



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Estudio sobre la puesta en marcha del Plan de Formación Ciudadana

Informe elaborado por el Proyecto Educación
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Febrero 2018



ESTUDIO SOBRE LA PUESTA EN MARCHA DEL PLAN DE FORMACIÓN CIUDADANA

Investigadores Proyecto Educación PNUD:
Javiera Martínez y Maximiliano Tham

Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD)
www.cl.undp.org

Santiago de Chile
Febrero 2018

Este estudio se desarrolló entre julio de 2017 y febrero de 2018 en el marco del proyecto de colaboración entre el Ministerio de Educación de Chile y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) *“Apoyo a la consolidación de las funciones del Ministerio de Educación en el marco de la implementación de la nueva institucionalidad educativa para la promoción de una educación de calidad para todos”*.

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte de PNUD en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Los investigadores agradecen el apoyo en la codificación de documentos secundarios realizado por Markos Saravia y el apoyo en la codificación de entrevistas y en la revisión de versiones preliminares del informe realizado por Stefania Forno. También agradecen enormemente la colaboración de los y las docentes, directivos, representantes de universidades y profesionales del Ministerio de Educación que aceptaron ser entrevistados en el marco de este estudio.

Fotos de portada de Loreto González

Los contenidos de este informe pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando la fuente.

Cómo citar este estudio: PNUD (2018). Estudio sobre la puesta en marcha del Plan de Formación Ciudadana. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

ÍNDICE

SÍNTESIS DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS	4
INTRODUCCIÓN	7
<i>La política del plan de formación ciudadana en contexto.....</i>	<i>8</i>
<i>Estrategia metodológica del estudio</i>	<i>15</i>
PARTE I. EL PLAN DE FORMACIÓN CIUDADANA EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS .	18
<i>Avances en el PFC: La percepción espontánea de los establecimientos.....</i>	<i>18</i>
<i>Características de los PFC diseñados por los establecimientos.....</i>	<i>26</i>
<i>Cambios y efectos asociados a la política del PFC</i>	<i>39</i>
PARTE II. EL APOYO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE FORMACIÓN CIUDADANA...	46
<i>Enfoque y estrategias de trabajo de acompañamiento</i>	<i>46</i>
<i>Aportes, dificultades y aprendizajes en el marco del acompañamiento.....</i>	<i>49</i>
PARTE III. OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS DEL PLAN DE FORMACIÓN CIUDADANA	56
<i>Desafío 1. El diseño e implementación del plan de formación ciudadana.....</i>	<i>58</i>
<i>Desafío 2. La participación de la comunidad y la vinculación con el entorno.....</i>	<i>60</i>
<i>Desafío 3. El seguimiento y la evaluación al plan de formación ciudadana.....</i>	<i>63</i>
<i>Desafío 4. Generar condiciones e institucionalizar la formación ciudadana</i>	<i>64</i>
<i>Desafío 5. La incorporación de la formación ciudadana desde la lógica de planes.....</i>	<i>66</i>
<i>Desafío 6. El apoyo para la formación ciudadana</i>	<i>68</i>
CONCLUSIONES	70
REFERENCIAS.....	75

SÍNTESIS DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS

El **Estudio sobre la puesta en marcha del Plan de Formación Ciudadana** (PFC en adelante) se planteó por objetivo levantar y sistematizar información sobre el primer período de implementación de esta política en el sistema escolar (2016-2017).

Con dicho propósito, se diseñó una metodología mixta que combinó la realización de entrevistas a directivos, docentes, profesionales del Mineduc y de instituciones asesoras, con el análisis de información secundaria (bases de datos con información del Plan de Mejoramiento Educativo que elaboran las escuelas). En total, se realizaron 20 entrevistas individuales, 10 entrevistas grupales y 2 grupos de conversación. En la fase de análisis de información secundaria, se analizaron registros de una muestra de 361 establecimientos, representativa a nivel nacional.

A continuación se presenta una síntesis de los principales resultados del estudio.

La política del PFC se encuentra en una etapa inicial de instalación, cuyos avances hasta ahora son el diseño y la implementación inicial de acciones: 72% de las escuelas ha definido actividades de formación ciudadana, y un 53% reconoce estar comenzando la implementación de estas iniciativas. Pese a ello, cerca de un 30% de escuelas no cuenta con acciones de formación ciudadana y un 14% reporta problemas en el diseño del plan, siendo más crítico en escuelas particulares subvencionadas, en aquellas que imparten formación TP y en escuelas con educación especial.

En los establecimientos que sí muestran avances, el diseño del plan ha estado marcado por una lógica de elaboración poco participativa, en la que se define un “encargado del plan” y donde el involucramiento de la comunidad educativa se limita a la socialización o validación de este. Pese a lo anterior, se reconocen algunas experiencias aisladas que incluyen de manera innovadora a la comunidad en todas las etapas de diseño del PFC y que entregan pistas para fortalecer este proceso.

Entre los establecimientos que sí han diseñado el PFC, los espacios de participación y el desarrollo de actividades extra-programáticas son los ámbitos de trabajo más favorecidos por esta política. Una proporción importante de escuelas diseñó acciones de formación ciudadana que buscan fortalecer los espacios de participación, como el centro de alumnos o los consejos escolares. Estas acciones, sin embargo, apuntan al cumplimiento de la normativa (constitución de estos organismos o desarrollo de elecciones, por ejemplo), más que a garantizar experiencias significativas y vinculantes de participación, y coexisten con prácticas de gestión y enseñanza menos democráticas.

Respecto de las actividades extra-programáticas, la implementación del PFC ha implicado en muchos establecimientos el desarrollo de actividades episódicas como actos, celebración de efemérides ciudadanas, talleres extra-programáticos, debates, charlas, salidas, etc. Esta modalidad de implementación del PFC, tiene como riesgo hacer de la formación ciudadana una experiencia que opera como hito, que no se articula con la enseñanza que tiene lugar en las asignaturas y que sobrecarga el calendario y las horas escolares.

Las asignaturas y la vinculación con el entorno son los ámbitos de trabajo más desatendidos por las escuelas que han diseñado el plan, las que han tenido dificultades para introducir actividades de formación ciudadana: un 26% de las comunidades define actividades que involucran trabajo explícito en las asignaturas, y solo 14% de ellas aborda el vínculo con el entorno, orientadas principalmente a generar conocimiento sobre este (visitas informativas, por ejemplo), más que a participar de la intervención o mejora de éste.

El análisis temático de los planes de formación ciudadana muestra que los establecimientos han privilegiado la formación en valores, la participación y la sana convivencia en el contexto escolar o en el entorno más inmediato, ámbito reconocido como la "dimensión civil" de la ciudadanía (Cox et al., 2015). El trabajo sobre la diversidad e inclusión, el medioambiente, los derechos humanos, y el conocimiento institucional y cívico, son menos abordados en las acciones de formación ciudadana de los establecimientos. La baja presencia del conocimiento cívico en los planes es relevante a tener en cuenta, ya que la evidencia disponible muestra estancamiento en los resultados de aprendizaje de las y los estudiantes chilenos en esta materia (Agencia de Calidad de la Educación, 2017).

Los principales logros del PFC que reportan los actores entrevistados son la sistematización y articulación de iniciativas de formación ciudadana que ya existían en los establecimientos, pero que se encontraban dispersas y fragmentadas. Gracias a ello se ha logrado visibilizar y generar discusiones sobre una dimensión formativa que es valorada ampliamente por los actores educativos y de nivel intermedio.

Por otro lado, la formación ciudadana abordada en la lógica de plan de acción ha generado problemas en el diseño, implementación y monitoreo. Las escuelas han designado a un encargado del plan para su diseño y ejecución, quien generalmente tiene una posición más periférica en la estructura organizacional. Esto tiene como resultado que las iniciativas del plan funcionan en paralelo a la enseñanza y se encuentran desarticuladas de otros planes. Esto agudiza el problema de los establecimientos para integrar aprendizajes: a la tradicional segmentación por asignaturas, se suma el desarrollo de acciones paralelas para abordar los distintos planes.

Estudios anteriores dan cuenta las dificultades de las escuelas para tomar decisiones basadas en información y para el monitoreo de acciones. Dado que la lógica del plan entrega autonomía a las comunidades educativas para que definan y diseñen acciones de formación ciudadana, existe gran diversidad de aproximaciones al tema. En este contexto, el seguimiento del PFC es una pieza clave para evaluar si este dispositivo contribuye o no a los objetivos de la ley. El estudio advierte la importancia de contar con mecanismos de monitoreo de los aprendizajes y habilidades de alcanzados por estudiantes en el marco de esta política, para reformular las acciones diseñadas o incluir otras.

En el marco de procesos de planificación autónoma, el acompañamiento a las escuelas es central para formar capacidades entre sus profesionales, y para asegurar la alineación de su trabajo con los propósitos de la política. Para ello, las instituciones que han apoyado a las escuelas en el marco de esta política (universidades y centros de investigación de regiones) han desplegado distintas acciones (capacitación, espacios para intercambiar experiencias y acompañamiento personalizado).

Este apoyo ha favorecido el surgimiento de procesos de diagnóstico institucional para elaborar el plan. Pese a lo anterior, el estudio permite identificar tres factores que condicionan la asesoría y que han de tenerse en cuenta para una implementación satisfactoria del apoyo: la incorporación de representantes de distintos estamentos (directivos y docentes); la coordinación del trabajo con supervisores (quienes también intervienen las escuelas en esta materia); y la necesidad de definir competencias básicas para el acompañamiento en formación ciudadana.

INTRODUCCIÓN

En este informe se presentan los principales resultados del **Estudio sobre la puesta en marcha del Plan de Formación Ciudadana**, realizado por el Proyecto Educación de PNUD. La investigación surge en el año 2017 en el marco del segundo año de trabajo conjunto entre la Coordinación del Nivel de Educación Media de la División de Educación General del Ministerio de Educación y el Proyecto Educación de PNUD con el propósito de aportar a la implementación de la política de formación ciudadana.

El estudio se plantea como principal propósito conocer cómo ha funcionado el proceso de puesta en marcha de esta política, y a partir de ello entregar pistas que permitan orientar el proceso de implementación del plan de formación ciudadana de cara a su tercer año de ejecución. Específicamente, se busca:

- Conocer la percepción que tienen distintos actores educativos sobre la política del plan de formación ciudadana y su proceso de implementación
- Identificar prácticas de diseño e implementación del plan de formación ciudadana en los establecimientos
- Describir las principales estrategias de apoyo en el marco de la implementación de la política de formación ciudadana, la coordinación de actores y aprendizajes en este proceso de apoyo
- Identificar oportunidades y desafíos que emergen en el marco de implementación de esta política

El informe se organiza de la siguiente forma: Como introducción se presenta primero el contexto de surgimiento de la política del plan de formación ciudadana, el enfoque más general de política educativa en el que se enmarca este plan, y la estrategia metodológica de este estudio. Luego, en la primera parte de resultados, se describe cómo ha sido el proceso de implementación del plan de formación ciudadana en los establecimientos. En la segunda parte, se describen las principales estrategias de apoyo desarrolladas para acompañar a los establecimientos en este proceso y algunos aprendizajes que emergen de este acompañamiento. A continuación, en la tercera parte, se describen los principales desafíos y oportunidades de mejora para la implementación de esta política. En la última parte, se presentan las principales conclusiones del estudio.

La política del plan de formación ciudadana en contexto

La participación ciudadana es fundamental para el funcionamiento democrático. El involucramiento de los ciudadanos en la vida pública permite que la deliberación sea diversa y representativa, genera mayores niveles de confianza en las instituciones políticas, dota de legitimidad el régimen político y permite controlar la actividad de las autoridades, cuestiones esenciales para una democracia sólida e inclusiva.

Hoy en día, la participación democrática enfrenta una serie de desafíos. En Chile se observa un bajo involucramiento de la población en organizaciones voluntarias (PNUD, 2016) y una sistemática disminución de la participación electoral (PNUD, 2017). A nivel global, la ciudadanía se ve tensionada por una serie de fenómenos como el terrorismo, el calentamiento global, las desigualdades, y el debilitamiento de las identidades nacionales (UNESCO, 2015).

En ese escenario, el sistema educativo puede ayudar a dar respuesta a estos desafíos a través de estrategias de formación ciudadana, que permitan transmitir conocimientos y desarrollar las capacidades que niños, niñas y jóvenes requieren para desenvolverse en una democracia representativa y participativa.

Los sistemas educativos utilizan distintos enfoques para cumplir ese rol, siendo tres las maneras frecuentes de organizar la formación ciudadana en las escuelas: la educación ciudadana como una asignatura diferenciada, la educación ciudadana integrada en distintas asignaturas y la educación ciudadana como un área transversal (Eurydice, 2012, p: 17-25). Junto a estas modalidades, algunos países establecen mecanismos adicionales para promover este ámbito formativo, incluyendo la formación ciudadana en estándares de aprendizaje y de formación inicial docente; desarrollando políticas nacionales de evaluación y sistemas de rendición de cuentas que consideran esta dimensión; o generando estatutos, leyes o códigos administrativos adicionales que abordan la formación ciudadana (ECS, 2016).

En Chile estos diversos enfoques de implementación de la formación ciudadana se han combinado de distinta manera según el momento histórico. En el periodo previo a la reforma escolar (entre 1980 y 1998) esta dimensión se abordaba a través de una asignatura de educación cívica en 3° y 4° medio, con una aproximación que enfatizaba contenidos asociados al patriotismo, la familia, la constitución y la convivencia (Bascopé, Cox & Lira, 2015).

Con la reforma curricular de 1998 se elimina la asignatura de educación cívica, pero se amplían las oportunidades para abordar la formación ciudadana a lo largo de toda la trayectoria escolar incluyendo objetivos en las asignaturas de Historia, Orientación, Psicología y Filosofía y a través de los objetivos transversales (Cox & García 2015). La actualización curricular de estas bases realizada el año 2012, termina por consolidar la presencia de este ámbito en la prescripción curricular, definiendo un eje de "Formación ciudadana" en la asignatura de Historia, Geografía y Ciencias Sociales presente en todos los niveles de enseñanza, y un eje de "Participación democrática" en la asignatura de Orientación (Cox & García 2015). Asimismo, en las nuevas bases

curriculares aprobadas el año 2017 para educación parvularia, la ciudadanía emerge como un núcleo aprendizaje con objetivos de aprendizaje específicos (Mineduc, 2018).

Como complemento y apoyo a esos ajustes curriculares, el año 2016 se promulga **la política del Plan de Formación Ciudadana**, iniciativa que aparece como respuesta a las recomendaciones entregadas por el *“Consejo asesor contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción”*, el cual subrayó la necesidad de fortalecer la formación ciudadana y así promover la convivencia, la participación y la formación en base a valores desde el sistema escolar (Comisión Engel, 2015).

Para materializar esta recomendación el 08 de mayo del 2015 el Gobierno de Chile envió un proyecto de ley al parlamento que establecía que todos los establecimientos reconocidos por el Estado debían desarrollar un Plan de Formación Ciudadana con acciones que complementen las definiciones curriculares en esta materia.

El debate parlamentario que tuvo lugar en torno a este proyecto de ley muestra que el Plan de Formación Ciudadana fue visto como un mecanismo para garantizar que las escuelas registren de manera explícita las acciones con las cuales abordan la formación ciudadana de sus estudiantes, visibilizando este tema y posicionándolo como un eje de acción prioritario para las escuelas. La discusión parlamentaria permitió afinar los objetivos de formación ciudadana a abordar en el plan, explicitar la incorporación del nivel de parvularia e incorporar una indicación según la cual el Ministerio de Educación (Mineduc) debía diseñar una asignatura de Educación Ciudadana para 3º y 4º medio en el marco del ajuste curricular de estos niveles educativos.

El 02 de abril del 2016 se aprobó la ley 20.911, que señala en su artículo único que los establecimientos deben contar con un Plan de Formación Ciudadana para todos los niveles de enseñanza, el cual brinde a sus estudiantes “la preparación necesaria para asumir una vida responsable en una sociedad libre y de orientación hacia el mejoramiento integral de la persona humana, como fundamento del sistema democrático, la justicia social y el progreso” (Ley 20.911). Para ello se definieron nueve objetivos a abordar en el marco del plan:

- a) *Promover la comprensión y análisis del concepto de ciudadanía y los derechos y deberes asociados a ella, entendidos éstos en el marco de una república democrática, con el propósito de formar una ciudadanía activa en el ejercicio y cumplimiento de estos derechos y deberes.*
- b) *Fomentar en los estudiantes el ejercicio de una ciudadanía crítica, responsable, respetuosa, abierta y creativa.*
- c) *Promover el conocimiento, comprensión y análisis del Estado de Derecho y de la institucionalidad local, regional y nacional, y la formación de virtudes cívicas en los estudiantes.*
- d) *Promover el conocimiento, comprensión y compromiso de los estudiantes con los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de la República y en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile, con especial énfasis en los derechos del niño.*

- e) *Fomentar en los estudiantes la valoración de la diversidad social y cultural del país.*
- f) *Fomentar la participación de los estudiantes en temas de interés público.*
- g) *Garantizar el desarrollo de una cultura democrática y ética en la escuela.*
- h) *Fomentar una cultura de la transparencia y la probidad.*
- i) *Fomentar en los estudiantes la tolerancia y el pluralismo.*

Para abordar estos objetivos, la ley sugiere el desarrollo de distintas actividades, como la planificación curricular, la realización de talleres y actividades extra programáticas, el desarrollo de estrategias para fomentar la representación y participación, entre otras. La Ley enfatiza que el Plan de Formación Ciudadana debe responder y ajustarse a las peculiaridades de cada comunidad educativa, las que autónomamente lo desarrollan conforme a sus proyectos educativos.

Entre mayo del 2016 y septiembre del 2017 el Mineduc publicó tres documentos para orientar la elaboración del Plan de Formación Ciudadana. En estos documentos se invita a las escuelas a desarrollar un proceso de diseño e implementación participativo, en donde todos los actores de la comunidad escolar construyan una visión común sobre la formación ciudadana, vinculando el plan con el proceso de ajuste y formulación tanto del Proyecto Educativo Institucional como del Plan de Mejoramiento Educativo (Mineduc, 2016a; 2016b, 2017a).

¿A qué lógica de política educativa responde el Plan de Formación Ciudadana? Abordar la formación ciudadana a través de procesos de planificación desarrollados por las propias escuelas forma parte de un enfoque que ha caracterizado la política educativa chilena desde los noventa. García Huidobro y Sotomayor (2003) reconocen que en esa década se inicia un giro en la manera de pensar los procesos de transformación del sistema escolar desde el nivel central, pasando de una lógica de prescripción que ignoraba a las instituciones intermedias -y que elaboraba normas dirigidas directamente a los profesores- a una lógica que entrega más atribuciones a las escuelas para que tomen decisiones administrativas y técnico-pedagógicas. De este modo, se generan una serie de medidas de descentralización que invitan a las escuelas a pensarse a sí mismas como el centro de la transformación educativa, siguiendo una lógica de autodiagnóstico y de diseño de acciones ajustadas a cada realidad educativa (García-Huidobro y Sotomayor, 2003).

En ese marco, se han desarrollado distintos dispositivos que entregan una creciente autonomía a los establecimientos educativos. Con la promoción del Proyecto Educativo Institucional se busca que cada escuela determine su horizonte ético y formativo a través de sellos con los que concreten su autonomía curricular (Villalobos y Salazar, 2014). En los proyectos pedagógicos de la Jornada Escolar Completa los establecimientos pueden definir autónomamente ámbitos y actividades con las cuales enriquecer la formación de sus alumnos en las horas de libre disposición (Mineduc, 2011). A nivel curricular los establecimientos están en libertad de diseñar sus propios programas de estudio proponiendo una gestión curricular acorde a los ritmos y estilos de aprendizaje de sus alumnos (Castro, 2005).

Otro dispositivo que expresa este tipo de política educativa es el Plan de Mejoramiento Educativo (PME), que con la entrada en vigencia de la ley SEP (2008) adquirió una gran centralidad en el quehacer de las escuelas. Con este instrumento los establecimientos con estudiantes prioritarios planifican y organizan su proceso de mejora para garantizar aprendizajes significativos, y obtienen una subvención adicional para la concreción de estas metas (Treviño, Ordenes y Treviño, 2009). En el marco de esta normativa, se establece que los establecimientos tienen autonomía para destinar recursos de esta nueva subvención para la contratación de servicios externos que asesoren en el proceso de mejora escolar. Esto a pesar de la poca evidencia con la que se contaba sobre la sostenibilidad de los cambios que genera este tipo de apoyo (Osses, Bellei y Valenzuela, 2015).

Además del PME, entre el año 2001 y el 2017 se han implementado una serie de iniciativas que buscan la mejora de una serie de dimensiones formativas y de gestión por medio de la lógica de planes. La **Tabla 1** (siguiente página) sintetiza los objetivos y ámbitos de acción de dichas iniciativas, así como algunas orientaciones que se entregan a los establecimientos para su puesta marcha.

Si bien los planes descritos en la tabla apuntan a dimensiones de trabajo diferentes, todos comparten algunos énfasis a la hora de plantear sus objetivos: la relevancia de la participación de distintos actores de la comunidad educativa en su proceso de diseño; la importancia de definir acciones basadas en la elaboración de diagnósticos institucionales; de vincular las iniciativas con los instrumentos de gestión y con la enseñanza, y la importancia de definir acciones de mejora que sean pertinentes a cada realidad educativa.

