Educación Pública, establecido como función del director ejecutivo, es “Promover la integración del establecimiento y su comunidad educativa en la comunidad local” (p.7).

Por último, plantear que dentro del nuevo Sistema de Educación Pública se establecen ciertos documentos que guían el quehacer de este, los cuales pretenden establecer las prioridades que debe tener el Sistema en un cierto periodo de tiempo y/o en un cierto lugar. Tres de estos documentos son la “Estrategia Nacional de Educación Pública”, el “Plan Estratégico Local” y el “Plan Anual”. En al menos estos tres documentos la Ley 21040 establece que se debe dar periodos o prácticas que contemplen la participación de la comunidad. Las limitaciones que se pueden apreciar con relación a la participación en estos documentos se verán a continuación.

### a.3. Límites de la participación ciudadana

A manera de síntesis, y de establecer puntos centrales de análisis en este apartado se plantean de manera ordenada las limitaciones que se han podido apreciar en la normativa sobre la participación ciudadana.

Si bien se plantea el principio de que los proyectos educativos de los establecimientos educacionales deben garantizar y promover la participación de la comunidad educativa, esta participación quedaría limitada a “(...) el derecho a la información, organización y expresión de sus opiniones en los asuntos que les afectan (...)” (Ley 2050, 2017, p. 3). Este sería una primera limitante de la participación ciudadana o de la comunidad educativa específicamente, al dejar en un ámbito de la expresión y la información el rol de ésta.

La participación en los parámetros que expresa la cita anterior entra en la discusión sobre hasta qué punto ciertas prácticas o fundamentos pueden ser participación ciudadana. Asociado a lo que plantea Cunill (1991), se puede cuestionar si realmente la Sociedad Civil puede intervenir en la esfera pública con las capacidades planteadas en la cita. También, asociado a lo que plantea Baño (1998), es cuestionable el nivel de poder público

que pueda efectivamente generar las capacidades o los derechos que se plantean la cita como participación ciudadana.

Dentro de la importancia que se le entrega a la participación ciudadana en el Nuevo Sistema de Educación Pública, tanto como enseñanza como práctica de organización, los SLEP tienen dentro de sus deberes que estipula la ley 21040 el:

“[deber de] ejecutar acciones orientadas a fomentar la participación de los miembros de la comunidad educativa y de las comunidades locales, en las instancias que promueva el propio Servicio Local o los establecimientos de su dependencia, de conformidad a la ley.” (p. 12).

En este extracto de la Ley se puede apreciar que la participación ciudadana está centralmente guiada de la mano de las instituciones, dejando más bien de lado la importancia de la iniciativa propia. Esta situación plantea un tipo de participación de origen marcadamente institucional, fuera de que es tema central de esta investigación, la participación formal, no hay que dejar de lado que la iniciativa local establece una participación más arraigada, y en este sentido, de mayor fuerza. Esta característica plantea otra limitación a una participación ciudadana realmente activa.

El que las iniciativas de participación ciudadana, o la generación de instancias para esta, esté planteado de manera vertical genera conflicto con la importancia que tiene para una ciudadanía participativa las expresiones de movimientos sociales u organizaciones, quedando estos a la disposición de los establecimientos educacionales y del SLEP. El asociacionismo, que plantea Paredes (2011), pierde parte de su potencialidad como reconstituyente de tejido social.

En relación con el lugar que ocupa la comunidad educativa y local en el Sistema de Educación Pública, y a las posibilidades que tienen de ejercer una participación ciudadana efectiva. Es recurrente en la normativa plantear que queda a cargo de los SLEP y de las directivas de los establecimientos educativos el generar la pertinencia de la educación con relación a la comunidad y el territorio local.

Es función de directoras/es de los establecimientos educativos el “Elaborar y proponer al Director Ejecutivo el proyecto educativo institucional del establecimiento y sus

modificaciones, el que deberá ser expresión de la diversidad de la comunidad escolar (...) consultando previamente al consejo escolar y al consejo de profesores respectivo” (p.6). En esta cita se puede apreciar una relación vertical frente a la necesidad de que los proyectos educativos sean expresión de la comunidad escolar, es deber de la directiva recoger las particularidades mediante una consulta a la comunidad. Es una relación en línea de una participación o de modelo de democracia representativa. Los mecanismos para generar proyectos educativos que sean expresión de la comunidad quedan limitados a la representación que ejerce el director del establecimiento educacional.

En cuanto al SLEP, éste debe velar por la calidad, mejora y equidad de la educación pública. Para ello deberán proveer apoyo técnico-pedagógico a los establecimientos educativos “considerando sus proyectos educativos institucionales y las necesidades de cada comunidad educativa, atendiendo especialmente a las características de los estudiantes y las particularidades del territorio en que se emplazan.” (Ley 2050, 2017, p.10). Nuevamente queda en manos de los SLEP tomar en consideración las particularidades de la comunidad, al no estipularse que es desde la comunidad y su participación activa desde donde se debe generar la pertinencia educativa. Al igual que la cita anterior, se desarrollan instancias que si bien se plantean surgiendo por la necesidad de participación ciudadana para una educación pública pertinente a las comunidades a las cuales pertenecen, los mecanismos para generar esta pertinencia no plantean revalidar el rol de la comunidad mediante una intervención de la comunidad o la Sociedad Civil mediante instancias más allá de la información o la consulta que genere el director del establecimiento a la comunidad educativa.

En el caso de la Estrategia Nacional de Educación Pública “la Dirección de Educación Pública y los Servicios Locales de Educación Pública, en el nivel que corresponda, deberán establecer un período de participación de las comunidades educativas, con el objeto de recabar su opinión y propuestas” (Ley 21040, 2017, p. 4)

Nuevamente la ley plantea una limitación de la participación ciudadana activa, al entender ésta como una mera idea o práctica en la cual se debe opinar, en este caso con relación a la elaboración de la Estrategia Nacional de Educación Pública. Este proceso de participación en la elaboración de este documento se vuelve meramente un foro de opinión, desarrollándose una participación centrada en la producción de insumos para

diagnóstico y canalización de posibles demandas, el cual finalmente está en manos de las autoridades si es utilizado para la elaboración de dicho documento.

En el caso de los otros dos documentos, el Plan de Estrategia Local y el Plan Anual, el Director Ejecutivo deberá “Elaborar e implementar [dichos documentos] con la participación de las respectivas comunidades locales y educativas, y respondiendo a sus necesidades.” (Ley 21040, 2017, p. 15)

Aquí se puede apreciar otra limitante al plantearse que es deber únicamente del Director Ejecutivo el responder a las necesidades de la comunidad en ambos procesos o documentos. Nuevamente queda en manos de las autoridades de la educación los límites de la potencialidad que pueda tener la participación en dichos procesos. Es trabajo de la autoridad el poder canalizar las demandas y plasmarlas en prácticas en el Sistema de Educación Pública.

En las mencionadas citas, y otras más que por ser reiterativas no se plantean, se puede apreciar que existe una relación vertical ante los principios planteados sobre la importancia de la comunidad y el territorio local. No existen planteamientos que abran la posibilidad de una participación ciudadana desde las comunidades, para poder autoproclamar sus intereses, y poder organizar la educación pública desde sus propios términos y medidas. La importancia de la comunidad queda mediada por la toma de decisiones desde las directivas de los establecimientos y de los SLEP.

