

ONEP

Observatorio de la
Nueva Educación Pública
Universidad Alberto Hurtado



EL DESAFIO DE LA PARTICIPACIÓN EN LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA

Fernando Maureira Tapia y
Jaime Portales Olivares

Serie Policy Brief Educación Pública Chilena N°1 | noviembre 2021



EL DESAFIO DE LA PARTICIPACIÓN EN LA NUEVA EDUCACIÓN

Fernando Maureira Tapia y
Jaime Portales Olivares

Presentación

Una de las iniciativas más significativas de los últimos años en la transformación del sistema escolar chileno es la implementación, a partir del año 2017, de la Ley que crea el Sistema de Educación Pública, que devuelve al Estado de Chile la responsabilidad sobre los establecimientos educacionales que desde hace 40 años se encontraban en manos de las municipalidades, que cuentan con una mala evaluación respecto de su calidad y equidad. Los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), coordinados por una dirección nacional, serán las nuevas entidades territoriales encargadas de la educación.

Grandes expectativas y sueños se activaron a partir de esta potente decisión del Estado de Chile, la que en su proceso de instalación no ha estado exenta de dificultades y problemas de distinta índole, algunas de las cuales se ubican a nivel del diseño de su estructura y otras radican en la interacción con otras instituciones y organizaciones. Pero el área problemática que abordamos en este documento se vincula con una de las pretensiones más novedosas y desafiantes de la nueva institucionalidad: potenciar la participación de los distintos actores y comunidades educativas de los Servicios Locales en diferentes instancias y niveles.

En este texto se expondrá una síntesis sobre cómo se presenta la participación dentro de la nueva institucionalidad para luego exponer las exigencias que hace la literatura especializada a los procesos participativos para que tenga sentido y sea útil a los procesos educativos. Finalmente, se expondrán los avances y desafíos que surgen del análisis.

Este Policy Brief expone una síntesis sobre cómo se presenta la participación dentro de la nueva institucionalidad de Educación pública en Chile para luego exponer las exigencias que hace la literatura especializada a los procesos participativos para que tenga sentido y sea útil a los procesos educativos. Finalmente, se expondrán los avances y desafíos que surgen del análisis.

1. La participación en la ley que crea el Sistema de Educación Pública

La ley que crea el Sistema de Educación Pública (BCN, 2017) establece nuevas instituciones para la educación dependiente del Estado en Chile. Incluye a jardines infantiles, escuelas y liceos públicos, los que formarán parte de una nueva institucionalidad, la que dejará progresivamente de ser administrada directamente por los municipios traspasando el servicio educacional a una nueva entidad estatal: los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), que serán 70 a lo largo del país. Estarán a cargo de un director/a Ejecutivo/a, apoyado por un Consejo Local, integrado por representantes de diferentes estamentos educativos del territorio (directivos, docentes, asistentes de la educación, padres, madres y apoderados, estudiantes, etc.), y por un Comité Directivo Local, integrado por autoridades locales, del gobierno regional y representantes de centros de padres y apoderados. La ley también crea la Dirección de Educación Pública (DEP) que corresponde a un servicio público centralizado, dependiente del Ministerio de Educación dirigido por un director/a de Educación Pública. El nuevo sistema se regirá por los principios establecidos en la Ley General de Educación (BCN, 2009), agregándose nuevos principios tales como: cobertura y garantía de acceso, desarrollo equitativo e igualdad de oportunidades, colaboración y trabajo en red, proyectos educativos inclusivos y laicos, entre otros.

Dentro de este marco general, la ley que crea el Sistema de Educación Pública (BCN, 2017) establece un principio que regirá a toda la educación pública y que se refiere a la pertinencia local, diversidad de los proyectos educativos y participación de la comunidad, el cual señala que, en la formulación y desarrollo de los proyectos educativos, los establecimientos educacionales públicos "deberán garantizar y promover la participación de las comunidades educativas, asegurando el derecho a la información, organización y expresión de sus opiniones en los asuntos que les afectan, de conformidad a la legislación vigente " (BCN, 2017, artículo N°2, letra G).

