

POLÍTICAS EDUCATIVAS Y MIGRACIÓN EN CHILE: EL LARGO CAMINO HACIA LA INCLUSIÓN

- Autores:
- Dr. Rolando Poblete Melis
 - Referencia Institucional: Centro de Desarrollo e Innovación en Educación Inclusiva, de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Central de Chile
 - Correo electrónico: rpobletem@ucentral.cl
- Dra. Caterine Galaz Valderrama
 - Referencia Institucional: Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
 - Correo electrónico: cgalazv@uchile.cl

Resumen

La migración es un tema debatido en Chile, planteando desafíos en orden a promover la inclusión de quienes han llegado al país, entre ellos la accesibilidad y permanencia en el sistema educativo. A través de una investigación cualitativa, de carácter aplicado, que utilizó entrevistas a representantes del Ministerio de Educación, gobiernos locales y organizaciones de inmigrantes, se identifican los factores que favorecen y dificultan la inclusión educativa y la participación efectiva de niños y niñas inmigrantes en el sistema educativo, apareciendo la legislación, ausencia de una política migratoria, dificultades administrativas y el rol de los funcionarios públicos como elementos determinantes.

Palabras claves: derechos sociales, inmigración, inclusión educativa, sistema educativo, políticas educativas.

Antecedentes

Desde mediados de la década del noventa del siglo pasado, Chile se ha transformado en polo de atracción para diversos grupos de personas provenientes en su mayoría de los países de la región. Aspectos como la estabilidad política, orden institucional y crecimiento económico han comenzado a ser reconocidos como elementos que garantizan mejores condiciones de vida para sus habitantes. Y esa imagen también se ha extrapolado al resto de los países latinoamericanos, muchos de los cuales al finalizar la década del noventa e inicios de la siguiente sufrieron crisis políticas y económicas que dañaron profundamente el tejido social, generando inestabilidad.

Los datos más recientes indican que los y las migrantes en Chile alcanzan a 465.319 personas, lo que representa el 2,7% del total de población (Encuesta CASEN, 2015).¹ Sin embargo, lo más relevante es el aumento significativo que ha tenido la población migrada, toda vez que se ha triplicado entre los años 2006 y 2015 (Encuesta CASEN, 2015).

Como se indicó anteriormente, la mayor parte de quienes han llegado al país proviene de los países vecinos, particularmente de Perú, Argentina y recientemente Colombia. De hecho, de acuerdo a datos del Departamento de Extranjería (DEM, 2015), eso son los tres colectivos más numerosos: peruanos (31%), seguido por argentinos (16%), bolivianos (8,8%) y colombianos (6,1%).

El 67% de los inmigrantes se concentra en la Región Metropolitana (la ciudad capital y sus alrededores), seguido por la región de Valparaíso y Tarapacá en el norte del país, con 4,7% y 4,0% respectivamente (CASEN, 2015).

Como puede resultar más o menos obvio, quienes han escogido a Chile como país de destino se encuentran en edad económicamente activa, sin embargo, con la generación de los procesos de reunificación familiar que se inician a partir del año 2000 (Pavez, 2013), ha comenzado a llegar población en edad escolar, demandando servicios educativos en las comunas en las cuales se han asentado. De acuerdo a datos del Ministerio de Educación, al año 2015, de los cerca de 3.550.000 niños y niñas matriculados/as en el sistema educativo

¹ La única fuente de información válida existente actualmente en el país es la encuesta de caracterización socioeconómica, elaborada en series temporales por el Ministerio de Desarrollo Social, debido a que el Censo del año 2012 fue declarado inválido debido a errores metodológicos en su aplicación.

nacional, 30.625 son extranjeros/as, lo que representa menos del 1% de la población escolar. La mayor parte son peruanos, seguidos por colombianos, concentrados, al igual que la población adulta, en la región metropolitana y en las comunas ya señaladas. Respecto de la distribución por nivel educacional, el 13% se encuentra matriculado en educación prebásica; el 68% en básica y el 19% en secundaria (Mineduc, 2015).

La presencia de estos grupos en las escuelas nacionales ha exigido al Estado de Chile abordar aspectos de carácter político, asociados a normativas y decretos que permitan garantizar su acceso al sistema educacional, lo que es coherente con las convenciones internacionales que Chile ha ratificado al respecto. De hecho el Ministerio de Educación ha sido pionero entre los servicios del Estado en cuanto a la promoción de la incorporación de los/las inmigrantes en las escuelas públicas. La primera normativa que data del año 2005 establece que los/as inmigrantes podrán ser matriculados/as, aunque provisoriamente, en forma independiente a la condición migratoria de sus padres (situación regular o irregular), no siendo esta una causal de exclusión (Mineduc, 2005).

La normativa también indica claramente que los/as inmigrantes podrán no sólo ingresar sino también permanecer y progresar en el sistema escolar nacional, con lo cual se da un paso relevante para promover el acceso a los programas que hacen parte de este sistema: subvención escolar, becas de alimentación, textos escolares, etc. (Mineduc, 2005).