Se generan contradicciones entre los principios que rigen al Nuevo Sistema de Educación Pública y los mecanismos o parámetros desde los cuales la comunidad puede efectivamente ser parte de éste. El poder basado en un espacio público en conjunto con la comunidad, como plantea Agapito (1996) que se estipula una democracia participativa, queda limitado como se ha planteado en las citas anteriores. La posibilidad de un poder público real, como lo plantea Baño (1998) también estaría limitado.

## **b. Los mecanismos de participación ciudadana**

En este apartado se desarrolla la caracterización y análisis de la normativa con relación a los dos mecanismos o instancias de participación ciudadana que se toman en este trabajo, el Comité Directivo Local y el Consejo Local de Educación.

Las dos dimensiones centrales en las cuales gira el análisis y caracterización aquí realizado son la fase de actuación y la intensidad o potencial capacidad de transformación e interferencia de ambos mecanismos. Se abordarán los temas centrales que permiten dar cuenta de estos dos aspectos. En este sentido, se desarrollaron cuatro apartados, los cuales tienen que ver con aspectos fundamentales de la participación, como la base o actores que se hacen parte de esta, y también, con la estructura fundamental del sistema, como es la elección del Director Ejecutivo y la participación en ciertos documentos de gran relevancia para la organización estratégica del SLEP.

#### b.1. Base de actuación y representación

En el presente apartado se va a caracterizar y analizar la base o fuente de participación que contemplan los dos mecanismos de participación ciudadana que se toman en esta investigación.

Ambos mecanismos de participación están pensados con el objetivo de actuar como representantes de ciertos estamentos o actores, tanto de la comunidad educativa, como del territorio y de los gobiernos locales y comunales. Por otro lado, tanto el Comité Directivo Local como el Consejo Local de Educación son instancias de participación asociativa, territorial y sectorial, esto según la tipología planteada por Schneider (2007). Asociativa ya que consisten en agrupaciones de individuos que representan a distintos estamentos, y es tanto territorial como sectorial, ya que existen dentro de sus integrantes representantes tanto de los territorios, como son los representantes de los gobiernos comunales, como a ciertos sectores específicos, como son los representantes de los centros de estudiantes de los establecimientos educacionales.

A continuación, se menciona la composición que estas dos instancias de participación tienen según la normativa del Sistema de Educación Pública:

En el caso del Comité está compuesto por los siguientes integrantes según la Ley 21040:

- Uno o dos representantes designados por los alcaldes de las comunas que formen parte del territorio del Servicio Local.
- Dos representantes de los centros de padres y apoderados de los establecimientos educacionales dependientes del Servicio Local.

- Dos representantes del gobierno regional designados por su órgano ejecutivo, previa aprobación del consejo regional.

El Comité Directivo Local, como mecanismo de participación ciudadana, se plantea como un espacio de vinculación del SLEP, tanto con la comunidad educativa local (representantes de centros de padres y apoderados) como con las instituciones de gobierno de las comunas y la región correspondientes. Se caracteriza más que nada como un mecanismo de vinculación entre las instituciones de gobierno, ya que la comunidad estaría únicamente representada por dos representantes de centros de padres y apoderados.

En este sentido, esta nueva instancia que pretende democratizar la administración de la Educación Pública, si bien tiene ciertas características de descentralización de la administración al integrar a los gobiernos locales, se vuelve una instancia de participación ciudadana muy débil. Esto al plantearla como una instancia de mayor representación de gobiernos regionales y comunales, dejando de lado el principio de que los gobiernos representan a la ciudadanía. Este espacio de democratización de la administración queda limitado, al ser una participación sectorial que solo representa a gobierno local y regional, y la Sociedad Civil únicamente mediante dos representantes de centro de padres y apoderados.

En el caso del Consejo Local de Educación está compuesto por los siguientes integrantes según la Ley 21040:

- Dos representantes de los centros de estudiantes de los establecimientos educacionales que sean dependientes del Servicio Local.
- Dos representantes de los centros de padres y apoderados de los establecimientos educacionales que sean dependientes del Servicio Local.
- Dos representantes de los profesionales de la educación de los establecimientos educacionales que sean dependientes del Servicio Local.
- Dos representantes de los asistentes de la educación de los establecimientos educacionales que sean dependientes del Servicio Local.

- Un representante de las universidades con sede principal en la región acreditadas por cuatro años o más.
- Un representante de los centros de formación técnica o institutos profesionales acreditados y que no persigan fines de lucro, con sede principal en la región.
- Dos representantes de los equipos directivos o técnico-pedagógicos de los establecimientos, elegidos por sus pares.

En este caso la representación de la comunidad local se amplía considerablemente, volviéndose un espacio de representación de gran variedad de estamentos de la comunidad educativa del territorio. Su rol se plantea directamente como encargados de representar los intereses de la comunidad ante el Director Ejecutivo, el cual debe por ley participar en las sesiones del Consejo.

El Consejo Local de Educación, por la base de participación que tiene, cuenta con un gran potencial en lo que a representación de la comunidad local y el territorio refiere. Ahora bien, queda supeditado a lo que estos individuos representantes puedan o quieran hacer, dejando de lado de todas formas la posibilidad de una participación activa y directa de parte de la comunidad en su conjunto. Son espacios de representación de la comunidad local, quedando limitada la participación de la Sociedad Civil a través de sus representantes en esta instancia de participación.

## b.2. Sobre la elección del Director Ejecutivo

En este apartado se plantea la relación que estipula la normativa entre los procesos de elección y remoción del Director Ejecutivo de los SLEP y los dos mecanismos de participación analizados. Esta fase de actuación caracteriza las diferencias que existen en la normativa en cuanto a la capacidad de interferencia entre el Comité Directivo y el Consejo Local.

En cuanto al Comité Directivo Local, éste actuaría en la elección del Director Ejecutivo del SLEP correspondiente a su territorio. En un primer momento, tendría un rol al tener la facultad de “Proponer al Director de Educación Pública elementos relativos al perfil profesional del cargo de Director Ejecutivo del respectivo Servicio Local” (Ley 21040, 2017, p.19). Y luego, directamente en la propia elección del cargo el Comité tiene la

facultad de seleccionar una terna dentro de los candidatos, la cual será presentada directamente al Presidente de la República y este procederá al nombramiento del cargo (Ley 21040, 2017).

Por otro lado, también tiene injerencia en distintos procedimientos de remoción del Director Ejecutivo. El Comité Directivo Local tiene la facultad de una vez al año solicitar fundadamente al Director de Educación Pública la remoción del Director Ejecutivo de su respectivo SLEP, para lo cual requerirá el voto conforme de dos tercios de sus integrantes en ejercicio. Hecha la solicitud queda a disposición de la Dirección de Educación Pública acoger esta y realizar el procedimiento, o por el contrario desecharla fundadamente (Ley 21040, 2017).

Este espacio de participación que se le otorga al Comité se puede caracterizar de gran alcance, al actuar sobre la elección del cargo de mayor importancia en los SLEP. En este sentido puede dejar plasmado sus intereses en la elección del Director Ejecutivo. Ahora bien, al ser el Comité un mecanismo de participación en el cual la comunidad local estaría representada única y directamente por un participante del centro de padre o apoderados, la potencial participación de la comunidad en la elección del Director queda en gran medida limitada en esta fase.

Al igual que el Comité Directivo, el Consejo Local de Educación actuará en la elección del Director Ejecutivo, pero en este caso su actuar sería acotado a la posibilidad de “Proponer al Comité Directivo Local elementos relativos al perfil profesional” (Ley 21040, 2017, p. 28) del Director Ejecutivo de su respectivo SLEP. En este sentido, el Consejo Local estaría mediado por el Comité, sin la capacidad de actuar directamente en la fase de elección del cargo. Tiene una capacidad de interferencia en la definición del cargo de Director Ejecutivo menor a la del Comité, quedando relegado a que el Comité tenga en consideración sus propuestas y comentarios.

