



UNIVERSIDAD DE CHILE  
Instituto de Estudios Internacionales

# ***Policy Learning* como Instrumento de Aprendizaje en Políticas Públicas de Integración para Migrantes en el Sistema Escolar: el Modelo Sueco como una Alternativa para Chile**

*Policy Learning as a Learning Tool in Public Policies of  
Integration for Migrants in the School System: the Swedish  
Model as an Alternative for Chile*

Tesis para Optar al Grado Académico de Magíster en Estudios  
Internacionales

**Valentín Núñez Quiroz**

Profesor Guía: Eduardo Carreño Lara

Santiago de Chile, Junio 2021



## **Resumen**

Ante el inminente aumento de la población migrante en Chile en los últimos años, y tomando en cuenta la rápida adaptación de las políticas públicas que este fenómeno requiere, el presente estudio pretende indagar sobre la posibilidad de utilizar la herramienta del *policy learning*, o aprendizaje en políticas públicas, para aprovechar las experiencias extranjeras en políticas de integración de estudiantes migrantes en el sistema escolar, y ver qué se puede rescatar para aplicarse en el proyecto chileno. Debido al primer lugar que Suecia ocupó en 2020 en el índice MIPeX de educación, que mide a nivel internacional las políticas de integración para migrantes, será éste el país utilizado como modelo para sondear el aprendizaje para el sistema escolar chileno, con énfasis en los estudiantes haitianos cuyo idioma materno no es el español.

**Palabras claves:** *policy learning*; aprendizaje en políticas públicas; Chile; Suecia; migración; educación

## **Abstract**

Given the imminent increase in the migrant population in Chile in recent years, and due to the rapid adaptation of the existing public policies that this phenomenon requires, this study intends to look into the possibility of using the tool of policy learning in order to take advantage of the foreign experiences in policies for the integration of migrant children in the school system and investigate if the good practices can be applied in Chile. Since Sweden occupied in 2020 the first place in the education section in the MIPeX index, which measures integration policies for migrants at an international level, this will be the country used as a model to inquire into the lesson on the integration policies for migrant children in the Chilean school system, with an emphasis on Haitian girls and boys whose first language is not Spanish.

**Keywords:** policy learning; public policies; Chile; Sweden; migration; education

## **Índice**

<b>1. Introducción al problema</b>	5
1.1 Sobre la Migración	7
1.1.1 Sobre la Migración en Europa y Suecia	10
1.1.2 Migración en Latinoamérica y en Chile	13
1.1.2.1 La Migración Haitiana en Chile	16
1.2 Integración para Migrantes	17
1.2.1 La Integración al Sistema Escolar como un Desafíos de la Migración	18
1.2.1.1 Integración Escolar para Migrantes en Suecia	21
1.2.2 El Rol del Lenguaje	24
1.2.3 Integración Escolar para Migrantes en Chile	26
<b>2. Policy Learning</b>	31
<b>3. Análisis</b>	40
3.1 Dónde Buscar el Aprendizaje	40
3.1.1 ¿Cómo Funciona el MIPEX?	41
3.1.2 Resultados MIPEX 2020 en Educación	44
3.2 Entender Cómo Funciona la Política Pública en el País Modelo	46
3.3 Convertir las Anécdotas en un Modelo	50
3.4 Confirmar si la Lección se Debería Adoptar	57
3.5 Investigar si la Política Pública Puede Ser Replicada en el País Receptor	67
3.6 Encontrar Formas en que se Pueden Superar los Obstáculos para el Aprendizaje	68
3.7 Evaluar el Aprendizaje	76
<b>4. Conclusión</b>	77
<b>5. Bibliografía</b>	80

## **1. Introducción al problema**

Muchos son los retos que trae consigo la llegada de grupos migrantes, y el proveer a los mismos el acceso a la educación está entre los primeros que debe asumir el Estado receptor. Suecia se ha destacado por sus políticas de integración para los migrantes en el sistema escolar. Chile, por su parte, con un historial mucho menor, no cuenta con una base fuerte en el tema y se ha tenido que adecuar rápidamente al enfrentarse a un aumento sin precedentes de la población migrante.

Según los datos del Banco Mundial, ambos países han experimentado un incremento notable en la migración en los últimos 10 años. Suecia pasó de tener una migración neta de 141.723 personas en 2002 a 253.958 en 2012, y 200.000 en 2017. Por otro lado, Chile en los mismos años tuvo una migración neta de 37.362 en 2002, 80.820 en 2012 y 85.258 en 2017. Para fines de 2019 el Instituto Nacional de Estadística (INE) ya cifraba en 1.492.522 a la población migrante en Chile, lo que se traducía en su momento en un 8% del total de la población del país. La tendencia es clara, aunque cabe mencionar que el porcentaje de la población migrante en Chile sigue estando por debajo del 10% promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

El aumento inminente e inaudito en la migración genera un dilema que se transforma en un asunto público y, por lo tanto, el Estado debe intervenir a través de las instituciones correspondientes y así generar o adaptar las políticas públicas existentes para que este nuevo grupo de habitantes tenga garantías básicas. Uno de los índices que mide el resultado de esta tarea que es la integración, es el Índice de Política de Integración de Migrantes (MIPEX). Éste es un índice de países que conlleva un estudio asociado, el cual evalúa la política de integración para migrantes en todos los estados de la Unión Europea (UE), y otros Estados no pertenecientes a la UE, entre los que Chile fue incluido por primera vez en el reporte 2020. La evaluación se lleva a cabo en distintos ámbitos como lo son salud, trabajo, discriminación, participación política y educación. Para cada uno de los ámbitos se utilizan indicadores diseñados para poder evaluar las políticas de cada país por medio de consultores especialistas en cada área, e instituciones académicas especializadas también en su correspondiente categoría.

La incorporación de Chile en el MIPeX es un gran paso para poder medir los esfuerzos de integración para migrantes que ha realizado el país hasta el momento, como también para poder compararse con otros países de la región y el mundo en esta materia. Si bien Chile obtuvo buenos puntajes en permisos de residencia y políticas antidiscriminación, fue en el ámbito de educación donde obtuvo el peor puntaje: 21 de 100. Por su parte Suecia obtuvo el mayor puntaje de esta categoría con 93 de 100.

Chile en 2018 realizó a través del Ministerio de Educación (Mineduc) la primera Política Nacional de Estudiantes Extranjeros 2018-2022 que tiene como objetivo: "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". El mismo Ministerio de Educación anunció en 2018 que desde 2015 al año se había cuadruplicado la matrícula foránea, la que para ese entonces rondaba el 3,5% del total y que tenía un indicio de ir al alza, considerando también un crecimiento exponencial en la población migrante en general.

Cabe entonces cuestionar el acercamiento que ha tenido Chile en materias de integración para estudiantes migrantes, entre los que destacan los alumnos del sistema público, siendo el reto todavía mayor cuando se trata de escolares cuya lengua materna no es el español, en el que predominan los estudiantes haitianos. Bajo esta premisa, y con poca experiencia ante una disyuntiva relativamente reciente, es que la difusión de políticas públicas, y especialmente el aprendizaje de otros modelos que han probado ser más exitosos, lleva a tomar el *policy learning*, o aprendizaje en políticas públicas, como una alternativa posible a aplicar para avanzar en el tema. Suecia, país que ocupó por segunda vez consecutiva el primer lugar en integración escolar para migrantes en el MIPeX, y que como Chile ha visto un crecimiento exponencial de grupos migrantes en los últimos años, puede presentar una alternativa a ser observada para tomar en cuenta en el camino chileno de la integración de niñas y niños haitianos, y otros estudiantes cuya lengua materna no es el español.

Es por lo mencionado que este estudio pretende examinar la posibilidad de *policy learning* como un instrumento para aprender y adaptar el modelo sueco de integración para migrantes en el sistema escolar ante el proyecto de integración de niñas y niños haitianos en el sistema escolar chileno.

## **1.1 Sobre la Migración**

El desplazarse a otro territorio por motivos de supervivencia es algo intrínseco en el ser humano. Ese mismo motivo es el que se traduce hoy en la migración por particulares o grupos de personas, ya sea buscando mejores oportunidades, o para poder escapar de una situación que amenace su integridad. En las fronteras actuales, las Naciones Unidas definen al migrante como “alguien que ha residido en un país extranjero durante más de un año independientemente de las causas de su traslado, voluntario o involuntario, o de los medios utilizados, legales u otros”. Por otro lado, dentro de este grupo se encuentran los refugiados, quienes son definidos por la misma institución como “personas que se encuentran fuera de su país de origen por temor a la persecución, al conflicto, la violencia generalizada, u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público y, en consecuencia, requieren protección internacional.” bajo la Convención de 1951 sobre el Estatus de los Refugiados.

