

NOCIONES DE UNA CIUDADANÍA QUE CRECE

Enrique Correa y Marcela Noé
Editores

Nociones de una Ciudadanía que crece

273
C824 mo

Las opiniones que los trabajos presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

323 Correa, Enrique; Noé, Marcela, Eds.
C824 Nociones de una Ciudadanía que crece
Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1998
382 p. Serie libros FLACSO
ISBN: 956-205-126-9

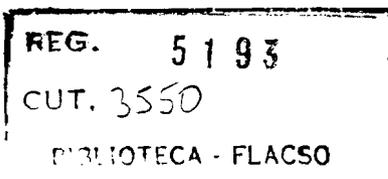
PARTICIPACION CIUDADANA / CIUDADANIA / POLITICAS PÚBLICAS/ ESTUDIOS DE CASOS / SEGURIDAD CIUDADANA / IGUALDAD DE OPORTUNIDADES / GOVERNABILIDAD / CONFERENCIA / CHILE

© 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N° 107.214 Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa, Santiago.
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 9655 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: flacso@flacso.cl

FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile
Diseño portada: A°DOS Diseñadores
Impresión: LOM Ediciones.



ÍNDICE

Introducción	5
<i>Enrique Correa - Marcela Noé</i>	
Parte 1 CONSIDERACIONES ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
1ª Sección: Argumentos desde el Estado	
Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales	15
<i>Rodrigo Baño</i>	
Ciudadanía y Políticas Públicas	38
<i>Marcela Noé</i>	
Gestión Estatal y Ciudadanía Destinataria	61
<i>Vladimiro Sáez</i>	
Participación Ciudadana y Gobernabilidad	83
<i>Enrique Correa</i>	
2ª Sección: Miradas desde la Sociedad	
Participación y Exclusión: Una Aproximación al Tema desde la Experiencia de las Comunidades de Base	91
<i>Fernando Castillo</i>	
De la Denuncia a la Construcción de la Igualdad: Nuevas Articulaciones entre Ciudadanía y Género	102
<i>Natacha Molina</i>	
Participación y Localidad: Problemas, Conflictos y Negociación	121
<i>Francisco Sabatini</i>	
Parte 2 ESTUDIOS DE CASOS	
Políticas de Equidad de Género y Participación de las Mujeres	138
<i>Marisa Weinstein</i>	
Dinámicas Recientes de Participación en el Ámbito Educacional en Chile	158
<i>Hernán Courard</i>	
Participación Social en Salud. Acciones en Curso	177
<i>Marisa Weinstein</i>	
Participación en el Sector Vivienda	196
<i>María de la Luz Nieto</i>	
Participación y Políticas Públicas de Vivienda y Urbanismo	213
<i>Patricia Correa S.</i>	

Participación Social y Prevención Delictual	245
<i>Hugo Frühling</i>	
La Inseguridad Ciudadana y la Participación	263
<i>Luis Vial</i>	
Los Problemas para la Participación Ciudadana en el Ámbito Municipal	303
<i>Soledad Jaña</i>	
Parte 3 CONFERENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: VISIONES DEL GOBIERNO	
Hacia la Modernización del Estado y su Gestión	344
<i>José Joaquín Brunner</i>	
Ex Ministro Secretario General de Gobierno	
Participación de las Mujeres y la Participación Ciudadana para el Diseño de Políticas Públicas Destinadas a la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres	351
<i>M. Josefina Bilbao</i>	
Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer	
Ciudadanía y Políticas de Vivienda	357
<i>Alberto Etchegaray</i>	
Ex Ministro de la Vivienda y Urbanismo.	
Seguridad Ciudadana en Sectores Populares: en Torno a las Soluciones.	363
<i>Patricio Tudela</i>	
Jefe de División de Coordinación Dirección de Seguridad e Informaciones Ministerio del Interior	
Participación y Políticas Municipales	374
<i>Juan Pablo Valenzuela</i>	
Jefe de la División de Modernización y Reforma Administrativa de Subsecretaría de Desarrollo Regional, Ministerio del Interior.	

DINÁMICAS RECIENTES DE PARTICIPACIÓN EN EL ÁMBITO EDUCACIONAL EN CHILE

Hernán Courard

En este documento se explora el efecto de un conjunto de programas que forman parte de la política educacional de los gobiernos de la Concertación sobre la participación de los actores involucrados en el proceso educativo. El estudio, que se enmarca en un proyecto más amplio acerca de la participación ciudadana que se realiza en FLACSO, contempló la realización de talleres, grupos focales, entrevistas y visitas a establecimientos educacionales. Por otra parte, se invitó a diversos actores del mundo educacional a participar en los dos congresos de participación ciudadana que FLACSO organizara durante 1996, donde se expuso y se debatió acerca del tema.

El documento empieza con una breve referencia a las condiciones de la participación en el sector educacional antes de la puesta en marcha de la política educacional actual, para luego centrarse en los efectos de los programas en curso que, de acuerdo a este estudio, están afectando en mayor medida las dinámicas de participación en el ámbito educativo.

1. Exclusión y Participación en el Sector Educacional Hasta Comienzos de Los '90

Con relación a las dinámicas de exclusión y participación en el sector educacional durante el régimen militar, es preciso distinguir dos grandes periodos: el primero, caracterizado por la represión y el control que se ejerce sobre los establecimientos; y una segunda fase, que se origina con la reforma descentralizadora de 1980, reforma que genera cambios radicales en el funcionamiento del sistema, aunque manteniendo, en un escenario modificado, el carácter autoritario de la gestión educacional.

Un estilo autoritario recorre, pues, durante todo el período el sistema educativo, reproduciéndose a lo largo de la cadena jerárquica: entre la municipalidad y la dirección del establecimiento, entre el Director y el resto de los directivos docentes, entre éstos, los profesores, y los padres y apoderados, y finalmente entre los docentes y los alumnos. Se trata de un tipo de gestión que atraviesa tanto el ámbito administrativo como el pedagógico.

