

FONDO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO EN EDUCACIÓN
CENTRO DE ESTUDIOS
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

LA LEY 20.911 EN LA ESCUELA CHILENA POST-PANDÉMICA: EVALUACIÓN DE LAS CONDICIONES DE BASE PARA EL DESARROLLO DE APRENDIZAJES CIUDADANOS

INSTITUCIÓN ADJUDICATARIA: FUNDACIÓN MOMENTO CIUDADANO Y UNIVERSIDAD AUSTRAL
INVESTIGADOR PRINCIPAL: RODRIGO MAYORGA
EQUIPO DE INVESTIGACIÓN: JAVIER PASCUAL, JAVIER CAMPOS Y CATALINA ZENTENO
PROYECTO FONIDE N°: 2400097

VERSIÓN RESUMIDA DEL PROYECTO SEÑALADO, EN EL MARCO DEL DECIMOQUINTO CONCURSO FONIDE
SANTIAGO/2025

Secretaría Técnica FONIDE, Centro de Estudios, MINEDUC.
Alameda N° 1371, Piso 8. E-mail: fonide@mineduc.cl www.fonide.cl

- **ÍNDICE**

Resumen	2
Pregunta de investigación y objetivos	5
Metodología	6
Resultados de la investigación.....	9
Conclusiones	22
Recomendaciones para la formulación de políticas públicas	25
Referencias	27

- **Resumen**

La Ley 20.911 que creó los Planes de Formación Ciudadana (PFC) en los establecimientos reconocidos por el Estado, fue promulgada en 2016, buscando fortalecer la democracia y formar ciudadanos conscientes de sus derechos y responsabilidades. Una década después, esta investigación busca actualizar el conocimiento sobre esta política pública, evaluando cómo las condiciones después de la pandemia y las actuales políticas públicas de reactivación educativa han influido en su implementación, así como en el desarrollo de los procesos de enseñanza-aprendizaje que esta busca promover. El estudio empleó una metodología mixta secuencial exploratoria, estructurada en tres fases con sus propios métodos: análisis documental de políticas ministeriales, encuesta a educadores de cuatro SLEP de las Regiones Metropolitana y de Los Ríos y estudios de caso en ocho establecimientos de estos mismos territorios. Los principales hallazgos revelan cuatro problemáticas estructurales: bajos niveles de apropiación de los PFC por parte de las comunidades educativas; desconexión entre orientaciones ministeriales valoradas y un acompañamiento sistemático insuficiente; debilidad persistente en los procesos de evaluación del PFC, y tensiones no resueltas sobre el sentido mismo de la formación ciudadana, oscilando entre concebirla como medio para la convivencia o como fin en sí mismo. El estudio identifica como la participación significativa de la comunidad en el diseño de su propio PFC y la integración entre este, el Proyecto Educativo Institucional y otros planes son factores críticos de éxito en establecimientos que lograron apropiarse de sus procesos de formación ciudadana, proporcionando evidencia para formular políticas educativas más efectivas y contextualizadas.

Palabras clave: Plan de Formación Ciudadana; Educación Ciudadana; Políticas Educativas; Reactivación Educativa; Servicios Locales de Educación Pública

- **Introducción/Contextualización/Antecedentes**

“Amigas y amigos: Lo que buscamos es que chilenos y chilenas, desde las escuelas, tengan plena conciencia de sus derechos y que sepan defenderlos, pero también que sean conscientes de las responsabilidades que todos y todas tenemos con la sociedad. En ese sentido, yo quisiera decir que el valor de esta ley radica en que como país hemos decidido construir un sentido compartido: la valoración y cuidado de la democracia, los derechos humanos, la transparencia y la probidad”. Con estas palabras, pronunciadas el 28 de marzo de 2016, la entonces presidenta Michelle Bachelet promulgó la Ley 20.911 que crea el Plan de Formación Ciudadana para los Establecimientos Educativos Reconocidos por el Estado. A casi una década de este

significativo hito, cabe preguntarse por el proceso de implementación de esta ley y, hasta qué punto ha sido capaz -o no- de hacerse cargo de las metas que la mandataria fijó al momento de presentarla al país.

Al establecer que los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado debían contar con un Plan de Formación Ciudadana (PFC), la Ley 20.911 buscó que la escuela respondiera a problemáticas sociales profundas -como la reducción de la corrupción y el fortalecimiento mismo de la democracia (Galaz & Arancibia, 2021)-. Para ello, dio a las escuelas la facultad de diseñar y gestionar sus PFC y al Ministerio la obligación de “apoyar a los sostenedores y establecimientos educacionales que así lo soliciten, en el desarrollo de sus respectivos planes” (Mineduc, 2016). La política pública reafirmó así a la escuela como un lugar donde se aprende a ser ciudadano/a (Cox & Castillo, 2015), haciendo de la educación ciudadana un requisito fundamental dentro de la misma (Mineduc, 2016).

A la fecha, los estudios sobre la implementación de esta ley han identificado problemas como la falta de integración de esta con la cultura escolar específica de cada centro (Escobar, 2018; Galaz & Arancibia, 2021; Salazar et al., 2021; Quintana, 2022), y la percepción del PFC como un “anexo” a las actividades escolares (Solórzano, 2019). También han destacado la desigualdad en el acompañamiento recibido por los establecimientos, el cual ha sido reportado en más de un caso como insuficiente y concentrado en ciertas regiones del país (Ojeda et al., 2021; Quintana, 2022; Zúñiga et al., 2020). En general, estos estudios reportan que aún no se ha movilizad el significado mismo de por qué y cómo llevar a cabo una formación ciudadana que sea transversal a la cultura escolar, y que no recaiga meramente en la asignatura tradicionalmente asociada a ello (Escobar, 2018; Ojeda et al., 2021; Solórzano, 2019), evidenciando las limitaciones y obstáculos que este proceso ha enfrentado en su tránsito desde la legislación a las aulas. Sin embargo, la mayoría de los estudios sobre los PFC se han centrado en los primeros años tras la promulgación de la Ley 20.911, siendo que las condiciones estructurales y contextuales de los establecimientos han cambiado significativamente desde el Estallido Social en octubre de 2019 y la pandemia de COVID-19 en 2020 (Videla & Luengo, 2021; Agencia de Calidad de la Educación, 2024; Cifuentes, 2023; Izquierdo & Ugarte, 2023; Pascual et al., 2024) y recién desde el año 2023 y por medio de un esfuerzo sistematizado para enfrentar las principales consecuencias de esta crisis llamado Plan de Reactivación Educativa, es posible hablar de un periodo de “post pandemia”. Por ello, este estudio exploratorio busca comprender las nuevas dificultades y oportunidades para la implementación de los PFC en este contexto, con un enfoque en cómo las condiciones de los establecimientos educativos y las políticas públicas de reactivación educativa han afectado este proceso.

En Chile, el principal impulso para la promulgación de esta ley no vino de una institución educativa, sino que del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción o Comisión Engel. De acuerdo a su informe final, una de las líneas de acción requeridas para prevenir la corrupción política correspondía a la formación cívica y ética. “La formación ciudadana” declaraba el documento “es fundamental para la conformación de una comunidad humana: sin principios comunes y una organización social que respete a las personas y que reconozca la igual dignidad de cada cual, es imposible progresar realmente” (Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, 2015, p.89). A partir de las sugerencias emanadas de este Consejo Asesor, se promulgó en 2016

la Ley 20.911, la cual mandó a todos los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado a poseer un PFC “que brinde a los estudiantes la preparación necesaria para asumir una vida responsable en una sociedad libre y dé orientación hacia el mejoramiento integral de la persona humana, como fundamento del sistema democrático, la justicia social y el progreso” (Mineduc, 2016).

La importancia de esta educación para la ciudadanía al interior de los espacios escolares se hace patente cuando se examinan sus principales dimensiones entre los escolares chilenos durante la última década. A nivel de conocimientos cívicos, de acuerdo a la prueba internacional ICCS, Chile se posicionó en 2016 por debajo del promedio internacional, obteniendo en promedio 482 puntos en comparación a países con 550 puntos que corresponden a aquellos con altos puntajes (Agencia de Calidad de la Educación, 2018). La revisión de estudios previos comparables permite concluir que los estudiantes chilenos no han aumentado sus conocimientos cívicos, a pesar de los cambios curriculares y otras políticas públicas previas al 2016 (Schulz et al., 2010). En términos de participación ciudadana de los escolares chilenos, el escenario no es mucho más alentador. Los resultados obtenidos por Martínez et al. (2019), muestran que un 44% de los jóvenes de 8° Básico no participa o no se involucra en problemáticas colectivas, y solo un 8% participaba activamente o estaba dispuesto a hacerlo por medio de partidos políticos, voluntariados o acciones concretas en sus comunidades o territorios. La evidencia sobre actitudes cívicas de estudiantes chilenos, por su parte, es también ambivalente. De acuerdo a un estudio generado a partir de los datos de ICCS 2016, en Chile el 75% de los y las estudiantes pertenecen al perfil Completamente Igualitarios en términos de su postura ante la igualdad política y laboral de género (López-Hornickel & Sandoval-Hernández, 2023). Sin embargo, al mismo tiempo, se perciben preocupantes muestras de adhesión al autoritarismo (Instituto Nacional de la Juventud, 2022).

La Ley 20.911 buscó abordar estas distintas preocupaciones. Sin embargo, los estudios que han examinado su implementación han identificado una serie de problemáticas para la consecución de sus fines. En primer lugar, las escuelas han reportado que los objetivos mismos de la ley son ambiguos y confusos, por lo que no tienen claridad en cómo implementarlos o de qué forma incorporarlos de manera transversal en su quehacer diario (Escobar, 2018; Quintana, 2022). Si bien la ley estableció que, para el cumplimiento de estos objetivos, fuera cada escuela la que propusiera y definiera las actividades específicas requeridas (Araneda & Montre, 2021), investigaciones realizadas al respecto problematizan este proceso de definición, planteando que ha generado tensiones en la cultura institucional propia de muchos centros educativos. Ello porque el significado mismo que se le atribuye a la formación de la ciudadanía no responde a una comprensión común y compartida por toda la comunidad (Escobar, 2018; Galaz & Arancibia, 2021; Salazar et al., 2021), lo que obstaculiza que se genere un aprendizaje situado (Quintana & Rabuco, 2020).

En segundo lugar, los gestores de la Ley 20.911 esperaban que la definición de cada PFC ocurriera de manera reflexiva, dialógica y cooperativa entre los diversos agentes del sistema escolar (Pinochet & Mercado, 2018; Quintana, 2022; Zúñiga et al., 2020), de modo que respondiera a las necesidades particulares de cada comunidad educativa (Pinochet & Mercado, 2018). Sin embargo, distintos estudios han reportado que esto no ha ocurrido en las escuelas y que, generalmente, la autoría recae en manos de los equipos directivos o de algunos pocos docentes (Ojeda et al., 2021; Pinochet & Mercado, 2018; Quintana & Rabuco, 2020; Zúñiga et al.,

2020). Otros agentes relevantes, como los y las estudiantes, familias y apoderados también han tendido a estar ausentes de estos procesos (Galaz & Arancibia, 2021).

Finalmente, colegios y escuelas han denunciado falta de tiempo y recursos para poder llevar a cabo el diseño e implementación del PFC (Quintana, 2022; Salazar et al., 2021; Solórzano, 2019). Ello ha impedido que las escuelas socialicen lo diseñado y puedan hacer un seguimiento y evaluación de los resultados de sus PFC y el cumplimiento de los objetivos propuestos por la ley (Araneda & Montre, 2021). En su investigación en establecimientos de la Región Metropolitana, Solórzano (2019) reporta que los y las docentes declaran que esto “es difícil, pero no imposible”, identificando que requieren, además de tiempo y recursos, el poder repensar las planificaciones y cómo se integra el PFC al currículum de la escuela (Solórzano, 2019).