Adicionalmente, la ley indica que los estudiantes podrán organizarse en centros de alumnos y que los establecimientos educacionales públicos deberán promover su constitución, funcionamiento e independencia, además de establecer instancias de participación en cuestiones de su interés, en el marco del proyecto educativo institucional. Asimismo, establece que los padres, madres y apoderados podrán constituir centros de padres y apoderados, los que colaborarán con los propósitos educativos del establecimiento y apoyarán el desarrollo y mejora de sus procesos educacionales. Del mismo modo, habrá consejos de profesores, los que estarán integrados por personal directivo, técnico-pedagógico y docente. Tendrán el carácter de organismos técnicos en los que se expresará la opinión profesional de sus integrantes. Finalmente, la ley indica que en cada establecimiento educacional público realizará, una vez al año, una jornada de evaluación del Plan de Mejoramiento Educativo y del reglamento interno, convocada por su director/a, en la que participará la comunidad educativa respectiva y un representante del Servicio Local respectivo. (BCN, 2017, artículo 8)

Sobre el rol del Servicio Local, y del director/a del servicio, en torno a la participación, la ley establece que son responsabilidades claves de cada Servicio: i) Fomentar la participación de la comunidad educativa, promoviendo una cultura democrática y un adecuado clima escolar; y ii) Velar por el adecuado funcionamiento del consejo de profesores y su



participación en materias técnico-pedagógicas, de conformidad a lo establecido en la normativa vigente (BCN, 2017, artículo 19). Asimismo, la ley señala que los Servicios Locales deberán ejecutar acciones orientadas a fomentar la participación de los miembros de cada comunidad educativa y de las comunidades locales, en las instancias que promueva el propio Servicio Local o los establecimientos de su dependencia. Además, deberán elaborar un Plan Estratégico Local de Educación Pública y un Plan Anual, con la participación de las respectivas comunidades locales y educativas, respondiendo a sus necesidades. (BCN, 2017, artículo 18)

Junto con todo lo anterior, la ley crea dos instancias colegiadas de participación local o territorial con funciones y atribuciones específicas:

i) El Consejo Local de Educación que corresponde a una instancia que representará ante el director ejecutivo los intereses de las comunidades educativas (BCN, 2017, artículo 49) conformado por directivos, docentes, asistentes de la educación, padres, madres y apoderados, estudiantes, entre otros. Entre sus principales atribuciones, cabe mencionar: I) Representar los intereses de la comunidad educativa ante el Servicio Local respectivo; II) Comunicar al Director Ejecutivo y al Comité Directivo Local de cualquier asunto que afecte a la comunidad educativa o la calidad de la prestación del servicio educacional en uno o más de los establecimientos educacionales de dependencia del Servicio Local; III) Emitir su opinión sobre todas las cuestiones que el Director Ejecutivo o el Comité Directivo Local someta a su consideración; IV) Emitir opinión respecto de la propuesta de Estrategia Nacional de Educación Pública; V) Proponer las modificaciones que considere pertinentes respecto del Plan Estratégico Local; VI) 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; VII) Vincularse con la comunidad local y proponer al Director Ejecutivo estrategias de articulación y trabajo educativo que incluya a dicha comunidad. (BCN, 2017, artículo 52)

