

13. “Construyendo Ciudadanía”¹: La experiencia de Antofagasta frente a los Planes de Formación Ciudadana (Chile)

Sixtina Pinochet y Javier Mercado

1. La promoción de la Formación Ciudadana en escuelas y liceos de la Región de Antofagasta

En el contexto de la implementación de la Ley 20.911/2016 que creó el Plan de Formación Ciudadana, la Escuela de Educación de la Universidad Católica del Norte (Antofagasta, Chile) fue invitada a acompañar a 25 escuelas y liceos de la Región de Antofagasta para diseñar sus “Planes de Formación Ciudadana”.

Existen orientaciones claras que emanan desde el Ministerio de Educación (MINEDUC) sobre cómo se debe diseñar e implementar el Plan de Formación Ciudadana en cada una de las escuelas y liceos del país². A pesar de esto, como equipo decidimos construir un marco teórico base sobre el que trabajaríamos. Esta decisión se explica porque, en primer lugar debíamos hacernos cargo de los múltiples significados e interpretaciones que al interior de la escuela y la sociedad se le asigna a la educación cívica y la formación ciudadana. Partimos de este primer piso debido a que el desarrollo de otras investigaciones (Pinochet, 2015) y el interactuar cotidiano que tenemos con las escuelas, nos demostró que aún existe un discurso muy potente sobre la necesidad de promover la educación cívica. La propuesta de construir un Plan de Formación Ciudadana se impregnó rápidamente de estas visiones³.

1 Este es el nombre del proyecto que emana del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Educación de Chile y la Escuela de Educación de la Universidad Católica del Norte y que tiene como principal objetivo socializar la Ley N°20.911 / 2016, que crea el Plan de Formación Ciudadana.

2 Debido a que la ley establece la obligatoriedad del Estado de facilitar la implementación del Plan de Formación Ciudadana, durante el año 2016 se publicó las “Orientaciones para la implementación del Plan de Formación Ciudadana” (MINEDUC: 2016, disponible en http://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2016/04/DEG-OrientacionesPFC-interve-nible-AReader_FINAL.pdf)

3 Al revisar algunos de los Planes de Formación Ciudadana que ya habían diseñado las escuelas nos dimos cuenta que las actividades que proponían iban en esa línea. A manera de

Para poder re-direccionar esta situación es que decidimos marcar las diferencias y las complementariedades existentes entre la educación cívica y la formación ciudadana. Para ello, nos apoyamos en las propuestas de Quiroz y Jaramillo (2009), autoras que al hacer referencia al tipo de ciudadano o ciudadana que contribuye a construir la formación ciudadana, señalan que es una persona que “tiene valores, actitudes y comportamientos democráticos: libertad, pluralidad, respeto, participación, identidad y crítica argumentada, actividad transformadora, sensibilidad y emotividad social y aquellos que demanda el contexto histórico y social” (Quiroz y Jaramillo, 2009, p.131).

Al mismo tiempo, consideramos que para generar una formación ciudadana que fuera efectivamente transformadora, se requería que la escuela, en primera instancia, se transformara en un espacio de participación abierto, donde las opiniones e ideas de todos y todas las actoras tuvieran algún tipo de impacto. Considerando las propuestas de Apple y Beane (1997), pensamos que el Plan de Formación Ciudadana debía contribuir a la construcción de una “Escuela Democrática”. Para ello, consideramos que era necesario que las acciones que emanaran de los Planes de Formación Ciudadana, emergieran de las mismas necesidades que los distintos actores identificaran tanto en su escuela como en el entorno local.

Considerando las experiencias mostradas por Apple y Beane (1997) y las características particulares de algunas de las escuelas con las que trabajamos en el Plan⁴, pensamos que las acciones que contribuyan a promover la participación y la transformación al interior de estas, necesariamente tendrán un impacto en el resto de la comunidad, generando el que la escuela actúe efectivamente como una esfera democrática.

Sabemos que ayudar en la construcción de la ciudadanía y la participación bajo esta mirada no es algo fácil, fundamentalmente porque la escuela aún sigue siendo un espacio muy rígido en lo que respecta a compartir el poder. Por ello, decidimos centrar nuestra investigación en las concepciones que los distintos actores (estudiantes, profesores y profesoras, padres y apoderados, directivos, asistentes de la educación) tienen frente a la participación y la ciudadanía, ya que consideramos que ellas serán decisivas al momento de tratar de construir una cultura más democrática al interior de las escuelas y liceos. Para esta investigación, entendemos las concepciones como lo que creen y los significados que los participantes le asignan a la ciudadanía y la participación (Goodman y Adler, 1985 en Pagés, 1997); trataremos además de recoger evidencias sobre cómo se originaron estas concepciones y el impacto que terminan teniendo en el diseño e implementación de los planes de formación ciudadana.