Todo lo anterior, más las nuevas dificultades propias de haber enfrentado una pandemia, sugiere que la formación ciudadana en las escuelas chilenas permanece encerrada dentro de los establecimientos educativos sin tener repercusiones en las comunidades (Quintana & Rabuco, 2020). Al estar el foco puesto fundamentalmente en el cumplimiento de la normativa (Ojeda et al., 2021) la formación ciudadana queda al margen como algo meramente instrumental, educando “buenos/as ciudadanos/as” responsables y que participan sin realmente cooperar en la transformación social (Subiabre, 2021). Se requiere, por lo tanto, una indagación en mayor profundidad de cómo se está llevando a cabo la implementación de los distintos PFC en los centros educativos del país, qué obstáculos y oportunidades enfrentan estos procesos y cuáles son las percepciones de los y las actores escolares en torno a ello. En consecuencia, se hace necesario evaluar las condiciones que existen en los establecimientos educativos para el desarrollo de los procesos de enseñanza-aprendizaje que la Ley 20.911 buscó promover y cómo estos dialogan con las políticas públicas diseñadas para ello.

- **Pregunta de investigación y objetivos**

Este artículo se pregunta: ¿De qué manera las condiciones post-pandémicas de los establecimientos educativos de cuatro Servicios Locales de Educación Pública (en adelante SLEP) de la Región Metropolitana y de Los Ríos y las políticas públicas de reactivación educativa han influido en la implementación de la Ley 20.911 y en el desarrollo de los procesos de enseñanza-aprendizaje de formación ciudadana que esta busca promover? Para responder a esta pregunta, se plantearon los siguientes objetivos

Objetivo General: Evaluar cómo las condiciones después de la pandemia y las actuales políticas públicas de reactivación educativa han influido en la implementación de la Ley 20.911 en establecimientos de SLEP de la Región Metropolitana y de Los Ríos, así como en el desarrollo de los procesos de enseñanza-aprendizaje que esta busca promover.

Objetivo Específico (OE) 1. Identificar y caracterizar las formas de apoyo brindadas por el Ministerio de Educación desde el inicio del Plan de Reactivación Educativa en 2023 para contribuir a la implementación de la Ley 20.911 en las escuelas, comparándolas con aquellas desarrolladas antes y durante la pandemia.

Objetivo Específico (OE) 2. Analizar las percepciones de docentes, directivos y asistentes de la educación de los SLEP Gabriela Mistral, Santa Corina, Los Libertadores y Valdivia sobre la

implementación de la Ley 20.911 en sus escuelas, los énfasis que esta ha tenido y el nivel y tipo de apoyo recibido para ello desde el inicio del Plan de Reactivación Educativa en 2023.

Objetivo Específico (OE) 3. Evaluar los principales factores estructurales y contextuales de los establecimientos de los SLEP Gabriela Mistral, Santa Corina y Valdivia que han favorecido u obstaculizado la implementación de la Ley 20.911 y los procesos de enseñanza-aprendizaje asociados a esta desde el inicio del Plan de Reactivación Educativa en 2023.

Objetivo Específico (OE) 4. Desarrollar recomendaciones de mejora que permitan fortalecer la implementación de la Ley 20.911 en las escuelas, por medio de mecanismos que reconozcan las obligaciones de formación ciudadana del sistema escolar en su conjunto así como las particularidades y necesidades propias de cada comunidad escolar.

- **Metodología**

Para el cumplimiento de sus objetivos, el estudio utiliza una metodología mixta secuencial exploratoria (Creswell & Creswell, 2018), realizando un análisis cualitativo y cuantitativo según la naturaleza misma de los datos levantados (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2018). El desarrollo del proyecto constó de tres fases, cada una de ellas asociadas a un objetivo específico de investigación: una primera fase con un análisis cualitativo inductivo, de modo de identificar la implementación de la Ley 20.911 a la luz de la documentación disponible (OE1), una segunda fase de análisis cuantitativo de fuentes primarias y secundarias para poder identificar las percepciones de docentes y directivos sobre la implementación de la ley (OE2) y una tercera fase en la que se realizó un nuevo análisis cualitativo, con el objetivo de profundizar en torno a las percepciones y la caracterización de los facilitadores y obstaculizadores de la ley al interior de las escuelas (OE3).

En la Fase 1 se realizó una revisión de las principales medidas relacionadas con la implementación de la Ley 20.911 desarrolladas por el Ministerio de Educación desde 2016 a la fecha. Para ello, se recolectaron los distintos documentos y orientaciones relativas a este tema publicados por el Ministerio durante el período señalado. A partir de un análisis cualitativo de contenido de estos documentos (Roller & Lavrakas, 2015) se identificarán los principales focos de atención dados por el Mineduc a este ámbito durante el período estudiado. Junto a lo anterior, se realizaron entrevistas semiestructuradas a tres informantes claves -jefaturas dentro del MINEDUC durante al menos uno de los tres gobiernos que cubre el período estudiado. para indagar en profundidad en las principales acciones ejecutadas por el Ministerio de Educación con el fin de apoyar a las escuelas en la implementación de la Ley 20.911 desde 2016 a la fecha. Finalmente, se solicitó vía Ley de Transparencia tanto información sobre los requerimientos recibidos por el Ministerio de Educación en el contexto de su mandato legal de “apoyar a los sostenedores y establecimientos educacionales que así lo soliciten, en el desarrollo de sus respectivos planes” (Mineduc, 2016) así como los informes anuales enviados por la División General de Educación al Congreso en el contexto de discusión de la Ley de Presupuestos, los que incluyen sus actividades durante el año.

En la Fase 2 se hizo un zoom en dos regiones del país (Metropolitana y Los Ríos), específicamente en 4 SLEP (Gabriela Mistral, Santa Corina, Los Libertadores y Valdivia), a través de una encuesta online que fue enviada a todos los directivos, docentes y asistentes de la

educación de estos SLEP. Se realizó también descripción de los territorios a través de un análisis de fuentes secundarias, particularmente bases de datos públicas puestas a disposición por el Centro de Estudios Mineduc y la Agencia de Calidad de la Educación (Directorio, Matrícula, SIMCE, Indicadores de Desarrollo Personal y Social). Las regiones Metropolitana y de Los Ríos fueron seleccionadas por representar parte de la variabilidad territorial del país, aunque también por un criterio de conveniencia, considerando que las sedes centrales de las organizaciones ejecutoras de este proyecto se encuentran en dichas regiones. La Región Metropolitana, predominantemente urbana, se caracteriza por estar densamente poblada y por una marcada segregación socioespacial que se proyecta en sus establecimientos educativos. Por su parte, la Región de Los Ríos presenta una combinación de áreas urbanas y rurales, con ciudades más pequeñas o una menor densidad poblacional (alrededor de 160.000 habitantes), lo que aporta un criterio de variabilidad que apoya los objetivos de un estudio exploratorio (Martínez-Salgado, 2012). Lo anterior, responde además a las diferencias que ha reportado la investigación respecto de las características en la implementación de medidas pedagógicas y curriculares durante la pandemia (Ministerio de Educación, 2021; Fundación 99, 2020).

La encuesta aplicada recogió información relevante sobre la construcción e implementación de los Planes de Formación Ciudadana, las características de los mismos desde sus objetivos y contenidos, los efectos de la pandemia y las características culturales de los establecimientos que podrían incidir en su educación ciudadana. Se obtuvieron 1.521 respuestas sobre un total de 7.761 correos disponibles, lo que deja una tasa de respuesta de 19,6%, bastante alta para una encuesta en línea. Sin embargo, después de una limpieza profunda de la base de datos, se trabajó con un total de 1.012 casos, excluyendo personas que no trabajaban en alguno de los 4 SLEP seleccionados, personas que sólo respondieron la primera parte de la encuesta con los datos demográficos y personas cuyo cargo no se ajustaba a los objetivos del estudio (funcionarios del SLEP, administrativos, auxiliares de aseo u otros cargos no pedagógicos de los establecimientos). La distribución muestral presentó una variabilidad considerable en el número de docentes y directivos por establecimiento, heterogeneidad generaba el riesgo de que los establecimientos con mayor cantidad de encuestados dominaran los resultados agregados, sobrerrepresentando sus características particulares en el análisis general. Para corregir este sesgo estructural, se optó por construir un sistema de ponderación diferenciado que permite tres niveles de análisis complementarios. Esta estrategia metodológica busca equilibrar la representación institucional y permitir comparaciones válidas entre diferentes grupos de educadores. La aplicación de estos factores de ponderación permite que cada observación contribuya al análisis en proporción inversa al tamaño muestral de su establecimiento, corrigiendo así los sesgos de sobrerrepresentación de establecimientos con muestras más grandes. Este enfoque garantiza que las estimaciones reflejen adecuadamente la diversidad institucional presente en los territorios, evitando la sobrerrepresentación de establecimientos muy grandes.

Finalmente, es fundamental subrayar que este estudio tiene un carácter exploratorio y que esta muestra no pretende ser representativa a nivel nacional, pues los datos provienen exclusivamente de los cuatro SLEP ya mencionados. Los hallazgos y conclusiones derivados de este análisis deben interpretarse como una aproximación exploratoria a las dinámicas presentes en estos territorios particulares, sin pretensión de generalización estadística al conjunto del sistema educativo chileno. La ponderación implementada garantiza la equidad en la representación de

establecimientos dentro de la muestra obtenida, pero no corrige las limitaciones inherentes al alcance territorial del estudio.

La Fase 3, en tanto consistió en estudios de casos en 8 establecimientos educacionales pertenecientes a SLEP encuestados en la fase 2. El criterio de selección de las escuelas y liceos participantes fue por conveniencia en base a la disponibilidad de contactos. El proceso de reclutamiento de escuelas tuvo tres etapas. En una primera instancia, se pidió a los Jefes de UATP de cada SLEP contactos con establecimientos de sus territorios que tuvieran un activo interés en su Plan de Formación Ciudadana o al menos en la Formación Ciudadana en general. En una segunda instancia se realizó el contacto de escuelas y liceos de quienes nos facilitaron correos electrónicos y números de teléfono y, en paralelo, se activaron dos estrategias para reclutar a más personas y escuelas o liceos: la utilización de las RRSS de los miembros del equipo investigador como medio de difusión y la búsqueda de contactos con escuelas del territorio en la base de datos de la encuesta. Finalmente, dado que algunos contactos proveídos por los UATP fallaron (no contestaron o no tenían el tiempo requerido), se tuvieron que activar nuevamente contactos y publicaciones por RRSS como medio de difusión para el reclutamiento de establecimientos. De esta forma se buscó acceder a un conjunto de establecimientos que permitiera dar cuenta de diversos contextos y condiciones -en términos de ubicación geográfica, matrícula, niveles de enseñanza y número de jornadas, entre otros- en los cuales observar los procesos de implementación de la Ley 20.911, tal como muestra la Tabla 1.

Tabla 1: Establecimientos educacionales seleccionados para estudios de caso.

