

## Gobiernos locales con gobernanza interactiva: El caso del programa escuela abierta de la Municipalidad de Recoleta.

### Local governments with interactive governance: The case of the open school program of the Municipality of Recoleta

Margarita Quezada\*

**Resumen:** El proceso de implementación de iniciativas locales en la comuna de Recoleta, en vinculación con la interacción de distintos actores, es el foco del presente estudio de caso que profundiza en el Programa Escuela Abierta. Es definido como el punto de partida de una idea pedagógica y social que pretende contribuir en el proceso de transformación de la educación municipal de la comuna, a través de la promoción de ambientes educativos participativos, solidarios y democráticos. Bajo este Programa, también se hace un análisis del gobierno local de Recoleta, el que en seis años ha desarrollado una serie de iniciativas que destacan a nivel nacional en materia de gestión municipal e innovación en la gestión pública. Que dan cuenta de los nuevos roles de los gobiernos locales en cuanto a las tareas y competencias que representan para dar respuesta a demandas y necesidades sociales desde el territorio, en un contexto de urgente descentralización en el país.

**Palabras clave:** Gobierno local, gobernanza interactiva, implementación de iniciativas locales, Recoleta, Programa Escuela Abierta.

**Abstract:** The process of implementing local initiatives in the Recoleta commune, in connection with the interaction of different actors, is the focus of this case study that deepens the Escuela Abierta Program. It is defined as the starting point of a pedagogical and social idea that aims to contribute to the process of transforming the municipal education of the commune, through the promotion of participatory, solidary and democratic educational environments. Under this Program, an analysis of the local government of Recoleta is also carried out, which in six years has developed a series of initiatives that stand out at the national level in terms of municipal management and innovation in public management. They give an account of the new roles of local governments in terms of the tasks and competencies

---

\* Universidad Alberto Hurtado, m.quezadasilva@gmail.com



they represent to respond to social demands and needs from the territory, in a context of urgent decentralization in the country.

**Keywords:** Local government, interactive governance, implementing local initiatives, Recoleta, Escuela Abierta Program.

Enviado: 5/10/19

Aceptado: 24/11/19

## I Introducción

Actualmente las tareas y competencias de los gobiernos locales van más allá de las lógicas tradicionales, transformándose desde las dinámicas e impactos de la globalización, asumiendo un rol en la gestión de políticas públicas en respuesta a las demandas y necesidades sociales. En este sentido, se puede percibir cierta transformación de los municipios como promotores y facilitadores de desarrollo local integral. De ser siempre inducidos desde arriba a reformarse, algunas municipalidades se están convirtiendo en inductores de sus propias reformas, con la participación de la sociedad civil en la gestión asociada a los diversos asuntos de interés público (Massolo, 2005). Por lo que los gobiernos locales tienen una primera funcionalidad sobresaliente, siendo ahora su principal foco la coordinación de políticas públicas con dinámicas de gobernanza (Varela, 2015).

El objetivo de la investigación fue analizar desde la perspectiva de la gobernanza las interacciones de los actores involucrados en el Programa Escuela Abierta de la Municipalidad de Recoleta y sus efectos en la implementación del mismo. Para el análisis de la gobernanza se utilizó el Modelo de Gobernanza Interactiva de Kooiman, como estructura que permite estudiar el sistema que gobierna y el sistema a ser gobernado. Este autor define la gobernanza interactiva, o socio-política, como el conjunto de interacciones que se dan para resolver problemas y crear oportunidades sociales; incluidas la formulación y aplicación de principios que guían esas interacciones y el cuidado de las instituciones en las que estas actividades de gobierno tienen lugar (Kooiman et al. 2005).

Para introducirnos en el caso a estudiar, es relevante señalar que el Programa Escuela Abierta es una iniciativa de la Municipalidad de Recoleta que se inicia en el año 2013, instalándose desde la agenda pública de la autoridad local y presentándose dentro del Programa de Gobierno del año

2012. Escuela Abierta, como parte de la política local de educación, pone a disposición de la comunidad las dependencias de los 19 establecimientos educacionales municipales, los que pueden ser utilizados después de la jornada escolar. Su objetivo es contribuir al fortalecimiento de la identidad y la dignidad de la comunidad, a través de la apertura de espacios de participación y de desarrollo social desde los establecimientos educativos municipales (Documento de Planificación del Programa Escuela Abierta, 2019).

La investigación analiza la implementación del Programa Escuela Abierta a partir de la experiencia particular de un establecimiento educacional de la comuna, el que se inserta en el territorio del barrio Bellavista. Se revisa desde la interacción de distintos actores el proceso de gobernanza interactiva, a través de un vínculo escuela-comunidad, lo que a su vez permite profundizar sobre el accionar de los gobiernos locales desde nuevas lógicas de gobernabilidad. La pregunta de investigación, por tanto, es ¿Cómo las interacciones de los actores involucrados en el Programa Escuela Abierta de la Municipalidad de Recoleta influyen en la implementación del mismo desde la perspectiva de la gobernanza?

## II Escuela abierta: iniciativa del gobierno local

3

### 2.1. El caso del Programa Escuela Abierta de la Municipalidad de Recoleta.

El Programa Escuela Abierta es una iniciativa del gobierno local de Recoleta. Es definido como el punto de partida de una idea pedagógica y social que pretende contribuir en el proceso de transformación de la educación municipal de la comuna, a través de la promoción de ambientes educativos participativos, solidarios y democráticos, que incorporen en su quehacer una noción integral de ciudadanía, comunidad y desarrollo de la conciencia humana. El tipo de convivencia que promueve el Programa, a través del vínculo escuela-comunidad, posibilita la reflexión, el diálogo y la redefinición de opciones de intercambio socioeducativo, lo que es canalizado e incorporado en los mecanismos de gestión como parte importante de los proyectos educativos (Documento de Planificación del Programa Escuela Abierta, 2017).

El Plan Anual de Desarrollo de Educación Municipal (2019), desde ahora PADEM, refiere que la ejecución de las acciones del Departamento de Educación Municipal depende directamente de las políticas implementadas

por el gobierno comunal. El Programa Escuela Abierta sitúa a la escuela al centro de la comunidad, y debe contribuir al fortalecimiento de la identidad y dignidad de la comunidad a través del aumento de espacios de participación y desarrollo social. Además, reconoce en la diversidad e interacción de saberes emergentes la riqueza de la identidad local (PADEM Recoleta, 2019).

Se puede identificar que este Programa cuenta con dos áreas estratégicas en desarrollo, siendo la primera la implementación de Escuela Abierta como una cualidad activa de vinculación entre escuela-comunidad, y que concentra su quehacer en la elaboración de un plan de trabajo por cada establecimiento educativo, que debe recibir aportes y propuestas de toda la comunidad educativa. La segunda área de desarrollo tiene que ver con generar y promover espacios de formación y recreación territorialmente cercanos a las personas de cada barrio, a través de la articulación y alianza con otras unidades municipales y también organizaciones externas, cuyo interés sea propiciar la participación, el desarrollo social, cultural y deportivo (Documento de Planificación del Programa Escuela Abierta, 2019)

El Programa tiene una cobertura comunal en los 19 establecimientos educacionales municipales y el horario de desarrollo de actividades es de lunes a viernes, de 15:00 a 22:00 horas, sábados de 10:00 a 21:00 horas y domingos de 10:00 a 20:00 horas. En cuanto a las solicitudes de espacios y talleres implementados, el año 2018 contaba con 34.471 participantes a través de 581 solicitudes de espacio atendidas. Durante el mismo año, el programa contaba con 101 talleres funcionando de manera anual, lo que se traducía en 2.110 participantes (Documento de Planificación del Programa Escuela Abierta, 2019)

En los planteamientos del Programa se establece una planificación comunal que es fortalecida anualmente, a través de la retroalimentación cuantitativa y cualitativa de la experiencia de ejecución de Escuela Abierta en cada establecimiento educativo respecto a años anteriores. Así como también, se nutre de la sistematización de propuestas de la comunidad, equipos directivos, docentes, estudiantes y representantes de organizaciones sociales, culturales y deportivas, quienes contribuyen en la mejora de los procesos socioeducativos implementados en cada una de las áreas de desarrollo. Se considera relevante la articulación permanente de la Planificación del Programa con otras unidades del departamento de Educación, así como de diferentes áreas municipales vinculadas al desarrollo social, deportivo y cultural, a fin de desarrollar y organizar el trabajo de

manera colaborativa (Documento de Planificación del Programa Escuela Abierta, 2019).