Esta investigación se inscribe dentro de una corriente emergente inaugurada por Ossandón, Aguila y Carrasco (2016) sobre las experiencias en el acompañamiento de la implementación de la ley que crea el Plan de Formación Ciudadana en Chile.

ejemplo, se incluyó las elecciones de presidencia de curso y del Centro de Estudiantes. Ambos procesos ya eran obligatorias producto del funcionamiento de los Consejos Escolares.

⁴ A manera de ejemplo, en comunas como María Elena, el Liceo que participa del Plan de Formación Ciudadana es el único existente en la localidad.

2. Estrategia metodológica de investigación

Esta investigación se sustenta en un enfoque mixto, centrado en una estrategia metodológica de estudio de casos colectivo (Stake, 2010). El estudio de casos colectivo, implica la realización de un análisis simultáneo de diversos casos, comprendidos cada uno de ellos como una unidad independiente y que requiere de una aproximación holística y en profundidad.

Los criterios de selección de estos casos son de tipo instrumental, ya que se espera que a través del análisis de cada una de estas experiencias, se pueda alcanzar un conocimiento específico de las problemáticas singulares que demuestren las diversas experiencias y tensiones suscitadas en los procesos de diseño e implementación de los planes de formación ciudadana. Los casos son los 25 establecimientos educacionales seleccionados por el MINEDUC en el marco del convenio de colaboración con la Universidad Católica del Norte. El MINEDUC consideró a escuelas y liceos de dependencia municipal que no han sido parte de instancias previas de formación en la materia, y que por lo tanto, cuentan con menos orientaciones con respecto a otros establecimientos de la región.

Los casos tienen una representación territorial de 6 comunas consideradas en el convenio: Antofagasta, Calama, María Elena, Mejillones, Taltal y Tocopilla.

El proceso de producción de información, se realizará en 3 fases:

1. Una primera fase tiene por propósito de analizar las concepciones previas que tienen estudiantes, docentes, directivos, padres y apoderados y asistentes de la educación con respecto a las nociones de participación democrática y ciudadanía. Para ello, se ha aplicado un cuestionario construido por el equipo de trabajo, donde se abordan dichos conceptos.
2. La segunda fase, consiste en la realización de observaciones y entrevistas en profundidad a actores clave, a través de las cuales poder identificar las principales tensiones y formas de resolución de conflictos que se suscitan durante el proceso de diseño e implementación de los planes.
3. Finalmente, la tercera fase, consiste en un análisis de contenido de los planes de formación ciudadana comprendido con un soporte discursivo que permite conocer y analizar los cambios y/o permanencias en las concepciones sobre participación democrática y ciudadanía que se desarrollan durante el proceso de acompañamiento.

Es importante destacar que en este trabajo presentaremos únicamente los resultados obtenidos a partir de la aplicación de un cuestionario que indaga en las concepciones previas que tienen los distintos actores y actoras de los establecimientos

educativos con respecto a las nociones de participación democrática y ciudadanía; acción que corresponde solo a la primera fase de recolección de información.

3. Concepciones sobre ciudadanía y participación ciudadana

La muestra se compone de 57 encuestados que pertenecen a 18 establecimientos educativos (82,5% liceos TP y HC y 17,5% escuelas básicas), provenientes de seis comunas de la Región de Antofagasta (Ver Anexo 1). La mayor parte de la muestra está conformada por actores y actrices que provienen de la comuna de Antofagasta (56%). Le siguen actores y actrices de la comuna de Taltal (14%), María Elena y Tocopilla (8,8%, respectivamente), Calama (7%) y Mejillones (5%).

Los actores y actrices que componen la muestra se dividen en profesores/as (40,4%), estudiantes (22,8%), directivos/as (19,3%), asistentes de la educación (8,8%) y apoderados/as (7%) (Ver anexo 2).

a) Concepciones sobre ciudadanía

La primera dimensión de consulta corresponde a los significados otorgados al concepto ciudadanía. En primer lugar, se destaca que existe un bajo acuerdo con el ítem 1, que indica que la ciudadanía es una condición que se adquiere únicamente a partir de los 18 años de edad y que faculta a las personas a participar del sistema político formal (M=2,89).

