



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

ANÁLISIS DE MARCOS INTERPRETATIVOS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA EN
CONTEXTO DE EDUCACIÓN ESCOLAR ENTRE LOS AÑOS 2014-2019

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS
PÚBLICAS

VANIA NICOLE PALMA ROJAS

PROFESORA GUIA:
MARÍA PÍA MARTÍN MUNCHMEYER

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
JULIO HASBÚN MANCILLA
ANDREA PERONI FISCARELLI

SANTIAGO DE CHILE
2021

**Resumen de tesis para optar al grado de
Magíster en Gestión y Políticas Públicas**

Por: Vania Palma Rojas

Fecha: 08/2021

Profesor Guía: María Pía Martin Munchmeyer

**Análisis de marcos interpretativos de la política migratoria en contexto de
educación escolar entre los años 2014-2019**

Actualmente en Chile, la inmigración es considerada un problema público, en tanto el país no cuenta con los dispositivos necesarios para hacer frente a la creciente y diversificada demanda que se produce en barrios, servicios públicos, entre otros.

La inexistencia de una política pública migratoria clara y garante de derechos, junto a la falta de institucionalidad necesaria para procesar los requerimientos de personas inmigrantes, solo agudiza esta realidad que se vive en cada una de las regiones del país. Sin embargo, en materia de educación escolar, se han identificado una serie de acciones correctivas para facilitar el acceso de niños niñas inmigrantes, y el fortalecimiento de comunidades educativas, que es importante tener en consideración para avanzar en una política que busca y promueve la inclusión.

Con lo anterior en vista, esta investigación se propone indagar acerca de cuáles son los marcos interpretativos explícitos e implícitos en la política pública migratoria de educación escolar en Chile entre los años 2014 y 2019. Para ello, se analizan los diferentes marcos interpretativos que se presentan en las acciones que se han desarrollado durante casi tres períodos de gobierno respecto de la inmigración y educación escolar, entendiendo que los establecimientos educativos son un espacio estratégico para el desarrollo de iniciativas que apuntan a la inclusión.

La metodología utilizada en esta investigación es de carácter cualitativo, y principalmente tiene relación con el análisis documental de fuentes oficiales de iniciativas de política pública que han sido llevadas a cabo en mayor medida por el Ministerio de Educación luego de la promulgación de la Ley de inclusión.

Respecto de los resultados, se da cuenta de la existencia de tres marcos interpretativos que aglutinan las acciones desarrolladas para la inclusión en contexto de educación escolar. El primero de ellos con un enfoque garantista en el acceso de niñas, niños y jóvenes inmigrantes, el secundario con una perspectiva de construcción cultural para la inclusión e interculturalidad en las comunidades educativas, y en tercer lugar, un marco que pone énfasis en la gobernanza intersectorial y que es planteada a nivel nacional. Con ello, se concluye en que se presenta un desequilibrio para la formulación de política, puesto que los principales avances dan cuenta de lo que tiene relación con facilitar el acceso, descuidando lo que ocurre cuando ello se encuentra resuelto, y que termina siendo determinante para la inclusión efectiva.

Finalmente, se ofrecen recomendaciones de política que tienen relación con algunos aspectos transversales a los tres marcos, y especialmente a la profundización de lo que ha sido descuidado, es decir, la construcción de las condiciones necesarias para la emergencia de comunidades educativas inclusivas, que van más allá de la garantía de acceso, sino que tienen relación con la convivencia cotidiana en los establecimientos educacionales.

AGRADECIMIENTOS

A Ozuna y Pesheú.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. MARCO DE REFERENCIA	6
1.1 Contexto internacional de la inmigración	6
1.2 Caracterización de la población inmigrante actual en Chile	8
1.3 Caracterización de la población escolar inmigrante en Chile	11
1.4 Instrumentos internacionales para la migración en el contexto escolar	13
1.5 Problemas públicos y marcos interpretativos	14
1.6 Mecanismos de análisis de los marcos interpretativos	16
CAPÍTULO 2: METODOLOGÍA	20
2.1 Problema, pregunta y objetivos de la investigación	20
2.1.1 Problema y pregunta de investigación	20
2.1.2 Objetivos de la investigación	21
2.2 Descripción metodológica	21
2.2.1 Método y modelo de análisis	21
2.2.2 Muestreo	23
2.2.3 Operacionalización de las variables	28
CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DE RESULTADOS	30
3.1.1 Marco interpretativo 1: Dominante	30
3.2 Marco interpretativo 2: Secundario	52
3.3 Marco interpretativo 3: Alternativo	75
3.4 Identificación de conflictos y convergencias entre los marcos interpretativos presentados	85
3.5 Identificación y cambios en los marcos interpretativos	92
CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES	94
4.1 Recomendaciones para la política pública migratoria desarrollada en contexto escolar	95

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Instrumentos internacionales para la inmigración	7
Tabla 2: Análisis de los marcos interpretativos	17
Tabla 3: Ocurrencia de los marcos interpretativos	18
Tabla 4: Marcos de diagnóstico y pronóstico	22
Tabla 5: Cuadro análisis marcos interpretativos	28
Tabla 6: Cuadro operacionalización de las variables	29
Tabla 7: Representación del problema para el marco interpretativo 1	31
Tabla 8: Representación del problema para el marco interpretativo 1	33
Tabla 9: Representación del problema para el marco interpretativo 1	36
Tabla 10: Representación del problema para el marco interpretativo 1	38
Tabla 11: Representación del problema para el marco interpretativo 1	40
Tabla 12: Resumen marco de diagnóstico correspondiente al marco principal	41
Tabla 13: Idea de solución para el marco interpretativo 1	43
Tabla 14: Idea de solución para el marco interpretativo 1	45
Tabla 15: Idea de solución para el marco interpretativo 1	49
Tabla 16: Resumen marco de pronóstico correspondiente al marco principal	51
Tabla 17: Representación del problema para el marco interpretativo 2	53
Tabla 18: Representación del problema para el marco interpretativo 2	56
Tabla 19: Representación del problema para el marco interpretativo 2	66
Tabla 20: Resumen marco de diagnóstico correspondiente al marco secundario	63
Tabla 21: Idea de solución para el marco interpretativo 2	65
Tabla 22: Idea de solución para el marco interpretativo 2	69
Tabla 23: Idea de solución para el marco interpretativo 2	71
Tabla 24: Resumen marco de pronóstico correspondiente al marco secundario	73
Tabla 25: Representación del problema para el marco interpretativo 3	76
Tabla 26: Representación del problema para el marco interpretativo 3	79
Tabla 27: Resumen marco de diagnóstico correspondiente al marco alternativo	80
Tabla 28: Idea de solución para el marco interpretativo 3	81
Tabla 29: Resumen marco de pronóstico correspondiente al marco alternativo	84
Tabla 30: Conflicto 1	86
Tabla 31: Conflicto 2	88
Tabla 32: Conflicto 3	89
Tabla 33: Conflicto 4	90
Tabla 34: Identificación de convergencias entre marcos	90
Tabla 35: Identificación de cambios en marco principal	92
Tabla 36: Identificación de cambios en marco secundario	94

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Principales documentos de política migratoria en contexto escolar	24
--	----

INTRODUCCIÓN

En Chile, desde el año 1990 se habla de la configuración del fenómeno migratorio dado su explosivo crecimiento, el que de acuerdo a las cifras que maneja el Instituto Nacional de Estadísticas, se ha triplicado desde entonces a la fecha, llegando al día de hoy a más de 1.200.000 personas extranjeras en el territorio nacional.

Esta realidad tensiona cada vez más los espacios de convivencia y oportunidades de desarrollo de las personas nacionales en contraposición con quienes vienen al país en búsqueda de oportunidades. Así, son afectados determinados barrios, centros de atención de salud, establecimientos educacionales, servicios públicos, mercado laboral, políticas públicas, entre otras.

Lo anterior produce como efecto que la población inmigrante en Chile permanentemente experimenta situaciones que dan cuenta de vulnerabilidades y que tienen relación con la discriminación, la estigmatización, presencia de débiles relaciones interpersonales, que alimentan y refuerzan círculos de exclusión y junto con ello, se transforman en obstaculizadores para acceder al ejercicio de sus derechos para conseguir mejores condiciones de vida (Pavez y Galaz, 2018).

Estos mecanismos de discriminación que se han señalado se encuentran arraigados en dispositivos de carácter administrativo que se reproducen de manera sistemática y que no necesariamente se presentan de manera consciente, sin embargo, de igual forma van delineando y permitiendo el rediseño y reproducción de diversas lógicas que permiten la negación permanente de estas personas inmigrantes al sistema, restringiendo los derechos a estos “no ciudadanos” (Mardones, 2006).

Un estado de mayor vulnerabilidad es el que experimentan niñas y niños inmigrantes que ingresan al país de la mano de sus familias, y serán los primeros en incorporarse a la sociedad chilena por medio de su afiliación al sistema educativo, por ello, son quienes requieren más y mejores respuestas por parte de las políticas públicas que se implementan (Mardones, 2006).

Entonces, a la base de la idea anteriormente planteada, se comprende que estas respuestas estatales deben tener como propósito la articulación de soluciones que propenden al bien común de la mayoría de la ciudadanía. Son entendidas como “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática (...) frecuentemente, con la participación de la comunidad” (Lahera, 2005, pp. 10).

Es importante que estas acciones que dan cuenta del quehacer estatal estén en permanente revisión y análisis, puesto que existen determinados cursos de acción que suponen ciertos resultados y es necesario ir reflexionando de manera sistemática para avanzar en la línea esperada con la mayor claridad posible y permitir la calibración de tácticas y estrategias, de este modo, se puede determinar “si hay correspondencia entre el problema y la política. Con ello el análisis aporta decisivos elementos de juicio para que autoridades y otros actores involucrados en el proceso puedan comprobar si la

política que se implementa – o se proyecta implementar – es la adecuada al problema identificado o no” (Olavarría, 2007, pp. 26).

La mayor parte del tiempo, los análisis y evaluaciones de políticas públicas se realizan en relación con el objeto de intervención de la política, según el momento o etapa de la intervención, de acuerdo con los resultados que se han obtenido con la iniciativa, respecto del desempeño, en relación al presupuesto involucrado en la misma, sin embargo, en relación a la dimensión simbólica no son muy habituales (Winchester, 2011). Lo anterior es explicable si se tiene en consideración que el “modo en que surgió la práctica de evaluación de las intervenciones públicas en Chile llevó a orientarla a la verificación del cumplimiento de metas de control del gasto público y a organizarla alrededor del ciclo presupuestario” (Olavarría 2012, pp. 1).

Por lo tanto, ofrecer un análisis de las políticas públicas y las líneas de intervención sobre las cuales éstas se configuran para la población inmigrante y la promoción de una convivencia que promueva la inclusión es fundamental. Ahora bien, más en específico, en este estudio se analizará la política pública en materia migratoria vinculada a las iniciativas de educación escolar, puesto que es en esta materia en la que más se han desarrollado medidas en referencia a esta población.

El análisis de las iniciativas respecto de la inmigración en el contexto escolar ofrece una oportunidad valiosa, en tanto comprendemos que “en el espacio escolar las familias de las y los estudiantes extranjeros tienen una oportunidad fundamental de involucrarse más profundamente con la sociedad de acogida” (MINEDUC, 2017, pp.3), por ello, se trata de una dimensión trascendental para la inclusión de estas personas en el país, en tanto se presentan como uno de los puentes más directos y con mayor efectividad entre la sociedad de acogida y la comunidad migrante (Mardones, 2006).

Esta inclusión, como ha planteado Subirats (2004) se produce una vez que una persona o grupo de personas tiene garantizado el derecho y ejercicio de la ciudadanía, y junto con ello, el acceso a derechos económicos, sociales y políticos de la mano de una participación efectiva, entre otros, por lo tanto, es tarea de los países de destino de población inmigrante generar las condiciones óptimas para para que las y los inmigrantes puedan ejercer estos derechos sociales, entre ellos, el derecho a la educación (Pavez y Galaz, 2018).

Por ello, en la presente investigación se desarrolla un análisis de la política pública migratoria bajo el modelo de análisis de política pública de los marcos interpretativos, que permite dar cuenta de las interpretaciones implícitas y explícitas que se encuentran en las iniciativas, dando cuenta de los marcos de diagnóstico y pronósticos, los marcos dominantes y en conflicto que se presentan en la política pública en cuestión en el período 2014 - 2019, junto a los cambios en estas concepciones.

De este modo, se construye un panorama en el plano de las interpretaciones, que dará cuenta cuáles son las coincidencias y puntos en conflicto que se hallan detrás de las iniciativas que determinados organismos del Estado han empleado para dar solución a los problemas asociados al mismo, particularmente desde el Ministerio de Educación.

La aplicación de este modelo de análisis es relevante para el estudio del fenómeno migratorio ya que en cada “definición que se realiza de un problema público es importante analizar las diferentes representaciones sobre un concreto acontecimiento, pues así se descubrirá lo que es coherente para un sujeto o grupo; cuál es su sistema de valores, que se considera justo o injusto, legítimo o ilegítimo” (López 2011 en Avendaño, 2017 p.4). De esta manera, “cada actor político tiene una interpretación de cuál es el problema que prefigura, tal y como hemos visto gracias a los marcos de pronóstico, cual es la mejor solución que se le podría encontrar” (Viejo, 2008, p.25).

Es valioso develar los marcos interpretativos en esta política puesto que de acuerdo al entendimiento que se tenga del fenómeno, se utilizarán distintas herramientas para su tratamiento. Por ejemplo, si se actúa bajo una lógica de asimilación de la población migrante, desde el reconocimiento, el multiculturalismo o la interculturalidad, se tendrán diferentes alternativas de política; lo mismo si éstas se plantean desde un enfoque que emerge de arriba hacia abajo o viceversa (Downing, 2015). El fenómeno migratorio presenta una dimensión altamente política en su abordaje, por lo que el estudio desde un enfoque de marcos interpretativos permitirá que se expliciten las disputas permanentes que se producen por las diferentes definiciones del problema que cada uno de los actores tiene respecto del mismo (Roggeband y Verloo, 2007).

Generalmente, la migración es escenificada con representaciones de miedo, ya que a pesar de la promesa de un mundo global que no posee fronteras, se exacerbaban nacionalismos, temores a la pérdida de soberanía del propio país, o se da cuenta de situaciones que socavan potencialmente la estabilidad social nacional (Pfleger, 2019).

Ahora bien, la relevancia de abordar el fenómeno migratorio particularmente en relación a la educación escolar es considerable puesto que, de acuerdo a múltiples estudios y entrevistas realizadas a niñas y niños inmigrantes, los establecimientos educacionales son espacios altamente valorados como espacios sociales en donde comparten culturalmente con nacionales, sin embargo, al mismo tiempo, es el espacio en el que experimentan actos discriminatorios que tienen relación con sus diferencias culturales (Pavez y Galaz, 2018)

Lo anteriormente señalado es decisivo y da cuenta de los desafíos que se presentan, puesto que si bien el sistema chileno reconoce que es deber del Estado garantizar el derecho a la educación de todos los niños y niñas bajo un principio de inclusión que entregue herramientas para su desarrollo de manera integral en la sociedad, la realidad que se tiene es que “la situación que enfrentan los niños y niñas migrantes deja en evidencia algunos de los aspectos más débiles de nuestro sistema escolar” (Stefoni et al., 2020). Además, es importante conocer las iniciativas desarrolladas en educación para las y los niños inmigrantes, puesto que mientras mayores sean estos esfuerzos a nivel general, mejores resultados se alcanzarán en términos de integración e inclusión de niños y sus familias, generando entornos virtuosos que podrían extrapolarse a otros espacios, toda vez que la convivencia entre nacionales y extranjeros sea considerada como habitual, flexible y amable.

Al develar los marcos interpretativos que se hallan en la política migratoria vinculada a las iniciativas para la educación escolar en Chile, se contribuye a dar cuenta de las

insuficiencias y enfoques que se hayan presentes en la política migratoria en términos generales, ya que los elementos que hacen complejo que se produzca efectivamente la integración de niños inmigrantes y sus familias en las escuelas, interactúan de manera permanente con políticas migratorias de carácter general y nacional que no dan cuenta de una promoción de las personas inmigrantes en el país (Mardones, 2006).

Junto con lo anterior, es importante tener presente que la educación como dimensión de análisis es gravitante para el desarrollo de las naciones, incluso considerado como elemento fundamental para la medición del Desarrollo Humano que realiza el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en este sentido, se entiende que el desarrollo en materia educativa es determinante, puesto que se trata de un proceso en el que confluyen diversas dimensiones que son relevantes para el desarrollo humano, por lo que se vuelve necesario que ahí se produzca una actuación que conjugue diversas iniciativas que apunten a producir incidencia en materia de desigualdades (Rambla, Saldanha-Pereira y Esplugas, 2013).

De esta manera, a través de revisión documental de instrumentos oficiales institucionales bajo la óptica de los marcos interpretativos, se pretende generar un análisis respecto de los cursos de acción definidos por el aparato estatal respecto de la inmigración en materia de educación escolar en Chile desde el año 2014 al 2019. Para ello, es necesario tener en consideración de que las políticas públicas además de tener marcos de acción y propósitos claramente definidos, desde su dimensión simbólica, señalan posiciones que son más profundas y que dan cuenta de entendimientos que no siempre están estipulados de manera evidente, pero que es importante develar a modo de evaluarlas con criterios de justicia y en virtud de lo que efectivamente pretenden. Esta dimensión a la que se alude se vincula al componente político que existe tras la definición de una política pública. Tras una definición como ésta, siempre “hay un proceso político en que diversos actores explicitan sus intereses y pugnan porque los contenidos concretos de la política pública incorporen y satisfaga esos intereses” (Olavarría, 2007, pp. 23).

El período estudiado permitirá distinguir elementos de continuidad y cambio en el proceso de política pública, los marcos interpretativos presentes en cada coalición política de gobierno respecto de la política migratoria y junto con ello, identificar marcos interpretativos presentes al interior de las coaliciones gobernantes entre un período y otro.

La metodología utilizada para el desarrollo de esta investigación es cualitativa descriptiva usando el método propuesto por los marcos interpretativos. Para ello, la información fue recogida en documentos elaborados principalmente por el Ministerio de Educación en materia migratoria para el período anteriormente mencionado, los que tienen carácter de orientaciones de política pública, documentos técnicos y otros del tipo administrativo.

La estructura de esta investigación se encuentra dispuesta en cuatro capítulos que dan cuenta de lo siguiente:

El primer capítulo ofrece un número importante de antecedentes vinculados al fenómeno migratorio, que busca generar un entendimiento respecto de la complejidad del grupo de

estudio. Junto con ello, se da cuenta de las bases conceptuales para el abordaje de los marcos interpretativos para su posterior aplicación.

Luego, en el segundo capítulo se da cuenta de las bases metodológicas que se encuentran a la base del estudio. En dicho apartado se presenta la pregunta de investigación, los objetivos, general y específicos, que persigue esta tesis, las unidades de análisis y, por último, la operacionalización de las variables.

En tercer lugar, se da cuenta del análisis de los resultados obtenidos con el desarrollo de la investigación, presentados de acuerdo con los planteamientos que ofrece el modelo de análisis de los marcos interpretativos y los principales resultados

Finalmente, en el último capítulo de este estudio se presentan algunas conclusiones que tienen como propósito responder a la pregunta de investigación que orienta este trabajo. Junto con ello, se comparten algunas recomendaciones para el desarrollo de estudios posteriores y políticas públicas que puedan contribuir con el abordaje de este fenómeno. Además de lo anterior, se da cuenta de las limitaciones de la investigación.

CAPÍTULO 1. MARCO REFERENCIAL

1.1 Contexto internacional de la inmigración

El fenómeno de la inmigración no es nuevo ni propio del territorio nacional chileno, ya que “el ser humano es un ser migrante, frecuentemente se ha cambiado de sitio de residencia en busca de otro lugar donde llevar a cabo su subsistencia” (Machín, 2012, pp. 15).

Este fenómeno de carácter mundial ha ido transformándose y tomando diferentes cursos a lo largo del tiempo, de esta manera, se puede afirmar que en contraste con lo que ha ocurrido anteriormente con la migración internacional, “no solo se han intensificado, sino que también se han extensificado, diversificándose en sus orígenes, destinos, modalidades migratorias y perfiles de los sujetos involucrados, como resultado del cúmulo de procesos denominados globalización” (Canales, 2015, pp5).

Por ello es que el fenómeno de la migración internacional ha sido posicionado como uno de los temas gravitantes para el desarrollo de cualquier agenda que pretenda hacerse cargo de los temas sociales en el contexto de la política contemporánea.

De acuerdo a lo planteado por el autor, la inmigración internacional presentaría tres problemáticas para los países de destino de las que es necesario hacerse cargo:

- i. Es probable que se produzcan tensiones sociales, como consecuencia de la “ausencia de procesos de integración –asimilación de los migrantes en las sociedades de destino”.
- ii. Un segundo problema que se vincula a este fenómeno se encuentra relacionado a los costos económicos que se atribuyen a la inmigración, principalmente los que tienen relación con la seguridad social en la que incurren los países de destino y que es necesaria para garantizar el desarrollo de estos grupos en los países con un mínimo de dignidad
- iii. Los flujos migratorios permiten que en los mercados laborales de los países de destino se produzca un doble impacto negativo, incidiendo en el desplazamiento de trabajadores nacionales de sus puestos de trabajo, y junto con ello, manteniendo bajos niveles en los salarios.

Este proceso es considerado como diverso, que implica no solamente el flujo de personas, familias y trabajadores que llegan a determinado país a dar cumplimiento a sus expectativas, sino que se considera que también se produce un importante flujo de bienes materiales y simbólicos, a los que merece la pena poner atención. En este sentido, se tiene que la inmigración se trata de un “proceso social, la migración constituye un mecanismo que contribuye a la reproducción de la estructura de clases y de diferenciación social en el mundo global” (Canales, 2015, pp.42).

Bajo este contexto, al considerar este fenómeno de carácter global, es pertinente tener en consideración el enfoque que emana desde la perspectiva de los derechos humanos es totalmente necesaria, puesto que aun cuando a nivel mundial es altamente reconocida y goza de amplia adherencia, validez y utilidad, no hay garantía de que efectivamente se

traduzca en política concreta, y se proteja a las personas inmigrantes en los países de acogida. En el contexto latinoamericano, donde la desigualdad social es de carácter estructural y se presentan fuertes asimetrías, esto cobra mayor relevancia, y es por lo mismo que en aquellos contextos, la “migración internacional ocupa en la actualidad un lugar prominente en las agendas de muy diversa índole” (Canales, 2016, pp.97). Bajo este mismo entendimiento, y teniendo en consideración particularmente la situación que se produce en Chile, “la experiencia migratoria de quienes arriban al país, principalmente desde Latinoamérica, presenta profundas adversidades y vulnerabilidades que, de no ser revertidas, podrían generar posteriores impactos en el bienestar de la sociedad en su conjunto, asociados a la exclusión, la desigualdad, la descohesión y la desafección cívica” (Rojas y Silva, 2016, pp.40).

Particularmente, para el caso chileno, en la literatura se plantea que frente a este escenario global que presenta variadas formas de inmigración (fronteriza, sur-sur, asiática, caribeña, entre otras), se vuelve fundamental que las políticas públicas brinden una respuesta que contemple este marco de globalización, poniendo al centro la protección y garantía de los derechos fundamentales tanto de quienes migran como de sus familias (Cano y Soffia, 2009).

En sintonía con ello, es posible visualizar que, respecto de este compromiso con los derechos humanos, el país ha ratificado y firmado más de 10 instrumentos internacionales que plantean diversos compromisos con la población migrante en relación a diferentes aspectos, tales como la protección de menores, el compromiso por la erradicación de la trata de personas, entre otras (Stefoni, 2017), tal como se indica en la siguiente tabla:

Tabla 1: Instrumentos internacionales para la inmigración

Alcance	Año	Instrumento
Instrumentos internacionales	1951	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados
	1962	Convención Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza
	1963	Convención de Viena sobre Relaciones Consulares
	1966	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
		Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
		Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial
	1979	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
	1984	Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes
1989	Convención Internacional sobre los Derechos del Niño	

	1990	Convención Internacional sobre los Derechos Humanos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares
	2000	Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire
		Protocolo para Prevenir, Suprimir y Sancionar la Trata de Personas Especialmente Mujeres y Niños
Instrumentos regionales	1969	Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica
	1985	Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura
	1988	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador
	1990	Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte
	1994	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Para
		Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas
	1999	Convención Interamericana para la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad
2013	Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas conexas de Intolerancia	

Fuente: Elaboración propia a partir de información en Stefoni (2017)

1.2 Caracterización de la población inmigrante actual en Chile

Durante los últimos años, el país ha experimentado un crecimiento significativo respecto de la cantidad de personas inmigrantes que habitan el territorio nacional. Según datos censales, en el año 1992 el número de personas extranjeras residentes en Chile era de 105.070 y alcanzaba un 0,8% de la población total del país. Diez años después, la cantidad de residentes extranjeros experimentó un aumento y fue cuantificada en 184.464, representando un 1,3% del total de la población (INE 2002).

Más tarde, en el año 2012, la cantidad de inmigrantes en Chile registradas por el Censo fue de 339.536, representando un 2,1% del total de habitantes en el territorio nacional (BCN, 2015), y finalmente, de acuerdo con la información entregada por el último Censo realizado el año 2017, la inmigración internacional fue cuantificada en 746.465 personas, representando un 4,4% del total de la población (INE,2018), dando cuenta del flujo de inmigrantes más grande registrado en la historia del país. Ahora bien, de acuerdo a información proporcionada por el Departamento de Extranjería y Migración en conjunto con el Instituto Nacional de Estadísticas, a diciembre del año 2018, se estimaba un total de 1.251.225 personas extranjeras residentes en Chile, de las cuales 646.128 eran hombres y 605.097 mujeres (DEM, 2019).

Lo anterior da cuenta cómo desde que retornó el sistema democrático al país y hasta

la fecha, Chile se ha convertido en un foco atractivo para la población inmigrante, por lo que desde aquel período, se comienza a hablar del surgimiento de un nuevo patrón migratorio, en tanto se presenta una migración que tiene un origen principalmente latinoamericano, una feminización creciente al año 2011¹, da cuenta de una población migrante que se concentra en determinadas regiones del país, que presenta altos niveles de vulnerabilidad social y que se integra a trabajos que son mayormente precarios (Stefoni, 2011). Ahora bien, en la actualidad y en consideración de cómo ha evolucionado el fenómeno migratorio en los últimos diez años, “es posible observar tres patrones: aumentó considerablemente la cantidad de migrantes en Chile, se diversificaron los países de origen de quienes vinieron al país y comenzaron a asentarse en distintas regiones” (SJM, 2018, p.2).

Respecto de su distribución en el territorio nacional, se tiene que, en consideración de los datos censales obtenidos en el año 2017, la concentración de la población migrante internacional en determinados territorios presenta niveles altos que es importante tener en consideración si se quiere analizar dicho fenómeno. En este sentido, analizando las estadísticas es posible dilucidar que el 85% del total de las personas inmigrantes se concentran en solo cuatro regiones del país, vale decir, la región Metropolitana con un 65,3% del total, le sigue la región de Antofagasta con un 8,4%, en tercer lugar, se encuentra la región de Tarapacá con un total del 5,9% de la población migrante a nivel nacional y, en cuarto lugar, la región de Valparaíso, con un 5,4% (INE, 2018).

Otro aspecto relevante a tener en cuenta al momento de caracterizar a la población inmigrante dice relación con el rango etario que ésta presenta. En relación con ello, el Censo del año 2017 señala que la mayoría de la población inmigrante (85,8%) que habita el territorio nacional tiene entre 15 y 64 años, y es considerada como potencialmente activa. En términos relativos, este número es mucho más alto que el que se presenta para las y los habitantes nacionales y junto con ello, se presenta una población migrante tres veces menos envejecida que la nacional (INE, 2018).

Además de lo anterior, un elemento adicional que permite construir una imagen de la población inmigrante con mayor detalle tiene relación con los años de escolaridad con la que cuentan. En este contexto, se observa que “los inmigrantes de 25 años o más tienen en total 12,6 años de escolaridad promedio, mientras que los nacidos en Chile tienen 11,0” (INE, 2018, pp. 10) y esta diferencia se presenta tanto para la población masculina como para la femenina si se tiene en cuenta el universo de personas inmigrantes en el país.