Ello es expresión tanto del contexto político y normativo generado por la presencia de un gobierno militar, como por la reglamentación propia de la escuela. De acuerdo a ésta, se prescinde, por ejemplo, de la participación de los docentes, alumnos y padres en la toma de decisiones que afectan al establecimiento,

concentrándose las decisiones en la figura del Director, y en las instancias educacionales creadas en cada municipalidad para administrar las escuelas y liceos de la comuna, de acuerdo a la nueva institucionalidad creada con la descentralización.

Por otra parte, si bien la reforma de los 80 suponía un aumento de la participación de parte de los apoderados en el desarrollo de la actividad educacional a través de la creación de mecanismos de mercado¹, junto a la creación de un nuevo tipo de establecimiento educacional, los establecimientos particulares subvencionados, en la práctica, sin embargo, esta posibilidad no llegó a hacerse efectiva. Ello se debió, entre otros factores, a la falta de información y preparación de parte de los padres y apoderados, especialmente los de menores recursos, y al contexto político en que se realizó la reforma.

El carácter autoritario y la falta de preocupación por la participación son más bien la norma en el sector educacional, al menos hasta comienzos de la década de los 90. Este es el cuadro que se desprende, por ejemplo, de un estudio realizado por Edwards y otros². Así, en una entrevista realizada a una orientadora por los autores, ésta expresa como en las “reuniones de coordinación se tratan sólo los temas que le interesan al Director. El lleva una tabla que nadie conoce y habla y habla y uno no puede presentar sus puntos porque él no da el espacio para hacerlo. Habla de puras cosas sin importancia, nunca se habla de lo técnico, de lo pedagógico o de lo administrativo al servicio del crecimiento de los alumnos (...). A veces no se refiere a un tema y dice, ese punto lo vamos a tratar sólo la próxima vez, y después ni se trata. Hay falta de organización, determinar el problema que interesa y dedicarle tiempo a un tema hasta encontrar una solución (...) hay problemas de trabajo entre los directivos y que se dejan ver en el resto de los profesores”.³

Según Edwards et al. este estilo autoritario no toma en cuenta los saberes profesionales de los docentes u otros directivos, lo que lleva a “un desapego de ellos frente a la gestión del director y, en definitiva, en una falta de responsabilidad por la calidad”.⁴

Los problemas de comunicación entre el Director y los demás directivos docentes, se reproduce por otra parte en la comunicación entre éstos y los profesores, los que se limitan a cumplir con las instrucciones que emanan de la dirección del

¹ Se supuso que un esquema de subvenciones por alumno, que obliga a las escuelas a competir por sus estudiantes, podría, por la vía del mercado, potenciar la participación de los padres y apoderados, puesto que al escoger el establecimiento de sus hijos están afectando directamente el número de subvenciones que recibe cada establecimiento.

² Verónica Edwards y otros, *El Liceo por Dentro*. Colección Estudios sobre Educación Media. MINEDUC, 1995.

³ *idem*, p.27.

⁴ *idem*, p.28.

establecimiento. A ello se agrega un clima de vigilancia que afecta tanto a alumnos como docentes, en el cual desempeñan un papel importante el Inspector General y los inspectores de pasillo o piso, los que en varios establecimientos cuentan con un espacio especial “consistente en especies de “casetas de vigilancia” al término de cada pasillo o corredor”.⁵

La exclusión en la toma de decisiones es mucho mayor, por cierto, en el caso de los alumnos, a quienes se les prohíbe crear centros de alumnos en los establecimientos. En el caso de los padres y apoderados, si bien se permite la existencia de centros de padres, la relación entre la dirección del establecimiento y los apoderados parece caracterizarse por una fuerte desvalorización de estos últimos por parte de los directivos de la escuela. De acuerdo al estudio de Edwards et al, las tareas del Centro de Padres son simplemente prescritas por el Director, en un clima donde se tiende a infantilizar a los padres y apoderados.

2. La Reforma Educacional de la Concertación y la Participación

El tema de la participación en el ámbito educacional es abordado por los gobiernos de la Concertación desde dos ópticas diferentes, aunque complementarias. Por un lado, en relación al problema de la calidad. Por otro, con relación al tema de la participación y la modernización de la gestión municipal. Esto último, a su vez, en el marco más amplio de la preocupación por la modernización del Estado. Nos focalizaremos primero en aquéllos programas que, orientados hacia un mejoramiento de la calidad de la educación, inciden en las dinámicas internas de participación.

2.1 Participación y Mejoramiento de la Calidad

Las políticas públicas dirigidas hacia el sector educacional en los últimos años tienen dos objetivos centrales: mejorar la calidad de los aprendizajes en los establecimientos del sector público y subvencionado, e incidir sobre la distribución social de la educación, haciéndola más equitativa.

El énfasis está dado en el primer componente, el mejoramiento de la calidad, puesto que los problemas de equidad no son principalmente problemas de cobertura, sino de las diferencias en la calidad de la educación que reciben los alumnos en la mayoría de los establecimientos públicos y subvencionados, en comparación con aquéllos que estudian en establecimientos privados. Al mejorar la calidad de la enseñanza que se imparte en estos establecimientos, se actúa también entonces sobre la equidad.

⁵ idem. p.38.

Actuar sobre la calidad de la enseñanza es un problema complejo, que involucra un conjunto de dimensiones, entre las que se encuentra la participación de los diversos actores en el proceso educacional. Se puede argumentar que si la educación que se imparte es de mala calidad, ello debe ser producto, entre otros factores, de una falta de compromiso de los actores con el proceso de enseñanza. Esta falta de compromiso, a su vez, está relacionada a una falta de participación.

Entre las variables a considerar por el primer Gobierno de la Concertación en 1990, se incluía, por consiguiente, una evaluación acerca de lo que estaba pasando con la participación de los profesores, los padres y los alumnos en el proceso educacional. La observación y los testimonios de los principales actores, como se ha indicado en la sección anterior, indicaban que se hallaba extendido un sentimiento de alienación, especialmente de parte de los profesores, en su labor educacional. Ello estaba conduciendo cada vez más a la existencia de un tipo de educación de carácter ritualista y formal, incapaz de satisfacer las necesidades de los alumnos, los padres y los mismos profesores. El panorama, hacia comienzos de la década de los 90, era que los docentes exhibían grados altísimos de frustración, ahogados entre el deterioro progresivo de sus remuneraciones y un clima autoritario de gestión; los centros de padres se hallaban con restricciones legales para su funcionamiento; mientras los alumnos pagaban el precio de ser educados en un clima pobre y carente de motivación. Las metodologías mismas de enseñanza reproducían el clima existente, predominando el dictado y la memorización en la enseñanza, inhibiendo las potencialidades creativas de una educación más participativa.