ii) El Comité Directivo Local que corresponde a una instancia que tendrá por objeto velar por el adecuado desarrollo estratégico del Servicio, por la rendición de cuentas del director ejecutivo ante la comunidad local, y contribuir a la vinculación del Servicio Local con las instituciones de gobierno de las comunas y la región (BCN, 2017, artículo 29). Está conformado por autoridades locales, del gobierno regional y representantes de centros de padres y apoderados. Entre sus principales atribuciones, cabe mencionar: I) Proponer al Director Ejecutivo iniciativas de mejora en la gestión del Servicio Local y sus establecimientos; II) Proponer al Director de Educación Pública elementos relativos al perfil profesional del cargo de Director Ejecutivo del respectivo Servicio Local; III) Elaborar un informe que contenga una propuesta de prioridades para el convenio de gestión educacional del Director Ejecutivo; IV) Proponer al Presidente de la República una nómina de tres candidatos, de entre aquellos seleccionados en el proceso efectuado para la provisión del cargo de Director Ejecutivo; V) Solicitar fundadamente al Director de Educación Pública la realización del procedimiento de remoción del Director del Servicio Local; VI) Aprobar el Plan Estratégico Local; VII) Convocar al Director Ejecutivo para que informe sobre el estado de avance de los objetivos del Plan Estratégico Local; VIII) Realizar recomendaciones al Plan Anual presentado por el Director Ejecutivo.

2. La participación en otras leyes educacionales

En términos amplios el concepto de participación que se establece en la Ley de Educación Pública es más desarrollado en términos de su calidad y profundidad respecto de otras leyes educativas previas; se avanza más allá de conformar instancias formales de participación y asegurar la participación de los distintos actores, también se reconoce y fomenta la expresión de las propias opiniones así como el ser respetado y valorado por ellas. Esto es posible de constatar en el artículo referido al principio de pertinencia local, diversidad de proyectos educativos y participación de la comunidad donde no sólo se reconoce el derecho a la información de los miembros de las comunidades educativas, como se establece en la Ley General de Educación (BCN, 2009), sino que también se relevan los derechos a la organización y expresión de sus opiniones. Asimismo, en la ley se destaca la responsabilidad de los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) con respecto a fomentar la participación de los miembros de las comunidades educativas y de las comunidades locales en su jurisdicción. Esto incluye promover no sólo la constitución de distintos órganos colegiados (Consejo Local de Educación, Comité Directivo Local, Conferencia de directores/as, Centros de Padres y Apoderados, Centros de Estudiantes, Consejo de Profesores, etc.), sino que también su adecuado funcionamiento e independencia, de manera que puedan realizar un efectivo y constante aporte a la calidad de los procesos educativos y de gestión contemplando las necesarias visiones contextualizadas.

Cabe señalar que la Ley de Educación Pública es una de las pocas leyes educativas chilenas que aborda la participación a nivel del sistema y el subsistema educativo público de dependencia directa del Estado y sus instituciones. Esto es, junto con que la ley establezca algunos principios educativos vinculados a la participación de los padres, madres y apoderados en el proceso educativo, y a la participación de las y los estudiantes, la ley amplía el foco para no sólo abordar la participación a nivel de las comunidades educativas, sino que también a nivel local creando espacios institucionales territoriales: el Consejo Local de Educación y el Comité Directivo Local, reconociéndoles distintas funciones y atribuciones, con foco en la expresión de opiniones y en la elaboración de juicios y recomendaciones para el desarrollo de la educación a nivel local. Sin perjuicio de lo anterior, la ley no establece ni potencia atribuciones vinculadas a la toma de decisiones de los cuerpos colegiados creados, salvo de manera muy acotada cuando señala que el Comité Directivo Local propondrá al presidente de la República una nómina de tres candidatos, de entre aquellos seleccionados en el proceso efectuado para la provisión del cargo de director ejecutivo del servicio local respectivo.