Tabla 1.
Políticas educativas implementadas bajo la forma de planes (2001-2016)

	PLAN DE SEGURIDAD ESCOLAR	PLAN DE SEXUALIDAD, AFECTIVIDAD Y GÉNERO	PLAN DE CONVIVENCIA ESCOLAR	PLAN DE APOYO A LA INCLUSIÓN ESCOLAR	PLAN DE DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE
FECHA DE CREACIÓN	2001	2010	2011	2015	2016
OBJETIVO	Reforzar acciones y condiciones de seguridad en establecimientos	Propender a una sexualidad responsable, informar sobre métodos anticonceptivos	Promover la convivencia y prevenir la violencia escolar	Favorecer transformación de la cultura escolar, hacia el aprendizaje y participación de todas y todos los estudiantes	Velar por un desarrollo profesional docente que apunte al aprendizaje organizacional sistemático y colaborativo
ÁMBITO DE GESTIÓN O CULTURA AL QUE APUNTA	Cultura de autocuidado y de prevención de riesgos Ambiente seguro y protector	Autoconocimiento de las y los estudiantes, cuidado, y comprensión de su etapa de vida	Convivencia escolar Prevención de todas las formas de violencia	Eliminar toda discriminación, y promover el encuentro, la expresión y el diálogo en la escuela	Gestión pedagógica (planificación, trabajo en aula y evaluación, colaboración y análisis de resultados)
PROCESO DE DISEÑO	Diagnóstico de riesgos Elaboración de planes operativos y protocolos Formación de comité de seguridad	Definir objetivos y aprendizajes esperados Diagnóstico participativo Selección y organización de contenidos Selección de metodologías y materiales Evaluación	Autodiagnóstico Priorización Definición de estrategias (metas, objetivos, acciones) Evaluación	3 ejes de trabajo: revisar instrumentos de gestión; incorporar acciones que permitan conocer al estudiantado, y definir acciones	Detectar necesidades y definir objetivos Diseñar el plan Asegurar recursos con sostenedor Implementar actividades Evaluar y mejorar
RESPONSABLES DE DISEÑO	Docentes, directivos, asistentes de la educación, estudiantes y apoderados	Proceso participativo, visado por consejo escolar	Consejo Escolar o Comité de Buena Convivencia	Proceso participativo de reflexión, con representantes de todos los estamentos	Directivos y docentes
VÍNCULO CON OTROS INSTRUMENTOS	PEI Planificaciones de enseñanza	PEI PME, planificación de enseñanza	Reglamento interno PEI PME	Incorporar acciones y enfoque de inclusión en PEI, PME y reglamento interno	PEI PME

¿Qué tan efectivas han sido estas políticas educativas que buscan introducir mejoras a través del desarrollo de planes? Actualmente no se cuenta con mucha investigación sobre los resultados de este tipo de iniciativa y las que se han realizado se concentran en el estudio del impacto del PME.

Dichos estudios muestran que los planes de mejoramiento pueden volverse una tarea difícil para las escuelas porque no se comprende su formato, por la complejidad de las dimensiones y variables incluidas en ellos, y porque el sistema de monitoreo de aprendizajes y de toma de decisiones basado en información (subyacente al PME) no se ajustaría a la cultura escolar de los establecimientos chilenos. Esto tiene como resultado que para directivos y sostenedores el plan es visto como un requisito burocrático para la obtención de recursos adicionales (Treviño, Ordenes y Treviño, 2009).

En esa misma línea, otro estudio muestra que si bien la lógica del plan de mejoramiento ha logrado transformar prácticas y ciertos procesos en las unidades educativas, los directivos tienen una expectativa moderada respecto al impacto que puede tener la lógica del plan sobre los aprendizajes de niños y niñas. Para algunos de ellos, las escuelas en Chile no cuentan con los recursos o capacidades que permitan resolver los problemas diagnosticados y llevar a cabo los objetivos propuestos en los PME (Muñoz, Marfán & Pascual, 2010). Además, existe la equivocada percepción de que las metas están definidas uniformemente por parte del Mineduc, observándose una tendencia a confundir “metas sugeridas” con “metas exigidas”. Estos hallazgos muestran las dificultades que han tenido las escuelas para apropiarse de los espacios de autonomía que entrega la Ley SEP (Muñoz, Marfán & Pascual, 2010).

Respecto al grado de involucramiento de la comunidad educativa en los planes, los directivos perciben no tener los conocimientos y herramientas para aplicar los mecanismos de participación que exigen los planes, encontrándose con dificultades para comprometer a docentes, padres y apoderados con los PME. Como resultado, la gestión de este plan se delega en los propios equipos directivos (Barra, 2013). Por otra parte, el análisis de los planes efectivamente diseñados permite identificar problemas en la construcción de objetivos, los que se caracterizan por tener una redacción deficiente o muy general en relación a los ámbitos a monitorear, así como una construcción débil de indicadores, que dificultaría el proceso de monitoreo. Junto a esto se observa un débil seguimiento y evaluación de la ejecución del PME y se reconoce una retroalimentación deficitaria por parte del Mineduc al respecto (Barra, 2013).

En cuanto al apoyo que reciben los establecimientos en este escenario de mayor autonomía, es poca la evidencia con la que se cuenta sobre los alcances de los servicios de asesoría. Estudios previos advierten que se cuenta con algo de evidencia sobre el impacto de las asesorías en el aprendizaje de los estudiantes en áreas específicas (lenguaje y matemática). Por otro lado, existiría menos evidencia de los cambios que estos servicios generan en las capacidades de directivos y docentes, y en los procesos de los establecimientos (Bellei, 2015).

Los estudios de impacto disponibles dan cuenta que luego de 4 años de acompañamiento, es posible observar cambios significativos en el aprendizaje (Rojas, 2010 en Bellei, 2015). Mientras

que otra investigación da cuenta que si bien hay un aumento en el aprendizaje luego del acompañamiento externo, estos resultados tenderían a decaer una vez que el apoyo cesa, lo que da cuenta de las dificultades para hacer sostenibles los cambios (Bellei, 2013).

Estudios que recogen la percepción de actores educativos muestran que el acompañamiento de instituciones externas favorece una mayor comprensión de los instrumentos de política por parte de directivos (como el PME, por ejemplo) y contribuye en el desarrollo de capacidades para elaborar auto diagnósticos (Asesorías para el Desarrollo, 2014). Pese a lo anterior, un estudio sobre evaluación de la implementación de la SEP da cuenta que directivos y docentes tienen una evaluación un tanto negativa de estos servicios, por las dificultades que tienen para instalar capacidades y para adaptar el trabajo a cada contexto educativo (Centro de Políticas Públicas PUC, 2012).

Finalmente, una investigación sobre trayectorias de mejoramiento escolar da cuenta de las diferencias que hay en la asesoría entre establecimientos que muestran una mejora sostenida de sus resultados en comparación con aquellos que no mejoran sostenidamente. En aquellas escuelas donde la mejora es sostenida en el tiempo, el apoyo de externos introduce cambios en distintos ámbitos de trabajo, genera cambios en la cultura de trabajo, avanzando hacia una mayor colaboración entre docentes, y favorece la incorporación de nuevas prácticas de liderazgo, orientadas al monitoreo y apoyo en el proceso pedagógico. De manera contraria, en aquellos contextos educativos donde la mejora escolar no se sostiene en el tiempo, el trabajo en el marco de la asesoría genera cambios más específicos: solo en algunos ámbitos de gestión o bien en un grupo de docentes (no afecta a toda la comunidad o a la escuela como sistema de trabajo). (González y Bellei, 2013).

Estos antecedentes entregan pistas sobre las dimensiones a considerar a la hora de estudiar la puesta en marcha del plan de formación ciudadana (en adelante PFC): ¿cómo docentes y directivos han comprendido y abordado la política del PFC?, ¿de qué manera los establecimientos han operado para responder a esta demanda formativa?, ¿cómo es la formación ciudadana que han diseñado los establecimientos en el marco del PFC? ¿Cómo se ha llevado a cabo la función de apoyo a los establecimientos y cuáles son los alcances y dificultades de este acompañamiento? ¿Cuáles son los logros percibidos en torno a este plan? y ¿cuáles son los desafíos y tensiones a la hora de implementar transformaciones educativas desde el enfoque de planes?

Para responder estas interrogantes se desarrolló una estrategia metodológica mixta, que combinó la producción de información cualitativa con el análisis de información secundaria. A continuación se detalla las características de esta estrategia.

Estrategia metodológica del estudio

Como se mencionó en el apartado previo, el **Estudio sobre la puesta en marcha del Plan de Formación Ciudadana** busca proveer de información al Mineduc acerca de la instalación de esta política en sus dos primeros años y desde ahí proyectar desafíos para el siguiente periodo de implementación.

Considerando que al momento de realizar esta investigación no se contaba con antecedentes sobre el funcionamiento del PFC, para el estudio se utilizó una metodología mixta que combina técnicas cualitativas que permiten recabar desde primera fuente la experiencia de distintos actores vinculados a la implementación de esta normativa, con el análisis de información secundaria provista por el Mineduc. A continuación se describen las principales fuentes de información y las dimensiones de análisis.

Técnicas cualitativas de recolección de información

Para indagar en el proceso de instalación del PFC y su funcionamiento durante esta primera fase, se realizaron entrevistas y grupos de conversación con actores vinculados a la difusión, apropiación e implementación de esta política, los que se desempeñan en distintos niveles del sistema escolar.

Con ello se busca construir un diagnóstico que recoja la perspectiva de actores que han tenido diferentes roles en la puesta en marcha del PFC: ya sea difundiendo y transmitiendo los énfasis y orientaciones definidas por el nivel central (profesionales de nivel regional del Mineduc); acompañando a las escuelas en la comprensión de esta nueva política (profesionales de instituciones asesoras); o directamente aquellos encargados de implementar y llevar a cabo los lineamientos que esta ley exige (directivos y docentes de comunidades educativas). En este contexto, se entrevistó a:

- **Profesionales del nivel regional del Mineduc**, que fueron consultados por el rol que cumplen mediando y adaptando las orientaciones que define el nivel central a la realidad de cada región. Se entrevistó a profesionales de cuatro Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS) del país: Antofagasta, Valparaíso, Metropolitana y Valdivia, y se realizaron dos grupos de discusión con supervisores de Departamentos Provinciales de la Región Metropolitana.
- **Profesionales de instituciones asesoras**, que fueron consultados por el rol que cumple en el acompañamiento a grupos focalizados de establecimientos para reforzar la implementación de esta política. Se entrevistó a representantes de siete instituciones asesoras que firmaron convenio con el Mineduc para prestar apoyo a los establecimientos en el marco del PFC.

- **Profesionales en escuelas**, que fueron consultados ya que el PFC entrega a los establecimientos la responsabilidad de definir las acciones de mejora en esta área. Es por ello que en nueve establecimientos se realizaron entrevistas con el director o la directora y entrevistas grupales con docentes vinculados al tema de formación ciudadana. En total se realizaron nueve entrevistas a directivos y diez entrevistas grupales con docentes. Cabe señalar que cuatro de los nueve establecimientos correspondían a escuelas asesoradas en el marco del convenio que firmó el Mineduc con universidades.

En total se realizaron 20 entrevistas individuales, 10 entrevistas grupales y 2 grupos de conversación. La tabla siguiente muestra el total de entrevistas realizadas.

Tabla 2. Entrevistas y grupos de conversación según perfiles

	Tipo de entrevistado	Tipo de técnica	Cantidad
Profesionales nivel regional Mineduc	Profesionales SEREMI	Entrevista individual	4
	Supervisores (Deprov)	Grupo de conversación	2
Profesionales instituciones asesoras	Instituciones asesoras	Entrevista grupal o individual	7
	Director o directora	Entrevista individual	9
Profesionales en escuelas	Docentes vinculados al PFC	Entrevista grupal	10

Análisis de datos secundarios: Base del Plan de Mejoramiento Educativo

La segunda fuente de información de este estudio es la base de datos que contiene los Planes de Mejoramiento Educativo de 8.789 establecimientos de Chile.

El PME es una de las herramientas definidas por el Ministerio de Educación para que cada comunidad educativa oriente, planifique y materialice sus procesos de mejoramiento institucional y pedagógico. Desde el año 2014 se plantea un enfoque de mejoramiento en el que cada comunidad educativa planifica y proyecta objetivos y metas a cuatro años e implementa objetivos y acciones anuales para concretar esa visión de mediano plazo. Como ajuste adicional, desde el año 2017 se invita a las comunidades a integrar en el PME los otros planes que se exigen por normativa, dentro de los cuales se encuentra el Plan de Formación Ciudadana.

Para efectos de este estudio se analizó información referente a dos etapas de elaboración del PME:

- (1) La base de datos que incluye las respuestas que los establecimientos registraron en su proceso de diagnóstico y reflexión, y en la que evaluaron distintos aspectos del PFC.
- (2) La base de datos que incluye las acciones anuales que los establecimientos registraron en la fase anual del PME y a partir de la cual se analizó una muestra representativa de PFC.

Ambas bases de datos fueron entregadas a PNUD por la Unidad de Apoyo a la Mejora del Mineduc, e incluyen los datos ingresados hasta el mes de septiembre del 2017 por 8.789 establecimientos. Para algunos análisis cuantitativos se consideró la totalidad de este universo, mientras que para otros análisis se seleccionó una muestra aleatoria de 361 establecimientos, lo que entrega un margen de error de +-5%.

Dimensiones del análisis

A partir de las entrevistas individuales y grupales, grupos de conversación y análisis de las bases de datos del PME, se esperaba recolectar información sobre las siguientes dimensiones:

- **Proceso de diseño e implementación del plan de formación ciudadana** en los establecimientos: avances en la implementación de esta política a nivel de establecimientos, estrategias para su elaboración, tipo de acciones que se planifican, temas de la ciudadanía que se abordan en el plan.
- **Cambios y efectos** asociados al plan de formación ciudadana.
- **Acompañamiento para la implementación del plan de formación ciudadana:** actividades para el acompañamiento a los establecimientos, aprendizajes del proceso de apoyo, coordinación con otros actores para el acompañamiento.
- **Percepciones subjetivas** sobre el plan de formación ciudadana: utilidad y relevancia de tener un PFC para las comunidades; sugerencias y críticas sobre la implementación de esta política.

PARTE I. EL PLAN DE FORMACIÓN CIUDADANA EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS

La política del Plan de Formación Ciudadana se promulgó en abril de 2016 y en el primer documento con orientaciones para su elaboración se sugirió un cronograma de puesta en marcha que implicaba diseñar el plan el primer semestre del 2016 e iniciar su implementación el segundo semestre de ese año (Mineduc, 2016). ¿En qué grado se ha materializado esta política en los establecimientos? ¿De qué manera las comunidades educativas han abordado el diseño e implementación de sus PFC?

En esta parte del informe se responden estas interrogantes a través de tres fuentes de información:

- (I) Para conocer el avance en la implementación de esta política educativa, se analizan las respuestas espontáneas que registraron las comunidades educativas en sus Planes de Mejoramiento Educativo.
- (II) Para conocer el plan de formación ciudadana “diseñado” -sus acciones, temas y énfasis- se analizan los PFC de una muestra representativa de 361 establecimientos.
- (III) Para profundizar en los cambios y efectos que ha tenido esta política, se analizan las percepciones de actores educativos, del nivel regional Mineduc y asesores entrevistados en el marco de este estudio.

I. Avances en el PFC: La percepción espontánea de los establecimientos

Entre el 01 de marzo y el 30 de abril del 2017 las escuelas que elaboran sus PME desarrollaron un proceso de diagnóstico y reflexión sobre su gestión pedagógica e institucional. En ese marco, los establecimientos fueron consultados por el avance en cada uno de los planes requeridos por normativa, incluyendo el Plan de Formación Ciudadana.

Al responder la pregunta “¿Cuánto hemos avanzado respecto al Plan de Formación Ciudadana?” los establecimientos registraron en general respuestas breves, con distinto grado de especificidad y desarrollo. Algunos establecimientos señalaron avances concretos, describiendo actividades de formación ciudadana incluidas en sus planes, mientras que otros solo mencionaron avances generales, indicando un porcentaje de avance o la etapa en la que se encontraban.

En la **Tabla 3** se presentan -a modo de ilustración- algunos fragmentos de las respuestas abiertas registradas por las escuelas.

Tabla 3. Ejemplos de respuestas abiertas en la plataforma del Plan de Mejoramiento Educativo, pregunta *¿Cuánto hemos avanzado respecto al Plan de Formación Ciudadana?*

<i>"Hemos avanzado en otorgar espacios de participación a los alumnos dentro del establecimiento y en incentivar el compromiso familiar en la incorporación de los jóvenes en actividades cívicas y de su comunidad."</i>
<i>"Se encuentra en un nivel intermedio, contando con estrategias metodológicas diversificadas para implementar objetivos en asignatura de orientación basada en adecuaciones curriculares. Existen protocolos y acciones programadas donde se definen roles, funciones y propósitos educativos de los integrantes de la comunidad educativa. Se incorporó a las actividades pedagógicas consejo de curso que permite potenciar las acciones del plan."</i>
<i>"Se ha avanzado instalando una cultura democrática en diversos escenarios y acciones que desarrollan elementos de ciudadanía"</i>

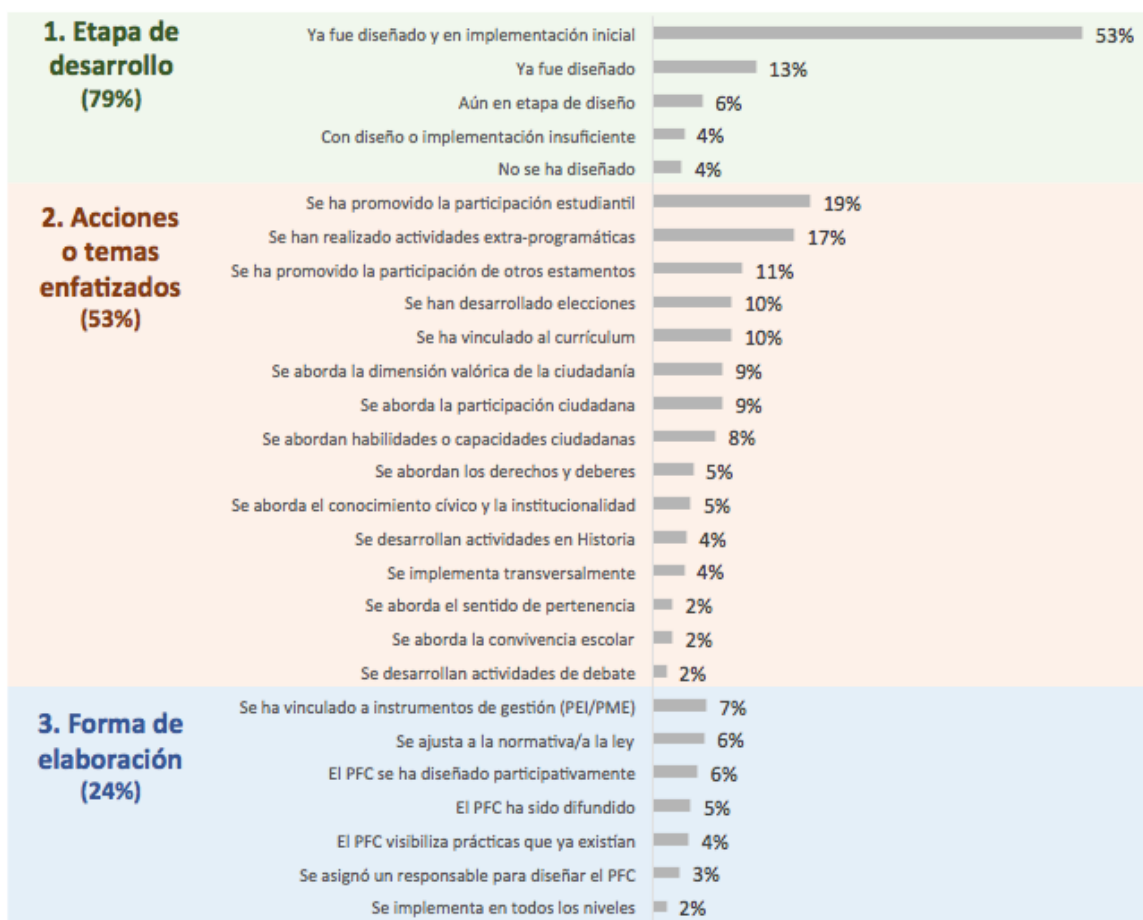
Para analizar las respuestas elaboradas por los establecimientos frente a esta pregunta, se realizó una codificación temática de la información, agrupando cada respuesta a una o más categorías generales con el fin de identificar los ámbitos de avance más mencionados por los establecimientos.

Debido al formato de la pregunta -era una pregunta abierta que podía ser contestada libremente por las escuelas- se identifican avances en la implementación de la política del PFC en distintos niveles:

1. Algunos establecimientos entregan información sobre *cuánto se ha avanzado*, señalando la etapa o el grado de desarrollo en el que se encuentra el plan en sus comunidades (se está en un momento de diseño, de implementación, etc.).
2. Otros establecimientos describen *cuál es el contenido de sus planes*, señalando temas y tipos de acciones que han enfatizado en sus planes.
3. Por último, en menor medida, algunos establecimientos indican *cómo han elaborado sus planes*, aludiendo a distintas estrategias de diseño (se ha vinculado a otros instrumentos o se ha realizado de manera participativa, por ejemplo).

Con un afán clarificador, en el **Gráfico 1** se reordenan las categorías de avance señaladas por las escuelas en estas tres dimensiones, describiéndose a continuación el tipo de comentarios que se incluyen en cada una de ellas.

Gráfico 1. Ámbitos de avance en la implementación del PFC. Agrupación en dimensiones (codificación de respuestas abiertas)



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos PME 2017 / (n=361 establecimientos que conforman la muestra)

a. ¿Cuánto se ha avanzado?: las etapas de desarrollo del PFC

Al reportar avances, el 79% de los establecimientos incluye de forma explícita en su respuesta la etapa de desarrollo en la que se encuentra su PFC.

Como se observa en el Gráfico 1, la mayoría de los establecimientos ya diseñó su plan de formación ciudadana y ha comenzado una ejecución parcial (53%) o preliminar de las acciones contempladas en la planificación. Estos establecimientos mencionan una implementación gradual y paulatina de sus planes, indican que se han realizado algunas de las actividades planificadas, y enfatizan que se está en una etapa de “marcha blanca”, que es una política de inicio reciente y en un momento de instalación.

“Se ha avanzado en la elaboración e implementación de algunas acciones”

“Su implementación está en la etapa de instalación”

“Este plan se comenzó a implementar en el mes de abril”

“Desde el año 2016 se comenzó a implementar en marcha blanca y durante el 2017 se ejecutarán las acciones propuestas en éste”

“El Plan está en sus primeras etapas de implementación”

“Hemos avanzado en un 35% en la implementación del año 2017”

Por otra parte, el **13% de los establecimientos señala que sólo ha avanzado en el diseño del plan**, sin hacer mención de su implementación. Si bien este es un avance de carácter más incipiente, estas comunidades reconocen que la definición de acciones y la existencia del plan constituyen un resultado positivo en sí mismo.

“Se cuenta con un Plan de Formación Ciudadana”

“Existe un plan con acciones”

“El plan fue elaborado por el departamento de orientación de nuestro establecimiento”

“Está diseñado”

“Nuestra escuela cuenta con un Plan de Formación Ciudadana, el cual estipula las actividades a realizar”

“Contamos con un Plan de Formación Ciudadana, el cual contempla acuerdos y propuestas trabajadas y planificadas con equipo docente”

Por último, alrededor del **14% de los establecimientos menciona de manera espontánea que esta política educativa se ha instalado de manera muy incipiente o con problemas**. Se observa así que un 6% de comunidades declara aún encontrarse en una etapa de diseño, un 4% reporta un desarrollo insuficiente o problemático, y un 4% ni siquiera ha iniciado su planificación. Si bien 14% puede parecer un porcentaje bajo, menciones espontáneas superiores al 10% en una respuesta abierta entrega pistas de que hay establecimientos en los que esta política educativa no se ha instalado o se ha instalado en un grado muy incipiente. Al analizar las características de estos establecimientos, se observa que son los establecimientos particulares subvencionados, y aquellos que imparten enseñanza media TP o que tienen educación especial los que en mayor proporción señalan este tipo de problemas o encontrarse en esta etapa incipiente.