A partir de la propuesta del plan comunal del programa, los establecimientos educacionales pueden elaborar un plan propio, coherente con la identidad y las necesidades socioeducativas presentes en el territorio, en el que sean considerados los siguientes objetivos de desarrollo, según lo establece la Planificación del Programa Escuela Abierta año 2019: Fortalecer el vínculo entre establecimientos educacionales y la comunidad local; y promover, generar y articular territorialmente actividades de desarrollo social, deportivo y cultural.

En este sentido, se establece que los planes de cada escuela deben recoger los aportes y propuestas generadas a través del directorio colegiado, así como, los aportes de los encargados de educación extraescolar, equipo de convivencia escolar, docentes, apoderados y estudiantes; y deben quedar plasmadas todas aquellas iniciativas y actividades que tiendan progresivamente a propiciar la relación de los diversos ámbitos del saber con prácticas de convivencia comunitaria. Para fortalecer el desarrollo de las gestiones de vinculación escuela y comunidad, la coordinación comunal del programa debe propiciar la articulación territorial de los establecimientos educativos municipales con los diversos actores locales institucionales y comunitarios, generando una red de coordinación intersectorial permanente que considere a todos los agentes comunitarios territorialmente convergentes (Documento de Planificación del Programa Escuela Abierta, 2019).

### 2.1.1. Antecedentes e influencia del Programa Escuela Abierta.

Antecedentes que dan cuenta de la influencia del programa a nivel nacional, y que lo hace interesante de estudiar, es que el durante el año 2017 el Ministerio de Educación de Chile hace público el manual “Orientaciones para la implementación de Escuela Abierta a la comunidad”, para que la iniciativa sea replicada en distintas zonas del país. Se señala que durante los años 2015 y 2016 se realizó este proyecto de innovación en tres comunas del país, a partir de la experiencia del Programa Escuela Abierta de la comuna de Recoleta que se venía implementando desde el año 2013. En específico, refiere que cuando prevalece un modelo de escuela abierta, la armónica relación con la comunidad debería ser uno de los aspectos a incluir en el proyecto institucional, por lo que se haría necesario la canalización de

demandas sociales, habría que compatibilizarlas con las actividades sustantivas de enseñar y asistir a los y las estudiantes en su trayectoria escolar. La posibilidad de que otros actores sociales formen parte de la vida escolar puede constituir un punto de partida para que la gestión institucional -y en ciertos casos, la propuesta pedagógica- resulte más democrática (Manual "Orientaciones para la implementación de Escuela Abierta a la comunidad", MINEDUC, 2017, p.7).

El Programa también ha tenido influencia en otros gobiernos locales del país, los que han decidido implementarlo. Desde el año 2019 las escuelas municipales de la comuna de Renca se pusieron a disposición de la comunidad (Municipalidad de Renca, 2019). Durante el año 2017 la comuna de Macul implementa el Programa "Yo Quiero Escuela Abierta", cuyo objetivo es que los establecimientos educacionales públicos sean también espacios de participación ciudadana (Corporación Municipal de Macul, 2017). En la comuna de Valparaíso también se implementó el Programa Escuela Abierta, y durante el año 2017 se reunieron los alcaldes de la comuna de Recoleta y Valparaíso para compartir iniciativas de innovación en políticas públicas, abordando el Programa Escuela Abierta (El Desconcierto, 2017)

Otro elemento que se destaca para el análisis es el antecedente que entrega los mecanismos de comunicación institucional a través de sus redes sociales, donde la noticia "Alcalde Daniel Jadue se reúne con organizaciones y usuarios del Programa Escuela Abierta" señala que se organizó una serie de reuniones entre el alcalde y organismos sociales, artísticas, culturales, deportivas y vecinos y vecinas participantes de los talleres gratuitos impartidos por el programa en las escuela municipales de la comuna. El objetivo de los encuentros era evaluar el funcionamiento del programa, conocer las opiniones de sus usuarios y saber cómo han sido sus experiencias (Municipalidad de Recoleta, 2016).

La noticia "Programa Escuela Abierta fortalece vínculo con la comunidad" señala que, como parte de los compromisos adquiridos en la Carta de Servicios Municipales, el programa Escuela Abierta desarrolló un encuentro en los 19 establecimientos municipales de Recoleta con los distintos participantes de este programa para evaluar el funcionamiento de los talleres y actividades que se realizan y cómo estos fortalecen el vínculo con la comunidad. Por esto se realizó un encuentro semestral de Escuela Abierta con la comunidad que participa del programa, que reúne a un grupo

amplio de actores, sean estos, representantes de organizaciones sociales, equipos directivos, centros de padres y apoderados, centro de estudiantes y profesores (Municipalidad de Recoleta, 2018).

Estos antecedentes son relevantes para el análisis de la implementación del Programa Escuela Abierta, ya que dan cuenta de una relación entre ciudadanía y gobierno local, con un vínculo colaborativo, donde ambos actores complementan sus roles, donde la participación asume un rol de injerencia en asuntos públicos, donde el gobierno local regula y favorece a construcción colectiva del quehacer dentro del territorio (Rozas, 1996).

## **2.2. Lugar desde donde se sitúa el caso: Gobiernos locales emergentes.**

Durante las últimas décadas, la modernización del Estado y, en particular, de los municipios ha ocupado un lugar central en la agenda de la gestión pública. Los gobiernos locales están despertando la atención más allá del repertorio tradicional, teniendo un impulso a la modernización. Ha emergido un perfil más auténtico de los gobiernos locales que no basan su legitimidad únicamente en la elección democrática de su autoridad, sino en atributos político e institucionales de desempeño y un liderazgo que apuntan a la promoción del desarrollo local integral, la inclusión social, la participación plural de la ciudadanía, el ejercicio de la autonomía y la transparencia, la responsabilidad de nuevas competencias, la innovación y la inserción en el escenario de la globalización (Massolo, 2003).

Como refiere Varela (2015) actualmente las competencias de los gobiernos locales van más allá de las tradicionales restricciones, ya que se ha transformado de forma sustancial por las dinámicas e impacto de la globalización como principal factor. Por eso, la primera funcionalidad sobresaliente es la coordinación de políticas públicas con lógica de gobernanza, pero también emergen otras funcionalidades y atributos en la competitividad, el desarrollo y planificación del territorio, la gestión de conocimiento, entre otras. En este sentido, se puede señalar que los territorios, a diferencia del modelo anterior, dejaron de ser los grandes operadores del grueso de las políticas públicas en los campos de su competencia, y han transitado hacia nuevos y grandes desafíos en materia de coordinación. Esto no implica la desaparición absoluta de sus funciones operativas y de implementación (Varela, 2015, p.224).



El municipio es la célula primaria del gobierno de las comunidades y la institución política-administrativa de base territorial que se encuentra más próxima y visible a la ciudadanía (Massolo, 2005). El proceso de descentralización ha privilegiado a los municipios como entidad que se caracteriza en el principio de proximidad, por lo que el fortalecimiento institucional de estos entes públicos es indispensable para que puedan responder a las necesidades de la población, generando sus propias iniciativas de desarrollo local y saliendo del mero rol de ejecutores de políticas públicas dadas desde el nivel central (Massolo, 2003). Sin embargo, el enfoque top-down ha sido fuertemente utilizado como punto de partida de las decisiones del nivel central, donde el Estado cuenta con una estructura organizada y jerarquizada para bajar las políticas públicas (Olavarría, 2007).

Por otra parte, el enfoque bottom-up tiene un opuesto que se piensa desde las actividades implementadas en lo local, por lo que el Estado no es el único actor relevante, tomando paso otros actores relevantes con su capacidad de incidencia en la implementación de políticas públicas (Subirats, 2008; Olavarría, 2007). En la generación de políticas públicas desde el nivel local, donde la gobernanza considera factible la incorporación de distintos actores en el proceso de gobernar, se reconoce el rol participativo que la sociedad civil e incluso el mercado han adquirido (Aguilar, 2007).

Para el desarrollo de los gobiernos locales se debe concebir la descentralización como un medio dentro de un proyecto político, que implica la redistribución desde el Estado Central de competencias y recursos hacia instancias político-administrativas subnacionales. Sin embargo, se reconoce la descentralización como una estrategia de largo plazo, por lo que no se puede confundir con los procesos de desconcentración (Massolo, 2003).

En el caso de Chile, a partir del año 1992 con la promulgación de la Ley 18.695, las municipalidades sufrieron importantes transformaciones, entregándoles numerosas responsabilidades administrativas. Mientras algunas funciones se orientaron más hacia la administración y desarrollo del espacio urbano, otras involucraron una extensión de las funciones sociales estableciendo responsabilidades “compartidas con el gobierno central en las áreas de salud, educación, cultura, recreación, deportes, vivienda, asistencia social y últimamente fomento productivo” (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2002, p.12).