En este contexto, parecía claro que el mejoramiento de la calidad debía pasar por un cambio en la cultura de la escuela, uno de cuyos componentes importantes era la falta de participación. Se consideró, que la política educacional y los programas que de ella se derivaran, debían contemplar promover un cambio en los estilos de trabajo y gestión, un cambio de las prácticas pedagógicas y de comunicación, así como en relación con los padres, intentando crear una cultura más participativa.

Consecuentemente, un conjunto de medidas y programas de la reforma educacional que se está llevando a cabo en los 90 apuntan en esta dirección. En relación a promover una mayor participación de parte del profesorado, las más importantes son los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), y otros componentes del Programa de Modernización de la Enseñanza Media, a la que nos referiremos más adelante, ambos pertenecientes al Programa MECE; la revitalización de los consejos de profesores; así como aquéllas medidas que forman parte del estatuto docente tendientes a potenciar la participación de los profesores en la gestión del establecimiento. Por otra parte, se democratizaron los centros de padres, y en el caso de los alumnos, se autorizó la creación de centros de alumnos a través de elecciones directas en el caso de la educación media.

A continuación, nos referiremos a dos programas del Programa de Mejoramiento de la Calidad y equidad de la Educación (MECE) actualmente en ejecución, particularmente relevantes por su potencial para impactar en la participación de profesores y jóvenes al interior de la escuela.

Los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) y la Participación

Entre las iniciativas más interesantes que se han desarrollado en el período más reciente que inciden sobre la participación al interior de la escuela están los PME. Se trata de programas que existen desde 1992 en las escuelas básicas del país, y desde 1996 en los liceos de enseñanza media. Forman parte de una estrategia de descentralización pedagógica y están destinados al desarrollo de una práctica colectiva de trabajo entre los docentes (en algunos casos con la incorporación de los apoderados) a través de la elaboración de un proyecto que permita mejorar el aprendizaje de los alumnos. Uno de los objetivos centrales de los PME, es revitalizar la gestión docente a través de la elaboración de proyectos propios por parte de los profesores.

Se trata de un programa particularmente relevante, debido a que permite reactivar el compromiso docente, sensiblemente deteriorado durante el período del gobierno militar. Pero también, más allá de esto, se propone actuar sobre una cultura caracterizada por una tradición centralista:

“Dado el origen y desarrollo altamente centralizado del sistema educacional chileno, en el cual el curriculum, la pedagogía y la evaluación fueron siempre definidos, hasta en sus detalles más específicos, por el Ministerio del ramo, las tradiciones del profesorado apuntan a una relación más funcionaria que profesional con su quehacer, El propósito de la descentralización pedagógica que viabilizan los PME es cambiar esta situación, a través del paso de responsabilidades técnicas desde el Ministerio a las escuelas y sus profesores, los que ahora tienen la posibilidad de definir autónomamente, y con respaldo de recursos económicos y apoyo técnico, su propia política de mejoramiento educativo”.⁶

La elaboración del proyecto pasa por distintas fases: i) un diagnóstico de la situación de la escuela; ii) definición de los objetivos del PME; iii) definición de la población beneficiada; iv) definición de su estrategia; v) descripción de las actividades del proyecto; vi) una distribución de responsabilidades y funciones; vii) un presupuesto; y viii) un cronograma de ejecución. Una vez elaborado el proyecto, éste es sometido a un concurso abierto por el Ministerio de Educación, a través del Programa MECE, el que, en caso de seleccionar el proyecto, facilita los recursos para su realización. Para la elaboración de los proyectos, los profesores

⁶ Cristián Cox y Hernán Courard. *El Estado, el mercado y la educación en los 90*. Enersis. 1996, p. 38.

cuentan con la asistencia de supervisores dependientes de las direcciones provinciales del Ministerio de Educación. Pueden postular escuelas básicas, escuelas especiales, microcentros rurales, y, a partir de 1996, los establecimientos de enseñanza media.

Hacia fines de 1996, el Ministerio de Educación había firmado 3.111 convenios para financiar PME seleccionados en cuatro concursos anuales de proyectos realizados desde 1992, lo que involucra a 4.400 escuelas básicas, 55.000 docentes y 1.130.000 niños.

Evaluaciones sistemáticas realizadas por el programa MECE hasta el momento, “evidencian que en los casos exitosos de aplicación de la estrategia PME, la introducción de la lógica de diseño y ejecución de proyectos, así como de obtención y uso de recursos para el mejoramiento de la calidad por las escuelas, desata en éstas, algunos (o todos) los siguientes procesos: i) comunicaciones horizontales entre los profesores de las distintas asignaturas y/o grados, sin precedentes en su intensidad y foco educativo; ii) prácticas de diagnóstico de problemas, diseño de soluciones y evaluación en equipo del propio quehacer; iii) la necesidad de priorizar las acciones constitutivas de un PME, ubicarlas en la rutina de las escuelas y costearlas, tiende a situar a los profesores en el marco de relaciones de gestión y no sólo de cumplimiento de normas burocráticas, iv) en muchos casos, los padres y/o la comunidad de una escuela ganadora de un PME, aportan su cooperación y recursos adicionales significativos para la ejecución del proyecto, con lo que se logra no sólo aumentar el volumen de éste sino abrir la escuela y sus profesores a su medio externo en forma inédita; v) prácticas de identificación de necesidades de capacitación y búsqueda de los medios para satisfacerlas; vi) prácticas de innovación curricular, pedagógica y de producción de materiales educativos”.⁷

En dos talleres realizados en Julio de 1996 para este estudio, uno con profesores y otro con supervisores, se deduce que, en términos generales, los PME están, en efecto, contribuyendo a producir un cambio en la cultura de la escuela, elevando el nivel de compromiso y participación de los docentes.

