

Número Especial
**La Migración Internacional y el Derecho a la Educación:
Desafíos para Abordar las Desigualdades en las Políticas de los
Sistemas Educativos**

archivos analíticos de
políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



Arizona State University

Volumen 29 Número 68

24 de mayo 2021

ISSN 1068-2341

**Migración de Estudiantes Internacionales a Chile:
Desafíos de la Nueva Educación Pública**

Jorge Alarcón Leiva



Catalina Gotelli Alvial

Universidad de Talca
Chile

Citación: Alarcón-Leiva, J., & Gotelli-Alvial, C. (2021). Migración de estudiantes internacionales a Chile: Desafíos de la nueva educación pública. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 29(68). <https://doi.org/10.14507/epaa.29.6261> Este artículo forma parte del número especial, *La Migración Internacional y el Derecho a la Educación: Desafíos para Abordar las Desigualdades en las Políticas de los Sistemas Educativos*, editado por Ana Lorena de Oliveira Bruel, Isabelle Rigoni y Maitena Armagnague.

Resumen: El artículo aborda la problemática de la inmigración de estudiantes internacionales en el sistema educativo chileno, recogiendo evidencia empírica respecto de los desafíos de gestión directiva y de gestión pedagógica a los que se enfrenta el proceso de instalación de la nueva institucionalidad educativa pública en Chile. En este marco, el objetivo del trabajo es elaborar una tipología de las formas de implementación de la política migratoria a nivel escolar, de los procedimientos adoptados por la gestión educativa y, finalmente, de las prácticas docentes relacionadas con la inclusión de inmigrantes. Para este efecto, se lleva a cabo el análisis, desde la perspectiva de la Teoría Fundamentada, de entrevistas semi-estructuradas aplicadas a docentes directivos y docentes de aula de establecimientos escolares, respecto de situaciones en el contexto de las cuales han debido atender necesidades surgidas a partir de la presencia de estudiantes inmigrantes

internacionales. Finalmente, se termina subrayando la necesidad de pasar del estadio de respeto a los derechos al de reconocimiento pleno de la dignidad de los inmigrantes internacionales.

Palabras claves: Inmigrantes internacionales; Gestión directiva escolar; Gestión pedagógica; Políticas educativas; Reconocimiento

Migration of international students to Chile: Challenges of the new public education

Abstract: The article addresses the problem of immigration of international students in the Chilean educational system, collecting empirical evidence regarding the challenges of directive management and pedagogical management that the process of installing the new public educational institution in Chile faces. In this framework, the objective of the work is to elaborate a typology of the forms of implementation of the migratory policy at the school level, of the procedures adopted by the educational management and, finally, of the teaching practices related to the inclusion of immigrants. For this purpose, the analysis is carried out, from the Grounded Theory perspective, of semi-structured interviews applied to directive teachers and classroom teachers of school establishments, regarding situations in the context of which they have had to attend to emerging needs from the presence of international immigrant students. Finally, it ends by underlining the need to move from the stage of respect for rights to that of full recognition of the dignity of international immigrants.

Keys words: International immigrants; School directive management; Pedagogical management; Educational Policies; Recognition

Migração de estudantes internacionais para Chile: Desafios da nova educação pública

Resumo: O artigo aborda o problema da imigração de estudantes internacionais no sistema educacional chileno, coletando evidências empíricas sobre os desafios da gestão diretiva e da gestão pedagógica que enfrenta o processo de instalação da nova instituição educacional pública no Chile. Neste quadro, o objetivo do trabalho é elaborar uma tipologia das formas de implementação da política migratória ao nível da escola, dos procedimentos adotados pela gestão educacional e, por fim, das práticas pedagógicas relacionadas com a inclusão de imigrantes. Para o efeito, procede-se à análise, na perspectiva da Teoria Fundamentada nos Dados, de entrevistas semiestruturadas aplicadas a professores diretores e professores de sala de aula de estabelecimentos escolares, sobre situações em cujo contexto tiveram de responder a necessidades emergentes da presença de estudantes internacionais imigrantes. Por fim, conclui sublinhando a necessidade de passar da fase do respeito pelos direitos para a do pleno reconhecimento da dignidade dos imigrantes internacionais.

Palabras claves: Migrantes internacionais; Gestão diretiva escolar; Gestão pedagógica; Políticas educacionais; Reconhecimento

Antecedentes, Método y Planteamiento del Problema

En el segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2014-2018), se contemplaba la propuesta de una serie de “Reformas de Fondo”; entre ellas, la Reforma Educacional (Bachelet, 2013; en adelante “Programa”, pp. 14ss.) que estaría estructurada sobre cuatro “Pilares”, siendo estos Calidad, Segregación e Inclusión, Gratuidad Universal y Fin al lucro en todo el sistema educativo (Bachelet, 2013, pp. 16-17). Esto implicó el despliegue de un conjunto de proyectos de acción gubernamental específicos, entre ellos, una “nueva institucionalidad para la oferta pública de la educación general” (Bachelet, 2013, p. 19).

En relación con esta última, el Programa proponía el reemplazo de los municipios como administradores de educación pública por una nueva estructura institucional, los Servicios Locales de Educación Pública (SLE), cuyo número y localización dependería de la aplicación de algunos criterios territoriales y administrativos, los que mantendrán una comunicación directa con el Presidente de la República. El Servicio Nacional de Educación Pública, por su parte, entregaría el apoyo técnico pedagógico, administrativo y financiero a los establecimientos públicos, a través de los SLE (Bachelet, 2013, p. 19), con lo cual habría una línea de acción directa que mantendría un componente de descentralización. El Programa consideraba ejercer una acción orientada a “recuperar los establecimientos con mayores deficiencias en materias técnico-pedagógicas y a asumir el desafío de recuperar matrícula en la educación pública” (Bachelet, 2013, p. 19), dado el diagnóstico del virtual peligro de extinción de la educación municipal, la única de administración pública en Chile.

La fractura política del país, no superada desde el fin de la Dictadura, provocó que la discusión del proyecto de Ley de Nueva Educación Pública (NEP) —promulgado finalmente en 2017 como Ley N° 21.040—, y su posterior implementación, se verían afectados por diversas postergaciones, minimizando su impacto efectivo en términos de transformación del sistema educacional. El nuevo sistema de educación se ha puesto en práctica, en consecuencia, en un ambiente político tan indeciso como enrarecido, así como mediante la adaptación de la nueva institucionalidad a una realidad social y cultural que aceleradamente se transforma (Bellei, 2018). Tanto es así que, como se ha visto durante 2020, la agenda de la política educativa se desplazó abruptamente hacia las dificultades de todos los órdenes que ha supuesto la pandemia del COVID-19.

Entre los varios fenómenos experimentados como nuevas realidades, se halla la percepción social de un importante incremento de la población de inmigrantes internacionales (Rojas Pedemonte y Vicuña, 2019). Damos por descontada esta situación, puesto que efectivamente la población extranjera cuando menos se ha triplicado en el último decenio y constituye uno de los focos que mayor presión ejerce sobre el sistema educativo, dada la visibilidad política de la presencia de inmigrantes, la cual ha sido parte del debate público, entre otras razones de orden ideológico, por estarse discutiendo en el Parlamento la derogación de la Ley Migratoria promulgada durante la Dictadura, que rige actualmente la situación de los inmigrantes (Ministerio del Interior, 1975).

Teniendo como trasfondo la promulgación de la ley NEP, así como la creciente necesidad de desarrollar iniciativas educativas que favorezcan la participación de inmigrantes internacionales, el artículo se propone sistematizar evidencia de la implementación de políticas, el desarrollo de procedimientos y prácticas escolares de gestión directiva y de gestión pedagógica, con el fin de identificar los principales desafíos a los que deberá enfrentarse la nueva institucionalidad pública en educación. Es de notar que respecto de esta temática existen estudios en Chile, pero sin considerar que estamos en medio del proceso de implementación de dicha nueva institucionalidad, lo que olvida, en nuestra opinión, un elemento central de la gestión del sistema escolar chileno, quizás si la

transformación más importante desde el proceso de municipalización de los años 80, que hoy se está revirtiendo.

En consecuencia, se está ante una situación singular: mientras que, por una parte, tiene lugar una trascendental transición en materia de institucionalidad educativa pública; por otra parte, se está produciendo la sustitución de la ley migratoria. Esta “doble transición” genera, por cierto, un estado general de incertidumbre respecto de los resultados del proceso y requiere, por lo mismo, de evidencia sobre la cual llevarse a cabo, de modo que este trabajo pretende contribuir a este segundo aspecto del proceso.

Esta situación puede verse, como quiere verse aquí, de hecho, como una oportunidad para re-establecer el vínculo entre teoría educativa y teoría de la democracia (Hönneth, 2013). A despecho de adoptarse en el artículo una perspectiva puramente descriptiva, es evidente que las cuestiones de gestión directiva y pedagógica deben poder resolverse mediante una apelación a una teoría normativa, puesto que de no ser el caso, entonces, se trataría de un asunto de mera eficiencia. Es decir, si no se puede apelar a un concepto normativo de justicia, en consecuencia, todo lo que nos queda es la muda realidad de unas heridas morales cuya única posibilidad de redención son las leyes empíricamente existentes. La idea de apelar a la normatividad tiene por ahora una función rectora, heurística, pero cuyo valor pone en evidencia que lo que se presenta como resultado de la investigación es una suerte de fenomenología moral, a partir de los casos en que la situación de los inmigrantes parece quedar a la deriva de la voluntad de los actores del sistema escolar. Brevemente, volveremos sobre esto al final.