Los municipios están consolidados como órganos descentralizados dentro del Estado chileno, indispensable para la ejecución de una serie de políticas públicas y para la provisión de servicios. Son una de las



instituciones más cercanas y confiables para la ciudadanía; han logrado consolidar parte importante de su autonomía política; y en ocasiones su nivel de notoriedad es tal que sus alcaldes dan el salto hacia la política nacional. Pese a todo ello, siguen siendo instituciones débiles en contraste con el gobierno central, con limitadas autonomías y carencia de recursos, lo que dificulta enormemente su gestión (Vial, 2014).

Sin embargo, y como menciona Massolo, ya es un lugar común decir que los municipios son la instancia de gobierno más próxima a las necesidades y demandas de la población, que se supone conoce mejor los problemas y las potencialidades de sus territorios y que, por lo tanto, se encuentra en la mejor posición para implementar las políticas sociales, facilitar el desarrollo local y para articular consensos entre distintos actores y sectores. Estos supuestos, y otros atributos, se ponen a prueba cuando se trata de las formas y las capacidades de la gestión pública municipal (Massolo, 2003).

### **2.3. Punto de partida para el estudio del caso: Gobernanza.**

La generalización del uso del concepto gobernanza se desarrolló con vigor a partir de los años noventa en occidente y se transformó rápidamente en un nuevo paradigma que trata de dar cuenta del cambio del rol del Estado y su forma de gobernar la relación con la sociedad y el mercado, planteando que los gobiernos se hacen cada vez más dependientes de la cooperación y de los recursos de actores privados y sociales, fuera de su control jerárquico, para buscar soluciones a los problemas públicos (Kenis y Schneider, 1991, p. 36).

La gobernanza se refiere al estilo o la forma de gobernar diferenciado del estilo jerárquico vertical, que se caracteriza por un mayor grado de cooperación y coordinación entre el Estado y los actores no estatales, al interior de redes de decisiones y acciones que conectan el sector público y el privado (Mayntz, 2000; Brito, 2002).

Para Aguilar (2007) el concepto de gobernanza tiene algunas características básicas que pueden ser reconocibles, señalando el proceso mediante el cual distintos actores definen sus objetivos y cómo se coordinan. El proceso de dirección está estructurado en función de un sistema de valores, normas e instituciones vigentes. Además, participan actores en su diseño y ejecución, por lo que requiere de una instancia de gobierno que

facilite o propicie espacios de cooperación, lo que a su vez se entiende como un proceso de sentido de interlocución de distintos actores.

Por otro lado, Kooiman desarrolla el concepto de gobernanza interactiva o sociopolítica, definiéndola como el conjunto de interacciones que se dan para resolver problemas sociales y crear oportunidades sociales; incluidas la formulación y aplicación de principios que guían esas interacciones y el cuidado de las instituciones en las que estas actividades de gobierno tienen lugar (Kooiman et al. 2005). La gobernanza interactiva reconoce que los problemas y oportunidades sociales pueden caracterizarse por su diversidad, complejidad, dinámica y escala, y que las respuestas de la gobernanza deben provenir del Estado, pero también del mercado y la sociedad civil (Kooiman, et al., 2008). El autor propone un modelo de gobernanza interactiva, que se basa en la concepción que los sistemas sociales implican interacciones y estas interacciones son la condición para la existencia de estos sistemas (Kooiman, 2003)

El enfoque de gobernanza interactiva sugiere relacionar la gobernabilidad con las cualidades del objeto de gobierno (el sistema a ser gobernado), su tema (el sistema de gobierno) y la relación entre los dos (Kooiman 2008). El que se puede aplicar al estudio de iniciativas de gobiernos locales, en este caso el Programa Escuela Abierta de la comuna de Recoleta.

Para Kooiman (2003) la gobernanza otorga un valor muy importante a las interacciones, que son la forma de enfrentar la diversidad, complejidad y dinamismo de las sociedades modernas. En este sentido, las interacciones entre el sistema de gobierno y el sistema que se gobierna son elementos básicos de este modelo de gobernanza. Kooiman (2003) agrega que las interacciones son relaciones multilaterales entre actores (sociales y políticos) y las entidades (organizaciones e instituciones). Sin embargo, las acciones de gobierno son complejas, existiendo capas de procesos de interacciones que son representados por una variedad de actores que son imprescindibles, con intereses y ambiciones que pueden discrepar. Las interacciones se articulan a través de conflictos y tensiones que manifiestan de manera latente. Para la gobernanza, las interacciones también pueden entenderse como la interdependencia, ya que los actores no pueden abordar de manera individual los problemas públicos.

Siguiendo con el modelo propuesto por Kooiman (2003) el sistema que se gobierna se entiende como la cadena de producción del sistema a estudiar. Para el presente estudio, el análisis del programa Escuela Abierta

se puede entender al sistema que se gobierna en torno a la descripción de los roles de los actores en la ejecución en el sistema local, ya que a través de su implementación se logra producir el programa a través de la aplicación de instrumentos. En este sistema se definen aquellos modelos específicos en que interactúa el sector público y privado, donde los actores pueden gestionar sus responsabilidades. Las interacciones se llevan a cabo como un proceso en que se comparten las responsabilidades frente a problemas complejos, dinámicos y diversos, de manera de crear alternativas de soluciones.

Para gobernar, se requieren nociones de cuál es el estado del sistema a ser gobernado, a dónde se quiere llevar dicho sistema y cómo llegar a ese estado. Para todas estas ideas se utiliza el término imágenes, el que constituye el cómo y por qué de la gobernanza. Las imágenes aparecen en varias formas: visiones, conocimiento, hechos, juicios, presunciones, hipótesis, convicciones, fines y objetivos (Gálvez, 2010)

Los instrumentos constituyen el segundo, e intermediario, elemento de la gobernanza interactiva. Ellos unen la imagen a la acción. Los instrumentos no son un medio neutral y, usualmente, su diseño, elección y aplicación encierran conflicto. Los instrumentos pueden tener su sustrato en el dominio económico o legal, e involucran sanciones administrativas, permisos, impuestos o multas. El último elemento es la acción, o la puesta en efecto del instrumento. Esto involucra la implementación de planes, regulaciones o procedimientos. Las acciones pueden consistir, también, en la movilización de otros actores hacia una nueva dirección. En este caso, los actores, se inscriben y confían en imágenes penetrantes, socialmente convincentes, y con suficiente apoyo socio-político (Kooiman & Bavinck, 2005; Latour, 2005).

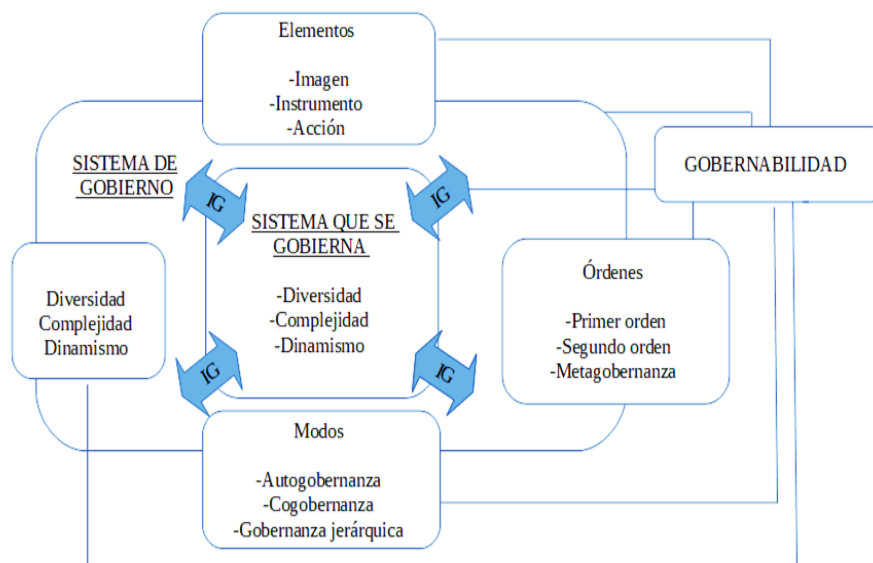
A nivel estructural se pueden distinguir tres modos de gobernanza que corresponde a los modos de interacción en el nivel de acción de la gobernanza. Todas las sociedades demuestran, y requieren, combinaciones de estos tres modos, y los tres contribuyen de manera específica al papel de los sistemas de gobierno juegan en maximizar la gobernabilidad (Kooiman, et al., 2008). La gobernanza interactiva reconoce tres modos en que los marcos institucionales operan: auto-, jerárquica y co-gobernanza. La auto-gobernanza depende enteramente de la capacidad de la sociedad. La gobernanza jerárquica es predominantemente ejecutada por quienes se le ha dado el mandato, aunque es frecuentemente influenciada por el mercado y la sociedad civil. La co-gobernanza es horizontal, reflejando los límites entre

quienes están mandatados para gobernar, el mercado y la sociedad civil, y es expresada normalmente en formas de organización tales como redes de trabajo y co-manejo (Gálvez, 2010).