“Aún no se cuenta con el Plan de Formación Ciudadana”

“El tiempo no da como para hacerlo en forma segmentada”

“No se aplicó una reflexión pedagógica por parte de los docentes por falta de tiempo y gestión”

“Prácticamente en cero se encuentra el avance del plan de Formación Ciudadana... no se logró la redacción de dicho plan y menos establecer estrategias a seguir referente a la formación ciudadana”

“No existe el plan de formación ciudadana.”

b. ¿Qué se ha incluido?: Temáticas y tipo de acciones en los PFC

Algunos establecimientos (53%) declararon avances en sus PFC haciendo referencia a las **acciones o dimensiones de la ciudadanía que han enfatizado** al alero de esta política educativa.

En esa línea, el **19% de las comunidades** señala que gracias a la política del PFC **se ha promovido la participación estudiantil**, ya sea fortaleciendo el centro de alumnos y los consejos escolares o desarrollando las habilidades para la participación de sus estudiantes. Cabe mencionar que muchos de los avances agrupados en esta categoría corresponden al cumplimiento formal de la normativa, siendo frecuentes las respuestas en las que se señala haber logrado la elección democrática del centro de alumnos o el funcionamiento del consejo escolar, lo que da cuenta de logros que -si bien son importantes- son parte de un desarrollo incipiente de la participación escolar.

"Existe participación democrática y efectiva de los estudiantes en su Centro y por su intermedio en el Consejo Escolar."

"El Plan contempla la ejecución de elección y renovación de centro de alumnos."

"Entregamos espacios y oportunidades de aprendizaje que permitan que todos los integrantes de la Comunidad Educativa participen en forma democrática en la elección de sus representantes, propiciando la opinión, reflexión y diálogo."

"Se ha avanzado bastante en comparación a otros años con la implementación de elecciones democráticas a través de todo un proceso eleccionario de alumnos, alumnas en la cual se considera a todos los niveles educativos"

"Se conformó el centro de alumnos del establecimiento."

"Contamos con un Plan de Formación Ciudadana, con Consejo Escolar, directivas de cursos a nivel de padres y estudiantes"

Además del fomento de la participación, **el 17% de las escuelas incluye ejemplos de actividades extra-programáticas realizadas en el marco del PFC**. En ese contexto, se reconocen como indicadores de avance una serie de experiencias escolares como actos, celebraciones de efemérides ciudadanas, debates, charlas, salidas, etc.

"Se han incluido actos de formación cívica en el calendario escolar"

"Los alumnos han tenido la oportunidad de participar en actividades de conmemoración del mes de la chilenidad"

"Asistencia a debates estudiantiles a nivel externo, participación en Consejo de la Infancia, realización de feria intercultural "La Colonia" con todos los integrantes del colegio"

"Hemos avanzado en la mejora de este plan a través de actos cívicos en forma mensual resaltando la efemérides del mes, dando énfasis a nuestros símbolos patrios, actividades masivas con toda la comunidad educativa"

"Desde el año 2016, se han realizado varias acciones en relación a este plan. Desde la muestra de los pueblos originarios, la fiesta de la chilenidad"

También dentro de las acciones incluidas en el PFC, el 11% de los establecimientos menciona haber promovido la **participación de distintos estamentos** (como apoderados o docentes). A su vez, el 10% señala haber **implementado simulaciones electorales en el marco del plan** y haber desarrollado **actividades asociadas al currículum o en el espacio de asignaturas** (se menciona la vinculación con las bases curriculares o la introducción de unidades o temas ciudadanos en las planificaciones).

“Se han realizado votaciones para la elección del Centro de Estudiantes, con propaganda, y acto de cambio de mando, etc.”

“A partir de este año 2017, este tema se ha trabajado muy bien como parte del currículum”

“Se ha avanzado en el nivel de participación de los apoderados en instancias internas y externas de acuerdo a las acciones del PME.”

“Se articula con la unidad de formación ciudadana que se trabaja con todos los cursos.”

Finalmente, un porcentaje menor de establecimientos señala haber enfatizado en sus planes de formación ciudadana algunos **temas o dimensiones específicas de la ciudadanía**, como el énfasis en los valores (9%), en la participación ciudadana (9%) y las habilidades ciudadanas (8%).

c. ¿Cómo se ha diseñado? Formas de elaboración del PFC

Un porcentaje menor de establecimientos describe sus avances señalando **cómo se ha diseñado el PFC**. En esa línea, el 7% de las escuelas de las escuelas señala que ha **vinculado el plan a otros instrumentos de gestión**, como el Proyecto Educativo Institucional (PEI) y el Plan de Mejoramiento Educativo (PME) y el 6% menciona haber puesto en marcha un **proceso de diseño participativo** en el que se involucró a distintos actores de la comunidad.

“Lo hemos articulado con nuestro PEI, PME y los planes de los Departamentos”

“La elaboración de este plan fue un constructo colectivo que contó con todos los estamentos de nuestra comunidad”

“Dicho documento está relacionado con nuestro PEI y también tiene fortalezas en nuestro PME.”

“Se estructuró un plan de trabajo que consideró varios participantes de la comunidad educativa, centro alumnos, padres y apoderados, profesores, equipo directivo, relacionándose este plan con otros instrumentos de planificación.”

“Hemos generado las instancias de diseño de un plan de formación ciudadana de manera participativa con la comunidad educativa.”

Otras categorías asociadas a este tipo de avance tienen que ver con la **difusión del PFC** en la comunidad educativa, que alcanza el 5% de las menciones y el desarrollo de un diseño que **visibiliza las acciones previamente existentes** (con un 4% de menciones).

La forma de diseñar el PFC es una dimensión de avance tematizada por la minoría de los establecimientos: solo el 24% de ellos incluyó en su respuesta algún ejemplo o referencia sobre cómo ha elaborado el PFC.

Dado que en el marco de esta política educativa **la manera de diseñar el PFC es tan importante como los contenidos y acciones que se incluyen**, en las entrevistas realizadas a actores educativos, profesional del Mineduc y asesores, se incluyeron preguntas sobre el grado de participación de las comunidades en la elaboración del plan. La información que de aquí emerge permite profundizar el análisis de las formas de elaboración del PFC hasta ahora expuesto.

Estas entrevistas dan cuenta que en los establecimientos **prima una lógica de elaboración poco participativa**, en la que solo un grupo reducido -o incluso solo un profesional- tiene la responsabilidad de elaborar el PFC. En general, se menciona que **los jefes de UTP, los encargados de convivencia, o los profesores de historia** han sido los designados por las escuelas como encargados de elaborar el PFC.

“Más que ser el resultado de una discusión colectiva que convoque a distintos actores de la escuela, la elaboración del plan ha implicado delegar la formulación de los planes a un par de personas, a un par de profesores... a la dupla sicosocial o al profesor de historia... a veces el UTP entra y a veces no.” (Entrevista a Profesional Seremi Educación)

Los entrevistados señalan también que en los establecimientos con procesos de elaboración menos participativos, **el sentido del PFC se reduce muchas veces al cumplimiento del requerimiento ministerial** o a la potencial fiscalización de la superintendencia, dejando a esta política educativa sin un sentido formativo sustantivo.

“Bueno yo creo que ahí también, está la misma lógica de los planes, que es tan de rito, tan de firma, tan escolarizado.”
“Las tendencias a cumplir de forma formalista con el mandato del plan es muy grande y el desarrollo se hace un poco lento.” (Entrevistas Instituciones Asesoras)

En cuanto a las **etapas de involucramiento de la comunidad**, los entrevistados reconocen que la participación de los distintos estamentos suele incluirse en una fase posterior a la elaboración del plan. En ese sentido, más que haber un diseño inicial participativo, lo que se observa con frecuencia es una **lógica de difusión o aprobación del plan por parte de los actores de la escuela**. La socialización, revisión y/o validación de este documento frente a la comunidad son mencionadas como las principales instancias para que los distintos estamentos se familiaricen con el plan.

Las entrevistas también dan cuenta de experiencias que -si bien son menos frecuentes- **promueven un alto grado de participación de la comunidad** y que efectivamente generan un proceso de elaboración reflexivo y participativo. En estos casos, las acciones del PFC surgen de un diagnóstico participativo para identificar acciones existentes o nuevas acciones, en el que se incluye la retroalimentación de estudiantes, docentes, directivos y/o apoderados.

“Nos sentamos a pensarlo y debo confesar que, si bien al principio era un cacho... ‘de nuevo al genio se le ocurre darnos una peguita más’... cuando empezamos a leer con atención los objetivos de la ley y buscar qué podíamos hacer, nos dimos cuenta de que ya teníamos algunas acciones y que nuestro PEI iba orientado hacia allá. Entonces no era tan difícil y era una oportunidad para engarzar acciones que estaban sueltas entre sí... Eran dos o tres acciones que pudimos engarzarlas con otras y darles cierta continuidad. Entonces fue del cacho a la oportunidad.”
(Entrevista Directivo Establecimiento)

d. En síntesis: la visión que plantean espontáneamente los establecimientos educativos

Este primer ejercicio analítico sobre los avances del PFC permite describir los ámbitos avances de esta política educativa desde la perspectiva de los establecimientos educativos. El carácter de pregunta abierta realizada en el proceso de diagnóstico del PME muestra que hay distintas lógicas con las cuales las escuelas evalúan sus avances en el PFC: la mayoría de las comunidades señala la etapa de desarrollo en la que se encuentran; otro porcentaje importante describe acciones y énfasis de contenido presentes en sus planes, y un porcentaje menor señala las metodologías de diseño de PFC subyacentes en sus prácticas.

El panorama que se tiene hasta ahora es de una política de reciente implementación: la gran mayoría de los establecimientos ha generado una planificación en torno a la formación ciudadana acorde a la normativa y también han comenzado a implementar algunas de las acciones incluidas en sus PFC. El reporte espontáneo de las escuelas también entrega pistas iniciales sobre los énfasis temáticos que han caracterizado a los PFC en esta primera etapa de implementación: acciones relacionadas con los espacios de participación y con el espacio extra-programático, con una menor presencia de acciones vinculadas al currículum y las asignaturas. Finalmente, también se reconoce una menor atención en las formas de elaborar los PFC a la hora de evaluar los avances de esta política educativa, lo que puede estar relacionado con la lógica poco participativa que ha primado en esa construcción, tal como muestran las entrevistas cualitativas.

Luego de este análisis de la información registrada espontáneamente por los establecimientos, a continuación se realizan ejercicios de análisis que buscan profundizar sobre algunas de estas dimensiones. En primer lugar se profundizará sobre los PFC de los establecimientos: ¿qué características tienen los PFC diseñados?, ¿qué acciones incluyen y qué temas enfatizan? Para responder estas interrogantes se analizará una muestra representativa de PFC. A continuación se profundizará sobre tres dimensiones de interés para el estudio que fueron intencionadas en las entrevistas cualitativas realizadas a actores educativos, profesionales Mineduc y asesores: ¿cuáles son los efectos globales que ha tenido esta política educativa en las escuelas?, ¿cómo han afectado las dinámicas de participación de la escuela y el trabajo curricular?

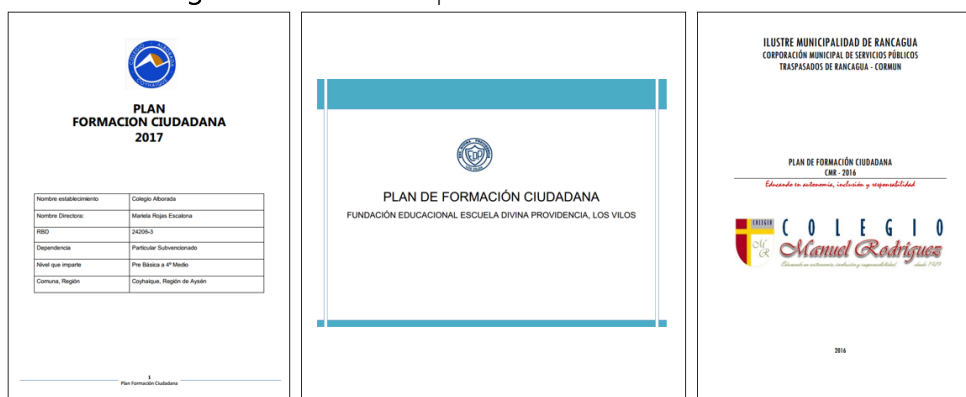
II. Características de los PFC diseñados por los establecimientos

Para profundizar cómo ha sido la puesta en marcha de esta política educativa es necesario analizar los planes de formación ciudadana efectivamente elaborados por los establecimientos.

Muchos establecimientos han elaborado sus planes de formación ciudadana como un documento de planificación independiente, siguiendo el modelo sugerido por el Mineduc en las primeras orientaciones (Mineduc, 2016). La existencia física del plan es un aspecto exigido por normativa, siendo uno de los 95 documentos mínimos que deben estar a disposición de la Superintendencia de Educación cuando se aplica el Plan Anual de Fiscalización (Superintendencia, 2017).

Aparte del proceso de fiscalización que lleva a cabo la Superintendencia, no es explícita la obligatoriedad de subir este documento de planificación en una plataforma digital. En el portal *Infoescuelas* del Mineduc, sólo hay 2.900 planes de formación ciudadana de un universo de 16.000 escuelas (18% aproximadamente). Una de las preguntas más frecuentes realizadas al sitio web Ciudadanía y Escuela en los primeros meses de implementación de la política tenía justamente que ver con la plataforma donde las escuelas debían subir el plan (PNUD, 2017).

Figura 1. Portadas de planes de formación ciudadana



Durante el primer año de puesta en marcha de esta política se observaba bastante flexibilidad en relación al formato de planificación que podían tener los PFC elaborados por las escuelas. Por ejemplo, al revisar distintos PFC subidos por establecimientos en sus sitios web se puede observar que tienen una extensión variada: algunos solo tienen 2 páginas, mientras que otros alcanzan las 66. También organizan de manera diversa los contenidos de sus planes, combinando de distintas maneras las posibles secciones del plan: la introducción, el marco teórico o fundamentación, la presentación de objetivos (generales y/o específicos) y la descripción de actividades asociadas al plan.

Para presentar las actividades, varios planes siguen el modelo sugerido por el Mineduc en las primeras orientaciones (Mineduc, 2016), que incluía la especificación del nombre, descripción, objetivo de la ley abordado, fecha, responsable, recursos y medio de verificación. Un ejemplo de este formato aplicado por un establecimiento se observa en la Figura 2.

Figura 2. Ejemplo de presentación de una actividad en el plan de formación ciudadana

Acción (Nombre y descripción)	¡Me conecto con el mundo! En la asignatura de inglés, se realizan video conferencias con personas que dominen el idioma inglés y que se encuentren en otros países, con la finalidad de interactuar con otras culturas.	
Objetivo(s) de la ley	Fomentar en los estudiantes la tolerancia y el pluralismo	
Fechas	Inicio	Mes de julio
	Término	Mes de diciembre
Responsable	Cargo	Profesor de inglés
Recursos para la implementación		
Programa con el que financia las acciones		
Medios de verificación	Registro visual de la video conferencia en un canal de YouTube.	

Para articular los procesos de planificación de los establecimientos, desde el 2017 el Mineduc ha invitado a los establecimientos a integrar las acciones del PFC en el Plan de Mejoramiento Educativo, para así avanzar hacia un proceso de planificación más coherente e integrado, que esté concentrado en un solo gran instrumento de gestión (Mineduc, 2017).

Gracias a esta medida, actualmente es posible analizar cómo son los PFC elaborados por los establecimientos, conocer cuántos de ellos tienen acciones asociadas al PFC y describir el tipo de acciones que incluyen. A continuación se describe cómo se realizó ese análisis y sus principales resultados.

a. Acciones del Plan de Formación Ciudadana en el PME: un panorama cuantitativo

Para analizar cómo son los PFC elaborados por los establecimientos, el Mineduc entregó acceso a la base de datos que incluía todas las acciones definidas por los establecimientos en la fase anual de sus PME. En la base de datos obtenida con fecha de septiembre del 2017, 8.789 establecimientos habían registrado acciones para dicha fase¹.

¹ Si bien la política del PFC es una política orientada a todos los establecimientos con reconocimiento oficial, a través de la base del PME se cuenta con información solo de establecimientos municipales y particulares subvencionados. Si bien este análisis no permite describir la realidad de los establecimientos particulares pagados, sí entrega información para las otras dos modalidades administrativas del sistema escolar chileno.

En esta sección se analizan las acciones del PME asociadas al Plan de Formación Ciudadana. Para ello se realizan comparaciones con otros planes, se describe la cantidad de acciones asociadas al PFC, y se analiza una muestra de acciones para describir tipos de acción y temáticas que abordan.

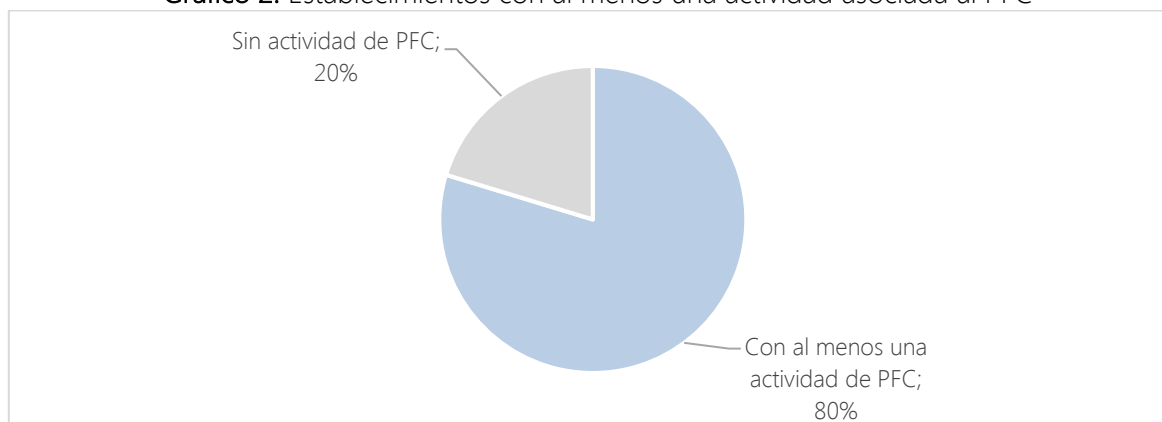
¿Cuántas acciones definen los establecimientos en sus PME y cuántas de estas se asocian al plan de formación ciudadana? Como se observa en la **Tabla 4**, las comunidades educativas definen en promedio 24 acciones en sus PME para poner en marcha estrategias de mejora en su fase anual. Los planes que en promedio tienen más acciones asociadas son el Plan de Gestión de la Convivencia, el Plan de Apoyo a la Inclusión y el Plan de Desarrollo Profesional Docente. Por otro lado, las comunidades educativas definen, en promedio, 4 acciones para el Plan de Formación Ciudadana.

Tabla 4. Promedio de acciones incorporadas en PME a nivel general y por planes
 Promedio de acciones

Acciones en la programación anual del PME	Promedio de acciones
	24,4
<i>Acciones del PME asociadas a planes:</i>	
Plan de Formación Ciudadana	4,1
Plan de Sexualidad, Afectividad y Género	3,5
Plan de Gestión de la Convivencia Escolar	11,5
Plan de Desarrollo Profesional Docente	7,1
Plan Integral de Seguridad Escolar	3,6
Plan de Apoyo a la Inclusión	10,0
Acciones no asociadas a plan	4,9

Al enfocar el análisis en las acciones asociadas al Plan de Formación Ciudadana se tiene que el 80% de los establecimientos define al menos una acción asociada a este plan (**Gráfico 2**), lo que significa que casi 1.800 establecimientos no incluyeron este año en sus PME esta dimensión de la normativa.

Gráfico 2. Establecimientos con al menos una actividad asociada al PFC

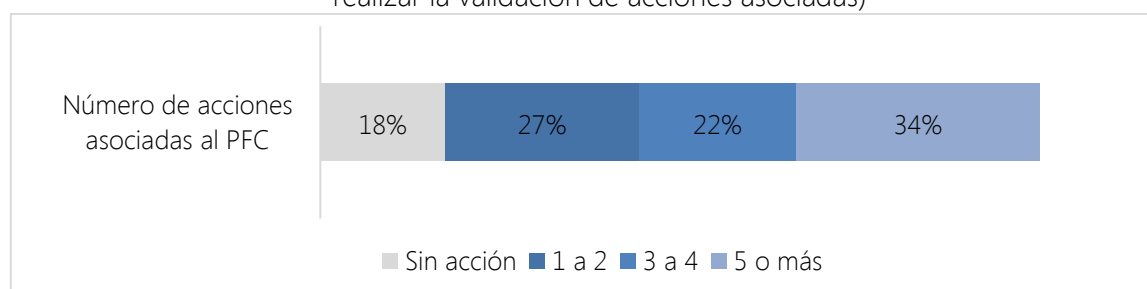


Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos PME 2017 / (n=8789 establecimientos)

b. Tipos de acciones del PME asociadas al Plan de Formación Ciudadana

Más allá de estos datos cuantitativos sobre la inclusión del Plan de Formación Ciudadana en el PME, cabe preguntarse por las características de las acciones que se asocian a este plan. Para abordar esa dimensión, se seleccionó una muestra aleatoria de establecimientos. El **Gráfico 3** presenta la cantidad de acciones asociadas al PFC en los establecimientos de la muestra. Como se observa, el 18% de los establecimientos de la muestra no presenta acciones asociadas al PFC, el 27% tiene una o más acciones de PFC, el 22% tiene 3 a 4 acciones y el 34% tiene 5 acciones o más.