Efectivamente, en el ámbito educativo desde el año 1990 se ha adoptado una serie de medidas con el objeto de garantizar el derecho a educación de niños y niñas inmigrantes internacionales. Un análisis de estas medidas mostrará que la situación permitirá mostrar que las políticas educativas referidas a inmigrantes han ido reconociendo el derecho a educación, sin embargo, permanece la pregunta acerca de si la nueva institucionalidad de la educación pública dará respuesta a la integración escolar y pedagógica de estudiantes inmigrantes en las escuelas y liceos del país, dado el desarrollo alcanzado por la migración internacional y su impacto en el sistema escolar (Ministerio de Educación de Chile, 2018b)

Para responder a esta pregunta, se utilizó una metodología cualitativa, guiada por los principios de la Teoría Fundamentada (Glaser & Strauss 1967). Esta teoría, tiene como principal objetivo crear categorías teóricas a partir de los datos y analizar las relaciones relevantes que hay entre ellas. Es decir, a través de los procedimientos analíticos, se construye teoría que está fundamentada en los datos (De la Torre et al., 2011, p. 5).

La muestra no probabilística/dirigida de la investigación está compuesta, por un lado, por docentes directivos y docentes de aula y, en el otro, por los documentos seleccionados para el corpus de la investigación.

Los criterios de selección para los participantes son: (1) que pertenezcan a establecimientos educacionales de distintas dependencias, municipales, particular subvencionado y particular pagado, (2) cuya matrícula de estudiantes inmigrantes vaya en ascenso y (3) localizados en la comuna de Talca.

Se realizará análisis de contenido de la legislación relacionada a educación de inmigrantes que integra el corpus textual de la investigación entre el período 1826-2020. Por otra parte, se aplicó, entre los meses de octubre y diciembre de 2019, una entrevista semiestructurada a ocho (8) equipos directivos y dieciséis (16) docentes de aula. Se escoge la entrevista semiestructurada, porque presenta un grado mayor de flexibilidad debido a que parte de un guión, pero permite la aclaración de ambigüedades, precisión términos y reducir formalidades como resultado de la interacción entre el entrevistador y el entrevistado (Díaz-Bravo et al., 2013).

El plan de análisis supuso que con base en la información recogida, se propone una sistematización de los resultados que permitirá ofrecer una caracterización de los desafíos a los que se enfrentará la nueva institucionalidad educativa respecto de la escolarización y de la inclusión pedagógica de estudiantes extranjeros.

Además de la presentación (1), el artículo lleva a cabo una revisión sinóptica de la política migratoria chilena, intentando bosquejar la estructura de su evolución histórica (2). Enseguida, se describen las tipologías mediante las cuales se presentarán los resultados del estudio (3); luego, se aborda la discusión de los resultados de la aplicación de los instrumentos de recolección de información (4), derivado de lo cual se presentarán algunas conclusiones (5).

Esbozo Histórico de Iniciativas Respecto de la Inmigración Internacional en Chile

Tras el llamado proceso de “independencia”, la naciente república chilena experimentaría pronto la necesidad introducir ciertas regulaciones respecto de la inmigración extranjera, especialmente a causa de las características de su territorio que fue la razón por la que, en buena medida, se suscitaron iniciativas cuyo objetivo primario radica en el poblamiento de las zonas extremas –al norte y al sur del territorio–. Este requerimiento referido a la colonización del territorio, hizo surgir en el país la idea de que los inmigrantes que se avencidaran en él debían satisfacer ciertos rasgos selectivos (Sandoval Duocing, 2016).

En efecto, el gobierno de Manuel Blanco Encalada (1826) se enmarca en un contexto de precariedad, durante el cual Chile no poseía recursos económicos suficientes para cubrir las necesidades fundamentales de la población. Durante este periodo de limitación de recursos, entonces, Chile necesitó apelar a mejorar las condiciones de su población para avanzar en su desarrollo material, lo cual supuso la adopción de medidas que permitieran superar limitaciones derivadas de factores biológicos de la población, por lo que las políticas migratorias declaraban abiertamente el deseo de “mejorar la raza” (Lara, 2014).

Tras la primera mitad del siglo XIX, no obstante, el país experimentó un cierto auge económico, lo que hacía suponer que la política migratoria se flexibilizaría, a favor de una mayor apertura. Sin embargo, lo que ocurrió fue exactamente lo contrario; en efecto, la migración reforzó sus criterios selectivos y se generaron estrategias para un mayor control sobre quienes ingresaban al país. Por lo que, en gruesos trazos, la situación se mantendría hasta por lo menos la primera mitad del Siglo XX.

Una regulación distinta se generaría durante el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, en el cual el 8 de mayo de 1953 se promulga el Decreto con Fuerza de Ley 69 (Ministerio de Hacienda, 1953), que buscaba regular las características de los migrantes, promover la llegada de personas con conocimientos técnicos para fomentar el desarrollo de ciertos sectores económicos prioritarios y, con todo, explícitamente se indicaba “que la inmigración con elementos de selección contribuirá a perfeccionar las condiciones biológicas de la raza” (Lara, 2014). Es decir, si bien el problema no era ya el poblamiento de las zonas extremas, la política migratoria introduciría nuevos criterios de selección, derivados esta vez de la intención de favorecer en un agenda de desarrollo a determinados sectores productivos, principalmente relacionados con procesos de industrialización.

Desde el punto de vista histórico, el otro hito de este proceso de alrededor de 160 años sería el gobierno de Salvador Allende Gossens (1970-1973). El rasgo relevante de este periodo sería la inmigración de extranjeros provenientes casi exclusivamente de naciones latinoamericanas. Con ello se rompería la tendencia, característica de las iniciativas migratorias chilenas, relacionadas con el fomento de la llegada de extranjeros procedentes de otros continentes, especialmente del Europeo

que, por sus características físicas, gozaron siempre de ciertas ventajas comparativas para instalarse en el territorio nacional.

Con el golpe militar, comienza a desarrollarse un periodo que bien puede caracterizarse como cierre de fronteras, el cual comienza el mismo 11 de septiembre de 1973 y transcurre durante 17 años, el que se caracterizó por su ideología nacionalista, donde el objetivo era “crear una nueva sociedad y reconstruir la nación” (De la Cruz, 2006). Bajo principios nacionalistas y de reconstrucción nacional, la inmigración extranjera se vería afectada por sendas iniciativas tendientes a acrecentar la dificultad para llegar al país.

Bajo esta lógica, las medidas que se adoptaron en el ámbito de las políticas migratorias fueron drásticas y la orientación de la legislación estaba abocada a minimizar los peligros que presentaba para el régimen dictatorial el advenimiento de extranjeros, foráneos que cuyo riesgo suponía el conocimiento de nuevas valoraciones y costumbres, ante las cuales los militares y los civiles que adhirieron a la dictadura se mostraron siempre suspicaces. De hecho, en este periodo se origina el Decreto de Ley N° 1094/1975, vigente hasta la fecha, el que, si bien ha sufrido diversas modificaciones a lo largo del tiempo, conserva su espíritu inicial restrictivo, enfocado en la seguridad nacional y el control de los extranjeros.

Posteriormente, en 1979, se publica la Ley Orgánica de Investigaciones de Chile (Ministerio de Defensa Nacional, 1979) que ubica a la Policía de Investigaciones bajo la dependencia del Ministerio de Defensa Nacional y entre sus funciones se menciona de forma explícita controlar el ingreso y la salida de las personas del territorio nacional y fiscalizar la permanencia de extranjeros en el país (Lara, 2014).

Un periodo distinto tendría lugar a partir del año 1990, el cual corresponde al momento histórico en que Chile retorna a la democracia. El primer gobierno post dictadura fue el de Patricio Aylwin Azócar (1990-1994). En el ámbito migratorio no se perciben avances significativos, sólo algunas modificaciones que permitieron eliminar ciertas barreras de ingreso al país que favorecieron el retorno de las personas exiliadas, así como también la protección de los derechos de todos los trabajadores inmigrantes.

El segundo gobierno corresponde al de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000). En él se percibe mayor población extranjera proveniente desde países vecinos, una situación que genera que en 1998 se iniciara un proceso de regularización de la situación legal de más de 40.000 migrantes, de los cuales aproximadamente 20.000 recibieron permiso de residencia definitiva (Lara, 2014) mediante el Plan de Regularización de los inmigrantes irregulares, hecho que en algunos textos también es denominado “amnistía migratoria”. Es en este mismo gobierno cuando se comienza a dar cabida a políticas educativas migratorias. Es así como en 1995 a través del Decreto N° 651/1995 del Ministerio de Educación (Ministerio de Educación de Chile, 1995) se aprueban procedimientos para el reconocimiento de estudios de enseñanza escolar en el extranjero y se establece un proceso para la validación de estudios, además se reconoce el derecho de los niños inmigrantes a ser aceptados y matriculados provisionalmente en los establecimientos educativos chilenos.