Respecto a los países de origen de la población inmigrante que habita hoy en Chile, se presentan nuevamente datos que dan cuenta de una alta concentración en términos de procedencias. Vale decir, más de la mitad del total de personas inmigrantes internacionales que fueron cuantificadas en el Censo realizado durante el año 2017 nació en los siguientes tres países: Perú (25,2%), Colombia (14,1%) y Venezuela (11,1%) (INE, 2018, pp. 8). A esos tres países le siguen Bolivia, Argentina y Haití,

¹ En la actualidad, la feminización de la migración a la que hace referencia la autora ya no es tal, puesto que los datos al día de hoy indican que la composición por género de la población inmigrante en Chile es casi equitativa.

llegando a un 77,6% de la población inmigrante total.

Ahora bien, en términos de las condiciones de vida de las personas migrantes que viven en el país, es importante considerar que desde el año 2006 la encuesta CASEN incorporó un conjunto de preguntas orientadas a cuantificar y caracterizar esta población, se tiene así que de acuerdo a la medición de la pobreza que se realizó el año 2017, la presencia de población inmigrante en situación de pobreza por ingresos era levemente más alta que la población nacional, con un 10,8% y 8,5% respectivamente (Ministerio de Desarrollo Social, 2017).

En relación con la medición de la pobreza multidimensional, se tiene que al 2017, en la población inmigrante internacional, se presenta con 24,6% del total, es decir, 4 puntos porcentuales más alta que la de las y los nacionales y a diferencia de lo ocurrido con estos últimos desde el año 2015 al 2017 (experimentó una leve baja), esta medición aumentó casi 1,5 puntos porcentuales en la población inmigrante (Ministerio de Desarrollo Social, 2017).

Ahora bien, respecto del marco normativo que entrega las orientaciones generales con en relación a la situación migratoria en Chile, el país cuenta con la recientemente promulgada Ley 21325, que responde a una necesidad urgente de actualización del decreto ley número 1094 y que fue promulgado en dictadura, específicamente desde el 14 de julio de 1975, y que presenta un claro enfoque de seguridad nacional. En este nuevo cuerpo legal, se da indican las condiciones para el ingreso de inmigrantes al territorio nacional, de las sanciones y expulsiones, de los permisos de residencias que se otorgarán, de las condiciones de personas tripulantes, entre otros, sin que necesariamente se hayan subsanado todas las materias que se encontraban identificadas como problemáticas en el antiguo Decreto.

Junto con ello, es importante señalar que actualmente, el fenómeno de la inmigración es tratado a nivel institucional desde el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y a cargo a nivel centralizado del Departamento de Extranjería y Migraciones, pero a nivel regional, son las Gobernaciones de cada región del país las que tienen la responsabilidad de aplicar la normativa a nivel territorial menor, por lo que se producen diferencias en el tratamiento de la materia, dependiendo de cuán capacitado y sensibilizado con respecto a la inmigración se encuentra el personal que actúa en cada una de estas dependencias.

El diagnóstico respecto del carácter anacrónico de la antigua reglamentación en la materia produjo que constantemente se desarrollaran esfuerzos por modernizar el decreto ley y situar el fenómeno en la realidad nacional actual. Los esfuerzos más relevantes para la modificación de la norma en cuanto a difusión e impacto desde el año 2006 a la fecha son los realizados en el año 2013, mientras terminaba el primer mandato el presidente Sebastián Piñera, luego durante el año 2014, durante el segundo período de Gobierno de Michelle Bachelet y el proceso iniciado el año recién pasado por el actual presidente de Chile, Sebastián Piñera.

En junio del año 2013, finalizando el mandato de Gobierno, se ingresa un proyecto de ley que se plantea como una respuesta a la necesidad de actualizar la norma que regula la inmigración en Chile (Cámara de Diputados, Boletín N°8970-06, 2013), sin embargo,

se ingresa el proyecto de ley para su discusión a la comisión de Gobierno Interior, Ciudadanía y Regionalización de la Cámara de Diputados sólo meses antes de que termine el período de gobierno, teniendo nulas probabilidades de tramitarse y convertirse efectivamente en ley. De igual modo, la sociedad civil planteó sus reparos con respecto al contenido de este, señalando que poseía una ausencia de un enfoque de derechos de las personas migrantes y que, junto con ello, presentaba facultades que favorecían la arbitrariedad (SJM, 2014).

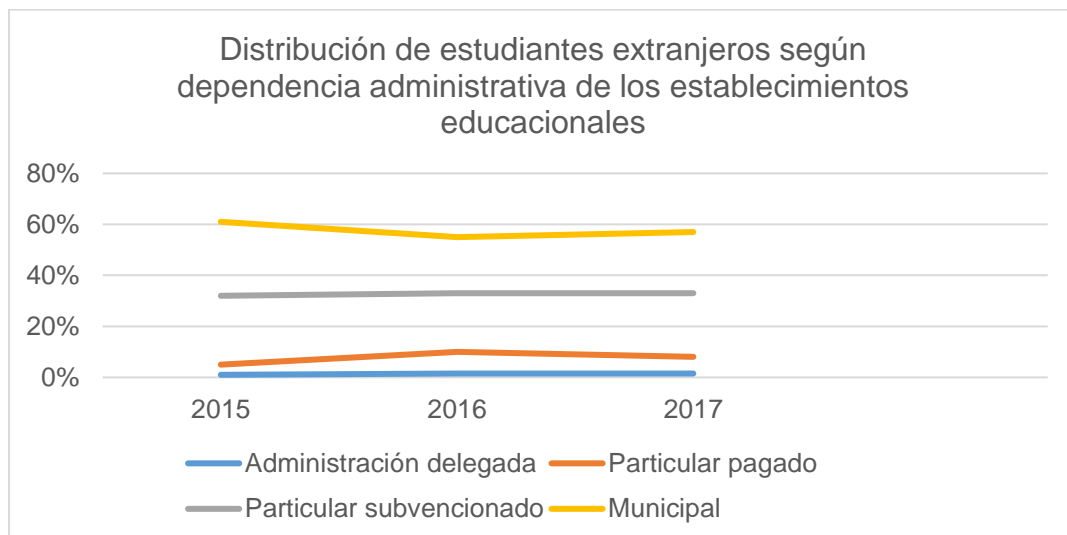
Posteriormente, Michelle Bachelet inició un proceso de modernización legislativa con un amplio ejercicio participativo, que pretendía escuchar y contemplar las voces de todas las organizaciones migrantes y pro migrantes que quisieran expresar su parecer en los encuentros participativos y dotar de mayor autonomía institucional de la que disponía en Departamento de Extranjería y Migración. Junto con ello, se invitó a los centros de estudio que tuviesen trabajo realizado en la materia a realizar sus aportes a la discusión también, de manera de que pudiesen colaborar con el proceso participativo que se estaba desarrollando en varias regiones del país. Este proceso que se efectuó durante casi todo un año concluyó con un documento de sistematización y el ingreso de un proyecto de ley a la Cámara de Diputados. Sin embargo, dado que se presentó al terminar el período de gobierno, no fue discutido en la comisión respectiva y su tramitación terminó con su ingreso. Este proyecto de ley que pretendía transformarse en el nuevo marco regulatorio para las migraciones en Chile,

En tercer lugar, el proceso mencionado y desarrollado en el actual gobierno del presidente Sebastián Piñera comenzó con otra iniciativa que antecedió la discusión legislativa de la norma. Es decir, se inicia el proceso de regularización masiva al que se convoca a todas las personas inmigrantes residentes en el país y que no contaran con sus documentos y permisos vigentes. De esta manera, se indicaba que con la medida se daría respuesta a las personas que por distintas razones no habrían podido dar respuesta a su situación migratoria. Este proceso de regularización se desarrolló por un período de un año y posterior a ello se ingresó un proyecto de ley a la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización de la Cámara de Diputados.

1.3 Caracterización de la población escolar inmigrante en Chile

Desde el año 2015 a la fecha, la cantidad de estudiantes extranjeros en el sistema escolar chileno ha crecido significativamente. En el año 2015, el país contaba con una cantidad cercana a los 30.000 estudiantes que representaban a la matrícula extranjera, mientras que al día de hoy y de acuerdo con los datos que maneja el Ministerio de Educación, esta cifra asciende a 160.000 estudiantes, lo que representa un 4,4% de la población de estudiantes total a nivel nacional.

Ahora bien, respecto de la distribución de estos estudiantes, se tiene que una gran mayoría se matricula en establecimientos educacionales de dependencia municipal, tal como se indica en el siguiente gráfico.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos en Stefoni, et. al., 2020

Al igual que la migración general, estas poblaciones se encuentran concentradas en algunas regiones del país, presentándose con mayor fuerza en la I y II región, como también en la XV región y en la Metropolitana, con 11,9%, 11,8%, 8,3%, y 6,9% respectivamente. De este universo de estudiantes extranjeros que son parte del sistema escolar nacional, es importante considerar que sólo el 7,4% se encuentra matriculado en establecimientos municipales, correspondiendo a 91.015 estudiantes (MINEDUC, 2019).

Este aumento en la población de estudiantes migrantes en los establecimientos educativos chilenos, además de presentar complejidades por el aumento de la población, se complejiza con la llegada de personas afro-descendientes, “provenientes especialmente de Haití, visibilizó aún más el aumento de estudiantes extranjeros en el sistema educativo que se dio entre el año 2015 y 2016, sobre todo por las particularidades de su color de piel y la evidente barrera idiomática” (MINEDUC, 2018, pp. 10), planteando nuevos desafíos para la política educacional.

Ahora bien, respecto de las nacionalidades de este grupo, es posible identificar cinco países de origen que tienen una mayor presencia, éstas son Venezuela, con un total de 39.011 estudiantes, Colombia con una matrícula de 11.246 estudiantes, Bolivia con 10.894 estudiantes, y finalmente Perú y Haití con 10.480 y 9.116 estudiantes respectivamente.

Respecto de una dimensión más bien social, hay que tener en consideración que “si bien los niños migrantes enfrentan condiciones de pobreza similares al resto de la población, existen factores específicos, en este sentido, asociados a la experiencia migrante” (Stefoni, Stang y Riedemann, 2016, pp.169), por ejemplo, una de esas temáticas tiene relación con el hacinamiento y el tema de la vivienda, que se transforma en un elemento contextual muy ligado a la realidad migratoria de estos escenarios educativos. De hecho, es importante señalar que de acuerdo con la medición de pobreza multidimensional realizada el año 2015, un 40% de los migrantes menores de 18 años se encontraba en la categoría de pobreza multidimensional, situándose por sobre el promedio nacional de pobreza multidimensional alcanza, que alcanzó un 22%, (UDP, 2017, pp. 334).

1.4 Instrumentos internacionales para la migración en el contexto escolar

1.4.1 Declaración Universal de los Derechos Humanos

Esta declaración es un documento adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas con fecha 10 de diciembre de 1948 en París, en la que se da cuenta de sus 30 artículos que abordan los derechos humanos que son considerados como básicos. Este instrumento representa el principal marco de trabajo que se utiliza para abordar el fenómeno migratorio y en este caso, particularmente ahora en el caso de estudiantes migrantes. Importante tener en consideración, el artículo número 1, el que indica que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están en razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

1.4.2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Chile suscribe con fecha 16 de septiembre de 1969 este pacto adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas tres años antes. En particular, en el artículo número 13 del pacto se reconoce el derecho de todas las personas a la educación y que ésta debe “orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales”, junto con ello se indica que la educación debe capacitar a las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz”.

Un ejemplo de las recomendaciones que ha entregado a Chile el comité vigilante de este Pacto, particularmente en educación, tiene relación con la adopción de medidas necesarias para prevenir y combatir la persistente discriminación contra pueblos indígenas, personas lesbianas, gays, bisexuales y trans-género, migrantes, solicitantes de asilo y refugiados, y todas las personas o grupos desfavorecidos o marginados, inclusive mediante campañas de sensibilización, a fin de garantizarles pleno ejercicio de los derechos reconocidos por el Pacto, en particular el acceso al empleo, a la seguridad social, a la atención de salud y a la educación (MINEDUC, 2018).

1.4.3 Convención Internacional de los derechos del niño

El 26 de enero de 1990, Chile suscribe la Convención sobre los Derechos del Niño, que contiene los acuerdos tomados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 para estas materias. Este instrumento reconoce que los niños y adolescentes son efectivamente sujetos de derecho y se hace mención a cuatro principios rectores fundamentales que van a orientar cada uno de los artículos posteriores, ellos son: la no discriminación, el interés superior del niño, su supervivencia, desarrollo y protección, así como su participación en decisiones que le afecten. En lo que respecta a la educación, se declara que todos los niños y niñas tienen derecho al acceso para el pleno desarrollo de sus capacidades, ser entendidos como ciudadanos que desarrollan su personalidad, que se involucran en el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, respetuosos de su propia identidad

cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya, que asumen una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena, respetados del medio ambiente natural, entre otros (Convención sobre los Derechos del Niño, 1990).

1.4.4 Convención Internacional sobre la protección de los trabajadores migratorios y sus familiares

En el año 2005, Chile ratifica la Convención y con ello se compromete a garantizar, tal como se indica en el artículo número 30, 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 (Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 2005).

1.5 Problemas públicos y marcos interpretativos

Desde una tradición constructivista y desde la teoría de los movimientos sociales, los marcos interpretativos contribuyen al análisis de los problemas públicos, en tanto posibilitan que éstos sean abordados en toda su complejidad y especificidad y entregan herramientas para la comprensión e interpretación de los mismos. En este sentido, hacen posible dotar de significados e interpretaciones diferentes realidades sociales, es decir, son entendidos como construcciones sociales que dan cuenta del resultado de una competencia de significaciones que representan diferentes visiones de mundo.

En este sentido, un marco interpretativo es “un principio de organización que transforma la información fragmentaria o casual en un problema político estructurado significativo, en el que se incluye, implícita o explícitamente, una solución (Verloo, 2005 en Rodríguez 2008), entonces, estamos frente a estructuras que no son simplemente descripciones objetivas de sucesos, sino que son marcos que se estructuran de determinada manera para dar significancia a hechos, orientar caminos y a la vez, responder a inquietudes relativas al origen y causalidad. De esta manera, al usar el modelo que propone el análisis de los marcos interpretativos, es posible identificar con claridad la manera en que se ha definido determinado problema público, a partir de las herramientas que se han dispuesto para su combate. Con ello, es posible realizar un análisis simbólico y sustantivo de las políticas públicas y cómo estas comprensiones van a incidir en el proceso de formulación e implementación de las políticas (Martin, 2012).

Con ello, queda de manifiesto una premisa fundamental desde la que se desprende este modelo de análisis, y es que, en el proceso de diseño, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, hay múltiples significados e interpretaciones involucradas y que se encuentran en permanente disputa, por tanto “contemplar la

representación de un problema social supone comprobar qué aspectos del problema se han resaltado, cuáles se consideran de manera marginal y cuáles otros han quedado olvidados” (López, 2007, pp. 8).

Junto con lo anterior, el análisis de los marcos interpretativos contribuye a una comprensión de los procesos de política en tanto ofrece una mirada más allá que la sola valoración de los resultados de la misma (Viñas, 2009). Por ello, se entiende que los marcos permiten organizar experiencias y guiar acciones, tanto individuales como colectivas, ya que definen y asignan significados a los eventos y acontecimientos. Enmarcar es, entonces, una forma de seleccionar, organizar, interpretar y dar sentido a una realidad compleja para proveer puntos de referencia para conocer, analizar, persuadir y actuar” (Viñas, 2009, pp. 124), por tanto, la consecuencia de ello es que no se encontrará una sola manera de entender un fenómeno, sino que ésta dependerá de los marcos que sean habilitador para conseguir su comprensión, quienes son los actores que están participando del enmarcamiento, las ideas preconcebidas que poseen, entre otros.

Entonces, se van a comprender las políticas públicas como representaciones de entramados complejos que dan cuenta de “ideologías dominantes, los valores socialmente consensuados, los conflictos de intereses, los arreglos institucionales, los conocimientos y técnicas de actuación propios a cada sector” (Martin, 2012, pp. 21). Entonces, el objeto de estudio del análisis de marcos es “la realidad que en verdad cuenta para los actores; la única que estos consideran a la hora de definir los asuntos públicos, de configurar agendas y de tomar, en fin, sus propias decisiones” (Viejo, 2008, pp. 8).

La construcción de los marcos interpretativos da cuenta de “la importancia de los procesos comunicativos en todo lo relacionado a la definición de la agenda y, por consiguiente, la idoneidad del análisis de marcos en este aspecto fundamental de las políticas públicas” (Viejo, 2008, pp.25).

Por ello, la manera en que se enuncia un problema público no da cuenta de una representación fidedigna y objetiva de un estado de cosas, sino que se trata más bien de representaciones estratégicas, en donde se enfatizan y realzan determinados elementos, por sobre otros y junto con ello, se generan propuestas explícitas o implícitas de una solución (López, 2007).

De esta manera, se comprende que “todo marco interpretativo es un producto cultural, el resultado de interacciones precedentes y, por consiguiente, se caracteriza por su naturaleza relacional” (Viejo, 2008, pp.4).

En función de lo anteriormente expuesto, al analizar un problema público desde el enfoque de los marcos interpretativos, es importante tener presente que éstos se estructuran normalmente en un diagnóstico, y en un pronóstico de un tema en cuestión (Lombardo, 2008). Los marcos de diagnóstico y pronóstico cobran “sentido al estudiar su relación y diálogo, donde pueden hallarse inconsistencias y fracturas, o bien un hilo argumental consistente” (López, 2011, pp.22).

1.6 Mecanismos de análisis de los marcos interpretativos

1.6.1 Marco de diagnóstico

Los marcos de diagnóstico pretenden dar cuenta de representaciones que los actores involucrados en la política definen como problemática y se pueden manifestar de manera explícitas o bien implícitas. “La identificación del problema ordena las distintas interpretaciones de situaciones que son consideradas problemáticas y busca los elementos que pudieran originarlas” (Avendaño, 2017, pp.10).

Entre los elementos que contribuyen a la construcción de esta comprensión, se tiene la identificación del problema, en donde es necesario definir cuáles son los límites del problema social del que se está hablando, y junto con señalar qué es lo que se entiende por problema de manera explícita, implícitamente también aparece lo que no ha sido considerado. Esta construcción también da cuenta de la causalidad del problema y los efectos que el mismo produce.

Cuando se define el marco de diagnóstico, junto con lo anterior es que también es posible identificar los prejuicios que se encuentran en quienes son los mandatados a construir el problema público, en el sentido es que estos prejuicios operan como criterio de selección entre lo que se atiende en esta definición y lo que no.

Finalmente, es importante que se ponga atención al contexto que es determinante y tiene una incidencia directa en esta construcción y la atribución de roles, donde es importante definir cuál es la población que se define como portadora del problema, quienes lo causan, quienes son los mandatados a intervenir, entre otros.

1.6.2 Marco de pronóstico

El marco de pronóstico da cuenta de las vías de solución y la manera en que debe ser tratado el problema público definido (Avendaño, 2017). En esta construcción hay determinados elementos que deben identificarse para definir el marco de manera clara, entre ellos, la solución al problema que es el abanico de posibilidades e ideas que son propuestas para dar respuesta al problema planteado.

Junto con lo anterior, en el marco de pronóstico se debe dar cuenta de la acción correctiva y las razones que la fundamentan. Lo que involucra la acción correctiva es la definición específica de que es lo que se debe hacer, junto con señalar el cómo debe ejecutarse dicha acción.

Al igual que el marco de diagnóstico, el pronóstico también da cuenta de los elementos determinantes del contexto, indica la distribución de roles de las y los involucrados en la solución, y junto con ello, indica las responsabilidades.

Tabla 2: Análisis de los marcos interpretativos

Análisis de los marcos interpretativos	
Revela	Identifica
Marcos de Diagnóstico y Pronóstico	Dominancia
	Coherencia
Mapa de enmarcaje	Maneras diferentes de enmarcar
Marcos mayores y menores	Matices en cada marco
Conciencia sobre prejuicios	Conceptuales
	Discursos políticos
Incoherencias en las políticas públicas	Diseño
	Ejecución

Fuente: Cuadro de elementos para el análisis de los marcos en Avendaño (2017)

1.6.3 Marcos dominantes

Los marcos dominantes identificados en determinada política dan cuenta de cuál es la estructura discursiva que predomina en el contexto de la política pública analizada (Bustelo & Lombardo 2005). En este sentido, del enmarcamiento que se realiza, se desprenden e identifican las situaciones de poder que ostentan quienes emiten las ideas y junto con ello, el momento en que se realizan. Junto con ello, también es posible dar cuenta de posiciones de exclusión de aquellos actores que no son considerados, en este sentido, determinar la voz que predomina, quiénes son los actores que están definiendo los límites en el entendimiento del problema.

Finalmente, para la identificación del marco dominante en cualquier política, es fundamental poner atención en el discurso y el lenguaje que se usa para el proceso de enmarcamiento como el de nombramiento, puesto que es posible que determinado lenguaje posea cierta intencionalidad, dependiendo de los fines que se desean alcanzar o lo que se espere provocar a la audiencia, a los tomadores de decisiones, entre otros.

Tabla 3: Ocurrencia de los marcos interpretativos

Marcos de diagnóstico			
Marcos dominantes	Marcos menos dominantes	Marcos débiles	Marcos ausentes
Marcos de pronóstico			
Marcos dominantes	Marcos menos dominantes	Marcos débiles	Marcos ausentes

Fuente: Cuadro de análisis en Lombardo (2005)

1.6.4 Marcos en conflicto

Los marcos en conflicto dan cuenta de los marcos que, en el contexto de determinada política pública, compiten entre ellos, manifestando puntos de vista diferentes con relación a la comprensión del problema. Los marcos en conflicto dan cuenta de controversias en la definición del problema y las soluciones de estos.

Es por ello, que los elementos que se identifican al analizar los marcos en conflicto son las visiones que poseen del problema los actores que son parte del proceso de diseño o implementación de la política (López, 2007).

Junto con ello, se identifican los equilibrios y balances entre lo que se ha definido como diagnóstico y pronóstico y da cuenta de los énfasis que se han realizado. Este proceso es fundamental, puesto que dan cuenta del grado de coherencia que presenta la política pública en cuestión.

1.6.5 Cambio en los marcos

Es pertinente dar cuenta de los cambios que se producen en los marcos de la política pública o el problema público analizado, en tanto “permite conocer la evolución de la representación de un problema político” (Avendaño, 2017, pp. 14).

De acuerdo con lo señalado por la autora, estos cambios generalmente se asocian a la manera en que se nombra determinado problema, porque se ha modificado el entendimiento de los conceptos que se encuentran asociados al problema o política o también, porque se ha hecho necesario incorporar nuevos conceptos para su comprensión.

En relación a lo planteado por López (2011), los principales cambios de los marcos son los siguientes:

- Cambios la manera de nombrar el problema: el cambio de marco se acompaña con una manera diferente de nombrar un determinado problema

- Fantasía de cambio: se trata de modificaciones en la terminología del problema que sugieren que el problema ahora tiene nuevos límites, sin embargo, si se analiza con la profundidad necesaria, es evidente que el marco no ha sido modificado realmente, ya que los aspectos determinantes del marco siguen sin alteraciones.
- El mismo marco puede ser nombrado de distinta manera: este cambio da cuenta de controversias o desacuerdos al mencionar el problema, sin embargo, en términos sustantivos remiten a lo mismo.
- Ampliación del significado de los conceptos: puede producirse aun cuando no se produzcan nuevas formas de nombrar ciertos problemas, y tiene relación con nuevas comprensiones y modificaciones de los conceptos que se utilizan para el enmarcamiento del problema.

CAPÍTULO 2: METODOLOGÍA

2.1 Problema, pregunta y objetivos de la investigación

2.1.1 Problema y pregunta de investigación

Las políticas públicas en relación a la inmigración se encuentran en permanente movimiento y son afectadas por sucesos que ocurren respecto de la población migrante en el país y se instalan en la discusión pública. Ejemplos de ello son situaciones que tienen relación con accidentes laborales, casos de abuso en diversas materias, delincuencia, entre otros. Esto da cuenta que el fenómeno migratorio no es un tema que solo se vincula a la conversación respecto del cuidado de las fronteras o de política internacional, sino que es impactado por otras discusiones.

Lo anterior tiene como efecto que las y los actores que toman decisiones de política pública respecto de la agenda de migración son diversos y responden a distintos objetivos, vinculados a su dependencia y al nivel de política que se está considerando. Junto con lo anterior, y teniendo en consideración que en Chile no existe una política pública migratoria nacional que articule todas estas decisiones de política bajo un marco que ordene y les dé sentido, lo que se produce es que se presentan tantas interpretaciones respecto del fenómeno como actores involucrados hay.

Esto hace necesaria la indagación respecto de la coherencia de la política pública en sus múltiples manifestaciones en materia migratoria, para lo que el modelo de análisis de los marcos interpretativos ofrece ventajas comparativas importantes respecto de otros modelos.

Con esto, lo que se busca es dar cuenta de cuáles son los modos de entender que se encuentran tras las decisiones de política pública usando el método de análisis de los marcos interpretativos buscando responder a la siguiente pregunta de investigación:

¿Cuáles son los marcos interpretativos explícitos e implícitos en la política pública migratoria de educación escolar en Chile entre los años 2014 y 2019?

De esta pregunta orientadora, se van a desprender otras interrogantes que contribuyen al modelo de análisis de marcos interpretativos y que tienen relación con comprender por qué la migración puede ser considerada como un problema público, quiénes son las y los actores que intervienen en el diagnóstico y las soluciones, cuáles son las causas y quienes están llamados a resolver el problema, cuáles son los marcos que se encuentran en conflicto y cuáles son los marcos dominantes, los cambios que se han producido en estos marcos con el avance de los años, cambios en la forma en que son mencionados los marcos, entre otros.

El período que se analiza es relevante ya que el año 2014 se inicia en el país un nuevo período de gobierno de centroizquierda que comprometió transformaciones profundas y estructurales en diversas materias, entre ellas, educación; y en ese sentido, el mismo año 2014 se inició el proceso legislativo necesario para cambiar tres ejes fundamentales que se comprometieron en el programa de gobierno de la electa Presidenta Michelle

Bachelet, es decir, el fin a la selección, al lucro y al copago y es necesario dar cuenta cuáles son las ideas que se encontraban tras esas transformaciones y de las que vinieron posterior a ello.

De este modo, se da cuenta de los marcos interpretativos dominantes y en conflicto que se presentan a nivel de coalición política gobernante y entre las mismas, ya que se estudiarán dos períodos de Gobierno, el primero liderado por la expresidenta Michelle Bachelet (2014-2017), y el segundo por el actual presidente, Sebastián Piñera (2018-2019), permitiendo un análisis que contribuirá con elementos diversos para obtener una robustez mayor.

2.1.2 Objetivos de la investigación

Objetivo general

Analizar los marcos interpretativos en la política migratoria en educación escolar entre los años 2014 y 2019 a partir de la normativa y los valores que se expresan en estas, para comprender el proceso de formulación o elaboración de políticas y sus consecuencias para las reformas en relación con la política migratoria.

Objetivos específicos

Analizar los marcos de diagnóstico y pronóstico de la política migratoria vinculada a educación escolar, durante los años 2014 y 2019

Analizar los marcos dominantes y en conflicto de la política migratoria vinculada a educación escolar, durante los años 2014 y 2019

Identificar la existencia de cambios en los marcos interpretativos de la política migratoria vinculada a educación escolar, entre los años 2014 y 2019

2.2 Descripción metodológica

A continuación, se detalla la descripción de la metodología utilizada en el siguiente estudio. Se comienza ofreciendo la caracterización metodológica del estudio, selección de muestra para el desarrollo del análisis, y luego, la operacionalización de las variables que se vinculan con los objetivos de este estudio.

2.2.1 Método y modelo de análisis

El presente trabajo se sitúa bajo el entendido que la actividad investigativa no es una descripción objetiva de determinados hechos, sino más bien desde una comprensión de que se trata de una obra que se construye de manera permanente. El análisis de los marcos interpretativos se vincula con la corriente constructivista, por ello, presenta algunas limitaciones que es importante tener en cuenta, tales como el relativismo, con relación a la objetividad que se busca permanentemente en las ciencias sociales (Labra, 2013).

Es por lo anterior que el enfoque de la investigación que se presenta es cualitativo descriptivo, dado que se pretende dar cuenta de los marcos interpretativos que se encuentran tras la política migratoria referida a lo que se denomina Educación Escolar, entendiendo, tal como se ha indicado anteriormente, que se trata de un espacio estratégico para el desarrollo de la primera.

Junto con lo anterior, es importante señalar que este estudio es descriptivo, puesto que lo que se pretende es dar cuenta de los marcos presentes en el proceso de política pública vinculada a migración y educación escolar, con el fin de develar las representaciones, interpretaciones y visiones del fenómeno migratorio y las posibles soluciones involucradas en el mismo, dando cuenta de los aspectos determinantes en el área de estudio presentada.