Gráfico 3. Porcentaje de establecimientos según número de acciones asociadas al PFC (antes de realizar la validación de acciones asociadas)



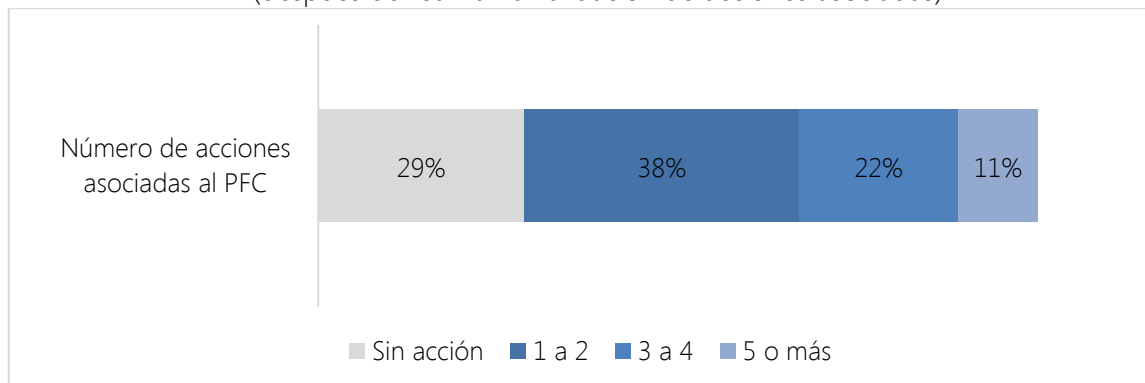
Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos PME 2017 / (n muestra=361 establecimientos)

Para caracterizar las acciones vinculadas al PFC, se realizó un análisis de contenido temático de 1.623 acciones, definidas por 293 establecimientos del país (correspondiente a la muestra). Este análisis permitió realizar un filtro inicial e identificar qué acciones efectivamente se relacionaban con la formación ciudadana y qué acciones no se correspondían con ningún objetivo de la ley.

Al realizar la codificación, se identificaron acciones asociadas al PFC que no abordan de manera directa ninguno de los objetivos que la ley establece para el plan. Si bien estas acciones pueden influir indirectamente al logro de objetivos de formación ciudadana (monitorear PME, evaluar la cobertura curricular en asignaturas, adquirir recursos o contratar profesionales para determinada actividad, jornadas de reflexión pedagógica generales, etc.), estas no son acciones que abordan un objetivo de formación ciudadana explícito. En ese sentido, no son una acción formativa sino que un medio para desarrollarlas.

Al excluir las acciones no relacionadas temáticamente con los objetivos del PFC (911 acciones fueron excluidas al realizar este filtro) cambia la distribución de acciones observada en el gráfico anterior. Como se observa en el **Gráfico 4**, el 29% de establecimientos no cuenta con una acción asociada al PFC, y la mayoría tiene entre 1 a 4 acciones asociadas al PFC, reduciéndose significativamente el porcentaje de establecimientos que tiene 5 o más acciones.

Gráfico 4. Porcentaje de establecimientos según número de acciones asociadas al PFC (después de realizar la validación de acciones asociadas)



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos PME 2017 / (n muestra=361 establecimientos)

¿Qué se puede inferir de estos gráficos? En primer lugar, que casi 30% de establecimientos no ha abordado la política del plan de formación ciudadana en sus PME, porcentaje superior al 18%-20% identificado en los análisis exclusivamente cuantitativos. Esto puede deberse a que al completar la fase anual del PME se vincularon al PFC acciones del PME aun cuando estas no tuvieran una relación sustantiva con esta política. Al analizar las características de los establecimientos que no tienen ninguna acción asociada al PFC, se observa que los establecimientos particulares subvencionados, así como los establecimientos que imparten educación básica y educación especial son aquellos que en mayor proporción no asocian acciones del PFC en sus PME.

Una vez realizado el filtro y considerando sólo las acciones que efectivamente tienen una relación con la formación ciudadana, ¿cómo son los planes de formación ciudadana diseñados?, ¿qué tipo de acciones han estado más presentes en estas planificaciones? Para responder estas interrogantes, se codificaron y construyeron categorías más generales a partir del nombre de cada acción y su descripción. En el **Gráfico 5** se observa que hay un abanico amplio de acciones que están siendo asociadas a este plan.

Gráfico 5. Tipos de acciones asociadas al PFC



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos PME 2017 / (n establecimientos con al menos 1 acción de PFC=253 establecimientos)

El 34% de los establecimientos incluye en sus planes alguna acción relacionada con un acto, una feria o celebración. Dentro de esta categoría se incluyen con frecuencia actividades que celebran el día de distintos estamentos o temáticas (el día del alumno, del profesor, del asistente de la educación, de la madre, de la convivencia, entre otros) o la celebración de determinadas efemérides a través de actos cívicos. En este código también se describen celebraciones culturales y artísticas (festivales de la canción, desfiles culturales, exposiciones artísticas) y actividades de corte más institucional de los establecimientos (como aniversarios y graduaciones). Por último, se mencionan actividades que celebran las fiestas patrias o el folclore chileno, así como actividades que celebran la interculturalidad (presentaciones de pueblos originarios, celebración del año nuevo mapuche, ferias interculturales).

Lo que estas actividades tienen en común es su carácter extra-programático y episódico, y que buscan abordar la dimensión más valórica de la ciudadanía: avanzar hacia una formación integral, aportar a la convivencia, al desarrollo de una identidad y sentido de pertenencia, promoviendo los sellos y valores de las escuelas.

“Celebración y conmemoración de efemérides. Se procederá a destacar las efemérides tales como: Inicio del año escolar, Semana Santa, Día de la madre, Día del alumno, We tripantu, Día de la enseñanza técnica Profesional, Día de la convivencia escolar, Aniversario del establecimiento, Día de profesor, Fiestas Patrias, Día del asistente de la educación, Licenciatura, Titulación, Despedida

cuarto medio, Navidad y otras emergentes.” (Ejemplo de acción, Particular Subvencionado, Región de La Araucanía)

“Feria de los derechos universales. Los alumnos crearán una feria de los derechos del niño con stand que constarán de imágenes, historias, noticias y material diverso que haga alusión a la promoción y/o violación de estos derechos.” (Ejemplo de acción, Municipal, Región de Valparaíso)

“Exposición sobre Pueblos originarios. Se realizará una exposición sobre los pueblos originarios de Chile, desde NT1 a 8° año básico, los que mostrarán aspectos culturales como comida, vestimenta y otros.” (Ejemplo de acción, Municipal, Región de Biobío)

Además de estas actividades, **un porcentaje importante de establecimientos (29%) define acciones en sus PFC que toman la forma de Talleres.** Dentro de esta categoría algunos están directamente asociados a la temática (como los Talleres de Formación Ciudadana y Cívica), mientras que otros aluden a temáticas más generales de ciudadanía (talleres de formación de líderes, de convivencia o interculturales).

En relación al formato de los talleres, algunos de ellos se inscriben en el ámbito más curricular (por ejemplo, si son obligatorios, o si se desarrollan en las horas de libre disposición para todos los estudiantes), mientras otros son de carácter de extra-programático o extra-curricular (son opcionales, o solo constan de una sesión). Dentro de este tipo de talleres más extra-curriculares se encuentran talleres con temáticas más amplias como talleres artísticos, culturales, deportivos, talleres que abordan la auto-estima o la formación de valores, entre otros.

“Taller de Formación Ciudadana. Se ejecutarán 3 talleres de Formación Ciudadana, por profesora especialista, el primero para estudiantes de 3° y 4°, el otro para estudiantes de 5° y 6° y el último para estudiantes de 7° y 8° años” (Ejemplo de acción, Municipal, Región de Atacama)

“Talleres de formación de líderes. Realización de talleres de formación de líderes, donde los estudiantes de 5to a 8vo año básico aprendan adecuadas formas de comunicación efectiva en el contexto de la vida diaria (expresar opiniones de manera correcta, debates, focus group, presentación, etc.)” (Ejemplo de acción, Particular Subvencionado, Región de Magallanes)

La tercera categoría con mayor presencia agrupa **acciones que buscan fortalecer el centro de alumnos y otros espacios de participación estudiantil.** El 28% de los establecimientos incluye este tipo de acciones en sus PFC bajo diversos formatos: elecciones democráticas, generando simulaciones electorales que replican elementos de las elecciones nacionales, fortalecimiento de los centros de alumnos a través de profesores asesores o apoyo económico al centro de alumnos.

“Ejecución del Plan del Centro de Alumnos. El Centro de alumnos elegidos democráticamente por los y las estudiantes, ejecutan su plan de trabajo en función de la convivencia escolar, la mejora de los espacios recreativos y bienestar de los estudiantes.” (Ejemplo de acción, Particular Subvencionado, Región Metropolitana)

“El centro de alumno, termómetro de la acción educativa escolar. Esta acción tiene como propósito, brindar a los alumnos, un efectivo canal de participación y opinión en el desarrollo del proyecto educativo escolar, para poder conocer sus inquietudes, opiniones, ofrecer un clima de convivencia y participación democrática en relación a las propuestas, visión de la escuela vista por los ojos del alumnado y su participación en actividades comunales y local.” (Ejemplo de acción, Municipal, Región de O'Higgins)

“Desarrollo centro de estudiantes. Con una elección democrática, los estudiantes del centro de alumnos, desarrollaran distintas actividades que propenden a la participación y sentido democrático y formación ciudadana y reunión de sub-centro.” (Ejemplo de acción, Municipal, Región Metropolitana)

El 28% de los establecimientos incluye en sus planes salidas pedagógicas. Son frecuentes las visitas a lugares patrimoniales, históricos o arqueológicos. En este tipo de acciones se enfatiza la dimensión vivencial y experiencial, subrayando la importancia de conocer el entorno cultural y natural en la formación ciudadana de los y las estudiantes. Dentro de las salidas pedagógicas, aunque con menor frecuencia, también se incluyen visitas a museos o instituciones políticas.

“Poder Legislativo. En el marco del plan de formación ciudadana y dentro de las diversas acciones aplicadas el año en curso se consensuó que los alumnos y alumnas de 5° a 8° año básico realicen una salida pedagógica hacia el congreso nacional y conocer la sede del poder legislativo para empoderar de forma concreta sus funciones y la importancia de este poder en un país democrático.” (Ejemplo de acción, Particular Subvencionado, Región de Valparaíso)

“Conociendo mis autoridades locales. Los alumnos de 1° a 4° año básico realizarán una salida pedagógica hacia Cauquenes para conocer las autoridades locales de la comuna y provincia, jefes de departamentos (educación, Salud, etc.), sus funciones e importancia dentro de nuestra sociedad.” (Ejemplo de acción, Municipal, Región del Maule)

Otra categoría importante es la que corresponde a **actividades para la convivencia, presente en el 24% de los establecimientos**. En esta categoría, que se suele asociar también al plan de gestión de la convivencia escolar, se incluyen acciones que buscan desarrollar un clima positivo en la escuela a través del deporte y las artes; fortalecer la identificación con los sellos de la escuela presentes en el PEI; promover hábitos saludables y valores como el respeto a la diversidad y la tolerancia; acciones que apuntan a la mediación y a la resolución pacífica de conflictos al interior de la comunidad; el desarrollo del manual o reglamento de convivencia, y acciones en los recreos para favorecer un buen clima.

“Fomentando la convivencia escolar en los recreos. Promover el buen clima de convivencia escolar por medio de actividades lúdicas que fomenten los valores para la vida en comunidad y la democracia.” (Ejemplo de acción, Municipal, Región de Atacama)

“Jornada de convivencia escolar. Realización de jornada de convivencia escolar y auto cuidado personal con el fin de prevenir acciones nocivas en nuestros estudiantes que les permita el conocimiento de la voz de un especialista externo en aquellos temas de su interés de acuerdo a su nivel de aprendizaje.” (Ejemplo de acción, Particular Subvencionado, Región del Maule)

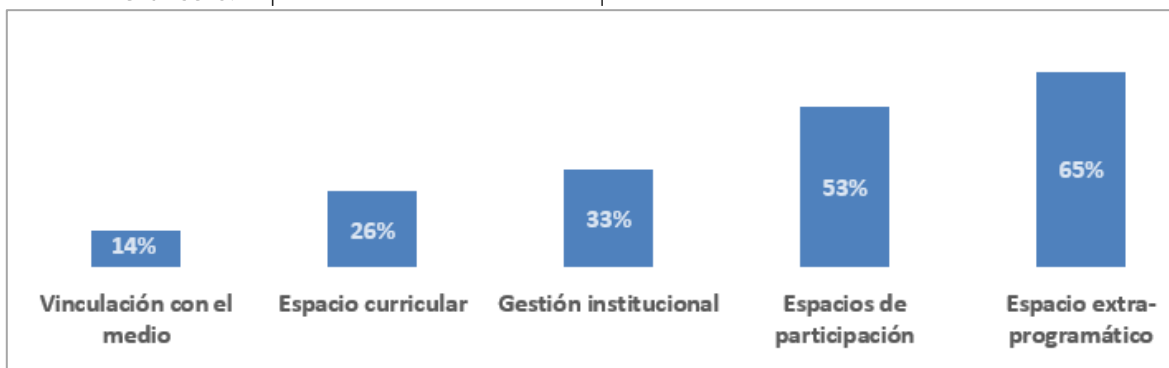
“Concurso para implementar nuevos espacios de convivencia escolar. Los estudiantes del colegio participan en un concurso que consiste en crear un proyecto para implementar un nuevo espacio destinado a la convivencia y sano esparcimiento, en ambos locales.” (Ejemplo de acción, Particular Subvencionado, Región Metropolitana)

Además de los tipos de acciones ya descritos, se observan otras categorías menos frecuentes.

- En el 18% de establecimientos se asocian al PFC acciones que buscan difundir información, como socializar el PEI, el PFC, generar canales de comunicación entre la familia y la escuela, difundir logros de la comunidad educativa, hacer cuentas públicas.
- El 16% menciona actividades de corte más curricular, como incluir temáticas de formación ciudadana en las asignaturas, en las planificaciones, o en determinadas unidades.
- El 15% incluye la elaboración participativa de instrumentos de gestión, como los manuales de convivencia, el PEI, y el reglamento escolar. Se describe un trabajo que involucra a distintos estamentos para la actualización conjunta y participativa de los instrumentos.
- El 14% desarrolla distintos tipo de proyectos: de intervención, artísticos o de investigación. Son frecuentes la temática intercultural y medioambiental, incluyéndose, por ejemplo, proyectos interculturales; proyectos medioambientales que buscan promover acciones ecológicas en la escuela; proyectos de periodismo; de vinculación con el medio.
- El 13% señala la creación del plan de formación ciudadana como una acción en sí misma.
- El 11% señala otros espacios de participación y diálogo, como reuniones del equipo directivo con estamentos para recibir retroalimentación, espacios de encuentro y diálogo en la comunidad escolar, reconocimiento de las opiniones de estudiantes y familia.
- El 11% incluye acciones que buscan fortalecer el consejo escolar (la realización de reuniones sistemáticas del consejo, la promoción de la participación de los distintos representantes de estamentos en el consejo) o acciones de vinculación con el medio.
- Con menos del 10% se incluye el desarrollo de conversatorios y charlas, la aplicación de determinadas estrategias didácticas, el desarrollo de debates, de encuestas y mecanismos de consulta a la comunidad, la capacitación a profesores, y las asesorías o desarrollo de intervenciones externas.

Al realizar un análisis más amplio de los espacios del quehacer escolar donde se ubican estos tipos de acciones (**Gráfico 6**), se observa que la mayoría de los establecimientos incluye en sus PFC acciones que se inscriben en el espacio extra-programático y en los espacios de participación. Le siguen acciones relacionadas con la gestión institucional de la escuela. El espacio curricular de las asignaturas y el espacio de la vinculación con el medio tienen menor presencia en los PFC de los establecimientos.

Gráfico 6. Espacios de la escuela en el que se desarrollan las acciones del PFC



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos PME 2017 / (n establecimientos con al menos 1 acción de PFC=253 establecimientos)

Ahora bien, ¿qué contenidos o temáticas de formación son abordados a través de las acciones que se definen en los PFC? Como la descripción de las acciones es más bien breve y como la mayoría de los establecimientos las frasea con formulaciones generales, no es posible identificar las temáticas con precisión. De todos modos, es posible hacer un ejercicio que permita relevar los énfasis de contenidos de cada acción.

Un primer ejercicio en esa dirección se presenta en la nube de palabras (Figura 3), que grafica la presencia de distintas palabras en los PFC de la muestra. Como se observa, además de tipos de acciones y espacios (talleres, gestión, reuniones, consejo, PEI, salidas) y de actores (apoderados, padres, estamentos), es posible identificar palabras con mayor presencia que sugieren los temas más recurrentes en los PFC analizados. En orden de presencia estas palabras son: participación, convivencia, culturales, valores, respeto, pertenencia, identidad, integral.

Figura 3. Nube de palabras frecuentes en planes de formación ciudadana



Para complementar este análisis, se clasificó las acciones de los PFC en distintas categorías temáticas. La distribución de esa codificación se presenta en el **Gráfico 7**.

Gráfico 7. Temáticas de las acciones del PFC



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos PME 2017 / (n establecimientos con al menos 1 acción de PFC=253 establecimientos)

En consistencia con el análisis previo, los temas más presentes en las acciones del PFC son “participación en la escuela”, “cultura y arte”, “convivencia y respeto”, “formación valórica”, “sentido de pertenencia e identidad”, “interculturalidad” y “conocimiento cívico y ciudadano”.

La categoría temática más frecuente es la que incluye las acciones que buscan fortalecer espacios de participación en la escuela, como centro de alumnos, de padres, directivas de curso, consejos escolares, etc. En la temática “cultura y arte”, se ubican una serie de actividades que incluyen salidas culturales, presentaciones artísticas, talleres artísticos y culturales. En tercer lugar, en la temática de convivencia y respeto se identifican acciones que buscan mejorar las interacciones al interior de la escuela, favoreciendo una convivencia pacífica y democrática el interior de la escuela.

¿Qué formación ciudadana se enfatiza cuando son estos los temas prevalentes en las acciones del PFC?

Las bases curriculares y otras normativas del sistema educativo plantean una visión multidimensional de la formación ciudadana, con la que se busca desarrollar conocimientos, habilidades y actitudes alineadas con una ciudadanía democrática. De este modo, se espera que la formación ciudadana que tiene lugar en la escuela permita que los y las jóvenes adquieran

conocimiento sobre instituciones, sistemas y conceptos políticos; que desarrollen principios y actitudes democráticas como la valoración a la diversidad, la empatía y el respeto por los otros; promover un interés por lo público; generar un sentido de pertenencia; desarrollar habilidades de pensamiento crítico, reflexión y argumentación; y generar disposiciones en ellos para una participación amplia, expresada en el ámbito electoral, social y/o comunitario.

Esta visión multidimensional está implícita en los objetivos de la ley que crea el PFC, los que pueden agruparse en los distintos ámbitos temáticos de la formación ciudadana, tal como se observa en la **Tabla 5**.

Tabla 5. Temas de la formación ciudadana y objetivos del PFC

Dimensiones temáticas de la formación ciudadana	Objetivos de la Ley
Participación y ciudadanía activa	<ul style="list-style-type: none"> a) Promover la comprensión y análisis del concepto de ciudadanía y los derechos y deberes asociados b) Fomentar en los estudiantes el ejercicio de una ciudadanía crítica, responsable, respetuosa, abierta y creativa f) Fomentar la participación de los estudiantes en temas de interés público. g) Garantizar el desarrollo de una cultura democrática y ética en la escuela.
Institucionalidad y conocimiento cívico	<ul style="list-style-type: none"> c) Promover el conocimiento, comprensión y análisis del Estado de Derecho y de la institucionalidad
Convivencia y valores	<ul style="list-style-type: none"> h) Fomentar en los estudiantes la tolerancia y el pluralismo i) Fomentar una cultura de la transparencia y la probidad c) Promover la formación de virtudes cívicas en los estudiantes.
Identidad y sentido de pertenencia	<ul style="list-style-type: none"> e) Fomentar en los estudiantes la valoración de la diversidad social y cultural del país.
Sociedad contemporánea (globalización, derechos humanos y sustentabilidad)	<ul style="list-style-type: none"> d) Promover el conocimiento, comprensión y compromiso de los estudiantes con los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales

Al relacionar los contenidos de la Ley con los temas más presentes en los PFC elaborados por los establecimientos de la muestra, se puede observar qué dimensiones de la formación ciudadana están siendo más abordadas gracias a esta política educativa y cuáles están siendo desatendidas.

En la dimensión temática “participación y ciudadanía activa” las acciones del PFC abordan fundamentalmente el objetivo g) de la ley, acotado a la participación escolar, mientras que el concepto de ciudadanía, el ejercicio de una ciudadanía crítica y la participación en esferas más amplias se encuentra relativamente ausente de las acciones del PFC analizadas.

Las dimensiones "Convivencia y valores" (objetivos h, i y c de la ley) e "Identidad y sentido de pertenencia" (objetivo e) también tienen mayor visibilidad en las acciones del PFC, presente en los temas "Convivencia y tolerancia", "Formación valórica" y "Sentido de pertenencia". Por otro lado, el objetivo c) asociado a la dimensión "Institucionalidad y conocimiento cívico" y la dimensión sobre derechos humanos (objetivo d) tienen menor presencia (18% y 2% respectivamente).

A partir de este análisis, se observa que en los PFC subyace una visión de la formación ciudadana donde prima la participación en el contexto local escolar y con los cercanos, la enseñanza de valores de convivencia, y el desarrollo de un sentido de pertenencia. En contraposición, los PFC incluyen en menor medida actividades que apuntan a una comprensión, análisis y práctica de la participación en esferas más amplias, a un conocimiento de la dimensión institucional, política, y de los derechos humanos.

Se reconoce así que a través del PFC se ha privilegiado una formación ciudadana que prepara para la vida en común con los inmediatos o cercanos (una formación ciudadana "civil"), más que una que prepara para la vida en común con los lejanos (una formación ciudadana "cívica" o "política") (Cox, Bascope, Castillo, Miranda, 2015).

III. Cambios y efectos asociados a la política del PFC

El reporte que realizan los establecimientos sobre los avances en el plan, da cuenta de progresos en el diseño del plan y en la implementación de algunas de sus acciones. Por otra parte, el análisis de los planes diseñados por las escuelas muestra el énfasis que ha habido en cierto tipo de acciones por sobre otras: se ha privilegiado el diseño de actividades extra-programáticas y de fortalecimiento de los espacios de participación, por sobre las actividades curriculares y de vinculación con el medio.

Ahora bien, ¿qué han implicado estos avances en el diseño e implementación inicial del PFC?, ¿cómo se ha fortalecido la participación estudiantil?, ¿y cómo se ha visto el vínculo entre el PFC y el trabajo curricular en las asignaturas? Las entrevistas realizadas en el marco de la etapa cualitativa de este estudio permiten profundizar en estas preguntas. Los actores consultados en las escuelas, en el Mineduc y en las instituciones asesoras entregan información sobre los procesos que subyacen a estos avances, ejemplificando los cambios observados y reconociendo sus límites y alcances.

a. Efectos globales de la política de PFC: La sistematización de acciones existentes y la visibilización de la formación ciudadana como dimensión formativa

Dentro de los efectos más generales que ha tenido esta normativa, los actores entrevistados reconocen y valoran que **el plan ha permitido incorporar en un solo documento el conjunto de actividades que apuntan a la formación ciudadana**. Con esta política educativa se han podido articular las acciones que ya existían y complementarlas con nuevas iniciativas.