Para poder entender la situación actual de la migración en el mundo y cómo ésta ha ido evolucionando en el tiempo, es indispensable contar con los datos que nos ayudan a poder dimensionar el estado actual de la misma, cuáles son las predicciones para el futuro, y cómo afrontarlas de la mejor manera posible. Así, durante 2019, la Organización de Naciones Unidas (ONU) cifraba a mediados de año la cantidad de migrantes en aproximadamente 271,6 millones de personas, es decir, alrededor del 3,5% de la población mundial correspondía a personas que vivían en un país otro del cual en que nacieron. Esto es 22,7 millones más que en 2015 y 50,8 millones más que en 2010.

### Evolución Numérica de la Migración

<b>Año</b>	<b>Número de Migrantes Internacionales</b>	<b>Cambio desde 1990</b>
1990	153 millones	0
1995	161,3 millones	+8,3 millones
2000	173,6 millones	+20,6 millones
2005	191,6 millones	+38,6 millones
2010	220,8 millones	+67,8 millones
2015	248,9 millones	+95,9 millones
2019	271,6 millones	+118,6 millones

*Fuente: Organización de Naciones Unidas (ONU)*

Por otro lado, el Banco Mundial cifraba en 1990 el porcentaje de crecimiento de la población mundial en 1,741% con 5.281 millones de personas, mientras que en 2018 con 7.594 millones, la misma cifra era de 1,109%. Estos datos nos ayudan a comprender lo rápido que crece el número de migrantes internacionales en comparación al incremento de la población por natalidad. A continuación, se puede ver en la tabla la evolución del porcentaje que representan los migrantes internacionales en cuanto a la población mundial:



### Proporción de Población Migrante en el Mundo

<b>Año</b>	<b>Población Mundial (en miles de personas)</b>	<b>Porcentaje de Migrantes</b>
1990	5.327.231	2,9%
1995	5.744.213	2,8%
2000	6.143.494	2,8%
2005	6.541.907	2,9%
2010	6.956.824	3,2%
2015	7.379.797	3,4%
2019	7.713.468	3,5%

*Fuente: Organización de Naciones Unidas*

Si los migrantes vivieran en un solo Estado, constituirían el quinto país más poblado del mundo después de China, India, Estados Unidos e Indonesia. De hecho, una de cada 28 personas en el mundo es actualmente un migrante que vive en un país extranjero. Esto en 1990 era una de cada 35 personas. Aunque bien se debe destacar que el porcentaje sigue siendo bajo en comparación al número de personas que deciden permanecer en el Estado en el que nacieron.

Los datos entregados son solo una representación de lo que significan los migrantes y refugiados en la población mundial, y los desafíos que esto conlleva para los Estados que los acogen, lo que puede ir en muchos ámbitos independiente de tu origen: vivienda, salud, empleo, educación y barreras lingüísticas, siendo algunos de los más destacados.

### **1.1.1 Sobre la Migración en Europa y Suecia**

Como bien se ha enfatizado, el contexto que puede llevar a una persona a vivir en un país extranjero puede ser variado, ya sea por razones políticas, económicas o de seguridad, entre otras. Los datos muestran que tomando todas éstas en cuenta, la región más atractiva para los migrantes es sin duda Europa. En 2019, de los aproximadamente 271,6 millones de migrantes internacionales que existían en el mundo, alrededor de 82,3 millones de personas correspondían al viejo continente, es decir un tercio del total (30,3%). Esto es 23,7 millones más que Norteamérica con 58,6 millones de personas (de las cuales 50,7 millones corresponden únicamente a Estados Unidos) y 70,7 millones más que Latinoamérica y el Caribe. Esto quiere decir que al menos 1 de cada 10 europeos es migrante, en un continente con una baja tasa de natalidad (1,59 hijos por mujer en promedio en 2018, debajo de los 2,1 que se requiere para un recambio poblacional). Dicho esto, un poco más de 42 millones de los migrantes mencionados nacieron en Europa, pero residen actualmente en otro país de la región.

#### **Evolución de Migración en Europa**

<b>Año</b>	<b>Población Migrante (en miles de personas)</b>	<b>Porcentaje de la Población</b>
1990	720.858	6,9%
1995	726.994	7,4%
2000	725.558	7,8%
2005	729.288	8,7%
2010	736.413	9,6%
2015	743.059	10,1%
2019	747.183	11%

*Fuente: Organización de Naciones Unidas*

Una de las situaciones que gatilló el aumento de la población migrante en Europa fue la llamada 'crisis migratoria', la cual explotó en 2015 por el gran número de refugiados en el continente. El conflicto en Siria fue por lejos el mayor impulsor de esta crisis, lo que en ese año llevó a más de 350.000 sirios a buscar asilo en la Unión Europea, seguido por Afganistán con casi 200.000. Dentro de la Unión Europea el país que recibió más solicitudes fue Alemania con 476.000. Aunque si bien Alemania fue el país que recibió más solicitudes, al llevar estos datos a una medición per cápita, los países receptores en mayor proporción fueron Hungría con 1.800 refugiados por cada 100.000 personas, seguido por Suecia con 1.667 refugiados por cada 100.000 personas. La crisis llevó a Europa a tomar medidas de redistribución en la que cada miembro de la UE se debía comprometer a tomar un número específico de personas para integrar en su territorio.

Tomando esto en cuenta, para el 2019, los países en Europa con mayor población migrante en porcentaje fueron Suiza con un 29,9% de su población, seguido por Suecia con un 20%, Austria con 19,9% y Bélgica con 17,2%. Lo que ha hecho que la migración como los refugiados sigan estando entre las mayores prioridades de la agenda europea, así como también en la discusión política y pública en distintos ámbitos que se le relacionen, y por supuesto siendo esto particularmente cierto en los países con mayor porcentaje de migrantes respecto a su población.

En el caso de Suecia, éste pasó de ser un país de emigrantes en el siglo XIX, a un país receptor de migrantes en el siglo XX y por sobre todo en el siglo XXI. Las nuevas generaciones migrantes se hicieron más visibles en los años 80s y 90s cuando el país se abrió a los refugiados de otras regiones del mundo, dando asilo mayoritariamente a nacionales de la ex-Yugoslavia, Irán, Irak, El Líbano, Siria, Eritrea, Turquía, Somalia y también Chile. Finalmente, al abrir las fronteras en 2001 al unirse al acuerdo Schengen, un nuevo grupo de migrantes proveniente de la Unión Europea ingresó al país, siendo el principal motivo de migración el integrarse a la fuerza laboral del país nórdico.

En 2015 la crisis migratoria golpeó fuerte a Suecia, año en que las solicitudes de asilo se elevaron a 163.000, el mayor número per cápita en Europa ese año. Esto llevó al país nórdico a tomar mayores medidas fronterizas. Desde 2015 en adelante el país

se ha visto con un desafío importante dado el gran flujo per cápita de migrantes que ha recibido.

### **Evolución de la Migración en Suecia**

<b>Año</b>	<b>Población Migrante</b>	<b>Porcentaje de la Población</b>
1990	788.767	9,2%
1995	936.022	10,6%
2000	1.003.798	11,3%
2005	1.125.790	12,5%
2010	1.384.929	14,7%
2015	1.676.264	17,2%
2019	2.005.210	20%

*Fuente: Organización de Naciones Unidas*

Si bien en 2018, por segundo año consecutivo, Suecia vio caer los números de migración anual, el tema sigue siendo el primero en la agenda política y pública del país. Esta vez los sirios pasaron a ser el mayor grupo migrante, sobrepasando a los finlandeses que habían ocupado ese puesto desde los años 40s.

Dentro de los mayores desafíos que esta ola migratoria ha traído al país escandinavo, están las más de 35.000 solicitudes de asilo que recibió Suecia en 2015 por parte de menores no acompañados. Esto quiere decir, niños sin sus padres o un adulto encargado legalmente de ellos. En 2018 se generó una nueva ley para que éstos pudieran postular a un permiso de residencia que les diera acceso a educación, incluso si es que su permiso de asilo hubiese sido rechazado.

### **1.1.2 Migración en Latinoamérica y en Chile**

La migración de otras regiones hacia Latinoamérica se ha mantenido relativamente estable en los últimos 30 años, con aproximadamente 3 millones de migrantes viviendo en alguno de los países que le conforman. Mientras que en este grupo el número de europeos se ha reducido, el de norteamericanos ha aumentado. Cabe mencionar que la mayoría de los migrantes dentro de Latinoamérica y el Caribe se desplazaron debido a conflictos internos y violencia en sus países de origen.