El tercer gobierno de este periodo es el de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006). Frente a la problemática migratoria, Lagos buscó modernizar la gestión, dar protección a grupos de migrantes en situación de vulnerabilidad, prioritariamente las mujeres embarazadas, los niños y las niñas, con el objetivo de acceder a sistemas de salud y educación (Lara, 2014), haciendo evidente que el país sería más receptivo y abierto a la inmigración, aunque no su promotor. Este último *caveat* es relevante para juzgar quizás todo el periodo de gobierno de los gobernantes procedentes de la llamada “Concertación de Partidos por la democracia”, puesto que ante el cierre de fronteras producido durante la dictadura, el país no se transformaría en una nación completamente abierta al

ingreso de extranjeros; más bien, lo que se produjo fue un proceso o una serie de procesos orientados a la regularización como reacción ante los hechos.

En el ámbito educativo durante el gobierno del Presidente Lagos, el 28 de enero de 2003, mediante la Circular N° 1.179 (Ministerio del Interior, 2003), se informaron medidas para facilitar y promover el ingreso a establecimientos de educación escolar básica y media a todos los hijos de migrantes que residieran en Chile; posteriormente, en el año 2005, a través del Oficio Ordinario N° 7/1008 (Ministerio del Interior, 2005), el cual se dirigió a autoridades de educación, se definieron instrucciones sobre el proceso de permanencia y ejercicio de los derechos de los alumnos inmigrantes en los establecimientos educacionales reconocidos oficialmente (Lara, 2014).

El cuarto gobierno del conglomerado de “Concertación de Partidos por la Democracia”, es el de Michelle Bachelet Jeria (2006-2010). Durante este primer mandato de Bachelet, el programa de gobierno presentaba un acentuado componente social, lo que trajo de la mano mayores esfuerzos por implementar medidas sobre el rol del estado frente a problemáticas migratorias y de educación. Así, en el ámbito migratorio, durante el año 2008, se emite desde el gabinete presidencial a todos los ministros, el Instructivo Presidencial N° 009 (Gabinete Presidencial, 2008) sobre “Política Migratoria” el cual reconoce la actual situación de Chile y plantea cuatro ejes a desarrollar en los diferentes subsectores de la gestión gubernamental (Lara, 2014): Chile como país de acogida; Integración de los migrantes; Tratamiento internacional de la temática migratoria; Regulación y administración del estado. Este instructivo se generó considerando la necesidad de que el país debía destacar el respeto de los derechos humanos de los migrantes, su inserción social y económica (Sandoval, 2017).

El sector educativo es particularmente activo durante este gobierno, en el caso de las políticas educativas mediante la Resolución Exenta N° 6.677/2007 del Ministerio del interior, se aprueba un convenio entre el Ministerio del Interior y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) para facilitar el ingreso de los niños/as hijos de familias migrantes y refugiadas (Lara, 2014), entendiendo que son una población particularmente vulnerable ya que no posee redes de apoyo para brindar educación y cuidado a niños en edad de preescolar.

Tras los gobiernos de la Concertación, asume como Presidente el primer gobernante de la derecha en el país después de 50 años, a saber, Sebastián Piñera Echeñique (2010-2014). Durante el primer gobierno de Piñera, se reguló respecto de la calidad de los refugiados que, según dispone la ley, puede ser solicitada por cualquier persona que se encuentre en el país en condición de residencia regular (Lara, 2014).

El último periodo a describir aún se encuentra en curso y se concentra entre los años 2014-2021, dividiéndose en dos períodos. El primero, correspondiente al segundo mandato de Michelle Bachelet Jeria (2014-2017). En el año 2014, se crea mediante el Decreto N° 1393/2014 el Consejo de Política Migratoria (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014), constituido por nueve ministros de estado, responsables de realizar proposiciones sobre política nacional migratoria y coordinar las acciones, planes y programas de los distintos actores institucionales en materia migratoria (Sandoval, 2017).

Posteriormente, en el año 2015 se crea al Consejo Técnico de Política Migratoria, mediante el Decreto N° 108/2015 (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2015), cuyo objetivo es proponer una agenda temática y proveer de insumos técnicos al gobierno para coordinar la arquitectura institucional en diversos sectores de índole público vinculados a temas de interés migratorio (Sandoval, 2017). Asimismo, en noviembre de 2015 la Presidenta, mediante el Instructivo Presidencial N° 5 de 2015, entrega a su gabinete los lineamientos e instrucciones para la Política Nacional Migratoria (Gabinete Presidencial, 2015), buscando coordinar los distintos órganos del estado y entregando directrices a todos los sectores respecto de las intenciones del gobierno en materia migratoria.

En el ámbito educativo, pero en relación con la situación migratoria, durante este segundo gobierno de Bachelet se promulgó, en Mayo de 2015, la Ley de Inclusión Escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos que reciben aportes del estado (Ministerio de Educación de Chile, 2015a). La promulgación de la Ley de Inclusión impone ciertas obligaciones cuya orientación consiste en someter al mismo régimen de operación a todos los establecimientos educativos que reciban financiamiento del Estado.

En particular sobre migración, el gobierno de Bachelet establece el Oficio Ordinario N° 894/2016, mediante el cual la Secretaría de Educación actualiza las instrucciones sobre el ingreso, permanencia y ejercicio de los derechos de estudiantes migrantes en los establecimientos educacionales que cuentan con reconocimiento oficial, y entre las materias que aborda está el procedimiento de incorporación al sistema escolar, matrícula, certificación e inclusión escolar. El segundo hito relevante corresponde al Oficio Ordinario N° 329 (Ministerio de Educación de Chile, 2017b) que se envía a todos los secretarios/as regionales ministeriales de educación y jefes de departamentos provinciales de educación desde la Subsecretaría de Educación en mayo de 2017, y que complementa el Oficio ordinario N° 894 de 2016.

Este último oficio es relevante ya que crea el Identificador Provisorio Escolar (IPE) como herramienta para que quienes necesiten integrarse al sistema escolar chileno y no cuenten con cédula de identidad chilena puedan hacerlo (Ministerio de Educación de Chile, 2020). El IPE permite participar de los procesos de admisión, matricularse y certificar los estudios realizados. Así mismo, permite contar con los mismos derechos de los estudiantes nacionales respecto de la alimentación, textos, seguro y pase escolar, certificación del año escolar y rendición de PSU (Ministerio de Educación de Chile, 2020).

A partir del año 2018, vuelve al gobierno Sebastián Piñera Echeñique (2018-2021) para su segundo periodo de gobierno, el cual está, de hecho, en curso. Durante su gobierno, precisamente durante el año 2018, se hace pública la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros 2018-2022, que modifica, entre otras cosas, el IPE, que si bien, permitía el ingreso de los estudiantes migrantes al sistema escolar chileno, los dejaba fuera de una serie de beneficios a los que sí pueden acceder los estudiantes chilenos (Ministerio de Educación de Chile, 2018b). Asimismo, durante el año 2019 y 2020 se discute en el Parlamento la nueva Ley Migratoria chilena cuya promulgación está pendiente, puesto que se halla en su trámite legislativo final, la cual supondría la derogación de la norma legal que actualmente rige y cuya existencia data de 1975. Como otras tantas regulaciones, la situación de los inmigrantes en Chile sigue sujeta a los dictámenes que en su momento, y sin cambios fundamentales, estableciera la dictadura.

Resultados

De acuerdo con el marco de referencia y la metodología descrita, el artículo presenta resultados asociados a la formulación de una tipología de desafíos de gestión directiva y de gestión pedagógica, en relación con estudiantes inmigrantes internacionales, en el objeto de contribuir a caracterizar la forma en que se implementan las políticas, se desarrollan procedimientos y se realizan prácticas escolares para facilitar la integración de estudiantes inmigrantes a las escuelas del país y para disponer de evidencia sobre cómo enfrentar la transición de la institucionalidad educativa en Chile, desde la administración municipal a los SLE.

En este sentido, la sección busca precisar las formas categoriales mediante las cuales se organiza la evidencia en la discusión. En términos generales, distinguimos dos categorías, a saber: gestión docente directiva y la gestión pedagógica.

La gestión directiva de las escuelas chilenas, se rige por el Marco para la Buena Dirección y Liderazgo Escolar (Ministerio de Educación de Chile, 2015b; en adelante, MBDLE), cuyo principal objetivo es “orientar la acción de los directivos de las escuelas y liceos en Chile, así como también su proceso de autodesarrollo y formación especializada” (MBDLE, p.15).