El método empleado para dar cumplimiento a los objetivos planteados es el análisis de contenidos. Es preciso señalar que, en este caso, se realizará desde un abordaje cualitativo, puesto que lo que se pretende es captar las categorías analíticas que se están observando en los documentos y entrevistas realizadas. Esta técnica se “basa en la lectura (textual o visual) como instrumento de recogida de información, lectura que a diferencia de la lectura común debe realizarse siguiendo el método científico, es decir, debe ser, sistemática, objetiva, replicable y válida” (Andreú, 2018, pp. 2).

El análisis de documentos y entrevistas fue guiado de acuerdo con la propuesta de Bustelo & Lombardo (2005) en relación con la construcción de los marcos de diagnóstico, relacionado al entendimiento del problema, y de pronóstico, en relación a las soluciones, basándose en las siguientes preguntas:

Tabla 4: Marcos de diagnóstico y pronóstico

Diagnóstico	Pronóstico
¿Qué se representa como problema? ¿Por qué se ve cómo problema? ¿Cuál es la causa del problema? ¿Cuáles son los roles en la configuración del problema? ¿Cuáles son los valores que subyacen al problema?	¿Qué se representa como problema? ¿Por qué se ve cómo problema? ¿Cuál es la causa del problema? ¿Cuáles son los roles en la configuración del problema? ¿Cuáles son los valores que subyacen al problema?

Fuente: Elaboración propia a partir de Bustelo & Lombardo 2005

Estas preguntas fueron determinantes para el procesamiento de documentos de análisis y con ello, el establecimiento de dimensiones que posibilitan la construcción de los marcos interpretativos. Para ello, se trabajó en base a una plantilla de codificación, donde se fueron registrando los valores observados y que son de utilidad para el propósito del estudio.

2.2.2 Muestreo

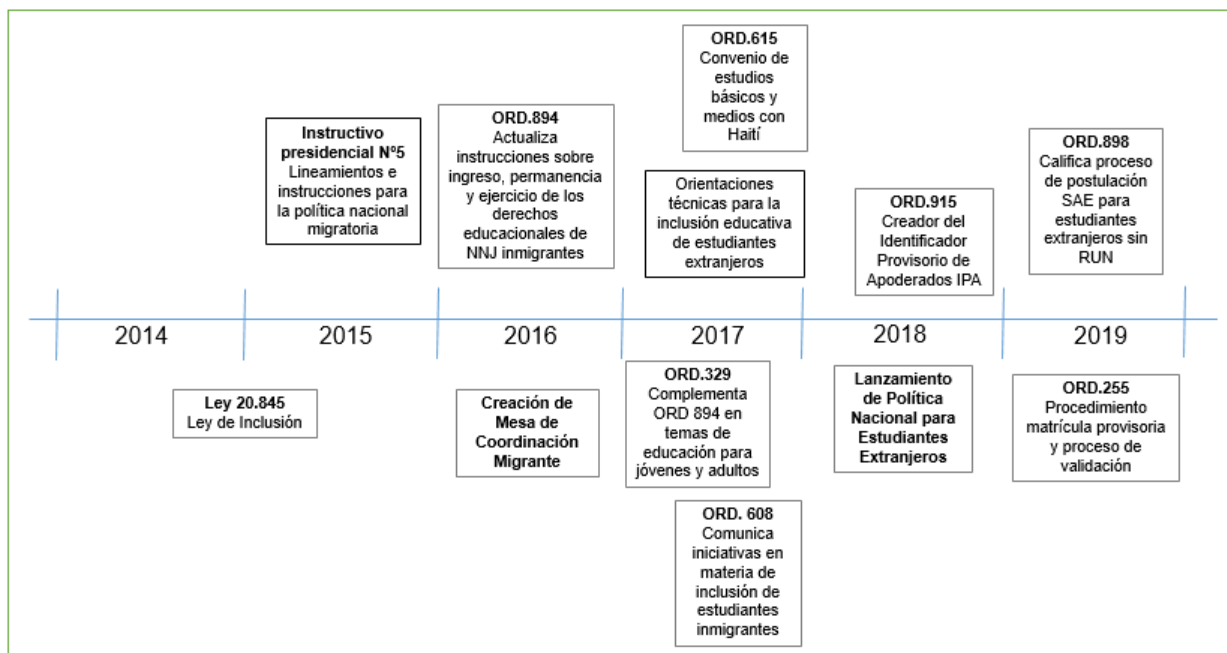
Para cualquier estudio, la definición de la unidad de análisis que se abordará es crucial, “ya que determinará en gran medida todo el proceso de investigación y las conclusiones a las que se arribe” (Batthyány & Cabrera, 2011, pp.68).

En el caso de la investigación cualitativa, la selección de la muestra será la que asegure “los significados atribuidos por los actores particulares en situaciones concretas a los hechos más que a la realidad de estos mismos hechos. La tarea que se fijan a sí mismos estos métodos cualitativos es la de captar el significado completo que se dan en cada fenómeno social” (Ruiz, 2003)

Se definió que el muestreo que serviría para el desarrollo de este estudio sería uno de tipo no probabilístico, puesto que este tipo de muestras no se ajustan a un fundamento probabilístico, es decir, no dan certeza que cada sujeto a estudio represente a la población blanco (Otzen & Manterola, 2017). Debido a criterios de eficacia y cantidad de fuentes de información limitada, en esta oportunidad para el desarrollo del análisis documental se optó por un muestreo intencional, puesto que “permite seleccionar casos característicos de una población limitando la muestra sólo a estos casos” (Otzen & Manterola, 2017, pp. 228). Por ello se seleccionó un grupo de documentos que son útiles de acuerdo con las características y criterios sobre los que se sustenta esta investigación, puesto que lo que se encuentra a la base es que el investigador es quien determina, de acuerdo con su juicio, cuál es la decisión respecto de la muestra que mejor permite dar cumplimiento a los objetivos, que tienen relación con el descubrimiento de significados.

Para ello, a continuación, se describen brevemente los documentos seleccionados para el análisis:

Ilustración 1: Principales documentos de política migratoria en contexto escolar



Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por Mineduc (Consulta año 2020)

Ley 20.845/2015

Como marco normativo general para el sistema escolar chileno, el año 2015 luego de una intensa discusión legislativa y debate público, se promulga la denominada Ley de Inclusión, que pretendía terminar con el copago, selección y el lucro en la educación.

En su primer artículo, particularmente en el literal k), se declara que, respecto de la integración e inclusión, "el sistema propenderá a eliminar todas las formas de discriminación arbitraria que impidan el aprendizaje y la participación de los y las estudiantes. Asimismo, el sistema propiciará que los establecimientos educativos sean un lugar de encuentro entre los y las estudiantes de distintas condiciones socioeconómicas, culturales, étnicas, de género, de nacionalidad o de religión".

Instructivo presidencial N°5/2015

Establece lineamientos e instrucciones para la política nacional migratoria en términos generales. En el documento declara que es necesario que Chile desarrolle una política migratoria que se base en la promoción y aplicación de los compromisos suscritos por el país referente a los derechos humanos. Frente a ello, trata diversas materias que se vinculan a múltiples Ministerios y organismos del Estado; y particularmente en aspectos vinculados a educación, se solicita al Ministerio la creación de procedimientos para el acceso progresivo de las personas inmigrantes a los derechos sociales, es decir, se mandata a garantizar a estudiantes y familias el acceso al sistema escolar, junto con la permanencia y proyección de la trayectoria educativa que elijan, y que esto se desarrolle en igualdad de condiciones y sin distinciones que tengan origen en la nacionalidad.

ORD.894/2016

En el año 2016, la Subsecretaría de Educación, Valentina Quiroga, a través de este instrumento, instruye la actualización del Instructivo Presidencial N°5 en las materias relativas al procedimiento de incorporación de niños y niñas migrantes al sistema escolar, incorporando la figura de un Identificador Provisorio Escolar, que reemplazó el número que se entregaba a las y los estudiantes una vez ingresados al sistema SIGE (denominado RUT 100). Esta herramienta también va a permitir realizar la certificación de las etapas cursadas de las y los estudiantes mientras no se encuentren con su situación migratoria regularizada. Otra de las materias que aborda el ordinario dice relación con la matrícula de niños y niñas migrantes y también del proceso de convalidación de estudios, materia en la cual le entrega herramientas a los establecimientos para realizar procesos de validación de estudios en casos de que las y los estudiantes no cuenten con la documentación necesaria para acreditarlo.

Finalmente, se abordan elementos que tienen relación con la inclusión escolar y la participación de las niñas y niños migrantes y sus familias en las comunidades educativas, y la incorporación de medidas particulares que contribuyan a que esto ocurra.

Mesa de Coordinación Migrante MINEDUC(MCM)/2016

Esta instancia de coordinación fue creada con el propósito de revisar y redefinir políticas públicas y programas sociales para garantizar la plena inclusión en el sistema educacional chileno de niñas, niños y adolescentes migrantes en el sistema educacional chileno. La mesa la lidera la Unidad de Inclusión y Participación Ciudadana dependiente del Gabinete Ministerial y son parte de ella diversos funcionarios pertenecientes a equipos ministeriales que cumplen un rol en la política y programas relativos a la inclusión, tales como representantes de la Subsecretaría de Educación, de Educación Parvularia, Agencia para la Calidad de la Educación, entre otros, quienes tienen como principal tarea es nutrir la Política Migratoria Nacional, contribuyendo a la articulación institucional, fortalecimiento educativos e incidencia.

ORD.329/2017

Este oficio ordinario complementa el número 894, y se refiere específicamente a las y los estudiantes que ingresan a modalidad Educación para Adultos y Jóvenes (EPJA). Además de ello, en materia general, se insta a que los establecimientos promuevan y difundan los procesos de regularización migratoria, señala la igualdad de derechos de estudiantes migrantes y nacionales una vez que ingresan al sistema y nuevamente, se abordan temas relativos a la certificación y validación de estudios, que si bien son señaladas para aclarar situaciones particularmente a estudiantes del sistema EPJA, son aplicables a toda la población migrante que forma parte del sistema escolar. Finalmente, se realiza un llamado a que las autoridades puedan tomar todas las medidas necesarias para asegurar la inclusión y promuevan la integración y participación activa de las y los migrantes, desde una perspectiva de la valoración y reconocimiento de las características propias socioculturales.

ORD.615/2017

Este instrumento aborda la situación particular de las personas haitianas que migraban al país y que no contaban con una alternativa que les permitiera realizar el trámite de validación de estudios para continuar con la enseñanza media, terminar la enseñanza básica o bien, optar a un determinado puesto de trabajo. Esto se producía porque no existía un convenio de homologación de estudios o bien, un procedimiento justo para ello, y se instaba a que las personas haitianas tuvieran que ingresar a programas de nivelación en los que tenían que pasar por lo menos dos años, aun cuando tuviesen un nivel de instrucción mayor al que estaban certificando.

ORD.608/2017

En este oficio ordinario, la Ministra de Educación, Adriana Delpiano comunica las iniciativas en materia de inclusión de estudiantes migrantes y realiza un llamado a los jefes de servicio a realizar todos los esfuerzos necesarios para revertir cualquier situación de discriminación que se esté produciendo en relación a estudiantes migrantes y sus familias, entre ellas, capacitar y sensibilizar al personal respecto del fenómeno migratorio y la inclusión, realizar la entrega de beneficios de manera equitativa y resguardando la igualdad de oportunidades, fortalecer la promoción de los derechos de los y la estudiantes migrantes, entre otros lineamientos internos para favorecer la inclusión de estudiantes extranjeros en el sistema educativo.

Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros/2017

Las orientaciones técnicas, luego de plantear en detalle el marco normativo para las migraciones en el plano internacional y los convenios firmados y ratificados por el país, da pie a una serie de orientaciones para la incorporación de un enfoque inclusivo e intercultural en el trabajo educativo con estudiantes extranjeros que son presentadas en función de tres grandes elementos para el diseño e implementación de acciones:

- i. Instrumentos normativos y de gestión institucional, entre los que se encuentran los Proyectos Educativos Institucionales, Plan de Gestión de la Convivencia Escolar, Plan de Sexualidad, Afectividad y Género Plan Integral Seguridad Escolar, Autocuidado y Prevención Plan de Formación Ciudadana, entre otros.
- ii. Gestión y prácticas del establecimiento, referida al acceso a información para la participación, protocolos de acogida, consideración de barreras idiomáticas, entre otras.
- iii. Conocimiento de los estudiantes y sus trayectorias, en el sentido del planteamiento de la necesidad de acciones que permiten profundizar en el conocimiento de las identidades, saberes culturales propios, motivaciones, contextos vitales, familiares, comunitarios y barriales y que, junto con ello, permitan levantar y procesar conocimiento relevante para el diseño e implementación de las prácticas de enseñanza, y para el seguimiento y apoyo a las trayectorias educativas (MINEDUC, 2017).

ORD.915/2018

Esta norma se orienta a favorecer el acceso al nuevo sistema de Admisión Escolar (SAE), a través de la entrega de un Identificador Provisorio Apoderado (IPA) que es vinculable al IPE anteriormente mencionado, de manera que se permite contar con más información de las y los estudiantes, mientras no se encuentren con su situación migratoria regular.

Política Nacional de estudiantes extranjeros/2018-2022

Esta política tiene como propósito “garantizar el derecho a educación e inclusión de estudiantes extranjeros en el sistema educacional, contribuyendo a fortalecer la calidad educativa, respetando los principios de igualdad y no discriminación enmarcados en los compromisos internacionales firmados y ratificados por el Estado de Chile” (MINEDUC, 2018, pp.3).

Ha sido construida en diversos espacios, entre ellas, las jornadas denominadas “de contexto” a cargo de la Agencia para la Calidad de la Educación, jornadas con funcionarias y funcionarios del Ministerio de Educación, encuentros con directores y directoras de establecimientos educacionales, jornadas regionales, diálogos para la inclusión en regiones con alta concentración de estudiantes extranjeros, entre otros. De esta manera, lo que se pretendía era construir una política que recogiera la voz de la mayor cantidad de actores que cumplen un rol en estas materias. En términos de principios, el documento que contiene la Política Nacional señala que esta política cuenta con un enfoque de derechos humanos, enfoque inclusivo, intercultural, de gestión territorial e intersectorial, de género, participativo y ético; los que, si bien no plantean bajadas concretas, son señalados como principios rectores de cualquier iniciativa que se piense implementar.

El documento concluye señalando demandas en tres niveles y que fueron planteadas por diferentes actores de las que se debe hacer cargo el Ministerio:

- Demandas al área de articulación institucional e intersectorial
- Demandas al área de vinculación territorial para el diseño de política educativa
- Demandas al área de fortalecimiento de la gestión educativa

ORD.255/2019

Nuevamente, se entregan elementos que permiten la actualización y se entregan recomendaciones para reforzar los procedimientos disponibles para la obtención de matrícula provisoria y los procedimientos disponibles para realizar la validación de estudios.

ORD.898/2019

Como medida complementaria al oficio ordinario 915 que se ha mencionado anteriormente, en el año 2019, se presenta este oficio que tiene como misión la idea de reforzar que la entrega de IPE a estudiantes e IPA a sus familias, se realizará aún en los

casos en que las personas no tengan documentación y se encuentren en territorio nacional.

2.2.3 Operacionalización de las variables

Posterior a la revisión bibliográfica, fue posible comenzar a construir las categorías conceptuales para la producción del análisis de la información documental y lo que aparece en las entrevistas realizadas.

El modelo de análisis de los marcos interpretativos permitió construir una matriz para situar los elementos y concepciones sobre el problema que nos encontramos estudiando. Para ello, las principales dimensiones a observar son los marcos de diagnóstico y de pronóstico, que como se ha señalado anteriormente, visibilizan la comprensión del problema y las soluciones que se proponen al mismo. Junto con ello, también se identificaron los marcos dominantes en la política pública y los marcos que se presentan de un modo más débil y los que definitivamente se encuentran ausentes.

Tabla 5: Cuadro análisis marcos interpretativos

Coherencia		
Marcos de diagnóstico	Marcos de pronóstico	
Marcos dominantes	Marcos débiles	Marcos ausentes

Fuente: Elaboración propia en base a Lombardo 2005, Bustelo & Lombardo 2005 y 2007, López 2007 y Verloo & Lombardo 2007.

Ahora, se presenta a continuación una tabla con la operacionalización de las variables estudiadas de acuerdo con los propósitos de este estudio:

Tabla 6: Cuadro operacionalización de las variables

Objetivo general	Objetivos específicos	Dimensiones	Subdimensiones
<p>Analizar los marcos interpretativos en la política migratoria en educación escolar entre los años 2014 y 2019 a partir de la normativa y los valores que se expresan en estas, para comprender el proceso de policy making y sus consecuencias para las reformas en relación a la política migratoria.</p>	<p>Analizar los marcos de diagnóstico y pronóstico de la política migratoria vinculada a educación escolar, durante los años 2014 y 2019</p>	<p>Marco de diagnóstico</p>	<p>Identificación del problema Causalidad Prejuicios Contexto</p>
		<p>Marco de pronóstico</p>	<p>Solución del problema Acciones correctivas Responsables de la solución</p>
	<p>Analizar los marcos dominantes y en conflicto de la política migratoria vinculada a educación escolar, durante los años 2014 y 2019</p>	<p>Marcos dominantes</p>	<p>Situación de poder Voz Lenguaje y discurso</p>
		<p>Marcos en conflicto</p>	<p>Visiones Equilibrios y balances</p>
	<p>Identificar la existencia de cambios en los marcos interpretativos de la política migratoria vinculada a educación escolar, entre los años 2014 y 2019</p>	<p>Cambios en los marcos</p>	<p>Nombrado Fantasía de cambio Significado de los conceptos</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de los objetivos del estudio y los planteamientos de Bustelo & Lombardo 2007, Cillero 1999 y López 2007 y 2011.

CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DE RESULTADOS

3.1 Marco interpretativo 1: “Abordaje de la migración a través de una estrategia de garantía de acceso, permanencia y cuidado de las trayectorias educativas de niñas, niños y jóvenes inmigrantes”

El presente marco interpretativo tiene como foco identificar las acciones que buscan garantizar el acceso y la permanencia de niños, niñas y jóvenes inmigrantes a comunidades educativas y con ello, el cuidado de sus trayectorias escolares.

Los elementos que lo componen tienen una importante presencia en los documentos revisados, es decir, este marco ha sido construido con la mayor cantidad de iniciativas analizadas, principalmente con proyectos que son impulsados por el Ministerio de Educación a través de decretos y documentos de orden administrativo.

Es importante tener en consideración que el mayor avance para la política migratoria en educación escolar tiene relación con las acciones que se vinculan a este marco interpretativo, puesto que la garantía del acceso se trataba de una deuda pendiente para niñas y niños inmigrantes y es considerado como el primer paso necesario para el trabajo posterior en el camino hacia la garantía de derechos, la inclusión y la interculturalidad en el contexto escolar.

3.1.1. Marco de diagnóstico “Abordaje de la migración a través de una estrategia de garantía de acceso, permanencia y cuidado de las trayectorias educativas de niñas, niños y jóvenes inmigrantes”

A continuación, se da cuenta de cada una de las representaciones que se identifican de manera implícita y explícita de las situaciones problemáticas que se relacionan con este marco de acuerdo al análisis documental realizado.

1. Legislación chilena no ofrece un marco que promueva y facilite el acceso de niños, niñas y jóvenes inmigrantes en comunidades educativas

La legislación del país, al igual que en muchos otros ámbitos, para el caso de las personas inmigrantes, en particular considerando la realidad de las y los estudiantes, se encontraba en un estado de insuficiencia importante, sin que se diera cumplimiento a la garantía de derechos de estas personas. Esta situación, considerada por algunos como un atentado contra la dignidad, impactaba de manera significativa en el ejercicio del derecho a la educación de niñas, niños y jóvenes inmigrantes que venían a Chile de la mano de sus familias con proyectos migratorios.

Así se da cuenta en algunos documentos, en los que inclusive se alude a la carta magna que contempla del catálogo de derechos y principios que se encuentran tras el actuar del Estado, señalando que “la Constitución de Chile no contempla disposiciones específicas relativas a las personas migrantes” (Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros, 2017, pp.25).

Con lo anterior, era completamente posible señalar que “las personas inmigrantes en Chile se ven desprovistas de una estructura normativa que las proteja, y la regulación vigente adolece de un enfoque de derechos humanos (Política nacional de estudiantes extranjeros, 2018, pp.15).

Es importante considerar que, para la construcción de este marco de diagnóstico, se consideró la situación previa a la puesta en marcha de la Ley de Inclusión, que buscó terminar con la selección y el copago en establecimientos educacionales que son financiados completamente o en parte con aportes estatales. Se hace este alcance, puesto que dicha ley se promulgó en el período estudiado, y si bien es cierto, no fue propuesta para resolver la situación particular de estudiantes inmigrantes y sus familias, genera las condiciones necesarias para el abordaje de otras dimensiones posteriormente.

Tabla 7: Representación del problema para el marco interpretativo 1

Representación del problema	Dimensión simbólica
Legislación chilena no ofrece un marco que promueva y facilite el acceso de niños, niñas y jóvenes inmigrantes en comunidades educativas	Aun cuando no se trata de mecanismos explícitos de discriminación, se presentan situaciones específicas que impactan negativa y especialmente a la comunidad inmigrante por omisión en la legislación.
Atribución de causalidad	
Se permite a establecimientos educativos la definición de criterios autónomos para determinar el ingreso a comunidades educativas, redundando en la selección de estudiantes y familias	De acuerdo al énfasis de cada uno de los establecimientos, definen arbitrariamente criterios de exclusión de niños, niñas, jóvenes y familias, impactando negativamente a la comunidad en general, y en particular a las familias inmigrantes.
A través del financiamiento compartido, se filtra el ingreso a establecimientos educativos por capacidad de pago de familias	La capacidad de pago de las familias operaba como mecanismo de selección y exclusión de determinadas comunidades educativas.

Causa 1: Se permite a establecimientos educativos la definición de criterios autónomos para determinar el ingreso a comunidades educativas, redundando en la selección de estudiantes y familias

Antes de la promulgación de la denominada Ley de Inclusión, no existía una disposición general que imposibilitara la discriminación de niñas, niños y sus familias. Lo que se presentaba, es que cada establecimiento contaba con la libertad de determinar criterios de inclusión y exclusión de acuerdo con el proyecto educativo que ofrecen las comunidades educativas, para seleccionar a quienes serán parte de ella.

Esta situación permitía determinar a los establecimientos el “perfil” de estudiantes que les resultaba adecuado para dar cumplimiento a la expectativa que se tenía, habilitando situaciones discriminatorias frente a las que las y los estudiantes inmigrantes se encontraban en mayor desventaja, principalmente quienes no se encontraban con su situación migratoria irregular.

Causa 2: A través del financiamiento compartido, se filtra el ingreso a establecimientos educativos por capacidad de pago de familias

El sistema mixto de financiamiento del sistema educativo chileno permitía la existencia de establecimientos particulares subvencionados que cobraban un copago a las familias para “colaborar” con el proceso educativo de niñas y niños. Sin embargo, esto finalmente terminó comportándose como un filtro selección de familias, permitiendo ser parte de determinadas comunidades educativas a quienes pudiesen financiar ese monto mensual, afectando en mayor medida a quienes disponen de menos recursos económicos, entre ellos, las familias de niñas, niños y jóvenes inmigrantes. En este sentido, la capacidad de pago se transformó en un criterio de inclusión y de exclusión a las familias para el ejercicio del derecho a la educación.

2. Discriminación en el acceso al sistema educativo de niños, niñas y jóvenes migrantes

Si bien es cierto que durante los últimos años han existido avances en materia de educación escolar e inmigración para la eliminación de mecanismos discriminatorios explícitos, es necesario tener en cuenta que previamente a la promulgación de la Ley de Inclusión, aún se seguían produciendo situaciones que les afectaban directamente, especialmente en el acceso, las que constituían actos de discriminación que les impactaban negativamente especialmente a ellas y ellos.

Estos episodios discriminatorios se originan principalmente por las siguientes causas.

Tabla 8: Representación del problema para el marco interpretativo 1

Representación del problema	Dimensión simbólica
Discriminación en acceso al sistema educativo de niños, niñas y jóvenes migrantes	Existe una serie de situaciones que se encuentran implícitas y que inciden en el acceso a garantías que se relacionan con el derecho a la educación y que viven particularmente niñas, niños y jóvenes inmigrantes.
Atribución de causalidad	
Arbitrariedad en los criterios para el ingreso a establecimientos educacionales	Las y los niños que son parte de familias inmigrantes sin su situación migratoria en condición regular, no tenían la posibilidad de hacer exigible su derecho a la educación frente a establecimientos educacionales.
Inexistencia de mecanismos de certificación de estudios	La condición migratoria irregular e inexistencia de documentos, incide directamente en aspectos que tienen relación con el acceso a la educación, entre ellos la certificación de nivel educativo alcanzado por niñas y niños.
Irregularidad migratoria imposibilita el acceso a beneficios sociales asociados que se entregan en el contexto escolar	Uno de los principales problemas de niñas, niños y jóvenes con su situación migratoria irregular dice relación con el acceso a otras prestaciones estatales que son necesarias para el desarrollo y cuidado de trayectorias educativas.
Inercia y resistencia de establecimientos en la implementación de iniciativas	Los equipos profesionales y técnicos de las comunidades educativas no cuentan necesariamente con los incentivos suficientes para abordar el desafío que enfrentan respecto a la población inmigrante.

Causa 1: Arbitrariedad en los criterios para el ingreso a establecimientos educacionales

Las y los niños inmigrantes que no cuentan con su proceso de regularización al día, por el motivo que sea y que no es de su responsabilidad, se exponían a la arbitrariedad de quienes dirigen los establecimientos educacionales, puesto que, al no contar con un número de identificación de su identidad, quedaba a disposición y a la buena voluntad de las instituciones su incorporación a las comunidades educativas y con ello, el ejercicio de su derecho a la educación.

En múltiples ocasiones, estas decisiones no se producían por una intención deliberada de discriminar a niños, niñas y jóvenes inmigrantes por parte de los equipos directivos, sino que eran motivadas atendiendo a la consideración de las implicancias prácticas que tenía como resultado la incorporación de estos estudiantes.

Finalmente, esta arbitrariedad posibilitó la emergencia de establecimientos educacionales que terminaban conformándose en “guetos” de inmigrantes, donde se concentraban altas cantidades de niñas y niños en la misma situación: irregularidad migratoria. Esta realidad se presentaba en completa contraposición con las recomendaciones que se realizan para la inclusión y que señalan que es fundamental evitar concentrar estudiantes migrantes en las mismas y desventajadas escuelas. Los países que distribuyen a los estudiantes migrantes a lo largo de las escuelas y salas de clases logran mejores resultados para esos estudiantes” (Política nacional de estudiantes extranjeros, 2018, pp.16).

Causa 2: Inexistencia de mecanismos de certificación de estudios

En la misma línea de la identificación de situaciones de discriminación que experimentaban niñas, niños y jóvenes inmigrantes junto a sus familias, se tenía que cuando las y los niños inmigrantes ingresaban a un establecimiento educacional y no contaban con la documentación que acreditara el nivel educativo alcanzado en su país de origen o procedencia, el proceso de certificación de sus conocimientos no se encontraba debidamente normado, lo que dejaba espacio a que las y los profesionales de los establecimientos educacionales aplicaran criterios diferentes en los casos, abriendo espacio a la arbitrariedad e injusticia.

Esta situación se torna más compleja aún cuando se trata de niñas y niños que no hablan español y cuando no se garantiza que necesariamente las personas encargadas de llevar estos procedimientos tuviesen la formación y comprensión acabada del fenómeno migratorio. Lo anterior se afirma inclusive en la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros elaborada por el Ministerio de Educación, señalando como parte del diagnóstico que “existe desconocimiento por parte de funcionarios del MINEDUC acerca de la normativa y los procedimientos de convalidación y reconocimiento de estudios, lo cual genera barreras que vulneran el derecho de la población extranjera” (Política nacional de estudiantes extranjeros, 2018, pp.15).

Se considera que es importante en tanto que “la asignación de un estudiante a un curso más bajo al que le corresponde por edad, constituye una situación similar a la de repetir de curso (...) lo que una serie de estudios indican que es vivida como un fracaso y que se encuentra fuertemente asociada a la deserción escolar (Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros, 2017, pp.29).