Por otro lado, la migración dentro de la región sí ha tenido un aumento importante. Una de las razones es la de los “países pasillo” como es el caso de México, el cual recibe un gran flujo proveniente de otros países de la región, al ser visto como la puerta de entrada a Estados Unidos. La segunda ha sido la migración venezolana. En 2018 Venezuela fue el primer país en el mundo en cuanto a peticiones de asilo con más de 340.000. En el mismo periodo se estimaba que más de 3 millones de venezolanos habían dejado su país, y a mediados de 2019 el número se elevaba a 4 millones. Alrededor de 1 millón de estos se desplazaron al país vecino Colombia.

#### **Evolución de la Migración en Latinoamérica**

<b>Año</b>	<b>Población Migrante</b>	<b>Porcentaje de la Población</b>
1990	7.161.371	1,6%
1995	6.688.710	1,4%
2000	6.570.729	1,3%
2005	7.224.942	1,3%
2010	8.262.433	1,4%
2015	9.441.679	1,5%
2019	11.673.288	1,8%

*Fuente: Organización de Naciones Unidas*

Sudamérica, particularmente, ha pasado a convertirse en una región muy significativa en cuanto a migración intrarregional. Es de hecho hoy en día donde se mueve la mayor cantidad de personas dentro de una subregión. En Chile, la mayoría de la población migrante se compone de otros países sudamericanos como lo son Venezuela, Perú, Argentina y Bolivia.

El aumento explosivo de migrantes intrarregionales ha traído grandes desafíos a una región que no estaba acostumbrada a recibir residentes extranjeros en masa, y que ha tenido que adoptar nuevas políticas para poder garantizar servicios básicos a los nuevos pobladores.

Si bien la migración no es algo nuevo para Chile en sus poco más de 200 años de historia, sin duda que los grandes flujos migratorios que han llegado al país en los últimos diez años no tenían precedente alguno.

Una vez independizado, Chile ha recibido pequeños grupos de migrantes, especialmente europeos durante el siglo XIX y XX, en muchos casos con el patrocinio de los gobiernos de turno. Otro importante grupo que ha aportado a la población migrante en Chile fueron los palestinos, que, junto a otros nacionales de Oriente Medio, llegaron al país durante principios del siglo pasado, sumados a los españoles huyendo de la Guerra Civil. Así, la población migrante en Chile durante estos años fue creciendo de forma gradual y con una entonces baja representación en comparación a la población local. Durante la dictadura hubo un cese de migrantes, lo que dio un giro con el retorno a la democracia y el crecimiento económico de la época, que atrajo a una importante migración intrarregional. Hasta entonces la población migrante se componía por un poco más de 177.000 para el año 2000, apenas un 1,2% de la población. Ya en 2015 podíamos hablar de que la situación había cambiado radicalmente con más de 639 mil migrantes en el país, lo que se consolida totalmente como una variación radical con los últimos números entregados por el Instituto Nacional de Estadística que cifraban en 1.492.522 a los migrantes para fines de 2019, lo que se traduce en un 8% de la población, todavía bajo el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) donde es más del 10%. Las principales diásporas, en orden, corresponden a Venezuela, Perú, Haití, Colombia, Bolivia, Argentina, Ecuador y España. Esta tendencia a su vez convierte

por primera vez a Chile en un país de migrantes, que a principios de 2019 contaba con aproximadamente 1.200.000 nacionales en el exterior.

### **Evolución de la Migración en Chile**

<b>Año</b>	<b>Población Migrante</b>	<b>Porcentaje de la Población</b>
1990	107.501	0,8%
1995	142.417	1%
2000	177.332	1,2%
2005	276.360	1,7%
2010	375.388	2,2%
2015	639.724	3,6%
2019	1.492.522	8%

*Fuente: Organización de Naciones Unidas*

El mayor grupo corresponde actualmente a Venezuela, quienes a finales de 2018 representaban el 23% de la población migrante en Chile. La crisis en el país sudamericano ha traído grandes flujos de personas hacia el sur de la región. Esto se ha sumado a los grupos de otros países del continente, lo que ha llevado a un aumento drástico en el porcentaje de la población migrante en Chile.

Los desafíos que esto ha traído no han sido pocos. El primero y más grande es que la ley vigente hasta abril de 2021 correspondía a 1975, lo que la estaba muy fuera de la realidad del país. En 2018 el gobierno lanzó un proyecto de ley para poder actualizar la regulación migratoria y estar más acorde a la situación real, y ya desde abril de 2021 comenzó a regir la nueva ley de migraciones.

El distintivo aumento de la migración ha hecho también que se convierta en uno los temas principales en la agenda política y pública, e incluso un tema relevante en las

que fueron las últimas campañas presidenciales en 2017, cosa que no se había visto en el pasado. Y si bien cerca del 90% de la población migrante actual corresponde a América Latina y el Caribe, lo que hace la integración un poco más probable, los retos que ha traído a un país que no estaba acostumbrado a recibir grandes números de población extranjera han sido inmensos. Salud, vivienda y educación están por sobre la agenda, y en el caso de los no hispanoparlantes, la barrera idiomática está por supuesto también, en los primeros lugares de la lista para lograr una integración efectiva.

### **1.1.2.1 La Migración Haitiana en Chile**

De los 1.492.522 inmigrantes que reportó el INE en su informe para 2019, 185.865 provenían de Haití, lo que representa un 12,5% del total de la población migrante. Esto es un crecimiento significativo para un colectivo al que en 2009 se le dieron solo 56 permanencias definitivas, número que para 2015 llegaba a las 1.183. Para 2018 la población haitiana en Chile era de 178.819. Entre las principales razones de su llegada al país, según Extranjería, están una mayor estabilidad política y un relativo desarrollo económico.

Mientras que los otros grandes grupos provienen de otros países hispanohablantes de la región como Perú, Venezuela y Colombia, la comunidad haitiana lidera la tabla en países donde el español no es una lengua oficial. Según el gobierno, la estimación es que más del 80% de los migrantes haitianos tienen un manejo básico o nulo de la lengua castellana. El idioma oficial en el país caribeño es el criollo haitiano, además del francés. Que ambas sean las lenguas oficiales se debe a que la actual república se independizó de Francia a principios del siglo XVII. El criollo haitiano, o Kreyòl Ayisyen en su idioma, es una lengua creada en base al francés con influencias de las lenguas africanas de los esclavos que fueron llegando al territorio. Es importante recalcar que, si bien este idioma se creó en base al francés, no es inteligible con éste.

De los 185.865 inmigrantes haitianos en 2019, 13.136 estaban entre las edades de 0 y 19 años. Es este el grupo demográfico que está en edad de cursar la escolaridad obligatoria en Chile, o prontamente lo hará, y para quienes el idioma será una herramienta esencial para su desarrollo.



## **1.2 Integración para Migrantes**

Definir lo que significa integración para los migrantes puede ser una tarea difícil, ya que no hay términos universales para este proceso. En el Reporte Global sobre Migración 2020 llevado a cabo por la Organización de Naciones Unidas (ONU), se define la cohesión social bajo las nociones de: “solidaridad, unidad, tolerancia y coexistencia armoniosa”. Si bien esto no necesariamente se refiere a los migrantes, está relacionado con la integración de los mismos. Este fin “no se puede lograr excluyendo barrios, comunidades, ciudades y/o países”, dice el mismo reporte. Por lo mismo, la integración “se puede resumir como la cohesión social e incorporación de migrantes en las distintas áreas sociales como la educación, salud, empleo, vivienda, e implicación cívica y política”. Los factores que pueden afectar este proceso pueden incluir su demografía, características personales (como edad, género, nivel de educación y habilidades lingüísticas), redes sociales y capacidad de agencia (Castles et al., 2002; Fokkema y de Haas, 2011; Charsley y Spencer, 2019 en el Reporte Mundial de Migración de las Naciones Unidas 2020). Por cierto, cada sociedad también puede proponer un modelo de inclusión diferente, que variará por su lado en las características de la comunidad receptora. Las Naciones Unidas destacan la figura de las políticas de inclusión como una herramienta importante para apoyar la inclusión de los migrantes y fomentar la cohesión social, como fin último. Berry (1997 y 2006) realiza un resumen de los tres principales modelos de inclusión: asimilación, multiculturalismo e integración. Mientras en la asimilación el grado de adaptación de los migrantes es alto, siendo el grado de acomodación de la sociedad receptora bajo, el modelo de multiculturalismo reconoce un bajo nivel de adaptación para los migrantes, con un alto costo de adaptación para la sociedad receptora. Por último, el modelo de integración representa una vía media entre ambos en que se distingue un proceso que requiere un esfuerzo por ambas partes para alcanzar la cohesión social.