El MBDLE, actualizado el año 2015, es un instrumento orientador que tiene por objetivo servir de referente para adoptar decisiones de gestión propias de la administración escolar, así como para determinar la necesidad de procesos de formación y autoformación especializada de quienes ejercen tales funciones en las escuelas. Es necesario destacar que, en efecto, para ejercer las responsabilidades directivas en el sistema escolar chileno sólo muy recientemente se exige formación de posgrado y constituye todavía un anhelo no realizado el que tal exigencia sea universal; de ahí la referencia a la autoformación. Volviendo al MBDLE, este fija el “norte” hacia el cual debieran orientarse las prácticas directivas para influir de manera efectiva en el mejoramiento de los establecimientos educacionales, por lo que ocupa un lugar protagónico dentro de las acciones del Ministerio de Educación dirigidas a fortalecer el Liderazgo Escolar.

Este documento, se ha transformado en la base de la dirección de las escuelas y ha ido tomando fuerza en la medida que se exige a los equipos directivos competencias, habilidades y disposiciones actitudinales que permitan al establecimiento desarrollar procesos sistemáticos y alcanzar los resultados esperados. Es decir, paulatinamente se ha dejado de ver al directivo escolar como al profesional que debe saber-hacer-todo, sino, más bien, como quien presenta competencias profesionales para confiar y delegar en su equipo docente y no docente, tareas que posibiliten que la escuela tome el curso deseado, esto es, conforme a la Misión y Visión declaradas en su Proyecto Educativo Institucional (PEI).

Por su parte, la gestión pedagógica es un proceso que se subdivide en tres dimensiones (Ministerio de Educación, 2018c, p.7). La primera, corresponde a la gestión curricular y apunta a las políticas, procedimientos y prácticas para coordinar, planificar, monitorear y evaluar el proceso de enseñanza-aprendizaje; asegurando la cobertura curricular y aumentar la efectividad de la labor educativa.

Para cumplir con los estándares de calidad establecidos por el Ministerio de Educación, existe una segunda dimensión que apunta específicamente al proceso de enseñanza y aprendizaje en el aula. Este eje corresponde a los “Procedimientos y prácticas implementadas en clases para asegurar el logro de los Objetivos de Aprendizaje estipulados en las Bases Curriculares”.

La última dimensión relacionada con la gestión pedagógica, corresponde al apoyo al desarrollo de los estudiantes. Esta dimensión busca fortalecer las políticas, procedimientos y estrategias para velar por un adecuado desarrollo académico, afectivo y social de todos los estudiantes, tomando en cuenta sus diversas necesidades, habilidades e intereses.

La primera categoría permite elaborar una tipología de desafíos de gestión directiva relacionada con: a) aplicación de políticas educativas a estudiantes inmigrantes internacionales; b) existencia de normas internas en los establecimientos educativos que favorecen la integración escolar y la inclusión pedagógica; c) identificación de acciones que favorecen el cumplimiento del deber jurídico de los establecimientos educativos del derecho a educación de los estudiantes.

La segunda categoría permite elaborar una tipología de desafíos de gestión pedagógica, esto es, a nivel de aula relacionada con: a) prácticas de inclusión a la comunidad educativa de estudiantes inmigrantes internacionales; b) formas de falsa inclusión, relacionadas con una comprensión ideológica del reconocimiento de los estudiantes; c) identificación de acciones que favorecen el cumplimiento del deber jurídico de los establecimientos educativos del derecho a educación de los estudiantes (Ministerio de Educación de Chile, 2018c).

El conjunto de estas distinciones, sirve de base para una caracterización necesaria para la gestión directiva y la gestión pedagógica que, combinando diversas referencias, pudiera ser útil como

herramienta heurística para el contexto de incertidumbre que se caracterizó al comienzo, en términos de lo que en la primera sección se llamó “doble transición” tanto de la institucionalidad pública como de la legislación legal respecto de la migración.

Discusión

Gestión Directiva

Aplicación de Políticas Educativas a Estudiantes Inmigrantes Internacionales

La primera interrogante que se plantea a los equipos directivos dice relación con el dominio –esto es, el conocimiento, la comprensión y la interpretación– que tienen respecto de las políticas públicas para estudiantes inmigrantes internacionales. De sus respuestas, se desprende que su conocimiento deriva únicamente de la información entregada directamente por el Ministerio de Educación. Vale decir, no por otras eventuales fuentes de información. Su dominio, además, dice relación con una comprensión “directiva” de la normativa, es decir, conocen la normativa en cuanto esta les indica cómo actuar para resolver dificultades relacionadas con estudiantes inmigrantes internacionales a su establecimiento, sin que ello suponga que actúen con base en ella, interpretándose en función de los requerimientos exigidos por cada situación.

En relación con esto último, de hecho, los entrevistados utilizan el concepto “inclusión” para referirse a que los establecimientos escolares no niegan la matrícula a ningún postulante. Aceptar estudiantes con independencia de su origen, es cumplir con el derecho que tiene cada niña o niño en edad escolar a acceder a educación gratuita. Sin embargo, por las respuestas que brindan los entrevistados, se puede inferir que cuando hablan de “inclusión”, se refieren a “integración”, es decir, los estudiantes extranjeros que son recibidos en sus escuelas, son, para ellos, integrados al establecimiento. En algunos casos, además, puede percibirse que, dados los ejemplos esgrimidos y los casos descritos, en verdad ni siquiera se trata de “integración”; antes bien, al utilizar esta expresión los entrevistados indican algo que cabe llamar “escolarización”, entendiendo por ella el simple ingreso administrativo de los estudiantes al registro de matrícula del establecimiento escolar. Sin que por ello, haya siquiera un plan de apoyo para su integración plena a la comunidad educativa.

Conviene quizás una profundización a este respecto, puesto que la aplicación de la política depende mucho de esta manera “directiva” que tienen los directivos de entender su relación con la política. Como decíamos, se trata de una relación unidireccional: la política “ordena”, “manda” y lo que se hace es lo que la política instruye, nada más y nada menos. En este contexto, lo que está claro es que la política “instruye” a hacer efectiva la solicitud de matrícula y no mucho más. En lo que se refiere, en consecuencia, a los apoyos y facilitadores necesarios para la inclusión pedagógica de los estudiantes inmigrantes internacionales a la comunidad escolar, la política no exige nada muy claro y, por tanto, los directivos no están “obligados” a actuar en ningún sentido preciso.

Esto que se comenta vale para cualquier otro mandato ministerial. Lo que los directivos dicen hacer es siempre y únicamente, insistamos, lo que la política “mandata”, lo que “debe” hacerse sin mediar interpretación. Dicho de esta manera, se deja ver la comprensión puramente técnica de su quehacer, evidenciada en la forma en que se relacionan los directivos con las normas. Valga decir que este es un punto particularmente importante, por cuanto va exactamente en contra de lo que ha orientado la política de desarrollo profesional en Chile en el campo educativo, la cual ha buscado la profesionalización de los actores educativos docentes y directivos. La cuestión relevante, si se toma en consideración las respuestas de directivos en este plano específico, parece conducir a pensar que los directivos han entendido por profesionalización una forma de tecnificación, es decir, una manera de proceder basada en una comprensión restringida a una relación entre medios y fines que resulta

de privilegiar la eficiencia por sobre la equidad, siendo esta última –si ha de tener que escoger entre una y otra– un objetivo más caro para el desarrollo de la política educativa pública.

Existencia de Normas Internas en los Establecimientos Educativos que Favorecen la Integración Escolar y la Inclusión Pedagógica

Sobre si existen normas o políticas internas, es decir, propias de los establecimientos, que favorezcan la integración escolar y la inclusión educativa de los estudiantes inmigrantes internacionales, los entrevistados comentan que no existe ninguna política establecida para la inclusión de estudiantes inmigrantes, si por ello se entiende a normas surgidas de la propia experiencia de trabajo de los equipos del establecimiento escolar. Lo único establecido es el acceso de estudiantes extranjeros. En efecto, a todos se les garantiza matrícula. Sin embargo, para hacer su permanencia más efectiva, pedagógicamente más provechosa, en términos de la experiencia de participación en la comunidad educativa, no se ha desarrollado ninguna iniciativa surgida a partir del *know how* propio que haga esto posible. Incluso más, específicamente en relación con las experiencias de aprendizaje, de las entrevistas parece deducirse plausiblemente que el establecimiento escolar no tiene obligación respecto de cualificar las experiencias de aprendizaje de los estudiantes inmigrantes extranjeros, diseñando planes de apoyo pertinentes a las necesidades educacionales diagnosticadas entre la población inmigrante, según se comentará más adelante.

La actitud que se manifiesta es de un cierto temor por las posibles consecuencias que podría tener el “hacer más de lo que la ley dice” para la inclusión de los estudiantes extranjeros. Al decir esto, se deja en evidencia que se espera que la ley sea explícita, clara, taxativa –de nuevo, que “mandate”– al momento al pronunciarse sobre lo que se debe o no se debe hacer con los estudiantes inmigrantes extranjeros y, por otra parte, hace evidente la creencia de que la ley tiene una funcionalidad únicamente proscriptiva.