De acuerdo al testimonio de los profesores, expresado en los mencionados talleres, en un comienzo se habría suscitado una resistencia de parte de los docentes, atemorizados ante la idea de elaborar un proyecto, tarea para la que no se sentían preparados. Sin embargo, este temor se habría ido disipando gradualmente, a medida que aumentaba la confianza en sus capacidades. (En términos de uno de los profesores que participaron en el taller, la misma falta de autoestima que ellos observaban en los alumnos -una porción de los proyectos elaborados por los docentes tienen por objetivo elevar la autoestima de los alumnos-, también la tenían

⁷ *idem.*, p. 41.

ellos, a lo que habría contribuido el régimen autoritario, la falta de estabilidad ocupacional, la imposición de directores, las exoneraciones, etc.).

Se estimó que a través de la elaboración de un PME, en muchos casos se había podido diagnosticar en conjunto el clima organizacional de la escuela, y se había desarrollado una mayor capacidad crítica y autocrítica, y había aumentado la participación de los docentes en la gestión escolar.

Hubo consenso entre los profesores respecto a la importancia del liderazgo en la elaboración y conducción del proyecto. Se manifestó que en muchos casos el liderazgo solía venir de parte del Director. Otros proyectos tenían dificultades porque el Director no tenía capacidad de liderazgo, y no siempre había quien lo sustituyera en estas funciones.

A pesar de que en términos generales los participantes en los talleres coincidieron en que el nivel de participación docente en la gestión de la escuela era mayor, se mencionó que siempre había profesores que no participaban en absoluto (los llamados por ellos “profesores muebles”), los que, sostuvieron, solían ser personas mayores, prontas a jubilar y que ya no tenían motivación para enseñar.

En otros casos, los proyectos caían en manos de profesores “especialistas”, que se encargan de elaborar y ejecutar un proyecto, sin incorporar a los demás profesores, especialmente en las escuelas más grandes, lo que limitaba los efectos del programa sobre la participación.

Por su parte, los supervisores del Ministerio de Educación también consideraron que los PME han sido exitosos en términos de promover una mayor participación, con un fuerte impacto en la motivación de los profesores, en el trabajo en equipo y en una mayor integración entre los docentes. Asimismo, coinciden con los docentes en que al comienzo hubo una resistencia generalizada (“temor a lo desconocido”, según expresa una supervisora), pero de a poco los profesores se habrían ido entusiasmando y comprometiendo.

El Programa de Modernización de la Enseñanza Media

Otros dos programas adicionales se han comenzado a ejecutar en 1995-6 orientados a una reforma de la educación media, que se suman a los PME y que contienen igualmente un impacto potencial sobre la participación de docentes y alumnos al interior de la escuela. *Se trata del programa de mejoramiento de la gestión pedagógica y el programa de jóvenes.*

Programa de Mejoramiento de la Gestión Pedagógica

Este programa surge a partir de un diagnóstico realizado por el Ministerio de Educación, de acuerdo al cual la gestión pedagógica en los liceos del país se caracteriza por, i) un contexto habitual de trabajo del profesor caracterizado por aislamiento profesional; ii) predominio de formas de enseñanza que se centran en la transmisión de conocimientos auto-referentes; iii) estrategias didácticas consistentes de preferencia en la explicación lectiva, con el consiguiente empobrecimiento de los contenidos presentados; iv) participación limitada de los alumnos en los procesos de enseñanza-aprendizaje; v) formas de evaluación que en general apelan a procesos mentales de nivel bajo; v) acciones de perfeccionamiento que en general tienen características similares a las prácticas pedagógicas descritas y que, por tanto, no ha contribuido a superarlas; vi) estilos de gestión predominantemente burocráticos, marcados por un fuerte énfasis administrativo, donde los equipos directivos rara vez actúan como líderes pedagógicos y conductores del desarrollo de la organización escolar*.

Con el objeto de actuar sobre estas deficiencias el programa contiene dos componentes: la creación de *Grupos Profesionales de Trabajo (GPT)* en los liceos y un componente de *gestión organizacional* dirigido al equipo directivo de los liceos.

El objetivo general de los *Grupos Profesionales de Trabajo*, “es facilitar la institucionalización de una forma de trabajo y actualización profesional centrada en la realidad del liceo y sus necesidades de cambio, ejecutada a través de la acción conjunta de los profesores del establecimiento y de agentes externos, y mediada a través de estímulos de diverso orden (materiales didácticos y bibliográficos, documentación, actividades, etc.)”.⁹ Su línea de acción comprende “la constitución, alimentación, supervisión, asesoría y monitoreo de los GPT, concebidos como talleres de trabajo grupal entre docentes de un establecimiento, conducidos por un supervisor y/o el Jefe de la Unidad Técnico-Pedagógica, apoyados por materiales informativos de diverso orden y, eventualmente, por asesoría técnica externa¹⁰.”

El componente de *Gestión Organizacional*, por su parte, busca producir un proceso de revisión de las prácticas de gestión en los equipos directivos de los liceos con el objeto de perfeccionar la administración para así poder dirigir el liceo con crecientes niveles de autonomía.

* Programa de Modernización de la Educación Media 1995-2000. Fundamentos, Estrategia y Componentes. MINEDUC. 1994. p. 82.

⁹ ídem. p. 84.

¹⁰ ídem. p. 84.

Hacia fines de 1996, habían 770 liceos con GPT, lo que implicaría una participación de alrededor de 30.000 profesores y un número aproximado de 2.100 GPT. Evaluaciones realizadas hasta el momento por el propio Ministerio de Educación, indican que se trataría de un programa apreciado por los profesores, pero que existen grandes dificultades para poner en práctica en el aula lo que se discute en las reuniones de los grupos de trabajo. Al igual que en el caso de los PME, el factor tiempo es una limitante esencial, lo que afecta la capacidad para reunirse sistemáticamente en los GPT así como para la preparación de materiales.