Causa 3: Irregularidad migratoria imposibilita el acceso a beneficios sociales asociados que se entregan en el contexto escolar

La irregularidad de la situación migratoria impedía que niñas y niños en establecimientos educativos pudieran acceder a beneficios sociales asociados, como la entrega de alimentación, asistencias médicas en el contexto escolar, etc. Esto, puesto que no

poseían un Rut o número de identificación que les hiciera usuarios del sistema de prestaciones sociales.

Esta situación constituía un acto discriminatorio hacia niñas y niños inmigrantes respecto de las y los niños chilenos, ya que aun cuando se les reconociera el derecho a la educación al permitirles el ingreso a los establecimientos, se realizaban distinciones respecto de otros derechos que se ejercían en ese contexto. Finalmente, esto producía que quienes se encontraban a cargo de los establecimientos, generaban un arreglo en los recursos percibidos por niña o niño debidamente identificado, principalmente de alimentación, para distribuirlos entre todos los y las estudiantes. Evidentemente no se trataba de la mejor fórmula, pero es la salida que encontraron las comunidades educativas para dar respuesta a la necesidad que se les presentaba.

La magnitud de esta situación era tal, que en 2017 se afirmaba que “respecto del universo de estudiantes extranjeros que están en el sistema educativo, cabe destacar que cerca de un tercio del total de la matrícula, se encuentra en condición irregular al no tener un RUN, lo que hasta hoy les impide acceder a beneficios de apoyo escolar” (Ordinario 608, 2017, pp. 2).

Causa 4: Inercia y resistencia de establecimientos en la implementación de iniciativas

Las comunidades educativas y los equipos mandatados a implementar las iniciativas propuestas por el Ministerio de Educación en materia de inclusión de niños, niñas y jóvenes inmigrantes, no lo estaban realizando en los modos señalados o previstos en los documentos orientadores. Una de las razones de esto tiene relación con que quienes dirigen establecimientos, se encuentran expuestos a una alta carga laboral, por lo que cualquier asunto que implique un aumento en las tareas cotidianas es desestimado, y también porque las acciones se plantean como voluntarias, sin que necesariamente se definiera de modo claro quiénes son responsables de que ello ocurra. Todo lo anterior produce una inercia y resistencia institucional, generando un atentado al derecho a la educación de niñas, niños y jóvenes inmigrantes, ya que estas iniciativas no son correctamente puestas en marcha.

En relación a lo anteriormente planteado, en el diagnóstico realizado para la construcción de la elaboración de la Política Nacional para Estudiantes Extranjeros, se da cuenta y reconoce que “existe la percepción de que las y los docentes se sienten sobrepasados y agobiados, lo que se puede asociar a otros elementos, tales como la falta de preparación del cuerpo docente para la educación intercultural, incluyendo el ámbito de los contenidos y las estrategias para el trabajo con estudiantes extranjeros, el desconocimiento de culturas extranjeras, las relaciones conflictivas que se dan dentro de la sala de clases, etc.” (Diálogos para la inclusión de estudiantes extranjeros, 2018, pp. 28).

3. Problemas de registro de niños, niñas y jóvenes inmigrantes en el sistema educativo

Otro de los problemas que se visualiza con fuerza en este marco y que se vincula con el acceso y la protección de trayectorias educativas, tiene relación con la falta de registros de niñas, niños y jóvenes inmigrantes en el sistema educativo y con la deficiencia de la calidad de los que se dispone; situación que se cruza con el problema de la irregularidad migratoria de niñas, niños y jóvenes inmigrantes producto de la situación de sus padres.

Las causas que se identifican respecto de los registros se detallan en la siguiente tabla.

Tabla 9: Representación del problema para el marco interpretativo 1

Representación del problema	Dimensión simbólica
Problemas de registro de niños, niñas y jóvenes inmigrantes en el sistema educativo	Dado que no se contaba con mecanismos de identificación de niñas y niños inmigrantes en los establecimientos educativos, esto incidía de modo directo en la posibilidad de contar con registros adecuados para su tratamiento y acceso a determinados derechos.
Atribución de causalidad	
Duplicidad de registros de niños, niñas y jóvenes migrantes	El movimiento de niñas y niños en establecimientos educacionales o cambios de comunas de residencia permitía que existieran registros duplicados respecto de un mismo estudiante, imposibilitando el correcto registro de la trayectoria educativa, entre otros.
Registros desactualizados	El problema de la identificación habilitaba otros problemas, entre ellos, la desactualización de los registros de cada uno de los niños, niñas y jóvenes que se encontraban en situación migratoria irregular.
Registros carecen de información relevante	Los registros que existían, además de todos los otros problemas identificados, no contenían información relevante para el abordaje del fenómeno migratorio en atención de toda su complejidad.

Causa 1: Duplicidad de registros de niños, niñas y jóvenes migrantes

Las y los niños, al no tener Rut, ingresaban a los establecimientos educacionales y eran registrados y registradas por cada institución del modo en que la misma definiera, por lo tanto, al moverse de un establecimiento a otro, lo que se producía es que obtenía un nuevo registro. Esto es preocupante, ya que las familias inmigrantes, principalmente quienes se encuentran en situación migratoria irregular, por su situación de

vulnerabilidad, se mueven más de domicilio, barrio o comuna que quienes no se encuentran en tal situación, por lo tanto, la cantidad de registros que podía tener por niño o niña eran muchos y sin posibilidad de realizar la trazabilidad necesaria a cada uno de los registros para identificar los duplicados.

Causa 2: Registros desactualizados

Al no contar con un sistema único de registro, las niñas, niños y jóvenes inmigrantes y particularmente quienes se encontraban en situación migratoria irregular, entre los cambios de un establecimiento a otro, o bien al pasar de un ciclo educativo a otro, perdían su información académica y con ello, su trayectoria educativa, lo que dificultaba que se mantuvieran motivados con su formación, y en definitiva, se generaban incentivos para la deserción escolar.

Además de lo anterior, sin la posibilidad de mantener los registros actualizados o un banco de datos único, se exponía una y otra vez a niños, niñas y sus familias a la arbitrariedad de cada uno de los establecimientos en los que matricularse.

Este problema es importante en tanto “la escuela requiere analizar, reconocer y comprender críticamente cuáles son los criterios, creencias, parámetros y estereotipos desde donde construye y organiza la caracterización de sus estudiantes, como una condición indispensable para comprender y abordar el fortalecimiento de sus aprendizajes y su experiencia escolar” (Orientaciones para la construcción de comunidades educativas inclusivas. 2016, pp. 26).

Causa 3: Registros carecen de información relevante

Otra de las causas de que los registros presentaran un problema de insuficiencia, tiene relación con que éstos no proporcionaban toda la información relevante necesaria para la identificación de las oportunidades de intervención estatal respecto de niñas, niños jóvenes inmigrantes y sus familias, es decir, estos registros no contaban con toda la información para poder realizar un seguimiento de las trayectorias educativas y a la vez, evaluar a las familias en todas sus dimensiones. Entre esta información que debía estar y no se encontraba, se puede mencionar el país de origen, los años de escolaridad alcanzados, calificaciones, información familiar, entre otros.

Se considera que esto cobra relevancia en tanto “es importante contar con un registro de todos los estudiantes independiente de su situación migratoria en el sistema de información general de estudiantes y, por lo tanto, su certificación al finalizar el año escolar. Además, permite que los estudiantes extranjeros puedan rendir la prueba de selección universitaria” (Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros, 2017, pp.27).

Este problema es visualizado por la comunidad y entre las demandas que se realizan desde la sociedad civil y organismos participantes en la construcción de la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros se encuentra la necesidad de avanzar hacia la “unificación de datos administrativos (matrícula, cobertura, etc.) y actualización de campos en nóminas de SIGE (incorporar columna de nacionalidad)” (Política nacional de estudiantes extranjeros, 2018, pp.27).

4. Inexistencia de sistema de reconocimiento y convalidación de estudios para haitianos

No toda la población migrante que ha llegado al país en los últimos años da cuenta de la misma complejidad y requieren de las mismas respuestas y prestaciones estatales. Ejemplo de ello es la situación que experimentan las personas haitianas, quienes además de encontrarse con una cultura radicalmente distinta y otro idioma, en lo que respecta a materia de educación, enfrentaban la problemática de no contar con un sistema de convalidación de estudios que reconozca sus estudios en enseñanza básica y media y que permita situar a niñas, niños y jóvenes en los niveles adecuados, y a las personas mayores de edad, acceder a puestos de trabajo que requieren de estudios medios.

Las causas que permiten explicar este problema son las siguientes:

Tabla 10: Representación del problema para el marco interpretativo 1

Representación del problema	Dimensión simbólica
Inexistencia de sistema de reconocimiento y convalidación de estudios para haitianos	Con esto, se impedía el desarrollo del proyecto migratorio de niñas, niños, jóvenes y sus familias en condiciones adecuadas, ya que exponía a personas haitianas a procesos excesivamente largos y burocráticos, contribuyendo a la irregularidad migratoria.
Atribución de causalidad	
Ausencia de convenio interestatal de convalidación y reconocimiento de estudios	A pesar del importante aumento de la cantidad de personas inmigrantes haitianas en el país, no se disponía del instrumento para ofrecer alternativas de convalidación de estudios efectivas.
Migración haitiana como fenómeno reciente	A diferencia de la migración de población peruana, boliviana o latinoamericana en general, la migración haitiana en Chile en las cifras actuales es un fenómeno relativamente reciente.
Asimetría entre desarrollo institucional haitiano y chileno	La diferencia en relación a la madurez de las instituciones que son necesarias para la colaboración en la firma de un convenio de

	reconocimiento y certificación de estudios de personas haitianas en Chile hace complejo el abordaje del desafío.
--	--

Causa 1: Ausencia de convenio interestatal de convalidación y reconocimiento de estudios

El proceso de convalidación de estudios de personas inmigrantes que vienen a Chile, se encuentra resuelto a través del convenio de convalidación de estudios de la Universidad de Chile, Convenio Andrés Bello, y de otros instrumentos bilaterales con algunos países específicos para el reconocimiento oportuno de estudios cursados en el país de origen o precedencia. Sin embargo, para el caso de las y los inmigrantes provenientes de Haití, esta posibilidad no se encontraba y quienes estaban interesados en realizar el proceso de convalidación de estudios, tenían como alternativa el matricularse en alguno de los programas de estudios para adultos, para que luego de dos años pudiesen obtener el certificado de educación media, o bien, en el caso de niños y niñas que se incorporaban en establecimientos educacionales, ser evaluados de acuerdo a criterios determinados por el propio establecimiento en el cual se continuarían los estudios.

Esta situación era vista como problemática por las autoridades, en tanto que desde el año 2017 se instruyó “actualizar convenios de reconocimiento de estudios y generar nuevos convenios con aquellos países que están fuera del Convenio Andrés Bello, con el objetivo de disminuir las barreras y favorecer el reconocimiento y la convalidación de estudios, que permita agilizar los trámites administrativos para que esto se oficialice” (Ordinario 608, 2017, pp. 3).

Causa 2: Migración haitiana como fenómeno reciente

Dado que la alta inmigración de personas haitianas es un fenómeno que se produce hace pocos años en el país, existen algunos asuntos pendientes para el procesamiento de las solicitudes de estas personas particularmente, principalmente a nivel institucional. Entre estos elementos, se encuentra la inexistencia de un sistema de reconocimiento de estudios y procesos de convalidación adecuados. Entre otras barreras y dificultades que se presentan, también se puede dar cuenta de la barrera idiomática, que complejiza aún más el procesamiento de las solicitudes.

Lo anterior se funda en la información señalada en documentos oficiales que orientan la política pública, en donde se indica que “al profundizar en los datos basados en la solicitud de visas entre el año 2014 y 2015, aparecen con fuerza el incremento de personas nacionales de Haití, Venezuela y República Dominicana” (Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros, 2017, pp.17).

Causa 3: Asimetría entre desarrollo institucional haitiano y chileno

Existe una considerable diferencia entre la madurez institucional de Haití y Chile, lo que complejiza la homologación de mallas curriculares que permita la emergencia de un convenio de convalidación de estudios. Con esto a la vista, se requería más que la sola voluntad política para hacer prosperar la firma de un instrumento que facilite las condiciones y posibilidades tanto educativas como laborales de miles de personas migrantes haitianas que vienen al país.

5. Convergencia de problema migratorio y acceso a la educación

En el desarrollo de estudios del fenómeno migratorio, se puede observar que existen problemas que confluyen y son transversales a otras situaciones, por lo tanto deben ser parte de dichos análisis. Uno de esos problemas es la irregularidad migratoria, la que impacta en todas las dimensiones de la vida de las personas que se encuentran en esa situación, por lo tanto, tiene incidencia en sus formas de vida, los derechos a los que pueden acceder, las condiciones materiales que pueden alcanzar, entre otros.

En el presente análisis, que cruza la política migratoria con las iniciativas desarrolladas en educación escolar, es importante tener en cuenta que la irregularidad migratoria juega un rol central en muchos de los problemas visualizados, complejizando aún más las situaciones que experimentan niños, niñas jóvenes y familias inmigrantes en general.

Para este caso particular, entre las causas que se identifican en el origen de esta convergencia, es posible mencionar las siguientes.

Tabla 11: Representación del problema para el marco interpretativo 1

Representación del problema	Dimensión simbólica
Convergencia de problema migratorio y acceso a la educación	La irregularidad migratoria incide de manera negativa y transversalmente en múltiples esferas de la vida de las personas que se encuentran en determinada situación, definiendo a qué acceden y a que no, en atención a esta falta administrativa.
Atribución de causalidad	
Situación migratoria irregular de apoderados y apoderadas, repercute en el acceso al derecho a la educación de niños, niñas y jóvenes inmigrantes	Con el cambio del sistema de admisión escolar, las y los apoderados de niñas y niños inmigrantes que se encontraban con su situación migratoria irregular, afectaban con dicha situación el acceso al derecho a la educación de niñas y niños.
Riesgo de regularización migratoria indebida a través de postulaciones al sistema educativo desde el extranjero	Uno de los problemas que se comenzó a producir tiene relación con que se comenzaron a producir solicitudes de ingreso a establecimientos educativos de

	niñas y niños inmigrantes desde el extranjero.
--	--

Causa 1: Situación migratoria irregular de apoderados y apoderadas, repercute en el acceso al derecho a la educación de niños, niñas y jóvenes migrantes

Con la promulgación del Sistema de Admisión Escolar que se establece posterior a la Ley de Inclusión, son las apoderadas y apoderados de las y los estudiantes quienes realizan postulación de niños, niñas y jóvenes inmigrantes a los establecimientos educativos, por lo tanto, frente al caso de que ellos y ellas no cuenten con su situación migratoria regularizada, las y los niños arrastran esa condición, haciendo imposible su postulación en la plataforma a establecimientos a través de la vía regular determinada para ello y en igualdad de condiciones a las y los otros niños inmigrantes regulares y chilenos.

Tal es la relevancia de este problema, que se afirma que además de lo anterior, “la situación migratoria irregular genera barreras para el acceso en igualdad de oportunidades a los beneficios intersectoriales que nuestro país dispone para la protección de la niñez y adolescencia” (Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros, 2017, pp.30).

Causa 2: Riesgo de regularización migratoria indebida a través de postulaciones al sistema educativo desde el extranjero

Dado de que no había una imposibilidad de realizar los trámites de solicitud de visa para estudiantes desde el país de origen o procedencia, es decir, desde el extranjero, se presenta fuertemente el temor de parte de las instituciones chilenas de que las personas que tienen intenciones de venir a Chile con un proyecto migratorio usen como vía de regularización migratoria a sus niños y niñas y de ese modo, obtener visas de manera más fácil y rápida a través de las y los estudiantes.

Tabla 12: Resumen marco de diagnóstico correspondiente al marco principal

Marco de diagnóstico	Representación del problema	Causalidad
	1.Legislación chilena no ofrece un marco que promueva y facilite el acceso de niños, niñas y jóvenes inmigrantes en comunidades educativas	<p>Se permite a establecimientos educativos la definición de criterios autónomos para determinar el ingreso a comunidades educativas, redundando en la selección de estudiantes y familias</p> <p>A través del financiamiento compartido, se filtra el ingreso a establecimientos educativos por capacidad de pago de familias</p>

	2. Discriminación en el acceso al sistema educativo de niños, niñas y jóvenes migrantes	Arbitrariedad en los criterios para el ingreso a establecimientos educacionales
		Inexistencia de mecanismos de certificación de estudios
		Irregularidad migratoria imposibilita el acceso a beneficios sociales asociados que se entregan en el contexto escolar
		Inercia y resistencia de establecimientos en la implementación de iniciativas
	3. Problemas de registro de niños, niñas y jóvenes inmigrantes en el sistema educativo	Duplicidad de registros de niños, niñas y jóvenes migrantes
		Registros desactualizados
		Registros carecen de información relevante
	4. Inexistencia de sistema de reconocimiento y convalidación de estudios para haitianos	Ausencia de convenio interestatal de convalidación y reconocimiento de estudios
		Migración haitiana como fenómeno reciente
		Asimetría entre desarrollo institucional haitiano y chileno
5. Convergencia de problema migratorio y acceso a la educación	Situación migratoria irregular de apoderados y apoderadas, repercute en el acceso al derecho a la educación de niños, niñas y jóvenes inmigrantes	
	Riesgo de regularización migratoria indebida a través de postulaciones al sistema educativo desde el extranjero	

3.1.2. Marco de pronóstico “Abordaje de la migración a través de una estrategia de garantía de acceso, permanencia y cuidado de las trayectorias educativas de niñas, niños y jóvenes inmigrantes”

A continuación, se presentan los modos y formas de trabajo con las que han sido enfrentados los problemas anteriormente planteados y que se manifiestan en los documentos analizados. Estas iniciativas dicen relación con la necesidad de garantizar el acceso y el cuidado de las trayectorias educativas de estudiantes inmigrantes.

Los elementos identificados en este marco se detallan de la siguiente manera.

1. Garantizar el acceso a establecimientos a estudiantes migrantes

Dado que hace 10 años los flujos migratorios se mantuvieron relativamente estables y con cifras que se encontraban por debajo del promedio mundial, la migración no

representaba un desafío especialmente complejo. Una vez que esta situación cambia, el trabajo para garantizar el acceso de estudiantes inmigrantes en el sistema educativo chileno es considerado como el primer paso para el aseguramiento de otras condiciones que son importantes y necesarias para la plena inclusión.

Entre las respuestas por parte del Estado, la principal contribución es la que realiza la Ley de Inclusión, que si bien no es una propuesta que busca generar la inclusión específica de estudiantes y familias inmigrantes, sí repercute e impacta positivamente en sus realidades, habilitando una serie de iniciativas que tienen como propósito ofrecer condiciones para la inclusión. En este sentido, la nueva legislación “supone un proceso de transformación profundo en el sistema educacional chileno, que permite avanzar en la conformación de una sociedad más integrada y con mayor justicia social” (Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros, 2017, pp.26).

Los modos en que se materializa esta garantía en el acceso, es posible mencionar:

Tabla 13: Idea de solución para el marco interpretativo 1

Idea de solución	Dimensión simbólica
Garantizar el acceso a establecimientos a estudiantes migrantes	Se habilitan condiciones bajo el amparo de la ley, para avanzar en la inclusión de diversos grupos excluidos en las comunidades educativas, entre ellas, la población inmigrante.
Atribución de causalidad	
Fin a la selección de estudiantes y sus familias	Se pone fin a la posibilidad de que las comunidades educativas “elijan” a sus integrantes de acuerdo a criterios académicos, sociales o de cualquier otra índole y que pudieran constituirse como mecanismos discriminatorios.
Fin al copago de las familias	El financiamiento de establecimientos educativos que recibían algún porcentaje de aporte estatal pasan a ser financiados completamente por el Estado, sin que el copago opere como mecanismo de discriminación.
Contribución de la sociedad civil	Esta causa es ampliamente respaldada por la comunidad, organizaciones de diversa índole, entre ellas, inmigrantes y pro migrantes.

Causa 1: Fin a la selección de estudiantes y sus familias

La Ley de Inclusión avanza hacia la garantía de la educación como un derecho. Para ello, lo que propone son dos mecanismos que permiten avanzar en aquella dirección,

una de ellas es el fin a la selección de estudiantes y sus familias por parte de los establecimientos educacionales de modo arbitrario y en atención a perfiles que excluyen.

Entonces, con la puesta en marcha de la ley, “se avanza en el principio de mayor equidad social y en el reconocimiento de la diversidad en tanto valor fundante de las sociedades actuales. Se garantiza el acceso a la educación promoviendo el fin de los mecanismos que generan exclusión y discriminación arbitraria” (Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros, 2017, pp. 26).

Causa 2: Fin al copago de las familias

Un segundo elemento en el que contribuye la Ley de Inclusión para la erradicación de las desigualdades y mecanismos de discriminación es el poner término a los copagos realizados por las familias para la educación de niñas y niños, lo que en la práctica operaba como un elemento para filtrar a las familias de acuerdo a su capacidad de pago.

Todas estas medidas permiten avanzar hacia un sistema que potencia el desarrollo de “comunidades educativas más heterogéneas e inclusivas, que se reconocen, dialogan y aprenden de las particularidades de cada una y cada uno de sus integrantes (Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros, 2017, pp. 26).

Causa 3: Contribución de la sociedad civil

En el trabajo realizado para que estas iniciativas pudiesen materializarse y tener éxito, es importante reconocer el rol que tuvo la sociedad civil en ello, a través de incidencia en el debate público, manifestaciones masivas, debates y elaboración de posiciones y propuestas, entre otras. Entre las organizaciones de la sociedad civil que contribuyeron a ello, es posible identificar una transversalidad importante manifestada en la participación de organizaciones de muy variada naturaleza, entendiendo que se trataba de un asunto de interés público con un impacto importante para el desarrollo del país, entre las que se encuentran las organizaciones migrantes y pro migrantes.

2. Normalización de procedimientos

Otra línea de trabajo desarrollada en materia de educación y migración para la garantía del acceso y para la protección de las trayectorias educativas, se encuentra la vinculada a la normalización de algunos procedimientos que no se encontraban completamente definidos y clarificados para el desarrollo del trabajo y garantía en el acceso a la educación de niñas, niños y jóvenes inmigrantes.

La normalización de estos procedimientos tiene relación con la regulación de algunas situaciones y la definición de protocolos, permitiendo que se eliminen al máximo nivel posible las arbitrariedades que se pudieran producir. De este modo, las y los estudiantes,

junto con sus familias, pueden tener mayor información y certezas respecto de su condición y posibilidades en el sistema.

Estas iniciativas prosperan principalmente gracias a que se elaboran documentos normativos y de carácter administrativo, además de documentos de recomendaciones y orientaciones de política pública para la inclusión y garantía de acceso de niñas, niños y jóvenes inmigrantes en el contexto escolar.

Todo lo anterior busca reforzar en las comunidades educativas el principio orientador que señala que “todos los niños, niñas y adolescentes migrantes matriculados en establecimientos educacionales, al ser estudiantes regulares, tienen los mismos derechos que los nacionales respecto de la alimentación escolar, textos escolares, pase escolar y seguro escolar” (Ordinario 894, 2016, pp. 3).

Entre las iniciativas que contribuyen a la normalización de procedimientos, se tienen:

Tabla 14: Idea de solución para el marco interpretativo 1

Idea de solución	Dimensión simbólica
Normalización de procedimientos	Se avanza en una respuesta pública que apunta a clarificar condiciones y normar procesos y procedimientos para eliminar posibilidades discriminatorias que pudiesen quedar al arbitrio de profesionales en el contexto escolar.
Atribución de causalidad	
Recomendaciones para la convalidación y certificación de estudios	El Ministerio de Educación entrega orientaciones para la certificación de estudios de niñas y niños para que exista claridad respecto de los procesos que enfrentan niños, niñas y familias.
Recomendaciones a profesionales de comunidades educativas para la acogida	Se avanza hacia el reconocimiento de hitos que son relevantes y determinantes para el progreso de niños y niñas en las comunidades educativas, para las que se entregan orientaciones y recomendaciones concretas a desarrollar.
Celebración de convenio para la convalidación de estudios de personas haitianas	Se firma un convenio de convalidación de estudios que ofrece alternativas a personas haitianas de certificar su nivel educacional en el país sin la necesidad de pasar por el programa de educación para adultos.
Definición de procedimiento para la regularización migratoria	Bajo la comprensión de que la irregularidad migratoria es un problema para niños, niñas y sus familias, las comunidades educativas deben promover que cada vez sean menos los integrantes de los establecimientos los

	que se encuentren en esta situación.
Incorporación del idioma	Se reconoce que la barrera idiomática es un asunto que hay que atender y por tanto las comunidades educativas deben avanzar hacia la adecuación de sus procesos o bien, plantear como primer desafío el que las y los niños manejen el español para luego ser evaluados en condiciones más justas.
Instrucciones a MINEDUC para el resguardo del derecho a la educación	Desde Presidencia, se mandata a proteger con todas las herramientas disponibles el derecho a la educación de todos los niños y las niñas como eje orientador de la actuación del Ministerio de Educación, independiente de la situación migratoria en la que se encuentren ellos, ellas y sus familias, su origen, entre otros.

Causa 1: Recomendaciones para la convalidación y certificación de estudios

Se incorporaron instrucciones y recomendaciones para las comunidades educativas en uno de los procedimientos clave para los y las niñas inmigrantes que ingresan a una comunidad educativa, es decir, la determinación del nivel al que deben entrar. Esta iniciativa es relevante en tanto que una asignación a un grado menor tiene incidencia negativa en cómo se enfrenta esta experiencia para las y los niños y sus familias, por tanto, atenta contra su trayectoria educativa. Quiénes más se encontraban afectados por estas situaciones eran quienes no contaban con documentos de respaldo de educación de sus países de origen o en situación migratoria irregular.

Esta situación se soluciona planteando lo siguiente y en plazos determinados, de la manera que se indica a continuación: “si los niños, niñas o adolescentes no cuentan con documentación escolar o esta no se encuentra legalizada, el establecimiento educacional realizará el proceso de validación de estudios para educación básica y educación media, para efectos de examinar en un período no superior de tres meses a quienes se incorporen al establecimiento” (Ordinario 894, 2016, pp. 2).

Causa 2: Recomendaciones a profesionales de comunidades educativas para la acogida

Se entregan recomendaciones particulares a las y los profesionales de las comunidades educativas de un modo claro frente a la necesidad de generar espacios de acogida para la incorporación de niñas y niños inmigrantes en los establecimientos educativos, asumiendo como relevante este proceso para el trabajo con ellos y para la comunidad educativa en general.

Es decir, se considera que es fundamental “mantener y promover un trato amable y una actitud de acogida hacia todas y todos los estudiantes extranjeros y su familia independiente de su condición migratoria, considerando que la escuela es una de las

primeras instituciones sociales que ofrece un espacio de vinculación y reconocimiento cultural dentro del territorio” (Ordinario 608, 2017, pp. 4).

En relación a ello, se indica que es importante avanzar hacia la comprensión de que es necesario contar con “una herramienta concreta de gestión institucional que se hace cargo de un alumnado culturalmente diverso, está representada por la implementación de un protocolo de acogida para las y los estudiantes nuevos” (Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros, 2017, pp. 53), apuntando a algunos aspectos, entre los que se encuentran la identificación de la situación migratoria de estudiantes y familia, manejo del español, detección de las necesidades de salud, entre otros.

Causa 3: Celebración de convenio para la convalidación de estudios de personas haitianas

Visualizada la necesidad de disponer de procedimientos razonables y adecuados para que haitianos y haitianas que ingresan al país cuenten con un proceso para el reconocimiento de sus estudios, se celebró un convenio que reconoce esta necesidad y permite que estas personas lo puedan realizar de un modo que no los exponga a permanecer dos años realizando un programa regular de estudios, y al mismo tiempo, reconocer los años de enseñanza cursados en el país de origen.

Es así que se identifica como uno de los principales avances la “firma e implementación del convenio de reconocimiento de estudios para enseñanza básica y media con Haití (Ordinario 608, 2017, pp. 2). De este modo, las personas haitianas que llegan al país con un proyecto migratorio, independiente del que sea, actualmente cuentan con una respuesta institucional para la convalidación de sus estudios.

Causa 4: Definición de procedimiento para la regularización migratoria

Bajo el entendimiento que la irregularidad migratoria es una situación no deseada para las niñas, niños y jóvenes inmigrantes, a través de recomendaciones desde el Ministerio de Educación, se entregan orientaciones a las oficinas de atención ciudadana del Ministerio de Educación y a las comunidades educativas para que puedan llevar adelante estos procedimientos y orientar a las familias en el desarrollo del mismo, entendiendo que es fundamental insistir en la regularización de la situación migratoria como un requisito necesario y fundamental para el ejercicio de determinados derechos.