El proceso de inclusión al que se someten las personas migrantes en la comunidad receptora es difícil de medir. Una de las razones es la gran cantidad de factores que afectan el transcurso hacia esta meta. Dos son los casos notables de indicadores que miden estos esfuerzos. Por un lado, se encuentran los indicadores de migrantes llevado a cabo por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, cuya última edición se publicó en 2018, en conjunto con la Unión Europea. Por otro

lado, se encuentra el MIPEX (*The Migrant Integration Policy Index*). El MIPEX es un índice co-financiado por el Fondo Europeo para la Integración de Países del Tercer Mundo y la Unión Europea, y es liderado por el Centro de Asuntos Internacionales y Grupo de Políticas Migratorias de Barcelona. Su objetivo es medir las políticas de integración para migrantes en distintos países, en cinco continentes. Este índice incluye todos los miembros de la Unión Europea, otros países de Europa como el Reino Unido, Albania, Islandia, Macedonia del Norte, Moldavia, Noruega, Serbia, Suiza, Rusia, Turquía y Ucrania; países de Asia como China, India, Indonesia, Israel, Japón y Corea del Sur; y de América como Canadá, México, Estados Unidos, Argentina, Brasil y Chile; además de Australia y Nueva Zelanda en Oceanía. El número de países participantes ha variado a través de sus ediciones. Su primera edición fue publicada en 2004, una segunda en 2007, una tercera en 2011, una cuarta en 2015 y la más reciente, su quinta edición, en 2020. El índice recoge y mide datos en 8 áreas: movilidad en el mercado laboral, reunificación familiar, salud, residencia permanente, acceso a nacionalidad, políticas antidiscriminación, políticas de participación, y también de educación. Su objetivo es también que estos indicadores puedan ser utilizados para mejorar la integración y efectividad de las políticas en cada país. Cabe mencionar que este último será el índice utilizado para efectos de este estudio.

### **1.2.1 La Integración al Sistema Escolar como un Desafíos de la Migración**

Muchos son los retos que trae consigo la migración, y el proveer educación a los grupos migrantes está entre los primeros que debe asumir el Estado receptor. Para la mayoría de los países OCDE, en 2015, al menos un quinto de los estudiantes de 15 años eran migrantes de primera o segunda generación. Es también en 2015 que Las Naciones Unidas aprobó una agenda con el título de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la cual enlista 17 fines a ser alcanzados en un periodo de 15 años que culminaría en 2030, con 169 metas complementarias. Algunos de los temas que se tocan son la pobreza, el calentamiento global, la inclusión, una economía sostenible y por supuesto, educación. El énfasis está en la responsabilidad que tiene la comunidad internacional de poder aportar a lograr considerables avances en estas materias. La Organización Internacional para Migrantes (OIM) de las Naciones Unidas ha hecho hincapié en que ésta es la primera vez que la migración se integra

explícitamente en la agenda internacional de desarrollo, reconociendo a este grupo como uno fundamental para lograrlo y mencionándose en varios de sus puntos. El objetivo número 4 de esta agenda, el cual corresponde a educación, pone como meta “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”. Dentro de este grupo, por supuesto, se encuentran los migrantes y también los descendientes de estos.

En diciembre de 2018 se adoptó de forma intergubernamental un Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, el cual en principio promovido por las Naciones Unidas. 164 países suscribieron a este pacto, estando entre los restantes Chile. Este documento toca entre otros temas la garantía de la educación a migrantes, así como una la impulsión de una educación inclusiva y equitativa de calidad para los mismos. Si bien este no es vinculante, esto ya supone una mejora en los esfuerzos de la comunidad internacional para mover recursos y coordinar acciones hacia este punto. La educación es vista como un puente para que los migrantes puedan integrarse a su nuevo lugar de acogida y a la vez puedan desarrollarse en todo ámbito para así llegar a su máximo potencial y ser también un aporte a la sociedad.

En su reporte de 2019 sobre Migración, Desplazamiento y Educación, la UNESCO estimaba que en países de altos ingresos un 80% de las escuelas secundarias tenían al menos un 5% de alumnos pertenecientes a familias migrantes, y en el 52% de éstas representaban un 15% o más. El mismo informe constataba que en “8 de cada 10 países de América Latina y el Caribe, los hijos de migrantes habían cursado, como promedio, 1,4 más años de educación que los hijos de padres que no habían migrado”.

La educación es uno de los puntos fundamentales para la integración de los migrantes en su nuevo país. Nilsson y Bunar (2015) mencionan que estudios internacionales comparados como la prueba PISA (*Programme for International Student Assessment*), y también estudios nacionales suecos, demuestran una diferencia abismal entre los logros académicos entre estudiantes que migraron luego de haber comenzado la escuela y aquellos que nacieron en el país o migraron previo a la edad escolar. Es sabiendo esto que no solo se debe garantizar la integración y el derecho

a la educación de los grupos migrantes, sino que también debe asegurarse una educación de forma inclusiva y brindar apoyo para evitar la segregación y problemas lingüísticos, contando con las herramientas para estos fines. Por supuesto que esto también requerirá de una mayor financiación para poder garantizarlo, entre otros desafíos. Y, asimismo, distintas son las estrategias que toman los países para poder abordar el tema y que pueden variar radicalmente por región, número de migrantes, origen de los migrantes, presupuesto adjudicado a educación, entre otros.

Hamilton (2012) a través de un estudio realizado para conocer las mejores formas de entregar el apoyo social y emocional a los niños migrantes en el Reino Unido, destaca bajo los testimonios de los mismos niños que la migración resulta típicamente en un profundo sentido de pérdida. Las diferencias lingüísticas, culturales y sociales crean en general barreras, especialmente al momento de intentar generar lazos con sus pares de la cultura dominante. El estudio sugiere que los niños que entran 'solos' a los colegios, donde hay poca diversidad cultural y lingüística, reciben más apoyo de sus profesores. Por otro lado, cuando el número de menores era mayor, los profesores tenían más dificultades al momento de brindar la ayuda necesaria para su integración, y eran percibidos como una carga. También se expuso que algunos practicantes estereotipan a los migrantes en base a factores tales como la etnia, nacionalidad, género y estatus socioeconómico. También se destaca que en muchos casos los adultos importantes en la vida de estos niños, puede que no siempre comprendan por lo que están pasando, y lo dura que puede ser la transición.

Popov y Stureson (2015) utilizan aspectos teóricos del marco sociopolítico en la educación que sostiene Gutiérrez (2013), el cual menciona los aspectos particulares de la construcción de identidad, muy ligado a la integración escolar para los migrantes y también por cierto en la adquisición de un nuevo idioma. En resumen, la identidad del individuo está en parte bajo su control y en parte en las manos de otros que interpretan lo que yo digo la forma en que interactúo con ellos. Por lo tanto, la identidad no es estática, es dinámica, y depende de la participación del individuo en una comunidad y contexto particular. Esto es muy importante cuando se tiene como meta la integración, ya que los menores migrantes pasan por un complejo proceso de construcción de una nueva identidad a través de este nuevo contexto en el que se encuentran, y el nuevo idioma que están adquiriendo, que les entrega un nuevo

mundo y las concepciones de éste. Conocer este proceso puede ser de mucha ayuda para las prácticas de una educación intercultural, como bien mencionan los autores.

### **1.2.1.1 Integración Escolar para Migrantes en Suecia**

El Gobierno de Suecia define la meta de su política de integración como “igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades para todos, independiente de su origen étnico o cultural”. La misma política incluye siete áreas que son de especial importancia para lograr esta meta las cuales son: una introducción más rápida para los recién llegados; más trabajo y emprendimiento; mejores resultados y mayor equidad en las escuelas; mejores habilidades lingüísticas y más oportunidades de educación para adultos; medidas antidiscriminación efectivas; desarrollo de distritos urbanos con una amplia exclusión social; y valores básicos comunes en una sociedad caracterizada por incrementar su diversidad. Como se puede ver en esta lista de áreas de interés, dos de ellas conciernen a la educación, la cual es un terreno importante para poder lograr la integración de los migrantes en edad escolar de forma exitosa. Ya en 2012, la Comisión Europea mencionaba que con menos del 2% de la población de la Unión Europea, Suecia aceptaba un 20% de los menores migrantes de la UE. Es importante mencionar también que, si bien Suecia ha recibido olas migrantes considerables desde los años 60s, es recién en 2008 que la Agencia Nacional para la Educación publicó una serie de recomendaciones para las escuelas que constituían las “mejores prácticas” para la integración escolar desde los puntos de vista organizacionales y pedagógicos (Nilsson y Bunar, 2015). Rutter (2001) menciona que la falta de directrices escritas para apoyar a los profesores en la tarea de integración hace que haya más presión en el personal educativo, quienes ya cuentan con tiempo y recursos limitados.

En resumidas cuentas, el sistema escolar sueco se compone de 9 años de educación obligatoria, a los que en general los alumnos ingresan por primera vez a la edad de 7 años hasta cumplir los 15 años. La gran mayoría de los colegios son públicos, pero las fundaciones y corporaciones poseen un grupo de colegios privados. Por otro lado, a los niños menores de 7 años, se les ofrece preescolar desde los 2 años y clases preescolares desde los 6 años (Magnusson, 2013). Es también importante mencionar que son los 290 municipios que conforman las 21 provincias suecas, quienes se

hacen responsables del contenido pedagógico, la economía y distribución de recursos para que los alumnos cumplan las metas propuestas.