Programa de Jóvenes

El *Programa de Jóvenes* se propone también actuar sobre la cultura escolar, la que actualmente no incorpora el hecho de que los alumnos de nivel secundario constituyen un grupo singular: “Actualmente se les considera casi exclusivamente en tanto estudiantes y no en su condición de jóvenes con una cultura particular que se integra y participa del proceso educativo”. El programa enfatiza “la necesidad de promover una mayor participación de los jóvenes; poner en marcha estrategias que permitan modificar la relación de éstos con el liceo, buscando generar una mayor identidad y sentido de pertenencia”.¹¹ Para lograr este objetivo se propone la creación de “alternativas curriculares de libre elección”, con el objeto de encontrar una relación entre lo curricular, más formal, con lo opcional, más informal y cercano al mundo juvenil. Se pretende así, abrir nuevas alternativas de uso del tiempo libre por parte de los estudiantes, generando nuevos espacios para los jóvenes, enriqueciendo con ello su participación en la unidad educativa. Con este fin se desarrollan talleres para jóvenes en las áreas de *arte, medio ambiente y comunicaciones*, talleres de *formación para el liderazgo* ofrecido a dirigentes estudiantiles y una *orientación educativa-ocupacional*, destinada a ampliar la información acerca de las posibilidades ocupacionales. Asimismo, el programa contempla la creación de una *red estudiantil*, para crear un sistema de comunicación intra y entre liceos, por medio de noticieros estudiantiles, videoclubes, etc., un componente de *capacitación de profesores*, con el objeto de informarlos acerca de la realidad de los jóvenes, y *jornadas por establecimiento*, destinadas a abrir el programa a la comunidad escolar y a la comunidad en general.

Principales Obstáculos para el Desarrollo de la Participación en la Escuela

Evaluaciones parciales realizadas en torno a estas medidas y programas señalan un conjunto de dificultades para convertirse en agentes efectivos de un cambio cultural al interior de los establecimientos. Entre las principales dificultades cabe señalar las siguientes: falta de disponibilidad de tiempo por parte de los profesores para participar en forma efectiva en los diversos programas que se han abierto, debiendo

¹¹ idem, p. 86.

atender los proyectos en horas extraordinarias, horas de colación, etc., con lo que muchas veces el proyecto lo terminan entre unos pocos profesores. Se sostuvo, por ello, que el tiempo de participación debía ser pagado, y que se necesitaba una mayor flexibilidad administrativa para poder realizar un buen trabajo (por ejemplo, de acuerdo al reglamento vigente, cualquier cambio de actividad debe avisarse con 15 días de anticipación). Resistencias de parte de muchos directores para abrirse a una mayor participación dentro de los establecimientos: cuando el Director es muy jerárquico, éste “baja la información a los profesores”, con lo que se impide la participación. Resistencias de parte de los docentes para abrir un espacio a la participación de los padres en materias sustantivas, así como la propia automarginación de los padres y apoderados, especialmente en las escuelas más pobres. La falta de apoyo a la gestión de los centros de alumnos por parte de la dirección de la escuela, y la desmotivación y apatía entre los propios estudiantes y profesores.

Otros factores adicionales que limitan la participación serían el hecho que los directores no son elegidos, permaneciendo en la mayoría de los casos aún los mismos directores impuestos durante el régimen militar; la carencia de consultas a los profesores por parte de los organismos centrales del Ministerio de Educación, respecto de la conducción global del sistema escolar; y la dispersión del docente entre varias escuelas, lo que dificulta su compromiso con ella. En este sentido, el proyecto de extensión de la jornada escolar debiera constituirse en un factor que contribuyera al compromiso y la participación de los docentes con su escuela.

Pero, se indicó, posiblemente la dificultad principal está en la escasez de liderazgos que promuevan la participación, de una manera que sea efectiva y otorgue credibilidad.

Con relación a la participación de los padres, las observaciones realizadas para este estudio indican que en general la incorporación de los padres es difícil. Se menciona repetidamente que son los mismos apoderados los que se niegan a participar, si bien como ya se mencionó, a su vez, los profesores se resisten a la participación de los apoderados cuando consideran que ésta se refiere a materias técnico-pedagógicas. En general, la participación de los apoderados, cuando existe, tiende a reducirse a colaborar en la realización de una obra de infraestructura (arreglar un piso, un baño, etc.) o a colaborar económicamente en algún proyecto.

2.2. Educación, Participación y Gestión Comunal

Por otra parte, en el marco de la transformación de la gestión comunal, la cual debe entenderse en el contexto más amplio de la perspectiva por modernizar la gestión estatal, se han creado dos programas que inciden o buscan incidir en la participación de los actores del mundo educacional y en la participación ciudadana

en general. Ellos son los Planes Anuales de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM), y los Consejos Provinciales de Educación. Puesto que existe una opinión generalizada en cuanto a que estos últimos no han logrado funcionar, en este estudio nos hemos limitado a explorar el funcionamiento de los PADEM.

El Caso de los PADEM

Los PADEM quedaron establecidos en la Ley 19.410 y se hallan funcionando desde 1995. De acuerdo a su formulación, ellos deben constituirse en “una herramienta que permite ordenar, revisar y tomar decisiones respecto de la educación a nivel municipal, mediante la construcción colectiva (con la participación de toda la comunidad) de un plan anual en el cual se priorizan las principales necesidades y aspiraciones de la gente”.

Para la División de Educación General del Ministerio de Educación¹², los PADEM deben contribuir a la descentralización, introducir un nuevo tipo de relación entre el MINEDUC y los sostenedores municipales y constituirse en una oportunidad de profesionalización de los docentes. Los planes deben ser visualizados “como una invitación a ir logrando paulatinamente una creciente participación en educación”.¹³ Esta participación debe incluir al Consejo de Profesores, los centros de padres, los centros de alumnos, y los docentes directivos, así como también “es conveniente hacerse la pregunta por otros actores de la comuna cuya cooperación puede enriquecer la formulación del PADEM y su posterior realización. Ejemplos: instituciones educativas no-municipales (...), movimientos juveniles (...), iglesias, empresas, organizaciones filantrópicas (...), profesionales, deportivas, organizaciones no gubernamentales. En otras palabras, el PADEM debe permitir ver el afuera del sector educativo -desde la propia comunidad a las empresas- como posibilidades, como nudos de una red de ayuda que se extiende más allá de lo previamente imaginable convirtiendo en los hechos la educación en una tarea de todos”.¹⁴

A través del PADEM el municipio puede formarse una visión de conjunto sobre el Estado actual de la educación en la comuna, y tomar decisiones que consideren las opiniones y propuestas de los diversos actores interesados en la educación de los niños y jóvenes, elevando así el compromiso y la participación de la comunidad en la educación. En la elaboración del PADEM pueden colaborar todos los actores interesados. Así, con relación a la participación de los padres, la ley establece que en la elaboración del diagnóstico del PADEM los centros de padres podrán entregar sus opiniones y propuestas, los que deberán ser recogidos por los establecimientos en la elaboración del Plan Anual.