Nombre de fantasía ¹	SLEP	Comuna	IVE 2025	GSE	Categoría desempeño vigente (2019)	Categoría de desempeño 2017	Matrícula	Zona	Nivel de enseñanza	Tipo de Jornada	Género estudiantes
Liceo Armando De Ramón	Gabriela Mistral	La Granja	87%	A	Medio-bajo	Medio-bajo	394	Urbano	Media HC Media TP	JEC	Mixto
Escuela San Norberto	Gabriela Mistral	San Joaquín	70%	C	Medio	Insuficiente	320	Urbano	Parvularia Básica	JEC	Mixto
Liceo Estanislao Avaria	Santa Corina	Maipú	83%	B	Insuficiente	Insuficiente	709	Urbano	Parvularia Básica Media HC	JEC	Mixto
Escuela Pedro Pablo Pereira	Santa Corina	Maipú	74%	C	Medio	Medio Medio	463	Urbano	Parvularia Básica	JEC	Mixto
Colegio Los Abedules	Santa Corina	Maipú	75%	C	Medio	Medio	990	Urbano	Parvularia Básica	2 medias jornadas	Mixto
Liceo Nuestra Señora de la Paz	Valdivia	Valdivia	90%	A	Medio-bajo	Medio	372	Urbano	Media HC	JEC	Mixto
Liceo Los Leones	Valdivia	Valdivia	89%	B	Medio	Medio-bajo	224	Urbano	Parvularia Básica Media HC	JEC	Mixto
Escuela Intercultural Rural Los Robles	Valdivia	Valdivia	86%	B	Medio	Sin categoría por tamaño	85	Rural	Básica	JEC	Mixto

Fuentes: Bases de datos públicas de Agencia de Calidad de la Educación, Centro de Estudios Mineduc y MIME

El diseño metodológico establecido para esta etapa incluía entrevistas semiestructuradas a distintos actores clave tales como el director, al jefe de UTP, al encargado de Convivencia Escolar,

¹ Para resguardar el anonimato de los actores, todos los establecimientos llevan nombres de fantasía asignados por el equipo de investigación.

al encargado del Plan de Formación Ciudadana (en caso de no ser uno de los anteriores) y al presidente del Centro de Estudiantes o Gobierno Estudiantil, además de un *focus group* con docentes y otro con estudiantes. Este diseño se aplicó en los 8 establecimientos seleccionados, considerando modificaciones pertinentes a cada uno, pero siempre resguardando el recoger toda la información requerida para cumplir con el objetivo de investigación. Adicionalmente, se hizo una revisión del Proyecto Educativo Institucional, el Plan de Mejoramiento Educativo y el Plan de Formación Ciudadana para complementar la información recogida. La recolección y análisis de los datos en esta última etapa estuvo centrada en explicar y profundizar los resultados de la encuesta. Además, se buscaron los principales factores estructurales y contextuales de los establecimientos que hayan favorecido u obstaculizado la implementación de la Ley 20.911 y los procesos de enseñanza-aprendizaje asociados a esta, considerando el Plan de Reactivación Educativa como telón de fondo de su implementación post pandemia.

- **Resultados de la investigación**

1. Formas de apoyo brindadas por el Ministerio de Educación a la implementación de la Ley 20.911 en las escuelas.

La Ley 20.911 mandató al Mineduc a “apoyar a los sostenedores y establecimientos educacionales que así lo soliciten” en el desarrollo de sus PFC, poner “a disposición del sistema escolar orientaciones curriculares, ejemplos de planes y recursos educativos con el objeto de facilitar la implementación de aquellos” y fomentar “que en la formación inicial docente se incorpore la formación ciudadana y educación cívica”. Desde su promulgación en marzo de 2016 (e incluso antes de ello), el Ministerio de Educación ha cumplido con este mandato por medio de diversos mecanismos. El análisis de los mismos permite evidenciar tres etapas claramente diferenciadas, tanto por la administración de turno a cargo de esta implementación como por las concepciones de ciudadanía dominantes detrás de estos procesos.

a. Primera etapa: Formación para la polis y “evangelización” (2015-2017)

La primera etapa de implementación de la ley 20.911 se remonta incluso a antes de su promulgación. La formación ciudadana no era una prioridad dentro del Mineduc hasta ese momento, de acuerdo a una jefatura del ministerio durante este período. Dado que hasta entonces las temáticas de educación cívica habían estado a cargo del nivel de Educación Media, la responsabilidad de preparar el camino para la implementación de la ley cayó allí “como un ladrillo” (Entrevista1). Al no existir allí una especialización previa, la primera tarea que se fijó su coordinación fue recopilar bibliografía existente sobre el tema, identificando aquellos antecedentes relevantes para la implementación del proceso, los que se remontaban al menos hasta 2004, con las recomendaciones de la Comisión Bitar sobre el tema (Comisión Formación Ciudadana, 2004). Al mismo tiempo, le correspondió hacer el seguimiento del proyecto de ley, una vez que este fue ingresado al Congreso Nacional el 8 de mayo del 2015, con el fin de mantener informado al Director de la DEG de este proceso.

Junto con ese proceso de apresto, el Mineduc fijó al menos tres líneas de acción fundamentales que se extenderían durante toda esta primera etapa: la elaboración de orientaciones para las escuelas, la concientización sobre el nuevo enfoque que se buscaba dar a la educación ciudadana y el establecimiento de alianzas que permitieran implementar adecuadamente la nueva ley. Con

respecto a la primera, entre 2016 y 2018 el Mineduc publicó cinco documentos de orientaciones dirigidos a distintos actores del sistema educativo (directivos, docentes, comunidades escolares, educación parvularia y ciudadanía digital), todos sustentados en una concepción republicana, participativa y orientada hacia el presente de la ciudadanía (Anchustegui, 2011; Mayorga, 2017; Westheimer & Kahne, 2004), que enfatizaban la participación en estructuras existentes y la experiencia cotidiana en la escuela, pero sin desarrollar mayormente metodologías para el análisis crítico de causas estructurales de injusticias sociales. Con respecto a la segunda, el Mineduc implementó una intensa actividad de concientización que buscaba cambiar el paradigma desde la antigua "educación cívica" hacia una "formación ciudadana" más amplia, mediante recorridos territoriales por todo el país, seminarios, coloquios y talleres técnicos dirigidos especialmente a directores y jefes de UTP, con el objetivo de que este nuevo enfoque fuera asumido como parte integral del proyecto educativo institucional y no quedara delegado únicamente en los profesores de historia. Finalmente, el Mineduc estableció una extensa red con más de 20 universidades a lo largo del país (invirtiendo más de 4.500 millones de pesos) y alianzas estratégicas con organizaciones de la sociedad civil e internacionales (como el Museo de la Memoria, Fundación Consejo de Curso, Yad Vashem y PNUD), movilizand así la experticia existente en estas instituciones para formar formadores, asesorar a establecimientos en el diseño e implementación de sus PFC y desarrollar diversas iniciativas de fortalecimiento de la formación ciudadana en el sistema educativo.

Al finalizar el segundo mandato de Michelle Bachelet en marzo de 2018, el Mineduc había alcanzado logros significativos en la implementación de la Ley 20.911 y definido una mirada consistente respecto a cómo debía ser concebida la ciudadanía en el proceso formativo escolar: republicana, participativa y orientada al presente. Sin embargo, un estudio evaluativo financiado por el PNUD reveló desafíos profundos: si bien unos 8.000 de los cerca de 12.000 establecimientos escolares del país habían logrado registrar un PFC, estos primeros planes eran "sumamente convivenciales", enfocándose principalmente en la resolución de conflictos más que en la formación política amplia que se buscaba promover desde la DEG (Entrevista 1). La nueva visión aún no se había difundido por completo y quedaba mucho camino por recorrer en la institucionalización de este trabajo al interior del propio Mineduc. Durante estos años, la formación ciudadana siguió estando a cargo del nivel de Educación Media de la DEG y solo logró articularse con otras unidades gracias a iniciativas específicas de sus liderazgos, como la conformación de una "mesa técnica de coordinación de Formación Ciudadana con las diferentes instancias, programas y niveles del Mineduc" (División de Educación General, 2015), convocada por el Coordinador Nacional de Educación Media (Entrevista 1). Si bien esta mesa funcionó regularmente y generó productos concretos —como los contenidos de las segundas y terceras orientaciones publicadas por la DEG—, operó siempre más como una coordinación horizontal entre unidades que como una estructura institucional sólida y permanente, lo que limitó la proyección de su trabajo.

b. Segunda etapa: reorientación hacia la convivencia y desafíos externos (2018-2021)

Con la llegada de Sebastián Piñera por segunda vez a La Moneda, la labor del Mineduc en relación a la implementación de la Ley 20.911 enfrentó tanto continuidades como cambios. Respecto a las primeras, estuvo el trabajo con instituciones de educación superior y organizaciones de la sociedad civil: el gobierno mantuvo dieciséis convenios de colaboración con organismos externos

para asesorar establecimientos en la apropiación e implementación de la Ley 20.911, suscribiendo otros nuevos dieciséis para “asesorar a establecimientos educacionales en la evaluación de la experiencia y en el desarrollo de muestras de intercambio de experiencias para el desarrollo y fortalecimiento de la formación ciudadana” (División de Educación General, 2018). Dentro de los cambios, quizás el más relevante de todos fue la reorganización de la estructura administrativa de la propia DEG. Si bien la mesa técnica interministerial no era un organismo oficial y siguió funcionando durante un tiempo, la Resolución Exenta N° 2616 del 4 de junio de 2018 vino a terminar en la práctica con ella. El Decreto en cuestión reorganizó la DEG, creando cuatro grandes comités, uno de los cuales era el Comité de Formación Integral y Convivencia Escolar (FICE). Este comité estaba a su vez constituido por tres componentes que abordaban temáticas curriculares con foco en los Objetivos de Aprendizaje Transversales: Plan de Convivencia Escolar, Prevención de Conductas de Riesgo, y Formación Ciudadana (División de Educación General, 2020).

De acuerdo a una jefatura ministerial de esta administración, esta decisión respondió a un propósito estratégico explícito: ampliar la concepción de la formación ciudadana más allá de su asociación tradicional con la educación cívica y los profesores de Historia. Mas, esta reorganización administrativa fue interpretada de manera radicalmente distinta por quienes habían liderado la implementación de la Ley 20.911 durante el período anterior. De acuerdo a la jefatura entrevistada, la integración al FICE representó una mejora significativa: el equipo de formación ciudadana, que al inicio del gobierno estaba "súper disuelto (...), en otro edificio (...) no tenían jefatura, en el fondo, no tenían mucha pega", ganó "mucho más visibilidad y más impacto que que trabajando aisladamente" (Entrevista 2). Para la jefatura entrevistada de la administración anterior, en cambio, esta misma reorganización representó un desmantelamiento deliberado. Desde su mirada, la reorganización administrativa de la DEG fue una manera de hacer “desaparecer” el trabajo realizado, pues "ya no hubo nadie más a cargo de formación ciudadana en específico" y "todo esto pasó al área de convivencia" (Entrevista1). Esta diferencia de interpretaciones revela tensiones más profundas sobre el sentido mismo de la formación ciudadana y que se hicieron patentes con el cambio de gobierno. Mientras la anterior administración la había pensado como un ámbito específico con identidad propia, distinto tanto de la "educación cívica" tradicional como de la mera "convivencia", la nueva administración la concebía como un componente más de la convivencia escolar y la formación integral. La reorganización administrativa de 2018 implicaba no solo un cambio organizacional, sino una reconceptualización de fondo sobre qué significaba formar ciudadanos y ciudadanas en el sistema escolar chileno.

Pero la implementación de la Ley 20.911 no solo enfrentaría los desafíos propios de un cambio de administración, sino que dos eventos externos, de gran magnitud y que transformaron radicalmente el contexto en que operaba el sistema educativo y, con ello, las prioridades ministeriales. El primero fue el Estallido Social de octubre de 2019. El segundo, la pandemia de COVID-19, que reorientó los focos estratégicos de la DEG y dejó a la formación ciudadana en un segundo plano en términos de prioridad institucional (Entrevista2). A pesar de ello, el Mineduc siguió buscando cumplir con el “espíritu de la ley” en estas nuevas condiciones, particularmente por medio de dos líneas de acción: la promoción de la ciudadanía digital y la producción de nuevos recursos y materiales pedagógicos. En relación a la primera, el MINEDUC dio un énfasis explícito a la ciudadanía digital desde inicios del período, elaborando orientaciones sobre uso de

dispositivos móviles estableciendo alianzas con Google, y ejecutando durante la pandemia el Proyecto Formando Ciudadanos Digitales (Dirección General de Educación, 2021). Con respecto a la segunda, a diferencia de la administración anterior, el foco estuvo en elaborar y distribuir recursos pedagógicos de apoyo para los establecimientos más que orientaciones, incluyendo propuestas de articulación entre asignaturas, recursos de aprendizaje para desarrollar habilidades del siglo XXI, guías y planificaciones, entre otros.