El año 2008 se elabora un instructivo por parte de la presidencia de la república que establece que será deber del Estado proteger y respetar los derechos humanos de los sujetos inmigrantes, en forma independiente a su situación migratoria. El mismo instructivo señala en uno de sus puntos medulares que se garantiza el derecho a educación “para todos los niños, niñas adolescentes, siendo prioridad para el Gobierno otorgar oportunidades educativas, tanto a los chilenos como a los extranjeros que residen en Chile, para ingresar y permanecer en el sistema educacional en igualdad de condiciones.”²

El año 2016, y con el fin de resolver los problemas que presentaban las normativas anteriores al momento de su aplicación, se promulga el Ordinario N°02/000894 que “actualiza las instrucciones e instruye sobre el ingreso, permanencia y ejercicio de los

² Cff. Ordinario Gab. Pres. N°009 de septiembre de 2008: “Imparte instrucciones sobre Política Nacional Migratoria.”

derechos de estudiantes migrantes en los establecimientos que cuentan con reconocimiento oficial”, señalando en su parte sustantiva que:³

“El Ministerio de Educación a través de las Oficinas de Atención Ciudadana MINEDUC, a lo largo del país, entregará a contar de enero de 2017 a todo migrante que no cuente con Cédula de Identidad Chilena y que quiera incorporarse al sistema escolar, un identificador provisorio escolar (IPE).”

La normativa también garantiza acceso a matrícula, así como el proceso de reconocimiento de estudios y, para el caso de la ausencia de documentos del país de origen, establece un proceso de validación de estudios que deberá llevarse a cabo en un plazo no superior a tres meses por los establecimientos educacionales.

Un punto relevante mencionado en los diferentes documentos y normativas es lo relacionado con los instrumentos internacionales que Chile ha ratificado y que han adquirido estatuto jurídico al interior del país. Como es sabido, las convenciones internacionales han permitido el avance y consagración de derechos de diversos grupos sociales, algunos de ellos postergados o con mayores niveles de vulnerabilidad. En el caso de Chile se ha ratificado la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias y la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, normas que tienen artículos específicos destinados a garantizar el derecho a la educación.

Finalmente, un elemento central que no puede dejar de mencionarse es el Decreto Ley N°1094 (Ley de Extranjería), vigente desde el año 1975, y su reglamento establecido por el Decreto Supremo N°597 del Ministerio del Interior, del año 1984, en tanto instrumentos legales y jurídicos que regulan la residencia, permanencia definitiva, ingreso, egreso, expulsión y el control de extranjeros/as en Chile.

La ley de extranjería no hace ninguna mención explícita a los derechos sociales de los y las migrantes, incluso el artículo N°76 de la ley establece que *“los servicios y organismos del Estado o Municipales deberán exigir a los extranjeros que tramiten ante ellos asuntos de la competencia de esos servicios, que previamente comprueben su residencia legal en el*

³ Ministerio de Educación de Chile (2016) Ordinario N°02/000894 del 7 de noviembre del año 2016.

país”. Evidentemente esto deja fuera de la acción del Estado a la población irregular, toda vez que para la tramitación de cualquier servicio se requiere estar en posesión de un RUT nacional válido.

La presencia de los sujetos migrantes no sólo ha supuesto el desarrollo de nuevas políticas educativas, también ha sido la sociedad chilena, escasamente acostumbradas a la diversidad (Poblete y Galaz, 2007), la que ha debido habituarse a la presencia de colectivos que poco a poco comienzan a permear espacios tradicionalmente reservados a chilenos. En tal sentido, como afirma Agar y Pedaur (2013, p.25):

(...) Chile desde su constitución como estado nación ha sobrevalorado la homogeneidad, la tranquilidad y la estabilidad por sobre otros derechos fundamentales. Es en este contexto en donde se generan discursos que desvalorizan la diversidad cultural, lo que produce una resistencia y un prejuicio bidireccional y contrapuesto, en donde la sociedad local discrimina a las comunidades inmigrantes.

En relación con esto, distintos estudios realizados en el país (Fundación Ideas 2004; Universidad Diego Portales, 2008, 2012), han mostrado que la población que rechaza la diversidad, y en particular la que representan los extranjeros, tiende a ser mayoritaria. Y esa misma situación se replica en las escuelas, tal como ponen en evidencia los estudios de la UNICEF que indican que los/as estudiantes chilenos tienen niveles de prejuicio preocupantes hacia niños y niñas de otras nacionalidades, considerando incluso como inferiores a quienes provienen de los países vecinos, especialmente de Perú y Bolivia (UNICEF, 2004 y 2011). En esa misma línea, “la experiencia migratoria de las niñas y niños en Chile está fuertemente marcada por las constantes situaciones de discriminación y racismo de las cuales son víctimas” (Pavez, 2012, p. 87). El color de la piel, la forma de hablar y otras características distintivas se constituyen en elementos que generan marginación por parte de niños y niñas chilenas.

Otras investigaciones (Poblete, Galaz y Frías, 2015), han concluido que ya en el acceso de niños y niñas migrados al sistema educativo se producen barreras significativas que dificultan los procesos de inclusión, especialmente para quienes están en situación irregular.

De ahí que la pregunta por la inclusión de la población inmigrante en Chile es especialmente importante, abarcando múltiples posibilidades de respuesta que van desde su vínculo con la sociedad de acogida hasta su acceso a los servicios públicos. En ese marco, la investigación que da origen a esta ponencia se centró en el análisis de los procesos que se generan en el ámbito educativo, en el nivel procedimental de las políticas y normativas, planteando como objetivo conocer los elementos que favorecen y/o dificultan la inclusión de niños y niñas inmigrantes al sistema educativo chileno.