3. La participación escolar en la literatura

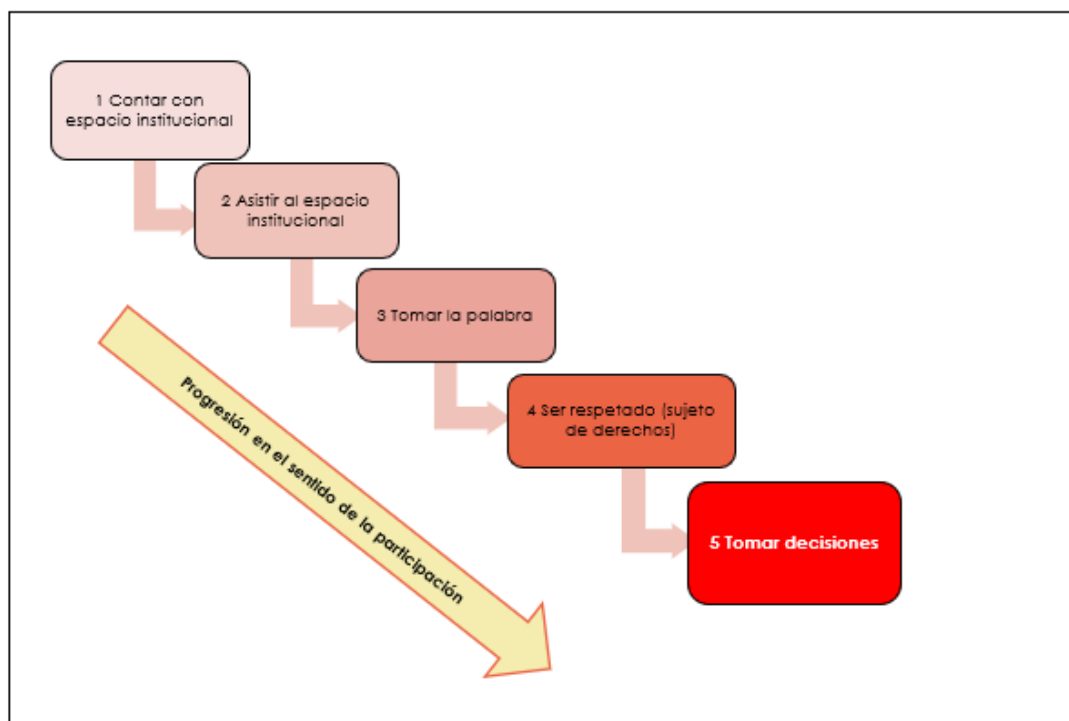
La alta valoración que propone la Nueva Educación Pública a la participación de sus actores es consistente con el tratamiento que da la literatura especializada al tema de la participación social en general y de la participación escolar en particular, para la cual señalan una serie de características y condiciones. Se parte del consenso de valorar la necesidad de potenciar la participación en tanto herramienta para incrementar la calidad de los procesos y los resultados educativos y también se expone el impacto que tendría la acción participativa en el enriquecimiento personal y organizacional de quienes participan.

En efecto, se enfatiza el análisis de la participación desde la perspectiva de los participantes y no solo desde la organización escolar, a partir del cual se puede definir una progresión del sentido que podría tener la participación, que va desde la existencia formal de los espacios para participar, pasando por la asistencia a dichos espacios, la expresión de la propia palabra, ser respetado en las opiniones emitidas hasta llegar a la toma de decisiones (ver diagrama N°1).

Junto con lo anterior, se debe considerar una voz de alerta que ha realizado alguna literatura respecto de la forma en que se ha intentado fortalecer la participación desde las políticas educativas en Chile en los últimos años, la que buscando replicar la democracia representativa en el mundo escolar, a través de los "procedimientos y ritos", puede entorpecer la efectividad de la participación llegando "a decidir sobre pequeñas cosas" (Muñoz, 2011). Eso implica centrarse en asuntos vinculados a la colaboración y gestión de recursos económicos más que a reflexionar y realizar propuestas en aspectos más sustanciales que permitan una mejoría de la educación en el contexto local específico. Esta situación desmotivaría la participación de los miembros de las comunidades escolares.

Desde esta perspectiva de análisis, los tres últimos estadios de la progresión (ver diagrama N°1) deberían ser el propósito explícito por lograr por el Sistema de Educación Pública, no debiendo haber conformidad en la sola existencia legal de los espacios para participar, si es que aspira a constituir una educación pública más vinculada con su territorio, más efectiva en el logro del conjunto de sus objetivos y que, a la vez, potencia el desarrollo de ciudadanía entre sus actores, a nivel individual y grupal.