¹² Juan Eduardo Gracia Huidobro. *El PADEM y la calidad y equidad de la educación*” (mimeo s/f).

¹³ *idem.* p. 7.

¹⁴ *idem.* p. 7.

Los aspectos a los que se refiere el Plan son los siguientes:

- * elaborar un diagnóstico de la situación educativa de la comuna y de cada establecimiento de dependencia municipal.
- * establecer la oferta y demanda de la matrícula comunal, y por establecimiento.
- * establecer las necesidades de personal docente y no docente requerido para la ejecución del Plan en la comuna y por establecimiento.
- * establecer las metas para la educación en la comuna.
- * establecer los presupuestos de ingresos, gastos e inversión para la ejecución del PADEM.

En su elaboración, el PADEM debe considerar el proyecto educativo de cada establecimiento, debe enmarcarse en los objetivos comunales de educación y adecuarse a las normas técnico-pedagógicas, políticas y programas del Ministerio de Educación. La conducción en la elaboración del PADEM le corresponde al DAEM o a la Corporación Municipal de Educación.

El PADEM en la Comuna de Cerro Navia¹⁵

Para efectos del presente estudio, con el objeto de explorar el funcionamiento de los PADEM, se seleccionó la Comuna de Cerro de Navia como un estudio de caso que, sin pretender ser representativo, es un caso interesante, que muestra algunas de las potencialidades y dificultades de los PADEM.

En el caso de Cerro Navia, ya antes que se promulgara la ley que establece la existencia de los PADEM en cada comuna, se había iniciado un proceso de planificación a nivel comunal. Con el objeto de obtener un diagnóstico de la realidad comunal y establecer objetivos estratégicos a 5 años plazo, la Corporación Municipal de Cerro Navia tomó la iniciativa de contratar al Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, CIDE, para que la asesorara en la elaboración de un Plan Comunal de Educación para el período 1996-2000. A través de esta asesoría, la Corporación se introdujo en la técnica de planificación estratégica y durante 1995 se desarrolló una primera experiencia de planificación.

Primeramente, se estimó que se debía comenzar por sensibilizar a la comunidad, para lo cual se organizaron reuniones con el Consejo Municipal, con Diputados del distrito, los CESCO, la directiva del Colegio de Profesores, dirigentes vecinales, profesores, padres y apoderados y alumnos.

¹⁵ El autor agradece al Sr. Santiago Aranzuez. Director de la Corporación Educacional de Cerro Navia, su colaboración para la realización de este estudio.

En seguida, se inició el trabajo haciendo uso de la técnica de planificación estratégica, para lo que se efectuaron reuniones con directores de los establecimientos educacionales de la comuna, jefes técnicos y representantes de profesores de todos los establecimientos, con el objeto de identificar la misión, realizar el análisis FODA (fortaleza, oportunidades, debilidades, amenazas), definir objetivos estratégicos y metas, y elaborar programas de acción. Se realizaba este trabajo con un grupo de docentes primero, los que tienen la tarea de transferir y realizar en sus establecimientos el mismo ejercicio con los demás docentes, no docentes, apoderados y alumnos.

Por otra parte, se hizo uso de encuestas y grupos focales con apoderados y alumnos acerca de temas como: participación, calidad de los aprendizajes, clima organizacional e infraestructura. Finalmente, se recogió toda la información recolectada para hacer la síntesis comunal.

De modo que al promulgarse la ley que establece los PADEM en la Comuna de Cerro Navia ya se había adelantado una gran cantidad de información recogida a través de la elaboración del Plan Comunal de Educación. Gracias a ello, ya en el primer PADEM (del año 96), se pudieron incorporar demandas educativas de la comunidad. De hecho, el PADEM 96 permitió concretar varias de estas demandas, tales como una experiencia piloto de creación de Escuela de Atención Continua, que existe desde Abril de 1996; la incorporación de cursos de prekinder en las escuelas básicas, con el objeto de facilitar la situación de las madres que trabajan y la creación de un consejo asesor de empresarios para la educación de Cerro Navia.

Posteriormente, para la elaboración del PADEM 97, se constituyó un equipo comunal conformado por:

- el Director de la Corporación Educacional
- 1 Director de escuela
- 2 jefes de UTP
- la coordinadora técnica de la Dirección de Educación
- 1 representante de la sección de administración y finanzas de la Corporación
- 1 representante del SECPLAC.

Este equipo inició su trabajo en Marzo de 1996 con el siguiente programa:

Abril: realizar una evaluación de los mecanismos de participación del PADEM 96

Mayo a Junio: evaluar el PADEM 96

Junio a Julio: elaboración del PADEM 97 en los establecimientos. Se solicitó a cada establecimiento que elaborara su propio plan, que se llamó el PADES (Plan de Acción del Establecimiento).

Agosto: recoger la información elaborada por cada establecimiento

Septiembre: redactar el PADEM 97.

El esquema de participación utilizado consistió en trabajar con representantes de los establecimientos, para que luego éstos trabajen con los docentes, no docentes, apoderados y alumnos de cada establecimiento¹⁶. La idea era crear un plan por escuela, para posteriormente reunir todos los planes y llegar a un plan comunal, incorporando en lo posible también a otros actores comunales en la elaboración de un plan final. La incorporación de actores externos al ámbito educacional, no llegó sin embargo a concretarse en esta oportunidad.

De acuerdo a observaciones y entrevistas realizadas para este estudio, el proceso fue exitoso en varios establecimientos, como en el caso que se relata en la sección siguiente, lográndose activar la participación de los diferentes actores involucrados en la gestión educacional de la comuna. Por otra parte, se detectaron un conjunto de dificultades para que ésta se desarrolle y se haga más efectiva. Las más importantes son la falta de tiempo, la falta de credibilidad, la falta de información, de liderazgo y de capacitación.