En ese sentido, gracias al plan se han podido **reinterpretar las iniciativas que ya se desarrollaban** y que antes no necesariamente eran leídas en clave de formación ciudadana. Esta política ha permitido así re-diseñar y profundizar el sentido ciudadano de estas experiencias.

“Nos dimos cuenta de que ya teníamos algunas acciones y que nuestro PEI iba orientado hacia allá. Entonces no era tan difícil y era una oportunidad para engarzar acciones que estaban sueltas entre sí aunque estaban en nuestro proyecto.” (Entrevista Directivo Establecimiento)

En esa línea, algunos asesores y encargados de media señalan que la instalación del plan no ha significado necesariamente el surgimiento de un sinnúmero de nuevas acciones, sino más bien, un desarrollo más explícito y sistemático las acciones que ya tenían lugar en las escuelas: ahora se definen responsables y se plantean desde un marco global que las conecta.

Docentes y asesores consideran que el PFC hace más sostenibles las prácticas de formación ciudadana, en tanto **les da un anclaje institucional y una plataforma sistemática que las agrupa**.

El PFC permite consolidar prácticas que antes eran esporádicas o respondían a iniciativas personales, facilitando su mejora y actualización en el tiempo.

“Yo diría que se han levantado muchas acciones. Acciones que muchas veces tenía de antes de la ley... y que ahora están más intencionadas y que están más enmarcadas en el tema de formación ciudadana” (Entrevista a Profesional Seremi Educación)

Poder incluir acciones previas en el plan es visto por directivos y asesores como un **reconocimiento al trabajo previo que realizaban las comunidades en este ámbito**. El PFC aparece así como una forma de valorar los aprendizajes acumulados y las capacidades que existen en las escuelas. Con ello, además, se facilita el diseño del plan, pues “no se parte desde cero”, ni se tiene que “inventar todo de nuevo”. Los asesores afirman que gracias a ello ha disminuido la presión que podía significar el plan para los establecimientos.

Además de reordenar y sistematizar lo que ya existía, los actores entrevistados consideran que esta política **le ha dado más centralidad a la formación ciudadana**. El grupo de asesores señala que el PFC invita a las escuelas a reflexionar sobre cómo incluir esta dimensión formativa en sus actividades, ayudando a posicionar la temática. Por su lado, profesionales del Mineduc y representantes de comunidades educativas manifiestan que el carácter de ley de esta política también ha contribuido a **poner la formación ciudadana en la agenda**, generando cambios en la subjetividad escolar. Esta política entrega así una señal clara, evidenciando que la formación ciudadana es un tema imperativo a abordar en las escuelas.

“Yo creo que primero instalar el tema en la escuela... es claro que por lo menos todos los colegios que nosotros acompañamos saben que existe una ley que va a promover la formación ciudadana y que esta formación debe articularse a partir de distintos elementos, currículum, desde las actividades del proyecto educativo... entonces instalar el tema, el generar discusión al respecto ya es una cuestión importante porque eran cosas que quizás no se habían conversado con anticipación.” (Entrevista Institución Asesora)

b. Efectos sobre las dinámicas de participación en las comunidades educativas

Un juicio general que se desprende de este estudio es el efecto que ha tenido el PFC sobre las dinámicas de participación al interior de las comunidades educativas. Esto se observa en distintos datos que han sido presentados a lo largo de este informe: por ejemplo, el 19% de establecimientos reconoce avances en la promoción de la participación estudiantil y el 53% de las acciones incluidas en los PFC abordan distintos espacios de participación (centro de alumnos, consejo escolar, mecanismos de diálogo e incidencia, etc.).

En las entrevistas cualitativas los distintos actores reportan cambios y logros asociados a los espacios de participación de las escuelas. De manera consistente con los datos previamente

expuestos, algunos entrevistados observan un **fortalecimiento de las instancias formales de participación**, como el Consejo Escolar o el Centro de Alumnos, en los que se potencian tanto los mecanismos de información -para que la comunidad esté enterada de las decisiones- como de incidencia, facilitando que los distintos actores de la escuela puedan compartir su opinión e influir en la toma de decisiones.

“Este año se le ha dado hincapié a fortalecer instancias como el consejo escolar que es donde el estudiante tiene una participación real, o debería ser así; de liderar, vinculante para poder hacer políticas institucionales, o fondos que llegan... tomar decisiones de gestión o rediseñar documentos de gestión participativamente” (Entrevista Directivo de Establecimiento)

Además de fortalecer los espacios formales de participación, otros establecimientos han implementado acciones que generan **espacios adicionales de involucramiento de la comunidad educativa**. Es el caso de una escuela que, por ejemplo, implementa “diálogos participativos” en los que se busca que los sujetos que forman parte de la comunidad puedan intercambiar opiniones sobre la gestión y proyección de la escuela, con la expectativa de institucionalizar esas voces e incorporarlas como insumo en la toma de decisiones.

El PFC tiene también el **potencial de desplegar espacios de mayor participación en el aula**, como se observa en escuelas que promueven enfoques y metodologías en las que el estudiantado es protagonista y constructor de su aprendizaje. Por ejemplo, uno de los establecimientos consultados desarrolla un taller de formación ciudadana enfocado en el **ejercicio práctico más que en la transmisión de contenidos**; en otra comunidad educativa se pone en marcha una metodología de proyectos donde alumnos y alumnas toman decisiones e influyen sobre sus procesos de aprendizaje.

“Yo creo recién estamos en los cimientos de lograr la participación, que el niño se atreva... en clases los niños participan, dan su opinión, son capaces yo creo de rebatir una idea que uno puede estar planteando, se nota en que ellos han accedido a respetar las normas vigentes en nuestro manual de convivencia” (Entrevista Docente de Establecimiento)

En estos casos la implementación del PFC ha permitido generar **experiencias formativas novedosas, donde los y las estudiantes están en el centro**: editando documentos, escogiendo temas de su interés, identificando problemáticas de su entorno y diseñando soluciones, convirtiéndose ellos en los productores y transmisores de conocimiento.

“¿Cómo se integran los chicos en estas actividades?... Siempre son protagonistas en todo ámbito... en la feria intercultural, lo profes apoyamos y todo, pero ellos armaban, ellos preparaban las cosas; en el debate, ellos defendían las posturas. En el diálogo, se invitó a apoderados y ahí era más transversal, pero en el resto de las actividades, ellos son los protagonistas.” (Entrevista Docente de Establecimiento)

Ahora bien, como contracara a estos testimonios, el análisis de los PFC muestra también otra modalidad de implementación, en la que docentes tienen un rol menos activo en el diseño y desarrollo de actividades, y donde los estudiantes tienen un rol de receptores de información: escuchando charlas, visitando instituciones, asistiendo a eventos que conmemoran efemérides, entre otros. Los profesionales Mineduc y de instituciones asesoras entrevistados señalan que la **cultura jerárquica de muchos establecimientos es un factor que limita la participación en el marco del PFC**. En esos escenarios, la participación es inhibida o bien se promueve en ámbitos acotados de acción.

Supervisores, encargados de media y asesores coinciden en que en algunos establecimientos existirían **equipos directivos que ejercen un liderazgo de corte más autoritario**, donde el poder y la toma de decisiones están concentrados en la figura del director o de sus más cercanos, quienes tienen la capacidad de frenar o promover las iniciativas del PFC que involucran a toda la comunidad.

“Y este tema de los equipos directivos al interior de los colegios cumplen un rol muy importante, si el equipo directivo no está comprometido con un plan con un tema. No les da permiso a los profesores no más y son un obstáculo.” (Entrevista Institución Asesora)

La **cultura jerárquica como obstáculo al PFC también se replica a nivel de aula**, señalándose que hay contextos escolares en los que las y los docentes se resisten a abordar ciertas temáticas o a desarrollar metodologías que faciliten el diálogo con las y los estudiantes. El aprendizaje en torno a los derechos de las personas, a la diversidad, a temas controversiales, y la discusión como herramienta pedagógica son algunos de los aspectos de la formación ciudadana que tendrían un espacio limitado para ser abordados en estos contextos.

“La instancia de que los niños opinen en muchos establecimientos no forma parte de un trabajo diario, por lo tanto, no forma parte de una cultura escolar, se mira muchas veces con cierto temor porque abrir las puertas de la opinión a un niño y a un estudiante significa abrirlas y no cerrarlas.” (Grupo de Conversación con Supervisores)

En esa línea, los informantes señalan que en muchos establecimientos los espacios de involucramiento de la comunidad que establece la normativa, y que promueve el PFC, coexisten con prácticas menos democráticas. En estos contextos **se tiene una participación acotada por parte de apoderados, docentes y estudiantes**, existiendo menor disposición de parte de estos estamentos a involucrarse en la labor de la escuela. Además, los **organismos para participar garantizados por ley** -como el Consejo Escolar y los Centros de Alumnos- **adquieren una función más instrumental** y de cumplimiento con la normativa y no constituyen espacios significativos de involucramiento en el quehacer escolar. A modo de ejemplo, en algunos establecimientos el trabajo que se realiza en el Consejo Escolar en torno al PFC es la presentación de este instrumento y no se desarrolló una discusión colectiva, votación o participación para modificar las acciones o énfasis del plan.

“... los planes de repente aparecen como con esto de sacado del sombrero del mago, por tanto no hay esto de que yo soy parte del plan porque yo trabajé en este plan.” (Entrevista Institución Asesora)

c. Efectos sobre el trabajo curricular: una tarea pendiente

La planificación curricular es uno de los ámbitos sobre los cuales se espera influir con la política del PFC. El texto de la ley 20.911 señala que desarrollar actividades curriculares es una de las maneras de abordar los objetivos del PFC, mensaje que se profundiza en el documento de Orientaciones Curriculares (Mineduc, 2016).

Tal como se observó en el análisis de la muestra de planes, algunos establecimientos evidencian logros en esta dimensión, **incluyendo en sus planificaciones acciones que abordan de manera explícita la dimensión curricular**. Para ello algunas escuelas incluyen la enseñanza de la ciudadanía en distintas asignaturas; otras desarrollan pedagogías afines como el debate, la lectura de noticias, los juegos de roles, las investigaciones; o generan espacios curriculares específicos de formación ciudadana en las horas de libre disposición. Algunos establecimientos incluyeron en sus planes el ejercicio de estudio y revisión de las bases curriculares para identificar las oportunidades para abordar la formación ciudadana que ofrecen las asignaturas:

“Análisis curricular. Durante el primer semestre del 2017 se realizará un análisis curricular, que vendrá a identificar los contenidos por asignatura que se relacionan con formación ciudadana, con la finalidad de ir haciendo de esta un aprendizaje integral. De este modo se revisará la metodología y relevancia de la formación ciudadana en las asignaturas del plan curricular. Se trata de una actividad donde se analizan las planificaciones anuales y se busca determinar cómo se inserta la formación ciudadana en ellas. En este sentido, todas las asignaturas del plan curricular serán analizadas” (Ejemplo de acción PFC, Establecimiento Particular Subvencionado, Región de Valparaíso)

Sin embargo, **en esta dimensión se observan cambios más limitados** si se compara, por ejemplo, con los avances observados en los espacios de participación. En la pregunta realizada en el proceso de diagnóstico del PME, solo el 10% de establecimientos menciona espontáneamente avances abordando el PFC desde el currículum. El análisis de la muestra de planes da cuenta que 26% de las comunidades educativas incluye en sus PFC alguna acción en el espacio curricular o de asignaturas.

Las entrevistas cualitativas realizadas a actores educativos e intermedios permiten profundizar sobre estos hallazgos, entregando pistas sobre sus causas y consecuencias. **Supervisores, directivos, encargados de media y asesores constatan la falta de vinculación entre el PFC y los procesos de enseñanza que tienen lugar en el aula**. Tal como se evidencia en los análisis previos,

estos actores también consideran que las acciones del plan se han orientado a otros ámbitos, dejando casi intacto el trabajo formativo en las asignaturas.

El origen de esta lectura restringida del PFC se encontraría en el **tipo de difusión que se hizo de esta política y en la falta de preparación y conocimiento curricular por parte de las y los docentes.**

La **llegada tardía de las orientaciones curriculares** y algunas indicaciones que recibieron las escuelas desde el Mineduc, que sugerían asociar las acciones del PFC al ámbito de convivencia, son algunas de las señales que han dificultado leer este plan como una oportunidad para el trabajo curricular.

“... con la idea absolutamente instalada de que era un símil ‘convivencia escolar y ciudadanía’ entonces toda esta idea de la educación de lo público, de educación política, nada, fuera. Solo aprender a convivir y el recreo y no sé qué. Que estaba bueno, por eso digo cuando una política pública se instala durante muchos años hace impacto, que es la política de convivencia escolar, porque tiene un agente mirador que es el encargado de convivencia escolar, tienes un conjunto de prácticas, un conjunto de protocolos, tienes...” (Entrevista Institución Asesora).

Por otra parte, la **falta de apropiación y conocimiento del currículum por parte de docentes y directivos** sería otra de las razones por las cuales el PFC no se asocia al trabajo en el aula. De este modo, la formación ciudadana se asocia en general sólo a la asignatura de historia, sin reconocer las oportunidades que ofrecen los objetivos de aprendizaje de distintas asignaturas para abordar este ámbito formativo.

Si bien avanzar en los ámbitos de la convivencia y la participación son objetivos esperables y consistentes con el espíritu de la ley que crea el PFC, el excesivo énfasis en estas dimensiones **desplaza la formación ciudadana a lo extra-curricular, manteniéndola como un hito más que como un proceso constante.**

“Nosotros hicimos un listado de acciones y las dividimos por dimensiones: la dimensión asignatura, la dimensión extra programática y cultural, la dimensión democrática. Yo diría que casi un 50% de las acciones todavía siguen siendo extra programáticas. Pero hay un gran avance en el ámbito asignatura, cosa que las escuelas no miraban. O sea las escuelas “ah formación ciudadana” y participación y extra programática, o sea las asignaturas para ellos no existían.” (Entrevista Institución Asesora)

“Hasta el año pasado, las acciones de los PFC observados que se habían empezado a realizar tenían más que ver con contextos extra-escolares. Más que hacer el link con las oportunidades que les entrega el currículum para intencionar los PFC...” (Entrevista con Profesional Seremi Educación)

Con planes que enfatizan lo extra-programático y los espacios de participación **se arriesga que el aula como espacio no se vea transformado por esta política educativa, manteniendo su lógica**

tradicional de organización: con una participación más pasiva de parte de las y los estudiantes y escasa injerencia en qué y cómo se hace, y con docentes que asumen un rol protagónico y jerárquico en la definición de contenidos y metodologías de trabajo. En opinión de algunos de los entrevistados, esta lectura restringida del PFC ha llevado a disociar la forma de trabajo dentro y fuera del aula, pudiendo haber actividades democráticas y ciudadanas fuera del aula, pero manteniendo un espacio de tipo tradicional y autoritario en la sala de clases.

Si bien este diagnóstico es particularmente crítico para el primer periodo de implementación del PFC, la publicación de orientaciones curriculares (Mineduc, 2016) se percibe como un esfuerzo por parte del nivel central para mostrar que las estrategias del PFC deben vincularse con el trabajo de las asignaturas. Si bien este trabajo ha empezado a modificar la lógica de planificación en torno a la formación ciudadana, se percibe como un cambio más bien incipiente en los establecimientos. La emergencia de talleres de formación ciudadana, de unidades pedagógicas conjuntas entre asignaturas, la introducción de unidades o temas ciudadanos en las planificaciones curriculares, son algunas del tipo de acciones que emergen en este nuevo marco.

“A partir de este año 2017, este tema se ha trabajado muy bien como parte del currículo”

“Se cuenta con Plan de Formación Ciudadana en implementación, que se articula con la unidad de formación ciudadana que se trabaja con todos los cursos.” (Respuestas a pregunta ¿Cuánto hemos avanzado sobre el PFC? Base PME).

PARTE II. EL APOYO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE FORMACIÓN CIUDADANA

Para apoyar directamente a los establecimientos en la instalación de la política del PFC, el Ministerio de Educación elaboró convenios con instituciones de educación superior y de investigación a lo largo de todo el país para que estas pudieran asesorar y facilitar la puesta en marcha del plan en un grupo focalizado de establecimientos.

Siguiendo lineamientos generales definidos a nivel central, las instituciones asesoras llevan dos años desarrollando una propuesta ajustada a sus contextos locales y perspectivas de trabajo, con la que se busca acompañar a este grupo de establecimientos en el desarrollo y ejecución de sus planes.

Han participado de este apoyo establecimientos municipales y particulares subvencionados, de zonas rurales y urbanas, los cuales van cambiando de año en año, con el objetivo de alcanzar una mayor cobertura en el apoyo.

El último trimestre de 2017 se inició el trabajo con una tercera cohorte de escuelas y liceos, razón por la cual se consideró clave recopilar y sistematizar información que entregara pistas acerca del funcionamiento de este apoyo, que permitiera identificar aprendizajes y experiencias innovadoras de acompañamiento en el marco de PFC.

Con dicho propósito, se entrevistó a representantes de 7 instituciones que entregan apoyo a los establecimientos, y se realizaron entrevistas con 4 representantes de escuelas y liceos asesorados. De manera adicional, se consultó por el funcionamiento de este apoyo a encargados de media y supervisores, quienes en mayor o menor grado, han tenido un rol en esta estrategia de acompañamiento.

En este apartado se presentan los principales resultados que emergen de dichas entrevistas y grupos de conversación. En la primera parte, se entrega una descripción del enfoque de trabajo y las actividades más comunes realizadas en el marco de la asesoría. Luego se presenta un apartado analítico que identifica aprendizajes claves para el funcionamiento del acompañamiento en el marco del PFC.

1. Enfoque y estrategias de trabajo de acompañamiento

En el marco de las asesorías, las universidades e instituciones asesoras han desarrollado diversas estrategias para acompañar a los establecimientos con los que trabajan. Si bien cada institución tradujo los lineamientos generales del Mineduc en propuestas ajustadas a sus realidades y

enfoques, a través del análisis de las entrevistas es posible identificar **cinco principios subyacentes que reflejan un enfoque de trabajo ampliamente compartido** por las instituciones asesoras.

1. Realizar un acompañamiento que sea contextualizado y personalizado en función de la realidad de cada establecimiento;
2. Promover una cultura de mayor democratización y participación en la escuela a partir del trabajo de asesoría.
3. Orientar y apoyar a los establecimientos para vincular las estrategias del PFC con el currículum.
4. Orientar y apoyar a los establecimientos para que desarrollen estrategias que respondan a las necesidades y características de sus entornos.
5. Apoyar a las escuelas para conectar su quehacer con su comunidad.

Bajo este marco normativo, son tres los principales espacios que despliegan las instituciones asesoras en el marco del acompañamiento a los establecimientos: (1) espacios de asesoría expositivos, (2) espacios que facilitan el trabajo entre establecimientos y (3) espacios de trabajo individualizado con cada establecimiento.



Estos espacios de trabajo forman parte de las propuestas de todas las instituciones consultadas en el marco del estudio, y son combinados con distintos matices según la experiencia de cada institución: algunas privilegian espacios de trabajo personalizados, otras en cambio, enfatizan los espacios de trabajo entre establecimientos.

Los **espacios expositivos** suelen tomar la forma de seminarios, cursos o capacitaciones, diplomados y presentaciones de expertos. A través de ellos se busca informar, generando instancias en las que se presenta el enfoque de trabajo, las actividades a realizar en el contexto de la asesoría y las características de la ley. En estos espacios también se busca formar en educación ciudadana, abordando temas como el análisis de las oportunidades para abordar la formación ciudadana en la escuela, enfoques pedagógicos y estrategias de evaluación de la formación ciudadana, aprendizaje de servicio, formación ciudadana y educación artística, teoría democrática, derechos humanos y memoria.

“El seminario consistió en la exposición teórica de ciertos conceptos fundamentales de formación ciudadana. La gente valoró muchísimo la participación de los expertos y la conclusión que sacan las escuelas, es que en realidad les falta mucha formación ciudadana a la escuelas en su totalidad, sobre todo a los profesores.” (Entrevista Institución Asesora)

“... se hicieron tres charlas o tres talleres: Uno sobre teoría democrática, que más bien era una exposición. Otra de formación ciudadana en el currículum y una tercera de pedagogía y evaluación en formación ciudadana.” (Entrevista Institución Asesora)

En segundo lugar, los **espacios de trabajo entre establecimientos** se traducen principalmente en talleres interactivos, trabajos prácticos y colaborativos, foros o paneles de conversación. Con estas instancias se busca que el intercambio de visiones entre establecimientos aporte en la reflexión sobre formación ciudadana y en la elaboración de los planes. En estos espacios de discusión y reflexión se pueden desarrollar tres énfasis:

- Las comunidades educativas **intercambian y socializan sus experiencias de formación ciudadana** (por ejemplo, sus estrategias participativas, sus actividades de vinculación con la comunidad).

“Elegimos tres escuelas de cada región para que presentaran todo el proceso que ellos habían vivido de elaboración del plan, que en definitiva eran las tres escuelas que a nosotros nos parecía que habían hecho un buen trabajo, en términos del diseño participativo como de las actividades que tenían implementadas.” (Entrevista Institución Asesora)

- En estos espacios las escuelas también **dialogan en torno al plan de formación ciudadana**: recaban información sobre cómo se elabora el plan, discuten la proyección y desarrollo de acciones, la relación del PFC con los instrumentos de gestión, el rol que han tenido los docentes, el monitoreo y estado de avance del plan.

“Estas reuniones locales tuvieron el mismo esquema de las regionales, pero con más tiempo para analizarlo e intercambiar ideas de lo que se estaba haciendo en cada uno de los establecimientos.” (Entrevista Institución Asesora)

- Finalmente, sirven para generar una **reflexión compartida en torno a conceptos y contenidos cívicos y ciudadanos**, como por ejemplo, discusiones sobre el concepto de ciudadanía, de escuela democrática, sobre movimientos sociales y juveniles, medioambiente, interculturalidad, etc.

Un tercer espacio desarrollado en el marco de las asesorías es el **acompañamiento individualizado** con el que se busca hacer seguimiento directo al diseño y a la implementación del PFC en cada establecimiento asesorado. Para ello se trabaja con la comunidad educativa para recolectar evidencias y antecedentes sobre el plan, revisar la articulación con otros instrumentos de gestión,

retroalimentar el plan, conocer su grado de implementación y diagnosticar las dificultades y los logros alcanzados.