Un sistema de gobernanza también puede ser tipificado por sus órdenes de actividades. En un primer orden se encuentran los asuntos del día-a-día, los que se manifiestan en cualquier momento y lugar en que la gente y sus organizaciones interactúan para resolver problemas o crear oportunidades. El segundo orden de gobernanza se centra en los arreglos institucionales al interior de los cuales el primer orden de gobernanza se expresa. Ejemplos de esto son los sistemas de acuerdos, reglas, derechos, leyes, normas y procedimientos. El tercer orden o meta-gobernanza forma el corazón de todo el ejercicio de gobernanza mediante la fijación y aplicación de principios normativos de gobernanza (Gálvez, 2010).

Dado lo anterior, la siguiente figura grafica de manera general el Modelo de Gobernanza Interactiva de Kooiman, en base al sistema de gobierno y el sistema que se gobierna, en una lógica de interacciones de la gobernanza.

**Figura N° 1: Componentes del Modelo de Gobernanza Interactiva.**



IG: Interacciones de la gobernanza

Fuente: Diseño propio a partir de Chuenpagdee, R., Kooiman, J., & Pullin, R. (2008).

## 2.4. Descripción profunda del caso estudiado desde la gobernanza interactiva

La descripción profunda del caso permite entender lo que sucede con la implementación del Programa Escuela Abierta, a partir de la experiencia particular de un establecimiento educacional municipal, que se caracteriza por ubicarse en la zona sur de la comuna, en pleno barrio Bellavista. En este sentido, la descripción del contexto en que se obtiene la información acerca del caso es fundamental para entender a los actores que participan de la implementación del Programa.

### 2.4.1 Descripción del Liceo en que se estudia en Programa Escuela Abierta

A partir del Proyecto Educativo Institucional del Liceo (2019), desde ahora PEI, se puede señalar que a partir del año 2014 se concibe la idea de abrir un establecimiento educacional en la zona sur de la comuna de Recoleta para dar respuesta a las necesidades educativas de aquel sector, que desde hace algunos años ha ido incrementado su población residente de origen extranjero, principalmente de Perú, Venezuela, Colombia, Bolivia, y República Dominicana. Según el PADEM (2019), al mes de julio del 2018 había 163 estudiantes extranjeros matriculados en el Liceo. En el mes de marzo de 2015 se da inicio a este nuevo establecimiento en la comuna, con jornada escolar completa de primero a octavo año de enseñanza general básica, obteniendo el reconocimiento oficial en septiembre de 2015. En este sentido, se agrega que “se pretende dar cumplimiento a las directrices y compromisos adquiridos por el Alcalde de La Ilustre Municipalidad de Recoleta, Don Daniel Jadue, quien en su programa de gobierno se comprometió con el fortalecimiento de la educación pública” (Proyecto Educativo Institucional, 2019, p.7).

A modo de contexto es necesario hacer referencia al cierre que tuvo la escuela el año 2008, durante un período de 7 años. Documentación institucional, del concejo municipal del 6 de enero de 2009, explicita que el cierre de la escuela se debe básicamente a un descenso sostenido de la matrícula, pasando de 401 estudiantes en el año 2006 a 145 para el mes de julio del año 2008, siendo uno de los factores la ubicación territorial del establecimiento educacional, cuyo barrio habría dejado de ser residencial para pasar a ser un barrio de bohemia, comercio y cultura; sumado un bajo

rendimiento académico expresado en el SIMCE<sup>1</sup> (Acta Concejo Municipal de Recoleta, enero 2009).

Desde el año de inicio del establecimiento educacional se evidencia un aumento sustantivo de la matrícula, considerando la ampliación a la modalidad de enseñanza media. Según datos del PADEM 2019, en el año 2015 la matrícula del Liceo era de 216 estudiantes, aumentando a 379 estudiantes para el año 2018. Este aumento refleja la situación a nivel comunal, donde los establecimientos educacionales municipales han aumentado su matrícula en 3642 estudiantes desde el año 2012. Frente a este contexto, el PADEM refiere que “puede ser explicado multicausalmente por variables tales como el crecimiento natural de la población o el de los procesos migratorios, pero no se puede obviar el cambio que esta administración ha generado en educación con propuestas innovadoras en el plano de la convivencia” (PADEM, 2019, p.39).

El Liceo cuenta se declara como una institución con identidad propia, con sello artístico, intercultural y medioambiental, reconocida por la comunidad como referente de educación pública. A través del Programa Escuela Abierta el Liceo logra complementar la inserción de la toda la comunidad en un espacio de encuentro entre el saber, la cultura y la organización social, fortaleciendo los nexos entre la escuela y la comunidad (Proyecto Educativo Institucional, 2019). La Planificación Anual del Programa Escuela Abierta (2019) destaca el proceso de crecimiento en participación del Liceo como establecimiento educativo que se encuentra más alejado de los lugares céntricos de la comuna, asociados a Avenida Recoleta, y que cuenta con participación de carácter local.

El Barrio Bellavista es un sector de la ciudad de Santiago, ubicado entre el Río Mapocho y los pies del Cerro San Cristóbal. Emplazado en las comunas de Providencia al oriente y Recoleta al poniente, unidas por la calle Pío Nono que constituye el eje central del barrio. Es señalado como un foco importante de la comuna de Recoleta, el cual se caracteriza por sus actividades de entretención, gastronomía, cultura, artesanía, entre otras. Su localización otorga buena accesibilidad desde el centro durante gran parte del día y de la noche. En cuanto a su imagen urbana, se caracteriza por una arquitectura mixta, siendo posible identificar distintos conjuntos de vivienda

---

<sup>1</sup> Acta del Concejo Municipal de Recoleta, mes de enero 2009. Más antecedentes sobre los puntos desarrollados en el Concejo respecto al cierre de la escuela pueden ser consultados en: [http://www.recoletatransparente.cl/archivos\\_2014/actas/anio\\_2009/enero%20/acta1.pdf](http://www.recoletatransparente.cl/archivos_2014/actas/anio_2009/enero%20/acta1.pdf)

de carácter patrimonial y zonas de conservación histórica como el Conjunto Pío Nono - Domínica (PLADECO Recoleta, 2015).

Las percepciones de los actores destacan al barrio Bellavista a partir de una identidad propia, con múltiples cualidades que rescatan un valor multicultural, el patrimonio y el turismo. Además, se la presencia de distintos actores que conforman la comunidad, que no sólo reúnen a quienes viven ahí, sino que también a quienes trabajar y visitan el sector. En este sentido se da un equilibrio entre distintos caracteres que identifican de manera particular al barrio. Lo anterior se vincula con los planteamientos de la Planificación Anual del Programa Escuela Abierta (2019), que hace referencia a la identidad local donde se inserta el establecimiento educacional, impulsando iniciativas socioeducativas con enfoque comunitario.

## 2.5. Sistema a ser gobernado

El sistema a ser gobernado es posible describirlo en términos de su diversidad, complejidad y dinamismo. La diversidad tiene relación con la identificación de actores que componen el sistema, y sus diferencias de objetivos, intenciones y poderes. La complejidad tiene vinculación con la arquitectura de las relaciones entre las partes del sistema. Por otra parte, el dinamismo identifica las tensiones al interior y entre sistemas, sus problemas, oportunidades y regularidades en los procesos. Respecto al Programa Escuela Abierta, se distinguen distintos actores e interacciones de éstos en la implementación del Programa Escuela Abierta. Así mismo, se busca identificar el dinamismo en las interacciones de los actores a través de sus vínculos y tensiones en las relaciones existentes.