Respecto del escaso tiempo disponible para la realización del Plan, se estimó que un año es poco. “(...) esto es algo de lo que nos dimos cuenta en los hechos: teníamos que evaluar la participación del año anterior, implementar el PADEM, y simultáneamente preparar la participación de este año (...) pero cuando uno quiere dar participación real hay que dar tiempo para que la gente discuta, reflexione(..)”¹⁷.

Otro problema es la falta de credibilidad: “(...) cuesta que la gente opine o participe más activamente (...) nosotros detectamos que era un problema de credibilidad. La gente no cree. Cuando se le pide a los profesores que participen, muchas veces su actitud es: para qué, si es la misma historia que me van a contar otra vez (...) yo participo y después todo queda en el papel (...) una cosa es el discurso de participación y otra es la realidad (...)”¹⁸.

En cuanto a la falta de información, se manifestó la necesidad de que los actores cuenten con información para participar en la gestión administrativa, en la gestión financiera, en mejorar la calidad de los aprendizajes: “(...) la gente tiene que saber acerca de lo que va a hablar, cuanta plata se maneja (...) que recursos hay. Pero el apoderado maneja muy poca información, y los profesores también. Las corporaciones están desprestigiadas ante los profesores y una tarea de nuestra gestión ha sido poder demostrar en hechos algún tipo de transparencia para que ellos puedan creer en que lo que nosotros estamos inspirados es correcto (...)”¹⁹.

¹⁶ Información suministrada por el Director de la Corporación Educacional de Cerro Navia.

¹⁷ Exposición de Santiago Aranzuez en la Segunda Conferencia de Participación Ciudadana, FLACSO, Noviembre, 1996.

¹⁸ Idem

¹⁹ Idem

Un factor fundamental es contar con líderes: “(...) líderes que sean capaces, que sean realmente creíbles y que estén capacitados para transferir y replicar lo que se quiere hacer, a otros niveles. Nosotros desde el nivel comunal, invitamos a los directores, a los jefes técnicos, a los profesores, para que ellos a su vez replicaran en sus escuelas estas formas de participación, pero no recibimos siempre de todas las escuelas la misma respuesta positiva. Había escuelas donde no pasaba nada (...) nos estaban fallando los líderes(...)”.²⁰

El tema del liderazgo lleva a la necesidad de capacitación: “(...) por eso hemos intentado capacitar a los padres (...) hemos hecho dos cursos para capacitar a las directivas de los centros de padres para que puedan participar mejor (...) a veces los apoderados nos decían: que nos enseñen a tomar un acta, que nos enseñen a hacer proyectos para poder participar y poder presentar proyectos, y que nos enseñen, digamos, cuál es el reglamento del Centro de Padres para saber donde está nuestro rol, hasta donde podemos entrar y donde no podemos entrar (...)”. Se destaca como en este sentido la capacitación proporciona un ordenamiento a la participación.

El PADEM y la Escuela D-395 de Cerro Navia

Con el objeto de ampliar la información proporcionada por la Corporación Educacional de la comuna, se visitó un conjunto de escuelas y liceos de Cerro Navia. En esta sección se relata la experiencia de la escuela 395.

En esta escuela, se inició el trabajo del PADEM con la información general que recibió de parte de la Dirección Provincial de Educación. A esta reunión asistieron los directores de los establecimientos del sector Santiago-Poniente, los jefes de UTP, representantes de los docentes y de los centros de alumnos de la jurisdicción.

En seguida, se informó sobre el trabajo a realizar en la escuela en el Consejo General de Profesores:

“La primera gestión que se realizó fue a través del consejo general de profesores del establecimiento, con el fin de informar del trabajo que íbamos a realizar. De allí surgieron varias inquietudes, interrogantes (.....) se llegó a la conclusión que el PADEM era una herramienta participativa de planificación local (...) y que todas las personas que viven y trabajan en Cerro Navia debían participar y colaborar en esta tarea (...)”.²¹

Se procedió en seguida a realizar el análisis FODA, “a través de encuestas tanto a los profesores como también al centro general de padres y apoderados”, en el cual

²⁰ Idem

²¹ Exposición del Sr. Jaime Prado, Director de la Escuela 395 de Cerro Navia, en la Segunda Conferencia de Participación Ciudadana. FLACSO. Noviembre. 1996.

cada docente hizo una lista de las fortalezas y debilidades de la escuela, con lo cual se elaboró una lista general. Se constituyeron comisiones de trabajo en distintas áreas con los docentes del establecimiento. Las áreas seleccionados fueron: comunidad escolar, calidad de los aprendizajes, gestión escolar y programas de acción.

Paralelamente, se efectuaron reuniones con la Dirección de Educación, quién entregó apoyo y guía sobre la realización del PADEM, y con los apoderados. En este último caso, se calendarizaron reuniones informativas, de análisis y trabajo con el Centro de Padres y los representantes de los apoderados de cada curso, con el objeto de que éstos a su vez trabajaran con el conjunto de los apoderados. Si bien esto no ocurrió en la forma proyectada, se pudo recoger los planteamientos de los apoderados a través de la encuesta mencionada. En palabras de la Presidenta del Centro de Padres de la escuela, “(...) en nuestro establecimiento (el PADEM) funcionó, debido a una encuesta que se hizo a nivel general de apoderados (...)”.²² Finalmente, se recogió la información proporcionada por los profesores y los apoderados y se confeccionó un plan, el que fue enviado a la Corporación Municipal.

3. Conclusión

El propósito de este estudio no ha sido el de realizar una investigación exhaustiva acerca de lo que está ocurriendo con la participación de los actores en el desarrollo del proceso educativo, y menos llegar a conclusiones respecto de la participación ciudadana en el tema educacional. Nos hemos limitado a explorar el efecto de aquéllos programas que nos han parecido más relevantes en cuanto a potenciar dinámicas de participación dentro de las escuelas o de parte de la comunidad local.