Para realizar este seguimiento los asesores intercambian correos electrónicos con las escuelas, realizan visitas y aplican pautas de seguimiento. El número de veces que se visita a cada escuela varía de una a cuatro visitas según la institución asesora. En esas instancias, el acompañamiento se realiza principalmente con directivos y docentes. Dos de las instituciones realizan observación directa de las actividades de formación ciudadana en el marco de su seguimiento, y una de ellas cumple un rol clave colaborando con la escuela en este proceso, lo que es altamente valorado por docentes de dicha comunidad educativa. Por otra parte, tres instituciones reconocen haber generado pautas para hacer seguimiento a la implementación del plan o bien para monitorear el énfasis curricular de este instrumento.

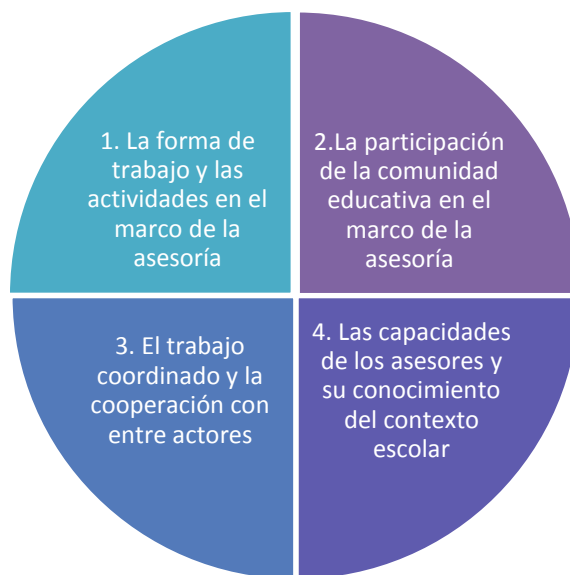
“Se aplicaba un instrumento que se construyó, que se diseñó para saber más menos cuáles era el avance de este diseño, de esta implementación o de lo que se estaba pensando, porque esto iba teniendo distintos estadios evolutivos, unos iban más avanzados, otros menos, algunos ya contaban con un plan de formación ciudadana entonces este instrumento intentaba chequear y saber más menos cuál era ese avance.” (Entrevista Institución Asesora)

¿Cómo ha funcionado el acompañamiento a los establecimientos? ¿Cuáles han sido los principales aprendizajes luego de dos años de trabajo con las comunidades educativas? La siguiente sección entrega algunas pistas al respecto.

II. Aportes dificultades y aprendizajes en el marco del apoyo

A partir del relato que realizan las instituciones asesoras, los profesionales de nivel regional del Mineduc y los establecimientos, es posible identificar los aportes del trabajo en el marco de la asesoría, algunas dificultades durante el proceso, y aprendizajes a tener en cuenta para un nuevo periodo de implementación de esta política educativa y del convenio con las instituciones asesoras.

Los aportes, dificultades y aprendizajes de la asesoría son agrupables en cuatro categorías: algunos se relacionan con la forma de trabajo y el tipo de actividades que favorecen un acompañamiento exitoso; otros refieren al involucramiento de la comunidad educativa en la asesoría; al trabajo coordinado entre actores; y por último, aprendizajes vinculados a las capacidades de los asesores.



a. La forma de trabajo y las actividades valoradas en el marco de la asesoría

Directivos y docentes de establecimientos asesorados consideran que el trabajo de acompañamiento ha contribuido especialmente a **desarrollar un proceso sustantivo de elaboración del PFC**. Concretamente, se valoran las siguientes acciones de la asesoría en el marco de ese proceso: el apoyo en la reflexión, diagnóstico y evaluación de las actividades de formación ciudadana que ya se realizaban en el establecimiento antes del plan; la capacitación en contenidos específicos de formación ciudadana, y los trabajos prácticos que permiten proyectar y aterrizar iniciativas de formación ciudadana para el plan.

En segundo lugar, distintos entrevistados reconocen el **valor y aporte de los espacios de intercambio e interacción con otros establecimientos** para el diseño e implementación del plan. Estas instancias son valoradas en tanto favorecen el aprendizaje a partir de experiencias familiares y cercanas de otras comunidades, constituyen una fuente de inspiración para desarrollar el PFC, facilitan un espacio reflexivo entre pares, y entregan un punto de referencia para comparar las acciones del PFC y evaluar los avances en implementación.

“Ahí uno empieza también a pensar qué se podría hacer o lo que ustedes hacen, escuchar otras experiencias y uno va sacando ideas que incluso te permiten no copiar la idea, pero sí modelar una actividad que tú ya tenías hecha con un punto de vista, con algo distinto.” (Entrevista Directivo Establecimiento)

“Las escuelas que no habían empezado, por lo menos vieron luces de por dónde partir, cómo hacerlo; las escuelas que ya lo tenían hecho, vieron luces a partir de

todos los trabajos anteriores, de qué había que mejorar, cómo implementarlo, etc.”
(Entrevista Institución Asesora)

Por otra parte, las **condiciones climáticas y geográficas son identificadas como una de las barreras** para que las comunidades educativas asistan a las actividades colectivas, y para que los equipos asesores realicen las visitas en terreno. La necesidad de trasladarse a escuelas y liceos que se encuentran alejadas no favorece un uso eficiente del tiempo en el marco de la asesoría, ya que se utilizan más horas para el desplazamiento que para el trabajo directo con los equipos.

En este contexto, dos de las instituciones asesoras implementaron un **modelo de asesoría en red en zonas alejadas**, en el marco del cual el acompañamiento más personalizado a los establecimientos se realizaba en reuniones en las que se agrupaba a representantes de distintas comunidades educativas. Esto, como respuesta a las dificultades climáticas y geográficas para acceder a establecimientos que se encontraban en zonas alejadas.

Estas redes de trabajo, aparte de favorecer la presencia y participación de los establecimientos de zonas aisladas, **replican la lógica del intercambio de experiencia entre comunidades**, que como se señaló anteriormente, es uno de los aspectos más valorados en el marco de la asesoría en tanto permiten el aprendizaje entre pares.

b. La participación de la comunidad educativa en el marco de la asesoría

Supervisores, encargados de media, asesores y docentes reconocen que **la cultura en torno a la participación que existe en cada establecimiento es un factor** que condiciona el funcionamiento del acompañamiento.

¿Cómo afecta esto al trabajo en el marco de la asesoría y del plan? En una cultura de participación un tanto jerarquizada, la **sensibilidad y compromiso que tenga la figura del director con el PFC** y con la asesoría influye en el grado de involucramiento que puede tener la comunidad extendida en los procesos de reflexión y elaboración del plan.

Durante el primer periodo de acompañamiento, algunas de las **instituciones asesoras trabajaron exclusivamente con el docente o encargado de convivencia a cargo del plan**. Sin embargo, esta modalidad generó dificultades, pues estos actores tenían poca injerencia en el proceso de planificación estratégica y en la gestión pedagógica de los establecimientos.

En este periodo inicial se observó además la **ausencia de un ejercicio sistemático de participación en torno al plan**, resistencias de algunos establecimientos para que la persona a cargo del plan asistiera a las actividades de la asesoría, y escasez de tiempo de trabajo en el establecimiento para el desarrollo e implementación del plan. Como resultado de ello, el trabajo realizado en el marco de la asesoría no logró impactar a directivos y docentes, y el PFC terminó cumpliendo una función más instrumental y menos decisiva en la gestión de la formación ciudadana al interior del

establecimiento.

“Era clave eso de los directivos al interior del establecimiento para que las actividades resultaran y no po’, mal, de verdad que no prestaban el apoyo a los coordinadores al interior del colegio o le ponían muchas trabas porque en algunas acciones había que cambiar actividades, por ejemplo cuando había que discutir qué es lo que se iba poner en el Plan de Formación Ciudadana con toda la comunidad, eso requería cambio de actividades, entonces los directores eran un poco reacios porque decían que tenían que pedir autorización al sostenedor y ahí como que se iban pasando la pelota entre todos y se perdió harto tiempo en eso”. (Entrevista Institución Asesora)

“El año pasado yo participé de algunas capacitaciones, me parecieron súper interesante, porque (nombre de la institución asesora) es una tremenda institución. Pero después iba esta profesora. Ahora nosotros decidimos no ir con esta profesora, entonces la información que recibió ella, nunca la hizo transversal...” (Entrevista Directivo de Establecimiento Asesorado)

“Es que depende mucho también de colegios en los cuales descansan en un profesor la elaboración del plan y colegios donde se involucra el equipo directivo a mí me tocó el año pasado llamar a un colegio, como estoy en el área de la gestión, llamar a un colegio hablar con el director y preguntarle cómo había sido su experiencia con el asesor y él no tenía idea del asesor, pero yo le decía yo sé que el asesor ha ido, hay actas, hay evidencia, no es que nunca me han contado que el asesor viene, entonces también hay un tema de comunicación, claro pasa que despiden al encargado de FC y el tema queda ahí”. (Entrevista Institución Asesora)

En ese contexto, **cuántas** personas son convocadas a participar en el marco de la asesoría y **qué rol ocupan o qué estamento representan** desde el establecimiento, son dos aprendizajes relevantes para que el trabajo en el marco del acompañamiento tenga la posibilidad de sostenerse en el tiempo.

Varias de las instituciones asesoradas advierten la importancia de generar un acompañamiento orientado a un equipo de trabajo más que a una persona en particular. Es por ello que en un segundo periodo de acompañamiento, la mayoría de las **instituciones asesoras involucra a representantes de todos los estamentos de la comunidad en actividades de la asesoría**. Si bien en el acompañamiento más personalizado son los profesores y directivos quienes interactúan directamente, en los espacios de encuentro con otras comunidades y en los espacios expositivos también participan representantes de estudiantes y apoderados.

Al **involucrar a representantes de todos los estamentos, y fomentando la participación de los directivos**, que son los actores con mayor injerencia en la toma de decisiones en los establecimientos, se busca dar mayor viabilidad y relevancia a la implementación del PFC en cada comunidad. De manera adicional, al convocar a **docentes de distintas asignaturas** se ha buscado preparar en temas de formación ciudadana a aquellos profesores que no están familiarizados con este ámbito.

c. El trabajo coordinado y la cooperación entre actores

En el marco del acompañamiento para la implementación del plan de formación ciudadana, son tres los actores que han interactuado mayoritariamente: **encargados de media** de las Secretarías Regionales del Mineduc, que han estado a cargo de difundir información sobre el plan y sobre las orientaciones elaboradas por el Mineduc; **supervisores** de los departamentos provinciales, que han colaborado en la difusión de información y en el apoyo directo a los establecimientos en el diseño de los planes, y las **universidades e instituciones asesoras**, que han tenido como funciones principalmente la difusión de información y el apoyo a los establecimientos en el diseño e implementación de sus planes de formación ciudadana.

Dado que al menos dos de estos actores interactúan directamente con los establecimientos (supervisores y asesores), la cooperación entre estas instituciones adquiere gran relevancia para favorecer el trabajo de las escuelas. Esto es reconocido por los representantes de instituciones asesoras, quienes en su mayoría señalan que la **coordinación y articulación con la Seremi y las Deprov en cada región es un aspecto clave** en el funcionamiento del acompañamiento.

En aquellas localidades en las que se produjo un trabajo coordinado y se contó con apoyo de encargados de media y supervisores, se logró una mayor convocatoria a las actividades colectivas y un trabajo más sistemático con los establecimientos. Mientras que en aquellas zonas en las que la comunicación con los actores ministeriales fue más limitada, el grado de participación de los establecimientos fue menor.

Una barrera para el trabajo de asesoría es que **no siempre se ha transmitido la información necesaria a los Departamentos Provinciales** sobre el PFC y sobre el acompañamiento que realizan las universidades en este contexto. Esto se traduce en que algunos establecimientos tienen menos conocimiento sobre esta política y también produce descoordinaciones entre supervisores y asesores.

Por otra parte, algunos entrevistados advierten la **escasa presencia de los profesionales de la Seremi durante la asesoría**, lo que se materializa en menos apoyo para organizar las actividades, una merma en la participación de las comunidades, la ausencia de seguimiento a la asesoría y en la entrega de información errada sobre la asesoría a los establecimientos.

“En el convenio queda un poco en la nebulosa de si ellos (Seremi) tiene que hacerse cargo de decimos cuál es el salón más apropiado, dónde vamos a hacer la actividad, y eso tampoco ha sucedido mucho, al final hemos sido nosotros los que hemos llamado a las escuelas que nos parecen que han sido buena onda: “¿Oye nos puedes prestar la escuela para que sea anfitriona de la jornada colaborativa?”. (Entrevista Institución Asesora)

En lo que respecta a los Departamentos Provinciales, una de las principales dificultades advertidas por algunos de los representantes de las instituciones asesores y de los supervisores es la **ausencia**

de una definición clara sobre el rol que deben cumplir las Deprov en torno al PFC. En este contexto, lo que ha tendido a ocurrir es que los supervisores cumplen una función más orientada a la entrega de información y materiales hacia los establecimientos en lugar de brindar apoyo técnico en la elaboración e implementación del plan. En ese sentido, desde la supervisión se reconoce la ausencia de lineamientos técnicos para trabajar el PFC con los establecimientos, por ejemplo cómo favorecer una cultura participativa en las escuelas.

“A nosotros nunca se nos dijo “Ustedes apoyen una elaboración de un buen plan de formación ciudadana y hagan el seguimiento y traten de que esto se implemente de la manera más efectiva”. Nunca ha estado dentro de nuestro foco de la asesoría, eso.” (Grupo de conversación Supervisores)

“Estas ausencias de los supervisores y del rol que ellos cumple en el plan también es un tema complicado porque estamos jugando con los enfoques.” (Entrevista Institución Asesora)

En este contexto, se reconoce que **la coordinación entre estos actores intermedios es clave para articular los discursos** en torno al PFC y para comprometer la participación de los establecimientos en la asesoría y en el desarrollo del plan. Para ello, cobra vital relevancia que el actuar de supervisores, encargados de media y asesores funcione bajo un mismo marco normativo y conceptual, y así evitar la entrega de mensajes contradictorios en torno al plan.

Algunas **tareas prácticas de apoyo que realizan supervisores y encargados de media y que favorecen el compromiso de los establecimientos** con la asesoría son: actuar como un intermediario y ayudar a construir una relación de confianza con los establecimientos; apoyar en la difusión de actividades y convocatorias vía oficios y correos; hacer seguimiento a la participación de los establecimientos; generar un calendario compartido de actividades con la supervisión, y acompañar en terreno las actividades de asesoría.

d. Las capacidades de los asesores y su conocimiento del contexto escolar

Las **competencias de los asesores y su conocimiento del contexto escolar** facilitan u obstaculizan el trabajo en el marco de la asesoría.

Por ello es central **definir claramente el perfil de los asesores** y la preparación que requieren para acompañar procesos participativos al interior de los establecimientos. A modo de ejemplo, dos de las universidades plantean que si bien cuentan con experiencia en formación y capacitación de docentes, no poseen el mismo manejo para acompañar un trabajo en terreno de los establecimientos, ni para promover procesos participativos en las comunidades.

Por otra parte, es importante **conocer el contexto y la cultura de trabajo de las escuelas**. Tener una idea de las lógicas de interacción y el escenario en el que se insertan las escuelas favorece la asesoría en sus distintas etapas de trabajo: en la llegada y primera entrada en los establecimientos,

así como en la coordinación del trabajo y en la relación con actores educativos.

“El que no tiene experiencia en esto termina haciendo cualquier cosa. Y ese es un tema. En la evaluación que nosotros hicimos en la reunión, es un problema porque hay gente que no había pisado nunca una escuela municipal, que no sabía cómo funcionaba ni a quién dirigirse, cómo se hace, si tienes que seguir o no, si esto es muy flexible, menos flexible... y en eso hay mucha pérdida de trabajo, mucha pérdida, entonces se requiere y eso no está explícitamente dicho: si esto es importante para la política pública, quienes lo tienen que hacer tiene que ser gente experta.” (Entrevista Institución Asesora)

En ese sentido, y vinculado al punto anterior, el **manejo del contexto escolar que tienen los actores del Mineduc en las distintas regiones es un factor que facilita** el trabajo de los asesores cuando existe un trabajo coordinado y constante entre las instituciones. El vínculo que tienen los supervisores con los establecimientos, y su conocimiento sobre el estado de avance de los PFC son ejemplos de aquellos elementos valorados por los asesores en el marco de este trabajo.

PARTE III. OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS DEL PLAN DE FORMACIÓN CIUDADANA

El *Estudio sobre la puesta en marcha del Plan de Formación Ciudadana* se desarrolló a menos de dos años de implementación de esta política, con el objetivo de generar aprendizajes de este primer periodo que permitan mejorar la implementación en los establecimientos y las estrategias de acompañamiento y apoyo. En este apartado se presenta una síntesis de los hallazgos vinculados a las proyecciones y desafíos de mejora de esta política.

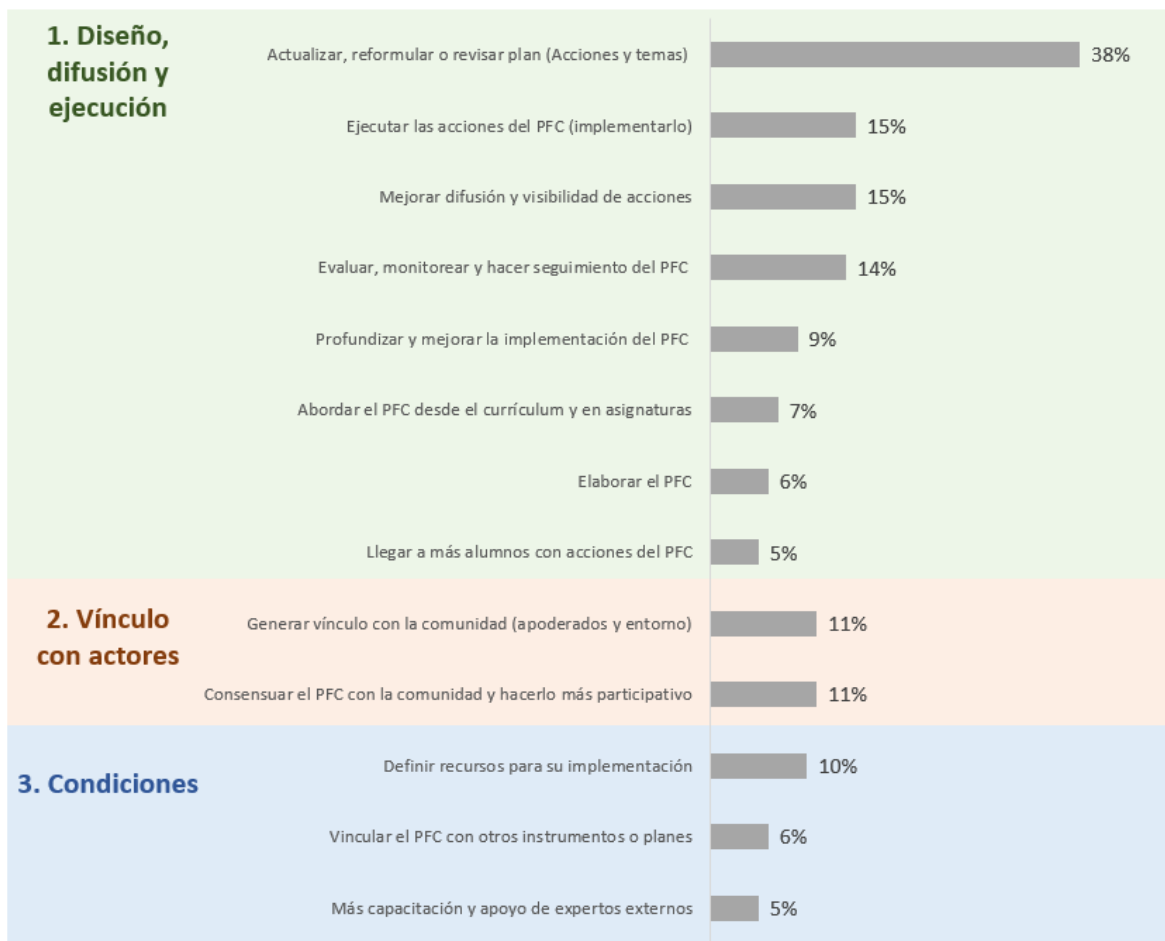
La información para identificar los desafíos y oportunidades de mejora emerge de dos fuentes. Por una parte, en la etapa de auto-evaluación institucional de la elaboración del PME, se realizó una pregunta abierta, de corte reflexivo y proyectivo a las comunidades educativas: “¿Qué nos falta mejorar respecto al Plan de Formación Ciudadana?” Las respuestas a esta pregunta entregan pistas sobre los desafíos que espontáneamente identifican los establecimientos para la implementación del plan.

Las respuestas de los establecimientos fueron codificadas y agrupadas en categorías que permitieran identificar ámbitos en los que los establecimientos visibilizan desafíos para la implementación del PFC. Son tres las principales categorías en las que pueden ser agrupadas las respuestas de las comunidades educativas.

1. Desafíos vinculados con el diseño, difusión y la implementación del plan de formación ciudadana.
2. Oportunidades de mejora orientadas a potenciar el vínculo con la comunidad en general y la participación de los distintos estamentos en el marco del plan de formación ciudadana.
3. Desafíos que responden a la necesidad de garantizar condiciones para la implementación sostenida del plan y para su institucionalización en el marco de la labor de los establecimientos.

En el **Gráfico 8** se presenta la codificación agrupada según estos ámbitos de desafíos.

Gráfico 8. Desafíos y oportunidades de mejora del PFC



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos PME 2017 / (n=361 establecimientos que conforman la muestra)

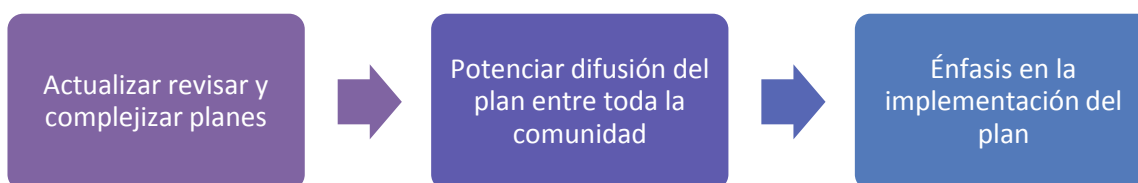
Por otra parte, las entrevistas y grupos de conversación con profesionales Mineduc, asesores y establecimientos entregan pistas acerca de las dificultades y oportunidades de mejora en la implementación de esta política en sus distintos niveles. De estas conversaciones emergen desafíos en líneas similares a los que muestra el análisis de la base de PME: algunos vinculados al proceso de diseño e implementación del plan, otros relacionados con la profundización de la participación en las comunidades, y algunos que reconocen la necesidad de generar condiciones mínimas para la ejecución del PFC.