Elementos conceptuales

Aunque existen múltiples teorías explicativas en torno a la migración, para Portes (2010) es fundamental centrar la atención no tanto en las causas que la generan, sino en las consecuencias que provoca la movilidad humana, toda vez que son mucho más relevantes porque tensionan los procesos de acogida e instalación en el país de destino. Entre las principales consecuencias atingentes a este estudio señala las siguientes:

1. Cuando los migrantes laborales llevan consigo a sus familias, fortalecen el crecimiento de una segunda generación en los países receptores que crece en condiciones singularmente desventajosas.
2. La experiencia de asimilación en un nivel más bajo de la segunda generación refuerza los estereotipos negativos acerca de la población inmigrante en los países receptores, aumentando así la probabilidad de que se conviertan en una minoría empobrecida, similar a una casta.

En directa relación con esto último está lo señalado por Santa María (2002), quien sostiene que las migraciones internacionales están estrechamente ligadas con el resurgir de las ideas y de los comportamientos racistas. El mismo autor afirma que incluso en los términos utilizados para referir a la “extranjería” hay una evocación peyorativa que tiene una función clara: distinguir entre los sujetos propios y los extraños a la ciudad. De esta manera, plantea que se puede producir una cierta “extranjería social”, al aludir a la situación de sujetos que más allá de su situación administrativa de estancia en el país, son considerados como “otro/a” por características socioculturales (Santamaría, 2002).

Bajo tales premisas, se percibe una construcción excluyente del/a otro/a (Galaz y Poblete, 2007) que no permite avanzar en la consolidación de relaciones más democráticas, sino en el fortalecimiento de procesos de marginación y exclusión que se expresan en los distintos espacios en que transcurre la cotidianidad y que encuentran su origen, para el caso de Chile, tanto en la construcción del estado nación, como en la propia Constitución Política del Estado, la que “evocará siempre una suerte de voluntad de ser chileno plasmada en una perfecta homogeneidad” (Aravena y Alt, 2012, p.131). Muchos de estos procesos de marginación cristalizan en las nuevas retóricas de exclusión que incluso permean los discursos políticos (Stolcke, 1995).

De ahí que la pregunta por la inclusión social es clave porque las eventuales respuestas tienen un impacto directo en las condiciones de vulnerabilidad de la población inmigrante, trascendiendo incluso la dimensión económica. En efecto, la idea de inclusión es mucho más amplia, aludiendo al acceso a la ciudadanía y los derechos económicos, políticos y sociales; conexión y solidez de las redes de reciprocidad social, sean de carácter afectivo, familiar, vecinal y comunitario; y participación en el espacio de producción económica (Subirats, 2004). Las sociedades inclusivas, por tanto, son aquellas que transitan hacia una ciudadanía basada en el respeto de los derechos individuales y sociales, considerando la diversidad sociocultural como un activo y un valor que aporta al desarrollo del colectivo. Y ese esfuerzo supone un especial compromiso del Estado.

En el contexto de la movilidad humana propio de las sociedades contemporáneas, desde las Naciones Unidas se han creado relatorías especiales para abordar la situación de los migrantes. Uno de sus mandatos, establecido en la resolución 2000/48, señala en sus aspectos sustantivos que se “deberá estudiar el diseño de políticas y medidas para lograr la protección de los y las migrantes; a la vez de brindar especial preocupación por la perspectiva de género y por niños y niñas” (Cepal, 2006, p. 276).

Por lo mismo, las políticas públicas, y particularmente las del ámbito educativo, son centrales para los procesos de inclusión, porque inciden directamente en las posibilidades efectivas de igualar las oportunidades para diversos grupos. Y esto es lo que ha llevado a incorporar la perspectiva de derechos en su diseño, no sólo como una forma de asegurar el

acceso equitativo, sino también como una estrategia para garantizar el ejercicio de los derechos de las personas y su respeto irrestricto.

En esa misma línea, la inclusión educativa sostiene una perspectiva basada en los derechos humanos, en la cual todos pueden ejercer el derecho a la educación, al margen de cualquier consideración relacionada con la etnia, género, estilos de aprendizaje o necesidades educativas especiales (UNESCO, 2005). En términos prácticos, la inclusión educativa supone analizar las políticas, las prácticas y las culturas para eliminar las barreras que impiden el acceso y participación de todos en el sistema educativo (Booth y Ainscow, 2000), lo que por cierto implica cambios en las metodologías docentes, adaptaciones curriculares, revisión de las políticas, etc.

Bajo esta lógica, el concepto de inclusión educativa “ha adquirido un énfasis especial durante los últimos años en el contexto educativo latinoamericano y particularmente chileno, visibilizándose en ámbitos como políticas públicas y acciones gubernamentales” (Infante, 2010, p. 288). Específicamente, el año 2015 se promulgó una ley de inclusión educativa, de aplicación gradual en el tiempo, que entre otras cosas establece como principio la no discriminación arbitraria, lo que supone el rol del Estado por la inclusión e integración en todos los establecimientos del estado, así como la dignidad del ser humano (MINEDUC, 2015).

El enfoque de derechos constituye así un marco conceptual que está basado normativamente en principios y estándares internacionales de Derechos Humanos y operacionalmente dirigido a respetarlos, protegerlos y satisfacerlos. Poner como centro la perspectiva de DDHH en temas migratorios termina generando una discusión, en definitiva, respecto de los márgenes de la ciudadanía actual. En este mismo sentido, las Naciones Unidas han abogado por la inclusión de las personas migrantes en las sociedades de acogida, no solo como una forma de asegurar su participación plena, sino también como un mecanismo para la construcción de ciudadanía.

Al respecto, Subirats (2010) señala que poner en relación ambos conceptos (ciudadanía e inclusión), permite enriquecer la perspectiva jurídico-política que habla de los derechos y deberes de la ciudadanía respecto del Estado y el conjunto de la sociedad.