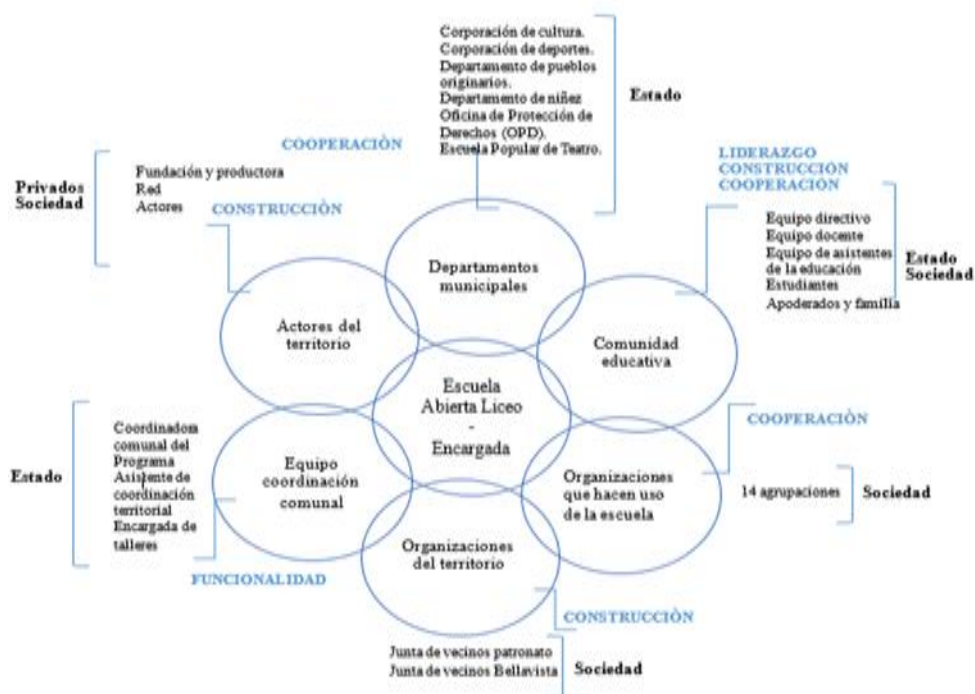
### 2.5.1. Interacción de actores en la estructura de la implementación del Programa Escuela Abierta:

El PEI del Liceo (2019) refiere que la política comunal y el ideario propuesto por la Dirección Municipal de Educación de Recoleta, el que el Liceo hace propio, incide de manera positiva en la valoración comunitaria del quehacer institucional. A través del Programa Escuela Abierta se complementa la inserción de toda la comunidad en un espacio de encuentro entre el saber, la cultura y la organización social, donde se fortalecen los nexos entre escuela y comunidad (Proyecto Educativo Institucional, 2019).



En este sentido, se podría observar una amplia red de actores que se vinculan con la implementación del Programa en el Liceo. A través de la identificación actores es posible visualizar el nivel de interacciones, además de describir la diversidad, complejidad y dinamismo de sus relaciones. Los actores que se vinculan con la implementación del Programa Escuela Abierta pueden ser de distintos tipos, reconociéndolo según distintos sectores como como el Estado, los privados (mercado) y la sociedad civil. A partir de la complejidad de las relaciones entre los actores, se puede analizar el nivel de cooperación y de conflictos que éstos presentan durante el proceso de implementación del Programa. El dinamismo en las interacciones de estos actos puede identificarse a partir de los encuentros, coordinaciones, interés y actividades que representan, además de las tensiones que ocurren durante el proceso de implementación. Estos posibilitan o impiden un cambio dentro del sistema en que ocurren las interacciones.

Figura N° 2: Actores que interactúan en la implementación del Programa Escuela Abierta en el Liceo.



Fuente: Elaboración propia.

En la figura N°2 se puede observar distintos tipos de actores, identificado a sectores del Estado, de la sociedad civil y a los privados. El sector del Estado está asociado a la Escuela y al Programa Escuela Abierta, además de una serie de departamentos municipales. En cuanto a la sociedad civil, se identifica a una variedad de organizaciones que hacen uso de la escuela para el desarrollo de actividades de diversas índoles, actores territoriales vinculados al barrio y juntas de vecinos. En el sector de los privados se identifica una productora y fundación presente en el territorio que aporta a la implementación del Programa.

Kooiman (2005) define el concepto de complejidad como la arquitectura de las relaciones establecidas por los actores del sistema a ser gobernado. En ese sentido y a partir de una revisión documental y realización de entrevistas, es posible identificar distintos tipos de interacciones entre los actores descritos anteriormente, de tal manera de configurar el entramado de relaciones entre ellos. A partir de los sujetos involucrados en la implementación del Programa en el Liceo, se puede identificar 4 tipos de relaciones existentes entre los actores:

**Relación de liderazgo entre actores:** Corresponde a una dinámica en que los actores se vinculan a través de un rol de dirección del Programa, principalmente a través de los actores de la comunidad educativa, donde se identifica al equipo directivo del Liceo y al encargado del Programa Escuela Abierta en el establecimiento educacional.

**Relación de cooperación entre actores:** Corresponde a una dinámica de trabajo coordinado entre actores que se vinculan con el Programa. Se identifican los actores que hacen uso de las dependencias del establecimiento, los que comprometen su cooperación con la comunidad educativa del Liceo. Así también se puede identificar una relación de cooperación entre la escuela y los distintos departamentos municipales.

**Relación constructiva entre actores:** Corresponde a una dinámica en la que distintos actores se vinculan y aportan en la construcción de actividades puntuales en la implementación del Programa en el Liceo. Se identifican principalmente a actores del territorio, organizaciones sociales y a privados que aportan en el desarrollo de iniciativas asociadas al eje principal del Programa asociado al vínculo escuela - comunidad.

**Relación de funcionalidad entre actores:** Corresponde a una dinámica entre actores que se caracteriza por un rol asociado al funcionamiento del Programa en el Liceo, identificando principalmente al

equipo de coordinación comunal, quienes entregan los lineamientos para implementar el Programa de manera anual.

En este sentido, la Planificación Anual del Programa (2019), explicita que la elaboración del Plan del Liceo, debe recoger los aportes y propuestas generadas a través del directorio colegio, como instancia de decisión de distintos estamentos de la comunidad educativa. Además de considerar los aportes de los encargados de educación extraescolar, equipo de tutores, docentes, apoderados y estudiantes.

En la planificación del Liceo debe quedar plasmada todas aquellas iniciativas y actividades que tiendan progresivamente a propiciar la relación de los diversos ámbitos del saber con prácticas de convivencia comunitaria, que fortalezcan la solidaridad y el vínculo de la comunidad (Documento de Planificación del Programa Escuela Abierta, 2019).

Siguiendo a Kooiman (2003), dado que las acciones de gobierno son complejas, las interacciones son representadas por una variedad de actores que imprescindibles, a pesar que sus intereses no siempre coincidan. En este sentido, las interacciones pueden ser entendidas como la interdependencia, ya que los actores no pueden abordar de manera individual los problemas públicos.

## 2.6. El sistema de gobierno

Tal como se señaló anteriormente, Kooiman (2003) identifica en el sistema de gobierno un conjunto de elementos que representan aquellos puntos reconocibles en la interacción entre quienes gobiernan. La investigación profundiza en dos elementos propuestos por el autor, por lo que en primer lugar se describirán las imágenes respecto al Programa Escuela Abierta, Por otra parte, se identifican los instrumentos utilizados en la implementación, asociado básicamente a las bases, orientaciones y planificación del Programa.

### 2.6.1. Elementos del Programa Escuela Abierta

Kooiman (2003) identifica en el sistema de gobierno un conjunto de elementos que representan aquellos puntos reconocibles en la interacción entre quienes gobiernan. Uno de los componentes corresponde a las imágenes, las que hacen referencia a ideas, guías, visiones, conocimientos, hechos, hipótesis, teorías, juicios, convicciones o metas del cómo gobernar. En este caso se analizan las percepciones del programa a partir de distintos

actores vinculados con el programa, tanto a nivel comunal como a nivel particular a través de la implementación del Programa en el Liceo.

Desde actores institucionales y, a través del Programa Escuela Abierta, el establecimiento educativo tiene una imagen de desarrollo social comunitario, en donde está presente la participación y el encuentro, atributos de un proceso democratizador del espacio público. Se promueve el vínculo de la escuela con la comunidad, para posibilitar la reflexión, el diálogo y la redefinición de opciones de intercambio socioeducativo, para ser canalizadas e incorporadas en los mecanismos de gestión como parte importante de los proyectos educativos, lo que podría brindar mayor coherencia en el proceso de transformación.

Un segundo componente de los elementos identificados por Kooiman (2003) en el sistema de gobierno corresponde a los instrumentos, es decir aquellos artefactos que permiten entregar las imágenes al sistema a ser gobernado. Según el autor existe una gran variedad de instrumentos, como las reglas o la información, pudiendo ser formales o informales, flexibles o estructurados. Por lo que se identifica un sistema de reglas, realizado por el equipo de coordinación comunal, establece que cada escuela debe realizar lo siguiente:

1. Un plan Escuela Abierta, vínculo escuela - comunidad.
2. Gestión de solicitudes de espacios para la realización de actividades que propendan a la integración y desarrollo social de la comunidad en los establecimientos educativos municipales de la comuna de Recoleta.