En Suecia son finalmente las escuelas quienes deciden si seguir o no las recomendaciones gubernamentales en cuanto a la integración de alumnos migrantes, habiendo un pequeño grado de regulación local a través de los municipios. Es así como en base a las recomendaciones, y a través de la revisión del seguimiento de éstas que hacen las municipalidades, Nilsson y Bunar (2015) destacan desde el punto de vista organizacional aplicado dos modelos y dos sub variaciones que existían ya para el 2015: el primer modelo organizacional es el de clases transicionales, el más común, en que el alumno tiene clases aparte, a veces incluso separado físicamente, y el tiempo de estas clases es definido en general por los respectivos profesores, hasta que los alumnos puedan integrarse de forma íntegra a las clases convencionales. Esto dificulta la socialización con otros niños. El mismo aislamiento puede generar apatía hacia estas clases por parte de los niños, al dificultar la socialización con los estudiantes nativos. Por otro lado, se encuentra un segundo modelo, el cual es el de la inmersión directa, usado especialmente en niños más pequeños (edades entre 7-9), en el que los alumnos son integrados a una clase convencional con o sin el apoyo de un profesor en su lengua nativa o un profesor de sueco como lengua extranjera, especialmente cuando son pocos. En este segundo modelo se puede ver la dificultad de los profesores al no contar con un apoyo extra para garantizar la integración de los niños migrantes. Una primera sub variación de estos modelos se basa en la premisa de que los estudiantes necesitan un par de semanas para poder “aterrizar” al nuevo país. Este “aterrizaje” puede llevarse a cabo de distintas formas según el municipio, pero en general consta de días o semanas en que los niños, en la mayoría de las ocasiones acompañados de sus padres, son ayudados por una unidad de recepción para su inserción en el país. Finalmente, una segunda subvariación es la escuela exclusiva para migrantes, que está enfocada mayoritariamente en refugiados que solicitan asilo.

Tomando en cuenta los diferentes enfoques que se tomaban desde los municipios, el gobierno sueco adoptó una nueva serie de propuestas para la educación obligatoria (de primer a noveno grado) en enero de 2016. Bunar (2017) destaca algunas de las

directrices más importantes que para el 2016 se habían planteado desde el gobierno para la inmersión de estudiantes migrantes:

- Un estudiante es considerado como recién llegado hasta 4 años luego de su arribo a una escuela sueca.
- Los tests de diagnóstico para medir escolaridad y el nivel de conocimiento académico en literatura y aritmética, serán tomados dentro de los dos primeros meses desde que el alumno llegó a la escuela. Subsiguiente a esto, se realizarán tests adicionales en diferentes materias escolares (matemática, historia, geografía, etc.).
- No más allá de dos meses después de la recepción del estudiante, un director tomará la decisión del curso que le corresponde al alumno, así como si debe tomar cursos de introducción (separado) o estar en clases regulares. La decisión estará basada en el previo conocimiento académico del alumno y a razones sociales relevantes (por ejemplo, edad y red social). Los padres serán consultados, pero la decisión final no puede ser apelada a una institución judicial mayor.
- El concepto y la forma organización de las clases introductorias serán presentados bajo legislación, por lo tanto, se legaliza una práctica que ha existido por varias décadas.
- Los estudiantes pueden ser educados en parte en clases introductorias (aunque no es obligatorio) por un periodo máximo de 2 años. Después de esto, y en caso de ser necesario, la escuela debe proveer al estudiante con educación especial de apoyo mientras asisten a las clases regulares. El gobierno recomienda que las escuelas deben, aunque no es requerido, alocar las clases introductorias con cercanía física a las clases regulares, para así facilitar la cooperación y transición y evitar segregación.
- Durante el periodo de introducción, sin exceder un año, las horas lectivas pueden ser reasignadas de otras materias a cursos de idioma sueco o sueco como segunda lengua (SSL). A los estudiantes se les garantizará, como mínimo, una igual cantidad de horas lectivas que el resto de los estudiantes por el tiempo restante en la escuela.

Bunar (2017) también menciona que, si bien esta legislación tiene bastantes aspectos positivos, basados en estudios previos (Bunar, 2015a; Rutter 1006; Stewart, 2012; Dettlaf and Fond, 2016) hay tres principales desafíos que no han sido dirigidos de forma correcta, que son: cómo promover la inclusión social de los estudiantes recién llegados; cómo construir un puente entre las escuelas y los padres de los recién llegados; y cómo asegurarse que esta política llegue a las salas de clases.

A cargo de garantizar la igualdad de oportunidades en el sistema escolar está la Agencia Nacional Sueca para la Educación (*Skolverket* en idioma local). Ésta se define a sí misma como la “autoridad central administrativa para el sistema de educación pública, la educación preescolar pública, cuidado de niños en edad escolar y educación para adultos”. El Gobierno sueco en 2017 (*Utbildningsdepartement, 2017*) anunciaba una inversión a largo plazo para apoyar la capacidad de las municipalidades y los dueños de escuelas gratuitas para proveer una educación de alta calidad a los estudiantes recién llegados. El programa abarca desde el 2017 al 2025 con un presupuesto total de 2.138 millones de coronas suecas (más de 179.436 millones de pesos a mayo de 2021).

### **1.2.2 El Rol del Lenguaje**

El aprendizaje de una segunda lengua por los migrantes es probablemente el área más importante a desarrollar para lograr la integración de los alumnos recién llegados, y es a su vez también el área que ha dominado los estudios académicos al respecto. No solo es fundamental para que puedan integrarse de forma sustancial en las clases otras que no sean lengua, sino que también es crucial para que los alumnos migrantes puedan socializar con sus pares nativos, lo que a su vez incrementa su aprendizaje. A través de un estudio de caso de niños refugiados en Suecia, Popov y Stureson (2015) concluyeron que los estudiantes querían enfocarse en aprender sueco como segunda lengua, viendo las demás asignaturas como matemática o artes como menos importantes, encontrándose una salvedad en las clases de educación física, instancia en la que era más fácil para ellos socializar sin hacer uso de la lengua.

Los menores migrantes más jóvenes en Suecia toman clases preparatorias de lenguaje, mientras también asisten a las clases obligatorias. Los niños mayores van



a la secundaria, donde se les ofrece tuición en lenguaje lo que se puede dar a través de los programas de 'Sueco para Migrantes' o 'Cursos de Iniciación Individuales para Inmigrantes' (Popov y Sturersson, 2015). Un aspecto a destacar en el proceso de aprendizaje del sueco como segunda lengua es que los estudiantes deben tener muchas oportunidades de comunicarse sin muchas demandas de exceso de correcciones en un principio (Magnusson, 2013). Y sobre esto, destacan Popov y Sturesson (2015), son los profesores de sueco como segunda lengua quienes son los principales mediadores entre los alumnos migrantes y el idioma sueco, que es a su vez también un canal para poder tener una introducción hacia los valores, tradiciones y cultura del país receptor. Además de ellos, se les da la oportunidad también de tener ayuda de tutores en su lengua nativa, quienes generalmente son hablantes nativos de las respectivas lenguas, quienes han vivido en Suecia por un periodo considerable como para conocer bien el país y sus costumbres. En general trabajan en escuelas un par de horas a la semana. Johansson (2008) menciona que la educación intercultural ha sido ya por largo tiempo un componente esencial en el proceso de formación de los profesores suecos. Esto demuestra la importancia que tiene la multiculturalidad para la instrucción de los profesores en Suecia, dando cuenta del sabido impacto que tendrá en un futuro su familiarización, aceptación y aprendizaje al respecto, para su desarrollo profesional y el éxito en la sala de clases.

La nueva legislación sueca emitida en 2016 pone énfasis en el rol crucial que tiene la lengua materna para los estudiantes migrantes, especialmente en lo que amerita a su desarrollo cognitivo e intelectual, por lo que se reitera el derecho de éstos a tener tuición y clases en su lengua materna, para así propiciar su progreso (Bunar, 2017; Sinkkonen y Kyttäla, 2014). Los alumnos deben ser capaces, y tener las posibilidades, de reflexionar también sobre su multilingüismo (Magnusson, 2013), y a través de esto ser capaces de comprender los horizontes que esto abre en términos educativos y de conocimiento. Es central para la educación multilingüe también que los estudiantes se desarrollen en un ambiente sociocultural alentador, el cual se da a través del día a día con la familia y en la sociedad (Axelsson y Nilsson, 2013).