Diagrama N°1. Niveles de calidad y profundidad de la participación en el mundo escolar



Elaboración propia



4. Avances logrados en la participación

A partir de la literatura considerada, parece absolutamente justificada la búsqueda que han realizado de manera sistemática sucesivas leyes educacionales chilenas respecto del fomento de la participación de los diversos integrantes de las comunidades educativas en distintos momentos e instancias, a distintos niveles del sistema educativo; tanto dentro como fuera de la escuela. Dentro de este marco, la participación tributaría en varios sentidos, por un lado, apoyaría al mejoramiento del funcionamiento de las organizaciones educativas, que potenciaría los resultados a nivel de los aprendizajes incluida una importante contribución al fortalecimiento del ejercicio de la ciudadanía. Por otro lado, la literatura menciona el aporte al desarrollo personal y social que haría a quienes asumen los desafíos que implica ser actores en diversas iniciativas e instancias a distintos niveles del sistema escolar.

También resulta claro en la literatura que una legislación que busque fomentar la participación es una condición para ello, pero ella no asegura que realmente la participación ocurra en términos reales. En consecuencia, resulta necesario realizar un proceso explícito e intencionado que posibilite que se vayan produciendo procesos efectivos de participación. La Ley de Educación Pública tiene camino avanzado ya que, en su espíritu y diseño, cuenta con una clara definición institucional, una valoración de la participación de los diferentes actores escolares en el funcionamiento de los establecimientos educativos y en el proceso de conducción a nivel territorial. Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario que el proceso de implementación de los diferentes cuerpos colegiados que establece la ley (Consejo Local de Educación, Comité Directivo Local, Conferencia de directores, Consejo de Profesores, Centros de Padres y Apoderados, y Centros de Estudiantes) se realice en forma efectiva y participativa, involucrando directamente a los diferentes actores en el proceso, formándolos y empoderándolos en su nuevo rol, funciones y atribuciones. Esto supone mejorar y fortalecer ciertos aspectos claves vinculados a una participación efectiva de los diferentes actores involucrados.

5. Aspectos por mejorar en la participación

En primer término, para repotenciar efectivos procesos de participación con ciertos márgenes de seguridad, será necesario realizar una profunda evaluación de los procesos participativos hasta ahora desarrollados en la Educación Pública, respecto de su cuantía y calidad.

Las condiciones propuestas desde el diseño requieren ser fortalecidas y constantemente alimentadas, sobre todo, dado el momento inicial de conformación de este subsistema educativo. Para lograrlo, aún faltan orientaciones de política pública más claras, y una priorización política más contundente de las autoridades nacionales y locales que permitan conformar e implementar adecuadamente las instancias participativas que la ley establece y busca potenciar (Comités directivos locales, Consejos locales de educación, Conferencia de los directores/as, Consejos escolares, entre otros).

Potenciar la participación no es sencillo, pues, lo primero es fortalecer la empatía respecto de aquellos actores que se espera que participen, preguntarse respecto de cuál sería el



incentivo que tiene la participación, especificar con más detalle el enriquecimiento que lograrían las personas y las organizaciones con la participación.

Se debería avanzar hacia una participación que se pueda definir como "real", pero enfatizando la perspectiva de los participantes, porque cuando se aprovecha la posibilidad de hablar y quien habla es respetado y escuchado, se abre la posibilidad de una participación real y deseada, con lo que también debería aumentar la identificación y compromiso de los participantes.

Se debe avanzar con mayor claridad en el nivel de poder vinculante de las conclusiones que puedan generar las diferentes instancias participativas, o cómo deberían operar los órganos resolutorios con las propuestas u opiniones surgidas desde las instancias de participación local. Los órganos territoriales, desde el punto decisonal y desde el imaginario, deberían "pertenecer" simbólicamente con más fuerza a las comunidades locales que al nivel nacional o a sus altos funcionarios, es decir, hacer carne una efectiva descentralización y una verificable y necesaria contextualización de su quehacer.