Entre 2018 y 2021, la implementación de la Ley 20.911 se vio tensionada producto de las nuevas prioridades impuestas por desafíos externos al sistema educativo, especialmente la pandemia del COVID-19. A pesar de ello, esta área se consolidó al interior del Mineduc. mientras se expandían líneas de trabajo que se habían esbozado en la administración anterior -como la de ciudadanía digital. Donde las continuidades fueron menos claras fue en lo relacionado a las concepciones de ciudadanía que sostuvieron estos procesos, pasando a comprender la formación ciudadana más como una dimensión de la convivencia que de la formación para la vida en la polis, una falta de consistencia que sin duda debió haber enviado mensajes confusos al sistema educativo en su conjunto

c. Tercera etapa: Reactivación educativa, participación y medioambiente (2022-2025)

Tras la victoria de Gabriel Boric en las elecciones presidenciales de 2021, nuevos cambios administrativos dentro del Mineduc afectaron directamente a la formación ciudadana. La DEG volvió a ser reestructurada, aunque esta vez de manera interna y no por decreto. Así, se definió un nuevo organigrama que estableció cuatro áreas estratégicas, una de las cuales fue denominada Convivencia para la Ciudadanía. Esta se subdividió, a su vez, en cuatro unidades: Convivencia y Seguridad Escolar; Aprendizajes Integrales; Sexualidad, Afectividad y Género; y Participación y Formación Ciudadana. La nueva estructura organizacional reflejaba así una tensión entre la voluntad de reinstalar la formación ciudadana como un ámbito específico con identidad propia y la necesidad de mantenerla articulada con otras dimensiones de la formación integral, particularmente la convivencia escolar, especialmente dadas las prioridades del contexto post-pandemia.

Durante esta tercera etapa, el Mineduc mantuvo ciertas líneas de acción que provenían de las administraciones anteriores, como el fortalecimiento y capacitación a los supervisores o el trabajo ligado a la ciudadanía digital. Sin embargo, también implementó nuevas líneas de acción prioritarias, las que respondieron tanto a las demandas del proceso de reactivación educativa como a nuevas formas de comprender la ciudadanía que se buscó enfatizar. La primera de ellas priorizó la convivencia escolar en el contexto post-pandémico por medio de la Política de Reactivación Educativa "Seamos Comunidad" (2022) y el Plan de Reactivación Educativa Integral (2023), articulando la formación ciudadana principalmente con el eje de Convivencia y salud mental a través de programas como "A Convivir se Aprende" y mediación escolar. Lo anterior se formalizó en junio de 2023 con la publicación de la "Actualización del Plan de Formación Ciudadana para la reactivación educativa integral", documento que vinculaba explícitamente participación con bienestar y convivencia. La segunda línea de acción impulsó la participación democrática como eje central del trabajo del ministerio, legitimada por el resultado del Congreso Pedagógico Curricular 2023 y concentrada en el fortalecimiento de espacios formales de participación (como Centros de Estudiantes, Centros de Padres y Consejos Escolares) y un

renovado impulso a la educación en derechos humanos. Finalmente, la tercera línea de acción reforzó el trabajo en ciudadanía medioambiental iniciado por la administración anterior, estableciendo una alianza estratégica con el Ministerio del Medio Ambiente y desarrollando productos como el convenio para el "Pacto Mundial de Jóvenes por el Clima" (2022), el Marco de Educación Integral para la Sustentabilidad y la Adaptación al Cambio Climático (2024) y las orientaciones Enseñanza del cuidado de la vida en el planeta (2025), fundamentando conceptualmente esta línea desde una vinculación explícita entre sustentabilidad, ejercicio responsable de la ciudadanía y derechos humanos.

El análisis de una década de implementación de la Ley 20.911 revela un proceso marcado tanto por continuidades significativas como por rupturas que han dificultado la consolidación de una visión estable sobre la formación ciudadana en el sistema educativo chileno. Entre las continuidades más relevantes destaca, en primer lugar, el rol "orientador" que el Mineduc ha asumido desde la promulgación de la ley. A lo largo de las tres administraciones estudiadas, el Ministerio ha mantenido su foco en desarrollar y distribuir orientaciones, documentos y recursos pedagógicos. Esta estrategia ha permitido generar un número significativo de recursos pedagógicos para las escuelas y fortalecer las capacidades técnicas del sistema, aunque no siempre ha sido percibido por los actores escolares como un apoyo evidente.

En segundo lugar, existe una notable continuidad en las concepciones de ciudadanía que han predominado en los documentos ministeriales. A lo largo de todo el período estudiado, las orientaciones han sostenido consistentemente una visión Republicana de la ciudadanía, que pone en el centro la búsqueda del bien común y la participación activa en la esfera pública; una visión Participativa, que enfatiza la importancia del involucramiento en asuntos comunitarios; y una orientación temporal hacia el Presente, que reconoce a niños, niñas y jóvenes como actores políticos hoy y no solo como ciudadanos en formación. Esta coherencia conceptual, mantenida a través de tres gobiernos de signos políticos diversos, constituye un logro significativo que ha permitido instalar progresivamente un nuevo paradigma en la comprensión de la formación ciudadana, distanciándola de la antigua educación cívica centrada exclusivamente en la instrucción sobre las instituciones políticas.

Una tercera continuidad relevante ha sido el énfasis constante que el Mineduc ha dado a la importancia de articular el Plan de Formación Ciudadana con otros instrumentos de gestión escolar, particularmente el Proyecto Educativo Institucional (PEI) y el Plan de Mejoramiento Educativo (PME). Desde las primeras orientaciones de 2016 hasta las más recientes de 2023, el Mineduc ha insistido en que el PFC no debe ser concebido como un "anexo" a la actividad escolar sino como un componente integrado a la planificación estratégica de cada establecimiento. Esta visión responde tanto al reconocimiento de la autonomía de los centros educativos para definir su propio proyecto formativo como a la necesidad práctica de evitar que la formación ciudadana se convierta en una carga burocrática adicional para comunidades educativas ya sobrepasadas de requerimientos, evidenciando así como desde la institucionalidad se ha buscado avanzar en la modernización de la gestión escolar.

Finalmente, las tres administraciones han mantenido la importancia estratégica de las alianzas con universidades, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales para apoyar su trabajo en formación ciudadana, reconociendo consistentemente la importancia de movilizar

conocimientos y recursos externos para apoyar efectivamente a las escuelas en la implementación de la Ley 20.911.

Sin embargo, no todos los aspectos de este proceso han vivido este nivel de continuidad. Es más, la falta de ella ha obstaculizado muchas veces la consolidación de la formación ciudadana como prioridad educativa. La más evidente de ellas es la falta de continuidad en la estructura organizacional dedicada a este ámbito. El paso de una coordinación inicial en el nivel de Educación Media de la DEG (2015-2017), a su integración en el Comité de Formación Integral y Convivencia Escolar (2018-2021), y luego a su reconfiguración como área de Convivencia para la Ciudadanía con una unidad específica de Participación y Formación Ciudadana (2022-2025), refleja no solo cambios administrativos sino, fundamentalmente, diferencias en la forma de comprender qué es la formación ciudadana y cuál es su lugar dentro del sistema educativo. A pesar de compartir sus concepciones básicas de ciudadanía, cada administración la ha concebido con un foco claramente distinto: mientras la primera la entendió como "formación para vivir en la polis" –una dimensión específica y diferenciada tanto de la educación cívica tradicional como de la mera convivencia–, la segunda la integró explícitamente como componente de la convivencia escolar y la formación integral, y la tercera intentó darle nuevamente mayor autonomía y ligarla a la participación escolar, aunque manteniéndola vinculada estrechamente a la convivencia producto de las urgencias del contexto post-pandémico. Estas reconceptualizaciones sucesivas han dificultado la consolidación de un relato coherente sobre el sentido de la formación ciudadana que pueda permear efectivamente el sistema escolar.

A lo anterior viene a sumarse el hecho de que la formación ciudadana no ha sido prioridad para ninguna de las administraciones estudiadas, aunque por razones distintas. Durante la primera etapa (2015-2017), si bien existió un impulso inicial significativo proveniente del contexto político que originó la ley –los escándalos de corrupción política y el informe de la Comisión Engel–, la formación ciudadana debió competir con otras reformas educativas de mayor envergadura que absorbieron la atención ministerial. Durante la segunda etapa (2018-2022), eventos externos de gran magnitud –el Estallido Social y especialmente la pandemia de COVID-19– reorientaron las prioridades institucionales hacia la gestión de la crisis. Durante la tercera etapa (2022-2025), las secuelas de la pandemia y las urgencias del Plan de Reactivación Educativa mantuvieron el foco puesto en la convivencia, la salud mental y la recuperación de aprendizajes, relegando nuevamente a la formación ciudadana a un segundo plano. Esta falta de priorización sostenida ha limitado los recursos dedicados a este ámbito y ha dificultado que las orientaciones ministeriales se traduzcan en transformaciones efectivas de las prácticas escolares.

2. Percepciones de profesionales de la educación sobre implementación de la Ley 20.911. Análisis de encuesta a educadores.

a. Construcción de los Planes de Formación Ciudadana

Los datos recogidos en la encuesta a educadores sobre la construcción y desarrollo de los Planes de Formación Ciudadana revelan una implementación marcada por brechas de participación, desconocimiento institucional y alta dependencia de las capacidades locales de cada establecimiento. Un primer hallazgo significativo es la limitada participación de diversos actores en el diseño de los PFC. Si bien los directivos muestran mayor involucramiento—con un 29%

liderando el proceso y un 24% formando parte del equipo a cargo—, resulta llamativo que casi la mitad de ellos no haya participado en absoluto. La situación es aún más marcada entre docentes (90% sin participación), asistentes de la educación (93%) y jefaturas intermedias (80%). Esta baja participación se extiende a otros actores clave: en el 40% de los establecimientos se reporta que asistentes de la educación, estudiantes y familias no participaron o solo fueron informados, mientras que la participación de sostenedores es aún menor.

Más allá de los niveles de participación, existe un preocupante desconocimiento sobre las responsabilidades institucionales: el 26% de los encuestados declara no saber quién lidera el PFC en su establecimiento, y las respuestas de quienes creen saberlo presentan contradicciones significativas. Por ejemplo, mientras el 28% identifica a un docente como responsable principal, los datos muestran que en menos del 7% de los establecimientos hay un docente que efectivamente lo haya liderado.

El apoyo recibido por los establecimientos para diseñar e implementar los PFC ha sido más bien indirecto. El 70,6% de quienes están o estuvieron a cargo del PFC reporta haber recibido documentos orientativos del Ministerio de Educación o del sostenedor, siendo las "Orientaciones para su elaboración y revisión" (Mineduc, 2022) el material más consultado, utilizado por casi dos tercios de la muestra. La valoración de estos documentos es positiva —la gran mayoría los considera útiles o muy útiles—, lo que sugiere que el material generado ha sido de calidad. Sin embargo, este apoyo documental no ha sido acompañado de formación ni acompañamiento técnico sistemático. Más de la mitad de los educadores reporta que sus equipos no han recibido ningún tipo de capacitación específica en los últimos tres años, y cuando existe formación, esta se concentra en talleres breves (37,3%) más que en programas académicos formales (7%). Otras formas de apoyo son escasas: solo el 27,9% reporta actividades para estudiantes, el 16,3% recursos pedagógicos, el 12% formación docente, y apenas el 2,8% recursos financieros. Particularmente revelador es que cerca del 30% de la formación recibida ha sido autofinanciada, evidenciando una brecha entre las necesidades de desarrollo profesional y el respaldo institucional disponible. Más de un quinto de la muestra declara no haber recibido ningún tipo de apoyo.

b. Implementación y apropiación de los Planes de Formación Ciudadana

La evaluación de los procesos de implementación muestra luces y sombras. Entre quienes estuvieron a cargo del diseño, existe un alto nivel de acuerdo (alrededor del 90%) respecto a que los PFC se articulan adecuadamente con el Proyecto Educativo Institucional (PEI) y el Plan de Mejoramiento Educativo (PME), y que se han aprovechado actividades preexistentes. También se percibe que los planes se aplican adecuadamente y que existen competencias necesarias para su desarrollo. Sin embargo, al consultar a toda la muestra, las percepciones se vuelven más críticas: si bien más de la mitad reporta contar con acompañamiento directivo suficiente y lineamientos claros sobre el tipo de ciudadanía a formar, menos de la mitad cree que existen espacios suficientes de colaboración docente o que el PFC haya sido debidamente comunicado. El aspecto peor evaluado es la evaluación misma del plan: solo un tercio considera que el PFC es evaluado regularmente con participación del profesorado. Las críticas más recurrentes apuntan al financiamiento insuficiente, el déficit de acompañamiento constante y la falta de recursos pedagógicos, aunque estas no alcanzan niveles de desacuerdo mayoritarios. El bajo conocimiento

del PFC entre quienes no participaron en su diseño es otro problema evidente: menos de la mitad conoce las acciones que les competen, y un porcentaje aún menor declara haberlo leído a conciencia o conocer sus objetivos.