Ahora bien, incluir la perspectiva de Derechos Humanos en las políticas públicas -y educativas en particular- hacia la población migrante requiere no sólo considerarla como un principio ético, sino que debe plasmarse en un carácter vinculante y operativo. Por tanto, se requiere una dimensión procesal, es decir, mecanismos instituidos que permitan traducir esos acuerdos normativos en instrumentos de política social y de intervención directa, y finalmente una dimensión de contenidos relativos a la protección social que oriente acciones concretas respecto de cierto sector de la población migrante más vulnerable. Sin embargo, en el caso de Chile, no existe un organismo que tenga la facultad de ejercer la coerción para que se cumplan dichos acuerdos (Agar y Saffie, 2010).

Algunos estudios (Lipsky 1980, 1996; Dubois, 2003), ponen el énfasis en el rol de los funcionarios públicos, dado que se ha mostrado que además de cumplir funciones definidas administrativamente, ponen en juego sus propias creencias y motivaciones en el ejercicio de su trabajo, lo que finalmente índice de forma directa tanto en el trato hacia los usuarios como en las posibilidades reales de acceso a los servicios.

Torres y Garcés (2013), aunque desde una mirada más general, muestran que el acceso a los servicios públicos por parte de los migrantes se encuentra atrapado en las opiniones y percepciones que los migrantes y nativos construyen de sí, en relatos sobre la migración, su magnitud, su integración y la escasez de los servicios públicos. Así “el imaginario generado de una relación de competencia por los servicios públicos entre los inmigrantes y los autóctonos determinaría, en alguna manera, la actuación de los funcionarios públicos encargados de brindar los servicios públicos” (Torres y Garcés, 2013, p. 5).

De ahí que es posible que en la propia definición e implementación de las políticas, existan factores que pueden favorecer o restringir la participación de determinados grupos sociales, constituyendo una barrera o un facilitador para el acceso a las garantías, beneficios o prestaciones inscritas en la propia política, ámbitos en los cuales se indaga en esta ponencia.

Consideraciones metodológicas

La investigación que da origen a esta ponencia se llevó a cabo para el Ministerio de Desarrollo Social de Chile entre los años 2015 y 2016. Se trató de un estudio de carácter aplicado que priorizó una metodología cualitativa (entrevistas y focus group) y se realizó en cuatro centros urbanos de Chile (Arica, Antofagasta, Santiago y Punta Arenas). La idea fue analizar los facilitadores y obstáculos que encuentran los y las migrantes para acceder a la oferta del Estado, en especial en el área de educación.

En el estudio participaron agentes de gobierno; municipios; sociedad civil y organizaciones de migrantes. Dos son los criterios que se utilizaron para llevar a cabo la selección de los actores que fueron incluidos como informantes claves en el desarrollo del estudio. Por un lado, su pertenencia a los espacios institucionales, vale decir, ser parte de la estructura del Estado a nivel central y local. Se trata de quienes están vinculados al diseño y gestión de programas educativos, particularmente en el Ministerio de Educación o en los municipios seleccionados. En el ámbito de la sociedad civil se entrevistó a dirigentes de organizaciones migrantes, cuya perspectiva era fundamental para conocer con mayor detalle aquellos elementos que identifican como facilitadores u obstaculizadores, además de expertos/as en materia migratoria ligados al espacio académico.

Resultados

Facilitadores para la inclusión educativa

Como se mencionó en los antecedentes desde el año 2005 existe un decreto presidencial que permite el ingreso y permanencia de niños y niñas inmigrantes en el sistema educativo, al margen de la situación migratoria de sus familias. Del mismo modo, las instrucciones emanadas desde la Presidencia de la República también son explícitas acerca de la garantía de este derecho. Ahora bien, esto es importante porque la normativa nacional está encaminada a cumplir con lo señalado en las convenciones internacionales que Chile ha ratificado y que van en esa línea, como por ejemplo la *Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y Familiares*, que en su artículo 30 señala que:

(...) Todos los hijos de los trabajadores migratorios gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. El acceso de los hijos de trabajadores migratorios a las instituciones de enseñanza preescolar o las escuelas públicas no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el Estado de empleo.

Por su parte, la *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*, también establece en su artículo 28 la exigencia de los estados partes de reconocer el derecho del niño a la educación.

De esta forma, existe un significativo cuerpo normativo que pone un cierto piso para el acceso de la población inmigrante a los servicios educativos, al menos en el plano de lo formal, y que comprometen al Estado en la garantía de ese derecho.

En forma adicional, es posible advertir que las propias normativas también han generado la constitución de un sistema que poco a poco se consolida, por ejemplo, a través de la estandarización de ciertos procedimientos y protocolos que se ponen en práctica en los gobiernos locales, el Ministerio de Educación y las escuelas destinados a la incorporación de niños y niñas inmigrantes en nuestro sistema educativo.

Una de las conclusiones que se puede obtener luego del reconocimiento de estos elementos de acceso, y que a la vez funciona como un facilitador, es el hecho que el Estado de Chile identifica la presencia de niños y niñas inmigrantes como una realidad de la cual decide hacerse cargo. Y más específicamente, como se indica desde el propio Ministerio de Educación, tanto la legislación como las normativas han comenzado a adaptarse a las convenciones internacionales que Chile ha ratificado, y sobre las cuales existe una brecha que debe ser reducida para asegurar su plena aplicabilidad en el país.