La relación que se puede apreciar entre el Comité Directivo Local y el Consejo Local en cuanto a la posibilidad que estos tienen para interferir o tomar parte de la elección del Director Ejecutivo, o su remoción en el caso del Comité, dan cuenta de ciertas características del tipo de participación ciudadana que se puede ejercer en estas dos instancias. Ambos actúan en un momento de gran importancia para la administración de

la Educación Pública, la elección de la máxima autoridad de los SLEP, pero con una capacidad o intensidad de injerencia diametralmente diferente. Por otro lado, fuera de la capacidad que tiene el Comité para interferir en la elección y remoción del Director ejecutivo, como se mencionó, el nivel de participación ciudadana queda limitado al ser una instancia de representación mayormente asociada al gobierno.

### b.3. Actuación en la gestión del SLEP

En este apartado se va a caracterizar el alcance y la intensidad del actuar general que pueden asumir ambas instancias de participación ciudadana en relación con el SLEP y la gestión o administración de la educación pública de sus territorios.

En cuanto al Comité Directivo Local, como ya se mencionó, se le asignaría un rol de conexión con las municipalidades y las instituciones del territorio al que corresponde el Servicio Local, desplegándose en una fase de conexión y de carácter más bien de momentos de diagnóstico y propuestas para la Educación Pública. Tiene el rol de proponer al Director Ejecutivo iniciativas relacionadas a la gestión del SLEP y sus establecimientos educacionales del territorio (Ley 21040, 2017).

Dado que, como se mencionó, la creación del Nuevo Sistema de Educación Pública supone un proceso de desmunicipalización de la administración del Sistema Educativo, el Comité Directivo se establece como la instancia en la cual el gobierno municipal puede verse representado. Se puede asociar que, mediante el Comité Directivo, la participación del gobierno municipal y regional, en la administración de la Educación Pública en su territorio, tiene relación con la gobernanza local y con la representación del gobierno local.

Principalmente, las facultades de diagnóstico y propuesta del Comité tienen directa relación con el Director Ejecutivo. En este sentido, se encargaría de proponer al Director iniciativas que mejoren la gestión y las relaciones con las municipalidades e instituciones del territorio. El Comité tiene la facultad de convocar al Director Ejecutivo para informar sobre el avance del Plan de Estrategia Local, para lo cual necesitan contar con el acuerdo de la mayoría de sus miembros (Ley 21040, 2017). Esto último plantea un límite de las capacidades que tienen los integrantes del Comité, ya que tan solo para convocar al Director Ejecutivo y solicitarle información necesita contar con un acuerdo interno.

Aquellos que representan los estamentos planteados en el apartado sobre la base de participación anterior no pueden hacer solicitudes directamente al Director Ejecutivo.

Una facultad mencionada en la normativa que caracteriza muy bien el rol y la capacidad que tiene el Comité Directivo es la siguiente: “Emitir su opinión sobre todas las cuestiones que el Director Ejecutivo someta a su consideración” (Ley 21040, 2017, p. 20). Se puede apreciar el lugar secundario en cuanto a sus potenciales capacidades generadoras, quedando relegado a un espacio de consejero del Director Ejecutivo. Se caracteriza por ser un mecanismo orientado a producir diagnósticos de problemas o situaciones que el Director Ejecutivo “someta a su consideración”, además de ser un espacio con solo dos representantes de la Sociedad Civil.

Por otro lado, el lugar o momento fundamental en el que actuaría el Consejo Local es en su rol de representante de la comunidad local en una serie de momentos en que esto tenga efecto. En este sentido, actuaría en los momentos en que el SLEP requiere o solicita la opinión de la comunidad. Se vuelve el mecanismo formal por el cual se debería guiar las discusiones por parte de la comunidad local sobre los temas relacionados a la educación en el territorio.

En su rol de representante de la comunidad local las capacidades del Consejo Local se caracterizan básicamente por la facultad de plantear su opinión en distintos momentos, principalmente aquellos que afectan a la comunidad educativa. Tiene la capacidad de “comunicar al Director Ejecutivo y al Comité Directivo Local de cualquier asunto que afecte a la comunidad educativa” (Ley 21040, p. 27), de “emitir su opinión sobre todas las cuestiones que el Director Ejecutivo o el Comité Directivo Local someta a su consideración” (Ley 21040, p. 27), entre otras capacidades.

Dentro de las capacidades o el rol específico que plantea la normativa, el Consejo Local se puede caracterizar con la potencialidad y capacidad generadora de palabras como: asesorar, proponer, colaborar.

La Ley 21040 establece que el Consejo puede “Asesorar al Director Ejecutivo en la definición y ejecución de acciones” (p. 27), “Proponer prioridades al Comité Directivo Local” (p. 28), “Proponer al Director Ejecutivo medidas” (p. 28), “Colaborar con el Director Ejecutivo en la conformación de redes” (p. 28).

Estas facultades dejan establecido el bajo peso efectivo que tiene el Consejo Local de Educación como medio de una participación activa y con capacidad de influencia en la organización y administración de la educación pública a escala local. Se establece directamente como un espacio de consulta y generación de opiniones y demandas de parte de la comunidad local.

En la línea de democratizar la administración de la Educación Pública, mediante la participación ciudadana, el Consejo Local abre un espacio de participación representativo de la comunidad. Crea un espacio público de representación que debe participar en la administración local de la educación. Pese a esta actuación de gran alcance que supone su representatividad y su participación en distintas instancias de la gestión de la Educación Pública, establece un espacio limitado por las facultades que presenta.

#### b.4. La participación ciudadana en los documentos estratégicos de los SLEP

Como se mencionó anteriormente, en la caracterización de la participación ciudadana en el marco normativo, existen documentos en los cuales se establece que se debe dar periodos o prácticas que contemplen la participación ciudadana en su elaboración. Es en relación con esta afirmación que el Comité Directivo Local adquiere gran relevancia, esto al ser un mecanismo de participación que contempla en la normativa ciertas capacidades de interferencia en dichos documentos.

Los procesos en los cuales el Comité Directivo actuaría son los siguientes (Ley 21040, 2017):

- Estrategia Nacional de Educación Pública.
- Plan Anual
- Plan Estratégico Local

Para caracterizar la labor o la capacidad del Comité en dichos procesos se plantean los siguientes extractos de la normativa (Ley 21040, 2017):

- “Remitir a la Dirección de Educación Pública propuestas referidas a la Estrategia Nacional de Educación Pública.” (p. 20)

- “Realizar recomendaciones al Plan Anual presentado por el Director Ejecutivo, quien deberá considerarlas e incorporarlas en el Plan o rechazarlas de manera fundada” (p. 20)
- “Convocar al Director Ejecutivo para que informe sobre el estado de avance de los objetivos del Plan Estratégico Local.” (p. 19)
- “Aprobar el Plan Estratégico Local, en conformidad con lo establecido en el artículo 45.” (p.19)

Con relación a esta última, el Artículo 45 plantea que es facultad del Director Ejecutivo el incorporar las observaciones realizadas por el Comité, o por el contrario mantener su propuesta indicando las razones que lo sustentan (Ley 21040, 2017).