Este desconocimiento se reafirma de manera contundente al analizar las incoherencias entre lo que las personas a cargo declaran sobre los énfasis de sus PFC y lo que perciben los encuestados en general sobre lo que ocurre en sus establecimientos. Se consultó a los primeros sobre tres dimensiones clave reflejadas en el PFC —fundamento normativo, dimensión temporal y tipo de compromiso ciudadano— pidiéndoles elegir una frase representativa para cada una. Paralelamente, se solicitó a toda la muestra identificar 2 o 3 frases para cada dimensión que mejor se relacionaran con la formación ciudadana de su establecimiento. Los resultados no solo muestran alta dispersión, sino además profundas contradicciones. Respecto al fundamento normativo, la mayoría de quienes están a cargo identifica orientaciones republicanas (41,9%) o comunitaristas (45%), mientras que solo el 13,1% señala un enfoque liberal. Sin embargo, dos de las frases vinculadas al enfoque liberal están entre las más seleccionadas por la muestra general. En la dimensión temporal, en el 61,6% de los establecimientos, los responsables consideran que el PFC se orienta a formar ciudadanos del futuro, pero las frases más repetidas por la comunidad general aluden a la formación de ciudadanos del presente, promoviendo la participación efectiva actual de niños, niñas y adolescentes. Finalmente, aunque en la gran mayoría de los establecimientos quienes lideran los PFC relacionan el plan con un compromiso participativo, la muestra general selecciona en menor medida frases de este enfoque, marcando más aquellas asociadas a enfoques republicanos y liberales. Estas discrepancias evidencian que los marcos conceptuales declarados en los PFC no están siendo apropiados ni compartidos por las comunidades educativas, revelando una brecha significativa entre el diseño formal y la comprensión práctica de estos instrumentos.

Los datos presentan, en conjunto, alta heterogeneidad y dispersión. Las temáticas impulsadas varían considerablemente—desde fortalecimiento democrático hasta ciudadanía digital—, y un 17,9% declara desconocer qué temáticas trabaja su establecimiento. Esta variabilidad sugiere que la implementación de la política depende fundamentalmente de las capacidades, recursos e interés de cada establecimiento más que de lineamientos centralizados y coordinados. La pandemia agravó este panorama: el 67,9% de los casos reporta que la crisis sanitaria deterioró u obstaculizó la implementación del PFC, y solo el 30% tuvo acceso a instancias de reactivación educativa explícitamente vinculadas a formación ciudadana. En definitiva, los PFC parecen estar operando bajo una lógica de descentralización de facto, donde el éxito queda librado a la voluntad y capacidad de los actores educativos locales.

3. Factores estructurales y contextuales de establecimientos públicos que han favorecido u obstaculizado la implementación de la Ley 20.911. Estudios de caso.

El análisis de los ocho estudios de caso realizados revela algunos patrones transversales significativos que permiten comprender los factores que facilitan u obstaculizan la implementación efectiva de los PFC en los establecimientos estudiados. Algunos son obstáculos estructurales que enfrentan todos los establecimientos y, otros, factores críticos de éxito que distinguen a los casos con mayor apropiación y efectividad en la implementación de sus PFC.

a. Apoyo institucional limitado y rol suplementario de redes externas

Los casos estudiados coinciden en señalar que el apoyo del Mineduc, los SLEP y los Departamentos Provinciales ha sido insuficiente para la creación e implementación del PFC. Algunos establecimientos consideran encontrarse en un total desamparo. La Escuela Los Robles representa la expresión más contundente de esta percepción: su Directora afirma categóricamente que jamás ha recibido visita de un supervisor provincial a pesar de liderar la institución desde 2016, y que el apoyo del ministerio se limita a entregar “borradores” de documentos. La Escuela Pedro Pablo Pereira reporta una experiencia similar, donde tras una presentación del PFC a un funcionario de la corporación municipal, nunca hubo seguimiento ni apoyo posterior. En el Liceo Los Leones, en tanto, se indica que ni el Ministerio ni el sostenedor entregaron ninguna orientación clara, limitándose a orientaciones digitales que se centran en aspectos teóricos sin traducirse en acompañamiento situado.

Los casos del Colegio Los Abedules y el Liceo Armando De Ramón introducen un matiz importante. A diferencia de los anteriores, el primero de ellos reporta cierto nivel de apoyo institucional: el SLEP entrega apoyos formales monitoreando que estén constituidas instancias como el Centro de Estudiantes y los Consejos Escolares, y se realizan reuniones mensuales de acompañamiento. Sin embargo, este apoyo presenta dos limitaciones significativas: se enfoca principalmente en el monitoreo del cumplimiento formal de requisitos más que en acompañamiento pedagógico, y las reuniones se orientan a distintas temáticas, no específicamente a formación ciudadana. El Liceo Armando De Ramón presenta un patrón similar: los actores escolares reportan articulación con el SLEP mediante reuniones periódicas así como participación en Consejos Locales. y el Encargado del PFC menciona que el MINEDUC les instruye constantemente sobre actividades que se hacen a nivel nacional. Sin embargo, estas instrucciones son percibidas precisamente como eso -instrucciones a cumplir- más que como un acompañamiento pedagógico sustantivo. Esta distinción entre apoyo e instrucción es reveladora de cómo, incluso cuando existe cierta presencia institucional, esta no necesariamente se traduce en el tipo de acompañamiento que las escuelas necesitan. La única excepción es el Liceo Estanislao Avaria, donde se destaca el apoyo recibido por el SLEP e incluso se identifican gestores territoriales del mismo, lo que demuestra que hay espacio de mejora posible en este ámbito.

Frente a este vacío institucional, los establecimientos han desarrollado estrategias de autogestión apoyándose en redes externas. El Servicio Electoral de Chile aparece en varios casos como un aliado fundamental, proporcionando no solo urnas y materiales para las elecciones estudiantiles, sino también capacitación sobre procesos democráticos. Las universidades locales contribuyen mediante estudiantes en práctica y actualización académica. Organizaciones como la Oficina Local de la Niñez, SENDA, el Instituto Nacional del Deporte, y diversas fundaciones locales se articulan con los establecimientos para realizar intervenciones específicas. La Escuela Los Robles ha sido especialmente exitosa en la gestión de estas redes, estableciendo vínculos decisivos con la Municipalidad de Valdivia. Los liceos Armando De Ramón, Estanislao Avaria y Los Leones despliegan también una red amplia, articulándose con múltiples organizaciones territoriales y el Liceo Nuestra Señora de la Paz, en tanto, se vincula con INJUV, la Casa de la Mujer y la Diversidad, y universidades locales que imparten talleres de liderazgo estudiantil.

b. Falta de tiempo y recursos económicos como obstáculos estructurales

La escasez de tiempo y recursos económicos constituye uno de los hallazgos más consistentes y transversales del análisis. Los casos estudiados identifican estas limitaciones como obstáculos significativos para la implementación del PFC, siendo la falta de tiempo especialmente crítica al constituir un problema estructural que afecta no solo a la formación ciudadana sino al conjunto de la gestión escolar.

Esta falta de tiempo se manifiesta con particular intensidad en el Colegio Los Abedules, cuya condición de escuela de doble jornada convierte este problema en un desafío estructural casi insuperable. Las Jefas de UTP identifican la falta de tiempo como el primer obstáculo, percepción que es generalizada y protagónica en los testimonios del resto de los actores escolares: los docentes afirman que siempre andan en contra del tiempo, y los consejos de profesores deben cortarse antes de transcurrida una hora para que los profesores de la tarde lleguen a dar clases. La Escuela Pedro Pablo Pereira presenta una situación similar. Los actores escolares señalan que el tiempo dedicado al PFC no es el que debiera ser y la profesora que fue asesora del Centro de Estudiantes menciona que no se consideraban ni respetaban las horas que por ley su cargo debía tener. La Escuela San Norberto conceptualiza este problema en términos de competencia por el tiempo entre distintas actividades, urgencias y el abordaje de distintos planes. La Escuela Los Robles tampoco está exenta de esta problemática: la baja dotación docente obliga a asumir múltiples roles (por ejemplo, la Directora cumple simultáneamente funciones de Jefa de UTP, Encargada de Convivencia, y docente) y esta acumulación de roles restringe severamente la capacidad de diversificar acciones. El Liceo Nuestra Señora de la Paz señala la falta de dedicación exclusiva también como uno de sus obstáculos centrales, pues la concentración de responsabilidades en una Orientadora sin tiempo específicamente asignado para el PFC genera que el plan no pueda ser gestionado de manera sistemática. Los docentes, además, expresan que debería ser “responsabilidad de todos” pero, ante la falta de tiempo, prefieren “no meterse en el terreno del otro”. El Liceo Armando De Ramón, por su parte refuerza contundentemente este hallazgo, siendo la falta de tiempo mencionada por prácticamente todos los actores entrevistados, así como el Liceo Estanislao Avaria, que ilustra cómo la presión temporal impide directamente la participación amplia en el diseño del PFC.

Respecto a los recursos económicos, la Escuela Los Robles reporta que el PFC fue creado sin recursos, sin formación, sin nada, y que persiste una ausencia de financiamiento ministerial que limita la escala de las acciones. En la Escuela Pedro Pablo Pereira, docentes y el encargado de Convivencia Escolar mencionan que suelen estar preocupados por los recursos, los cuales no están o no llegan. En la Escuela San Norberto, el Centro de Estudiantes expresan que cuando quieren hacer algo, no tienen tampoco los recursos necesarios. El Colegio Los Abedules presenta evidencia particularmente explícita sobre las consecuencias de la restricción presupuestaria, con los y las estudiantes mencionando que el colegio no ha hecho muchos paseos por la situación de dinero y que las salidas pedagógicas ya no se hacen porque no hay dinero para llevarlas a cabo. Si bien algunos establecimientos han desarrollado estrategias de gestión de recursos mediante postulación a fondos externos -el Colegio Los Abedules logró financiar así murales y el cambio de piso en el patio- no se trata de una estrategia difundida ni generalizada y depende de las capacidades de gestión de cada establecimiento y la disponibilidad de fondos concursables.

c. Evaluación sistemática como deuda transversal

Uno de los hallazgos más consistentes del análisis es que la evaluación del PFC constituye una deuda pendiente en la totalidad de los casos estudiados. Todos los establecimientos presentan sistemas de evaluación débiles, inexistentes o meramente burocráticos, sin impacto real en la mejora de los planes. La Escuela San Norberto representa el caso más extremo: el PFC tiene indicadores pero no ha habido instancias de evaluación del plan desde su creación, ni se reporta haber utilizado estos indicadores para su monitoreo. Esta ausencia total desde el origen del plan ilustra cómo un PFC puede existir formalmente durante años sin que nunca se haya verificado su implementación o impacto.