En esa línea más política, en el programa actual de gobierno se destaca que será un objetivo evaluar:⁴

⁴ Cfr. Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018, pág. 155.

(...) Modificaciones a la legislación migratoria que cambie el enfoque actual, basado en una perspectiva de seguridad y de gestión de mano de obra inmigrante, por una perspectiva de inclusión, integración regional y un enfoque de derechos que aseguren la inserción efectiva de esta población al país y que permita una coordinación dinámica, cooperadora y eficiente de todos los entes públicos relacionados con la política migratoria.

Sin embargo, sobre las modificaciones a legislación migratoria, que data del año 1975, no existen avances relevantes en el país, lo cual, como se verá más adelante, constituye una de las principales barreras de acceso, considerando que dicha ley fue elaborada en plena dictadura cívico militar bajo un enfoque de “seguridad nacional”, por lo cual resulta totalmente restrictiva y desfasada en relación al contexto actual caracterizado por la creciente movilidad humana y las propias convenciones internacionales que resguardan los derechos de los y las inmigrantes.

Por otro lado, aunque no existe una política migratoria a nivel nacional, han sido los propios municipios los que han creado unidades al interior de su orgánica que han comenzado a diseñar planes y programas destinados a la atención e integración de la población inmigrante. Es el caso de uno de los municipios estudiados en la investigación que ha elaborado el único Plan de acogida a la población inmigrante que existe a nivel nacional, que en cuanto a los aspectos educativos se ha trazado objetivos estratégicos relevantes, tales como capacitar a los/las profesionales de la educación en mediación intercultural; sensibilizar en cuanto al respeto de los derechos culturales; promover políticas de acercamiento entre los padres y madres y la escuela; promover a través de actividades diversas la identificación y sentido de pertenencia de los/las migrantes (Ilustre Municipalidad de Quilicura, 2014).

Este tipo de iniciativas tiene una especial relevancia si se considera que el modelo de gestión educativa chilena otorga a los municipios determinadas funciones que se restringen a aspectos administrativos. Por tanto, aquí hay una preocupación que trasciende lo normativo y está mediada por la voluntad política de los alcaldes que han optado por visibilizar a la población inmigrante y generar planes tendientes a su plena inclusión.

Entre los objetivos de estas iniciativas está la búsqueda del compromiso de las propias comunidades educativas con los procesos que son atingentes a los/as inmigrantes. Esto permite a las escuelas vincularse a las problemáticas que vive su comunidad. Como es sabido, los centros educativos son referentes en muchos espacios locales, e incluso son la cara visible del Estado frente a colectivos que no poseen la información suficiente para hacer valer sus derechos sociales. Por lo mismo, se trata de una herramienta de inclusión social no sólo para los/as estudiantes, sino también para sus familias. En ese sentido, el rol de los municipios aparece vinculado a la generación de espacios de proximidad y confianza para la comunidad extranjera.

A lo anterior también se suma la voluntad de los/as directores/as de escuela de llevar a cabo actividades que favorezcan la inclusión de los/as inmigrantes. En esta línea hay un conjunto de escuelas que han avanzado hacia la generación de acciones interculturales. El caso emblemático es la Escuela República de Alemania de la comuna de Santiago que tiene un programa explícito al respecto, reconociéndose como una escuela multicultural. Sin embargo, muchas de las iniciativas llevadas a cabo por esta y otras escuelas dependen de la voluntad de sus autoridades, de lo cual se desprende la necesidad de contar apoyo de instancias superiores como el Ministerio de Educación, por ejemplo, a través de la entrega de recursos especiales a los establecimientos que cuenten con presencia inmigrante, la creación de programas de capacitación para sus docentes, etc. Se trata de promover la generación de un soporte que permita la mantención de las iniciativas más allá de las voluntades individuales.

Para otros actores la misma presencia de los/as inmigrantes es un facilitador en sí, no sólo porque la experiencia de la diversidad enriquece, sino también porque su llegada a los establecimientos municipales ha incrementado la matrícula y por tanto los aportes del estado vía subvenciones⁵, lo cual ha permitido la continuidad de esos proyectos educativos amenazados por la creciente “fuga de matrícula” hacia las escuelas particulares

⁵ Las escuelas municipales de carácter público, reciben un apoyo directo del Estado por cada niño/a matriculado. De acuerdo al modelo de gestión, las escuelas en Chile pueden ser públicas, particulares subvencionadas (de gestión privada pero con aportes del Estado) o privadas sin aportes del Estado. Recientemente se ha introducido una modificación que elimina la categoría de escuelas subvencionadas y éstas han pasado a ser del sistema público o bien del sistema privado.

subvencionadas. En términos más claros: la presencia de los/as inmigrantes ha financiado a las escuelas municipales en aquellas comunas donde se han concentrado mayoritariamente, otorgándoles la posibilidad de subsistir y permanecer en el tiempo.

Por último, la existencia de una ley de inclusión educativa, aunque de aplicación gradual en el tiempo, también puede operar como un facilitador, especialmente cuando entre en régimen y tenga plena vigencia, esto, en consideración a los principios que la sustentan y que son relevantes para la situación de los migrantes.