Podemos apreciar que los espacios otorgados al Comité para actuar sobre estos documentos quedan relegados a proponer y comentar, principalmente al Director Ejecutivo del SLEP. De esta manera se le otorga una baja potencialidad y capacidad de influencia directa en dichos documentos, quedando sus comentarios y opiniones a disposición como productos de diagnóstico para aquellos que deciden la estructura y el contenido del documento.

Al igual que el Comité Directivo Local, el Consejo Local tiene un rol en la participación ciudadana que se plantea en los procesos o documentos mencionados anteriormente. Podemos ver que el Consejo Local debe ser consultado por el Director Ejecutivo en el momento de la elaboración del Plan de Estrategia Local. También puede “Emitir opinión respecto de la propuesta de Estrategia Nacional de Educación Pública.” (Ley 21040, 2017, p. 28)

Para caracterizar la labor o la capacidad del Consejo en dichos procesos se plantean los siguientes extractos de la normativa (Ley 21040, 2017):

- “Proponer las modificaciones que considere pertinentes respecto del Plan Estratégico Local.” (p. 28)
- “Emitir opinión respecto de la propuesta de Estrategia Nacional de Educación Pública.” (p. 28)

- “Para elaborar la propuesta de Plan Estratégico, el Director Ejecutivo deberá consultar al Consejo Local respectivo, el que podrá formular recomendaciones.” (p. 24)
- “Proponer las modificaciones que considere pertinentes respecto del Plan Estratégico Local.” (p. 28)
- “Proponer al Comité Directivo Local las modificaciones al Plan Anual que estime convenientes, de forma justificada, con el objeto de resguardar su concordancia con el Plan Estratégico Local.” (p. 28)

En la actuación sobre estos documentos estratégicos del SLEP se puede apreciar características relacionadas al bajo nivel de peso efectivo mencionado, a una baja intensidad en la participación y en las posibilidades de influir en los documentos. El Consejo queda limitado a lo que las instituciones y autoridades de la Educación Pública y del SLEP realicen con sus propuestas y consideraciones.

## **6.2. La dinámica en los mecanismos de participación**

Realizado el primer apartado, centrado en la dimensión normativa de las instancias de participación ciudadana en el Nuevo Sistema de Educación Pública, queda analizar lo relacionado a la dimensión de la dinámica efectiva que se ha dado en dichas instancias. En este apartado se va a desarrollar el análisis y la caracterización de las prácticas y la participación que se da en las dos instancias de participación ciudadana que se han estudiado, el Consejo Local de Educación y el Comité Directivo Local.

El trabajo realizado en esta dimensión de análisis y caracterización se va a subdividir en los apartados presentados anteriormente, relacionados a los temas centrales que estipula el marco normativo del Sistema Educativo para la participación del Consejo y el Comité, más un último apartado relacionado al territorio y la comunidad, dimensión que se considera central en los temas relacionados a la efectividad y potencial de la participación ciudadana y sus mecanismos.

#### a. Perfil o elección del Director Ejecutivo

En este apartado se plantea lo estipulado en las actas de reunión de las dos instancias relacionado al proceso de elección del Director Ejecutivo del SLEP correspondiente, o de la elaboración del perfil para el proceso de concursabilidad de dicho cargo. Como se mencionó en el marco normativo, este proceso de gran importancia para el Nuevo Sistema de Educación Pública caracteriza de buena manera las diferencias que existen en cuanto a la capacidad de interferencia entre el Comité Directivo y el Consejo Local.

En cuanto al Comité Directivo se puede apreciar la correspondiente participación en dicho proceso. Ahora bien, se aprecian variables niveles de participación en esta fase de la conformación de los SLEP, en los distintos casos estudiados. Se plantean cuatro de los casos estudiados para dar cuenta de esta variable intensidad con que se asume la participación en la elección del Director Ejecutivo, o el proceso de su elección.

El proceso de participación en la elección del Director Ejecutivo, o en la conformación del perfil del cargo para el concurso de elección, se caracteriza por la discusión entre el Comité Directivo Local del SLEP correspondiente y los representantes de la Dirección Pública de Educación. Principalmente se da esta discusión con relación a la confirmación del perfil del cargo, como se comentó en el análisis del marco normativo, este es uno de los momentos en los que debe actuar tanto el Comité como el Consejo Local.

Se analizaron dos casos en donde el registro plasmado en las actas de reunión da cuenta de una gran intensidad en los comentarios realizados al documento base presentado por la DEP sobre el perfil de cargo de Director Ejecutivo. Estos son el caso del SLEP Atacama y del SLEP Gabriela Mistral, en ambas el Comité Directivo registró en sus actas mayor participación en la caracterización del perfil para el cargo de Director Ejecutivo.

En el caso del SLEP de Atacama, en el acta 5 del 09 de diciembre del 2019 se registra una serie de elementos que el Comité, con voto de la mayoría de sus integrantes, considera que se deben incorporar al perfil del Director Ejecutivo (Comité Directivo Atacama, 2019). En el caso del SLEP Gabriela Mistral, se da una interesante discusión entre el comité y la DEP, para determinar las características del perfil del Director Ejecutivo (Comité Directivo Gabriela Mistral, 2019).

En cuanto al proceso de elección de una terna por parte del Comité, la cual luego debe ser enviada al Presidente de la República, tal como estipula la normativa, en el caso de los dos SLEP mencionados no existe un registro exhaustivo de este proceso. En el caso del SLEP de Atacama se da el desarrollo de revisión de nómina de candidatos al puesto, y la realización de una batería de preguntas para entrevistarlos, y obtener una terna presentada al Presidente de la República. En el caso del SLEP Gabriela Mistral no existe registro sobre este proceso.

Los dos casos anteriores caracterizan los registros de mayor intensidad en la participación del proceso de elección del Director Ejecutivo. Ahora bien, como se mencionó, no es la situación general del registro de reuniones del Comité Directivo.

En el caso del SLEP Andalien Sur, se pueden apreciar tenues comentarios al perfil del cargo de Director Ejecutivo. Dándose aprobación a ciertos comentarios por parte de los representantes de la DEP (Comité Directivo Andalien Sur, 2019a). Ahora bien, con relación al proceso de elección de una terna para el cargo, no existe registro en las actas del Comité Directivo para dicho proceso. En el caso de Chinchorra, sin demasiada información y registro, se realizan comentarios al perfil (Comité Directivo Chinchorra, 2019a), y la selección de una terna (Comité Directivo Chinchorra, 2020a).

En el caso del Consejo Local de Educación no existe registro en las actas sobre su participación en el proceso de elección del Director Ejecutivo, o en el establecimiento del perfil de cargo.

#### b. Actuación en la gestión del SLEP y de la educación

La idea de este apartado es plantear la actuación que tienen los dos mecanismos de participación ciudadana con relación al Sistema de Educación Pública en general. Tanto en su influencia en la gestión del SLEP, como con relación a la educación, sus establecimientos y administración.

Hasta lo que va del periodo de implementación del Sistema de educación pública y sus SLEP, se puede observar variados niveles de actuación, de capacidades y decisión tanto en los Comités Directivos como en los Consejos Locales.

En el caso del Comité Directivo se vuelve un espacio efectivo de planteamiento de dudas y requerimientos de información constante, tanto al Director Ejecutivo como a distintas autoridades o funcionarios del SLEP y de la DEP. En cuanto al funcionamiento del SLEP y el rol del Comité, éste, se caracteriza por volverse una instancia para levantar temas y ponerlos en discusión con el Director Ejecutivo.