### **1.2.3 Integración Escolar para Migrantes en Chile**

Chile fue incluido por primera vez en el MIPLEX en su reporte 2020, lo que significa la primera medición internacional de políticas para la integración de la población migrante, incluidos entre los puntos a tomar en cuenta la educación. La calificación del país fue de 53 de un total de 100 puntos. De los 8 aspectos que mide el MIPLEX basados en un puntaje de 0 a 100, las políticas antidiscriminación con 85, de residencia permanente con 79 y de salud con 73, fueron las mejores evaluadas. Por otro lado, la participación política con 40, movilidad en el mercado laboral con 30 y educación con 21, fueron los peores evaluados.

La calificación de 21 en educación es calificada como desfavorable. Esto se traduce, en palabras del MIPLEX, en que los migrantes tienen que lidiar con grandes obstáculos y tienen poco apoyo del sistema escolar. El reporte menciona además que políticas bien desarrolladas y con propósitos claros ayudan a los alumnos a sentirse seguros y como en casa en los establecimientos escolares, y además ayudan a los grupos vulnerables a alcanzar la educación superior.

En el ámbito de la educación, que resultó ser el peor evaluado por el MIPEX, Chile el 2018 realizó a través del Ministerio de Educación la primera Política Nacional de Estudiantes Extranjeros 2018-2022 que tiene como objetivo: "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". El mismo Ministerio de Educación (Mineduc) anunció en 2018 que desde 2015 al año se había cuadruplicado la matrícula foránea, la que para ese entonces rondaba el 3,5% del total y que tenía un indicio de ir al alza, considerando también un crecimiento exponencial en la población migrante en general. De los estudiantes extranjeros, un 57% estudiaba en un recinto municipal y un 33% en uno particular subvencionado. Esto difiere totalmente de los chilenos, cuyas matrículas corresponden en un 55% a particulares, y un 35% a matrículas municipales, lo que supone un mayor desafío para el sistema público, pero es favorable en el sentido de la injerencia del Estado en estos establecimientos.

En 2018 el Mineduc entregaba datos de la población migrante en instituciones escolares reconocidas de 114.407, de los cuales 67.787 correspondían al sistema público, representando un 5,3% del total de las matrículas. Aguirre, Blanco y Eyzaguirre (2019) por medio del estudio de migración llevado a cabo por el Centro de Estudios Públicos (CEP) describieron a los estudiantes migrantes en Chile mencionando que “tienden a concentrarse en pocos establecimientos escolares. Estos en su mayoría son municipales, gratuitos, tienen un alto índice de vulnerabilidad y un promedio Simce por debajo del nacional”. A través de sus distintos objetivos y acciones, la política pretende beneficiar a distintos actores del sistema escolar entre los que se encuentran los mismos funcionarios del Mineduc, equipos directivos de escuelas y liceos, estudiantes extranjeros recientemente incorporados, refugiados, el sistema educacional y los estudiantes sin estatus legal, por mencionar algunos, para lograr finalmente el objetivo de la integración de los alumnos migrantes al sistema escolar.

El origen de esta política se da en octubre de 2016 por una demanda de la sociedad civil, tomando en consideración el aumento de extranjeros en las matrículas, y una solicitud del Consejo Consultivo Migrante (disuelto en abril de 2018), del departamento de Extranjería, que nace especialmente por el RUN 100 y la campaña “No Más RUN 100” que lideró el Servicio Jesuita a Migrantes. La misma denunciaba discriminación para los alumnos que requerían una visa para gozar de derechos escolares, lo que se daba especialmente en los alumnos haitianos. La solución que daba en ese entonces el Mineduc era proveer un RUN 100 millones que facilitaba el acceso al sistema de estos alumnos y el aporte estatal a las instituciones que los recibían, pero no así los beneficios que les correspondían como estudiantes (becas, útiles, programas de apoyo, entre otros). Además, generaba problemas con el número al cambiarse de institución, lo que dificultaba el seguimiento y certificación de estudios de aquellos alumnos.

El hecho de que el Ministerio de Educación haya tenido que adaptarse rápidamente a la incorporación de grandes números de estudiantes migrantes, y trabajar en un programa de incorporación que pueda garantizar inclusión, hace que este porcentaje de alumnos en el sistema público, y en menor medida en el privado, quede fuera de foco no solo para las autoridades encargadas, sino también para los establecimientos

que recibe a estos alumnos y las personas que trabajan en ellos. Los mismos se podrían hallar sin las herramientas necesarias para lograr a cabo el cometido expuesto en la política nacional.

Cabe mencionar que existe un marco nacional e internacional que obligan a Chile a cumplir con este compromiso de integración y el de proveer educación. Entre ellos la Constitución en su Artículo 1: “el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para la cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”; en su artículo 5: “el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”; así como la Ley General de Educación, Ley de No Discriminación N°20.609 de 2012 (que instaura un mecanismo judicial que permite restablecer eficazmente el imperio del derecho toda vez que se cometa un acto de discriminación arbitraria) y Ley de Inclusión Escolar N°20.845 de 2015 (que incorporan el sistema educativo a los principios de integración e inclusión). En referentes internacionales lo podemos ver en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 que su objetivo 4 busca “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”; la Organización Internacional para las Migraciones; la OCDE; la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 1 que establece 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”; y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que en su artículo 12 establece que los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a la educación; por nombrar algunos.

Sobre la política migratoria adoptada por el gobierno Castillo, Santa Cruz y Vega (2018), quienes llevaron a cabo un estudio empírico de la experiencia de los alumnos migrantes en Chile, y uno de los pocos que ha brindado mayor información al respecto, mencionan que “hasta el momento, sus intervenciones han tenido un

alcance bastante limitado, concentrándose principalmente en programas de regularización administrativa de niños y niñas migrantes matriculados en establecimientos públicos. La mayor parte de las iniciativas corresponden a acciones impulsadas por profesores, directores u otros funcionarios de escuelas públicas, quienes han reaccionado de modo intuitivo a la transformación sociocultural que experimentan los establecimientos. También se registran acciones de carácter local, impulsadas de modo fragmentado por algunos sostenedores municipales donde la presencia migrante es más significativa”. Los mismos autores concluyeron que existe una evidente carencia de políticas públicas que apoyen la inclusión de los alumnos migrantes, aumentando así la brecha entre estos y los alumnos locales. Esto sumado a que “Los apoderados de familias migrantes también cuentan con menos ingresos, arriendan y no son dueños del lugar donde viven, y sus condiciones de habitabilidad son más precarias; así mismo, cuentan con menos recursos culturales en sus hogares (libros, internet y computadores)”. Por otra parte, la política toma poco en cuenta los grupos cuya lengua materna no es el español, como es el caso de la población haitiana.

Para poder lograr una inclusión real de los alumnos migrantes en el sistema escolar, y especialmente en el caso de los no hispanoparlantes, es esencial que el Estado tenga lineamientos claros dados a través de una política pública, que a su vez puedan ser distribuidos y fomentados a los establecimientos escolares de manera correcta. Esto incluye la formación de los profesionales de la educación en este ámbito, la distribución de alumnos migrantes en los establecimientos, pruebas de diagnóstico para medir escolaridad y apoyo lingüístico para los estudiantes cuya lengua materna no es el español, por nombrar algunas medidas que se han tomado en países con más experiencia en este desafío. Esto, por supuesto, entendiendo el aumento sin precedentes de la migración en Chile, y lo largo que es el proceso de generación y adaptación de políticas públicas en la materia

El hecho de que los alumnos migrantes estén en su mayoría inscritos en establecimientos públicos por una amplia mayoría, tendencia que se mantiene en todas las regiones del país, y la voluntad que existe a nivel estatal de avanzar en su inclusión es una buena señal para lograr tal cometido. Aguirre, Blanco y Eyzaguirre (2019) mencionan que “las políticas implementadas en los últimos años junto con la

reducción significativa de la población infantil en la última década (400 mil niños menos), producto de la baja en la tasa de la natalidad, y de la inercia del sistema escolar para ajustarse a esta menor demanda, permiten al Estado responder de forma efectiva y oportuna a la mayor demanda que conlleva el incremento de la población infantil migrante, que en los últimos 15 años creció, según los datos censales del Instituto Nacional de Estadística, en 122 por ciento. Esto es un buen indicio para lograr una política efectiva para un sector demográfico que va en aumento, y en especial para un grupo con mayor vulnerabilidad en cuanto a integración y rendimiento, como lo son los alumnos no hispanoparlantes en el sistema público.

Luego de llevar a cabo un análisis del problema y de la realidad de los estudiantes migrantes en Chile, y especialmente de los estudiantes haitianos, es que se presenta el *policy learning*, o aprendizaje en políticas públicas, como una alternativa para avanzar en el tema. Ésta consiste en utilizar esta herramienta para buscar ejemplos fuera en países que han lidiado con problemáticas similares, y examinar a través de sus políticas lo que podemos aprender de sus éxitos y errores. Todo esto bajo la premisa de que hoy en día es raro que un problema sea único a un Estado.