Barreras para la inclusión

Aunque la existencia de una normativa y de voluntades políticas explícitas en torno a la inclusión de niños y niñas inmigrantes en el sistema educativo es un facilitador, no se puede desconocer que persisten un conjunto de *factores obstaculizadores* generalmente asociados a aspectos procedimentales e incluso a criterios arbitrarios de quienes son los/las encargados/las de implementar las normas. Muchas de esas barreras están mediadas por la posición social de quienes demandan los servicios educativos, toda vez que “cuando las familias inmigrantes intentan gestionar el ingreso escolar en Chile pueden tener variadas experiencias dependiendo de la clase social, el barrio donde viven, las redes sociales de contacto y la nacionalidad como ejes estratificadores” (Pavez, 2012, p. 86).

De ahí que se puede afirmar que gran parte de las dificultades de acceso las encuentran las familias situadas en una posición de vulnerabilidad. Esto también fue corroborado en las entrevistas realizadas fundamentalmente a los/las dirigentes de las organizaciones de migrantes, que destacaban los grados de arbitrariedad bajo el cual operan los/las funcionarios/las públicos en función de la nacionalidad u origen social: quienes vivencian con mayor fuerza situaciones de discriminación son aquellas personas que vienen de los países vecinos y tienen menores ingresos, y sobre quienes pesan más cantidad de estereotipos sociales.

Como se indicó antes, el decreto del Ministerio de Educación del año 2005 garantiza el acceso de los/as estudiantes, aunque expresamente indica que las matrículas de los/as niños en condición irregular serán consideradas “provisorias”, a la espera del proceso de regularización que deben llevar a cabo sus familias. Sin embargo, la principal dificultad

radica en que muchos/as estudiantes carecen de documentación del país de origen, lo que supone una serie de trabas administrativas que las escuelas deben resolver.

Por eso en muchos establecimientos frente a la exigencia de comprometerse y facilitar la regularización académica de los/as niños/as, realizar personalmente la tramitación ante las autoridades competentes (tal como establece la normativa), se opta por rechazarlos o derivarlos a otros establecimientos donde sí están dispuestos a realizar tal esfuerzo. Esta es una de las causas que explica la concentración de niños/as en ciertas escuelas en las comunas estudiadas. Aunque no cabe duda que esto es positivo, también contribuye a una suerte de “guetificación”, toda vez que tales establecimientos se transforman en “escuelas para migrantes”, impidiendo el necesario vínculo con niños y niñas chilenos/as, lo cual finalmente no contribuye a los procesos de inclusión. Como es claro, la relación con la diversidad es un elemento que en educación favorece el crecimiento de todos y todas.

Por otro lado, la ausencia de documentos o la imposibilidad de realizar gestiones para su regularización académica puede derivar en la falta de reconocimiento de los estudios realizados en las escuelas nacionales, debido a la ausencia de un certificado que acredite que el/la alumno/a ha cursado los niveles respectivos. Incluso, en algunos casos se les prohíbe rendir exámenes finales, sin que quede constancia oficial de los años cumplidos en el sistema educativo de Chile.

A nivel de los centros educativos también se dan algunas confusiones, toda vez que muchas veces, al carecer de un número de identidad chileno (RUT) o estar en posesión de uno provisorio, se niega a niños/as inmigrantes el acceso por ejemplo a las becas de alimentación, lo mismo en el caso de la subvención escolar preferencial, que aplica para aquellos estudiantes en condición de vulnerabilidad que asisten a los establecimientos educacionales. En ambos casos el desconocimiento de la normativa impide que los/las directores/as de escuela garanticen un derecho que está consagrado.

La normativa del año 2016 y que se implementa a partir de enero de 2017, debiera resolver buena parte de los problemas y obstáculos que encuentra la población al momento de acceder a nuestro sistema educativo, aunque no se tienen estudios o datos respecto de su funcionamiento y capacidad de abordar los obstáculos señalados.

Sin embargo, persiste un punto de mayor complejidad, cual es la vigencia de una legislación restrictiva que no facilita los procesos de integración. Como se indicó antes, las normas migratorias en Chile datan del año 1975 y fueron pensadas en un contexto radicalmente distinto.

Stefoni (2011) señala que en la historia de la legislación migratoria se observa una concepción dual del sujeto inmigrante (un extranjero deseable -el colono- y otro no deseado -el espontáneo). Con la llegada de la dictadura prima la visión negativa: la presencia extranjera es concebida como una potencial amenaza a la nación. Esto justificó la implementación de mecanismos de control estatal establecidos en la legislación de 1975. En los gobiernos democráticos el migrante siguió siendo pensado como un extraño potencialmente peligroso aunque, esta vez, bajo la idea de un problema social. Al no modificar el espíritu que funda la ley, la consecuencia es la generación de condiciones para que las personas caigan en situación de irregularidad.

A diferencia de otros países latinoamericanos, Chile no ha actualizado su legislación migratoria. Por ejemplo, Argentina, Uruguay o Ecuador con la llegada del nuevo siglo han llevado a cabo ajustes a sus legislaciones con el fin de adaptarlas a los desafíos de los nuevos tiempos caracterizados por la permanente movilidad humana. En esa misma línea, las nuevas leyes de extranjería dialogan con las convenciones internacionales y la perspectiva de derechos que se establece a partir de ellas, garantizando el acceso y en plenitud de derechos a salud, educación e incluso trabajo sin importar el estatus legal de los/as extranjeros/as.

Otro elemento que se ha identificado como barrera a la inclusión es el diseño curricular vigente a nivel nacional que opera desde una concepción homogénea que no reconoce la diversidad presente en las aulas. En efecto, su centralismo y uniformidad permiten concluir que se construye sin consideración a la cultura de pertenencia, histórica y propia de la cotidianidad de los grupos que participan del proceso educativo.