El que los establecimientos escolares no cuenten con políticas internas inclusivas, repercute directamente, por ejemplo, en la evaluación. Esto significa que, en principio, tanto estudiantes chilenos como extranjeros son evaluados de la misma manera y que solo se hacen excepciones en el caso que el alumno no hable castellano. Esta situación es relevante, por cuanto las excepciones reportadas indican que son iniciativas voluntarias de los docentes de asignatura, por lo que, si los docentes no muestran dicha voluntad, entonces la evaluación se les aplica a los no castellano-hablantes como si se tratara de un estudiante más. No hay, en consecuencia, una acción sistemática en orden a facilitar el logro de aprendizaje de los estudiantes, como no sea por la reacción espontánea de los docentes. Este punto señala en la misma dirección que se indicaba previamente respecto de la profesionalización: efectivamente, manifiesta algo en relación con la dimensión de la necesaria autonomía profesional de los docentes, pero en este caso en un sentido negativo, dado que no se ajusta a un modo profesionalmente reconocible de apoyar el desarrollo de los estudiantes, sino que es una mera “reacción” como se ha indicado, ante una situación respecto de la cual los docentes deben responder son el respaldo de su comunidad profesional.

Respecto de la evaluación, en particular, esta clase de situaciones son contrarias a las normas establecidas. En efecto, la normativa chilena establece que cuando se recibe un estudiante de un país que no está adscrito a un convenio de convalidación de estudios y, además, habla otra lengua, el colegio debe esperar al tercer trimestre del año respectivo, para realizar una evaluación de los contenidos mínimos que debería dominar el estudiante de acuerdo con su edad y, recién a partir de haberse adoptado esta medida, puede determinarse el nivel al que el o la estudiante accede.

Dado el aumento significativo de matrícula de estudiantes inmigrantes internacionales a partir de 2018, los establecimientos escolares que reciben subvención del Estado han previsto modificar sus reglamentos internos y así satisfacer los requerimientos que surgen al tener población

inmigrante en la escuela. Es de notar, sin embargo, que el uso de la palabra “inclusión” parece resolverlo todo, puesto que algunos directivos señalan no haber pensado modificar el Proyecto Educativo Institucional porque “nuestro colegio es *inclusivo*, por lo que no discriminamos a nadie, por lo tanto, los estudiantes de otras nacionalidades son bienvenidos, como un chileno más”.

Esta última situación se ve replicada en otros contextos por los autores de este trabajo, quienes al estudiar los usos de la palabra “inclusión” en la política y en la práctica educativa en Chile, han detectado que se la utiliza en prácticamente todos los contextos en los que se requiere “reducir” o “eliminar” diferencias, sin percibirse que en ocasiones el uso abusivo de la palabra puede esconder o disfrazar prácticas discriminatorias. Discriminatorias son, en efecto, las prácticas escolares que tratan a los estudiantes inmigrantes extranjeros como si se tratara de “un chileno más”, por cuanto no permiten dar cuenta de la necesidad de reconocimiento de su diversidad por parte de los inmigrantes, generando por este medio una práctica que tiende a la asimilación de la población inmigrante extranjera a los patrones de comportamientos y valores del país de destino, en este caso Chile. Desde luego, asimilar no es incluir; inclusive se acostumbra usar la primera expresión como opuesta a la inclusión, en la medida justamente en que no distingue entre la demanda por diferencia y por igualdad, en un contexto público de acción que exige atender a ambas. De hecho, la discusión en términos de igualdad y diferencia constituye una fuente bastante profusa de debates en la literatura posterior a los años 90 en el mundo entero.

Identificación de Acciones que Favorecen el Cumplimiento del Deber Jurídico de los Establecimientos Educativos del Derecho a Educación de los Estudiantes

El derecho a educación es un derecho fundamental, del cual todo niño o niña debe gozar. En este contexto, es de suma importancia analizar si es que los estudiantes inmigrantes están accediendo o no a su derecho. Los equipos directivos de los establecimientos escolares, a grandes rasgos, responden que los estudiantes extranjeros sí acceden a la educación “como si fueran chilenos”. Uno de los directivos entrevistados comenta que en su escuela se han creado espacios de “inclusión” como grupos focales, escuela para padres y una serie acciones que se han desarrollado para dar cumplimiento al derecho a la educación de los niños y niñas extranjeros. En este caso, la evidencia muestra la percepción, por parte de los directivos, de una cierta diferencia entre escolarizar e incluir en la comunidad educativa. La primera de estas maneras de integración escolar supone que los estudiantes tienen acceso a la escuela solo, mientras que la segunda indica la necesidad de desarrollar intencionadamente estrategias que permitan dar pie a la plena incorporación de los estudiantes a la comunidad escolar, en general, y a su participación en experiencia de aprendizaje de calidad, en particular.

A pesar de ello, es común que los directivos desarrollen actividades y/o acciones relacionadas con el proceso de escolarización de los estudiantes inmigrantes extranjeros, pero no con su inclusión a sus comunidades escolares en términos pedagógicos. Esto se revela porque la evidencia recoge información de que existe una cierta preocupación de los docentes respecto de cómo resolver operativamente ciertas dificultades derivadas de la presencia de inmigrantes en la escuela, las que no van más allá –se dice– de asuntos relativos a cómo traducir en la computadora para aplicar las evaluaciones, en los casos de estudiantes no castellano-hablantes. Es decir, puesto que la norma establece la exigencia de ofrecer matrícula a los y las estudiantes inmigrantes internacionales, los directivos entienden inmediatamente la “obligación” de garantizar el acceso; en cambio, puesto que la norma no indica cómo se debe proceder en las evaluaciones, cuando se debe proceder existe una tendencia a suponer que se trata de un asunto “meramente” de “técnica”, es decir, no estrictamente “pedagógico”, en el más amplio y más profundo sentido “formativo” de esta expresión.

Podemos desprender de ello entonces que se da cumplimiento legal al derecho que tienen los niños y niñas inmigrantes internacionales a recibir educación, sin que ello suponga necesariamente que se les haga parte de una experiencia formativa pedagógicamente cabal: ¿en qué medida y de qué manera, se asegura a estudiantes inmigrantes que la educación que están recibiendo en las escuelas chilenas sea un proceso que cumpla con los estándares de calidad que cabe esperar para todos los estudiantes? En gran medida, la pregunta es insidiosa porque la evidencia recogida pone de manifiesto que no hay condiciones para que ello ocurra. Esto es, no que no haya *de facto* experiencias de aprendizaje de calidad, sino que no se tiene recursos para establecer si estas tienen o no lugar, lo que resulta especialmente grave, dada la abrumadora tendencia del discurso público por la calidad de la educación. Este punto amerita un comentario adicional.

En el debate público, como se ha dicho, la cuestión de la calidad de la educación –sin mayor cualificación– ha dominado la discusión, al punto de relegar los más importantes objetivos de equidad en el acceso a experiencias educativas de calidad. La preponderancia del discurso sobre la calidad produce, como consecuencia, una tecnificación del debate, al punto de olvidarse los propósitos primarios de la política educativa en cuanto política pública, a saber, permitir que las cuestiones de reconocimiento sean relevadas. Incluso más: la cuestión de la calidad amenaza con relegar objetivos políticos primarios como los de distribución de las experiencias educativas de calidad.

Gestión Pedagógica

Prácticas de Inclusión a la Comunidad Educativa de Estudiantes Inmigrantes Internacionales

Para analizar la gestión pedagógica, es necesario establecer una relación con la gestión directiva, ya que la acción docente está supeditada a la normativa ministerial y *a fortiori* a la institucional. Los docentes de aula manifiestan que las prácticas de inclusión hacia los estudiantes inmigrantes son pocas, básicas y, en muchos casos, inconsistentes al evaluarlas en el mediano y largo plazo. Esto, según ellos, porque, como dice uno de los entrevistados: “cómo te digo no hay nada, no hay nada que esté normado por lo tanto a veces queda mucho a voluntad de los profesores”. Esta situación, de acciones sujetas a la sola voluntad de los docentes, ya la hemos visto a propósito de la evaluación de los estudiantes.

Pese a la percepción de falta de normas, lo que sí se lleva a cabo una vez que los niños y niñas extranjeros llegan a las escuelas es un proceso de diagnóstico, que permite identificar qué y cuánto sabe el estudiante y así “adaptar el tema del currículum para poder nivelar al niño con el resto de sus compañeros”. Al leer este fragmento de entrevista, se percibe que los docentes asumen que el diagnóstico se realiza para efectuar una adaptación que ponga a los estudiantes inmigrantes “al mismo nivel que el resto de su clase”, supuesto que los primeros presentarán una menor competencia o un menor nivel de desarrollo respecto del currículum. Se puede conjeturar que la sinonimia establecida entre “adaptación” y la necesidad de “nivelación” de los estudiantes extranjeros, es expresión de un prejuicio negativo, pero debemos dejarlo a nivel hipotético. El prejuicio consiste, en todo caso, en suponer que los estudiantes inmigrantes extranjeros necesitan ser “nivelados”, supuesto que todos presentan déficits en áreas relevantes del currículum. Adicionalmente, cabe decir algo respecto de las adaptaciones curriculares, puesto que estas siguen realizándose con base en una apreciación del tratamiento de “contenidos” de las disciplinas del currículum escolar y no en relación con los objetivos de aprendizaje a los que estos contenidos tributan. En una medida importante, en consecuencia, la cobertura curricular sigue entendiéndose equivalentemente al tratamiento de los contenidos escolares y no, insistamos, en relación con los objetivos de aprendizaje que se propone alcanzar.