En este sentido, las instrucciones que se entregaron son claras y señalan que “las autoridades educacionales, deberán difundir y promover que las familias de los niños, niñas y adolescentes realicen el proceso de regularización migratoria, obteniendo la visa de estudiante en condición de titular, que se encuentra ampliamente difundida por el Departamento de Extranjería y Migraciones” (Ordinario 894, 2016, pp.3).

Otro punto a destacar y que permite reforzar la idea anteriormente planteada, tiene relación con que aun cuando el acceso a establecimientos educacionales para estudiantes inmigrantes en situación irregular actualmente se encuentra relativamente resuelto y no depende de la regularidad migratoria de estudiantes o sus apoderadas y apoderados, se indica que “las autoridades educacionales, deberán difundir y promover que los estudiantes migrantes a los cuales se les asigna IPE, realicen el proceso de regularización migratoria” (Ordinario 329, 2017, pp. 3).

Causa 5: Incorporación del idioma

Otra de las recomendaciones que se incorporan para las comunidades educativas tiene relación con la importancia de que se ofrezcan alternativas a los y las estudiantes considerando su idioma, principalmente a quienes no tienen un manejo adecuado del español. En este sentido, lo que se tiene en cuenta es que el desconocimiento del idioma español no puede atentar contra el derecho a la educación o habilitar situaciones discriminatorias hacia las y los niños.

En relación a lo anterior, se entrega la orientación clara a las comunidades educativas de que “si es necesario, los establecimientos educacionales establecerán procedimientos adecuados en sus respectivos Reglamentos Internos de Evaluación, para que los niños, niñas y adolescentes migrantes puedan incorporarse paulatinamente a los procesos de evaluación, especialmente en el caso que no tengan dominio del idioma español” (Ordinario 894, 2016, pp. 4).

Causa 6: Instrucciones a MINEDUC para el resguardo del derecho a la educación

A través de un instructivo Presidencial, se entregó un mandato claro al Ministerio de Educación para que pusiera atención a todos los mecanismos que pudieran estar alimentando barreras que impidan el acceso a garantías a estudiantes inmigrantes. Junto con ello, se solicita actuar de modo proactivo para generar todas las condiciones que puedan ir en apoyo de estudiantes inmigrantes y sus familias.

Vinculado a lo anterior, se mandata que la tarea en relación al derecho a la educación debe estar orientada a “garantizar a niños, niñas y adolescentes de familias migrantes, el acceso, permanencia y progreso en su trayectoria educativa, en igualdad de condiciones, con independencia de su nacionalidad, origen o situación migratoria” (Instructivo presidencial 005, 2015, pp. 7).

3. Creación de dispositivos

Atendiendo a la necesidad concreta de garantizar el acceso de modo oportuno y en igualdad de condiciones al derecho a la educación de niños, niñas y jóvenes inmigrantes que se encuentran en condición migratoria irregular, se diseñan e implementan algunos

dispositivos que permiten asegurar el acceso al sistema educativo por sobre un requisito administrativo.

Es importante considerar que este set de iniciativas supone un esfuerzo de colaboración intersectorial entre el Ministerio de Educación y el Ministerio del Interior, empleando dispositivos que coordinan la acción del Estado para atender de un modo adecuado las necesidades de niños, niñas y jóvenes inmigrantes y sus familias.

Estos dispositivos son:

Tabla 15: Idea de solución para el marco interpretativo 1

Idea de solución	Dimensión simbólica
Creación de dispositivos	Se proponen salidas institucionales administrativas para eliminar las arbitrariedades que se producen en el marco del acceso a garantías y que tienen relación con el derecho a la educación de niñas y niños.
Atribución de causalidad	
Creación de Identificador Provisorio Escolar	Soluciona el problema de niñas y niños inmigrantes irregulares para el acceso a establecimientos educacionales y otras prestaciones públicas en el contexto escolar.
Creación de Identificador Provisorio del Apoderado	Soluciona el problema de la postulación a establecimientos educacionales de niñas y niños inmigrantes en el marco del Sistema de Admisión Escolar implementado con la Ley de Inclusión.
Creación de visa para estudiantes	Se propone la definición de un mecanismo de regularización migratoria para niñas, niños y jóvenes que ingresan al sistema educativo, con independencia de la situación de sus apoderadas y apoderados.

Causa 1: Identificador Provisorio Escolar

Con la creación del Identificador Provisorio Escolar o IPE, que se implementó en el marco de la puesta en marcha del nuevo Sistema de Admisión Escolar, se entregó respuesta a los estudiantes con su situación migratoria irregular, de modo que se pudiese generar un registro unificado de sus trayectorias educativas, resguardar su derecho a la educación y no perder la información de estudiantes con los cambios de establecimientos, de comunas, entre otros.

Este número de registro resuelve de un modo adecuado la falta de Rut de estos estudiantes, y junto a lo anterior, permitió que el Ministerio de Educación y el Estado a

través de los centros educativos, pudieran entregar las ayudas a todos los estudiantes en igualdad de condiciones, independiente de su condición migratoria.

Se trata de un avance en tanto “reemplaza en su denominación al actual número provisorio sobre 100 millones (...) es un número único, por ende, si el estudiante se cambia de establecimiento educacional o se traslada de una ciudad a otra, lo mantendrá hasta que tenga regularizada su situación migratoria” (Ordinario 894, 2016, pp. 2).

Causa 2: Creación del Identificador Provisorio del Apoderado

Para resolver el problema que enfrentaban los apoderados y apoderadas al realizar las postulaciones de estudiantes a los establecimientos educativos a través del Sistema de Admisión Escolar, se pone en marcha otro dispositivo provisorio de identificación, ahora para apoderados y apoderadas que se encontrasen en situación migratoria irregular, con el propósito de resguardar el derecho a la educación de las y los niños. De este modo, se garantiza que el proceso de postulación se pueda realizar en igualdad de condiciones, con independencia de si se cuenta con la documentación necesaria, ya que se antepone el derecho de las y los niños a la educación.

Entonces, “al igual que el IPE, es un número único que entrega el Ministerio de Educación, a través de las Oficinas de Atención Ciudadana Ayuda Mineduc, a los apoderados extranjeros que no cuenten con RUN y que deseen participar como apoderados en el Sistema de Admisión Escolar” (Ordinario 915, 2018, pp. 2).

Causa 3: Creación de visa para estudiantes

La regularidad migratoria es un mecanismo necesario para avanzar en cualquier camino que busque resguardar derechos y la inclusión de todas las personas inmigrantes. En ese marco, se genera el esfuerzo intersectorial para la creación de un nuevo proceso de obtención de permisos de residencias para las y los niños, que estuvo bajo el programa denominado “Chile Te Recibe”. Con esto, a través de los establecimientos educacionales, se habilita la posibilidad de orientar y acompañar el proceso de regularización migratoria de niñas, niños y jóvenes, con independencia de la condición migratoria de sus padres, madres y/o cuidadores.

Bajo el propósito de eliminar y poner fin a determinadas barreras a las que se enfrentan niños y niñas inmigrantes, se realiza la promulgación de una “visa temporaria para niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que se encuentren en situación migratoria irregular y que considera la eliminación de exigencias de pago. Esta visa será entregada con independencia de la situación migratoria de los padres (...) La visa para niños, niñas y adolescentes no es un beneficio extensible al grupo familiar” (Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros, 2017, pp. 30).

Tabla 16: Resumen marco de pronóstico correspondiente al marco principal

Marco de pronóstico	Idea de solución	Causalidad
	1.Garantizar el acceso a establecimientos a estudiantes migrantes	Fin a la selección de estudiantes y sus familias
		Fin al copago de las familias
		Contribución de la sociedad civil
	2.Normalización de procedimientos	Recomendaciones para la convalidación y certificación de estudios
		Recomendaciones a profesionales de comunidades educativas para la acogida
		Celebración de convenio para la convalidación de estudios de personas haitianas
		Definición de procedimiento para la regularización migratoria
		Incorporación del idioma
		Instrucciones a MINEDUC para el resguardo del derecho a la educación
	3.Creación de dispositivos	Creación de Identificador Provisorio Escolar
		Creación de Identificador Provisorio del Apoderado
		Creación de visa para estudiantes

3.2 Marco interpretativo 2: “Énfasis en la construcción cultural de comunidades educativas inclusivas e interculturales para la migración”

A diferencia de lo planteado en el marco interpretativo anterior, aquí los esfuerzos institucionales ponen el énfasis en las comunidades educativas como unidad y objeto de intervención, preocupándose de lo que ocurre en ellas internamente, luego de que el acceso ya se encuentra garantizado.

Se trata de un marco que no tiene la misma relevancia que el anterior, tanto por la cantidad de iniciativas que aquí se encuentran, como por los resultados que se pueden obtener, dado que se trata de aspectos que son complejos de medir y no se han realizado esfuerzos desde el Ministerio de Educación para ello.

Además, las acciones que se visualizan en este marco se tratan principalmente de recomendaciones para las comunidades educativas, sin que existan necesariamente las condiciones que habiliten la construcción de comunidades educativas como espacios inclusivos e interculturales, como una asignación presupuestaria especial que lo haga posible.

La contribución de este marco de análisis es importante ya que en esta oportunidad, el “foco se pone en la segregación que se produce al interior del establecimiento, una vez que se ha garantizado el acceso” (Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros, 2017, pp.19).

3.2.1 Marco de diagnóstico: “Énfasis en la construcción cultural de comunidades educativas inclusivas e interculturales para la migración”

A continuación, se da cuenta de cada una de las representaciones que se identifican de manera implícita y explícita de las situaciones problemáticas que se relacionan con este marco interpretativo de acuerdo al análisis documental y a la información entregada por los documentos técnicos, administrativos y cuerpos legales estudiados.

1. Insuficiencia de la disposición legal de inclusión para el trabajo de comunidades educativas

Sin lugar a dudas, la promulgación de la Ley de Inclusión significó un avance importante en la política pública educativa en relación al trabajo con para la inclusión en comunidades educativas, sin embargo, dejó desafíos pendientes luego de garantizar el acceso.

Entre los desafíos que tienen relación con el objeto de análisis de este estudio, se presentan los siguientes.

Tabla 17: Representación del problema para el marco interpretativo 2

Representación del problema	Dimensión simbólica
Insuficiencia de la disposición legal de inclusión para el trabajo de comunidades educativas	Más allá del acceso, no se dispone de claridades respecto de elementos que son fundamentales para el avance hacia la construcción de comunidades educativas efectivamente inclusivas.
Atribución de causalidad	
Inexistencia de un marco conceptual adecuado para la construcción de comunidades educativas inclusivas	La construcción de comunidades educativas inclusivas presenta una dificultad práctica y conceptual, frente a la que se plantean múltiples posibilidades, y para lo que las y los profesionales de los establecimientos no contaban con un marco teórico y conceptual claro.
La Ley de Inclusión no entrega orientaciones concretas para la adopción del enfoque inclusivo a las comunidades educativas	La garantía respecto del acceso a la educación para niñas y niños inmigrantes que posibilita la Ley de Inclusión no ha sido suficiente para el trabajo que se espera realicen las comunidades educativas en materia de inclusión.
La inclusión se plantea en términos abstractos	Se presentan desafíos respecto a cómo se materializa la efectiva inclusión de niñas y niños inmigrantes en las comunidades educativas.
Comunidades educativas presentan dinámicas de asimilación en su procesamiento de las diferencias	En la cotidianidad, al interior de las comunidades educativas, se producen situaciones que no contribuyen necesariamente con la construcción de comunidades educativas inclusivas, y que suponen un trabajo en términos profundos para conseguir los objetivos propuestos.
Inexistencia de un documento consolidado que oriente la política nacional para estudiantes inmigrantes	Inexistencia de una orientación clara que aborde el desafío de la inclusión y que permita dirigir el esfuerzo de las comunidades educativas para su cumplimiento.
Sensación de abandono y agobio	Integrantes de comunidades educativas manifiestan sensación de abandono y agobio respecto de los desafíos que plantea la inclusión, principalmente porque no existe una orientación clara y en los hechos significa un aumento en las tareas de quienes son responsables de ello.

Causa 1: Inexistencia de un marco conceptual adecuado para la construcción de comunidades educativas inclusivas

Los establecimientos educacionales no cuentan con una base conceptual y teórica unificada para el abordaje de la inclusión en sus comunidades educativas. De esta

manera, queda a voluntad de cada establecimiento el desarrollo de iniciativas y reflexiones que contribuyan a ello, sin que sea el Estado quien se preocupa de entregar orientaciones claras y concretas.

Es importante la visualización de este problema en tanto se entiende que el camino para la incorporación de un paradigma inclusivo no es único y por ello “es necesario definir un marco referencial que oriente las acciones de los establecimientos para su transformación gradual en comunidades educativas inclusivas” (Orientaciones para la construcción de comunidades educativas inclusivas. 2016, pp. 2).

Causa 2: La ley de inclusión no entrega orientaciones concretas para la adopción del enfoque inclusivo a las comunidades educativas

La disposición legal respecto de la inclusión en el país entrega marcos muy generales y circunscritas a lo relativo al acceso, sin precisar claramente los cursos de acción que deben tomar las comunidades educativas para hacer frente a situaciones que puedan estar propiciando la exclusión, ya no sólo vista desde el punto de vista del acceso, y menos se refiere a las situaciones particulares que enfrentan las familias de niños y niñas inmigrantes.

Lo anterior no implica desconocer el mérito de dicha normativa, sino que apunta a la necesidad de entender que tiene límites concretos y sobre ellos es necesario seguir trabajando. En este sentido, “la ley de inclusión escolar representa un avance relevante en la construcción de un marco normativo que permite reducir la segregación escolar, (...) sin embargo, no asegura por sí misma que el carácter de los procesos educativos y las culturas institucionales de los establecimientos favorezcan la inclusión” (Orientaciones para la construcción de comunidades educativas inclusivas. 2016, pp. 2).

Causa 3: La inclusión se plantea en términos abstractos

Lo que se indica en el cuerpo legal que norma estos asuntos se plantea en términos abstractos y que son lejanos a lo que ocurre concretamente en las comunidades educativas, por lo que no es fácil comprender cómo se materializan esas disposiciones legales de manera certera en cada comunidad educativa y el modo en que ellas deben desbordar a los cuerpos directivos, más aún si se tiene en consideración la debilidad conceptual que se indicó anteriormente.

Para ello, se visualiza como un desafío importante que las comunidades educativas logren “comprender el fenómeno migratorio de manera transversal y multidimensional” (Política nacional de estudiantes extranjeros, 2018, pp.27). Para ello, es necesario que las autoridades puedan levantar un trabajo que vaya en la línea de “socializar toda nueva normativa no sólo compartiendo documentos, sino que acercándose a las comunidades educativas a explicar el nuevo enfoque” (Política nacional de estudiantes extranjeros, 2018, pp.28).

Causa 4: Comunidades educativas presentan dinámicas de asimilación en su procesamiento de las diferencias

La preocupación por lo que ocurre dentro de las comunidades educativas es un asunto que puede considerarse como relativamente nuevo y como efecto de la promulgación de la ley de inclusión, por lo tanto, las dinámicas que más se presentan son las que tienen que ver con la asimilación y con la comprensión de que hay un perfil o tipo de estudiante y culturas asociadas al que hay que tratar de llevar a todas y todos los demás, imposibilitando un procesamiento de las diferencias de un modo más virtuoso que permita enriquecer el clima de las comunidades educativas.

La perspectiva de la asimilación invita a las y los niños inmigrantes a dejar su cultura y adoptar como propias las tradiciones de Chile para lograr ser integrados, sin que se ponga en valor su bagaje. “Según el modelo de integración, el foco de atención es la o el estudiante y su proceso de adaptación a la institución escolar y a un referente ideal o “normal”. De esta manera, la tarea de la escuela para hacerse cargo de la diversidad es concebida como un esfuerzo de categorización y abordaje de las carencias o déficits que alejan a los estudiantes de este referente de normalidad” (Orientaciones para la construcción de comunidades educativas inclusivas. 2016, pp12).

Causa 5: Inexistencia de un documento consolidado que oriente la política nacional para estudiantes inmigrantes

Existen muchos documentos provenientes del Ministerio de Educación que buscan ofrecer algunas perspectivas para el abordaje de la inclusión en las comunidades educativas, sin embargo, carecen de una articulación o sentido de cuerpo que vayan avanzando progresivamente en las reflexiones. Es decir, no se cuenta con una política nacional para la inclusión de estudiantes inmigrantes y sus familias, en particular, que genere incentivos y norme de manera clara como el Estado se hace cargo y atiende este desafío.

Causa 6: Sensación de abandono y agobio

Todos los instrumentos y documentos entregados por el Ministerio de Educación no son claros respecto al abordaje de la inclusión, además de delegar más responsabilidades a las comunidades educativas que ya se ven cotidianamente sobrepasadas con su quehacer, por lo que en las comunidades se señala que se presenta una sensación de abandono respecto de este trabajo, y que es importante hacerse cargo, ya que las y los profesionales que se desempeñan laboralmente en los establecimientos, no necesariamente cuentan con las competencias adecuadas para hacer frente a este trabajo.

En el diagnóstico institucional realizado desde la perspectiva de las comunidades educativas, “emerge un sentimiento de soledad frente al desafío de trabajar con la

diversidad (estudiantes prioritarios, con necesidades educativas especiales, diversidad sexual, migrantes, pertenecientes a pueblos originarios, entre otros)” (Política nacional de estudiantes extranjeros, 2018, pp.15).

2. Existencia de barreras específicas que dificultan el ejercicio del derecho a la educación

Para la construcción de comunidades educativas inclusivas, es importante que se tenga en cuenta que en muchas dimensiones, la realidad que las personas migrantes presentan es distinta a la de los chilenos.

Reconocer que existen diferencias y barreras es el primer paso para trabajar en ellas y procesarlas institucionalmente de un modo adecuado. Este marco se construye a partir de estas situaciones que se cruzan al analizar la política pública de migración y educación escolar.

Tabla 18: Representación del problema para el marco interpretativo 2

Representación del problema	Dimensión simbólica
Existencia de barreras específicas que dificultan el ejercicio del derecho a la educación	Se presentan algunas barreras que operan como obstaculizadores para el acceso a determinadas garantías y que al aplicarse soluciones estándar sin considerar la dimensión migratoria, las y los niños inmigrantes no tendrán los mismos resultados que quienes son chilenos.
Atribución de causalidad	
Foco en el acceso de estudiantes inmigrantes y la diversificación de la matrícula	Se ha producido un importante esfuerzo en conseguir que las y los niños inmigrantes ingresen a los establecimientos educativos para lograr diversificar la matrícula en los establecimientos, sin que haya un trabajo más profundo que permita que efectivamente se avance en construir comunidades educativas inclusivas.
Las y los niños inmigrantes tienen mayor tasa de inasistencia a sus establecimientos educacionales que chilenos	La trayectoria educativa de niñas y niños inmigrantes se ve mayormente amenazada por la inasistencia a los establecimientos educativos y que se producen principalmente por la realidad que experimentan sus familias.
Mayor prevalencia de problemas pedagógicos que niñas y niños chilenos	Por las diferencias que existen entre los sistemas educativos y las diferencias culturales entre los países de origen de niñas y niños inmigrantes y Chile, se manifiestan algunas dificultades para el logro de aprendizajes de estos niños y niñas.

Barreras relacionales que afectan la experiencia educativa de niñas y niños migrantes en las comunidades educativas	La inexistencia de redes barriales propias y en muchas ocasiones, además de las barreras idiomáticas, entre otras, contribuyen a que se produzcan barreras que impactan en el plano de las relaciones sociales de las y los niños inmigrantes al interior de las comunidades educativas.
Escasa participación de las familias en lo relativo a la comunidad educativa	La participación de apoderadas y apoderados inmigrantes en las comunidades educativas es menor y se vuelve más compleja que en el caso de apoderados nacionales.
Diferencias idiomáticas	Impacta negativamente a determinados grupos de niños y niñas inmigrantes, haciendo más difícil la inclusión de estos estudiantes en sus comunidades educativas.

Causa 1: Foco en el acceso de estudiantes inmigrantes y la diversificación de la matrícula

La mayor parte de las iniciativas que se han impulsado desde el Estado tienen relación con la garantía del acceso de niños, niñas y jóvenes inmigrantes al sistema educativo, considerando que es una condición necesaria para el trabajo posterior en otros asuntos.

Este trabajo de acceso ha permitido diversificar la matrícula de los centros educativos y que no se siguieran conformando los establecimientos de migrantes versus los de niños y niñas chilenas. Sin embargo, el trabajo sólo en esos términos no ha tenido efectos en la atención de otros desafíos que tienen que ver con dimensiones de orden social, cultural y sistémico respecto de la inmigración y que afecta a las y los niños y el ejercicio de su derecho a la educación.

Entonces, el paso siguiente tiene relación con la importancia de avanzar en “revisar normativas y procedimientos que hoy generan exclusión dentro del sistema educativo, y avanzar en la eliminación de barreras que impidan a los estudiantes extranjeros cumplir con las obligaciones del país en materia educativa” (Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros, 2017, pp. 25).

Causa 2: Las y los niños inmigrantes tienen mayor tasa de inasistencia a sus establecimientos educacionales que chilenos

Producto de la complejidad específica que experimentan las y los niños hijos de inmigrantes en el país, es decir, padres y madres en situaciones de empleo precario, irregularidad migratoria, inexistencia de redes que faciliten su experiencia migratoria y operen como un sistema de protección y apoyo, situaciones familiares complejas, entre otras, su tasa de inasistencia a clases es mayor que la de niñas y niños chilenos, dificultando el derecho a una educación de calidad y el cuidado de sus respectivas trayectorias educativas.

Sobre esto, se indica que “la encuesta CASEN del año 2015 alerta sobre una menor tasa de asistencia de niños y niñas migrantes en educación básica y educación media” (Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros, 2017, pp.47). Entre las razones que se pueden señalar para justificar lo anterior se encuentra la migración circular, la llegada de personas inmigrantes a Chile en distintos meses del año y la dificultad que experimentan para encontrar matrícula, la demora en el acceso a establecimientos educativos por el desconocimiento de los procedimientos, entre otras.

Causa 3: Mayor prevalencia de problemas pedagógicos que niñas y niños chilenos

El sistema educativo se encuentra altamente situado en el territorio y contexto nacional si se tienen en consideración los contenidos que se entregan a niños y niñas, por lo tanto, la experiencia educativa para inmigrantes se vuelve más compleja, ya que hay múltiples elementos que no se tienen en consideración al momento de enfrentarse a los aprendizajes. Junto con ello, la asimetría de sistemas educativos entre países de origen y Chile, les sitúa en una posición aún más desventajosa, teniendo en consideración la nacionalidad de la mayoría de las personas que ingresan al país.

En este sentido, lo que se produce en las comunidades educativas puede explicarse como la “exclusión de los incluidos, haciendo referencia a prácticas que tienden a inferiorizar y discriminar a estudiantes extranjeros, generando condiciones de desigualdad que dificultan sus trayectorias educativas. Dentro de estas prácticas, se pueden mencionar: la no validación de los saberes de origen, las bajas expectativas que tienen los docentes y equipos directivos sobre su desempeño escolar y prejuicios negativos respecto de los sistemas escolares existentes en otros países” (Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros, 2017, pp.19).

Causa 4: Barreras relacionales que afectan la experiencia educativa de niñas y niños migrantes en las comunidades educativas

Las niñas, niños y jóvenes inmigrantes no cuentan con la red de apoyo y los vínculos que disponen los niños nacionales, principalmente cuando recién se están integrando a una comunidad educativa. Las diferencias culturales, idiomáticas también operan en estos casos, haciendo más fácil la emergencia de barreras relacionales, que tienen impacto en muchos aspectos, entre ellos, el desarrollo de aprendizajes. En la construcción del diagnóstico para la elaboración de la Política Nacional de Extranjeros, las y los estudiantes señalan que “la adaptación de los niños, niñas y adolescentes extranjeros se va dando de manera paulatina. Relatan que cuando llegan a la escuela tienden a aislarse y adoptan una actitud de desconfianza” (Diálogos para la inclusión de estudiantes extranjeros, 2018, pp. 34).

Repensar las políticas de migración en el contexto escolar implica atender estas situaciones, principalmente para evitar que se produzcan comprensiones erradas, en el sentido de que en ocasiones “las dificultades de idioma y las diferencias culturales pueden ser malinterpretadas como una falta de habilidad y potencial, cuando esto no es el caso” (Política nacional de estudiantes extranjeros, 2018, pp.16).

Causa 5: Escasa participación de las familias en lo relativo a la comunidad educativa

La participación de apoderados y apoderadas en los procesos formativos de niños y niñas es un desafío enorme en cualquier circunstancia, sin embargo, se vuelve más complejo en los casos en que se trata de familias de niños y niñas inmigrantes, puesto que hay condiciones sociales y laborales que imposibilitan que las familias puedan destinar tiempos a esta tarea. A ello se suma el desconocimiento de estas oportunidades, puesto que no necesariamente ocurre del mismo modo en los países de origen de estas familias.

Los diagnósticos levantados por estudios en la materia señalan que es prioritario trabajar con los padres y madres de niños y niñas inmigrantes, ya que “si bien los profesores son fundamentales en el éxito de los estudiantes en las escuelas, también lo son los padres y madres. Los estudiantes logran mejores resultados cuando estos entienden la importancia de la escolaridad, cómo funciona el sistema escolar y cómo apoyar mejor el progreso de sus hijos en la escuela” (Política nacional de estudiantes extranjeros, 2018, pp.16).

Causa 6: Diferencias idiomáticas

Esta situación la experimentan principalmente las y los niños haitianos y chinos, quienes tienen una inserción e inclusión en comunidades educativas mucho más compleja, considerando que los establecimientos no necesariamente se encuentran preparados para enfrentar la tarea con profesionales que puedan facilitar la comunicación con las y los niños y sus familias.

El diagnóstico levantado desde estudios a través de los Fondos de Investigación y Desarrollo en Educación señalan que es determinante “entregar instrucción en el idioma rápidamente, pues se ha probado que combinar aprendizaje de idioma y de contenido, apenas sea posible, es lo más efectivo para integrar a los niños extranjeros en los sistemas educativos” (Política nacional de estudiantes extranjeros, 2018, pp.16).

3. Los documentos de gestión internos de comunidades educativas no se piensan articuladamente para favorecer la inclusión

Los establecimientos educativos en el país cuentan con una gran cantidad de instrumentos de gestión interna que orientan el accionar de las comunidades en distintos

niveles. Entre ellos, se encuentran los planes de formación ciudadana, proyectos educativos institucionales, planes de la convivencia escolar, entre otros.

Por ello, se entiende que “la inclusión debiera ser parte, de forma explícita y en acciones concretas y protocolos, de todos los instrumentos de gestión del establecimiento” (Diálogos para la inclusión de estudiantes extranjeros, 2018, pp. 45).

Lo anterior considera que “es fundamental que los instrumentos normativos y de gestión estén contruidos -o sean revisados- en concordancia con el marco jurídico y normativo del país, considerando el enfoque de derechos, libres de principios, medidas o un lenguaje que generen discriminación o den cabida a la exclusión” (Orientaciones para la construcción de comunidades educativas inclusivas. 2016, pp. 24).

Sin embargo, lo que ocurre en la realidad es que estos documentos se plantean de modo parcelado y sin integración, lo que no permite que se pueda fomentar la construcción de comunidades educativas inclusivas e interculturales. Entre las causas de ello, se presentan las siguientes:

Tabla 19: Representación del problema para el marco interpretativo 2

Representación del problema	Dimensión simbólica
Los documentos de gestión internos de comunidades educativas no se piensan articuladamente para favorecer la inclusión	La desarticulación de los instrumentos no permite optimizar los esfuerzos de la comunidad educativa para el trabajo por la inclusión de niñas y niños inmigrantes, desaprovechando importantes oportunidades.
Atribución de causalidad	
Poca pertinencia de las iniciativas	No se responde a las necesidades de la comunidad educativa en relación a la inclusión efectiva de niñas y niños inmigrantes.
Las propuestas en el marco de lo pedagógico no se plantean desde una perspectiva integral	Se presenta una sectorización excesiva de los asuntos, principalmente de lo pedagógico, sin que ello permita un aprovechamiento de las reflexiones que se producen en ese espacio y que pudieran ser aprovechadas para el desarrollo de comunidades educativas inclusivas.
Los espacios de inclusión como experiencias “especiales” y fuera del marco de la cotidianidad	Lo relativo a la inclusión es tratado como asuntos que escapan a la cotidianidad, siendo materia de los asuntos extraprogramáticos.
Las y los profesionales que trabajan en iniciativas vinculadas a la inclusión no tienen incidencia en lo pedagógico	Los equipos de los establecimientos educativos que tienen incidencia en lo relativo a la convivencia escolar, no tienen un espacio importante en lo que se vincula

	a otros aspectos, como lo pedagógico.
Lo intercultural es abordado desde lo relativo a los pueblos originarios	Al no existir instrucciones claras, los esfuerzos que realizan las comunidades educativas se orientan en mayor medida a lo que tiene relación con los pueblos originarios, sin abordar otras situaciones que pueden contribuir a generar inclusión.