Aquí hay en juego supuestos doctrinarios que sostienen que sólo un currículum único garantiza por sí solo la unidad y la identidad nacional: “se piensa que al definir, regular y diseminar conocimientos y valores idénticos a todos los alumnos, se formarán ciudadanos

con un pensamiento, con valores, con actitudes comunes que finalmente contribuirán a reforzar la unidad y la identidad nacional” (Magendzo, 1991, p.17). En tal sentido, existen:

(...) discriminaciones en el currículum, de suerte que la cultura de los indígenas, la mujer, los campesinos, los pobladores, los pobres y muchos otros grupos marginados no han tenido espacio en los saberes que se transmiten. Existe, por así decirlo, una incapacidad de reconocer al otro (Magendzo, 2000, p. 11).

La evidencia muestra que la consecuencia de tal modelo curricular ha sido el fracaso sostenido de los alumnos pertenecientes a los grupos minoritarios y sus problemas permanentes de adaptación (Ogbu, 1991), de ahí por tanto la necesidad de pensar en modelos curriculares de carácter intercultural que ofrezcan alternativas formativas más abiertas y acordes a las características de las sociedades actuales.

Los procesos de discriminación que viven niños y niñas inmigrantes en las escuelas, y que nacen de la propia concepción curricular, es otra de las barreras que afecta su proceso de integración e inclusión. La permanente identificación como un “otro/a distinto/a” genera distancias y marginación no sólo de las relaciones con sus compañeros/as, sino también respecto del sentido de la escuela, que se manifiesta como lejana. Incluso esta distinción “nosotros/as-ellos/as” aplica para quienes siendo hijos/as de extranjeros/as han nacido en Chile: aunque “no hayan vivido proceso de movilidad, de todos modos son interpelados socialmente como inmigrantes” (Pavez, 2012, p.80), enfrentando con frecuencia ofensas y maltratos físicos y psicológicos, con serias consecuencias. Si a lo anterior se agregan las diferencias idiomáticas, como ha ocurrido con niños y niñas haitianos, el camino a la inclusión se hace todavía más complejo y largo.

Conclusiones

Los resultados de esta investigación ponen en evidencia que existen un conjunto de factores que a modo de facilitadores y barreras determinan el acceso y participación de la población inmigrante en el sistema educativo nacional. Estos factores se mueven al menos en dos niveles: por un lado, un plano formal ligado a la formulación de las políticas, en el cual está involucrado su diseño y los contenidos de carácter normativo que regulan el acceso de niños y niñas a las escuelas y, por otro, en un plano procedimental que se vincula a la

manera en que tales políticas llegan a sus usuarios/as, mediado por el rol que cumplen los/las funcionarios públicos.

El primero de estos niveles dice relación con la preocupación y voluntad del Estado por garantizar derechos mínimos a la población inmigrante, para lo cual se busca que tanto las políticas como las normas internas que regulan al sector educación sean coherentes con una perspectiva de derechos y con las convenciones internacionales que Chile ha ratificado en torno a estas temáticas. Sin embargo, en ese mismo plano aparece una dificultad política mayor, cual es la propia legislación migratoria, cuyo espíritu es contradictorio con la voluntad antes expresada.

Por otro lado, la ausencia de una política migratoria o de un plan nacional de inclusión de carácter operativo también es un nudo crítico, en tanto no existe un instrumento que articule la acción del Estado en la gestión interna de las migraciones, particularmente en cuanto al acceso a derechos o niveles de inclusión, a la vez de delimitar las competencias del gobierno central, regional y municipal en la garantía de esos derechos, generales y educacionales, para la población inmigrante.

De ahí que al interior del propio Estado subsisten trabas que deben ser abordadas para lograr que el sistema educativo nacional tienda a generar mayores niveles de inclusión.

La perspectiva de la inclusión educativa también ofrece alternativas de análisis. Como se indicó antes, dentro de esta idea aparecen un conjunto de acciones a nivel de políticas, culturas y prácticas que debieran modificarse para garantizar el acceso y participación en el sistema educativo de niños y niñas migrantes en igualdad de condiciones. La evidencia obtenida en esta investigación muestra que no existen cambios sustantivos en esos niveles, a excepción de algunas escuelas que han asumido su carácter multicultural relevando la presencia de los niños inmigrantes y utilizándola como un recurso para el aprendizaje. Sin embargo, persiste en el sistema educativo una perspectiva poco inclusiva en el diseño curricular. En efecto, la falta de visibilidad de agentes diversos que hace parte de la realidad nacional es un problema en la medida en que los/as estudiantes son educados/as en visiones homogéneas y uniformes de lo que es la identidad. Sin embargo, está claro que la misión de la educación moderna, que reconoce los permanentes procesos de cambio de las sociedades actuales es, como sostienen Banks (1994), ayudar a los individuos a comprenderse a sí

mismos desde la perspectiva de otras culturas y lograr la ruptura del aislamiento que supone la visión etnocéntrica de la educación tradicional. Y en eso el currículum juega un rol clave. El segundo nivel apunta al espacio procedimental. Aunque ambos planos son mutuamente dependientes, en algunos casos no existe una línea de continuidad entre ellos, por lo cual se producen rupturas entre el “deber ser” declarado en las normas y la práctica de los funcionarios/as. En ese sentido, el acceso a los servicios educativos no está asegurado solo por la existencia de normativas internas, sino también por los/as funcionarios/as y el rol que juegan. De ahí que tanto sus propias características personales como el ámbito normativo de su función acuden a configurar una relación que es determinante para las personas que se vinculan tanto con la administración educativa como con las propias escuelas. Esto porque en esa relación se hacen presentes factores culturales, lingüísticos y sociales que pueden constituir una barrera o un facilitador.