## **2. Policy Learning**

El estudio de las políticas públicas parte en Estados Unidos en los años 50s. El primer referente es el profesor Harold Lasswell: *Decisión Racional*. Su objetivo era entender los problemas principales de la sociedad. Había que quitar los elementos subjetivos, todo aquello que pudiese contaminar el debate y colocar sobre la mesa los antecedentes que nos ayudarán a sacar conclusiones científicas sobre los asuntos públicos. En 1959, Lindblom dice que no somos racionales. Por lo que tenemos que pensar en una racionalidad limitada. Dice que el estudio de las políticas públicas no es una ciencia, sino que un arte, el arte de salir del paso. Son las crisis las que propician los cambios. Los actores deben percibir la oportunidad. La ventana de oportunidad, a través de la cual se genera el ciclo necesario para generar una nueva política pública.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) define las políticas públicas como soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos, los cuales se desprenden de la agenda pública. Por su parte Birkland (2011) dice que no existe una sola definición de lo que es una política pública, pero que sí tiene atributos que pueden ser discernidos como lo son “que una política está hecha en respuesta a un problema que requiere atención; está hecha en “nombre de la gente”; está orientada hacia una meta o un estado deseado, como la solución a un problema; está finalmente hecha por los gobiernos, incluso si las ideas vienen de fuera de ellos o a través de interacciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales; la política está interpretada e implementada por actores públicos y privados que tienen diferentes interpretaciones de los problemas, soluciones y motivaciones propias; y finalmente la política es lo que los gobiernos eligen o no hacer”. El autor recalca que al menos, si bien no se llega a un consenso, todos están de acuerdo en que es pública, por lo que afecta a grandes números de personas e intereses, lo que también las hace controversiales y muy importantes.

Por otro lado, en la ciencia política, la subdisciplina de la política comparada ha recibido gran atención en el debate público y en la disciplina misma (Stroke et al 2015 en Caramani). El mismo Caramani propone que la política comparada puede ser muy

útil al tomar en cuenta que las políticas públicas dependen del funcionamiento de las instituciones que las llevan a cabo, y al poder contrastarlas, nos ayuda en diversos ámbitos como lo son el informar y nutrir el debate público, así como servir de ayuda para los que llevan a cabo las políticas públicas. Dicho esto, si éstas tienen buen resultado, no hay por qué no decir que efectivamente la política comparada puede ayudar al bienestar de las personas, al ayudar a las instituciones que se hacen cargo de esto.

Dodds (2013) menciona el enfoque comparado como una herramienta para investigar los procesos políticos, sus productos y resultados. Este enfoque provee “lecciones gratuitas” sobre cómo hacer política de forma diferente y a su vez nos actualiza en “la forma en que se hacen las cosas” en otros países. La política pública comparada nos ayuda a entender y explicar distintas políticas y por qué son adoptadas en distintos contextos, y asimismo el porqué los resultados de las mismas también difieren. Es así como la comparación nos hace poner el status quo en perspectiva y nos hace abrir los ojos ante nuevas posibilidades y percepciones que quizás no habíamos considerado de antemano. Pero a su vez existe otro debate al respecto, el cual se remite a quién o qué aprende. Birkland (2011) se pregunta en base a esto si es que las organizaciones pueden “aprender” o si solo los individuos pueden lograrlo. Por esto, propone que las instituciones se ven involucradas en dos tipos de aprendizaje: un aprendizaje de un ciclo, en que viendo que un instrumento falla, lo ajustan para mejorarlo o lo reemplazan con otro que funcione mejor sin estudiar o cuestionar supuestos fundamentales sobre esa política y su proceso; y existe también el aprendizaje de dos ciclos en que no solo se piensa cómo funciona una política pública sino que se repiensa la lógica fundamental y los valores que apoyan las acciones alrededor de una meta. Acá se vuelven a revisar las acciones y las metas que se pretenden lograr a través de ellas. Esto involucra también volver a las personas que hacen las políticas y no solo las instituciones.

Por su parte, en 2005, Richard Rose en *Learning from Comparative Public Policy* propone un nuevo enfoque para el estudio tanto de la política pública como de la política pública comparada, en base a los conocimientos que ya formaban partes de la disciplina. En su publicación, el autor explica cómo se puede aprender de los éxitos y fracasos de políticas públicas en otras partes del mundo. Explica que “el objetivo de



mirar fuera no es copiar, sino que aprender, bajo qué circunstancias y hasta qué punto las políticas públicas que son efectivas en el exterior lo pueden ser aquí”. Rose (2005) declara que a mayor tiempo que una política pública esté en uso, más posibilidades hay de que se vuelva obsoleta. Este mismo hecho hace que esta política se vuelva un problema y por lo tanto se tenga que recurrir a una nueva solución.

En *Handbook of Public Policy Analysis*, Grin y Loeber (2007) hacen un recorrido de la historia del aprendizaje en política pública. El aprendizaje se introdujo como una reacción al principio de formulación de políticas de Easton (1953, 1967) en que una demanda civil se traduce en las autoridades abordando el problema y subsecuentemente convirtiéndolo en una política pública que, al ser implementada, dará lugar a nuevas demandas. Esa fue la posición dominante por años. El aprendizaje obtuvo importancia en los 80s y 90s. Dunlop y Radaelli (2020) mencionan que el aprendizaje en la política pública lleva el campo más allá de sus límites, y que fue precisamente durante los 80s y 90s que el aprendizaje fue fundamental para el surgimiento del neoinstitucionalismo y las explicaciones ideacionales de las políticas públicas. En la cuna de la literatura al respecto está Richard Rose, quien creía que los problemas únicos de un Estado son más bien anormales, dando énfasis a la oportunidad de aprender unos de otros. Bajo las nociones de Rose, Colin Bennett (1991) explica la “importación” de políticas en la base de características socioeconómicas y a nivel de sistema. Por su parte David Dolowitz y David Mraz (1996) introducen la transferencia de políticas. Mencionan tres tipos: transferencia voluntaria por un descontento; transferencia coercitiva directa, impuesta por tratados internacionales; y transferencia coercitiva indirecta, la cual se da por interdependencia. También se mencionan factores que podrían llevar a un fallo en la transferencia: transferencia desinformada, transferencia incompleta y transferencia inapropiada. Cabe destacar acá también el trabajo hecho por Stone (1999) quien realiza la posibilidad de que la transferencia de políticas y la literatura existente al respecto ayuden no solo en el campo de la política comparada, sino que también a los estudios en políticas públicas globales para tratar la globalización. Finalmente, es importante también mencionar que el aprendizaje no solo se puede dar entre dos dominios, sino que también dentro de un mismo dominio.

Mytelka y Smith (2001) ven una estrecha conexión entre teoría y política, por lo que el aprendizaje en política pública, o *policy learning*, es visto como un proceso integrado, co-evolutivo e interactivo. Los autores proponen que dado el desarrollo del campo de la innovación en los últimos años (a la fecha de publicación) llevó a que la innovación ya no sea vista como un proceso de descubrimiento, sino que un proceso no lineal de aprendizaje. La innovación se guía por las crisis donde a falta de teoría, se buscan alternativas que llevan a procesos de aprendizaje. Es así como la experiencia que tengan otras unidades lidiando con los problemas públicos comunes se puede transformar en una buena herramienta para el posterior desarrollo de nuevas políticas públicas, o también para la modernización de las ya existentes, considerando siempre el contexto.

El más interesante de los efectos posibles del aprendizaje es que una política pública cambie. La lógica causal es que tanto los individuos como las organizaciones puedan aprender de las experiencias e interacciones, y haciendo inferencias sobre lo que han aprendido, cambien así su comportamiento, lo que como efecto generará un cambio en las políticas públicas (Dunlop y Radaelli, 2020). Ahora bien, la influencia del aprendizaje puede llevar a un cambio en una política pública como también puede que no, ya que son varios los factores a considerar.

Recientemente el *policy learning* ha sido incluido por algunos autores como una categoría dentro de la difusión en políticas públicas. Así, Gilardi y Wasserfallen (2019) definen la difusión de políticas como que una política en una unidad (ya sea país, estado, ciudad, etc.) sea influenciada por las políticas de otras unidades. El modelo para esto es que las políticas se esparcen porque los tomadores de decisiones evalúan las implicancias de sus acciones en otra unidad. Ejemplos importantes de esto son las políticas de libre mercado, el matrimonio entre parejas del mismo sexo, las protestas en la Primavera Árabe y las fuerzas conservadoras nacionales. Por lo tanto, los tomadores de decisión se ven influenciados principalmente por: el éxito o fracaso de una política en otro lugar (aprendizaje o *policy learning*); las políticas de otras unidades con las que se compite por recursos (competición); por la presión de organizaciones internacionales o países poderosos (coerción); y por la percibida pertinencia de las políticas (emulación).