En el Colegio Los Abedules, en tanto, se da cuenta de una evaluación: una jornada mandatada por el Mineduc para actualización de reglamentos internos; dado que el colegio ya había actualizado el suyo, decidieron usar ese tiempo para revisar los planes de Afectividad y Sexualidad y Formación Ciudadana. Sin embargo, el resultado fue poco sustantivo según la Encargada de Convivencia. En el Liceo Los Leones se reconoce que históricamente la retroalimentación se daba de manera informal en el consejo, basándose en la percepción o el estado de ánimo del momento y, aunque este establecimiento está instalando encuestas de satisfacción y utilizando indicadores del SIMCE y DIA, reconocen que se trata de un proceso reciente y aún en construcción. El Liceo Nuestra Señora de la Paz presenta la crítica más lúcida sobre las prácticas evaluativas existentes. Los docentes señalan que la evaluación se reduce a un ejercicio burocrático al final del año, destinado a recopilar evidencias más que a mejorar procesos. Los mismos docentes identifican lo que llaman una “ilusión burocrática”: con documentos se demuestra que el plan estaría funcionando super bien cuando en realidad no es así. El Liceo Armando De Ramón ilustra de manera particularmente reveladora cómo la evaluación del PFC constituye una deuda pendiente, pero además evidencia las nociones divergentes que existen sobre qué constituye “evaluación” y cómo estas diferencias de comprensión pueden obstaculizar el desarrollo de procesos evaluativos genuinos.

d. Plan de Reactivación Educativa: vinculación indirecta con la formación ciudadana

El Plan de Reactivación Educativa, está presente en casi la totalidad de los casos estudiados. Sin embargo, en la mayoría de los establecimientos su trabajo no está vinculado de manera explícita e intencionada con el Plan de Formación Ciudadana. Cuando existe alguna relación, esta se da principalmente de forma indirecta, a través de la promoción de una mejor convivencia escolar y del desarrollo socioemocional del estudiantado. En el Colegio Los Abedules señalan que el programa ha generado capacitaciones para los equipos de convivencia y reuniones temáticas mensuales, aunque no específicamente de formación ciudadana. En la Escuela San Norberto se mencionan explícitamente apoyos post pandemia en el marco del Plan de Reactivación Educativa, específicamente en relación a asistencia, fortalecimiento de aprendizajes y bienestar socioemocional, con talleres de bienestar y salud mental implementados por la UMCE y que contribuyeron a posibilitar nuevas formas de convivencia entre estudiantes. El Liceo Los Leones implementa la Semana de Reencuentro, también en el contexto del Plan de Reactivación Educativa. Esta acción se realiza al inicio de cada semestre y ha sido incorporada como acción permanente en el PME, evidenciando su institucionalización más allá de una respuesta transitoria.

La característica común de estas intervenciones es su enfoque en convivencia escolar, la salud mental y el desarrollo socioemocional del estudiantado más que en formación ciudadana específicamente. El Programa A Convivir se Aprende en la Escuela Pedro Pablo Pereira está enfocado a lo interno, a las emociones, a cómo llevar a solucionar los conflictos, a cómo relacionarse. La Directora del Colegio Los Abedules valora de este programa la comunicación efectiva como herramienta para resolver conflictos. La Semana de Reencuentro del Liceo Los Leones se fundamenta explícitamente en la necesidad de atender primero la dimensión relacional y emocional antes que la académica.

La Escuela Los Robles constituye la excepción más clara al patrón general. En este caso, el Plan de Reactivación Educativa se ha articulado directamente con el PFC, entendiendo la continuidad educativa como un derecho fundamental. Esta articulación no es casual sino intencional, vinculándose con uno de los objetivos centrales del PFC sobre profundizar el conocimiento y compromiso con los derechos humanos, con especial énfasis en los derechos del niño.

e. Participación significativa como factor crítico de apropiación

Uno de los hallazgos más interesantes del análisis es la correlación existente entre el nivel de participación significativa en los procesos de creación e implementación del PFC y el grado de apropiación del plan por parte de la comunidad educativa. Los casos estudiados confirman este patrón: a mayor participación real de los distintos estamentos escolares, mayor conocimiento, valoración y compromiso con el PFC; a menor o nula participación, menor apropiación y, en casos extremos, total desconocimiento del plan.

La Escuela Rural Intercultural Los Robles y el Liceo Los Leones representan los casos más exitosos en términos de apropiación del PFC, y ambos comparten un proceso de creación e implementación caracterizado por alta participación comunitaria. En Los Robles, aunque el PFC nació como respuesta a un mandato ministerial impuesto de la noche a la mañana sin recursos ni formación, el establecimiento logró un proceso de resignificación participativa. La Encargada del PFC señala que lo trabajaron en conjunto con otros colegas y lo construyeron desde las necesidades que se observan en el territorio, la cultura, el patrimonio vivo y las oportunidades del entorno. Esta construcción desde las necesidades territoriales implicó la participación activa de docentes, la consideración de saberes comunitarios mapuche-lafkenche, y una articulación con las familias del territorio. La implementación del PFC en esta escuela también se caracterizó por su alta participación: el trabajo se organiza en duplas o tríos de profesores, todos los planes tienen un formato común para facilitar la coordinación, y existe un encargado para cada plan. Los docentes tienen roles definidos, los estudiantes participan en evaluación docente, y las familias están presentes en numerosas actividades educativas. El resultado es que el plan es conocido y apropiado por toda la comunidad.

El Liceo Los Leones presenta un proceso ligeramente distinto pero igualmente participativo. En el establecimiento se reconoce que inicialmente el PFC era un “archivo más”, pero bajo el liderazgo del actual equipo directivo se desarrolló un proceso participativo con reformulación que involucró a distintos estamentos. Todos los instrumentos de gestión se trabajan de manera coordinada en reuniones quincenales de los encargados de planes, implementándose un sistema de liderazgo distribuido y democrático donde docentes, asistentes y administrativos participan activamente. El

resultado ha sido la transformación exitosa del PFC de requisito burocrático a proceso intencional. El plan es conocido, socializado, y vivido por la comunidad: los estudiantes participan mediante encuestas de satisfacción que generan cambios reales, los docentes están involucrados en la implementación, y existe apropiación evidente del plan como “columna vertebral” que estructura la acción institucional.

La Escuela San Norberto y el Colegio Los Abedules representan a su vez los casos más problemáticos en términos de participación y apropiación. San Norberto presenta la situación más extrema: el PFC fue creado por dos personas que ya no están en el establecimiento. No hubo participación comunitaria en su diseño, y cuando esas dos personas se fueron, el plan quedó huérfano. Coherentemente la implementación se caracteriza por ser disgregada: los actores participan dependiendo si la actividad es parte de sus funciones y sin coordinación. El resultado es una escasa apropiación: la mayoría desconoce el plan, las acciones valiosas que ocurren no se reconocen como parte del PFC, y existe consenso en la necesidad de reformularlo participativamente. El Colegio Los Abedules, en tanto, presenta un caso particularmente revelador porque evidencia la diferencia entre participación declarada y participación real: la Directora afirma enfáticamente que todo lo que es elaboración y actualización de instrumentos es colectivo, participan todos los funcionarios, el Centro de Padres y el Centro de Estudiantes; sin embargo, esta declaración es contradicha por múltiples testimonios y evidencias. El resultado es baja apropiación del PFC: desconocimiento generalizado del plan, actividades valiosas que ocurren de manera desarticulada y divergencia de relatos que evidencian canales de comunicación poco efectivos.

f. Integración con PEI y PME como factor de coherencia y apropiación

El último hallazgo transversal del análisis es la correlación existente entre el nivel de integración del PFC con otros instrumentos de gestión escolar —particularmente el Proyecto Educativo Institucional y el Plan de Mejoramiento Educativo— y el grado de apropiación e implementación efectiva del plan. Los estudios de caso confirman este patrón: a mayor integración y articulación sistemática, mayor apropiación y efectividad; a menor integración, mayor fragmentación y desconocimiento.

La Escuela Los Robles y el Liceo Los Leones presentan los niveles más altos de integración del PFC con sus instrumentos institucionales, y también los mejores resultados en términos de apropiación e implementación. En Los Robles, el documento explicita que el valor del PFC no radica únicamente en cumplir con la normativa, sino en la coherencia e integración que logra con el PEI y PME. Se conceptualiza que la ciudadanía es concebida como un conocimiento inclusivo e integrador, lo que convierte al PFC y los otros planes en un eje articulador de la vida escolar. Esta integración opera también a nivel operativo, buscando que una misma actividad tribute a distintos planes, evitando así la sobrecarga. Más específicamente, el plan está vinculado con las asignaturas del currículum. El Liceo Los Leones utiliza una metáfora igualmente potente: los planes son concebidos como la “columna vertebral” que estructura y orienta las acciones del establecimiento. La integración tiene expresión institucional concreta: todos los instrumentos de gestión se trabajan de manera coordinada en reuniones quincenales de los encargados de planes. La Semana de Reencuentro está incorporada también como acción permanente en el PME, evidenciando integración formal entre el Plan de Reactivación Educativa, el PFC, y el PME..

Por su parte, la Escuela San Norberto, el Liceo Nuestra Señora de la Paz y el Colegio Los Abedules presentan niveles bajos de integración del PFC con otros instrumentos institucionales, y a la vez, problemas significativos de apropiación. En San Norberto los planes parecen funcionar de manera independiente, sin coordinación y los docentes señalan explícitamente que falta esa articulación curricular y que los planes no están articulados. Esta ausencia de espacios de coordinación no es un problema menor sino estructural: sin espacios formales donde los distintos planes se encuentren y articulen, la integración no puede ocurrir. El problema se agudiza por la priorización de algunos planes sobre otros: el Reglamento Interno y el Plan de Convivencia Escolar fueron prioridades, el PFC quedó relegado. Esta jerarquización, en lugar de una articulación que los comprenda como complementarios, genera una competencia por el tiempo donde el PFC pierde. El resultado es fragmentación total: acciones valiosas que ocurren por voluntad individual no están articuladas al PFC, y la mayoría de la comunidad lo desconoce.

- **Conclusiones**

1. Bajos niveles de apropiación del PFC en un contexto de mensajes mixtos desde la política pública

Los resultados de la encuesta aplicada en los cuatro SLEP estudiados revelan niveles preocupantemente bajos de apropiación de los PFC por parte de las comunidades educativas, lo que se traduce en un profundo desconocimiento del mismo. Más revelador aún resulta el análisis de las contradicciones entre los énfasis que los encargados de los PFC declaran que estos tienen y aquellos que otros actores escolares identifican en la formación ciudadana que se promueve dentro de sus escuelas. Esta alta dispersión e incoherencia evidencia no solo desconocimiento, sino también una falta de apropiación colectiva del sentido mismo de la formación ciudadana en estos establecimientos.

El análisis de las políticas ministeriales implementadas durante la última década permite comprender mejor este fenómeno. A lo largo de tres administraciones gubernamentales, la formación ciudadana ha experimentado discontinuidades organizacionales significativas que han dificultado la consolidación de un relato coherente sobre su sentido, las que reflejan no solo cambios administrativos sino diferencias fundamentales en la forma de comprender qué es la formación ciudadana y cuál es su lugar dentro del sistema educativo. Estas reconceptualizaciones sucesivas, sumadas a que la formación ciudadana no ha sido prioridad sostenida para ninguna de las tres administraciones estudiadas —aunque por razones distintas en cada caso—, han enviado "mensajes mixtos" al sistema educativo. Esta falta de consistencia y priorización desde el nivel central ayuda a explicar por qué, en las escuelas, los actores educativos no logran apropiarse colectivamente de un sentido compartido sobre la formación ciudadana.

2. Apoyo pasivo y no sistemático del MINEDUC

Una acción consistente de apoyo por parte del Mineduc a lo largo de los diez años de implementación de la Ley 20.911, ha sido la producción de orientaciones y recursos pedagógicos respecto a esta. El análisis de las políticas educativas ilustra cómo, a través de las tres administraciones estudiadas, el Ministerio ha mantenido su rol fundamentalmente "orientador", desarrollando y distribuyendo un número significativo de documentos, desde las orientaciones iniciales hasta las más recientes. Esta estrategia ha permitido generar recursos valiosos que, de

acuerdo a los datos de la encuesta, son efectivamente recibidos por las escuelas. Esta valoración positiva de los materiales producidos constituye un logro significativo que no debe subestimarse.