La Carta de Servicio Municipal del Programa Escuela Abierta constituye un modelo de diferentes tipos de compromisos entre la gestión y la comunidad, cuya finalidad es la mejora de los servicios y beneficios entregados por el programa. En este sentido, se propone un vínculo de acuerdo entre actores que son parte de la ejecución del Programa, siendo a su vez un instrumento orientador para el funcionamiento de Escuela Abierta en los establecimientos educacionales municipales de la comuna.

Dado el sistema de reglas establecidos desde la coordinación comunal del programa y la gestión municipal, es posible visualizar una interacción entre actores de carácter de intervención, ya que tienen un carácter formalizado para lograr influencias entre actores que obliguen tanto al que interviene como al objeto de la intervención (Kooiman, 2003).

## 2.7. Modos de gobernanza

2.7.1. *Autogobernanza*: Según Kooiman (2003) este modo tiene la capacidad de que las entidades sociales puedan gobernarse a sí mismas de manera autónoma. Está vinculada a la interferencia como tipo de interacción predominante en la sociedad, y se encuentra en menor medida en el mercado y en el Estado. El componente intencional de la autogobernanza es que quienes participan de estas interacciones informales pueden comenzar a generar arreglos de gobierno como acuerdos informales o códigos de conducta. Estos arreglos son voluntarios entre los actores involucrados y desde el punto de vista estructural es el núcleo de la autogobernanza.

Figura N° 3: Sistema de organización al interior del Liceo:



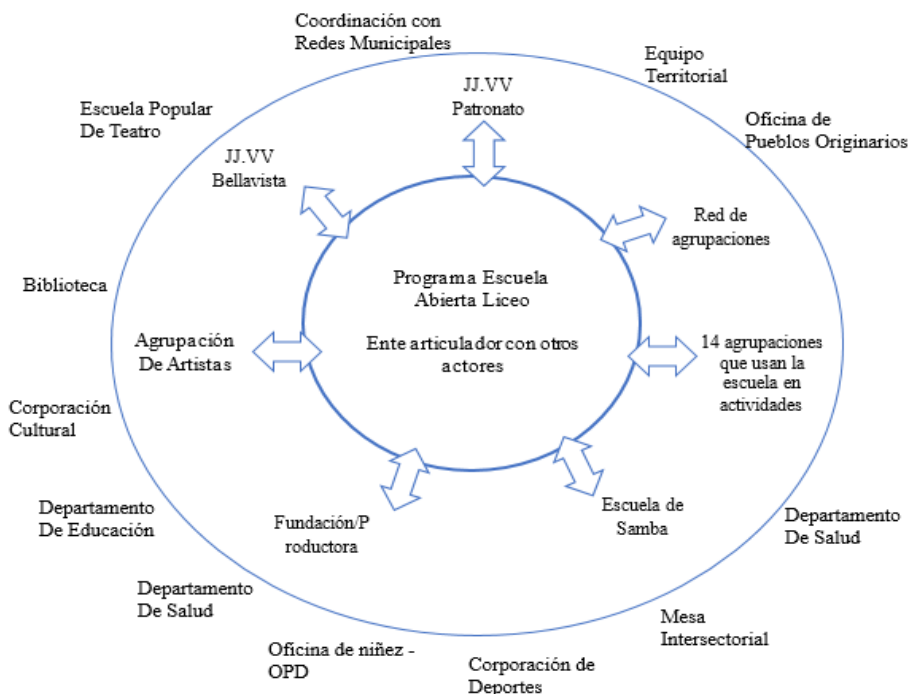
Fuente: Elaboración propia a partir de análisis de entrevistas con actores y documentación institucional.

La figura N° 3 grafica el sistema de organización al interior del Liceo, dentro del cual existe un equipo directivo que lidera el accionar, seguido por un encargado de escuela que coordina las actividades, estando en la base toda la comunidad educativa y territorial. Esa jerarquización tiene la capacidad de coordinarse con redes municipales, con las agrupaciones que hacen uso del establecimiento y desarrollar talleres extraprogramáticos.

En este sentido, la organización se gobierna a sí mismas, generando patrones de interacción que pueden llegar a institucionalizarse, como podría ser la solicitud de espacios o la participación de actividades al interior del Liceo. Estas capacidades que se generan en la autogobernanza pueden ser utilizados para los propósitos de gobernar, especialmente si se reconocen las interferencias como interacciones. En estas interacciones las actividades intencionales de los actores están presentes, y estas actividades pueden promover o dificultar la capacidad de los sistemas sociales a autogobernarse. Dado lo anterior, se desprende que la autogobernanza de los subsistemas sociales es un prerrequisito para la efectiva gobernanza sociopolítica (Kooiman, 2003).

2.7.2. *Cogobernanza*: El proceso de acción conjunta entre actores puede adquirir distintas conceptualizaciones en función del nivel en que se da. Cuando se hace referencia a la interacción que ocurre entre distintos actores a nivel individual se puede hacer referencia a la cooperación. Cuando se posicionan en el nivel intermedio de interacción social, o nivel meso, se hace referencia a la coordinación, donde los actores son organizaciones. En este sentido, también es posible identificar un tercer nivel macro, vinculado a acuerdos entre y con el Estado, asociado a mecanismos más globales de acuerdo. El énfasis está puesto en que la gobernanza crecerá en la medida en que la interdependencia de actores de distintos niveles sea considerada como importantes.

Figura N°: 4: Articulación territorial del Liceo con diversos actores locales



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de entrevistas a actores y documentación institucional.

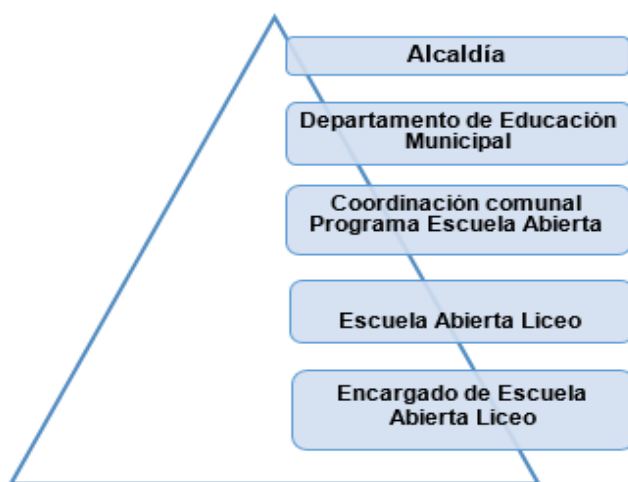
En la figura N° 4 se puede observar la articulación territorial del Liceo con diversos actores locales, tanto a nivel meso en coordinación con agrupaciones y organizaciones del territorio, como también en el nivel macro, en un vínculo de acuerdo entre los actores del programa del Liceo con las instituciones de orden municipal. Da cuenta de una dinámica de cogobernanza, caracterizada principalmente por interacciones a nivel intermedio entre distintas organizaciones del territorio, donde Escuela Abierta se integra a la comunidad como actor capaz de articular acciones.

Siguiendo a Kooiman (2003), se identifica que las interacciones que se generan son a un nivel de reciprocidad, donde los actores tienen un efecto el uno con el otro de manera horizontal, ya que se pretende alcanzar objetivos comprometidos de manera conjunta. En este contexto se gestionan actividades como el Carnaval Migrante y el Festival Salsa a la Primavera, las que son características del barrio Bellavista.



7.2.3. *Gobernanza jerárquica*: existe un aspecto estructural en las interacciones. Esta forma de interacciones sociales son las más verticales y formalizadas, caracterizadas por el enfoque top-down. En la gobernanza jerárquica predominan las interacciones del tipo intervenciones, tales como la dirección y el control (Kooiman, 2003)

**Figura N°: 5 Gobernanza Jerárquica en el Programa**



Elaboración propia a partir del análisis de entrevistas a actores y revisión de documentación institucional.

Se observa con facilidad un orden jerárquico en la configuración del Programa Escuela Abierta, desde la iniciativa del gobierno local representada en la figura del alcalde, para plasmarse en la política comunal de educación, cuyo diseño del Programa es realizado por la coordinación comunal de Escuela Abierta, para implementarse en Liceo bajo la figura del encargado de escuela.