Entre los programas que estudiamos, los PME parecen ser los que tienen una mayor capacidad para potenciar la participación docente, activando el compromiso de los profesores con el establecimiento y con la enseñanza. Ellos son una herramienta valiosa para lograr un cambio en la cultura docente y la cultura escolar en general. Su valor trasciende, por tanto, el programa específico que se elabora e implementa. Reside principalmente en el proceso mismo, a través del cual los docentes se reúnen, discuten y reflexionan acerca de la escuela, ayudados de una metodología que los obliga a llegar a conclusiones, por provisorias y parciales que sean.

En el ámbito local, los PADEM ofrecen una posibilidad complementaria a la anterior. En este caso, se trata de involucrar docentes, directivos, alumnos, padres, autoridades municipales y, en la medida que vaya siendo posible, otras instancias

²² Intervención de la Sra. Silvia Pérez en la Segunda Conferencia de Participación Ciudadana. FLACSO. Noviembre, 1996.

de la comunidad local, en una reflexión acerca de la educación en la comuna, proyectando por tanto la acción más allá de un establecimiento particular. En este caso, es central la forma en que las autoridades municipales asuman el proceso de elaboración e implementación del PADEM, puesto que son las encargadas de coordinar el proceso, y depende en gran medida de ellos que se generen espacios auténticos de participación o de lo contrario se conviertan los PADEM en una obligación burocrática o en una fachada de participación.

De hecho, evaluaciones parciales respecto de los PADEM a nivel del país, coinciden en que su puesta en marcha ha sido lenta y difícil. De acuerdo a estas evaluaciones, en muchas comunas, los responsables del PADEM han debido redactar a último momento un Plan con el objeto de cumplir con lo establecido por la ley, sin haber realizado un proceso participativo en su elaboración. Una evaluación parcial del MINEDUC al respecto, indica que sólo en el 14% de los casos analizados es posible detectar una participación efectiva de la comunidad en la elaboración del PADEM, siendo éste uno de los puntos más críticos en el desarrollo del proceso. Existen, por otro lado, experiencias interesantes de participación, como la relatada en este estudio. De ella se desprende que uno de los factores centrales para el éxito de la participación a este nivel está en la capacidad de liderazgo de las corporaciones educacionales.

En efecto, así como en el caso de los PME el liderazgo del Director es fundamental para el desarrollo de un proceso participativo, en el caso de los PADEM es igualmente fundamental el liderazgo de las autoridades municipales. Estas deben ser elegidas no sólo por su capacidad administrativa, sino también por su capacidad para generar y hacer reales y efectivos espacios de participación. El liderazgo democrático de este proceso tiene un efecto multiplicador a través de toda la cadena de relaciones al interior de los establecimientos, los que, como señalamos al principio, se han caracterizado en el pasado reciente por un estilo autoritario de gestión.

Al igual que en el caso de lo PME, nos parece que el aprendizaje que surge del proceso mismo de la elaboración del PADEM es lo fundamental. En ambos casos, sin embargo, para que el proceso sea exitoso se requiere de que existan mejores condiciones que lo faciliten. Al respecto, hemos señalado en las secciones anteriores un conjunto de limitaciones en la implementación de ambos programas, que es preciso superar si se quiere potenciar la participación.

Cabe finalmente enfatizar la importancia de desarrollar relaciones de confianza y apertura entre los distintos actores, entre los docentes entre sí y con los alumnos, entre docentes y padres y apoderados y entre los actores internos y los actores externos a la escuela misma. Dichas relaciones de confianza son una base necesaria sobre la cual se puede generar una cultura más participativa.

Anexo

La “**Guía Metodológica para la Formulación del PADEM**”, diseñada por el MINEDUC, establece las siguientes etapas en la elaboración del plan:

Etapas de Preparación del Plan

1. Recolección de la información.
2. Difusión de la información entre los actores involucrados en el proceso de elaboración del PADEM.
3. Formar un equipo de trabajo general y grupos de trabajo específicos. El equipo de trabajo general incluye personal del DAEM o Corporación, representantes del Consejo Municipal, y los directores de todos los establecimientos bajo administración municipal. Los grupos de trabajo específicos incluyen directivos, profesores, padres y apoderados, estudiantes de enseñanza media y personal no-docente.

Etapas de Elaboración

1. Formular la misión del servicio de educación municipal, en sintonía con la misión declarada en los proyectos educativos de los establecimientos.
2. Realizar un diagnóstico del servicio de educación municipal, a nivel comunal y de los establecimientos. El diagnóstico deberá identificar los problemas educativos de la comuna y priorizarlos.
3. En seguida se deberán plantear soluciones para aquellos problemas definidos como relevantes, factibles de solucionar y prioritarios.
4. Establecer programas de acción, proponiendo acciones concretas para el año siguiente.
5. El conjunto de los programas de acción, constituye el Plan de trabajo anual del establecimiento educacional.
6. Consolidación, a nivel comunal, de los planes formulados por establecimiento, de modo de realizar planes de acción a nivel comunal, integrando todos aquellos de igual naturaleza formulados por los establecimientos.
7. Establecer las metas anuales del PADEM.
8. Determinar el presupuesto de gastos del PADEM.
9. Determinar como se va a financiar el PADEM.
10. Presentación del presupuesto de ingresos, gastos e inversión del PADEM.

Etapas de Aprobación y Difusión

El Plan debe ser presentado al Consejo Municipal para su sanción, y al Consejo Económico y Social para su conocimiento. A continuación debe ser remitido al

Departamento Provincial de Educación que corresponde, y a los establecimientos para su informe y formulación de observaciones.

Etapa de Ejecución y Monitoreo

Corresponde a la puesta en marcha de los programas de acción definidos en la etapa de elaboración. Ella supone establecer mecanismos de alianza entre diferentes actores y organizaciones, subrayándose por esta vía el componente de participación en la ejecución del proyecto.

Etapa de Evaluación

Se realiza al finalizar el proceso, dando cuenta de los resultados del PADEM a las autoridades comunales. La Guía establece que “para que la participación de los distintos actores esté también presente en este proceso, se sugiere administrar y codificar en cada establecimiento educacional, instrumentos de medición que recojan opiniones, juicios y sugerencias surgidas del proceso de ejecución de sus programas de acción, como por ejemplo aplicación de encuestas a padres, apoderados, alumnos, docentes y no docentes (...)”.