Sin embargo, los datos revelan también que este apoyo documental no se ha traducido en un acompañamiento más integral: los establecimientos encuestados reportan escasos apoyos en términos de formación docente y recursos financieros. Esta brecha entre la valoración de los materiales producidos y la percepción de falta de apoyos más sustantivos se hace evidente en los establecimientos estudiados en profundidad, donde la mayoría coincide en señalar que el apoyo del Mineduc, los SLEP y los Departamentos Provinciales ha sido insuficiente para la creación e implementación del PFC. Si bien existen diferencias en esta percepción —algunos establecimientos reportan un total desamparo mientras otros reconocen cierto nivel de respaldo institucional— el patrón común es que el tipo de apoyo recibido resulta inadecuado: cuando existe presencia institucional, esta tiende a enfocarse principalmente en el monitoreo del cumplimiento formal de requisitos o en la entrega de instrucciones sobre actividades a realizar, más que en acompañamiento pedagógico sustantivo para el desarrollo de procesos efectivos de formación ciudadana. Esta distinción entre "apoyo como instrucción" y "acompañamiento pedagógico" es reveladora, pues incluso cuando existe cierta presencia institucional, esta no necesariamente se traduce en el tipo de apoyo que las escuelas necesitan para implementar significativamente sus PFC.

Esta percepción de apoyo insuficiente ha llevado a los establecimientos a desarrollar estrategias que involucran la articulación de redes extraescolares, recurriendo a universidades, fundaciones, organizaciones de la sociedad civil y otros entes privados para sostener sus proyectos de formación ciudadana. Esta articulación de redes, si bien evidencia la proactividad y resiliencia de las comunidades educativas, también revela una debilidad estructural del sistema: la implementación efectiva de la Ley 20.911 depende más de la voluntad y capacidad de las escuelas para movilizar apoyos externos que de un sistema de acompañamiento ministerial robusto y sistemático. Dado que el acceso a estos apoyos es desigual y depende en gran medida de las condiciones y contactos de cada establecimiento, se generan inequidades en las oportunidades para desarrollar procesos efectivos de formación ciudadana.

3. Participación significativa e integración de planes como factores críticos de éxito (pero con avances heterogéneos)

Los estudios de caso realizados ilustran de manera contundente que dos factores han resultado críticos para el éxito en la implementación de los PFC en los establecimientos estudiados: la participación activa de la comunidad en su diseño e implementación, y la integración entre éste y otros instrumentos de gestión escolar, particularmente el Proyecto Educativo Institucional (PEI) y el Plan de Mejoramiento Educativo (PME). El patrón es claro: una participación real de los distintos estamentos escolares aporta significativamente al conocimiento, valoración y compromiso con el PFC. Por otro lado, la integración y articulación sistemática con otros instrumentos genera apropiación por parte de la comunidad y efectividad en su implementación. Los establecimientos más exitosos de entre los examinados comparten precisamente estos dos elementos: procesos de creación e implementación caracterizados por alta participación comunitaria, y niveles de integración del PFC con sus instrumentos institucionales que les permiten concebirlo como un "eje articulador" o "columna vertebral" de la vida escolar. En contraste, los casos más débiles

presentan el patrón opuesto: sin participación significativa ni integración de planes, y afectados severamente por obstáculos estructurales, el PFC permanece como mera exigencia burocrática desconocida por la mayoría de la comunidad.

Sin embargo, los avances en estas dos dimensiones críticas han sido heterogéneos, al menos en los SLEP donde se realizó el estudio. Respecto a la participación en el diseño del PFC, la situación es preocupante. El MINEDUC, particularmente en la última administración, ha puesto énfasis en la importancia de la participación, desarrollando materiales específicos y múltiples jornadas presenciales, pero se ha centrado en espacios formales de representación como los Centros de Estudiantes, Centros de Padres y Consejos Escolares. Lo que ha faltado, sin embargo, es un apoyo más directo a la participación colectiva en el diseño y la implementación específica del PFC, salvo un documento de orientaciones publicado en 2017. El resultado es que la participación en el diseño e implementación del PFC ha quedado librada a la voluntad y capacidad de cada establecimiento.

Respecto a la integración con otros instrumentos de gestión escolar, la situación es más alentadora aunque no exenta de desafíos. La encuesta revela una percepción mayoritariamente positiva de los actores escolares sobre los avances en este ámbito, coherentemente con los énfasis que el Mineduc ha dado a esta dimensión a lo largo de la década estudiada. Sin embargo, es importante matizar estos resultados. Por un lado, estos datos provienen exclusivamente de quienes estuvieron a cargo del PFC —es decir, de un segmento muy pequeño de los actores escolares que además pueden mostrar cierta deseabilidad social en sus respuestas— y no necesariamente reflejan la percepción del conjunto de la comunidad educativa. Por otro lado, los estudios de caso revelan que existe una brecha significativa entre la integración declarada formalmente en los documentos y la integración real en las prácticas, sin duda uno de los desafíos más significativos identificados en este estudio.

4. Debilidad consistente en procesos de evaluación de los PFC

Una debilidad que aparece de manera consistente a través de las tres fases de este estudio tiene que ver con los procesos de evaluación de los PFC. La evaluación del PFC constituye una deuda pendiente tanto en los resultados de la encuesta como en la totalidad de los casos estudiados, presentando todos los establecimientos sistemas de evaluación débiles, inexistentes o meramente burocráticos, sin impacto real en la mejora de los planes. Esta debilidad se relaciona directamente con lo observado en el nivel de las políticas ministeriales. A pesar de algunos convenios realizados por el Mineduc sobre el tema y menciones en documentos como las orientaciones de 2023, esto no se ha traducido en un apoyo sistemático y específico que incluya orientaciones metodológicas detalladas, instrumentos de evaluación, capacitaciones o programas de acompañamiento dedicados a esta dimensión fundamental. Recién en 2025 el Mineduc publicó una serie de rúbricas para la retroalimentación del PFC, aunque su uso no fue observado en ninguno de los casos examinados. La evaluación ha quedado así como una responsabilidad que, si bien es reconocida como importante en el discurso, no ha sido suficientemente apoyada desde la política pública.

Las consecuencias de esto son múltiples y significativas. La falta de evaluación sistemática impide conocer efectivamente qué acciones del PFC se están implementando, con qué frecuencia y con

qué nivel de participación y efectividad. Varios casos evidencian que hay acciones valiosas de formación ciudadana que ocurren pero que no están formalmente reconocidas como parte del PFC, mientras que acciones declaradas en el plan quizás nunca se implementan. La ausencia de evaluación también impide conocer los efectos de las acciones implementadas: no se sabe si las actividades están logrando los objetivos propuestos, qué impacto tienen en el desarrollo de competencias ciudadanas o cómo perciben los distintos actores las acciones del PFC.

5. Quinta conclusión: Impacto de la pandemia, rol del Plan de Reactivación Educativa y persistencia de disputas sobre el sentido de la formación ciudadana

La pandemia por COVID-19 impactó negativamente la implementación de la Ley 20.911, como lo evidencian claramente los datos de la encuesta. Esta percepción se condice con la pérdida de prioridad que ha vivido la formación ciudadana a nivel institucional en esta década, particularmente tras la pandemia.

El Plan de Reactivación Educativa y, particularmente, el programa "A Convivir se Aprende", han permitido trabajar con mayor fuerza dimensiones relacionadas con la convivencia y el bienestar socioemocional, que pueden ser potencialmente relevantes para la formación ciudadana. Sin embargo, la vinculación entre el Plan de Reactivación Educativa y el PFC es indirecta en la mayoría de los casos, operando principalmente a través del desarrollo socioemocional y la promoción de la convivencia más que desde un trabajo intencionado de formación ciudadana. Esta situación se ha inscrito además en una disputa más amplia sobre el sentido mismo de la formación ciudadana que ha marcado esta década de implementación de la Ley 20.911 y que, como ya se ha dicho, ha dificultado que el sistema educativo desarrolle una visión compartida y coherente sobre lo que significa formar ciudadanos en el Chile contemporáneo.

- **Recomendaciones para la formulación de políticas públicas**

1. Fortalecer el acompañamiento territorial

Se recomienda que los SLEP, asuman un rol protagónico en el apoyo directo, sistemático y territorial a los establecimientos educacionales en el desarrollo de sus PFC. Crucialmente, este apoyo debe implicar una transformación en su naturaleza: pasar de un enfoque centrado en monitorear el cumplimiento formal de requisitos a un acompañamiento pedagógico situado que fortalezca efectivamente las capacidades de las comunidades educativas para desarrollar procesos significativos de formación ciudadana. Los líderes intermedios, por su proximidad territorial y su conocimiento de las realidades locales, sumado a su conexión directa con las autoridades y las políticas públicas, están en una posición privilegiada para proporcionar el acompañamiento que las escuelas necesitan y que el nivel central por sí solo no puede garantizar de manera equitativa. Este acompañamiento territorial debe traducirse en acciones concretas como: (1) capacitaciones contextualizadas para equipos directivos y docentes sobre diseño e implementación de PFC significativos y pertinentes a cada realidad escolar; (2) facilitación de jornadas de planificación participativa que involucren a todos los estamentos de la comunidad educativa; (3) provisión de orientaciones prácticas sobre cómo integrar las voces de estudiantes, familias y asistentes de la educación en el diseño del plan; (4) seguimiento sistemático que asegure que la participación declarada se traduzca en incidencia real en las decisiones sobre el PFC; (5) mediación para establecer alianzas con actores territoriales relevantes (universidades,

organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas) que puedan enriquecer el trabajo de los establecimientos; y (6) espacios de intercambio de experiencias entre establecimientos para fomentar el aprendizaje entre pares.

2. Promover la participación genuina en el diseño e implementación de los PFC

Se recomienda desarrollar estrategias concretas que aseguren la participación efectiva de estudiantes, familias y comunidades en el diseño, implementación y evaluación de los PFC. Esta participación debe ir más allá de la consulta formal o simbólica, reconociendo a niños, niñas y adolescentes como ciudadanos del presente y no solo del futuro, con capacidad de acción y deliberación sobre asuntos que les afectan directamente. Los establecimientos que han logrado apropiarse efectivamente de sus procesos de formación ciudadana comparten como característica común precisamente esta participación significativa de toda la comunidad educativa. Para ello, se propone que el Mineduc, a través de los SLEP, proporcione: (1) formación específica a equipos directivos sobre metodologías participativas y diseño de procesos deliberativos incluyentes; (2) nuevas orientaciones prácticas sobre cómo crear instancias reales de participación estudiantil, familiar y comunitaria en las distintas etapas del PFC; (3) ejemplos concretos de establecimientos que han logrado involucrar genuinamente a sus comunidades, documentando tanto sus procesos como los aprendizajes extraídos; (4) tiempos específicos dentro de la planificación anual para el desarrollo de estas instancias participativas; y (5) mecanismos de seguimiento que verifiquen que la participación no se quede en lo declarativo sino que efectivamente incida en las decisiones tomadas sobre el PFC.

3. Institucionalizar procesos de evaluación del PFC

Se recomienda continuar desarrollando instrumentos y metodologías accesibles que permitan a las comunidades educativas evaluar sistemáticamente sus PFC, identificar logros, reconocer desafíos y ajustar estrategias de manera informada. Esta evaluación debe ser concebida fundamentalmente con un carácter formativo y participativo, orientada a la mejora continua más que al control burocrático. El Mineduc ha dado pasos importantes en esta dirección con la publicación de rúbricas de evaluación en 2025, pero esto debe complementarse con acompañamiento directo para su uso efectivo. Se propone que los SLEP, con el apoyo técnico del Mineduc, proporcionen: (1) capacitaciones sobre diseño e implementación de procesos de evaluación en formación ciudadana, diferenciando entre evaluación de la implementación de acciones y evaluación de sus efectos en el desarrollo de competencias ciudadanas; (2) instrumentos de evaluación flexibles y adaptables a distintos contextos, incluyendo rúbricas, pautas de observación, encuestas y otros que permitan recoger información tanto cuantitativa como cualitativa; (3) orientaciones metodológicas para analizar e interpretar la información recogida y traducirla en decisiones de mejora; (4) ejemplos de buenas prácticas de evaluación desarrolladas por establecimientos que han institucionalizado estos procesos; y (5) seguimiento al uso de estos instrumentos y apoyo en los procesos de mejora que deriven de las evaluaciones realizadas.