Se debería esperar que la participación no se formatee desde arriba, sino que se dote a los organismos descentralizados de la exigencia y los recursos para que formulen sus propias definiciones y especificaciones sobre qué es lo que se espera de la participación local, qué áreas o dimensiones son las que se deberían abordar y cómo se podría influir en la toma de decisiones estratégicas y educativas. Para lograrlo, se debería potenciar el rol y los procedimientos de los principales órganos colegiados locales para que vehiculicen no solo miradas y expectativas de cada estamento o grupo de interés al que representan, sino que también que se expresen legítimamente los saberes y distintas visiones presentes en cada comunidad educativa y en el territorio. De esta forma se podría avanzar efectivamente en una participación que fuese representativa de sociedades y culturas locales que deben ser uno de los sustentos fundamentales de la Educación Pública en desarrollo.

Bibliografía

- Biblioteca del Congreso Nacional (2009) Ley N° 20.370, Ley de General de Educación. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1006043>
- Biblioteca del Congreso Nacional (2016) Ley N° 20.903, Ley que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1087343>
- Biblioteca del Congreso Nacional (2017) Ley N° 21.040, Ley que crea el Sistema de Educación Pública. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1111237>
- de Cruz Flores, Gabriela; Matus Ortega, Diego Ilinich (AÑO) Participación Escolar e Inclusión Educativa: Un Estudio de Caso de Experiencias con Estudiantes de Secundaria Alta Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas



Educativas, vol. 25, 2017, pp. 1-35 Bajado de <https://www.redalyc.org/pdf/2750/275050047078.pdf>

- Fullan, M. (2019) El matiz. Por qué unos líderes triunfan y otros fracasan. Madrid: Ediciones Morata.
- Hargreaves, A. y Fullan, M. (2019) Capital profesional. Madrid: Ediciones Morata
- Ministerio de Educación (2015) Marco para la Buena Dirección y Liderazgo Escolar. Santiago: MINEDUC.
- Muñoz, G. (2011) La democracia y la participación en la escuela: ¿cuánto se ha avanzado desde las normativas para promover la participación escolar. REXE: "Revista de Estudios y Experiencias en Educación". UCSC. Vol. 10, No. 19, enero-julio, 2011, pp 107-129.
- Roda, M.T. (2003) Participación y Democracia. Valores-UC. <http://valoras.uc.cl/images/centro-recursos/equipo/ValoresEticaYDesarrolloSocioemocional/Documentos/Participacion-y-democracia.pdf>
- Santana, A. (2021) Escuelas en transformación. Santiago: Ediciones U. A. Hurtado.
- Sánchez, A. Reyes F. y Villarroel, V. (2016) Participación y expectativas de los padres sobre la educación de sus hijos en una escuela pública. Estudios Pedagógicos XLII, N° 3: 347-367, 2016.
- Sarramona i López, J. y Rodríguez, T. (2010) Participación y calidad de la educación. Aula Abierta. Vol 38, núm. 1, pp. 3 -14. ICE. Universidad de Oviedo. Rescatado en: <file:///Users/fernandomaureiratapia/Downloads/Documat-ParticipacionYCalidadDeLaEducacion-3214203.pdf>
- Shier, H. (2001). Pathways to participation: Openings, opportunities, and obligations. Children and Society, 15, 107-117. <https://doi.org/10.1002/chi.617> (Traducción: Vías de participación: Aperturas, oportunidades y obligaciones. Harry Shier).



ONEP | Observatorio de la
Nueva Educación Pública
Universidad Alberto Hurtado

Almirante Barroso 10, Santiago de Chile

Académicos integrantes: Fernando Maureira, Cristóbal Madero, María José Valdebenito, Leonardo Vera y Jaime Portales