Por su parte, los ítems 2 y 3 de esta dimensión reflejan un mayor nivel de acuerdo (M=4,25 y M=4,29, respectivamente), los cuales indican que la ciudadanía es una condición que se adquiere desde el nacimiento, y además, que la ciudadanía es una condición que involucra problemáticas sociales y los mecanismos para resolverlas. Si se compara con el ítem 1, que responde a una concepción tradicional de la ciudadanía, los ítems 2 y 3 reflejan un mayor grado de acuerdo (Ver anexo 3).

b) Concepciones sobre participación ciudadana

La segunda dimensión de consulta dice relación con el concepto de participación ciudadana que manejan los diferentes actores de los establecimientos educativos considerados en el convenio. Los ítems 1 y 2, referidos a la participación como una competencia a desarrollar desde los primeros niveles, y además, su desarrollo diferenciado y acorde a la edad de los estudiantes, cuentan con una muy alta valoración (M=4,57 y M=4,39). Si bien ambos ítems tienen una alta dispersión, la moda y la valoración muy alta en el percentil 50, indican una valoración muy alta en ambos ítems.

Por otra parte, el ítem 3, referido a la visión tradicional de la participación ciudadana desde un punto de vista conceptual, tiene una valoración baja (M=3,61). La moda (4) y la valoración alta (4) en el percentil 50, reflejan una valoración más baja de este ítem (Ver anexo 4).

En síntesis, se puede evidenciar un cierto distanciamiento de los conceptos más tradicionales de ciudadanía y participación; especialmente en lo que dice relación con la visión restringida al cumplimiento de la mayoría de edad y la participación en el sistema político formal. Esta información, que refleja percepciones más amplias sobre los mencionados conceptos, deben ser ahora contrastadas con la información siguiente referida a las visiones sobre las instancias de participación (interna y externa) y la participación en la elaboración de los planes de formación ciudadana dentro de los propios establecimientos.

c) Instancias de Participación Interna

Con respecto a la visión sobre las instancias de participación interna dentro de los establecimientos, se presentaron 13 opciones, de diversa índole, donde los encuestados debían valorar de 0 a 5, el nivel de importancia que le otorgaban a las instancias de participación interna.

Un primer aspecto que llama la atención en los resultados, es la baja valoración otorgada a las asambleas de estudiantes como instancia de participación (M=2,74). Esta baja valoración contrasta con la visión más abierta respecto a la definición de ciudadanía y participación, presentada anteriormente. Parece existir una baja confianza en una de las instancias de participación más significativas de los estudiantes. También resulta relativamente baja la valoración de instancias de participación como concursos o debates (M=3,07), reuniones de gestión (M=3,1) y actividades de capacitación (M=3,11). (Ver anexo 5).

Si profundizamos en un análisis comparativo en la valoración de las asambleas de estudiantes por parte de los diferentes actores encuestados, podemos observar que las valoraciones por parte de los estudiantes se concentran en los rangos de una muy baja valoración (33,3%) y una media valoración (30%). Por su parte, los/as profesores/as evidencian una valoración disímil: por una parte, existe una valoración mayoritariamente nula (77,8%) y por otra existe una muy alta valoración (66,7%). Las percepciones más favorables hacia las asambleas de estudiantes se concentran entre el estamento directivo, quienes presentan una percepción alta (41,7%), seguida de una percepción media (40%). Estos datos demuestran que son los propios estudiantes y docentes quienes presentan una percepción desfavorable en relación a las asambleas estudiantiles como instancia de participación interna (Ver anexo 6).

Con respecto a las instancias de participación interna más valoradas, se evidencian el consejo de profesores (M=3,98), las reuniones de apoderados (M=3,91), los consejos de curso (M=3,84) y las actividades de aula (M=3,82). La valoración de estas instancias más tradicionales de participación, vienen a refrendar esta suerte de disonancia entre la concepción amplia de la ciudadanía y la participación, con un evidente contraste con el ejercicio democrático reducido a instancias tradicionales de participación al interior de los establecimientos.

Al profundizar en las diferencias entre los distintos actores con respecto de las instancias de participación más valoradas, podemos observar que el consejo de curso

concentra el total de las valoraciones nulas entre los estudiantes (100%). Las valoraciones muy bajas se presentan entre profesores y apoderados (50%, respectivamente); mientras que las más altas valoraciones se concentran en el estamento del profesorado (42,9% alto y 45,5% muy alto). Estos resultados expresan la persistencia de una percepción poco favorable por parte de los estudiantes de las instancias de participación formal, y a la vez, una disímil valoración por parte de los profesores (Ver anexo 7).