Causa 1: Poca pertinencia de las iniciativas

Hay que tener en consideración que “el principio de pertinencia apunta directamente a la necesidad de construir una propuesta educativa en función de la realidad de las y los estudiantes que forman parte de ella (..) e implica desarrollar marcos de participación y expresión de todos los individuos y colectivos que forman una comunidad en aspectos tan centrales como la forma de abordar el currículum, los marcos de interacción y participación y la vinculación con el contexto” (Orientaciones para la construcción de comunidades educativas inclusivas. 2016, pp. 20).

En este caso, al contar con instrumentos de gestión desarticulados, las iniciativas que se presentan en materia de inclusión e interculturalidad en cada comunidad educativa dan cuenta de poca pertinencia. Esta situación se produce principalmente porque no se piensa la comunidad como una unidad que se compone de lo pedagógico, pero también de lo relacional, de la participación, entre otros elementos.

Entonces, lo que ocurre al interior de los establecimientos es que “se desarrollan políticas, planes, programas e iniciativas dirigidas a estudiantes extranjeros, que no necesariamente responden a las demandas de los distintos actores de las comunidades educativas y de la sociedad civil” (Política nacional de estudiantes extranjeros, 2018, pp.15).

Causa 2: Las propuestas en el marco de lo pedagógico no se plantean desde una perspectiva integral

Producto del modo en que funciona el sistema educativo chileno, muchas de las iniciativas que se plantean, se hacen compartimentadamente y sin pensarse de modo integral e interdisciplinario, entonces, la propuesta de equipos directivos no dialoga necesariamente con lo propuesto por los equipos pedagógicos, ni esto con lo de convivencia escolar, etc. Esto produce que cada sub-equipo realice las propuestas que mejor les parecen sin que haya un intercambio, lo que termina generando confusión entre las y los estudiantes, sin lograr los resultados esperados y que, junto a ello, se desaproveche una oportunidad.

Por lo tanto, lo que se deja de tener en cuenta es que “una escuela inclusiva invierte un esfuerzo fundamental en flexibilizar y diversificar su propuesta educativa para fortalecer

la pertinencia de su práctica en función de las características de su población real” Orientaciones para la construcción de comunidades educativas inclusivas. 2016, pp. 28).

Para ello, entre otras cosas, hay que avanzar hacia líneas de trabajo que se hagan cargo de este desafío, que permitan “potenciar la gestión curricular que realizan los docentes, para generar las adaptaciones necesarias de acuerdo al contexto intercultural de su sala de clases” (Ordinario 608, 2017, pp. 3).

Causa 3: Los espacios de inclusión como experiencias “especiales” y fuera del marco de la cotidianidad

Tradicionalmente, lo que ocurre en la sala de clases se encuentra tan excesivamente normado, que todo lo demás, no tiene espacio en ese contexto. Por tanto, las iniciativas que plantean el abordaje de la inclusión y la construcción de comunidades educativas inclusivas tienen cabida sólo en lo “extracurricular”, generando instancias especiales, que escapan a la cotidianidad. Ejemplo de esto es lo que ocurre en muchos establecimientos cuando se celebra el día de las culturas, donde se realiza un evento fuera del horario de clases de las y los niños, una vez al año y se circunscribe por ejemplo a la preparación de alimentos. “Estas celebraciones suelen crear categorías que quizás, en la cotidianidad de la escuela o liceo, no son relevantes (...) se quedan sólo en lo que se han llamado “aspectos exteriores de las culturas”; ocurren no dentro, sino fuera de la sala de clases, que es el lugar cotidiano de la enseñanza, mientras que el patio u otros espacios externos son el lugar de lo no-habitual” (Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros, 2017, pp.71).

Causa 4: Las y los profesionales que trabajan en iniciativas vinculadas a la inclusión no tienen incidencia en lo pedagógico

En general, cada establecimiento cuenta con equipos adicionales a los pedagógicos, principalmente provenientes del área de las ciencias sociales, los que trabajan en las materias relativas a la convivencia democrática, respetuosa e inclusiva. Sin embargo, estos y estas profesionales no tienen un espacio en lo que respecta a lo que ocurre en la sala de clases y en los contenidos pedagógicos que se le entregan diariamente a las y los niños, haciendo muy compleja la integración de ambas dimensiones. Estas personas trabajan fuera de lo que pasa en la sala de clases y en ocasiones compiten por el tiempo de las y los estudiantes, lo que complejiza aún más las intervenciones.

En este sentido, el principal desafío que se presenta en relación a lo anterior es “incorporar dimensiones académicas y administrativas de la escuela en el área de convivencia escolar (...) relevar y desarrollar orientaciones para el trabajo complementario psicosocial de los establecimientos educacionales” (Política nacional de estudiantes extranjeros, 2018, pp.28).

Causa 5: Lo intercultural es abordado desde lo relativo a los pueblos originarios

Es importante tener en consideración que el abordaje de la migración en las comunidades educativas se trata de un asunto que es materia de preocupación desde hace menos de 10 años, por lo tanto, lo relativo a lo intercultural tiene una mayor cantidad de trabajo asociado a la historia de los pueblos originarios. Cuando a los establecimientos se les solicita trabajar estos asuntos, es más probable que piensen en esa asociación, que en la que tiene relación con la experiencia migratoria de sus estudiantes y las familias de los mismos.

Este diagnóstico es afirmado en el contexto de la construcción de la Política Nacional para estudiantes extranjeros, espacio en el que se afirma que “el concepto de “interculturalidad” suele estar asociado al trabajo desarrollado con pueblos originarios” (Política nacional de estudiantes extranjeros, 2018, pp.15).

Tabla 20: Resumen marco de diagnóstico correspondiente al marco secundario

Marco de diagnóstico	Representación del problema	Causalidad
	1. Insuficiencia de la disposición legal de inclusión para el trabajo de comunidades educativas	<p>Inexistencia de un marco conceptual adecuado para la construcción de comunidades educativas inclusivas</p> <p>La Ley de Inclusión no entrega orientaciones concretas para la adopción del enfoque inclusivo a las comunidades educativas</p> <p>La inclusión se plantea en términos abstractos</p> <p>Comunidades educativas presentan dinámicas de asimilación en su procesamiento de las diferencias</p> <p>Inexistencia de un documento consolidado que oriente la política nacional para estudiantes inmigrantes</p> <p>Sensación de abandono y agobio</p>
	2. Existencia de barreras específicas que dificultan el ejercicio del derecho a la educación	<p>Foco en el acceso de estudiantes inmigrantes y la diversificación de la matrícula</p> <p>Las y los niños inmigrantes tienen mayor tasa de inasistencia a sus establecimientos educacionales que chilenos</p> <p>Mayor prevalencia de problemas pedagógicos que niñas y niños chilenos</p> <p>Barreras relacionales que afectan la experiencia educativa de niñas y niños migrantes en las comunidades educativas</p> <p>Escasa participación de las familias en lo relativo a la</p>

		comunidad educativa
		Diferencias idiomáticas
	3.Los documentos de gestión internos de comunidades educativas no se piensan articuladamente para favorecer la inclusión	Poca pertinencia de las iniciativas
		Las propuestas en el marco de lo pedagógico no se plantean desde una perspectiva integral
		Los espacios de inclusión como experiencias “especiales” y fuera del marco de la cotidianidad
		Las y los profesionales que trabajan en iniciativas vinculadas a la inclusión no tienen incidencia en lo pedagógico
		Lo intercultural es abordado desde lo relativo a los pueblos originarios

3.2.2. Marco de pronóstico: “Énfasis en la construcción cultural de comunidades educativas inclusivas e interculturales para la migración”

Aquí se presenta el modo en que se ha enfrentado la tarea de construcción de comunidades educativas inclusivas y las propuestas de solución que se han trabajado. Para la construcción de este marco se tienen en consideración extensos documentos de política, diagnósticos en los que se presentan las visiones de la diversidad de estamentos que dan vida a los establecimientos educativos, etc.

Ahora, se da cuenta de los elementos que se relacionan con el marco.

1. Desarrollo de lineamientos para la construcción de comunidades educativas inclusivas

Ya cumplida la tarea de garantizar el acceso de niñas, niños y jóvenes inmigrantes a los establecimientos educativos y la creación de los dispositivos y herramientas para ello, el trabajo se orienta hacia lo que tiene relación con la efectiva construcción de comunidades educativas inclusivas e interculturales.

En este sentido, los esfuerzos que se identifican en este marco interpretativo son los que apuntan a entregar orientaciones, algunas definiciones por parte del Estado hacia los establecimientos y a mirar sus dinámicas internas, para avanzar en la efectiva inclusión.

Se entiende que es tarea de las comunidades educativas conocer a sus estudiantes y sus familias, y rol del Estado conocer a las comunidades educativas que se encuentran en el país. Sin duda, la propuesta de lineamientos que contribuyen al reconocimiento de

la diversidad de las comunidades y su abordaje es un avance relevante para la interculturalidad.

Entre las iniciativas que tienen relación con lo planteado, es posible visualizar las siguientes:

Tabla 21: Idea de solución para el marco interpretativo 2

Idea de solución	Dimensión simbólica
Desarrollo de lineamientos para la construcción de comunidades educativas inclusivas	Se avanza en una necesidad visualizada por las comunidades educativas y que tiene relación con la entrega de claridades que permita orientar el quehacer de los establecimientos para la inclusión de las y los niños.
Atribución de causalidad	
Plan para apoyo a la inclusión	Se trata de un instrumento creado por la Ley de Inclusión y que permite reflexionar acerca de estos asuntos como comunidad educativa en general.
Levantamiento de información participativamente para la construcción de orientaciones	Se generan esfuerzos para que las comunidades educativas planteen sus apreciaciones respecto de los desafíos para la inclusión a través de la representación de cada uno de los estamentos que son parte de los establecimientos educacionales.
Orientaciones técnicas para la construcción de comunidades educativas inclusivas	Elaboración de documentos técnicos que problematizan el desafío de la construcción de comunidades educativas inclusivas desde el abordaje de la dimensión conceptual, como también desde una perspectiva del quehacer concreto, poniendo a disposición algunas recomendaciones puntuales para ello.
Se plantea avanzar hacia la inclusión e interculturalidad	Planteamiento de un propósito claro respecto del camino que se espera transiten las comunidades educativas para el abordaje de la diversidad, poniendo en valor las diferencias.
Desarrollo de Política Nacional para estudiantes extranjeros	Por primera vez, se realiza el planteamiento de un documento con rango de Política Pública, orientador del actuar a nivel nacional para el trabajo en las comunidades educativas respecto de las y los estudiantes inmigrantes.
Coordinación Migrante Mineduc	Entendiendo la necesidad de que exista una coordinación e intersectorialidad para el desafío, se plantea este espacio como una oportunidad para velar por la gobernanza del proyecto.

Causalidad 1: Plan de apoyo a la inclusión

Dada la necesidad de los establecimientos de contar con un documento de gestión que pueda hacerse cargo del desafío de avanzar hacia la inclusión en las comunidades educativas, se propone la realización de planes de apoyo a la inclusión, en que las comunidades deben plantearse las metas de acuerdo al contexto institucional y local respecto al abordaje de la inmigración. Esta iniciativa da respuesta a una necesidad concreta que anteriormente no se encontraba declarada, y es posterior a la garantía en el acceso a los establecimientos educacionales.

Con los planes de apoyo a la inclusión, se busca generar que exista una “responsabilización activa de los establecimientos educacionales en el abordaje de sus procesos institucionales y pedagógicos para favorecer la incorporación de un trabajo inclusivo, asumiendo que los cambios estructurales dados por el fin de la selección y el copago no bastan para asegurar las transformaciones necesarias” (Orientaciones para la construcción de comunidades educativas inclusivas, 2016, pp. 7).

Causalidad 2: Levantamiento de información participativamente para la construcción de orientaciones

En el camino de avanzar hacia una definición de lineamientos para la construcción de comunidades educativas inclusivas e interculturales, es importante reconocer que aún cuando no ha sido el esfuerzo mayoritario, se ha generado un trabajo que permitió la incorporación de las perspectivas de todos los estamentos que son parte de los establecimientos educacionales, elaborando diagnósticos para cada uno de estos grupos. En este sentido, “el proceso de construcción de la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros tuvo un componente participativo con la intención de representar con pertinencia la realidad de las familias migrantes al interior de los establecimientos educacionales” (Política nacional de estudiantes extranjeros, 2018, pp.17). Entre ellas, se realizaron jornadas de contexto, con funcionarios y funcionarias del Ministerio de Educación, con directivos de establecimientos educativos, apoderados y apoderadas, estudiantes, sociedad civil, etc.

Este trabajo permitió contar con un insumo que visualiza desafíos en diferentes niveles para su posterior abordaje. Bajo este trabajo se presenta la idea que la “escuela requiere analizar, reconocer y comprender críticamente cuáles son los criterios, creencias, parámetros y estereotipos desde donde se construye y organiza la caracterización de sus estudiantes, como una condición indispensable para comprender y abordar el fortalecimiento de sus aprendizajes y su experiencia escolar” (Orientaciones para la construcción de comunidades educativas inclusivas, 2016, pp. 26).

Causalidad 3: Orientaciones técnicas para la construcción de comunidades educativas inclusivas

Bajo el entendido que “la construcción de un espacio educativo inclusivo e intercultural no se da por sí sólo, y requiere de esfuerzos específicos por parte de las comunidades escolares y los demás actores del sistema educativo” (Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros, 2017, pp. 3), se pone a disposición de las comunidades educativas una batería de recomendaciones de carácter técnico para los equipos que se desempeñan en los establecimientos, para que puedan avanzar en la tarea de generar garantías para la inclusión y la interculturalidad.

Con esta iniciativa se busca enfrentar también las brechas formativas que existen en los cuerpos profesionales y técnicos en los establecimientos y que pueden atentar contra el trabajo hacia la construcción de comunidades educativas inclusivas, en el sentido que se proporcionan bases conceptuales disponibles para todos los integrantes de las comunidades.

Causalidad 4: Se plantea avanzar hacia la inclusión e interculturalidad

Se plantea el camino hacia la inclusión e interculturalidad como un elemento indispensable para el abordaje de la inmigración y la construcción de comunidades educativas amables y dialogantes. De este modo, se avanza hacia el reconocimiento de la diversidad de las personas y se apunta a la incorporación de las potencialidades y los intereses de estudiantes en la respuesta educativa que debe proporcionar el Estado. La inclusión se plantea en base a los principios de presencia, reconocimiento y pertinencia.

En este sentido, se propone un plan de trabajo que tiene a su base una reflexión profunda respecto de los principios que deben orientar el quehacer cotidiano de los establecimientos. “La pregunta por la inclusión no busca dar respuesta a los estudiantes que salen de los márgenes de una supuesta “normalidad”, sino más bien interroga sobre la forma en que ciertos criterios de normalidad son construidos y sostenidos al interior de las comunidades educativas” (Orientaciones para la construcción de comunidades educativas inclusivas, 2016, pp. 14).

Respecto de la interculturalidad, se considera como una oportunidad en tanto “permite visibilizar y abordar las inequidades de las que son objeto las personas que forman parte de la comunidad escolar a partir de sus diferencias culturales, de modo de favorecer procesos de aprendizaje culturalmente pertinentes para todas y todos, y la formación de ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos” (Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros, 2017, pp. 41).

Con todo lo anteriormente planteado, lo que se propone con este eje rector es la “transformación de las culturas, políticas y prácticas de las instituciones escolares para abordar el quehacer educativo en función de las características y particularidades de las

y los estudiantes, procurando el aprendizaje y la participación de todas y todos” (Orientaciones para la construcción de comunidades educativas inclusivas, 2016, pp. 13).

Causalidad 5: Desarrollo de Política Nacional para estudiantes extranjeros

Reconociendo que existe una necesidad en la que es indispensable trabajar, se propone un documento con rango de Política Pública y que busca entregar orientaciones a las comunidades educativas para la inclusión e interculturalidad, tomando como insumo una serie de documentos previos que han orientado previamente el trabajo de los establecimientos en esta tarea.

Con este avance, además de proporcionar directrices más claras, se entrega una señal de la relevancia que cobra este asunto para el trabajo en las comunidades educativas, presentando el desafío de la inmigración y de la inclusión e interculturalidad como un aspecto determinante para la construcción del país que se quiere construir.

Lo anterior es importante en tanto se considera que la elaboración y difusión de este documento responde a una necesidad muy sentida por las comunidades y postergada por años, puesto que “nace en respuesta a las demandas que, por años, han realizado distintos actores de las comunidades educativas al Mineduc (Política nacional de estudiantes extranjeros, 2018, pp.6).

Causalidad 6: Coordinación Migrante Mineduc

Entre otros de los avances realizados en la disposición de lineamientos, se reconoce la constitución de la Coordinación MIgrante Mineduc, la que se encuentra “alojada en la Unidad de Inclusión y Participación Ciudadana del Gabinete Ministerial, cuyo objetivo es garantizar el derecho a la educación e inclusión de niñas, niños y estudiantes extranjeros, respetando los principios de igualdad, no discriminación y los compromisos internacionales firmados y ratificados por el Estado de Chile” (Ordinario 608, 2017, pp. 2).

Esta iniciativa es relevante puesto que mientras no exista una institucionalidad migratoria adecuada y suficiente, es importante la emergencia de espacios formales que puedan plantear desafíos para continuar el trabajo y plantearse nuevas metas en la materia. Este espacio busca entregar algún nivel de gobernabilidad para las iniciativas que se plantean, con la pretensión de amplificar los efectos de las mismas y con ello aumentar el bienestar de la comunidad inmigrante.

2. Recomendaciones a nivel de gestión interna de establecimientos

Con la intención de posibilitar un trabajo integral y que exista sinergia entre los equipos de los establecimientos educacionales para el trabajo relativo a la construcción de

comunidades educativas inclusivas e interculturales, se generan orientaciones que apuntan a realizar una articulación de los diferentes instrumentos de gestión interna con los que ya cuentan los establecimientos para su trabajo.

De esta manera, se deja de manifiesto que la tarea para la inclusión plantea desafíos que le corresponde enfrentar a la comunidad educativa en general y no se trata un asunto que concierne a un área específica o a las autoridades de los centros educativos.

Entre las iniciativas que se pueden mencionar, se identifican las siguientes.

Tabla 22: Idea de solución para el marco interpretativo 2

Idea de solución	Dimensión simbólica
Recomendaciones a nivel de gestión interna de establecimientos	Se busca generar una coherencia interna en los establecimientos educativos para la inclusión, considerando todas las oportunidades que las herramientas de las que disponen los establecimientos puedan ofrecer y buscando que todas ellas puedan tributar con este desafío.
Atribución de causalidad	
Articulación de los documentos de gestión para abordar la interculturalidad de manera integral	Se reconoce que es importante generar una articulación de todos los esfuerzos e iniciativas que se desarrollan en las comunidades educativas para el abordaje de la inclusión de niñas y niños inmigrantes.
Trabajo de colaboración de equipos que son parte de comunidades educativas	Se busca intencionar el trabajo colaborativo entre los equipos técnicos, pedagógicos, administrativos, entre otros, al interior de las comunidades educativas, entendiendo que la inclusión debe ser un asunto que se practique en todos los espacios.
Abordaje de la inclusión como un desafío en la sala de clases y fuera de ella	Las iniciativas que buscan intencionar la inclusión ya no pueden llevarse a cabo en el espacio de lo extracurricular, sino que debe avanzarse hacia el uso de los espacios cotidianos.
Flexibilidad	Se busca la adopción de iniciativas flexibles y además se orienta a los equipos de las comunidades educativas a actuar con flexibilidad para el tratamiento de iniciativas que estén dirigidas a la construcción de comunidades educativas inclusivas.

Causa 1: Articulación de los documentos de gestión para abordar la interculturalidad de manera integral

Con las recomendaciones y orientaciones a nivel de gestión interna, se avanza hacia el reconocimiento de la necesidad que los documentos que guían el quehacer de cada una

de las comunidades educativas estén construidos armoniosa y coherentemente hacia la inclusión, de modo que esta sea abordada de una manera integral y desde múltiples ópticas.

En línea de lo anterior, se considera que “resulta fundamental que los instrumentos normativos y de gestión estén construidos -o sean revisados- en concordancia con el marco jurídico y normativo del país, considerando el enfoque de derechos, libres de principios, medidas o un lenguaje que generen discriminación o den cabida a la exclusión, y en consonancia con principios éticos que favorezcan el desarrollo de una cultura escolar inclusiva que se compromete con el aprendizaje, la participación, el desarrollo y el bienestar de todos sus miembros” (Orientaciones para la construcción de comunidades educativas inclusivas, 2016, pp. 24).

Causa 2: Trabajo de colaboración de equipos que son parte de comunidades educativas

Con lo anterior, se plantea también una orientación hacia los equipos de los establecimientos educativos para que realicen un trabajo conjunto en lo que respecta a la inclusión de niñas y niños inmigrantes y el abordaje de un paradigma que busque la interculturalidad.

De este modo, se entiende que no se trata de un asunto que es responsabilidad de un área específica de la comunidad educativa, sino que requiere de los esfuerzos de todas y todos los integrantes de los establecimientos educativos. Todo esto se plantea para avanzar hacia una comprensión que modifique los modos de trabajo que se han desarrollado previamente, “transformándolos en herramientas que ayuden a visibilizar a las y los estudiantes extranjeros, y a promover su aprendizaje, pertenencia, participación y bienestar integral a partir de sus identidades y culturas reales” (Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros, 2017, pp. 51).

Causa 3: Abordaje de la inclusión como un desafío en la sala de clases y fuera de ella

Se plantea la necesidad de transitar hacia la comprensión de que lo intercultural y la adopción del enfoque inclusivo, necesariamente debe buscar permear los espacios de lo cotidiano en lugar de crear iniciativas en el espacio de lo extracurricular. Dado lo anterior, la sala de clases es un espacio determinante. Así, los establecimientos educativos que buscan la inclusión de niñas y niños inmigrantes llevan a la práctica esta perspectiva en todos sus espacios, y este modo de relación se encuentra presente en cada una de las instancias que promueven.

En este sentido, lo que se pone de manifiesto es que “en el camino hacia una escuela o liceo intercultural, lo que pasa dentro del aula es fundamental. (...) las celebraciones multiculturales en sus distintas formas son una posible puerta de entrada al reconocimiento de la diversidad cultural que puede resultar valiosa, pero que requiere

ser acompañada de reflexión y evaluación crítica que permita trascender lo folclórico, y que además debe ser lo antes posible complementada con otras acciones que permitan efectivamente visibilizar, reconocer y representar la complejidad de las identidades y culturas que portan las y los estudiantes” (Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros, 2017, pp. 67).

Causa 4: Flexibilidad

Respecto de la gestión y prácticas del establecimiento, se recomienda que para la adopción de un enfoque inclusivo, se lleven a cabo esfuerzos flexibles, que sean capaces de generar adecuaciones permanentes de los espacios educativos propuestos para la interculturalidad.

La flexibilidad además de plantearse como un atributo deseable de las iniciativas que se desarrollan, es una condición necesaria que debe encontrarse presente en los modos de trabajo de los equipos técnicos y profesionales de los establecimientos educativos para el abordaje de la interculturalidad y la adopción de un enfoque realmente inclusivo.

En relación a esto, se entiende que “una escuela inclusiva invierte un esfuerzo fundamental en flexibilizar y diversificar su propuesta educativa para fortalecer la pertinencia de sus prácticas en función de las características de su población escolar real” (Orientaciones para la construcción de comunidades educativas inclusivas, 2016, pp. 28).

3. Todos y todas construyen la inclusión

Para la construcción de comunidades educativas efectivamente inclusivas que se consideran en este marco, se plantea como fundamental que este trabajo sea realizado en conjunto y con la participación de la comunidad educativa, reconociendo que estudiantes, apoderados, apoderadas y organizaciones de la sociedad civil son un eje determinante en los logros que se puedan conseguir y no se visualizan sólo como receptores de un determinado servicio.

Por lo tanto, se avanza en la entrega de recomendaciones para que lo anterior efectivamente ocurra.

Tabla 23: Idea de solución para el marco interpretativo 2

Idea de solución	Dimensión simbólica
Todos y todas construyen la inclusión	Se avanza en el reconocimiento de que además de los equipos técnicos y profesionales de los establecimientos educativos, para conseguir avanzar en un paradigma de la inclusión, es necesaria la

	incorporación de estudiantes, apoderados y organizaciones de la sociedad civil en este trabajo.
Atribución de causalidad	
Participación de organizaciones territoriales y de la sociedad civil	Existe una comprensión de que los establecimientos educativos son parte de territorios vivos y que por tanto es necesario que dialoguen con su entorno, de esta manera, en su trabajo se debe incorporar la perspectiva de las organizaciones que se encuentran en el territorio, sobre todo en consideración de que lo que se busca es la promoción de la inclusión de niñas y niños inmigrantes.
Participación de apoderados y apoderadas	El involucramiento de apoderados y apoderadas es determinante para conseguir la inclusión de niñas y niños inmigrantes.
Promoción de la participación de estudiantes	Es fundamental promover la participación de estudiantes inmigrantes en la tarea que se identifica.

Causalidad 1: Participación de organizaciones territoriales y de la sociedad civil

La construcción de comunidades educativas inclusivas es una tarea que desborda lo que ocurre al interior de los establecimientos educativos. Por ello, para avanzar de un modo consistente, se generan recomendaciones dirigidas a las comunidades para que avancen en la incorporación de organizaciones territoriales y de la sociedad civil que realizan trabajo en el barrio en el que se encuentran los establecimientos.

En términos concretos, lo que se tiene en vista es que “se apunta a la necesidad de que la comunidad educativa se vincule más activamente con el entorno potenciando las redes locales con el barrio, con las otras instituciones presentes a nivel local, con los vecinos, con las organizaciones comunitarias, etc., con el propósito de generar espacios de sinergia y colaboración con los actores locales, para favorecer el logro efectivo de las trayectorias educativas de todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de las escuelas y liceos del país” (Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros, 2017, pp. 58).

Causalidad 2: Participación de apoderados y apoderadas

Otra de las recomendaciones, tiene relación con el planteamiento de que las y los apoderados son fundamentales en esta tarea. Es importante que lo que se produce en los establecimientos educativos respecto de la inclusión de niñas y niños inmigrantes, dialogue con las dinámicas que se presentan en los hogares, tanto de niños y niñas inmigrantes como también de las y los niños chilenos.

En ese sentido, para avanzar de manera más efectiva en esta tarea, es determinante considerar el rol que éstos cumplen, tanto en el proceso educativo, como en lo que se

vincula a la interculturalidad. Por ello, la “invitación para que las comunidades educativas integren y fomenten la participación de las familias en el objetivo común de apoyar el aprendizaje y desarrollo integral de niños, niñas, jóvenes que asisten a las escuelas y liceos del país” (Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros, 2017, pp. 56).

Causalidad 3: Promoción de la participación de estudiantes

Es importante también considerar que otro de los aspectos que se considera fundamental tiene relación con la promoción y generación de esfuerzos para facilitar la participación de estudiantes inmigrantes y chilenos en este desafío.

De este modo, lo que se tiene presente es el principio de igualdad para el involucramiento en los desafíos, entendiendo que “los estudiantes migrantes y sus padres o tutores, tienen igual derecho a participar en las organizaciones de Centros de Padres, Centros de Alumnos, Consejo Escolar u otras existentes en los establecimientos educacionales” (Ordinario 894, 2016, pp. 4).

Tabla 24: Resumen marco de pronóstico correspondiente al marco secundario

Marco de pronóstico	Idea de solución	Causalidad
	1.Desarrollo de lineamientos para la construcción de comunidades educativas inclusivas	Plan para apoyo a la inclusión
		Levantamiento de información participativamente para la construcción de orientaciones
		Orientaciones técnicas para la construcción de comunidades educativas inclusivas
		Se plantea avanzar hacia la inclusión e interculturalidad
		Desarrollo de Política Nacional para estudiantes extranjeros
		Coordinación Migrante Mineduc
	2.Recomendaciones a nivel de gestión interna de establecimientos	Articulación de los documentos de gestión para abordar la interculturalidad de manera integral
		Trabajo de colaboración de equipos que son parte de comunidades educativas
		Abordaje de la inclusión como un desafío en la sala de clases y fuera de ella
		Flexibilidad

	3.Todos y todas construyen la inclusión	Participación de organizaciones territoriales y de la sociedad civil
		Participación de apoderados y apoderadas
		Promoción de la participación de estudiantes

3.3 Marco interpretativo 3: “El fenómeno migratorio como un asunto de gobernanza intersectorial”

El tercer marco que emerge del análisis documental realizado tiene relación con los problemas y propuestas que buscan ofrecer una mirada más general del fenómeno migratorio y vinculado a materias de educación escolar. Aquí es posible identificar iniciativas y problemas de carácter institucional que son necesarios para trabajar y avanzar en la garantía de derechos para las personas inmigrantes.