Otro argumento utilizado para justificar la ausencia o intermitencia de los procesos inclusivos para con los inmigrantes, dice relación con los recursos económicos, puesto que la acción del establecimiento escolar a favor de los inmigrantes supondría comprometer recursos de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) y “nosotros tenemos todos los dineros de la SEP ocupados”. En efecto, los importantes recursos allegados a la gestión pedagógica de los establecimientos escolares, asociados a la prosecución de mejor comportamiento en términos de resultados de aprendizaje por parte de los estudiantes, se destinan a justamente mejorar los resultados –la calidad de la educación, como reportan los entrevistados– y no a producir mayor inclusión –la equidad, según los mismos reportes–. Este aspecto de la evidencia recogida, es indicativa de la ya mencionada preponderancia del discurso sobre calidad de la educación.

Por otra parte, los docentes entrevistados comentan, en relación con las prácticas inclusivas, que para las “Fiestas Patrias también se incluyen a la familia de estudiantes inmigrantes, donde ellos colocan sus *stand* con comidas típicas, con sus vestimentas, con sus bailes(...)”. Esta actividad se realiza en el espacio común que el establecimiento dispone para ello –patios de recreo y gimnasios– y no en las aulas, en las salas de clase. Inclusive, algunas de ellas se llevan a cabo fuera del establecimiento educativo, en plazas y parques del entorno. Es decir, se trata de actividades de socialización y no de trabajo escolar pedagógico sensu stricto, por lo que suele ocurrir que dichas actividades de inclusión no forman parte de las metas escolares curricularmente planificadas, sino, más bien, son parte de las también llamadas “actividades extra-curriculares”.

La ausencia de prácticas pedagógicas inclusivas tiene relación, una vez más, con la comprensión parcial que existe de la política educativa nacional. No es extraño que así sea, dado que los directivos tampoco demuestran un dominio acabado de las políticas nacionales, por lo que difícilmente podrían guiar a su cuerpo docente por este camino. De hecho, el liderazgo en este plano es cuestionado. Esto se ve reflejado en la respuesta de uno de los docentes entrevistados, “tenemos poco conocimiento, poco o nulo (...) no me he esforzado en buscar algún antecedente de que sean atendidos de forma especial o con alguna normativa especial”, aludiendo con ello no sólo al desconocimiento circunstancial de los docentes, sino a que no hay una orientación escolar que favorezca la puesta en práctica de políticas comunes a nivel de la comunidad educativa.

Ahora bien, independiente de lo que conocen o no los equipos directivos de los establecimientos entrevistados, esto no debería ser razón para el desconocimiento que tienen los docentes sobre las políticas de inclusión de estudiantes inmigrantes. De hecho, los docentes rigen su trabajo profesional por el Marco para la Buena Enseñanza que señala que “la responsabilidad profesional también implica la conciencia del docente sobre las propias necesidades de aprendizaje, así como su compromiso y participación en el proyecto educativo del establecimiento y en las políticas nacionales de educación” (MBE, 2008). Lo que en gran medida conduce a pensar nuevamente sobre los procesos de profesionalización de la práctica docente, la que se ve limitada por cuanto así como los directivos suelen deslindar su responsabilidad “si el ministerio no lo exige”, también los docentes de aula deslinda sus responsabilidades profesionales “si la dirección del establecimiento no lo mandata”. Se produce así una escalada de desresponsabilización profesional que refleja, en verdad, un grado prevalente de desprofesionalización docente y directivo.

Formas de Falsa Inclusión, Relacionadas con una Comprensión Ideológica del Reconocimiento de los Estudiantes

Los participantes de la investigación dicen ser inclusivos y respetuosos de las costumbres de los niños y niñas provenientes de otros países. Sienten esto, porque para festividades chilenas como Fiestas Patrias, donde se celebra el inicio del proceso de independencia de Chile, invitan a los estudiantes extranjeros a vestirse con la ropa típica de su país y a presentar sus comidas,

considerando que esta actividad y/o acción es parte del proceso inclusivo *per se*, mientras que en realidad, corresponde a una comprensión ideológica del reconocimiento, dado que no ven al inmigrante en su totalidad ni hay una comprensión ni valoración real de su cultura y del aporte de esta en el aprendizaje de los nativos. Como podemos leer en la respuesta de uno de ellos “en Fiestas Patrias hicimos un folklore sudamericano donde también hicimos bailar el folklore de los otros niños con sus papás, para el día del apoderado también bailan apoderados de Perú, hacen estos bailes nortinos y eso en esas actividades”. Otro docente entrevistado dice que sí tienen actividades que incluyen a los estudiantes inmigrantes y que un ejemplo de ellas es la “fiesta de la chilenidad, donde ellos preparan su *stand* y sus comidas típicas”.

Vale decir, se trata de una actividad –o incluso de un conjunto de actividades– cuya realización tiene lugar en medio de un espacio de significación simbólica propia de la nacionalidad chilena y, por extensión, se integra el folklore de los estudiantes inmigrantes extranjeros. Pero este es un gesto de asimilación, en la medida en que supone que se requiere la presentación de las costumbres de los extranjeros en el marco de una actividad simbólica de la nación chilena, por lo que en cierta medida se despoja de contexto y el simbolismo intrínseco a una expresión que tiene otras raíces así como otros horizontes. Esta manera de pensar pone, en primer lugar, la cuestión de que, para el caso chileno, la “chilenidad” –la identidad nacionalidad chilena en su forma intrínseca– se celebra o rememora como folklore, es decir, como una práctica socialmente ritualizada y paradigmática, fijada en rojo en el calendario escolar, para significar su relevancia. Bien cabría examinar, por lo pronto, si para otras tradiciones históricas y culturales dichas prácticas manifiestan el mismo proceder.

Identificación de Acciones que Favorecen el Cumplimiento del Deber Jurídico de los Establecimientos Educativos del Derecho a Educación de los Estudiantes

Los profesores de los establecimientos entrevistados, realizan prácticas pedagógicas que apuntan al cumplimiento del derecho a la educación que tienen los estudiantes inmigrantes. En palabras de uno de los entrevistados “(...) yo trato también de enseñarle a los otros alumnos que son de Chile, parte de la cultura de los otros niños para que ellos se sientan más acogidos en la sala”. Esta respuesta refleja un segundo nivel de integración que conviene examinar.

Los establecimientos escolares honran el derecho a educación de estudiantes extranjeros o bien garantizándoles su matrícula –y en ese sentido se ha visto que los directivos escolares asumen esta exigencia con extremo rigor: en efecto, nadie debe quedar sin matrícula– o bien desarrollando acciones que doten a la experiencia de los estudiantes extranjeros de un sentido de pertenencia a la nueva realidad social y cultural a la que se están integrando –el sentido aquél de hacerlos sentir que “son de Chile”–. Ambos, no obstante, adolecen de la necesidad imperativa de reconocimiento íntegro tanto de la dignidad personal de los estudiantes extranjeros como del derecho que tienen de practicar sus costumbres y expresar su cultura, esto es, sin necesidad de tener que inscribir su identidad en un relato simbólico ajeno. Como ha sido sugerido previamente, la folklorización –es decir, la ritualización paradigmática– de la identidad es algo que caracteriza a la “chilenidad”, pero no tiene por qué manifestarse del mismo modo, al punto de si tal vez pudiera pensarse que el no manifestarse de este mismo modo es precisamente lo que diferencia la situación nacional chilena de la de otras situaciones nacionales.

Hemos visto, no sólo a través de esta respuesta, sino que a lo largo de los criterios anteriormente analizados, que los docentes llevan a cabo distintas actividades y/o acciones para conseguir que niños y niñas inmigrantes logren el aprendizaje esperado y alcancen un adecuado nivel de inclusión a la comunidad educativa. Sin embargo, la frecuencia con la que estas actividades/acciones se realizan en las escuelas es insuficiente, puesto que se inscriben como parte

de acciones destinadas a la conservación del patrimonio cultural chileno; quién o quiénes garantizan que las acciones de los docentes respondan a criterios razonables de calidad y equidad, así como hasta cuándo estas acciones serán consideradas como un mero agregado de los docentes y no como parte consustancial de la gestión de los establecimientos, es algo que queda aún sin resolver, vistas las prácticas consignadas por la evidencia de este trabajo. En este último sentido, es evidente no solo que faltan acciones, que las iniciativas son menos sistemáticas de lo deseado y, más relevante aún, que las actividades desarrolladas ni siquiera tienen el sentido que deberían expresar, pensando en su objetivo de inclusión a la comunidad educativa y a la comunidad social.

A este último respecto, conviene señalar que los objetivos de inclusión pedagógica forman parte de un programa político orientado a diseñar estrategias que doten al sistema educativo de mayores capacidades para producir cohesión social. Son parte, en este sentido, del programa de la escuela moderna que busca que los miembros de las comunidades sociales tengan todos igual acceso a oportunidades de desarrollo. De esta manera, su relación con el folklore en general constituye una pregunta, por cuanto se trata de un objetivo de modernidad social confrontado con la necesidad de preservar tradiciones con las cuales –a veces– la modernidad está reñida.