### 7.3. Ordenes de la gobernanza

En el primer orden de gobernanza los actores públicos y privados tratan de sobrellevar los problemas que surgen y crear oportunidades diariamente en contextos complejos, dinámicos y diversos. Los problemas

que se enfrentan en la gobernanza sociopolítica son los problemas sociales con un componente político y para buscarles solución, Kooiman (2005) propone cuatro: el primero es reconocer la diversidad, segundo decidir acerca de la complejidad, tercero encontrar las fuentes de las tensiones y cuarto volver a donde están las tensiones. Considera que la creación de oportunidades proviene del dinamismo de la sociedad, donde se aparecen alternativas u oportunidades al gobernante cuando una tensión de la sociedad lo permite.

En este sentido, es posible definir problema y encontrar posibles soluciones a los mismos. A partir de la revisión institucional del Liceo se verificó que a la carta de compromisos que realiza la organización con el establecimiento educacional, se agregó el ítem del compromiso bajo el sistema de trueque cultural.

En el segundo orden de gobernanza Kooiman (2005) se refiere a la construcción, mantenimiento y reconstrucción de las instituciones, donde lo relevante es la dimensión estructural de las interacciones de gobierno. Hay tres tipos de instituciones: el estado, el mercado y la sociedad civil. Los actores realizan sus interacciones en el contexto de estas instituciones que pueden limitar las interacciones e influenciar los intereses de los actores. Aspecto estructural de las interacciones y como las instituciones controlan, o permiten la resolución de problemas y la creación de oportunidades, se relaciona con el aspecto estructural de las interacciones. En este sentido, se observan los mecanismo usado por la Coordinación Comunal del Programa, según plan de trabajo en reunión con equipo directivo de los establecimientos educativos, incluido el liceo, para trabajar el funcionamiento del programa; la proyección del trabajo de los encargados de Escuela Abierta en las siguientes dimensiones: funciones del encargado de Escuela Abierta, atención de solicitudes de espacio de la comunidad, coordinación espacios de recreación y formación, y trabajo en red; y la incorporación de Escuela Abierta en los en el que hacer escolar y en los mecanismos de gestión.

La metagobernanza refiere a cómo se gobierna la forma de gobernar, es el lugar donde los principios normativos para el gobierno se formulan y se prueban. En este nivel el proceso mediante el cual se generan estos principios se hace explícito para poder observar cómo se debe gobernar. En este sentido, el equipo de coordinación comunal del Programa, luego de recoger los aportes de distintos actores provenientes de los 19 establecimientos educacionales municipales, realiza un documento de

planificación para el Programa Escuela Abierta, el que da cuenta de los antecedentes anual y las modificaciones de los años anteriores, lo que concluye en un plan de trabajo anual bajo lineamientos planteados, la evaluación y control, cronograma anual y presupuesto anual. Tras este documento de se realiza el decreto municipal que aprueba la ejecución del Programa de manera anual en los establecimientos educacionales de dependencia municipal.

El Plan Anual de Desarrollo de Educación Municipal expone los elementos centrales de la política de educación comunal, estableciendo lo que el Programa Escuela Abierta desarrollará dentro de ésta, situando a la escuela al centro de la comunidad, que debe contribuir al fortalecimiento de la identidad y dignidad a través del aumento de espacios de participación y desarrollo social. Además, reconoce en la diversidad e interacción de saberes emergentes la riqueza de la identidad local (PADEM Recoleta, 2019).

## Conclusiones

A partir de una serie de entrevistas realizadas a actores vinculados al Programa y la revisión documental institucional, a través del uso del modelo de gobernanza interactiva de Kooiman, se ha analizado la implementación del Programa Escuela Abierta de la Municipalidad de Recoleta, aproximando el caso desde la experiencia particular de un liceo de la comuna.

Para partir con en análisis, se realiza una descripción profunda del caso, partiendo con la descripción del Liceo en el que se estudió la implementación del Programa. Al ser una iniciativa que fomenta el vínculo entre escuela y comunidad, se realizó una aproximación al territorio en que se inserta el establecimiento educacional en la comuna a través de la percepción de distintos actores. El territorio en que se inserta el Liceo se considera un sector emblemático de la comuna de Recoleta, el cual presenta una serie de características que permiten una red de actores que tienen la posibilidad de vincularse en la implementación del Programa, lo que a su vez incide en la configuración de la política local. Las imágenes de barrio Bellavista y los actores presentes en él influyen en el desarrollo del Proyecto Educativo Institucional, cuyos sellos son el arte, el medio ambiente y la multiculturalidad, lo que se plasma en la visión y actividades que genera el Programa en el Liceo con la comunidad.

El contexto territorial permite proyectar el análisis de la gobernanza, donde no sólo hay un énfasis en las interacciones y las relaciones establecidas entre actores e instituciones, sino que el barrio en sí mismo permite la presencia de una diversidad de actores que fomentan la cultural y la identidad local, lo que va acorde los objetivos del Programa Escuela Abierta. En este sentido, hay que partir de la premisa de que el resultado de la implementación no sólo es producto de las interacciones, sino que también del contexto y del marco institucional en que se engloban (Kooiman, 2005).

Respecto a la identificación de actores y sus interacciones en la implementación del Programa Escuela Abierta, es posible apreciar la existencia de una amplia red de actores planteados desde la planificación del Programa a nivel comunal. Esto se expresa en la implementación del Programa en el Liceo, donde numerosos actores interactúan con distintos intereses y poderes. La mayor representación la tiene el Estado, a nivel local en el Liceo y las instancias municipales. Otros actores con presencia corresponden a la sociedad civil, principalmente a través de organizaciones sociales y territoriales. La expresión más mínima corresponde a actores privados a pesar de su gran presencia en el barrio.

Los actores sociales y políticos son los con mayor presencia, sin embargo, los actores vinculados al mercado se encuentran presente con un vínculo de construcción, por lo que su acción contribuiría a la implementación del Programa. Dado lo anterior, se identifica al Liceo al centro de la red de relaciones entre actores, por ende, existe un vínculo Estado-Estado, Estado - Sociedad Civil y Estado - Mercado. Todos los actores mencionados anteriormente mantienen cierto grado de relación constructiva que corresponde a una dinámica que aporta al desarrollo de actividades en la implementación del Programa.

El Liceo tiene un grupo de actores que destacan por liderar el Programa, los que deben construir su planificación en respuesta a una forma socioeducativa hacia comunidad, lo que debería considerar la participación y colaboración de todos los representantes. El encargado del Programa en el Liceo, en conjunto con los docentes miembros el equipo directivo, tienen la responsabilidad de elaborar un documento de planificación anual, considerando los aportes del directorio colegiado, así como también aquellos que surjan de los representantes de las organizaciones comunitarias, culturales y deportivas que desarrollan actividades en el establecimiento educacional. Así mismo, el Liceo está a cargo de generar instancias formales de encuentro que permita la elaboración del plan de trabajo en base a los

lineamientos comunales del Programa, en torno al desarrollo de actividades que favorezcan el vínculo entre la escuela, la familia y la comunidad.

La gobernanza interactiva entre los actores del programa depende de la capacidad que tienen éstos de influir en la toma de decisiones y configuración del Programa, lo que se ve influenciado por el carácter del espacio público local. La toma de decisiones se vincula directamente con la distribución de poder entre actores y la forma en que éstos lo ejercen.

A través del Programa Escuela Abierta en el liceo, se posibilita la participación de diversos actores en el espacio público local, donde los grupos organizados del territorio se conocen mutuamente a través de canales de comunicación formales y basados en las relaciones entre individuos. A pesar de que los lineamientos comunales del Programa señalan la participación de diversos actores en el plan anual del Liceo, aportando con ideas e iniciativas, no se establece explícitamente formas de participación efectiva en la toma de decisiones, los que no posibilita la capacidad de incidir concretamente en la construcción del Programa y en la política local.

Respecto a la descripción del sistema en el que se genera la implementación del Programa, según el modelo de gobernanza interactiva, los elementos se observan a través de imágenes que se planifican en instrumentos y que posteriormente se materializan en acciones. En cuanto a los instrumentos asociados al Programa es posible indicar que son de carácter formal dado por una Planificación Anual de Escuela Abierta que realiza el equipo coordinador comunal, el que entrega los lineamiento y criterios para que el Liceo desarrolle un plan propio que involucre los aportes que pudieran realizar distintos actores de la comunidad educativa y la comunidad territorial, observándose un nivel bajo de flexibilidad en que se debe mantener el sistema de reglas entregados para la implementación del Programa.