Si se tiene en cuenta la cantidad de elementos utilizados para la construcción de los marcos interpretativos, en relación a los presentados anteriormente, este marco es el que se compone de un menor número de iniciativas, por lo tanto el más débil en esos términos.

Frente a la ausencia de un Servicio Nacional de Migraciones que pueda sostener la política pública para las migraciones a nivel general y con una amplia mirada de país, los actores que aquí se identifican son principalmente el Ministerio de Educación y la orientación directa de Presidencia a través de un instructivo que fue elaborado y difundido ampliamente el año 2015.

3.3.1 Marco de diagnóstico: “El fenómeno migratorio como un asunto de gobernanza intersectorial”

A continuación, se proporciona toda la información que ha sido de utilidad para la construcción de este marco en relación a las representaciones que se identifican de manera implícita y explícita de las situaciones problemáticas.

1. Debilidad institucional

Como primer elemento a tener en cuenta para la construcción de este marco se presenta la debilidad institucional. Esta es una realidad preocupante en el país para el caso de las migraciones, ya que, a nivel nacional, el organismo que realiza el trabajo en esta materia ni siquiera cuenta con estructuras regionales que permita entregar el soporte para el desarrollo de una gestión adecuada en todo el país, por lo tanto, hay una carencia que es considerable y estructural.

Esta debilidad, además de manifestarse en la inexistencia de una orgánica, se visualiza en otros aspectos, tales como que “no existe una visión institucional respecto de la migración” (Política nacional de estudiantes extranjeros, 2018, pp.15).

Lo planteado anteriormente es cristalizado en los siguientes elementos:

Tabla 25: Representación del problema para el marco interpretativo 3

Representación del problema	Dimensión simbólica
Debilidad institucional	Opera como una barrera que imposibilita el trabajo orgánico para ofrecer respuestas de carácter institucional a las necesidades de la población inmigrante.
Atribución de causalidad	
Inexistencia de institucionalidad que entregue soporte a la política pública migratoria de un modo integral	El país no cuenta con una red institucional nacional o regional siquiera, que soporte la gestión en la materia de un modo integral y pensando en los desafíos que se presentan por delante.
Problemas de gobernanza	Al no existir institucionalidad adecuada, es complejo que emerjan esfuerzos de coordinación para articular iniciativas, dificultando que se aprovechen las oportunidades que se puedan presentar.
Imprecisión de los roles de actores con respecto al fenómeno migratorio	Se produce una confusión respecto de los roles que ocupan los actores y las responsabilidades que poseen para el abordaje del asunto migratorio con relación a las comunidades educativas.
Ausencia de una política pública basada en la promoción y aplicación de compromisos suscritos por Chile	La política pública nacional no da cuenta de coherencia con los acuerdos internacionales que el país ha suscrito en esta materia, por lo tanto, se presentan desajustes que son importantes de atender.
Debilidad de canales de denuncia	Se produce debido a la escasa información y claridad, además de la debilidad institucional ya señalada.
Falta de información para el adecuado tratamiento de la migración	A nivel institucional, se reconoce un problema que tiene relación con la poca información respecto de la caracterización de la población inmigrante en el país.
Falta formación profesional para el abordaje adecuado desde la perspectiva de la interculturalidad a nivel ministerial	Al tratarse de un asunto relativamente nuevo en términos de magnitud y diversidad, las y los profesionales públicos no necesariamente cuentan con la formación adecuada para una comprensión correcta del fenómeno.

Causa 1: Inexistencia de institucionalidad que entregue soporte a la política pública migratoria de un modo integral

La institucionalidad que soporta la gestión en torno a la migración a nivel nacional es el Departamento de Extranjería y Migraciones, organismo dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que tiene un enfoque que se circunscribe principalmente a la obtención de visas de las personas inmigrantes y la tramitación de estas. Este enfoque no es suficiente para abordar de un modo integral todos los aspectos en los que se

manifiesta el fenómeno migratorio, por lo tanto, se evidencia la necesidad de contar con una institucionalidad pública robusta que soporte una gestión en más aspectos que los tratados en la actualidad y pueda plantear el desarrollo de una política pública adecuada.

Además de lo anterior, que da cuenta de una debilidad en términos de camino, se presenta una debilidad en términos materiales, que se expresa en la inexistencia de organismos especializados a nivel regional, que aborden el tema y propongan iniciativas pertinentes territorialmente, además, de atender la demanda regional. En relación a esto, se afirma que “la actual legislación e institucionalidad migratoria cumplió 40 años (...) Resulta insoslayable avanzar hacia su actualización, en particular en el establecimiento de un sistema robusto de protección de derechos, la consagración de garantías y deberes, la modernización del sistema de visados, y la inclusión de estándares de debido proceso para los procedimientos sancionatorios y de control migratorio” (Instructivo presidencial 005, 2015, pp. 6).

Causa 2: Problemas de gobernanza

Las iniciativas que se plantean desde diversos Ministerios y otros servicios públicos, en muchas ocasiones se encuentran y traslapan, generando inclusive contradicciones entre ellas y los propósitos que persiguen. Esto se produce principalmente por la falta de una institucionalidad que pueda ordenar los esfuerzos sectoriales, y producto de ello, se generan esfuerzos estériles en materia de educación escolar para las niñas, niños y jóvenes inmigrantes.

La falta de gobernanza a la que se alude, inclusive se manifiesta a nivel del Ministerio de Educación. Lo anterior se manifiesta explícitamente en los documentos analizados, en tanto se señala que “existe desarticulación entre distintas unidades del MINEDUC que interactúan con estudiantes extranjeros, sus familias y comunidades educativas, lo cual impide la entrega de respuestas eficientes y oportunas. Esta desarticulación afecta la información que llega a los territorios” (Política nacional de estudiantes extranjeros, 2018, pp.15).

Causa 3: Imprecisión de los roles de actores con respecto al fenómeno migratorio

La inexistencia de una institucionalidad que ordene las acciones repercute en que los roles de los diferentes actores estatales y sus responsabilidades no se encuentren determinadas con precisión y claridad, ya que cada quien actúa de acuerdo a lo que mejor le parece al organismo del cual es dependiente.

Estas acciones y atribuciones al no encontrarse establecidas de modo claro pueden variar administración a administración, permitiendo incluso que se diluyan en el tiempo, la desestimación de algunos roles, modificaciones administrativas, entre otros.

Causa 4: Ausencia de una política pública basada en la promoción y aplicación de compromisos suscritos por Chile

Chile, a lo largo de su historia y con mayor fuerza desde el año 1990 ha firmado diferentes convenios e instrumentos internacionales que le comprometen en materia migratoria, particularmente en lo que tiene relación a la protección y garantía de derechos, es decir, “en el marco internacional existen una serie de convenciones ratificadas por Chile, que profundizan la promoción de los derechos de las personas en situación migrante en los distintos lugares del planeta, incluidos los niños y las niñas” (Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros, 2017, pp.22).

Al no existir una institucionalidad en el país, esos compromisos no logran concretarse necesariamente, puesto que no hay quien los pueda asumir de manera integral y realizar el seguimiento respectivo de su cumplimiento.

Causa 5: Debilidad de canales de denuncia

Al igual que la inexistencia de atribuciones claras, con la ausencia de una institucionalidad nacional, la posibilidad de que las personas realicen un adecuado control ciudadano de las iniciativas se torna complejo. Lo anterior es principalmente por la inexistencia de canales de denuncia a la que puedan acudir en caso de abuso por parte institucional o incumplimiento de algunos procedimientos establecidos.

Por ello y en consideración de esta situación problemática, es prioritario avanzar hacia un camino que permita “activar canales de información claros y efectivos para dar respuestas pertinentes y oportunas a todas aquellas dificultades que se levanten desde las comunidades educativas (...) difundir canales de denuncia frente a situaciones de discriminación, buscando prevenir la xenofobia” (Ordinario 608, 2017, pp. 3).

Causa 6: Falta de información para el adecuado tratamiento de la migración

Institucionalmente se presenta una dificultad que tiene relación con la disposición de datos respecto de la población inmigrante. Al no existir una institucionalidad nacional, no se cuenta con datos agregados que permitan conocer la realidad de las personas migrantes con la claridad suficiente para plantear soluciones que mejoren sus condiciones de vida y la atención multidimensional de sus necesidades.

Lo anterior es importante en tanto se considera que “la elaboración de la política nacional migratoria debe considerar la generación de estadísticas de calidad, actualizadas y continuas pues son un insumo fundamental para las políticas públicas en sus diferentes etapas” (Instructivo presidencial 005, 2015, pp. 5), lo que en la actualidad no se encuentra garantizado.

Causa 7: Falta formación profesional para el abordaje adecuado desde la perspectiva de la interculturalidad a nivel ministerial

Al tratarse de una preocupación relativamente reciente, la institucionalidad a cargo de pensar las iniciativas relativas a educación escolar, no necesariamente cuentan con la formación necesaria para el abordaje correcto y un marco teórico y conceptual adecuado para el trabajo con las migraciones.

Lo anterior se considera que es relevante en tanto la interculturalidad propone un enfoque complejo en términos conceptuales y supone desafíos que requieren de permanente preparación para la recomendación de iniciativas pertinentes y efectivas para las comunidades educativas.

2. Inexistencia de condiciones para la sostenibilidad

Respecto de la perspectiva de construcción de una política pública migratoria con pretensión nacional, es posible señalar también que además de la debilidad institucional para las migraciones, se presenta una falta importante de directrices que permitan orientar las acciones de un modo correcto y coherente y que hacen muy improbable la sostenibilidad de las mismas en el tiempo.

Las principales causas de esta falta de directrices son.

Tabla 26: Representación del problema para el marco interpretativo 3

Representación del problema	Dimensión simbólica
Inexistencia de condiciones para la sostenibilidad	Se presentan en todo plano y operan como una consecuencia de la inexistencia de una institucionalidad pública robusta.
Atribución de causalidad	
Discontinuidad de las acciones	Las iniciativas que se plantean no cuentan con un soporte que garantice la continuidad, y por lo tanto, la obtención de resultados que se mantengan en el tiempo.
Directrices carecen de asignación presupuestaria	Las directrices que se han desarrollado se encuentran en el plano de las recomendaciones y orientaciones, sin que se asignen recursos para el cumplimiento de las tareas.

Causa 1: Discontinuidad de las acciones

Las acciones que se plantean en general son de orden administrativo, por lo tanto, la continuidad de las mismas no se encuentra asegurada y en general experimentan cambios importantes entre los cambios de administración.

Ejemplo de lo anteriormente expuesto es como el tratamiento de la migración cambia constantemente con los cambios de Gobierno, inclusive tiene incidencia en el modo en que se les menciona, pasando de categorías que les considera como personas inmigrantes a extranjeros, entre otros.

Causa 2: Directrices carecen de asignación presupuestaria

Otra de las causas que es importante tener en consideración respecto a la falta de directrices que se señala en este marco y que no garantiza que las acciones puedan permanecer en el tiempo, corresponde a la falta de asignación presupuestaria que se realiza a las orientaciones y mandatos que se entregan desde el Ministerio de Educación a los establecimientos para el avance en estos compromisos.

En este sentido, es posible afirmar que en términos generales se entregan responsabilidades difusas a quienes ya se encuentran con grandes cargas laborales en las comunidades educativas, sin que eso signifique un apoyo económico a la gestión para responder adecuadamente.

Tabla 27: Resumen marco de diagnóstico correspondiente al marco alternativo

Marco de diagnóstico	Representación del problema	Causalidad
	1. Debilidad institucional	Inexistencia de institucionalidad que entregue soporte a la política pública migratoria de un modo integral
		Problemas de gobernanza
		Imprecisión de los roles de actores con respecto al fenómeno migratorio
		Ausencia de una política pública basada en la promoción y aplicación de compromisos suscritos por Chile
		Debilidad de canales de denuncia
		Falta de información para el adecuado tratamiento de la migración
		Falta formación profesional para el abordaje adecuado desde la perspectiva de la interculturalidad a nivel ministerial
	2. Inexistencia de condiciones para la sostenibilidad	Discontinuidad de las acciones
		Directrices carecen de asignación presupuestaria

3.3.2. Marco de pronóstico: “El fenómeno migratorio como un asunto de gobernanza intersectorial”

Respecto del marco interpretativo que sitúa la política migratoria desde una perspectiva nacional y con un enfoque integral, es posible identificar las siguientes propuestas de solución a los problemas anteriormente planteados.

1. Entrega de mandato institucional presidencial

Una vez que se pone en marcha el proceso para la implementación de la Ley de Inclusión Escolar, se elaboraron una serie de documentos institucionales con orientaciones y mandatos intersectoriales para el abordaje de los desafíos que presenta la inclusión y la interculturalidad a nivel institucional.

En este contexto, el mandato más relevante en materia de inmigración es el que realiza la Presidencia a través de un instructivo en el que se instruye a los principales Ministerios a prepararse para abordar el fenómeno migratorio. El principal desafío que plantea dice relación con que “es necesario generar una política pública en materia migratoria basada en la promoción y aplicación de los compromisos suscritos por Chile en materia de derechos humanos” (Instructivo presidencial 005, 2015, pp. 1).

Con ello, se instruye a los Ministerios a repensar su trabajo en función de la incorporación transversal de la variable migratoria en cada una de las iniciativas que desarrollan, con un desafío de largo plazo que tiene relación con la construcción de una política nacional para las migraciones y el desarrollo institucional del Servicio Nacional para las migraciones.

Finalmente, el énfasis que orienta la instrucción tiene relación con la necesidad “fortalecer lo construido en períodos anteriores, con el propósito de ir igualando progresivamente los derechos entre la población chilena y quienes han optado por hacer una nueva vida en Chile en materias como acceso a salud, trabajo, vivienda, educación, cultura y justicia, bajo el principio de la no discriminación” (Instructivo presidencial 005, 2015, pp. 2).

Entre las acciones que se realizan:

Tabla 28: Idea de solución para el marco interpretativo 3

Idea de solución	Dimensión simbólica
Entrega de mandato institucional presidencial	Mandata a todos los organismos a incorporar la variable migratoria en su trabajo para sentar las bases de lo que

	posteriormente debe considerarse como un insumo para la política nacional de las migraciones.
Atribución de causalidad	
Instrucción para la elaboración de data a nivel transversal	Se reconoce la necesidad de avanzar en la construcción de estadísticas que permitan visualizar desafíos para el Estado en la materia.
Participación intersectorial en la mesa de coordinación migrante	Se mandata la participación de todos los integrantes en la mesa de coordinación migrante para generar una coordinación en el actuar del Estado.
Contribución a la política de creación del Servicio Nacional	La construcción de la política de Servicio Nacional es tarea de todos los organismos públicos que desarrollan iniciativas para la inclusión de las personas inmigrantes.
Formación a profesionales de MINEDUC	Se identifica como tarea fundamental avanzar en la entrega de formación a las y los funcionarios que se desempeñan en el MINEDUC y que se vinculan de alguna manera en el desarrollo de iniciativas que tienen como público objetivo a la población inmigrante.
Institucionalización de canales de denuncias y conductos de realización de procedimientos	Determinación de mecanismos claros e informados para que la ciudadanía pueda realizar el debido control a los procedimientos e instituciones.
Participación	Se plantea que la participación de la comunidad es un elemento que debe tenerse en cuenta para la elaboración de cualquier política y en particular en lo referido a la inclusión de la población inmigrante.

Causa 1: Instrucción para la elaboración de data a nivel transversal

Se instruye a los Ministerios la construcción de data que permita tener en el mediano y largo plazo un conocimiento más certero y profundo de la realidad de la población migrante para la propuesta de políticas públicas que puedan ir en atención de las necesidades más importantes y prioritarias para niños, niñas inmigrantes y sus familias.

Este mandato es relevante, en tanto se reconoce la debilidad institucional en la materia y se da el primer paso para la construcción intersectorial del diagnóstico de las migraciones en el país basado en información fidedigna. Entonces, se busca que “los sistemas de registro y las estadísticas nacionales que produzcan, almacenen, recolecten o elaboren los servicios públicos deberán considerar la variable migratoria, generando un sistema integrado de información, que deberá ser accesible a todos los servicios del Estado y a la ciudadanía en general” (Instructivo presidencial 005, 2015, pp. 5).

Junto con ello, se considera que es prioritario avanzar en la producción de “estudios de carácter cualitativo y/o cuantitativo para la elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas dirigidas a las y los migrantes en nuestro país (...) generar un registro integrado de información de migración internacional, aportada por organismos con competencia en la materia, a la que podrán acceder las diferentes instituciones del Estado” (Instructivo presidencial 005, 2015, pp. 7).

Causa 2: Participación intersectorial en la mesa de coordinación migrante e integralidad de la política migratoria

Respondiendo a la necesidad de generar una coordinación interministerial para abordar de un modo integral el fenómeno migratorio, se plantea la coordinación migrante como un elemento fundamental en la que el Estado debe plantear los desafíos más urgentes para atenderlos de un modo coordinado y maximizando las posibilidades de generar impactos, cambios reales y medibles.

Con lo anterior, principalmente se busca que “toda acción gubernamental en materia migratoria propenderá a generar una gestión eficiente y comprehensiva de los flujos migratorios que permita adecuar la política de acuerdo a las necesidades del país, considerando la coherencia entre el enfoque inclusivo y los compromisos de derechos humanos, la política de empleo y mercado laboral, la seguridad pública y los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes” (Instructivo presidencial 005, 2015, pp. 4).

Causa 3: Contribución a la política de creación del Sistema Nacional de Migración

Se declara la necesidad de que la política migratoria debe ser el resultado de un esfuerzo institucional intersectorial, y por tanto, no debe ser abordada por una perspectiva única. En este sentido, todos los Ministerios y Servicios Públicos son responsables de alimentar el quehacer del Servicio Nacional, abandonando la concepción actual de que las migraciones son materia del Ministerio del Interior y sólo se abordan desde una perspectiva de tramitación de solicitudes de permisos de residencia.

En este sentido, se menciona que “para asegurar la transversalidad del componente migratorio al interior del Gobierno, se generará un Sistema Nacional de migración que se definirá como el conjunto de normas, procesos, planes y programas, que acompañan al diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la política pública con el propósito de generar una respuesta multidimensional a los procesos migratorios internacionales que vive el país” (Instructivo presidencial 005, 2015, pp. 5).

Causa 4: Formación a profesionales de Ministerios

Otra de las materias que es abordada en este marco es la transversalización de la formación en estas materias, entendiendo que existe un desconocimiento a nivel institucional para el abordaje correcto del fenómeno, con un planteamiento de medidas

e iniciativas pertinentes a la realidad nacional. Esta instrucción de formación y sensibilización se realiza a nivel ministerial y también a nivel local, es decir, a nivel de comunidades educativas.

Con ello, se busca “capacitar y sensibilizar respecto a las migraciones, a la interculturalidad y a los derechos que se les reconocen a las y los migrantes en Chile, y a las y los funcionarios del Gobierno que se relacionan con población migrante, en el país y en el exterior” (Instructivo presidencial 005, 2015, pp. 7).

Tal es relevancia que se le entrega a esto, que se plantea como meta el “promover la conformación de unidades encargadas de asuntos migratorios en los gabinetes ministeriales y/o subsecretarías para construir experticias y capacidades para conducir y coordinar la labor en materia migratoria de todos sus servicios dependientes y relacionados” (Instructivo presidencial 005, 2015, pp. 7).

Causa 5: Institucionalización de canales de denuncias y conductos de realización de procedimientos

Se ofrece una mayor claridad de los procedimientos y conductos que deben seguir los requerimientos y solicitudes, con el propósito de que la ciudadanía pueda realizar el control ciudadano adecuado.

En ese sentido, se generan y ponen a disposición de la comunidad protocolos y mecanismos claros y formales para que se procesen los reclamos y denuncias en caso de que no se cumplan los procesos establecidos.

Causa 6: Participación

Se considera y orienta a que las comunidades sean incorporadas en el proceso de diseño de la política. Este componente es fundamental y se plantea como un elemento deseable en todos los momentos de construcción de política.

En este sentido, lo que se indica concretamente es que “el diseño y ejecución de políticas y programas públicos se realizarán con diálogo de la ciudadanía, incluyendo en todo espacio de participación a las comunidades migrantes” (Instructivo presidencial 005, 2015, pp. 4).

Tabla 29: Resumen marco de pronóstico correspondiente al marco alternativo

Marco de pronóstico	Idea de solución	Causalidad
	1. Entrega de mandato	Instrucción para la elaboración de data a nivel transversal

	institucional presidencial	Participación intersectorial en la mesa de coordinación migrante
		Contribución a la política de creación del Servicio Nacional
		Formación a profesionales de MINEDUC
		Institucionalización de canales de denuncias y conductos de realización de procedimientos
		Participación

3.4 Identificación de conflictos y convergencias entre los marcos interpretativos presentados

Conflictos entre marcos

Como resultado del análisis documental y construcción de los marcos interpretativos presentados anteriormente, es posible identificar cuatro conflictos entre los mismos: el primero y cuarto de ellos involucra a los tres marcos interpretativos, mientras que el segundo y tercer conflicto da cuenta de un desajuste entre el marco principal y el marco secundario, tal como se indica a continuación:

Conflicto 1: Enfoque de las acciones para alcanzar la inclusión e interculturalidad

Este primer conflicto se produce entre el marco principal “Abordaje de la migración a través de una estrategia de garantía de acceso, permanencia y cuidado de las trayectorias educativas de niñas, niños y jóvenes inmigrantes”, que da cuenta de un planteamiento que pone el acento en la garantía del acceso de niñas, niños y jóvenes inmigrantes a las comunidades educativas, eliminando las barreras que se presentan y magnifican especialmente para el caso de niñas y niños en situación migratoria irregular; con el marco secundario que da cuenta de acciones que ponen “Énfasis en la construcción cultural de comunidades educativas inclusivas e interculturales para la migración”, que señala que la inclusión e interculturalidad se alcanza cuando las comunidades educativas se plantean el desarrollo de acciones que apuntan hacia ello, y que son llevadas a cabo de manera consciente en todos los espacios de la comunidad educativa para la inclusión efectiva de niñas, niños y jóvenes inmigrantes.

En tercer lugar, estos marcos entran en conflicto con el marco alternativo “El fenómeno migratorio como un asunto de gobernanza intersectorial”, en tanto se plantea que las medidas para la inclusión de niñas, niños y jóvenes inmigrantes en los establecimientos

educativos tienen un énfasis en esfuerzos de gobernanza institucional, entre varios organismos públicos.

“El derecho a la educación implica contar con garantías de acceso y permanencia en el sistema educativo y con una educación de calidad que busque el máximo desarrollo de la personalidad, aptitudes y las capacidades mentales y físicas de cada niña, niño y adolescente” (Diálogos para la inclusión de estudiantes extranjeros, 2018, pp. 8).

“Es de vital importancia que las autoridades educacionales regionales, y provinciales, adopten y difundan en el sistema escolar estas y otras medidas necesarias para apoyar la inclusión de niños, niñas y adolescentes en los establecimientos educacionales; que sean bien acogidos; que cuenten con apoyo para integrarse” (Ordinario 894, 2016, pp. 4).

“El enfoque inclusivo (...) constituye el fundamento que permite proyectar en el mediano y largo plazo la construcción de la escuela que queremos; es decir, una escuela que al hablar de inclusión en educación, apunta a la consolidación de “comunidades educativas como espacios de aprendizaje, encuentro, participación y reconocimiento de la diversidad de quienes la integran, en donde se construyen y enriquecen las prácticas pedagógicas a partir de sus diferencias y particularidades” (Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros, 2017, pp.36).

Tabla 30: Conflicto 1

Enfoque de las acciones para alcanzar la inclusión e interculturalidad		
Marcos en conflicto		
Marco principal: “Abordaje de la migración a través de una estrategia de garantía de acceso, permanencia y cuidado de las trayectorias educativas de niñas, niños y jóvenes inmigrantes”	En conflicto con el marco secundario: “Énfasis en la construcción cultural de comunidades educativas inclusivas e interculturales para la migración”	En conflicto con el marco alternativo: “El fenómeno migratorio como un asunto de gobernanza intersectorial”
Énfasis		
La inclusión se plantea como un resultado que emerge al garantizar el acceso de niñas, niños y jóvenes a las comunidades educativas	Se plantea que la inclusión se alcanza al realizar iniciativas al interior de las comunidades educativas.	Las acciones que se plantean para la inclusión ponen el acento en la gobernanza institucional a nivel nacional

Conflicto 2: Participación de las comunidades educativas en la inclusión

Este conflicto emerge de la consideración de elementos del marco secundario “Énfasis en la construcción cultural de comunidades educativas inclusivas e interculturales para la migración”, que plantea y supone para el desarrollo de las iniciativas, la participación activa de las comunidades educativas para la inclusión de niñas, niños y jóvenes inmigrantes. En este sentido, se considera a la participación como requisito excluyente para el logro de la inclusión e interculturalidad al interior de los establecimientos educativos.

“Estas actividades revisten dos grandes desafíos; por una parte, convocar a instancias acorde a los intereses de los estudiantes y, por otra, buscar que los espacios de intercambio no impliquen una folclorización del otro y su cultura, promoviendo el compañerismo, el respeto y el aprendizaje entre estudiantes. Para esto el foco de las actividades debiera estar en el conocerse y construir vínculos” (Diálogos para la inclusión de estudiantes extranjeros, 2018, pp. 41).

“Para que los niños, niñas, jóvenes y adultos de familias migrantes se sientan parte integral de la comunidad educativa, es necesario que sus propias experiencias de vida sean parte de las instancias de aprendizaje colectivo, visibilizando los distintos conocimientos y realidades” (Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros, 2017, pp. 72).

Por otra parte, desde el marco interpretativo principal “Abordaje de la migración a través de una estrategia de garantía de acceso, permanencia y cuidado de las trayectorias educativas de niñas, niños y jóvenes inmigrantes”, se da cuenta de una perspectiva que no contempla necesariamente la participación, sino que posiciona a las comunidades educativas y a sus niñas, niños y jóvenes inmigrantes en particular como receptores de iniciativas, en las que no tienen injerencia más allá que beneficiarse de ellas.

“Se instruyó a los Subsecretarios Regionales Ministeriales de Educación; a los Jefes de Departamentos Provinciales de Educación; a los Asesores Jurídicos Regionales, Jefes de Departamentos de Educación Municipal (DAEM) y Corporaciones Municipales, y a los Directores de Establecimientos Educativos, sobre el ingreso, la permanencia y ejercicio de los derechos de los estudiantes inmigrantes en los establecimientos educativos que cuentan con reconocimiento oficial” (Ordinario 894, 2016, pp. 1).

Tabla 31: Conflicto 2

Participación de las comunidades educativas en la inclusión	
Marcos en conflicto	
Marco secundario: “Énfasis en la construcción cultural de comunidades educativas inclusivas e interculturales para la migración”	En conflicto con marco principal: “Abordaje de la migración a través de una estrategia de garantía de acceso, permanencia y cuidado de las trayectorias educativas de niñas, niños y jóvenes inmigrantes”
Énfasis	
Se contempla que la participación de las comunidades educativas y las personas migrantes es fundamental para el logro de los objetivos	Las comunidades educativas, estudiantes inmigrantes y sus familias son receptoras de medidas que otros determinan, sin que sea necesaria su participación en el diseño o implementación.

Conflicto 3: Tipo de recomendación de política

Este conflicto se produce entre algunos elementos correspondientes al marco principal “Abordaje de la migración a través de una estrategia de garantía de acceso, permanencia y cuidado de las trayectorias educativas de niñas, niños y jóvenes inmigrantes”, en tanto se da cuenta que las iniciativas que se proponen emergen en mayor medida de documentos de tipo administrativo - normativo, que se originan principalmente desde la Subsecretaría de Educación posterior a la promulgación de la Ley de Inclusión; y el marco secundario “Énfasis en la construcción cultural de comunidades educativas inclusivas e interculturales para la migración”, que se compone de iniciativas que se encuentran contenidas en documentos que tienen carácter de orientaciones de políticas, por lo tanto se tratan de recomendaciones generales que buscan servir de apoyos a las comunidades educativas para la posterior construcción de propuestas, entonces no se tratan de normas como en el caso anterior.