4. Asegurar continuidad del sentido y dirección de la educación ciudadana, definiéndola como "política de Estado"

Se recomienda establecer la formación ciudadana como una política de Estado que trascienda los ciclos políticos. Ello permitiría mantener una visión coherente y sostenida de la formación ciudadana entre administraciones, evitando reorganizaciones que debiliten la identidad de este ámbito y definiciones cambiantes que desorienten a las escuelas y dificulten su trabajo, una condición necesaria para que la Ley 20.911 logre finalmente los objetivos que se propuso. Esta política de Estado podría construirse mediante procesos participativos amplios que involucren a distintos sectores del sistema educativo, la academia y la sociedad civil, y plasmarse en un documento marco de largo plazo que: (1) profundice en los dictámenes de la Ley 20.911, estableciendo orientaciones estables para un período mínimo de seis años (independientemente de los cambios de administración); (2) defina con claridad qué se entiende por formación ciudadana, distinguiéndola conceptualmente de otras dimensiones educativas como la convivencia escolar o el desarrollo socioemocional, sin negar por ello sus vinculaciones necesarias; (3) explicita las concepciones de ciudadanía que se busca promover, haciéndose cargo tanto de la tradición republicana que enfatiza el bien común y la participación en la esfera pública, como de perspectivas que valoran la autonomía individual, el reconocimiento de identidades colectivas diversas y la transformación de estructuras injustas; y (4) establezca metas de mediano y largo plazo que permitan evaluar el avance del sistema educativo en este ámbito. Lo anterior requiere además de continuidad a nivel organizacional. Se recomienda mantener una unidad estable y permanente dedicada específicamente a la formación ciudadana dentro del Mineduc, con un mandato claro, recursos adecuados y dotación profesional suficiente y especializada.

• Referencias

- Agencia de Calidad de la Educación. (2018). *Informe nacional ICCS 2016*.
- Anchustegui, E., (2011). Derechos Humanos y Modelos de Ciudadanía. *Límite. Revista Interdisciplinaria de Filosofía y Psicología*, 6(24), 9-28.
- Araneda, J., & Montre, V. (2021). Habilidades sociales en los planes de formación ciudadana de escuelas de las provincias de Concepción y Arauco, región del Biobío-Chile. *Revista Educación*, 45(2), 603-621. <https://doi.org/10.15517/revedu.v45i1.43448>
- Bachelet Jeria, M. (28 de marzo de 2016). *Discurso de S.E. la Presidenta de la República al promulgar Ley 20.911, que crea Plan de Formación Ciudadana para los Establecimientos Educativos Reconocidos por el Estado*. Dirección de Prensa, Gobierno de Chile.
- Cifuentes, C. (2023). *Medidas para combatir la deserción escolar*. Horizontal.
- Comisión Formación Ciudadana. (2004). *Informe Comisión Formación Ciudadana*. Ministerio de Educación de Chile. <https://bibliotecadigital.Mineduc.cl/handle/20.500.12365/14665>
- Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción. (2015). *Informe Final*.
- Cox, C., & Castillo, J. C. (Eds.). (2015). *Aprendizaje de la ciudadanía: Contextos, experiencias y resultados*. Ediciones UC.
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (5th ed.). SAGE Publications.
- División de Educación General. (2015). *Informe para el Congreso Nacional*. MINEDUC.

- División de Educación General. (2016). *Informe para el Congreso Nacional*. MINEDUC.
- División de Educación General. (2017). *Informe para el Congreso Nacional*. MINEDUC.
- División de Educación General. (2018). *Informe para el Congreso Nacional*. MINEDUC.
- División de Educación General. (2019). *Informe para el Congreso Nacional*. MINEDUC.
- División de Educación General. (2020). *Informe para el Congreso Nacional*. MINEDUC.
- División de Educación General. (2021). *Informe para el Congreso Nacional*. MINEDUC.
- División de Educación General. (2022). *Informe para el Congreso Nacional*. MINEDUC.
- División de Educación General. (2023). *Informe para el Congreso Nacional*. MINEDUC.
- División de Educación General. (2024). *Informe para el Congreso Nacional*. MINEDUC.
- Engel, E. (2015). *Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción*. Gobierno de Chile.
- Escobar, R. (2018). Escuela y democracia. Experiencias en formación ciudadana en establecimientos educacionales de la RM. *Revista Saberes Educativos*, 2, 57-75.
- Fundación 99. (2020). *Caracterización de la educación rural en Chile en contexto de pandemia por COVID-19*.
- Galaz, A., & Arancibia, M. (2021). El desafío de la formación ciudadana: Reflexiones a partir de una experiencia de acompañamiento escolar. *Revista Brasileira de Educação*, 26, e260004. <https://doi.org/10.1590/s1413-24782021260004>
- Hernández-Sampieri, R., & Mendoza, C. P. (2018). *Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw-Hill Interamericana.
- Instituto Nacional de la Juventud. (2022). *10ma Encuesta Nacional de Juventudes 2022*.
- Izquierdo, S., & Ugarte, G. (2023). Crisis educacional escolar pospandemia. *Puntos de Referencia. Economía y Políticas Públicas*, 641, 1-38.
- López-Hornickel, N., & Sandoval-Hernández, A. (2023). Perfiles de actitudes hacia la equidad de género entre adolescentes latinoamericanos. *Pensamiento Educativo: Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 60(2), 1-18.
- Martínez-Salgado, C. (2012). El muestreo en investigación cualitativa: Principios básicos y algunas controversias. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(3), 613-619.
- Mayorga, R. (2017). What kind of citizen? Temporally displaced citizenship education in a Chilean private school. *Curriculum Inquiry*, 47(5), 465-480.
- Mayorga, R. (2024). ¿Los mejores instrumentos para formar verdaderos ciudadanos? Relaciones entre pensamiento histórico y educación ciudadana en el currículum chileno (1990-2023). *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 13(2), 115-132.
- Ministerio de Educación de Chile. (2016a). *Ley N° 20.911. Crea el Plan de Formación Ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado*.
- Ministerio de Educación de Chile. (2016b). *Orientaciones para la elaboración del Plan de Formación Ciudadana*.
- Ministerio de Educación de Chile. (2016c). *Orientaciones curriculares para el desarrollo del Plan de Formación Ciudadana*.
- Ministerio de Educación de Chile. (2017a). *Orientaciones para la participación de las comunidades educativas en el marco del PFC*.
- Ministerio de Educación de Chile. (2017b). *Orientaciones de ciudadanía digital para la formación ciudadana*.
- Ministerio de Educación de Chile. (2018). *Orientaciones para la elaboración del Plan de Formación Ciudadana en Educación Parvularia*.

- Ministerio de Educación de Chile. (2021). Efectos de la suspensión de clases presenciales en contexto de pandemia por COVID-19. *Evidencias*, 52.
- Ministerio de Educación de Chile. (2022). *Plan de Formación Ciudadana. Orientaciones para su elaboración y revisión*.
- Ministerio de Educación de Chile. (2023a). *Actualización del Plan de Formación Ciudadana para la reactivación educativa integral*.
- Ministerio de Educación de Chile. (2023b). *Conformación y funcionamiento del Consejo Escolar*.
- Ministerio de Educación de Chile. (2023c). *Actualización de la priorización curricular para la reactivación integral de aprendizajes. Educación ciudadana*.
- Ministerio de Educación de Chile. (2023d). *Manual de apoyo a la conformación y funcionamiento del Centro de Estudiantes*.
- Ministerio de Educación de Chile. (2023e). *Plan de Reactivación Educativa 2023*.
- Ministerio de Educación de Chile. (2024). *Marco de educación integral para la sustentabilidad y la adaptación al cambio climático*.
- Ministerio de Educación de Chile. (2025). *Enseñanza del cuidado de la vida en el planeta. Orientaciones temáticas*.
- Ojeda, P., Neira, P., Amarante, C., Cortés, T., Morel, M. J., & Zúñiga, C. G. (2021). La formación ciudadana en las escuelas chilenas: Leyes vacías. En C. Villalobos, M. J. Morel, & E. Treviño (Eds.), *Ciudadanía, educación y juventud. Investigaciones y debates para el Chile del futuro* (pp. 227-255). Ediciones UC.
- Pascual, J., Orrego, V., Cheyre, M., & Iturrieta, C. (2024). Navegando la adversidad y la oportunidad. Liderazgo escolar en tiempos de crisis. *REICE: Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 22(1), 87-102.
<https://doi.org/10.15366/reice.2024.22.1.005>
- Pinochet, S., & Mercado, J. (2018). Construyendo ciudadanía: La experiencia de Antofagasta frente a los Planes de Formación Ciudadana. En B. Tosar, A. Santisteban, & J. Pagès (Eds.), *Què està passant al món? Què estem ensenyant? Per un ensenyament de les ciències socials centrat en els problemes, la justícia social i la ciutadania global* (pp. 147-155). GREDICS-UAB.
- Quintana, S. (2022). Experiencias del profesorado chileno en la implementación del Plan de Formación Ciudadana. Estudio de casos múltiples. *Perspectiva Educacional. Formación de Profesores*, 61(3), 56-79. <https://doi.org/10.4151/07189729-Vol.61-Iss.3-Art.1304>
- Quintana, S., & Rabuco, A. (2020). Finalidades y metodologías de enseñanza para la formación ciudadana en Chile. *Revista Espaço do Currículo*, 13(2), 191-202.
- Roller, M. R., & Lavrakas, P. J. (2015). *Applied qualitative research design: A total quality framework approach*. The Guilford Press.
- Salazar, R., Orellana-Fonseca, C., Muñoz, C., & Cárcamo, H. (2021). Escuela y participación: La implementación de un plan de formación ciudadana en establecimientos educacionales de Chile. *Revista Actualidades Investigativas en Educación*, 21(1), 1-29.
- Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Kerr, D., & Losito, B. (2010). *ICCS 2009 international report: Civic knowledge, attitudes and engagement among lower secondary school students in thirty-eight countries*. IEA.
- Solórzano, P. (2019). Una experiencia de asesoría en la instalación de los planes de formación ciudadana (Ley 20.911) en establecimientos de dependencia municipal de la Región Metropolitana de Chile. *Foro Educacional*, 32, 53-66.

- Subiabre, P. (2021). Formando en ciudadanía a niñas y niños. Perspectiva feminista en los Planes de Formación Ciudadana (PFC) de las escuelas chilenas. *Estudios Pedagógicos*, 47(3), 99-123. <https://doi.org/10.4067/S0718-07052021000300099>
- Videla, D., & Luengo, P. (2021). Participación ciudadana escolar en una sociedad desigual: Creencias de adolescentes chilenos en cabildos post estallido social 2019. En S. Alé, K. Duarte, & D. Miranda (Eds.), *Saltar el torniquete. Reflexiones desde las juventudes de octubre* (pp. 41-69). Fondo de Cultura Económica.
- Westheimer, J., & Kahne, J. (2004). What Kind of Citizen? The Politics of Educating for Democracy. *American Educational Research Journal*, 41(2), 237-269. <https://doi.org/10.3102/00028312041002237>
- Zúñiga, C. G., Ojeda, P., Neira, P., Cortés, T., & Morel, M. J. (2020). Entre la imposición y la necesidad: Implementación del Plan de Formación Ciudadana en escuelas chilenas. *Calidad en la Educación*, 52, 135-169. <https://doi.org/10.31619/caledu.n52.659>