Sumado a lo anterior, en las entrevistas emergen otras dos dimensiones que son mencionadas exclusivamente por supervisores y asesores: el desafío de abordar la formación ciudadana desde un plan de acción, y las oportunidades de mejora a la hora de entregar apoyo para la implementación de esta política.

A continuación se presenta una descripción de los principales desafíos que emergen del análisis de la base de datos de PME y de las conversaciones con distintos actores educativos.

a. Primer desafío: El diseño e implementación del plan de formación ciudadana

Uno de los ámbitos donde se proyectan avances es en **la profundización del proceso de instalación del PFC en los establecimientos**, lo que se traduce en oportunidades de mejora en el diseño del plan, su difusión y su implementación.



Cuando en la base de PME se le pide a los establecimientos señalar posibles aspectos a mejorar en el Plan de Formación Ciudadana, un porcentaje importante (38%) señala la **necesidad de actualizar, revisar y complejizar los actuales planes**, definiendo nuevas acciones, que permitirían avanzar hacia una implementación más integral de esta política educativa. Se menciona además que estas nuevas acciones debieran priorizar ciertos temas de ciudadanía: potenciar la participación estudiantil, la discusión pública, la dimensión cívica y de conocimiento, el sentido de pertenencia escolar y local, son algunos de los temas mencionados.

"Se debe buscar nuevas acciones para potenciar el plan de formación ciudadana"

"Incorporar más actividades que conduzcan a logro de los objetivos propuestos"

"Incorporar en nuestro Plan los otros objetivos de la ley y determinar acciones que vayan enriqueciendo nuestra vida en comunidad"

"Actualizar acciones que permitan abordar los desafíos formativos del Plan, que desarrollen conocimientos, habilidades y actitudes en la sociedad actual"

Como respuesta a la misma pregunta, otro porcentaje de establecimientos (15%) considera que actualmente el PFC no es necesariamente conocido por todos los actores del establecimiento, de ahí que una de las proyecciones o desafíos se relaciona con **potenciar la difusión de este instrumento entre todos los integrantes de la comunidad**. En esta línea se sugiere socializar el plan a través de folletos o redes sociales, y que sea dado a conocer entre alumnos, profesores, apoderados y asistentes. De este modo se concientiza a la comunidad sobre la importancia del plan y de la formación ciudadana, y se alcanza una mayor apropiación y compromiso con esta temática.

"Falta por mejorar la difusión de este plan a todos los integrantes de la Comunidad Educativa"

"Falta concientización de toda la comunidad respecto de la formación ciudadana, estas actividades deben ser valoradas por la comunidad"

"Mayor difusión del Plan de Formación ciudadana a través de folletos, talleres, redes sociales del colegio"

"Sensibilizar a nuestros apoderados en la importancia que tiene que nuestros estudiantes sean actores activos de nuestra sociedad."

El 15% de establecimientos menciona **desafíos vinculados a la implementación del plan**. Esto es consistente con el diagnóstico presentado en la Parte I, que mostraba que muchas de las comunidades vinculaban los avances sobre todo al momento de diseño y planificación. Por ello, para varios establecimientos lo que viene a futuro en relación a esta política educativa es **consolidar el desarrollo de las acciones**. La ejecución del plan, la profundización y mejora de las acciones que ya se encuentran en implementación, la incorporación de la formación ciudadana desde el currículum, son algunos de los aspectos mencionados.

"Ejecutar todos los objetivos contemplados en el plan"

"Falta desarrollar e implementar sistemáticamente las acciones programadas en el Plan de Formación Ciudadana."

"Fortalecer acciones desde el currículum para el desarrollo de la ciudadanía."

"Cumplimiento del 100% de lo señalado en el Plan de Formación Ciudadana para el año 2017 abarcando todos los Ejes señalados en él"

En línea con el punto anterior, las entrevistas y grupos de conversación entregan información complementaria sobre los desafíos en la implementación del PFC: más de la mitad de los consultados considera que **abordar la formación ciudadana desde el currículum es uno de los desafíos prioritarios** en la implementación del plan.

"No totalmente porque nosotros hicimos un listado de acciones y las dividimos por dimensiones, la dimensión asignatura, la dimensión extra programática y cultural, la dimensión democrática y todavía no da... yo diría que casi un 50% de las acciones todavía siguen siendo extra programáticas..." (Entrevista Institución Asesora)

¿Cuáles han sido las barreras para vincular la formación ciudadana al currículum? La ausencia de una reflexión que explicita el vínculo entre las actividades del plan con el trabajo en las asignaturas y con las prácticas de enseñanza que emplean los docentes, y el bajo nivel de manejo de los docentes del currículum, son identificados como algunas de las razones que dan origen a esta problemática.

En este contexto, son tres los desafíos de mejora que emergen en este ámbito: la necesidad de incorporar la formación ciudadana como un trabajo interdisciplinario, de incorporarla en todas las diferenciaciones y niveles de enseñanza, y la urgencia de una transformación pedagógica para el logro de este propósito.

En cuanto a la forma de abordar la formación ciudadana, la mayoría de los consultados coincide al señalar que esta dimensión formativa debe ser abordada de manera **transversal en las distintas asignaturas**, intentando con ello superar la lógica de trabajo más disciplinar de los establecimientos. En ese sentido, asignaturas como artes, historia, matemática, lenguaje, entre otras, son vistas como espacios valiosos y oportunos para abordar algunos de los objetivos que explicita el PFC. Esta forma de trabajo no sólo permitiría traspasar la barrera entre asignaturas, sino que trascender una lógica de planificación donde dimensiones formativas como la ciudadanía y la convivencia son abordadas exclusiva o principalmente desde lo extra-curricular.

“...Romper las salas de clases y las asignaturas algo muy importante para nosotros yo creo que ahí hay un futuro de mucho desarrollo y es hay una resistencia cultural a eso muy grande pero el plan al estar como instituido para eso es la excusa para hacerlo (...) cuando se rompe la asignatura, cuando se rompe la sala y empieza a trabajar en lógica proyecto ahí entraste a trabajar contra problemas y el problema no tiene asignatura, no tiene profesor jefe, no tiene titular, no tiene dueño y se va a abordar ese problema y puede que el resultado no sea la solución al problema sino que sea la apuesta en desarrollo del problema.” (Entrevista Institución Asesora)

En segundo lugar, la experiencia de supervisores y asesores da cuenta que en algunas ocasiones en los establecimientos se ha privilegiado el trabajo de formación ciudadana en algunos niveles o tipo de establecimientos por sobre otros, dejando a algunos estudiantes con menos oportunidades para el aprendizaje ciudadano: estudiantes adultos, de establecimientos TP o bien estudiantes de niveles parvulario y básico (primer ciclo). Es por eso que se advierte como un desafío que las comunidades educativas incorporen a las y los estudiantes de distintas modalidades, diferenciaciones y niveles de enseñanza en las estrategias que se diseñan para el PFC, y a partir de ello respetar el espíritu original de la Ley.

En tercer lugar, se enfatiza la necesidad de innovación y mayor preparación pedagógica, con el fin de favorecer la formación ciudadana. Concretamente, se mencionan la utilidad de complementar el trabajo sobre contenidos con estrategias para aprender desde la experiencia; el desarrollo de proyectos; la búsqueda conjunta de soluciones a problemáticas que afecten a la comunidad, y actividades que potencien un rol más protagónico del estudiantado durante el aprendizaje. Este tipo de experiencias formativas contribuirían a abordar la formación ciudadana transversalmente.

b. Segundo desafío: La participación de la comunidad y la vinculación con el entorno

Otra dimensión en la que se visualizan desafíos para la implementación del PFC es en la participación e involucramiento de la comunidad en el marco de la formación ciudadana, y en la apertura del establecimiento hacia el entorno como una oportunidad de aprendizaje en esta materia.

En ese sentido, cuando los establecimientos detallan aspectos a mejorar, el 11% responde de manera espontánea la necesidad de **fortalecer el vínculo con la comunidad para la formación ciudadana**. Son dos los ámbitos de vinculación con mayor cantidad de menciones: la necesidad de potenciar la relación e involucramiento de apoderados, y la necesidad de tener mayor vínculo con organizaciones e instituciones de la comunidad.

En cuanto a los apoderados, se reconoce el rol clave que cumple la familia en el modelamiento de prácticas y en la transmisión de valores que contribuyan al desarrollo de la ciudadanía. Dado este contexto, se proyectan diferentes acciones orientadas a potenciar el apoyo de las familias en este ámbito. Abrir espacios de formación ciudadana dirigidos a los apoderados, promover la participación de las familias en la toma de decisiones, e involucrarlos en el proceso de diseño, difusión e implementación de las acciones del plan, son algunas de actividades más mencionadas.

En cuanto a la necesidad de vínculo con la comunidad para la formación ciudadana, se reconoce el potencial que tienen instituciones y organizaciones del entorno para generar oportunidades de aprendizaje en ciudadanía (trabajo con organizaciones, visitas al establecimiento, etc.). En este proceso de articulación escuela-entorno, resultaría clave la generación de redes y contacto con instituciones del entorno, y aumentar el conocimiento y motivación del estudiantado en actividades de la comunidad.

“Mayor vinculación con las instituciones que nos rodean como comunidad educativa.”

“Motivar al alumnado para participar en las actividades de sus comunidades.”

“Sensibilizar a nuestros apoderados en la importancia que tiene que nuestros estudiantes sean actores activos de nuestra sociedad.”

“Involucrar a los apoderados en el conocimiento del plan y propiciar participación de éstos para mejorar aprendizajes y actitudes sociales en nuestros estudiantes.”

La aspiración de hacer más participativo el PFC es otra categoría importante en las respuestas de los establecimientos frente a la pregunta *qué nos falta por mejorar sobre el PFC*, es. Se reconoce como oportunidad de mejora fomentar un mayor involucramiento de los diferentes estamentos de la comunidad educativa a la hora de re-diseñar el PFC: que estudiantes, profesores, apoderados, directivos y asistentes sean protagonistas en la elaboración del plan, y avanzar hacia una participación sistemática y no sólo puntual.

Con dicho propósito, se sugiere desarrollar un trabajo más sistemático de elaboración, que incluya protocolos innovadores de participación y tiempos garantizados para trabajar con los distintos actores. Se considera importante que las impresiones y voces de los miembros de la escuela estén incluidos en el PFC porque a través de ello se puede lograr mayor compromiso e involucramiento con las actividades diseñadas.

"Hacer más partícipe y protagonista a los diferentes estamentos de la comunidad educativa"

"Actualizar el plan de formación ciudadana con todos los miembros de la comunidad educativa."

"Falta que todos los estamentos de la comunidad educativa asimilen el plan de formación ciudadana como algo vivo y que les pertenece y no solo como un documento construido para dar respuesta a una ley"

"Incluir a toda la comunidad escolar, buscar más instancias de participación y de promoción de la formación ciudadana."

"Realizar un plan anual en donde participe toda la comunidad escolar, socializarlo y colocarlo en práctica."

"Debiera mejorarse el aspecto esencial de la misma: que las actividades sean afines a los intereses del centro educativo y no impuestas."

En esta línea, las entrevistas y grupos de conversación con actores educativos relevan también la importancia de profundizar la participación al interior de las comunidades educativas en el marco de la formación ciudadana.

Docentes, directivos, supervisores y asesores perciben que en los establecimientos se han presentado dificultades para profundizar espacios de participación con docentes, estudiantes y apoderados. El ejercicio de un liderazgo más jerárquico, que concentra la toma de decisiones, y la poca disposición o hábito para escuchar la opinión de otros actores educativos, han dificultado el ejercicio de la participación al interior de la comunidad, y el desarrollo del PFC.

Pero ¿por qué la participación es relevante en el marco del PFC? El derecho que tienen los representantes de los distintos estamentos a participar y el deber de los establecimientos de proveer dichos espacios, es una de las razones mencionadas por las y los entrevistados. En el caso particular de las y los estudiantes, además de ser parte de sus derechos la participación, se advierte que un mayor grado de involucramiento del estudiantado en el desarrollo del PFC contribuye a conocer sus intereses, y a partir de ello, planificar acciones que sean pertinentes y significativas.

¿Cuáles son los principales beneficios que conlleva la participación de la comunidad? En primer lugar, integrar las voces de distintos actores en la elaboración del PFC favorece el desarrollo de ideas creativas e innovadoras. En segundo lugar, la generación de espacios más profundos y regulares de participación constituye un elemento esencial para el desarrollo de la ciudadanía: participando es una de las formas en las que las y los estudiantes aprenden sobre la democracia y se convierten en ciudadanos más activos.

Distintos entrevistados entregan algunas pistas sobre cómo iniciar un tránsito de una cultura más jerárquica a una donde se promueva un mayor involucramiento de la comunidad. Generar una reflexión en torno al tipo de liderazgo que caracteriza a los establecimientos (más jerárquico), y desde ahí transitar hacia otras formas de conducción, o bien avanzar hacia la promoción de espacios concretos para el trabajo en equipo y colaborativo, que sirvan para deliberar y tomar decisiones vinculantes en torno a la formación ciudadana y otros temas que afectan a la

comunidad, son algunos ejemplos más concretos para avanzar hacia una profundización de la participación en las escuelas. En este proceso, es clave resignificar la lógica de participación de los espacios ya existentes (consejo escolar, los centros de alumnos y los consejos de curso) más que promover nuevas instancias participativas.

c. Tercer desafío: El seguimiento y la evaluación al plan de formación ciudadana

Un porcentaje de establecimientos (14%) ven en el **monitoreo y la evaluación del PFC un ámbito relevante en el que seguir trabajando**. Estas comunidades educativas consideran clave hacer seguimiento al plan en el futuro próximo y así responder preguntas asociadas al impacto del plan en el aprendizaje de las y los estudiantes y la pertinencia de las actividades hasta ahora planteadas.

Para ello se menciona una serie de medidas: recoger información sobre proceso y resultados; definir y recoger medios de verificación respecto al plan; conocer la opinión de la comunidad; identificar acciones con mejor implementación y recepción; entre otros.

¿Por qué la evaluación y monitoreo aparece como un desafío importante? La evaluación permitiría hacer modificaciones pertinentes y mejorar los aprendizajes, así como visibilizar cuáles son los ámbitos necesarios a fortalecer. También se menciona la necesidad de sistematizar acciones para recoger aprendizajes, evaluar el impacto sobre el desarrollo de competencias ciudadanas, y así identificar nuevas necesidades de formación ciudadana en el estudiantado. En ese sentido, se considera que es clave desarrollar una evaluación sistemática para reflexionar y tomar decisiones en función de estas evaluaciones.

“Nos falta evaluar dichas acciones, conocer cuáles han sido implementadas de manera óptima, utilizar mecanismos de recolección de datos, que permitan conocer la impresión de toda la comunidad sobre las acciones desarrolladas y tomar decisiones para este nuevo año”

“Falta mejorar el monitoreo constante del plan de Formación Ciudadana con la intención de mejorar los aprendizajes de los estudiantes”

“Nos falta evaluar el impacto del plan en el desarrollo de competencias ciudadanas en la perspectiva de ajustar sus estrategias y responder a nuevas necesidades de formación ciudadana que los estudiantes de la escuela requieren”

“Recolectar evidencia de su implementación”

“Nos falta hacer unas evaluaciones de las acciones planteadas.”

Al igual que en la base PME, el **seguimiento y evaluación del PFC** es un aspecto mencionado en la mayoría de las entrevistas como **prioritario de mejorar y profundizar para la implementación de esta política**. Un grupo de supervisores y asesores coinciden al señalar que los mecanismos de seguimiento y evaluación del plan son inexistentes o insuficientes, y que si bien hay algunas

acciones a través de las que se hace seguimiento (jornadas de trabajo con establecimientos, correos electrónicos), este tipo de información es insuficiente para conocer el impacto o efecto de estas acciones en la formación ciudadana de las y los estudiantes.

“Tuviste que ejecutar el plan, más allá de si estaba el acta o no estaba el acta, encontrar una evidencia asociado a un plan pero nosotros no estamos en esa... si alguien me pregunta el plan siguió funcionando, no se po”. (Entrevista Institución Asesora)

En ese contexto, se reconoce que persisten dudas sobre **quiénes** son los responsables del monitoreo de las acciones (si los establecimientos, supervisores, o asesores), y el **qué** se debe monitorear sobre los planes. Por otra parte, se señala que la **ausencia de capacidades para la evaluación, la poca valoración de estos procesos, y la escasez de tiempo** en los establecimientos, serían factores que inciden negativamente en el seguimiento de esta política.

La **inexistencia de información sobre el plan diseñado y los procesos para su elaboración** es la principal consecuencia de la ausencia de seguimiento de esta política. En específico, se menciona que no se cuenta con información sobre el proceso de elaboración de los planes; del grado de discusión y participación durante su diseño; de los contenidos que comprenden los planes; del funcionamiento e implementación de las acciones, y los resultados que se alcanzan.

“¿Cuál era una meta o un resultado parcial? ¿Que los establecimientos tuvieran un plan de formación? Si era eso, está listo. Ahora, el cómo lo hicieron, el tipo de información que tienen registrado ahí, de eso no hay mucha información tampoco.”
(Grupo de Conversación con Supervisores)

En la opinión de los entrevistados, la **existencia de mecanismos de seguimiento y evaluación de esta política es clave para asegurar la efectividad de esta política**. Los logros de las acciones es la dimensión que emerge como prioritaria para el seguimiento y evaluación de la política: logros que alcanzan las actividades del plan, y más específicamente, la evaluación de los aprendizajes que alcanzan los estudiantes en términos de conocimiento, actitudes y disposiciones en ámbitos como la institucionalidad, los derechos humanos, la participación, entre otros.

d. Cuarto desafío: Generar condiciones e institucionalizar la formación ciudadana

Otro tipo de menciones que emergen en el análisis de la base de PME refiere al desafío de **asegurar las condiciones para la implementación del PFC**. La necesidad de contar con financiamiento para el desarrollo de las actividades de formación ciudadana, de gestionar el tiempo de profesionales para dedicarse a estas actividades, y capacitación y preparación de docentes y asistentes para abordar esta dimensión formativa, son los aspectos de mejora mencionados en esta dimensión.

“Recursos financieros para salidas a terreno”

“Capacitación para la Comunidad Educativa, con el fin de generar convicción en los docentes y asistentes sobre la importancia de la Formación Ciudadana.”

“Nos falta capacitar a nuestros docentes en esta temática. De todas formas los Profesores de Historia se encargan de suplir dicha falencia.”
“Es necesario ajustar los tiempos para desarrollar el máximo de las actividades”

En sintonía con los hallazgos del análisis de la base de PME, las entrevistas y grupos de conversación con actores educativos, profesionales Mineduc y asesores, entregan información en esta misma línea. **La disponibilidad de recursos y de tiempo de profesionales que puedan trabajar en torno a las acciones del plan**, son dos desafíos que emergen en la etapa cualitativa y que **tensionan la implementación de esta normativa**.

En cuanto al primer punto, se subraya que una de las dificultades para desarrollar actividades de formación ciudadana es la ausencia de financiamiento para su ejecución. Si bien en algunos establecimientos esto se sortea a través de los recursos de la SEP, en otros casos los directivos no cuentan con autonomía para definir la ejecución de estos recursos, o bien no se cuenta con dicha subvención.

En segundo lugar, algunos de los entrevistados advierten que no se cuenta con tiempo para la coordinación y cooperación en el marco del plan, y para discutir con la comunidad las acciones del plan. Las experiencias exitosas de implementación del PFC que los entrevistados conocen, donde este instrumento se convierte en un elemento movilizador de la comunidad, tienen lugar cuando se conforman equipos con representación de distintos estamentos que cuentan con tiempo planificado para el trabajo sobre el plan.

En ese contexto, y dado que la normativa se orienta a todos los establecimientos del sistema escolar, la definición clara respecto de cómo gestionar tiempos de la comunidad y los recursos para el desarrollo de este plan es una señal clave para favorecer que todo tipo de establecimientos pueda implementarlo.

Por otra parte, la necesidad de **dar relevancia institucional al PFC** es otro desafío que emerge en el análisis de la base de PME y de las entrevistas. Esto se materializaría a partir de la articulación del PFC con otros documentos institucionales, como el PEI y el PME.

La definición de un PFC alineado al sello institucional del establecimiento, así como la reflexión para la actualización de los documentos institucionales en función del PFC, son algunos de los mecanismos mencionados para lograr dicha articulación. En cuanto a la planificación estratégica, se releva la necesidad de articular el PFC con otros planes de acción, generando puntos de contacto entre las estrategias diseñadas para los distintos planes.

e. Quinto desafío: La incorporación de la formación ciudadana desde la lógica de planes

Como lo describen los antecedentes de este informe, el PFC emerge en la búsqueda de dar visibilidad a esta dimensión formativa y de garantizar espacios al interior de la escuela para la formación de capacidades ciudadanas. Por otra parte, y al igual que otros planes de acción, este dispositivo de política pone a la escuela como responsable principal en la definición de acciones de mejora, dando autonomía a las comunidades educativas para el desarrollo de iniciativas que se adecúen a sus contextos.

En las conversaciones con asesores y supervisores, **emerge como preocupación para la implementación de esta política la sobrecarga en la tarea de planificación estratégica que enfrentan actualmente los establecimientos**, quienes además de este plan, deben diseñar e implementar el Plan de Mejoramiento Educativo (PME), el Plan de convivencia, de sexualidad, entre otros planes.

“Una de las principales críticas que hace la escuela es que es mucho. Muchos planes. Se habla por ejemplo del plan de seguridad escolar, de sexualidad, de inclusión, en fin... que haya participación de la comunidad, y uno dice ¿en qué momento? ¿En qué momento se podría trabajar con los apoderados? Está bien que lo hagan una vez al año, pero imagínate si tomamos esto...” (Grupo de Conversación con Supervisores)

Si bien las últimas orientaciones para la elaboración del PME enfatizan la importancia de articular los diferentes planes de acción, el diagnóstico que emerge desde los entrevistados es que el uso del plan como dispositivo de política estaría poniendo en operación una serie de **procedimientos que no necesariamente contribuyen a la articulación de iniciativas** y al logro de los propósitos que plantean estos distintos planes.

¿Cuáles serían estos procedimientos y sus principales consecuencias? Las entrevistas y grupos de conversación entregan algunas pistas de **lo que ocurre en el ámbito de la gestión y de la labor formativa** para responder a esta demanda de planificación e implementación de acciones.