Bajo el Modelo de Gobernanza Interactiva también es posible identificar la configuración que se da entre los tres modos de gobernanza, identificando el marco en el que ocurren las interacciones. En este contexto, se observa que los tres modelos de gobernanza se dan en el liceo, sin embargo, predomina el modelo jerárquico que se explica por la naturaleza estatal de los actores y decisiones administrativas para la implementación del Programa. Los modos de gobernanza se pueden vincular con los tipos de interacciones, donde la interferencia se vincula con la autogobernanza, la reciprocidad con la cogobernanza y las intervenciones con el modo

jerárquico (Kooiman, 2003). Este último se identifica con facilidad al predominar el modelo jerárquico, al darse intervenciones formalizadas desde la coordinación comunal del Programa, cuyo objetivo influenciar entre los demás actores.

Se puede observar una tensión entre los niveles de gobernanza a través de la triple dependencia que tiene el encargado de escuela en el Liceo, cuya función se vincula con los tres modos, ocupando un papel destacados dentro de los actores, coordinando distintas instancias que se relacionan con la implementación del Programa. Otra tensión se da por la dependencia laboral que tiene este actor con el establecimiento, sin embargo, sigue las orientaciones de la coordinación comunal del Programa, asumiendo un rol estratégico en la implementación que vincula el modo jerárquico con la autogobernanza del Liceo.

En base a la pregunta de investigación ¿Cómo las interacciones de los actores involucrados en el Programa Escuela Abierta de la Municipalidad de Recoleta influyen en la implementación del mismo desde la perspectiva de la gobernanza? Se puede señalar que se observa una dinámica de cogobernanza, caracterizada principalmente por interacciones a nivel intermedio entre distintas organizaciones del territorio, donde Escuela Abierta se integra a la comunidad como actor capaz de articular acciones.

Siguiendo a Kooiman (2003), se identifica que las interacciones que se generan son a un nivel de reciprocidad, donde los actores tienen un efecto el uno con el otro de manera horizontal, ya que se pretende alcanzar objetivos comprometidos de manera conjunta. A partir de estas interacciones horizontales, distintos actores influyen en la implementación del Programa en el Liceo, lo que se da en una dinámica de flexibilidad que se caracteriza según el territorio y actores presentes en él.

En este sentido, se puede afirmar que el Programa se sustenta desde la cogobernanza, debido a que las interacciones horizontales permiten llevar a cabo el objetivo central del Programa que busca vincular a la escuela con una idea amplia de comunidad. Las dinámicas de este nivel se dan de manera independiente, sin la necesidad de intervención directa de otros organismos estatales locales. Lo que se vincula con el primer orden de gobernanza, en que los actores son capaces de solucionar problemas que se dan a nivel cotidiano.

A partir de esta red de interacciones, el Programa a nivel comunal se puede nutrir de experiencias particulares de implementación, lo que permite un segundo orden de gobernanza que reconoce un nivel más amplio para

desarrollar normativas para que el sistema de gobierno logre los resultados esperados en la implementación del Programa.

### **Uso del Modelo de Gobernanza Interactiva para el análisis de la implementación del Programa.**

El Modelo de Gobernanza Interactiva de Kooiman permite observar y analizar el Programa desde una red de actores que se involucran en la resolución de problemas públicos, entendiendo que no sólo tienen competencias los agentes estatales, sino que es necesaria la participación de una diversidad de actores. En este sentido, la implementación del Programa requiere de la participación de actores, a través del involucramiento de la comunidad educativa y la comunidad del territorio en que se inserta el establecimiento educacional. Olavarría (2007) señala que en los procesos de implementación se desarrollan diversas acciones y que intervienen una variedad de actores, donde se encuentra presente un entramado de relaciones, donde existen necesarios vínculos administrativos, reglamentarios y organizacionales.

El modelo desarrollado por Kooiman permite hacer un análisis según el sistema de gobierno y el sistema a ser gobernando, donde se puede hacer un estudio desde lo más específico de las interacciones, observando desde una serie de elementos que son parte del modelo. Pone énfasis en el sistema de interacciones, donde es posible identificar la influencia puntual que tienen los actores en la implementación del Programa.

Al ser un modelo que indaga en lo medular, no permite hacer una generalización sobre el concepto de gobernanza, si no que posibilita la comprensión del Programa a partir de las interacciones entre actores. Si bien hay una interacción de distintos actores, bajo distintos elementos, modos y niveles, con una base territorial en que se hace más próxima y visible la ciudadanía, principalmente permite caracterizar al sistema, no se puede concluir si corresponde a un programa local que se genera bajo una lógica de gobernanza. Ya que la red de actores y sus interacciones no precisa una influencia particular en la generación de iniciativas, debido a que en este caso no hay una participación vinculante con los procesos de diseño de políticas públicas.



## Bibliografía

- Aguilar, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. Reforma y Democracia.
- Chuenpagdee, R., Kooiman, J., & Pullin, R. (2008). Assessing governability in capture fisheries, aquaculture and coastal zones. *Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*.
- Corporación Municipal de Macul (09 agosto de 2017). Macul da inicio al Programa Escuela Abierta. Recuperado de <https://www.corpomunimacul.cl/site/posts?id=94>
- El Desconcierto (14 marzo de 2017). Alcaldes Daniel Jadue y Jorge Sharp se reúnen para compartir experiencias de gestión comunal. Recuperado de <https://www.eldesconcierto.cl/2017/03/14/alcaldes-daniel-jadue-jorge-sharp-se-reunen-compartir-experiencias-gestion-comunal/>
- Gálvez, M. (2010). Pesquería y Gobernanza en Chile: Un enfoque para la sustentabilidad. *Revista APROPECH*, Volumen 25, 14 Julio 2010.
- Kooiman, J., (1993). Social-Political Governance: Introduction. En: J. Kooiman, ed. *Modern governance*. London: SAGE, pp. 1-8.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: SAGE.
- Kooiman, J. (2004). *Gobernar en Gobernanza*. *Instituciones y Desarrollo* (16), pp.171-194.
- Kooiman, J. (2005). *Gobernar en Gobernanza*. En: A. Cerrillo, ed. *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*. Madrid: INAP, pp. 57-82.
- Kooiman, J., Bavinck, S. Jentoft and R. Pullin (eds.) (2005): *Fish for life*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Massolo, A. (2003). Políticas públicas locales de equidad de género. En: *El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*, pp. 11- 53.
- Massolo, A. (2005). *Gobiernos locales y mujeres: Nuevos cambios y desafíos en América Latina*.
- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de Governance. En, *Instituciones y Desarrollo*, No. 7, noviembre.
- Municipalidad de Recoleta (2019). Documento de planificación del Programa Escuela Abierta.
- Municipalidad de Recoleta (2017). Documento de planificación del Programa Escuela Abierta.
- Municipalidad de Recoleta (2018). Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM).
- Municipalidad de Recoleta (2019). Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM).
- Municipalidad de Recoleta (20 septiembre de 2016). Alcalde Daniel Jadue se reúne con organizaciones y usuarios del Programa Escuela Abierta. Recuperado

de <https://www.recoleta.cl/alcalde-daniel-jadue-se-reune-con-organizaciones-y-usuariosdel-programa-escuela-abierta/>

-Municipalidad de Recoleta (07 septiembre de 2018). Programa Escuela Abierta fortalece vínculo con la comunidad. Recuperado de

<https://www.recoleta.cl/programa-escuela-abierta-fortalece-vinculo-con-la-comunidad/>

-Municipalidad de Recoleta (02 junio de 2017). Programa Escuela Abierta ejemplo comunal con incidencia en el país. Recuperado de

<https://www.recoleta.cl/programa-escuela-abierta-ejemplo-comunal-con-incidencia-en-el-pais/>

-Municipalidad de Renca (Marzo de 2019). Ven a ser parte de las escuelas abiertas para la comunidad. Recuperado de

<https://www.renca.cl/ven-a-ser-parte-de-las-escuelas-abiertas-para-la-comunidad/>

-Olavarría, M. (2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Documentos de Trabajo N° 11, diciembre. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

-Rozas, G. (1996). Programas Estrategias de Superación de la Pobreza. Documento de Trabajo N°2, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Santiago.

-Subirats, J. (2007). Nuevos mecanismos de participación y democracia: promesas y amenazas. En J. Font, Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

-Subsecretaría de Desarrollo Regional (2002). Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Texto Refundido, Actualizado y Sistematizado. Santiago: SUBDERE.

-Varela, E. (2015). Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global. Revista de Estudios Urbanos Regionales (EURE), vol. 41, N°123, pág. 211-237.

-Vial, C. (2014). Las municipalidades y su papel en el contexto institucional en Chile. Trabajo preparado para presentación en la mesa "Diálogo sobre la descentralización municipal en Argentina y Chile, Recuperado de

<http://ichem.uautonoma.cl/wpcontent/uploads/2014/10/Municipalidades-Chile-Camilo-Vial.pdf>