Conclusiones

El devenir de las políticas públicas migratorias y educativas en Chile responde a procesos sociales, políticos y económicos característicos, puesto que la creación de una política pública, sea cual sea su índole, no es un proceso azaroso, sino que surge con la pretensión de dar respuesta a necesidades contingentes pero que se espera que permanezcan en el mediano plazo. En este caso, los últimos quince años de Chile republicano han sido más activos en cuanto a los instrumentos legislativos elaborados, dando cuenta de que la situación migratoria en el campo de la educación es una necesidad creciente.

Los antecedentes demográficos muestran una tendencia al alza en términos de la cantidad de personas que anualmente arriban al país, principalmente a causa de buscar oportunidades laborales de las que en sus países de origen no disponen, al tiempo que se trata de personas pertenecientes mayoritariamente a un grupo etario que representa fuerza laboral, pero también edad reproductiva, situación que genera un significativo impacto para los servicios de salud, previsión social y educación.

La necesidad de que las políticas públicas respondan de formas más explícitas a los requerimientos provenientes de la situación de la inmigración internacional, corre a parejas con la también creciente demanda por reconocimiento legal, político y cultural de las naciones originarias en el país. Dada la escasa respuesta respecto de estas últimas, debería mirarse con escepticismo la clase de respuesta que se brindará por parte del Estado a la actual situación migratoria. De hecho, la discusión en el Parlamento de la Ley Migratoria ha sido objeto de un cierto debate público que ha denunciado la tendencia conservadora de la misma. “Conservadora” en un sentido tan preciso como peligroso, puesto que en la discusión ha tenido una enorme tolerancia a una tendencia socialmente proteccionista procedente de la Dictadura.

Esta tendencia se expresa desde el mismo origen de la legislación nacional sobre la inmigración extranjera, en términos de una alta valoración de la inmigración europea como un estímulo importante para el desarrollo y la modernización del país, mientras que la inmigración proveniente de países latinoamericanos o de regiones económicamente menos desarrolladas, es asociada con pobreza, delincuencia, retraso y subdesarrollo. Esta manera de percibir y entender la migración no tiene sus raíces en las características personales de quienes migran, sino en una matriz de pensamiento colonial, desde el cual se establece que lo europeo es valorado como moderno,

desarrollado y superior, mientras que lo latinoamericano o de otras regiones del mundo se asocia al subdesarrollo, falta de cultura e inferior.

En este sentido es una buena noticia que hoy se estén regulando complejas situaciones que daban pie al maltrato y la discriminación. Este proceso debe profundizarse, como lo hace evidente la información recogida en este trabajo, para avanzar hacia una comprensión culturalmente más matizada del valor de la presencia de los inmigrantes. Se avanza en el reconocimiento de derechos, pero se debe llegar al punto en que ese reconocimiento sea el reconocimiento de la plena dignidad de los inmigrantes (Rabelo Martins et al., 2017b, 2017b). Esta cuestión resulta central, en un país especialmente inclinado a legislar profusamente, mientras que simultáneamente se crítica a la falta de integración de tales normas a la forma de vida cotidiana.

A nivel mundial, el contexto en el cual se insertan las políticas migratorias chilenas de los últimos quince años dan cuenta del impacto de la globalización, en virtud de lo cual las redes de apoyo entre naciones se han tornado necesarias, debido a la movilidad de personas. Como se revisó, con posterioridad a la Dictadura, Chile debió “sintonizar” rápidamente con el contexto mundial, que para la fecha en que el país retornaba a la democracia, ya había experimentado avances sociales, económicos y legislativos en muchas materias en las que Chile se encontraba rezagado. Estos acuerdos implican desafíos para los gobiernos, en la medida en que se ha requerido resolver asuntos vinculados al reconocimiento como sujetos de derecho de los extranjeros y, en especial, para quienes de entre ellos han decidido permanecer en el país y que, como resultado de su decisión, plantean exigencias a las políticas, procedimientos y prácticas de los servicios públicos.

La NEP presenta una nueva estructura organizativa del sistema educativo chileno, con una lógica de descentralización que ofrecerá mayor autonomía a los actores locales. La implementación de la legislación que regula la nueva institucionalidad pública de la educación está en marcha en Chile y se espera que la concreción definitiva de los cambios tenga lugar a mediados de la década de 2020. Por lo mismo, el desarrollo paulatino de su implementación debiera servir de referencia para hacer ajustes y consolidar resultados esperados, así como eliminar malas prácticas y sustituir vicios. Una parte importante de ello, dependerá de disponer de un adecuado diagnóstico de la situación del territorio. Pues bien, insistamos, la transformación suscitada por la creciente presencia de inmigrantes parece indicar que en este ámbito nada cambiará pronto, de forma que habrá que disponer de la evidencia necesaria para adoptar las decisiones correctas.

La lógica descentralizada de la NEP permite abrirse a la posibilidad de generar políticas públicas educativas locales que aborden la problemática migratoria de forma contextualizada, dando respuestas más pertinentes, rápidas y eficaces a las necesidades de los diferentes Servicios Locales de Educación (SLE), ya que como la concentración de población migrante no está distribuida de forma homogénea a lo largo del territorio nacional, por tanto serán los mismos SLE quienes estarán exigidos de levantar la información diagnóstica precisa para generar acciones adecuadas al contexto de los establecimientos que conformen cada servicio.

Dado lo anterior, sería esperable que las acciones que se implementen mantengan la intención del legislador de promover el reconocimiento de todos los niños y jóvenes migrantes como sujetos de derecho, facilitando el acceso, permanencia y participación de los estudiantes y sus familias en los procesos educativos, pero ahora ya no desde un punto de vista puramente burocrático y centralizado, sino que desde la perspectiva de una gestión e intervención adaptados a las necesidades locales.

Este es un punto crucial, como se deja ver en la discusión de los resultados del estudio, en efecto la respuesta del Estado a través de sus servicios públicos debe alcanzar no sólo al reconocimiento de los derechos empíricamente dispuestos por la legislación. Esta exigencia, aunque nunca del todo cumplida, está en gran medida en marcha. Se requerirá, es lo que se quiere decir, una segunda transformación para responder a lo que hemos llamado “doble transición”: habrá necesidad

de una política de reconocimiento que avance en la dirección de dar a cada uno la justicia social que exige su sola condición de ser humano (Hönneth, 1992, 1996). Este desideratum puede alcanzarse, no obstante, a condición de que la política educativa disponga de la evidencia sociológica necesaria para identificar aquellos casos en que la agencia de los implicados produce daños. En parte, esta ha sido la búsqueda del presente trabajo, puesto que en varias de las situaciones descritas, se presenta el germen no solo de una mala práctica, en términos de resultados o de su calidad, como se acostumbra decir, sino que en virtud de tales casos se despliega un fenómeno de injusticia moral como el que surge ante cualquier falta de reconocimiento –falta de bienestar físico, defraudación de la confianza mutua o, en fin, las crudas formas de estigmatización–, el cual arroja luz sobre lo que corresponde hacer cuando hay falta de reconocimiento.

Agradecimientos

Los autores del artículo agradecen la colaboración en el desarrollo del trabajo y en la revisión final de Guillermo Ortiz Morán. Asimismo, se agradece el trabajo de Natalia Martínez, Olga Jara y Jéssica Vargas.

Referencias

- Bachelet, M. (2013). *Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. <http://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/programa-de-gobierno-michelle-bachelet-2014-2018-2>
- Bellei, C. et al. (2018). *Nueva Educación Pública. Contextos, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*. Centro de Investigación Avanzada en Educación. <https://www.uchile.cl/publicaciones/149726/nueva-educacion-publica>
- De la Cruz, P. (2006). *La Educación Formal en Chile desde 1973 a 1990: Un instrumento para el proyecto Nación 1973-1990 (pp.1233-1251)*. *Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España*. XII Encuentro de Latinoamericanistas, Santander, España. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00104282/document>
- De la Torre, G., et al. (2011). *Teoría fundamentada o grounded theory*. Universidad Autónoma de Madrid. <http://mastor.cl/blog/wp-content/uploads/2016/01/Teoriafundamentada.-Una-sintesis.-pdf.pdf>
- Díaz-Bravo. et al (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en Educación Médica*, 2(7), 161-167. <http://www.scielo.org.mx/pdf/iem/v2n7/v2n7a9.pdf>
- Gabinete Presidencial. (2008). Instructivo Presidencial N° 009/2008 sobre Política Migratoria. <https://www.extranjeria.gob.cl/media/2019/03/Inst-Presidencial-N%C2%BA-9.pdf>
- Gabinete Presidencial (2015). Instructivo Presidencial N° 5. Lineamientos e Instrucciones para la Política Nacional Migratoria. https://oig.cepal.org/sites/default/files/2015_ip005_chi.pdf
- Glaser, B. G., Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory*. Aldine Publishing Company.
- Hönneth, A. (1992). Integridad y desprecio. Motivos básicos de una concepción de la moral desde la teoría del reconocimiento. *Isegoría. Revista de Filosofía Moral y Política*, (5), 78-92.
- Hönneth, A. (1996). Reconocimiento y obligaciones morales. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 8, 5-17.
- Hönneth, A. (2013). La educación y el espacio público democrático. Un capítulo descuidado en la Filosofía Política. *Isegoría. Revista de Filosofía Moral y Política*, 49(julio-diciembre), 377-395.