Prestar atención a estos elementos, a la vez de generar estrategias que permitan superar los nudos críticos identificados, es relevante en el contexto actual, en que todo indica que los procesos migratorios se incrementarán en el tiempo. Hacerlo no solo permitirá resolver cuestiones de tipo práctica, las que por cierto son importantes, sino también transitar hacia la profundización democrática y la generación de mayores niveles de equidad y justicia social para todos y todas.

Bibliografía

Agar, L. y Pedaaur, C. (2013) “Refugio en Chile: el proceso de intervención social en contexto de globalización y posmodernidad.” En Avaria, A. Coord. (2013) Desafíos de la migración ¿Cómo acercarnos a las personas inmigrantes? Miradas de y desde la investigación e intervención social, Santiago, Ediciones de la Universidad Santo Tomás.

Agar, L. y Saffie, N. (2010) “Migrantes en Chile: políticas públicas en salud, cohesión social e interculturalidad”; en Agar Corbinos (Coord) Migraciones, salud y globalización: entrelazando mirada; Santiago de Chile, Biplano.

Aravena, A. y Alt, C. (2012) Juventud, migración y discriminación en el Chile contemporáneo. Última Década, 36, 127-140.

Banks, J. (1994) An Introduction to Multicultural Education. Boston, Allyn and Bacon.

Booth, T. & Ainscow, M. (2000) Guía para la evaluación y mejora de la educación inclusiva. Index for inclusion, Madrid, Consorcio Universitario para la Educación Inclusiva.

CEPAL (2006) Migración Internacional, derechos humanos y desarrollo, Santiago, CEPAL.

Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2015) Migración en Chile 2005-2014. Santiago, DEM.

Fundación Ideas (2004) Tercera Encuesta Intolerancia y Discriminación: informe y análisis. Santiago, Fundación Ideas.

Gobierno de Chile-Ministerio de Desarrollo Social (2016) *Resultados Encuesta CASEN 2015*. Santiago, MIDESO.

Gobierno de Chile-Ministerio de Educación de Chile (2005) Ordinario N°07/1008 (1531). Santiago, MINEDUC.

__. (2015) Ley de Inclusión Educativa. Documento de Trabajo. Santiago, MINEDUC.

__. (2016) Ordinario N°02/000894. Santiago, MINEDUC.

Infante, M. (2010) Desafíos a la formación docente: inclusión educativa. *Estudios Pedagógicos*, Vol. 36, N°1, p.287-297.

Lipsky, M. (1996) Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas, En Brugué, Q. & Subirats, J. (eds.), *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, INAP, pp. 279-298.

Magendzo, A. (1997) Elaboración de planes y Programas desde la Reforma Curricular, *Revista Educación*, 257.

Magendzo, A. & Donoso, P. (2000) Cuando a uno lo molestan: un acercamiento a la discriminación en la escuela. Santiago, LOM - PIIE.

Naciones Unidas (1998) Convención Internacional sobre los Derechos del Niños.

Naciones Unidas (2000) Derechos Humanos de los Migrantes, Resolución 2000/48, Nueva York, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Naciones Unidas (2000) Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y Familiares.

Ogbu, J. (1991) *Immigrant and Involuntary Minorities in Comparative Perspective*. En Gibson, M. & Ogbu, J. Ed. *Minority Status and Schooling. A comparative study of immigrant and involuntary minorities*. New York, Garland Publishing, 3-33.

Pavez, I. (2012) Inmigración en Chile. Experiencias de la niñez peruana en Santiago de Chile. *Revista de Estudios Transfronterizos*. Volumen XII, N°1, 75-99.

Pavez, I. (2013) Los significados de ser niño y niña migrante: conceptualizaciones desde la infancia peruana en Chile. Polis, Revista Latinoamericana, Volumen 12, N° 35, 2013, p. 183-210.

Poblete y Galaz, (2007) La identidad en la encrucijada; migración peruana y educación en el Chile de hoy". II Congreso Internacional de Etnografía y Educación, Migraciones y ciudadanía. EMIGRA. Barcelona. Universidad Autónoma de Barcelona. Publicación online: https://ddd.uab.cat/pub/emigrawp/emigrawp_a2007n3/emigrawp_a2007n3p1.pdf

Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018

República de Chile (1975) Ley de Extranjería N°1094, 1975.

Santamaría, E. (2002). La incógnita del extraño. Una aproximación a la significación sociológica de la «inmigración no comunitaria». Barcelona, Anthropos.

Stefoni, C. (2011) Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante", en Feldman-Bianco (coord.) La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías, Quito, FLACSO.

Stolcke, V. (1995) Hablando de Cultura: nuevas fronteras, nuevas retóricas de la exclusión en Europa. Current Anthropology, 36 (1), 1-24.

Subirats, J. (2004) Ciudadanía e Inclusión Social, Madrid, Fundación Esplai.

UNESCO (2005) *Guidelines for inclusion: Ensuring Access to Education for All*, París: UNESCO.

Unicef (2004) Convivencia y discriminación en el ámbito escolar. Santiago, Unicef.

___.(2011) Convivencia, discriminación y prejuicio en el ámbito escolar. Santiago, Unicef.

Universidad Diego Portales (2008) Encuesta Nacional de Opinión Pública. Santiago, UDP.

___.(2012) Ser migrante en el Chile de hoy. Santiago, UDP.