En el caso del SLEP Andalien Sur, se puede apreciar la efectividad al plantearse como un espacio de retroalimentación para los estamentos que representa el Comité Directivo, y la instancia efectiva de solicitud de información o de rendición de cuentas para el Comité. Los distintos temas de contingencia que afectan a la comunidad son planteados por el Comité, requiriendo al Director Ejecutivo y a distintos representantes de la DEP. Es constante la solicitud de información referida a la contingencia del contexto de pandemia y las dificultades que esto representa para la educación.

En el SLEP Andalien Sur, se solicita desde el Comité Directivo información respecto a las medidas educacionales adoptadas por el SLEP para la ejecución del proceso de educación a distancia administrada por los establecimientos (Comité Directivo Andalien Sur, 2020b). El Comité plantea temas de brecha tecnológica y la posibilidad de realizar ciertas acciones para mejorar las posibilidades de la educación en el contexto de pandemia, como la posibilidad de facilitar computadores de los establecimientos a las y los estudiantes, frente a lo cual el Director Ejecutivo responde sobre las limitaciones existentes desde el nivel central para la implementación de las acciones planteadas (Comité Directivo Andalien Sur, 2020c).

Estas dinámicas se repiten en los distintos SLEP. En el SLEP Atacama, el Comité manifiesta preocupación sobre las clases virtuales (Comité Directivo Atacama, 2020a), se manifiesta preocupación sobre el proceso de traspaso desde el Departamento de Administración de Educación Municipal (DAEM) hacia el SLEP, preocupación por la cantidad de cupos que se podrían traspasar (Comité Directivo Atacama, 2020c). En el SLEP Chinchorra, el Comité consulta sobre préstamo de equipos para conectividad de alumnos (Comité Directivo Chinchorra, 2021),

El nivel de participación que asume esta instancia guarda mucha relación con la disposición que asumen los distintos integrantes del Comité y el Director Ejecutivo. Es

un espacio de participación predominante en cuanto a la producción de insumos, diagnósticos y de canalización de demandas de los estamentos representados para la comunidad educativa en general.

Se aprecia la revalidación de la comunidad como agentes en la administración del territorio, pese a que no hay que olvidar los estamentos que representan esta instancia de participación, principalmente estamentos de gobierno. A fin de cuenta se vuelve un espacio de democratización de la administración basado en una vía de canalización de demandas y como vía de plantear problemas y posibles soluciones.

Por otro lado, el Consejo Local como se ha planteado, se vuelve un espacio de mayor democratización con relación a la representación de la comunidad que existe en esta instancia. En este sentido, es mayor el grado de intervención de la sociedad civil en la administración de la educación, por cómo estaría representada. Ahora bien, las capacidades expresadas plantean una baja intensidad en cuanto a sus capacidades para ejercer un rol en dicha administración.

En el SLEP Chinchorra, un representante de los docentes plantea que ha realizado entrevistas a distintas personas. Releva la importancia del ámbito socio emocional, y la precaria situación de algunos estudiantes respecto a la conectividad (Consejo Local Chinchorra, 2021a). El profesional de la educación plantea que realizó encuestas a todas las escuelas para conocer la situación. Se concluye sobre la precaria situación de estudiantes en cuanto a conectividad (Consejo Local Chinchorra, 2021b).

Se vuelve importante la conectividad con los distintos estamentos que se deben representar en esta instancia. En el caso del Consejo Local Chinchorra se plantea la necesidad de realizar acciones en esta línea para mejorar la conexión con los estamentos representados (Consejo Local Chinchorra 2021c).

El caso del Consejo Local del SLEP Costa Araucanía presenta ciertas particularidades que vale la pena resaltar. Esta instancia es particularmente un espacio de discusión fructífera y de una mayor capacidad del Consejo Local de proponer acciones al Director Ejecutivo del SLEP. Se da una retroalimentación fluida y concreta frente a distintas situaciones que afectan a la comunidad. De parte del SLEP y sus subdirectores se plantean

situaciones consultadas de parte del Consejo, y se retroalimentan por parte del Consejo con propuestas específicas para dichas situaciones.

El Consejo Local de SLEP Araucanía plantea una propuesta de índole pedagógica, la implementación de huertos sustentables en establecimientos educacionales rurales. Frente a esto el Director Ejecutivo plantea su disposición a implementarlos, pero resalta considerar la importancia de la iniciativa propia de los establecimientos, o que se implemente donde hay interés de hacerlo. Esta propuesta se vota y se aprueba proponer de manera formal los huertos sustentables (Consejo Local Costa Araucanía, 2020a).

Otro tema común, al igual que en el Comité Directivo, es el tema de la contingencia sanitaria que afecta directamente a la educación en general. Se toca la importancia para cada estamento de ejercer de manera correcta la administración de la educación pública para poder paliar de mejor manera esta situación adversa. En el Consejo Local Gabriela Mistral se levantan preocupaciones por la pandemia y la virtualidad desde los distintos estamentos representados (Consejo Local Gabriela Mistral, 2021a). En el caso del Consejo Local Puerto Cordillera se plantean distintas dificultades en cuanto a la pandemia y la conectividad, relacionado a las distintas dificultades de cada estudiante y sus familias (Consejo Local Puerto Cordillera, 2020).

### c. La participación en los documentos estratégicos de los SLEP

En este apartado se plantea la participación ejercida por ambas instancias analizadas con relación a los documentos que expresan procesos de gestión, tanto del Nuevo Sistema de Educación Pública como de los SLEP.

En cuanto al Comité Directivo se puede apreciar su participación como ente encargado de realizar comentarios a la formulación de dichos documentos. Principalmente es recurrente la participación del Comité en la realización del Plan Anual, el cual consiste en una planificación presentada a más tardar el 15 de octubre por el Director Ejecutivo (Ley 21040, 2017).

La participación del comité en el Plan Anual se caracteriza por la realización de observaciones y comentarios al documento presentado por el Director Ejecutivo. Existen distintos niveles de compromiso con dichos comentarios en los distintos SLEP, tanto de

parte de los Comité por formar parte del proceso de elaboración del documento, como de parte del Director Ejecutivo y del SLEP de tomar en consideración dichas observaciones.

Por ejemplo, en el caso del Comité Directivo del SLEP Andalien Sur, se describe un conflicto interno del Comité, donde una integrante de éste manifiesta su preocupación por el funcionamiento del Comité, ya que el presidente no hizo llegar sus observaciones del plan anual al SLEP (Comité Directivo Andalien Sur, 2020a). Por otro lado, en relación con el plan anual, existen SLEP donde se aprecia una coordinación mayor entre el Comité y el Director Ejecutivo, dándose, por ejemplo, el caso del SLEP Chinchorra en donde se estipula que el Director Ejecutivo plantea que se han considerado todas las observaciones realizadas por el comité para el Plan anual (Comité Directivo Chinchilla, 2020b).

También, en relación con la participación del Comité Directivo, éste está presente de manera recurrente en la elaboración del Plan de Estrategia Local, cuyo objeto es el desarrollo de la educación pública y la mejora permanente de ésta en su territorio correspondiente (Ley 21040, 2017). Al igual que en el caso del Plan Anual se dan distintas situaciones en cuanto al nivel de participación y al cómo es tomada dicha participación del Comité.

Por ejemplo, en el caso del SLEP Atacama, se manifiesta profunda preocupación de parte del Comité Directivo, dado que no se tomó en consideración el trabajo de éste en el desarrollo del Plan Estratégico Local (Comité Directivo Atacama, 2021). Por otro lado, en el caso del SLEP Chinchorra, se da un trabajo con mayor coordinación y participación en cuanto a la elaboración del documento, registrándose la aprobación del Plan Estratégico Local con observaciones de parte del Comité Directivo (Comité Directivo Chinchorra, 2020b).