En el ámbito de la gestión, el procedimiento más común para alivianar la carga que genera el diseño e implementación de diversos planes, es la **designación de un encargado del plan**, que puede ser un docente o un directivo, y que es el responsable de diseñar las acciones en el marco de este plan, socializarlas con los otros directivos y docentes, y comprometer la participación de los actores en la implementación de acciones vinculadas a este plan.

Cuando opera esta lógica de trabajo para la implementación del PFC, la importancia de las acciones de este plan dependería, en gran medida, de la posición institucional que ocupa el encargado del plan: a mayor poder y posición más alta en la estructura organizacional, mayor relevancia de las acciones que se desarrollen en el marco del PFC en el establecimiento.

“En este modelo de planes existe el “encargado de”. Entonces también estaba el encargado del plan de formación ciudadana que era o el psicólogo o el profesor de historia. El artículo único de la Ley dice que el plan es para complementar la implementación curricular. Ese es el mandato. Entonces qué va a hacer un psicólogo que está a cargo de convivencia respecto a la implementación del currículum en la escuela. O un profe de historia ya por último, entusiasta y todo lo que quieras, pero él solo comillas como “encargado del plan”, no tiene ninguna incidencia en la materia que la ley demanda.” (Entrevista Institución Asesora).

Otra consecuencia de esta forma de gestionar el plan es la **dificultad de articular iniciativas con otros planes que funcionan paralelamente**, ya que han estado en manos de otros responsables. Por otra parte, se señala que este formato de gestión sobrecarga la labor de seguimiento y monitoreo por parte de los directivos, que deben poner atención a diferentes procedimientos y acciones.

En el **ámbito formativo**, y como se mencionó en un apartado anterior, el procedimiento más común para atender a la demanda por un PFC, es el **diseño e implementación de acciones que ocurren en paralelo a la enseñanza y aprendizaje en las asignaturas**, sin utilizar el espacio curricular para contribuir a la formación ciudadana.

En este marco, se percibe como un potencial riesgo del PFC (sumado al peso que ejercen otros planes) la pérdida de vista y de importancia de lo curricular en el contexto global de trabajo de las escuelas. Al destinar tiempo a la implementación de actividades extra-programáticas o talleres específicos que buscan aportar en dimensiones formativas específicas, **se sobrecarga el calendario escolar y se genera presión sobre las horas pedagógicas para las asignaturas**.

“Igual falta tiempo, tenemos que cumplir con nuestra clase y sobre eso tienes que avanzar en lo otro que es el proyecto que se viene y así siempre estamos de allá para acá. Tenemos que cumplir con los formatos que están determinados para el año, entonces nosotros tenemos tantas ferias en el año y tenemos que pasar todos los objetivos como en los otros colegios y nuestro tiempo se divide en la planificación que tenemos que hacer para la clase...” (Entrevista Docente de Establecimiento)

Una segunda consecuencia en la dimensión formativa se relaciona con la **atomización de la labor educativa**. Al trabajo parcelado por asignaturas, que es parte de la organización escolar y que enfrenta permanentemente el desafío de generar aprendizajes que trasciendan los límites disciplinares, se suma que **la formación de objetivos más transversales (en convivencia, en sexualidad y en ciudadanía) funciona en paralelo al currículum y con poca articulación entre las distintas iniciativas que emergen para atender a estas dimensiones formativas**.

Finalmente, y en una dimensión más subjetiva, esta demanda desde arriba por la planificación de acciones, genera una **sensación de agobio y ansiedad**, debido a que las comunidades educativas deben responder a estas nuevas demandas con los mismos recursos y tiempos disponibles. Esto

genera resistencia en algunas comunidades a la elaboración e implementación del PFC.

“llegamos a la escuela y en la escuela se genera una cierta ansiedad, un poco de estrés porque nos dicen, las mismas nos dicen nos están pidiendo otro plan más, cuándo hacemos nosotros lo que tenemos que hacer, entonces se empiezan como ahogar la escuela un poquito en eso.” (Grupo de Conversación con Supervisores)

“Es como un avión el piloto tú ves ahí una foro, yo no he estado en una cabina de avión pero se ven como 20 instrumentos y para manejarlo deben controlarlo. Yo te digo un equipo de gestión de un colegio no tiene 20 tiene 100 porque incluso cada curso le puede estar entregando informaciones, y para que te digo cada alumno entonces tener justamente el rumbo bien dado y en este caso la FC que es un elemento transversal que no está solamente sujeto a una asignatura u horario determinado, que se hace esta cosa a tal hora, tal hora.” (Entrevista a Profesional Seremi Educación)

En este contexto, uno de los principales desafíos para la implementación del PFC, como se señaló en un apartado anterior, es **que las comunidades educativas compatibilicen e incorporen en el espacio formativo al que se destina mayor tiempo en las escuelas (las asignaturas) el desarrollo de acciones formativas para la ciudadana**. Para ello, es clave la orientación y el acompañamiento que reciben (del sostenedor, del Mineduc y de instituciones asesoras), y conocer experiencias de otras comunidades que hayan avanzado en la articulación del tiempo de enseñanza con el desarrollo de acciones formativas en el marco de los planes.

f. Sexto desafío: El apoyo para la formación ciudadana

Las entrevistas y grupos de conversación permiten identificar desafíos vinculados con el **alcance de las orientaciones, del apoyo a los establecimientos, y la preparación de quienes entregan el apoyo** para abordar la formación ciudadana.

Uno de los desafíos que enfrenta la instalación del PFC es la cobertura que alcanza esta normativa: todos los establecimientos con reconocimiento oficial y los jardines con educación parvularia deben implementar el PFC. En este contexto, se reconoce la **necesidad de definir estrategias de apoyo y difusión de información que vayan más allá del trabajo habitual** que se realiza con establecimientos municipales. Este trabajo debiera favorecer la difusión de orientaciones, la entrega de apoyo diferenciado y la construcción de canales de comunicación con establecimientos particulares subvencionados y particulares pagados.

Vinculado al punto anterior, algunos de los entrevistados recalcan que uno de los desafíos para la implementación del plan es **definir explícitamente un rol para el sostenedor en el marco de esta política**. El poco involucramiento, apoyo y recursos que han entregado algunos sostenedores públicos y privados para el PFC estaría vinculado con la ausencia de una definición explícita de responsabilidades para este actor en el marco de la formación ciudadana y de la entrega de

orientaciones para que entreguen este apoyo. En ese sentido, para contar con más apoyo en el nivel local y hacer sostenible en el tiempo la implementación de este plan, se requiere definir funciones específicas y apoyar su instalación.

“Mira los sostenedores como te decía no son actores muy explícitos, pero están. En el caso de algunos municipios de la RM uno ve que el sostenedor municipal por ser un alcalde de repente opositor tiene un director de establecimiento que tiene menos respaldo... O no ve con simpatía la implementación de la ley entonces hay menos compromiso o resistencia al proceso, si eso es una, un dato.” (Entrevista Institución Asesora)

Un último desafío es la necesidad de **entregar mayor preparación en formación ciudadana**, a nivel de contenidos y didáctica, a quienes entregan el apoyo a los establecimientos: supervisores, sostenedores, y otro tipo de asesores. Se reconoce la importancia de la preparación técnica de estos actores para que puedan desplegar un apoyo a las comunidades educativas que contribuya a la formación ciudadana y que vaya más allá de la difusión de la normativa.

CONCLUSIONES

El estudio sobre la puesta en marcha del plan de formación ciudadana tenía por objetivo levantar y sistematizar información sobre el primer período de implementación de esta política en el sistema escolar. A partir del análisis integrado de la información levantada en entrevistas, grupos de conversación y del análisis secundario, es posible plantear una serie de ideas fuerza a modo de conclusión, que permitan proyectar acciones para favorecer una mejor apropiación de esta política educativa, y con ello fortalecer la formación ciudadana en el sistema escolar.

1. La instalación del plan de formación ciudadana

La política del plan de formación ciudadana se encuentra en una etapa inicial de desarrollo, cuyos principales avances hasta ahora son el diseño y la implementación del plan. El análisis de las bases de datos de PME (fase de diagnóstico y planificación anual) muestra que más de dos tercios de los establecimientos (72%) han incorporado acciones de formación ciudadana en su PME, y la mitad reconoce estar comenzando con la implementación de estas iniciativas (53%).

Por otra parte, el análisis de los planes diseñados da cuenta que un 30% de establecimientos no incluye acciones de formación ciudadana en sus PME, siendo esto más crítico en escuelas particulares subvencionadas, en aquellas que imparten educación básica y en aquellas con educación especial. Complementario a esta información, la fase de diagnóstico del PME muestra que cerca de un 14% de establecimientos ha tenido problemas en la apropiación de esta política, ya sea porque el plan no ha sido diseñado o bien porque han tenido dificultades para su puesta en marcha. Esta situación es más crítica en establecimientos que imparten formación TP, educación especial, y en particulares subvencionados.

En los establecimientos que muestran avances, el diseño del plan ha estado marcado por una lógica de elaboración poco participativa, en la que se define un "encargado del plan" y donde la participación de la comunidad educativa tiene lugar en una fase posterior, bajo la figura de socialización o validación. Las entrevistas y grupos de conversación también muestran que algunos establecimientos han ido adoptando esta política principalmente con el propósito de cumplir con la normativa y la formalidad exigida. Pese a lo anterior, se reconocen experiencias innovadoras en las que se genera participación de la comunidad en todas las etapas de diseño del PFC.

2. Los aportes del plan, los espacios de trabajo que potencia y las dimensiones de la ciudadanía abordadas

Un aporte relevante del plan hasta la fecha, es haber favorecido la sistematización y articulación de iniciativas para abordar la formación ciudadana que ya existían en los establecimientos, pero que se encontraban dispersas y fragmentadas. Gracias a ello se ha logrado visibilizar y generar

discusiones sobre esta dimensión formativa, que transversalmente es considerada importante por los actores educativos.

El estudio da cuenta que la política del PFC también ha promovido los espacios de participación y el desarrollo de actividades extra-programáticas en las escuelas. Una proporción importante de establecimientos diseñó acciones para fortalecer los espacios garantizados de participación, como el centro de alumnos o los consejos escolares en el marco de su PFC. Pese a lo anterior, se observa que estas acciones apuntan al cumplimiento de requerimientos normativos (conformación de los organismos de representación, desarrollo de elecciones, etc.), más que a garantizar experiencias de participación en las que la comunidad pueda incidir en la gestión de la escuela y que permitan el aprendizaje de la ciudadanía a través de la participación.

Respecto a las actividades extra-programáticas, la implementación del PFC ha implicado en muchos establecimientos el desarrollo de actividades episódicas como actos, celebración de efemérides ciudadanas, talleres extra-programáticos, debates, charlas, salidas, etc. Esta modalidad de implementación del PFC tiene como riesgo presionar el tiempo de las escuelas, hacer de la formación ciudadana una experiencia que sólo opera como hito, y generar una formación ciudadana más enfocada en lo valórico y en la dimensión civil de la ciudadanía.

Finalmente y sobre las dimensiones de la ciudadanía que son abordadas en el PFC, el análisis de los planes indica que los establecimientos han privilegiado trabajar sobre aquellos temas que favorecen la formación en valores, la participación y la sana convivencia en el contexto escolar o en el entorno más inmediato de las y los estudiantes.

3. Los ámbitos desatendidos en el contexto del plan de formación ciudadana

El análisis de las acciones del PFC señala que el espacio curricular y de vinculación con el medio son los ámbitos más desatendidos en las estrategias que diseñan los establecimientos para abordar la formación ciudadana: un 26% de las actividades involucra un trabajo curricular en las asignaturas, y sólo 14% de ellas aborda el vínculo con el entorno.

En el ámbito curricular, las entrevistas y grupos de conversación reafirman que los establecimientos han tenido dificultades para vincular las acciones del PFC con las asignaturas, funcionando en carriles paralelos las acciones de formación ciudadana, por un lado, y la implementación curricular, por el otro. Esto tendría como consecuencia cierta presión sobre el calendario escolar y el tiempo de trabajo en aula. En este marco, tanto en la fase de diagnóstico del PME como en las entrevistas con distintos actores, se reconoce como un desafío la articulación del plan con el currículum, haciéndolo transversal a todos los niveles y asignaturas.

En cuanto a la vinculación con el medio, los datos del estudio muestran aún un potencial de desarrollo en esta materia. En las acciones del PFC, esta dimensión se reduce a la realización de salidas para visitar instituciones o lugares patrimoniales. El trabajo directo con organizaciones, la

resolución de problemas con y para la comunidad, o las experiencias de aprendizaje en servicio se encuentran casi ausentes dentro de los planes diseñados. En ese sentido, uno de los desafíos que reconocen los establecimientos para seguir avanzando en el PFC es profundizar el vínculo con la comunidad como oportunidad de aprendizaje de la ciudadanía.

Por otra parte, y si bien el ámbito de la participación es reconocido como un espacio que ha sido potenciado en el marco del PFC, la información cualitativa muestra que la promoción de la participación en el marco del plan, convive con lógicas jerárquicas o autoritarias. Esto se materializa en que las instancias establecidas por ley para promover el involucramiento de la comunidad, coexisten con prácticas menos democráticas y más autoritarias. En ese escenario, espacios como el centro de alumnos o consejo escolar adquieren una función más instrumental y de cumplimiento con la normativa y no constituyen experiencias significativas de involucramiento en el quehacer escolar.

Finalmente, y en cuanto a las temáticas de la ciudadanía, el trabajo sobre la diversidad e inclusión, el medioambiente, los derechos humanos, y el conocimiento institucional y cívico, son las dimensiones que menos se abordan en las acciones de formación ciudadana diseñadas por los establecimientos. La poca presencia del conocimiento cívico en los planes es relevante a tener en cuenta en un contexto en el que los datos disponibles muestran el estancamiento en los resultados de aprendizaje de los estudiantes chilenos en esta materia (Agencia de Calidad de la Educación, 2017).

4. Problemáticas que enfrenta la formación ciudadana abordada desde la lógica del plan

Más allá de las dificultades que ha tenido esta política en este primer periodo de instalación para incidir en áreas como el currículum, la vinculación con el medio y la participación, el estudio permite visibilizar al menos dos problemáticas que está generando la implementación del plan para potenciar la formación ciudadana en los establecimientos.

La primera de ellas se relaciona con las estrategias que están utilizando los establecimientos para el diseño de los planes. La designación de un encargado del plan que generalmente tiene una posición más periférica en la estructura organizacional de la escuela, tiene como resultado el desarrollo de iniciativas que funcionan en paralelo a la enseñanza y desarticuladas de actividades que se enmarcan en otros planes de acción. Todo esto agudiza el problema que enfrentan los establecimientos para integrar aprendizajes: a la tradicional segmentación por asignaturas, se suma la realización de acciones en paralelo para abordar los distintos planes. Si bien las orientaciones entregadas por el Mineduc apuntan a una mayor articulación entre estas iniciativas, el estudio da cuenta que esta integración aún es una tarea pendiente en los establecimientos.

Una segunda problemática derivada del PFC se vincula con el seguimiento y monitoreo de los logros alcanzados en el marco de esta política. Estudios anteriores presentados en la introducción

de este informe dan cuenta de las dificultades que tienen los establecimientos para tomar decisiones basadas en información y para el monitoreo de acciones y procesos en general. Dado que la lógica del plan entrega autonomía para que las comunidades educativas definan y diseñen estrategias para abordar la formación ciudadana, existe gran diversidad de aproximaciones al tema. En este contexto, el seguimiento que se haga del PFC es una pieza clave para evaluar si este dispositivo de mejora contribuye o no a los objetivos planteados en la ley.

El análisis de las bases de datos y entrevistas muestra el valor que tienen los mecanismos de monitoreo para, por ejemplo, evaluar los aprendizajes y habilidades de estudiantes alcanzados en el marco de esta política, o también para reformular las acciones ya diseñadas, entre otros. En ese sentido, 14% de los establecimientos plantean la necesidad de un mayor seguimiento y monitoreo de sus planes. Esto se reafirma con las entrevistas, donde los diferentes actores reconocen la existencia de pocos o ningún mecanismo de seguimiento al plan, ya sea desde dentro o fuera de la escuela.

5. El acompañamiento para el plan de formación ciudadana

Al igual que iniciativas previas, el PFC busca que los establecimientos autónomamente definan las acciones más pertinentes –acorde a su contexto y proyecto educativo- para la formación en esta área. El acompañamiento para apoyar este proceso autónomo de planificación es clave para la formación de capacidades en las comunidades educativas, y para asegurar que el trabajo de los actores educativos esté alineado con los propósitos de esta política.

Las instituciones que prestan apoyo han desarrollado diversas iniciativas, complementarias entre sí, que buscan acompañar este proceso: espacios formativos, de intercambio de experiencias y de acompañamiento personalizado. En este marco, se reconoce que el apoyo ha favorecido el proceso de diagnóstico y de elaboración del PFC: la capacitación en temas de ciudadanía, los trabajos prácticos, y el intercambio entre pares son actividades valoradas como un aporte a la labor de las comunidades educativas.

A partir del estudio se identifican una serie de factores que condicionan el potencial impacto en el trabajo de asesoría a los establecimientos: la incorporación de representantes de distintos estamentos (incluyendo a directivos y representantes del sostenedor) como condición para la continuidad del trabajo en formación ciudadana; la coordinación y cooperación entre aquellos actores que intervienen directamente en los establecimientos en esta materia, y la definición de competencias para el acompañamiento en formación ciudadana, que requiere de profesionales con conocimiento del contexto escolar, con capacidades para promover procesos participativos en los establecimientos, y con manejo conceptual y curricular en formación ciudadana.

De manera adicional, adquiere vital relevancia poner atención al desarrollo de estrategias diferenciadas de apoyo y orientación, que permitan ampliar la cobertura en el acompañamiento a los establecimientos particulares subvencionados, que según muestran los datos presentan

menor grado de avance en torno al PFC. De igual manera cabe preguntarse por mecanismos de orientación a los establecimientos del sector particular pagado.

REFERENCIAS

Agencia de Calidad de la Educación. (2017). Estudio internacional de educación cívica y formación ciudadana. Presentación nacional de resultados. Santiago, Chile.

Asesorías para el Desarrollo. (2014). Estudio sobre el funcionamiento de los servicios de Asistencia Técnica Educativa (ATE) chileno: informe final. Encargado por MINEDUC y PNUD. Santiago, Chile: Barrera, D., De la Fuente, L., Miño, M., Miranda, N., Román, S., Raczynski, D.

Barra, D. (2013). Evaluación del proceso de implementación de la subvención escolar preferencial. Tesis para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. Santiago, Chile.

Bascopé, M., Cox, C., Lira, R. (2015) Tipos de ciudadano en los currículos del autoritarismo y la democracia. En: Cox, C. y Castillo, J. Aprendizaje de la ciudadanía: Contextos, experiencias y resultados, Ediciones Universidad Católica. Santiago, Chile.

Castro, F. (2005). Gestión curricular: una nueva mirada sobre el currículum y la institución educativa. Revista Horizontes Educativos, n° 10, 2005, pp. 13-25. Chillán, Chile.

Comisión de Educación de los Estados Unidos (ECS) (2016). Companion report. 50-State Comparison: Civic Education. Denver, Estados Unidos.

Comisión Engel (2015). Consejo asesor contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción. Santiago, Chile.

Comisión Europea (Eurydice) (2012). La educación para la ciudadanía en Europa. Bruselas, Bélgica.

Cox, C., Bascopé, M., Castillo, J., Miranda, D. (2015) Educación ciudadana en América Latina: Prioridades de los currículos escolares. En: Cox, C. y Castillo, J. Aprendizaje de la ciudadanía: Contextos, experiencias y resultados, Ediciones Universidad Católica. Santiago, Chile.

Cox, C., García, C. (2015) Objetivos y contenidos de la formación ciudadana escolar en Chile 1996-2013: tres currículos comparados. En: Cox, C. y Castillo, J. Aprendizaje de la ciudadanía: Contextos, experiencias y resultados, Ediciones Universidad Católica. Santiago, Chile.

García-Huidobro, J. y Sotomayor, C. (2003). La centralidad de la escuela en la política educativa chilena de los noventa. Santiago, Chile.

González, C., Bellei, C. (2013). Sostenibilidad del mejoramiento escolar impulsado por programas de asistencia técnica educativa. Revista Perspectiva Educativa. N° 52, pp. 31-67.

Ministerio de Educación (Mineduc) (2011). Orientaciones para el uso de las horas de libre disposición. Santiago, Chile.

Ministerio de Educación (Mineduc) (2016a). Orientaciones para la elaboración del plan de formación ciudadana. Santiago, Chile.

Ministerio de Educación (Mineduc) (2016b). Orientaciones curriculares para el desarrollo del plan de formación ciudadana. Santiago, Chile.

Ministerio de Educación (Mineduc) (2017a). Orientaciones para el Plan de Mejoramiento Educativo. Santiago, Chile.

Ministerio de Educación (Mineduc) (2017b). Orientaciones para la participación de las comunidades educativas en el marco del plan de formación ciudadana. Santiago, Chile.

Ministerio de Educación (Mineduc) (2018). Decreto número 481 Aprueba Bases Curriculares de la Educación Parvularia. Santiago, Chile.

Muñoz, G., Marfán, J., Pascual, J. (2010). Planes de mejoramiento SEP: sistematización, análisis y aprendizajes de política. Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, Universidad Católica. Santiago, Chile.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2015). Replantear la educación. ¿Hacia un bien común mundial?. Paris, Francia.

Osses, A., Bellei, C., Valenzuela, J. (2015). External technical support for school improvement: critical issues from the Chilean experience. *Journal of Educational Administration and History*. N° 47, pp. 272-293.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016a). IV Encuesta Nacional. Auditoría a la Democracia: Más y mejor democracia para un Chile inclusivo. Santiago, Chile.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016b). Informe anual de evaluación de la estrategia de comunicaciones de CiudadaníaEscuela.cl. Santiago, Chile.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2017). Diagnóstico sobre la participación electoral en Chile. Proyecto fomentando la participación electoral en Chile: Por una ciudadanía más involucrada y participativa. Santiago, Chile.

Superintendencia de Educación (Superintendencia) (2017). Ord. n° 0628 que informa sobre documentos mínimos que deberán estar a disposición de la Superintendencia de Educación, en la aplicación del Plan Anual de Fiscalización 2017. Santiago, Chile.

Treviño, E., Órdenes, M., Treviño, K. (2009). ¿Cómo los Planes de Mejoramiento Educativo SEP pueden ayudar a mejorar los aprendizajes? *Revista En Foco Educación*. Santiago, Chile.

Villalobos, C., Salazar, F. (2014). Proyectos educativos en el sistema escolar chileno: una aproximación a las libertades de enseñanza y elección. Santiago, Chile.