- Lara, M. D. (2014). Evolución de la legislación migratoria en Chile: claves para una lectura (1824-2013). *Revista de Historia del Derecho. Sección Investigaciones*, (47), 59-104.
- Ministerio de Defensa Nacional. (1979). Ley Orgánica de Investigaciones de Chile (D. L N° 2460/1979). <http://bcn.cl/2k5t2>
- Ministerio de Educación de Chile. (1995). Decreto 651 Exento. Aprueba procedimientos para el reconocimiento de estudios de enseñanza básica y de enseñanza media humanístico-científica y técnico-profesional. <http://bcn.cl/2liv6>
- Ministerio de Educación de Chile. (2005). Oficio Ordinario n° 7/1008. Sobre el ingreso, permanencia y ejercicio de los derechos de los estudiantes inmigrantes. <https://migrantes.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/88/2017/04/7-ORD.894-Mineduc-Migrante.pdf>
- Ministerio de Educación de Chile. (2008). Marco para la Buena Enseñanza. Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas del Ministerio de Educación. <https://www.cpeip.cl/wp-content/uploads/2019/01/Marco-buena-ensenanza.pdf>
- Ministerio de Educación de Chile. (2009). Ley Núm. 20.370/2009. Establece Ley General de Educación. <http://bcn.cl/2fe30>
- Ministerio de Educación de Chile. (2015a). Ley 20045 De Inclusión Escolar que Regula la Admisión de los y las Estudiantes, Elimina el Financiamiento Compartido y Prohíbe el Lucro en Establecimientos Educativos que Reciben Aportes del Estado. <http://bcn.cl/2f8t4>
- Ministerio de Educación de Chile. (2015b) Marco para la Buena Dirección y Liderazgo Escolar. https://liderazgoescolar.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/55/2016/04/MBDLE_2015.pdf
- Ministerio de Educación de Chile. (2017a). Ley 21040 Crea el Sistema de Educación Pública. <http://bcn.cl/2f72w>
- Ministerio de Educación de Chile. (2017b). Oficio Ordinario N° 329. Complementa oficio ordinario N° 894 de 07 de noviembre de 2016, de la subsecretaría de educación, en materias que se explicitan. https://migrantes.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/88/2017/07/ORD-329_SGD-20078.-Adultos-extranjeros.pdf
- Ministerio de Educación de Chile. (2018a). *Mapa del estudiantado extranjero en el sistema escolar chileno (2015-2017)*. (Documento de Trabajo N° 12). Santiago de Chile. https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2018/05/MAPA_ESTUDIANTES_EXTRANJEROS_SISTEMA_ESCOLAR_CHILENO_2015_2017.pdf
- Ministerio de Educación de Chile. (2018b). *Política Nacional de Estudiantes Extranjeros 2018-2022*. <https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2018/05/PoliticaNacionalMigrantes.pdf>
- Ministerio de Educación de Chile. (2018c). *Gestión pedagógica al servicio de los aprendizajes de los estudiantes*. Agencia de Calidad. http://archivos.agenciaeducacion.cl/talleres/Taller_Gestion_pedagogica.pdf
- Ministerio de Educación de Chile. (2020). *Solicitud de Identificador Provisorio Escolar (IPE)*. <https://www.ayudamineduc.cl/ficha/solicitud-de-identificador-provisorio-escolar-ipe>
- Ministerio de Educación de Chile, Subsecretaría de Educación. (2016). Oficio Ordinario n° 894. Actualiza instrucciones sobre el ingreso, permanencia y ejercicio de los derechos de estudiantes migrantes en los establecimientos educacionales que cuentan con reconocimiento oficial. <https://migrantes.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/88/2017/04/7-ORD.894-Mineduc-Migrante.pdf>

- Ministerio de Hacienda. (1953). Decreto Fuerza de Ley 69. Crea el Departamento de Inmigración y Establece Normas sobre la Materia. <http://bcn.cl/2lylp>
- Ministerio del Interior (1975). Decreto de Ley 1094. Establece Normas sobre Extranjeros en Chile. <http://bcn.cl/2fxa8>
- Ministerio del Interior. (2003). Circular N° 1179. Informaron medidas para facilitar y promover el ingreso a establecimientos de educación escolar básica y media a todos los hijos de migrantes que residieran en Chile. https://oig.cepal.org/sites/default/files/2003_oficiocircular6232_chi.pdf
- Ministerio del Interior y de Seguridad Pública. (2014) Crea Consejo de Política Migratoria. <https://migrantes.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/88/2017/04/5-Consejo-Presidencial-de-Politica-Migratoria.pdf>
- Ministerio Secretaría General de la República (2015). Establece Consejo Técnico de Política Migratoria. Decreto N° 108/2015. <https://transparencia.minjusticia.gob.cl/justicia/2015/vinculos/1.-%20Decreto%20N%20108.pdf>
- Rebelo Martins, M., Hernández, F. J., & Herzog, B. (2017). La sociología de la educación y la teoría del reconocimiento de Axel Honneth. *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 10(1), 80-89.
- Rebelo Martins, M., Hernández, F. J., & Herzog, B. (2017). La educación y la teoría del reconocimiento: Entrevista a Axel Honneth. *Educação & Realidade*, 42(1), 395-406. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623670297>
- Rojas Pedemonte y Vicuña, S. J. (Eds.) (2019). *Migración en Chile, evidencia y mitos de una nueva realidad*. LOM Editores.
- Sandoval Ducoing, R. (2016). Hacia una política nacional migratoria. En M. E. Tijoux (Ed.), *Racismo en Chile: La piel como marca de la inmigración* (1.ª ed., pp. 103-125). Santiago de Chile: Universitaria. <https://sandovalducoing.files.wordpress.com/2017/10/columnalibroseminario-racismo2.pdf>
- Sandoval Ducoing, R. (2017). Una política migratoria para un Chile cohesionado. En B. Cabieses, M. Bernales, & A. M. McIntyre (Eds.), *La migración internacional como determinante de la salud social en Chile: evidencia y propuesta para políticas públicas* (1.ª ed., pp. 39-49). Universidad de Desarrollo. https://www.extranjeria.gob.cl/media/2017/01/Libro_La_migracion_internacional-39-49.pdf

Sobre los Autores

Jorge Alarcón-Leiva

Universidad de Talca

joalarcon@utalca.cl

Doctor en Filosofía por la Pontificia Universidad Católica de Chile, se desempeña actualmente como académico del Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Talca, Región del Río Maule, en Chile. Líneas de investigación y docencia en teoría política, política educativa y teoría curricular.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9915-1949>

Catalina Gotelli-Alvial

Universidad de Talca

catalgot@gmail.com

Profesora de Educación General Básica por la Universidad Católica del Maule, en Talca, Región del Maule, Chile y Magíster en Política y Gestión Educacional por la Universidad de Talca, Región del Maule, Chile. Actualmente se desempeña como docente de aula del Colegio Concepción de Talca. Sus líneas de investigación conciernen a la política educativa y la gestión directiva de establecimientos del sistema escolar.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5994-5007>

Sobre las Editoras

Ana Lorena Briel

Universidade Federal do Paraná

analorena@ufpr.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7978-5805>

Profesora investigadora en el Núcleo de Políticas Educacionais y Programa de posgrado en Educación de la Universidade Federal do Paraná (Brasil). Profesora visitante en la Université de Bordeaux (Francia) entre 2018 e 2019 - CAPES Processo nº 88881.172843/2018-01.

Isabelle Rigoni

Institut National Supérieur de Formation et de Recherche pour l'Éducation des Jeunes Handicapés et les Enseignements Adaptés (INSHEA, Grhapes)

isabelle.rigoni@inshea.fr

Profesora de Sociología en el INSHEA (Francia), investigadora en el Laboratorio Grhapes y especialista de la Comisión Europea.

Maitena Armagnague

Univerisité de Genève (Unige, FPSE, EduMiJ)

maitena.armagnague@gmail.com

Profesora de Sociología en el INSHEA (Francia) y en la Univerisité de Genève (Suiza), investigadora en el Laboratorio Grhapes, Centre Émile Durkheim y MIGRINTER.

Número Especial
**La Migración Internacional y el Derecho a la Educación:
Desafíos para Abordar las Desigualdades en las Políticas de los
Sistemas Educativos**

archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 29 Número 68

24 de mayo 2021

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, distribuir, y adaptar este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, los cambios se identifican y la misma licencia se aplica al trabajo derivada. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, Socolar (China).

Acerca de Equipo Editorial de EPAAAPE: <https://epaa.asu.edu/ojs/about/editorialTeam>

Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa_aape.