Entre ellas, tal como se reconoce en el Ordinario de 2017, la “actualización, elaboración y publicación del ORD.Nº 894/2016 y el ORD.Nº 329/2017 para normar las instrucciones sobre el ingreso, permanencia y ejercicio de los derechos de estudiantes migrantes en los establecimientos educacionales que cuentan con reconocimiento oficial” (Ordinario 608, 2017, pp. 2)

Tabla 32: Conflicto 3

Tipo de recomendación de política	
Marcos en conflicto	
Marco principal: “Abordaje de la migración a través de una estrategia de garantía de acceso, permanencia y cuidado de las trayectorias educativas de niñas, niños y jóvenes inmigrantes”	En conflicto con marco secundario: “Énfasis en la construcción cultural de comunidades educativas inclusivas e interculturales para la migración”
Énfasis	
Las iniciativas que se plantean se realizan a nivel normativo y en documentos de corte administrativo	Las recomendaciones que componen este marco corresponden a documentos orientadores de política

Conflicto 4: Alcance de la acción

Este cuarto conflicto que se presenta en los marcos interpretativos construidos en este estudio plantea una discrepancia entre el marco principal “Abordaje de la migración a través de una estrategia de garantía de acceso, permanencia y cuidado de las trayectorias educativas de niñas, niños y jóvenes inmigrantes” y marco alternativo “El fenómeno migratorio como un asunto de gobernanza intersectorial”, puesto que las iniciativas que aquí se indican contemplan un alcance de carácter nacional e inciden en todas las comunidades educativas del país; y el marco secundario “Énfasis en la construcción cultural de comunidades educativas inclusivas e interculturales para la migración”; ya que a diferencia de los anteriores, el alcance de las iniciativas que se plantean es considerablemente menor, en tanto que las llamadas a la acción son las comunidades educativas individualmente, sin que se encuentren mandatadas a hacerlo en todos los términos planteados necesariamente.

“Para el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, la garantía de derechos para la plena inclusión de las personas migrantes que se encuentran en Chile, es y ha sido una prioridad desde el origen de su programa de gobierno, plasmado en diversas acciones que se han impulsado por el Estado” (Ordinario 608, 2017, pp. 1).

Lo anterior, a diferencia del propósito que tienen las acciones del marco secundario, que se plantean para “proveer orientaciones conceptuales a directivos y docentes, pero también a los demás actores del sistema educativo, para la comprensión del enfoque inclusivo en el marco de la Reforma, así como orientaciones estratégicas generales para su abordaje en el trabajo educativo y en el desarrollo de instituciones y culturas educativas inclusivas” Política nacional de estudiantes extranjeros, 2018, pp. 3).

Tabla 33: Conflicto 4

Alcance de la acción	
Marcos en conflicto	
Marco principal: “Abordaje de la migración a través de una estrategia de garantía de acceso, permanencia y cuidado de las trayectorias educativas de niñas, niños y jóvenes inmigrantes” y marco alternativo: “El fenómeno migratorio como un asunto de gobernanza intersectorial”	En conflicto con el marco secundario: “Énfasis en la construcción cultural de comunidades educativas inclusivas e interculturales para la migración”
Énfasis	
El alcance que presentan las acciones propuestas en los marcos son de nivel nacional, afectando a todas las comunidades educativas del país por igual	En este caso, el alcance de las medidas es más reducido, en tanto se plantean orientaciones que pueden ser o no incorporadas por las comunidades educativas, una proporción de ellas, etc.

Convergencias entre marcos

Además de lo anteriormente planteado, es posible desprender del análisis realizado dos elementos que convergen en los tres marcos y que es importante tener en cuenta.

Tabla 34: Identificación de convergencias entre marcos

Convergencia	Marco interpretativo
Enfoque de arriba a abajo	Abordaje de la migración a través de una estrategia de garantía de acceso, permanencia y cuidado de las trayectorias educativas de niñas, niños y jóvenes inmigrantes
	Énfasis en la construcción cultural de comunidades educativas inclusivas e interculturales para la migración
	El fenómeno migratorio como un asunto de gobernanza intersectorial
Relevancia de la gobernanza	Énfasis en la construcción cultural de comunidades educativas inclusivas e interculturales para la migración
	El fenómeno migratorio como un asunto de gobernanza intersectorial

Convergencia 1: Enfoque de arriba a abajo

Un primer elemento que se presenta en los documentos que permitieron la construcción de los tres marcos interpretativos presentados en este análisis es el enfoque top down que se encuentra en casi todas las iniciativas, salvo algunas excepciones. Lo anterior da cuenta de una verticalidad excesiva de la política pública migratoria para la inclusión e interculturalidad en el contexto escolar, haciendo menos viable la respuesta pertinente del Estado a las necesidades de las comunidades educativas y las niñas, niños y jóvenes inmigrantes.

Esta observación es importante en tanto uno de los planteamientos que es destacado en los documentos es lo relativo a la construcción de comunidades educativas inclusivas e interculturales, propósito que no es posible de materializar sin que se contemple la participación y disposición de espacios de elaboración de política conjunta, donde la ciudadanía tenga un rol central. Además, con este enfoque se desaprovecha la oportunidad de recoger permanentemente las necesidades de niñas, niños y familias de jóvenes inmigrantes y atender las barreras que dificultan el ejercicio de derechos.

Anteriormente se plantea que esto se produce en todos los casos salvo algunas excepciones, puesto que se presenta un esfuerzo en el que se elaboraron diagnósticos abriendo la conversación a todos los estamentos de las comunidades educativas, sin embargo, para el período analizado, estos planteamientos no derivan necesariamente en iniciativas concretas frente a las que la institucionalidad se haga cargo. Estos documentos son la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros y los Diálogos para la Inclusión de estudiantes Extranjeros.

Convergencia 2: Relevancia de la gobernanza

Finalmente, un tercer elemento que se encuentra como punto de convergencia entre dos marcos interpretativos, es el que tiene relación con el lugar de importancia que se le atribuye a la gobernanza para conseguir los objetivos que las acciones plantean para cada uno de los casos.

En este caso, se plantea una convergencia entre dos marcos, es decir, el marco interpretativo secundario “Énfasis en la construcción cultural de comunidades educativas inclusivas e interculturales para la migración” y el marco alternativo “El fenómeno migratorio como un asunto de gobernanza intersectorial”.

Si bien es cierto que es importante señalar que el nivel de la gobernanza requerida para ambos casos es diferente, ésta cobra una relevancia destacable en ambos marcos interpretativos y se transforman en requisitos excluyentes para el desarrollo de las iniciativas que se proponen.

3.5 Identificación y cambios en los marcos interpretativos

Otro de los elementos que permite identificar el análisis de los marcos interpretativos tiene relación con los cambios en los mismos producto de la evolución del fenómeno y el desarrollo de diversas acciones, inmigración en contexto escolar en este caso. Los cambios visualizados son:

Tabla 35: Identificación de cambios en marco principal

Marco principal: “Abordaje de la migración a través de una estrategia de garantía de acceso, permanencia y cuidado de las trayectorias educativas de niñas, niños y jóvenes inmigrantes”	
Incorporación expresa de la inmigración para la inclusión	Irregularidad migratoria como obstaculizador de orden administrativo

Para el caso del marco principal: “Abordaje de la migración a través de una estrategia de garantía de acceso, permanencia y cuidado de las trayectorias educativas de niñas, niños y jóvenes inmigrantes”, los cambios que se identificaron tienen relación con el cambio de los significados en los conceptos.

1. Incorporación expresa de la inmigración para la inclusión

Con la promulgación e implementación de la ley de inclusión, se produjo una incorporación expresa de la categoría migratoria para asegurar la inclusión en las comunidades educativas, situación que anteriormente no se encontraba debidamente establecida, refiriéndose a otros grupos para avanzar en el desafío para la inclusión, entre ellos, personas de origen indígena, niñas y niños en situación de discapacidad, entre otros.

2. Irregularidad migratoria como obstaculizador de orden administrativo

Se avanza en la comprensión de la categoría migratoria irregular como una falta administrativa que no debe condicionar el ejercicio de derechos que son inherentes a las personas y escapan al cumplimiento de esta situación procedimental.

Tabla 36: Identificación de cambios en marco secundario

Marco secundario: “Énfasis en la construcción cultural de comunidades educativas inclusivas e interculturales para la migración”		
De inmigrantes a extranjeros	De multiculturalidad hacia la interculturalidad	Desde la integración a la inclusión

Ahora bien, respecto del marco secundario: “Énfasis en la construcción cultural de comunidades educativas inclusivas e interculturales para la migración”, los cambios que se identificaron son tres, y que también se presentan en el nivel de la significación de los conceptos.

1. De inmigrantes a extranjeros

Bajo la justificación de que la categoría de migrante no cuenta con una definición ampliamente aceptada, con el transcurso de la política, se propone el uso del término extranjero en lugar de inmigrante, de acuerdo a la recomendación que realiza Naciones Unidas, evitando la emergencia de espacios o situaciones de exclusión que puedan producirse por la diferencia de significado que puedan existir.

2. De multiculturalidad hacia la interculturalidad

Se transita desde el entendimiento que plantea que la multiculturalidad y la coexistencia son suficientes para abordar la diversidad cultural, hacia una perspectiva más compleja, es decir, la interculturalidad, en la que se pone al centro la construcción de puentes y diálogos entre las diferencias, buscando superar la coexistencia para lograr una convivencia que busque la igualdad.

3. Desde la integración a la inclusión

Se presenta el desplazamiento del concepto de integración para transitar hacia una perspectiva que apunta a la inclusión, y si bien es cierto que en ambos casos se trata de la búsqueda de equidad en el espacio escolar, se deja atrás la idea de que existe un modelo de estudiante “normal” hacia el que todos y todas deben acercarse lo más posible bajo una lógica de asimilación, por una que apunta a la transformación de las culturas de acuerdo a las particularidades de cada comunidad y la diversidad de sus integrantes.

CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES

Durante los últimos años, la inmigración se ha configurado como un fenómeno complejo frente al que no se presentan todas las claridades respecto de su abordaje, dada su magnitud, como también por la diversificación en su expresión. Lo anterior se expresa también en los caminos que recorre la política pública en la materia, por lo que la pregunta que guía el desarrollo de esta investigación ha sido ¿Cuáles son los marcos interpretativos explícitos e implícitos en la política pública migratoria de educación escolar en Chile entre los años 2014 y 2019?, buscando ofrecer un análisis de los marcos interpretativos en todas las fases que recorre la política pública para el período señalado.

Frente a lo anteriormente señalado, este estudio se planteó como propósito analizar los marcos interpretativos en la política migratoria en educación escolar entre los años 2014 y 2019 a partir de la normativa y los valores que se expresan en éstas, para comprender el proceso de policy making y sus consecuencias para las reformas en relación a la política migratoria, y como resultado de ello, fue posible identificar tres marcos interpretativos presentes en el desarrollo de la política pública migratoria en el contexto escolar en período contemplado. El primero de ellos y definido como el dominante, se relaciona con los esfuerzos vinculados a la garantía del acceso y cuidado de las trayectorias educativas de niñas, niños y jóvenes inmigrantes, el marco interpretativo secundario se refiere a los problemas e iniciativas vinculadas a la construcción de comunidades educativas inclusivas e interculturales, y finalmente el marco alternativo que da cuenta de un planteamiento de política pública con énfasis en la gobernanza necesaria para sacar adelante los desafíos identificados.

Es por ello, que la contribución que realiza este estudio se produce en cuatro aspectos. El primero de ellos tiene relación con la propuesta de un análisis que ofrece una perspectiva constructivista, diferente a la que prima habitualmente y que tiene un énfasis racional y basado en criterios económicos. A diferencia de ello, este estudio genera un aporte a la investigación en políticas públicas poco trabajada en el país y que permite generar aprendizajes igualmente valiosos para el abordaje de fenómenos complejos como lo es el caso de la inmigración en el país.

En segundo lugar, se genera un aporte al análisis de la política pública migratoria desarrollada en el contexto escolar, poniendo al centro las visiones que han estado más presente en la implementación de las diversas iniciativas que se han llevado a cabo en el período propuesto, generando conocimiento relevante acerca de los esfuerzos que se han implementado y permitiendo identificar los vacíos en los que se puede avanzar y profundizar transformaciones.

Como tercer aspecto, este estudio contribuye con el desarrollo de datos y perspectivas para la elaboración posterior de otros análisis de marcos interpretativos, que pueda incorporar más elementos de análisis, variedades de perspectivas y otros períodos a observar.

Finalmente, un cuarto elemento que se considera como contribución tiene relación con la sistematización de las iniciativas que se han desarrollado desde la promulgación de la ley de inclusión en materia migratoria, permitiendo el posterior análisis crítico para la generación de nuevas acciones que puedan responder a los desafíos pendientes e iluminar algunas decisiones que se puedan tomar, principalmente en consideración del desafío institucional que tendrá por delante el nuevo Servicio Nacional para las Migraciones.

Ahora bien, en relación con los límites de la investigación, luego de presentado el análisis, es posible identificar los siguientes elementos:

El estudio se desarrolló principalmente con las iniciativas que han sido impulsadas por el Ministerio de Educación para el abordaje de las migraciones en el contexto escolar, sin considerar las iniciativas desarrolladas para estos públicos desde otros espacios institucionales, que sin lugar a dudas generan un efecto positivo y que contribuyen a la inclusión de niñas, niños y jóvenes inmigrantes, por lo que de haberse incorporado, se contaría con un análisis más completo.

Otro aspecto que opera como limitación tiene relación con la falta de incorporación de voces o iniciativas de algunas y algunos actores de la sociedad civil que juegan un papel fundamental en esta tarea. Esta decisión deja fuera una perspectiva valiosa para el análisis de la política pública.

En tercer lugar, es importante considerar que para el desarrollo de esta investigación se consideró como única fuente de información el contenido que se encontraba en los documentos oficiales institucionales, sin que se realizaran entrevistas para profundizar en las materias, lo que deja fuera de la construcción de los marcos interpretativos los elementos que no se encuentran estipulados explícitamente en los documentos de política.

Como cuarto elemento, otra limitante que se presenta tiene relación con que no se haya incorporado la voz de las personas inmigrantes en el análisis, lo que impidió robustecer el análisis con más perspectivas y al mismo tiempo, contrastar sus expectativas con la oferta pública para la inclusión y construcción de espacios interculturales en las comunidades educativas.

4.1 Recomendaciones para la política pública migratoria desarrollada en contexto escolar

Luego de presentar los hallazgos del estudio realizado en materia de inmigración en contexto escolar, es posible realizar las siguientes recomendaciones para el desarrollo y profundización de la política en el tiempo, con el propósito de avanzar en el aseguramiento de la inclusión y efectiva interculturalidad.

Es necesario determinar y declarar en la política pública el espacio escolar como un escenario estratégico para el despliegue de las acciones para la inclusión de personas inmigrantes, en tanto se entiende como el ecosistema en el que se producen más

interacciones entre familias inmigrantes y nacionales, y por tanto, donde el Estado puede incidir de manera efectiva en las relaciones y la construcción de comunidades que conviven de un modo amable, procesando las diferencias y construyendo interculturalidad

Otro aspecto en el que existen espacios de mejora y que debe ser trabajado desde la institucionalidad, es el fortalecimiento de los espacios de participación que se consideran para el diseño, implementación y evaluación de las iniciativas que dan vida a la política pública, tanto de grupos de personas inmigrantes, como también de comunidades de personas nacionales, entendiendo que se requiere de todas las perspectivas para la construcción de espacios inclusivos e interculturales.

Lo anterior abre paso a plantearse preguntas respecto del enfoque que sigue la política y como se puede trazar un camino que habilite el tránsito hacia un enfoque que sea cada vez menos top down y que se plantee desde las necesidades de las comunidades hacia arriba.

Una cuarta recomendación tiene relación con lo que se vincula al financiamiento de la política. Es fundamental que se garantice un financiamiento adecuado para las iniciativas que se proponen, principalmente en el caso de las acciones que se delegan a las comunidades educativas para la construcción de espacios inclusivos e interculturales, puesto que actualmente sólo generan una sobrecarga a los equipos que ya se encuentran colapsados y no se pueden procesar los desafíos que plantean los documentos que emanan desde el Ministerio de Educación.

En quinto lugar, es importante que se produzca una mejora en la normativa general de la ley que regula las migraciones, de modo que ésta permita un procesamiento de las mismas desde una perspectiva basada en un enfoque de derechos humanos, que reconozca los derechos de las personas y permita avanzar en la construcción de espacios de convivencia inclusiva y democrática. Avanzar en esta línea permitirá resguardar un piso de garantías mínimas para el ejercicio de derechos y destinar esfuerzos en cuestiones más complejas y que suponen esfuerzos intersectoriales para su consecución.

Por otra parte, en relación a los marcos interpretativos identificados, es fundamental generar acciones que contribuyan a la profundización del marco interpretativo secundario, puesto que con iniciativas articuladas que involucren a las comunidades educativas en la tarea por avanzar en la inclusión, será posible generar el cambio cultural que se requiere y que habilitará otros niveles de trabajo con las comunidades migrantes. Es especialmente importante que este esfuerzo sea trabajado tomando en consideración el conocimiento y las experiencias que se encuentran en cada uno de los establecimientos, y que eso sea llevado a orientaciones concretas y planes de trabajo realizables por los equipos.

Otro asunto que es importante abordar tiene relación con la actualización de la normativa de acuerdo a los contenidos que se encuentran en los acuerdos internacionales suscritos por Chile y que no están ajustados actualmente e incorporados a las tareas de cada una de las instituciones que corresponden. Este ajuste permitiría despejar una gran cantidad

de materias que hoy no se encuentran debidamente resueltas de modo institucional y la resolución inmediata de problemas que afectan de una manera importante en el acceso a derechos de la población inmigrante en el país.

La constitución del Servicio Nacional para las Migraciones es una tarea fundamental del próximo período y se presenta como una oportunidad, por lo que es importante incorporar una perspectiva de derecho en esa institucionalidad que resolverá en parte la insuficiencia que existe actualmente respecto de la oferta pública a nivel nacional y regional. Al mismo tiempo, es fundamental que se aproveche este espacio como una oportunidad para la construcción de una gobernanza adecuada y a la altura de los desafíos que se plantean en materia migratoria, poniendo al centro las iniciativas que ya se desarrollan, visualizar de manera conjunta los retos y prioridades y la definición de una política de carácter nacional.

Finalmente, es prioritario que se avance en la construcción de una base de datos y caracterización de la población inmigrante en el país, con el propósito de desplegar una oferta pública pertinente a las necesidades que plantea cada uno de los grupos de personas inmigrantes en el país. Para el desarrollo de esta tarea, es fundamental contar con la colaboración de diversas instituciones públicas, poniendo al centro el bienestar de las personas inmigrantes en el país y la posibilidad de generar una política pública que responda de manera efectiva a las expectativas de la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

Andréu, A. (2018), Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada. Departamento Sociología Universidad de Granada

Avendaño, M. (2017). Análisis Policy Frames de la política pública de prevención y control del VIH/Sida en Chile. Universidad de Chile, Santiago

Bachelet, M. (2005). Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2006-2009. Consultado en: https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/13433/1/2005_programa-MB.pdf

Bachelet, M. (2013). Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018. Consultado en: <http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/bnd/646/w3-article-157782.html>

Batthyány Karina y Cabrera, M. (2011). Metodologías de investigación en Ciencias Sociales. Uruguay, Universidad de La República

BCN (2015). La Migración en Chile. Su carácter intrarregional y la legislación nacional. Sitio web Biblioteca del Congreso Nacional, consultada en: https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/22270/1/97270_Informe-Migracion-PARLATINO- Octubre-2015.pdf

Bustelo, M., & Lombardo, E. (2007). Políticas de igualdad en España y Europa: afinando la mirada. Madrid: Cátedra.

Canales, A. (2015). E pur si muove. Elementos para una teoría de las migraciones en el capitalismo global

Cano, V. y Soffia, M (2009) Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada.

CEP (2019). Sitio web del Centro de Estudios Públicos, consultada en: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20190612/20190612104953/encuestacep_mayo 2019.pdf

Stefoni, C. (2017) Panorama de la migración internacional en América del Sur. Serie Población y Desarrollo. CEPAL, consultado en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43584/1/S1800356_es.pdf

De las Heras, M. (2016). Los migrantes como sujetos del sistema de protección social en Chile. Centro de Políticas Públicas UC

DEM (2019). Sitio web del Departamento de Extranjería y Migración, consultada en: <https://www.extranjeria.gob.cl/media/2019/04/Presentaci%C3%B3n->

Extranjeros-Residentes-en-Chile.-31- Diciembre-2018.pdf
Dente, Bruno y Subirats, Joan (2014), Decisiones Públicas.

Downing, J. (2015). European influence on diversity policy frames: paradoxical outcomes of Lyon's membership of the Intercultural Cities programme. *Ethnic and Racial Studies*.

Escudero, J. (2010). Evaluación de las políticas educativas: cuestiones perennes y retos actuales. Universidad de Murcia

INE (2002). Censo 2002. Síntesis de resultados. Sitio web del Instituto Nacional de Estadísticas, consultado en: <https://www.ine.cl/docs/default-source/FAQ/s%C3%ADntesis-de-resultados-censo-2002.pdf?sfvrsn=2>

INE (2018). Características sociodemográficas de la inmigración internacional en Chile. Censo 2017.

Labra, O. (2013). Positivismo y Constructivismo: Un análisis para la investigación social. RUMBOS, TS, VII, N°7

Lahera, E. (2002). Introducción a las políticas públicas

Lombardo, E. (2005). Desigualdad de género en la política: un análisis de los marcos interpretativos en España y en la Unión Europea. *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 18

Lombardo, E. (2008). Desigualdad de género en la política: un análisis de los marcos interpretativos en España y en la Unión Europea. *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 18, Abril 2008, pp. 95-120

López, S. (2007) La comprensión de los problemas públicos como artefactos sociales. Aportaciones del análisis de marcos interpretativos. VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración

López, S. (2011) ¿Cuáles son los marcos interpretativos de la violencia de género en España? Un análisis constructivista

Machín, M. (2012). Derechos Humanos y las personas en movimiento en Chile. Desafíos y oportunidades para una convivencia intercultural

Mardones, P. (2006). Exclusión y sobre-concentración de la población escolar migrante bajo un modelo de segregación socio-territorial. Programa Regional CLACSO

Martin, M. P. (2012). El cambio en el Sistema de Protección Social en Chile: un análisis de policy frames. Recuperado el 26 de mayo de 2016, de Sociedad Chilena de Políticas Públicas:

http://www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl/archivos/BLOQUET/Proteccion_y_Politica_Social/El_cambio_en_SistemaProteccionSocial.pdf Avendaño

MINEDUC (2017). Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros, consultado en: <https://www.ayudamineduc.cl/sites/default/files/orientaciones-estudiantes-extranjeros-21-12-17.pdf>

MINEDUC (2017). Contextualización de la enseñanza en Chile. Resultados de la encuesta internacional TALIS 2013, OCDE. Centro de Estudios MINEDUC, División de Planificación y Presupuesto, consultado en: https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2017/07/TALIS_FINAL_COMPLETO.pdf

MINEDUC (2018). Política Nacional de Estudiantes Extranjeros, consultada en: <https://migrantes.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/88/2018/06/POLITICA-NACIONAL-EE-Final-1-1.pdf>

MINEDUC (2019). Educación para todos. División general de educación, consultado en: <https://es.unesco.org/sites/default/files/3-3-miranda-presentacion-chile-fm.pdf>

Ministerio de Desarrollo Social (2017). Inmigrantes, síntesis de resultados, consultado en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_Inmigrantes_casen_2017.pdf

OIM (2011). Perfil Migratorio de Chile. Organización Internacional para las Migraciones, Oficina regional para América del Sur

Olavarría, M. (2007) Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile

Olavarría, M. (2012). La evaluación de programas en Chile: análisis de una muestra de programas públicos evaluados. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 54, Caracas

Otzen, T. & Manterola C. (2017). Técnicas de muestreo sobre una población a estudio. Int. J. Morphol. 227-232.

Pavez, I. y Galaz, C. (2018). Hijas e hijos de migrantes en Chile: derechos desde una perspectiva de inclusión social. Diálogo Andino número 57, Arica

Pfleger, S. (2019) Las dos caras del framing mediático de la migración en México: las personas-peligro y las personas-víctima contra el Estado-nación. Universidad Nacional Autónoma de México

Piñera, S. (2017). Programa de Gobierno Sebastián Piñera 2018-2021. Consultado en: <http://www.sebastianpinera.cl/images/programa-SP.pdf>

Rodríguez, L (2008). Políticas de inclusión en México: un análisis de marcos a la iniciativa "todos a la escuela"

Roggeband, C y Verloo, M. (2007). Dutch Women are Liberated, Migrant Women are a

Problem: The Evolution of Policy Frames on Gender and Migration in the Netherlands, 1995-2005. Social Policy & Administration

Rambla, X., Saldanha-Pereira, R. y Espluga, J. (2013). La educación y las dimensiones del desarrollo humano en América Latina, Toluca

Rojas, N y Silva, C. (2016). La migración en Chile: breve reporte y caracterización. Informe BIMID

SJM (2014). Análisis del proyecto de ley migración y extranjería

SJM (2018). Mundaca, P; Fernández, N; Vicuña, J. Migración en Chile, un análisis desde el Censo 2017

SJM (2019). Sitio web del Servicio Jesuita a Migrantes, consultado en: <https://sjmchile.org/sobre-eliminacion-rut-100/>

Stefoni, C. (2011). Perfil migratorio de Chile. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones. Buenos Aires, Argentina

Stefoni, C., Stang, F. y Riedemann, A. (2016). Educación e interculturalidad en Chile: un marco para el análisis. Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile

Stefoni, C., Rojas, M., Riedeman, A. y Stang F. (2020). Interculturalidad en contextos migratorios. Desafíos para pensar un sistema escolar inclusivo y justo. Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo chileno. Colección Senado

Subirats, J. 2004 Pobreza y Exclusión Social: Un análisis de la realidad española y europea. Fundación "la Caixa", Barcelona

UDP (2017). Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile, consultado en: <http://www.derechoshumanos.udp.cl/derechoshumanos/images/InformeAnual/2017/7-Inclusion%20de%20estudiantes%20migrantes%20en%20el%20sistema%20educacion%20chileno.pdf>

Viejo, R. (2008). Frame Analysis: encuadre teórico, operacionalización empírica, líneas de investigación. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona

Viñas, V. (2009) Catástrofes y cambio de políticas públicas. Revista Española de Investigaciones Sociológicas

Winchester, L. (2011). Políticas públicas: formulación y evaluación. Planificación Estratégica y Políticas Públicas, CEPAL

Normas

Boletín N°8970-06 de la Cámara de Diputados, 2013, consultado en <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmlID=9377>

Convención de los Derechos del Niño, promulgada por Decreto número 830 del Ministerio de Relaciones Exteriores, con fecha 27 de septiembre de 1990

Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, promulgada por Decreto número 84 del Ministerio de Relaciones Exteriores, con fecha 8 de junio de 2005

Decreto Ley 1094, que establece normas sobre extranjeros en Chile, del Ministerio del Interior, con fecha 19 de julio de 1975

Oficio ordinario 329, de la Subsecretaría de Educación, con fecha 25 de mayo de 2017, consultado en: https://migrantes.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/88/2017/07/ORD-329_SGD-20078.-Adultos-extranjeros.pdf

Oficio ordinario 329, de la Subsecretaría de Educación, con fecha 25 de mayo de 2017, consultado en: <http://www.derechoshumanos.udp.cl/derechoshumanos/images/InformeAnual/2017/7-Inclusio%CC%81n%20de%20estudiantes%20migrantes%20en%20el%20sistema%20educacional%20chileno.pdf>

Oficio ordinario 608, del Ministerio de Educación, con fecha 26 de septiembre de 2017, consultado en: <https://migrantes.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/88/2018/06/Lineamientos-internos-para-favorecer-la-inclusi%C3%B3n-de-estudiantes-extranjeros.pdf>

Oficio ordinario 615, de la Subsecretaría de Educación, con fecha 20 de septiembre de 2017, consultado en: <https://migrantes.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/88/2018/06/Ordinario-615-estudiantes-haitianos.pdf>

Oficio ordinario 894, de la Subsecretaría de Educación, con fecha 7 de noviembre de 2016, consultado en: <https://migrantes.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/88/2017/04/7-ORD.894-Mineduc-Migrante.pdf>