Por último, con relación a la participación del Comité Directivo en estos documentos de gestión de la educación y del SLEP, no existe mayor registro en la participación de la elaboración de la Estrategia Nacional de Educación.

En cuanto al Consejo Local y su participación en la formulación de dichos documentos, no existe una cantidad de registros suficiente para poder caracterizar dicha participación. Asociado esto último, también, a que en la mayoría de los casos los Consejos no han sido implementados con la suficiente anticipación. Se registran algunos comentarios al Plan

de Estrategia Local en el SLEP Barrancas (Consejo Local Barrancas, 2020b), también es el caso en el SLEP Costa Araucanía (Consejo Local Costa Araucanía, 2020b), y, por último, en el caso del SLEP Puerto Cordillera se realiza una observación sobre la importancia de que el Plan Anual sea factible, y no solo una gran cantidad de propuestas en papel (Consejo Local Puerto Cordillera, 2020).

#### d. El territorio y lo local

La importancia que asume el territorio y la escala local con relación al ejercicio de la participación ciudadana se ha recalado a lo largo del marco teórico, en cuanto a la importancia que asume esta dimensión en la democracia participativa, y también a lo largo del análisis del diseño que asume está en el marco normativo del Nuevo Sistema de Educación Pública. Es por ello por lo que este apartado se enfoca en el tema del territorio y la comunidad, se centra en la forma en que esta dimensión, central en la participación ciudadano y en la nueva normativa, se asume o se desarrolla a lo largo de las reuniones de los dos mecanismos estudiados.

En el caso del Comité Directivo es común asumir la escala local como un punto central de la Nueva Educación Pública. Dejando claro, por ejemplo, en el caso del SLEP Andalien Sur, la importancia de los avances establecidos en actividades extraescolares o de libre desarrollo en el territorio antes de la implementación del SLEP (Comité Directivo Andalien Sur, 2019b).

En el caso del SLEP de Atacama, se plantea la preocupación por la vinculación con el estamento de apoderados y apoderadas de la comunidad educativa y de la importancia de entablar vías de comunicación con este estamento en todas las comunas (Comité Directivo Atacama, 2020a). También se plantea la importancia de que todos los integrantes del Comité Directivo conozcan la realidad de las distintas comunas, las cuales presentan una gran diversidad (Comité Directivo Atacama, 2020b), y manifiestan su preocupación de que la educación se centralice en la ciudad de Copiapó, frente al resto de sectores que pertenecen al SLEP de Atacama (Comité Directivo Atacama, 2020d).

Se expresa en el Comité de Atacama la importancia de las particularidades locales y de sus comunidades y la importancia de la pertinencia pedagógica. Se resalta la importancia de que el SLEP se forme en torno a aspectos como: lugares importantes del territorio, la

historia que tienen, de donde provienen los nombres de las comunas, sitios de interés, el valor patrimonial e histórico de la región. También la importancia de la mantención y fortalecimiento de los proyectos de las escuelas, el respeto por los diversos métodos y las culturas que tienen, considerando que éste es uno de los aspectos relevantes, el respeto a las individualidades y la diversidad de métodos (Comité Directivo Atacama, 2020e). Por último, se menciona la necesidad de hacer un levantamiento de las especialidades técnico-profesionales del territorio, ya que a veces no se hace la evaluación de pertinencia en los establecimientos educacionales (Comité Directivo Atacama, 2020f).

Expresión de la importancia del reconocimiento de las particularidades de distintos territorios, comunidades o establecimientos son lo expresado en el Comité Directivo de Chinchorra, al manifestar la preocupación desde distintos establecimientos rurales por distintas situaciones complejas (Comité Directivo Chinchorra, 2019b). En el caso del SLEP Gabriela Mistral también se señala la importancia de conocer los distintos territorios, planteando la idea de que el Comité sesione en distintos establecimientos, “por el mensaje que se quiere dar: estar en terreno y ser un ente cercano.” (Comité Directivo Gabriela Mistral, 2019, p.1).

En el caso del Consejo Local de Educación el componente o la dimensión de la comunidad y el territorio es recurrente en sus actas. Se vuelve un tema de gran importancia no solo en el discurso, sino que también en una dimensión a tener en consideración en el actuar, ya sea con relación a propuestas o en cuanto a la forma de plantear los temas de las reuniones.

El trabajo realizado por el Consejo Local se plantea constantemente en relación con la comunidad y la escala local. La importancia de cómo se va a trabajar con la comunidad (Consejo Local Andalien Sur, 2021a) y propuestas sobre cómo recoger información desde las comunidades educativas (Consejo Local Andalien Sur, 2021b), se plantean en el SLEP Andalien Sur por el Consejo Local.

En el caso de Barrancas se plantea que “la primera gran tarea es generar reuniones en las diferentes comunidades para que así traigan al consejo las propuestas, para que el consejo pueda analizar para poder encauzar dentro de los objetivos que se han delineado” (Consejo Local Barracas, 2020a, p.2)

Se mencionó en el apartado sobre la participación en la gestión de la educación la particularidad que presenta el Consejo Local Costa Araucanía. Dándose la discusión sobre la implementación de huertos sustentables en las escuelas, el tema de la importancia de la iniciativa propia de los establecimientos (Consejo Local Costa Araucanía, 2020a).

En el caso del SLEP Gabriela Mistral se plantea la importancia de la identidad territorial, y del desarrollo socioemocional de las comunidades de estos (Consejo Local Gabriela Mistral, 2021b). Esto con relación a la nueva realidad que está viviendo la educación frente a la pandemia y la virtualidad.

El Consejo Local se vuelve un espacio donde el tema del territorio y la comunidad es fundamental en su actuar y el discurso que expresan. Las particularidades de la comunidad, la pertinencia local que debe asumir el actuar del SLEP y la bajada de información hacia los estamentos representados. Es un espacio donde se revalida la participación de la comunidad en la administración de la Educación Pública, pese a que sus herramientas para ello se basan en una participación ciudadana de consulta e informativa.

## **7. Conclusiones**

Para cerrar el trabajo desarrollado hasta ahora, se plantean algunos argumentos de cierre, considerando los objetivos de la investigación, y desarrollando algunas ideas que se volvieron centrales en la investigación.

La participación ciudadana que plantea la normativa del Nuevo Sistema de Educación Pública se caracteriza por establecer un principio de derecho a participar, de abrir la posibilidad de participar a la ciudadanía en torno a la educación pública. Se puede apreciar una disyuntiva entre una democracia cercana al libertarismo de Arendt, al establecer el valor de la participación y de la comunidad local, por otro lado, una democracia liberal, considerando más que nada los fundamentos de la posibilidad de participar, de la existencia de un derecho a participar.

La participación ciudadana que desarrolla la normativa es por momentos cercana a conceptos de gobernanza local, por la relevancia que se le da a lo local, el entorno y la

comunidad en esta. Pero el rol que se le otorga a la comunidad en el ejercicio de los procesos de participación es débil, se plantea el desarrollo de instancias de participación vertical, al menos en origen, es recurrente que queda a cargo del SLEP generar estas instancias.

Se establece una participación ciudadana con pretensión de gran alcance, la cual debería participar en una variedad de instancias que “le afecte” a la ciudadana, pero la intensidad que ésta puede desarrollar se ve limitada. La intensidad que puede asumir la participación de la comunidad en la administración de la educación pública está enfocada en una participación consultiva y de generación o planteamiento de opinión.