Si bien resulta necesario realizar una comparación más sistemática entre las percepciones de los distintos actores, hasta este momento podemos establecer que en términos generales los estudiantes tienen una percepción poco favorable respecto de las instancias de participación interna en los establecimientos. Por su parte, los profesores expresan valoraciones disímiles, mientras que es el estamento directivo el que expresa una mejor percepción sobre las instancias de participación interna.

A modo de síntesis, se puede establecer la existencia de una percepción más favorable hacia las instancias de participación tradicionales (consejo de profesores, consejo de curso y reuniones de apoderados); mientras que existe una baja valoración hacia instancias de participación menos tradicionales (asambleas de estudiantes, concursos o debates, reuniones de gestión y actividades de capacitación). Destaca entre las instancias menos valoradas, las asambleas de estudiantes; instancia que en los últimos años se ha erigido como un importante espacio de participación estudiantil.

d) Instancias de Participación Externa

En relación a las instancias de participación externa, se evidencia una baja valoración de todas las instancias consideradas en la consulta. La única instancia externa de participación que cuenta con una valoración media, son las actividades solidarias con la comunidad (M=3,23). Por el contrario, la instancia de participación externa que tiene una menor valoración son las agrupaciones políticas (M=1,22). (Ver anexo 8).

La muy baja valoración respecto a las agrupaciones políticas no debe extrañar, dado el contexto de rechazo general hacia la actividad política formal. Sin embargo, al momento de establecer una comparación entre los diferentes actores, se puede establecer que las valoraciones nulas se concentran mayoritariamente en el estamento del profesorado (61,9%), seguidos de los directivos (14,3%). Por el contrario, el mayor porcentaje de buenas valoraciones se concentra entre los estudiantes (75%), y las muy buenas valoraciones se concentran únicamente entre apoderados (100%). (Ver anexo 9).

En este sentido, podemos evidenciar que las valoraciones bajas y muy bajas se concentran principalmente entre los estamentos directivos y el profesorado, mientras que entre los estudiantes no existe una valoración totalmente negativa sobre la participación en agrupaciones políticas formales. Habría que pensar, entonces, hasta qué punto las mala percepción sobre la actividad política formal está siendo instalada y reproducida en la escuela a través del profesorado y el estamento directivo. Este punto, sin duda, puede ser un elemento interesante para seguir indagando en esta investigación.

e) Estado de avance Plan de Formación Ciudadana

Del total de 57 encuestados, 56 respondieron a la pregunta sobre la elaboración del Plan de Formación Ciudadana, donde un 66,7% expresa haber elaborado el Plan, mientras que un 32,6% expresa no haber elaborado su Plan.

En relación a la participación de actores en la elaboración del Plan, un 31,7% manifiesta que la elaboración fue desarrollada únicamente por el profesorado. Por otra parte, un 29,2% expresa que la elaboración del Plan fue realizado únicamente por el estamento directivo. Finalmente, un 9,7% expresa que el Plan fue desarrollado por todos los actores y actoras del establecimiento, así como también el mismo porcentaje es asignado a una construcción limitada a estudiante de algunos niveles, directivos, profesores, apoderados y asistentes de la educación.

En síntesis, se puede evidenciar un importante avance en la elaboración de los planes dentro de los establecimientos considerados en este estudio. Sin embargo, resulta evidente que la participación en la elaboración de dichos planes, es extremadamente limitada a directivos y profesores: un 60,9% de los planes ha sido elaborados únicamente por profesores y directivos (Ver anexo 10).

Conclusiones

De manera preliminar, luego de analizar los resultados aportados por el cuestionario aplicado, podemos concluir lo siguiente:

1. Como otras investigaciones lo han señalado (Ossandón, Aguila y Carrasco, 2016; Pinochet, 2015), los actores participantes de la investigación poseen distintos acercamientos hacia los conceptos estudiados. Producto del desarrollo de los movimientos sociales en los últimos años, las personas han logrado construir una visión actualizada del concepto de ciudadanía. La muestra nos evidenció que son muy pocos quienes piensan que ésta solamente corresponde a un derecho adquirido luego de alcanzar la mayoría de edad. Destacamos que los estudiantes reconocen la ciudadanía como un derecho que tienen desde el momento de nacer, y la relacionan con las acciones que ellos y ellas realizan sobre el contexto social en el cual se desenvuelven cotidianamente.
2. A pesar de que los participantes muestran una visión amplia y actualizada de los conceptos de ciudadanía y participación, evidencian a su vez una mirada tradicional al momento de pensar en cuáles son los espacios de intervención más efectivos al interior de la escuela (Reyes et al., 2013). Al mismo tiempo, existe una escasa valoración de parte de los distintos actores de instancias como las asambleas estudiantiles o los consejos escolares. Si bien debemos ahondar en las razones que explican este fenómeno, Palma (2013) ha señalado que esto podría ser el resultado de la escasa incidencia que tiene la participación de los estudiantes en instancias como los Consejos Escolares, los cuales finalmente terminan transformándose sólo en espacios de ficción democrática.

3. Existe un rechazo casi generalizado en el mundo adulto (profesores y directivos, especialmente) a las instancias de participación política externas al espacio escolar. Como lo señaláramos, esto obedece a un contexto nacional de desvalorización de la clase política. Sin embargo, nos resultó llamativo que el estamento estudiantil no presentara una valoración negativa de este tipo de participación. Consideramos que esto podría ser resultado del proceso de politización que han venido experimentando los jóvenes en los últimos años (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015).
4. Si bien una parte importante de los establecimientos participantes de la investigación trabajó durante el año 2016 diseñando e implementado sus Planes de Formación Ciudadana, destaca en estos la ausencia de una participación transversal en su elaboración. Esto ha generado que en la mayoría de los casos revisados, los Planes de Formación Ciudadana observen a los estudiantes como sujetos pasivos, beneficiarios de una serie de actividades, que profesores/as y directivos/as suponen contribuirán a su construcción como ciudadanos. Consideramos que este es un asunto sumamente complejo y contradictorio, ya que si se propone que los planes deben estimular una participación que genere impacto en la configuración del ciudadano o la ciudadana que el contexto actual requiere, es que deberían ser construidos de manera colectiva, y como un primer ejercicio de participación en la comunidad escolar.

Del análisis de estos primeros datos, y del acompañamiento que hemos realizado a las escuelas en los últimos meses (noviembre 2016-enero 2017) nos han surgido una serie de preguntas, que sin duda nutrirán el desarrollo de esta investigación y la toma de decisiones sobre cómo podemos contribuir a partir de nuestro rol al desarrollo de una escuela más democrática:

- ¿Cómo se pueden llevar a la práctica las nuevas concepciones sobre ciudadanía y participación?
- ¿Por qué se tiene cierta conciencia de los nuevos paradigmas, pero éstos no se ven plasmados en la práctica democrática interior de las escuelas?
- ¿El rechazo hacia la política formal es transmitida desde el mundo adulto (principalmente profesores y directivos), o tiene que ver con un cambio de paradigma que está dejando sin vigencia al ejercicio político formal?

Bibliografia

- Apple, M. y Beane, J. (1997). *Escuelas Democráticas*. Barcelona, España: Morata.
- Ossandón, L; Aguila, E; y Carrasco, A. (2016). Desafíos y brechas en formación ciudadana: relato de una experiencia con profesores. *Revista Docencia*, 58, 60-71.
- Pagés, J. (1997). Líneas de investigación en didáctica de las ciencias sociales. En Benjam, P. y Pagés, J. (Eds.) *Enseñar y aprender ciencias sociales, geografía e historia en la educación secundaria*. Barcelona, España: ICE Universitat de Barcelona.
- Palma, E. (2013). Derechos Humanos y memoria del pasado reciente: límites y posibilidades de su tratamiento en la escuela chilena. *Revista Docencia*, 50, 56-67.
- Pinochet, S. (2015). Profesor, profesora: ¿Por qué los niños y las niñas no están en la Historia? Concepciones del profesorado y el alumnado sobre la Historia de la Infancia. Tesis doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona. Bellaterra.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *Desarrollo Humano en Chile: Los tiempos de la politización*. Santiago, Chile: Full Service S.A.
- Quiroz, R. y Jaramillo, O. (2009). Formación Ciudadana y Educación cívica ¿Cuestión de actualidad o resignación? *Enseñanza de las Ciencias Sociales*, 8, 97-103.
- Reyes, L; Campos, J; Ossandón, L; y Muñoz, C. (2013). El profesorado y su rol en la formación de los nuevos ciudadanos: desfases entre las comprensiones, las actuaciones y las expectativas. *Revista de Estudios Pedagógicos*, 39 (1), 217-237.
- Stake, R. E. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.