En este sentido, si bien se generan los fundamentos de la intervención de la sociedad civil en la esfera pública, esta no desarrolla un fortalecimiento de la democracia, en términos del libertarismo de Arendt, al no poder establecer un poder público real, por las posibilidades que esta participación tendrá.

Por otro lado, los mecanismos de participación que genera esta nueva normativa dan cuenta de un acercamiento a una democracia participativa, más allá del derecho a la existencia de estas instancias, sino que éstas se desarrollan como fundamento de la nueva administración de la Educación Pública. Los dos mecanismos de participación analizados en este trabajo pueden caracterizar los dos modelos de democracia planteados. Por un lado, el Comité directivo con mayor representación de gobiernos, y, por otro lado, una fuerte representación de las comunidades locales en el Consejo Local. Con la primera instancia se sigue implementando un modelo de democracia representativa, de procesos democráticos basados en instancias electorales, y, por otro lado, el Consejo genera una instancia con mayor participación de la sociedad civil.

Siguiendo con lo anterior, las dos instancias dan cuenta de un inicio en relación con principios de participación ciudadana de la comunidad, al desarrollarse una gran participación de distintos estamentos en el Consejo Local. Se establece una instancia con gran alcance de participación, la cual puede desarrollarse en distintos ámbitos de la administración de la educación, pero esta participación queda bloqueada por las capacidades que se le entregan a este mecanismo, limitando la intensidad que puede generar.

En cuanto a la dinámica apreciada, se generó la posibilidad de analizar las actas de reunión de ambas instancias de participación ciudadana. Ahora bien, esta situación se vio enfrentada a los distintos formatos de actas presentes, con distintos métodos de registro, y distinta profundidad de registro. En ambas instancias de participación se observaron distintos tipos de actas de reunión, planteando dificultades al momento de poder generar una comparación o descripción desde una misma visión.

En el caso del Comité Directivo esta instancia de participación se caracteriza por generar un espacio de discusión, de generación de comentarios de parte de los representantes que conforman el Comité. Es un mecanismo que permite un gran alcance en cuanto a los temas que puede poner en discusión, generar un espacio de cuestionamiento a los distintos temas que se van desarrollando en el SLEP y la administración de la educación. Esta instancia se caracterizaría fundamentalmente por estas prácticas informativas, generando dudas y realizando cierto nivel de fiscalización a distintas autoridades o representantes, tanto del SLEP como de la DEP.

El Consejo Local se caracterizaría por su importancia en cuanto a la conectividad con los distintos estamentos que representan, se caracteriza por ser una instancia democratizadora por el nivel de representación que tiene. Al igual que el Comité se caracteriza por un gran alcance, al desarrollarse como un espacio de discusión de los distintos temas que afectan a la educación a escala local y al SLEP. Pero se fundamenta en una participación consultiva, caracterizándose por una baja intensidad, con pocas capacidades de generar cambios desde la identidad o necesidades de la comunidad que representan.

Desarrollados los objetivos de esta investigación, una relación central que hay que retomar es la que se da entre la normativa y la dinámica efectiva de las instituciones, más aún en el caso de las instituciones pensadas para profundizar la democracia a través de una participación ciudadana efectiva. Dado que es un tema que se ha profundizado en el último tiempo en los gobiernos democráticos, se vuelve una situación que la sociedad enfrenta como nueva, y como tal se van descubriendo distintas dificultades.

Frente a estas dificultades, el desarrollo de formas de registro de actividades formales, o de instancias de participación como en esta investigación, se vuelve fundamental. La posibilidad de generar instancias de participación ciudadana en la administración de

servicios públicos trae consigo la necesidad del registro de estos procesos, de un registro eficiente y público.

En esta investigación se inicio el proceso de análisis y caracterización de documentos de registro de instancias de participación sin un corpus de herramientas adecuado. Dada la importancia que tienen para la profundización de la democracia estos registros, para la transparencia y el trabajado de instituciones y mecanismos para con la comunidad a la que representan, es fundamental el trabajo en torno a formas especializadas de análisis para dicho tipo de documentos.

En el sentido de lo anterior, estos dos temas, la democratización de los espacios de administración pública y los procesos de registro de estos espacios, trae consigo conocimiento para el desarrollo de políticas públicas. En el proceso de democratización de las instituciones de administración se puede resaltar el rol que asumen instancias de participación como el Consejo Local de Educación. Esto por su capacidad de confluencia de distintos estamentos territoriales y de la comunidad educativa. Es una instancia que se encamina en generar un espacio público con participación de la sociedad civil.

Asociado esto último, está el contexto propiciado con el estallido social de Octubre 2019, y el consiguiente proceso constituyente, características mencionadas en un principio. Da cuenta de lo necesario que se vuelve profundizar en esta temática, que entregan herramientas y conocimiento para construir mecanismos democráticos. Necesidades demostradas por el estallido, y materializadas en el proceso constituyente.

Por otro lado, el registro de estas instancias de participación es un campo de investigación necesario para la generación de formas de registro eficientes, que puedan, por su formato, profundizar en la democratización de la administración de los distintos espacios e instituciones públicas. Se vuelve fundamental el estudio metódico de procesos de registro formal de mecanismos creados para una administración democrática de las instituciones derivadas del Estado, como es el caso de la educación pública.

## 8. Bibliografía

- Agapito Maestre (1992). Dos modelos de participación política. En José Rubio Carracedo y José Rosales (Eds.), La democracia de los ciudadanos (pp. 223-238) Contrastes. <https://doi.org/10.24310/Contrastescontrastes.v0i0.1738>
- Baño, E. (1998). Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales en Una Ciudadanía que crece, Flacso, Chile 15-37.
- Bellei. (2015). El gran experimento: mercado y privatización de la educación chilena (Primera edición.). LOM ediciones.
- Bellei. (coord.) (2018) Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización. Universidad de Chile.
- Bolos, S. (2001). Los dilemas de la participación en gobiernos locales, Universidad Iberoamericana – Santa Fe. USA
- Centro de Estudios Mineduc (2021). Variación de la matrícula oficial 2020. <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/17498>
- Correa, E. (1998). Participación Ciudadana y Gobernabilidad. En Una Ciudadanía que Crece, Flacso Chile.
- Cunill, N. (1991). “Participación Ciudadana” Editorial del CLAD. Venezuela.
- Constitución Política de Chile de 1980 [Const]. Art. 13. 11 de Octubre de 1980 (Chile).
- Delamaza Gonzalo y Daniel Flores (eds.) (2009) Gestión Municipal Participativa. Construyendo democracia cotidiana. Santiago: LOM Ediciones.
- Fernández, F (2002). El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación.
- Guillen, A.; Sáenz, K.; Badii, M. H. & Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. Daena 4 (1):179-193.

- Juan Pablo Paredes P. (2011). Ciudadanía, Participación y Democracia Deuda y Déficit en los 20 años de “Democracia” en Chile.
- Resolución Exenta N°1230 de 2020. Norma General de Participación ciudadana. Servicio Local de Educación Pública de Huasco. <https://educacionpublica.cl/rex-420-aprueba-norma-general-de-participacion-ciudadana-de-la-dep/>
- Ley 21040 de 2017. Crea el Sistema de Educación Pública. 16 de noviembre de 2017. <http://bcn.cl/2eoy3>
- PRIETO-MARTÍN, P. (2010) Las alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX, Asociación Kyopol – Ciudad Simbiótica, <http://www.kyopol.net/docs/LasAlasDeLeo.pdf>
- Mora Navarro, Olman (2006). Participación Ciudadana para el fortalecimiento democrático en lo ambiental: ¿entre la eficacia y el conflicto? Maestría en Ciencias Sociales, FLACSO Programa Centroamericano de Postgrado. Costa Rica. 263 p.
- Ramírez J. (2015). Modelos de participación ciudadana. Una propuesta integradora.
- Vallejos A. (2007). La educación en el modelo de participación democrática de Carole Pateman. Tesis de grado: Democracia y participación. Filosofía U de Chile.
- Villalobos, & Quaresma, M. L. (2015). Sistema escolar chileno: características y consecuencias de un modelo orientado al mercado. *Convergencia* (Toluca de Lerdo, México), 22(69), 63-84. <https://doi.org/10.29101/crcs.v22i69.3634>
- Schneider C. (2007). La participación ciudadana en los Gobiernos locales: Contexto y Cultura política. Un análisis compartido de Buenos Aires y Barcelona.

## Actas de reunión Comité Directivo Local y Consejo Local

- Comité Directivo Andalien Sur. (2019, mayo). *Tercera sesión del Comité Directivo Local del Servicio Local de Educación Pública de Andalién Sur* [Acta de la reunión] Obtenido de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
- Comité Directivo Andalien Sur. (2019, octubre). *Quinta sesión del Comité Directivo Local del Servicio Local de Educación Pública de Andalién Sur* [Acta de la reunión] Obtenido de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
- Comité Directivo Andalien Sur. (2020, mayo). *Tercera sesión del Comité Directivo Local del Servicio Local de Educación Pública de Andalién Sur* [Acta de la reunión] Obtenido de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
- Comité Directivo Andalien Sur. (2020, mayo). *Cuarta sesión del Comité Directivo Local del Servicio Local de Educación Pública de Andalién Sur* [Acta de la reunión] Obtenido de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
- Comité Directivo Andalien Sur. (2020, julio). *Séptima sesión del Comité Directivo Local del Servicio Local de Educación Pública de Andalién Sur* [Acta de la reunión] Obtenido de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
- Consejo Local Andalien Sur. (2021, mayo). *Segunda sesión del Consejo Local del Servicio Local de Educación Pública de Andalién sur* [Acta de la reunión] Obtenida de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
- Consejo Local Andalien Sur. (2021, junio). *Sesión extraordinaria del Consejo Local del Servicio Local de Educación Pública de Andalién Sur* [Acta de la reunión] Obtenida de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
- Comité Directivo Atacama. (2019, diciembre). *Quinta sesión del Comité Directivo Local del Servicio Local de Educación Pública de Atacama* [Acta de la reunión] Obtenida de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
- Comité Directivo Atacama. (2020, abril). *Primera sesión del Comité Directivo Local del Servicio Local de Educación Pública de Atacama* [Acta de la reunión] Obtenida de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
- Comité Directivo Atacama. (2020, mayo). *Tercera sesión del Comité Directivo Local del Servicio Local de Educación Pública de Atacama* [Acta de la reunión] Obtenida de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>

- Comité Directivo Atacama. (2020, julio). *Cuarta sesión del Comité Directivo Local del Servicio Local de Educación Pública de Atacama* [Acta de la reunión] Obtenida de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
- Comité Directivo Atacama. (2020, octubre). *Quinta sesión del Comité Directivo Local del Servicio Local de Educación Pública de Atacama* [Acta de la reunión] Obtenida de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
- Comité Directivo Atacama. (2020, octubre). *Sexta sesión del Comité Directivo Local del Servicio Local de Educación Pública de Atacama* [Acta de la reunión] Obtenida de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
- Comité Directivo Atacama. (2020, octubre). *Séptima sesión del Comité Directivo Local del Servicio Local de Educación Pública de Atacama* [Acta de la reunión] Obtenida de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
- Comité Directivo Atacama. (2021, agosto). *Sesión del Comité Directivo Local del Servicio Local de Educación Pública de Atacama* [Acta de la reunión] Obtenida de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
- Consejo Local Barrancas. (2020, octubre). *Cuarta sesión del Consejo Local del Servicio Local de Educación Pública de Barrancas* [Acta de la reunión] Obtenida de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
- Consejo Local Barrancas. (2020, diciembre). *Quinta sesión del Consejo Local del Servicio Local de Educación Pública de Barrancas* [Acta de la reunión] Obtenida de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
- Comité Directivo Chinchorra. (2019, junio). *Segunda sesión del Comité Directivo Local del Servicio Local de Educación Pública de Chinchorra* [Acta de la reunión] Obtenida de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
- Comité Directivo Chinchorra. (2019, septiembre). *Quinta sesión del Comité Directivo Local del Servicio Local de Educación Pública de Chinchorra* [Acta de la reunión] Obtenida de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
- Comité Directivo Chinchorra. (2020, febrero). *Tercera sesión del Comité Directivo Local del Servicio Local de Educación Pública de Chinchorra* [Acta de la reunión] Obtenida de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
- Comité Directivo Chinchorra. (2020, agosto). *Sesión aprobación del Plan Estratégico Local del Comité Directivo Local del Servicio Local de Educación*

- Pública de Chinchorra* [Acta de la reunión] Obtenida de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
- Comité Directivo Chinchorra. (2021, junio). *Séptima sesión del Comité Directivo Local del Servicio Local de Educación Pública de Chinchorra* [Acta de la reunión] Obtenida de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
  - Consejo Local Chinchorra. (2021, marzo). *Primera sesión del Consejo Local del Servicio Local de Educación Pública de Chinchorra* [Acta de la reunión] Obtenida de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
  - Consejo Local Chinchorra. (2021, marzo). *Segunda sesión del Consejo Local del Servicio Local de Educación Pública de Chinchorra* [Acta de la reunión] Obtenida de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
  - Consejo Local Chinchorra. (2021, julio). *Quinta sesión del Consejo Local del Servicio Local de Educación Pública de Chinchorra* [Acta de la reunión] Obtenida de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
  - Consejo Local Costa Araucanía. (2020, mayo). *Primera sesión del Consejo Local del Servicio Local de Educación Pública de Costa Araucanía* [Acta de la reunión] Obtenida de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
  - Consejo Local Costa Araucanía. (2020, septiembre). *Quinta sesión del Consejo Local del Servicio Local de Educación Pública de Costa Araucanía* [Acta de la reunión] Obtenida de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
  - Comité Directivo Gabriela Mistral. (2019, mayo). *Primera sesión del Comité Directivo Local del Servicio Local de Educación Pública de Gabriela Mistral* [Acta de la reunión] Obtenida de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
  - Comité Directivo Gabriela Mistral. (2019, agosto). *Cuarta sesión del Comité Directivo Local del Servicio Local de Educación Pública de Gabriela Mistral* [Acta de la reunión] Obtenida de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
  - Consejo Local Gabriela Mistral. (2021, mayo). *Segunda sesión del Consejo Local del Servicio Local de Educación Pública de Gabriela Mistral* [Acta de la reunión] Obtenida de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>
  - Consejo Local Gabriela Mistral. (2021, junio). *Cuarta sesión del Consejo Local del Servicio Local de Educación Pública de Gabriela Mistral* [Acta de la reunión] Obtenida de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>

- Consejo Local Puerto Cordillera. (2020, mayo). *Segunda sesión del Consejo Local del Servicio Local de Educación Pública de Puerto Cordillera* [Acta de la reunión] Obtenida de <https://educacionpublica.cl/comite-directivo/>