Lo importante del estudio de Gilardi y Wasserfallen (2019) es que se discute la idea de que los tomadores de decisión solo toman en cuenta los hechos, es decir el éxito o fracaso, para importar políticas públicas. De esta forma se menciona que este factor no es el único a tomar en consideración, porque los tomadores de decisiones consideran también los efectos políticos, así como también la postura ideológica en la que se encuentra la política en cuestión, además de la discusión sobre la naturaleza, causas y soluciones del problema. Por último, los encargados de hacer políticas públicas reaccionan a las decisiones de otros también basados en suposiciones que son empíricamente falsas. De esta forma la difusión se tomaría como un proceso político. Los políticos no solo están interesados en lo que funciona, sino también en lo que es popular, y es algo a considerar al momento de evaluar la difusión de una política pública, y el aprendizaje o *policy learning*, como parte de ésta.

Para efectos de este trabajo, nos remontaremos a la obra de uno de los pioneros en el tema del aprendizaje en políticas públicas: Richard Rose. Rose planteó en su momento un nuevo enfoque para la política comparada. El autor menciona que en vez de enfocarnos en el porqué los países poseen políticas públicas diferentes, podemos utilizar la comparación de políticas públicas para analizar de qué forma los países pueden aprender unos de otros. Una de las razones es que la distinción entre problema nacional e internacional es cada vez menos clara. En su trabajo *Learning from Comparative Public Policy* (2005), el autor realiza una serie de pasos a seguir en el aprendizaje de políticas públicas. Este análisis se lleva a cabo tomando puntos como: definir un problema y crear conciencia de éste, dónde se puede encontrar aprendizaje, cómo se aplica el modelo del que quiero aprender, cómo se puede moldear para aplicarlo en un propio contexto nacional, cuáles son las dificultades de replicar este modelo y evaluar las futuras consecuencias de esto. El objetivo no es copiar, sino aprender de otra experiencia, lo que quiere decir que no solo se deben tomar en cuenta los éxitos, sino también las fallas para poder tomar esa experiencia de forma completa. La ventaja de tomar casos extranjeros es poder aprender y conocer lo que ya se ha hecho y los resultados visibles hasta el momento, especialmente para un país que recientemente se ve en la necesidad de generar una política pública en un problema en el que no existía una anteriormente. Asimismo, el autor indica que estos no son los únicos factores que influyen en la toma de decisión de una política pública, puesto que los gobiernos pueden cambiar, así como su

percepción de lo que funciona y lo que es popular, y cómo se pueden cruzar. Dicho esto, este trabajo utilizará esta base y guía para poder llevar a cabo un análisis de aprendizaje en la política pública de integración de estudiantes migrantes en el sistema escolar, enfocado en los alumnos cuya lengua materna no es la misma del país receptor, y en el cual se tomará el caso de Suecia como modelo a seguir, y los estudiantes haitianos en Chile como el potencial país receptor.

De hecho, Chile no es nuevo en la materia del aprendizaje en la política pública, ya que ha tenido el rol de Estado modelo. Uno de los ejemplos, con Chile como país modelo, es el que llevó a cabo Kurt Weyland (2005), en el que tomó el caso de la privatización de la salud en Chile y cómo este modelo fue difundido en la región y cuáles fueron las características de los países más y menos reacios a adoptar esta política pública. Por lo que se podría decir que existe un cierto nivel de experiencia en el asunto.

Bajo lo expuesto es que se puede decir que la influencia que reciben las unidades de parte de otros bajo distintos contextos es parte hoy de lo que significa hacer políticas públicas. Los problemas públicos son en pocos casos exclusivos a una propia unidad y existen los casos, herramientas e instrumentos para poder analizar las soluciones a los problemas comunes, cómo se puede aprender de ellos y hasta qué punto también aplicarlos en la unidad propia. El acceso a la información y los datos a los que se tienen acceso hoy en día facilitan esta tarea y nos ayudan a poder comparar y tomar lecciones donde corresponda.

En cuanto a los enfoques existentes en el aprendizaje en política pública, el enfoque dado por Rose (2005) será el que se utilizará en este estudio para así poder examinar la política de integración escolar para migrantes en Suecia con el mismo programa en Chile, y ver luego qué y hasta qué punto puede este último aprender del primero. Los pasos que sugiere Rose para esto son los siguientes:

#### Etapa 1

- Paso 1: Entender las políticas públicas y qué es el aprendizaje en política pública
- Paso 2: Crear conciencia del problema

- Paso 3: Dónde buscar el aprendizaje

Etapa 2:

- Paso 4: Entender cómo funciona la política pública en el país modelo
- Paso 5: Convertir las anécdotas en un modelo

Etapa 3:

- Paso 6: Dibujar la lección
- Paso 7: Confirmar si la lección se debería adoptar
- Paso 8: Investigar si la política pública puede ser replicada en el país receptor
- Paso 9: Encontrar formas en que se pueden superar los obstáculos para el aprendizaje
- Paso 10: Evaluar el aprendizaje

Para efectos del estudio se seguirán los pasos sugeridos por Rose (2005) desde el paso 1 hasta el 9, ya que el paso 10 involucraría un estudio posterior a cuando la política pública ya haya servido como lección para el aprendizaje. Se entiende también que dentro de las consideraciones a tomar existe un componente político, por lo que el gobierno de turno y sus prioridades se tomarán en cuenta también al momento de estudiar las posibilidades de que el aprendizaje se lleve efectivamente a cabo.

Finalmente cabe destacar nuevamente que uno de los principios de los que parte Rose, y es que los problemas únicos de un solo Estado son más bien raros. Hoy en día la línea entre los problemas nacionales e internacionales se ha vuelto más difusa. En un mundo en el que se ha trabajado por generar y hacer crecer lazos diplomáticos, y en el que el acceso a otras culturas y realidades está cada vez más cerca, es inevitable abrir los ojos a las soluciones que se puedan plantear en otros Estados, regiones, e instituciones, por dar algunos ejemplos, a problemas comunes.

En el caso de Chile y la migración, con énfasis en los últimos 10 años, la implementación de políticas públicas en distintos sectores tan importantes como lo son la salud, la educación y la fuerza laboral, entre otros, para poder incluir a la reciente población extranjera deben presentarse acorde a los tiempos. Se ha visto

también a nivel macro en la región con el incremento de la diáspora venezolana, lo que ha significado un gran desafío para los países sudamericanos que han recibido a este grupo migrante en grandes números. Esto también representa una oportunidad de aprender y de cooperar. Las políticas públicas son como lo dice su nombre: públicas. Son voluntades y acciones políticas cuyas consecuencias se ven en un inmenso número de ciudadanos. Y si a través del aprendizaje éstas pueden renovarse y beneficiar a un número todavía mayor, es un instrumento a tomar en cuenta por los tomadores de decisión, el cual podría en este momento estar fuera de discusión.

La teoría en cuanto a políticas públicas ha evolucionado, asimismo. El efecto de la difusión en este campo es esencial para seguir avanzando en problemas comunes. Se ha visto al estudiar las implicaciones de políticas como el matrimonio del mismo sexo y las protestas durante la Primavera Árabe, así como también repercuten políticas públicas de líderes con personalidades y objetivos comunes, como fue el caso de tanto la campaña política como el mandato de Donald Trump en Estados Unidos. Por lo que el aspecto político en el aprendizaje también tiene un peso fuerte, y es por esto que se debe buscar, se deben explorar opciones y estudiar las consecuencias que diferentes políticas públicas en diversos Estados han tenido en el grupo de personas a las que apuntaba. Es inevitable encontrar la influencia política en este sentido, lo que puede no garantizar un buen resultado y se debe tomar en consideración.

Por otro lado, se puede también hacer uso de los diversos índices que podemos encontrar hoy en día para diferentes áreas como lo son la economía, el bienestar, la libertad de prensa, entre otros, para generar ideas sobre dónde buscar. Suecia en el caso de la integración escolar para migrantes ha encabezado por segunda consecutiva la lista en el índice MIPLEX. Un país que además se ha caracterizado por su soft power a través de su Estado de bienestar y políticas públicas acorde, como es asimismo el caso de sus vecinos escandinavos que al igual que éste lideran un sinnúmero de índices y rankings en múltiples áreas.

La teoría para llevar a cabo aprendizajes en políticas públicas existe. El desafío es seguir avanzando en este campo para poder utilizar el conocimiento generado con el fin que las políticas sean efectivamente una solución a un problema que afecta a un

gran número de personas, y que el ver sus implicancias en otros lugares, nos permitan tomar los ejemplos correspondientes y que cumplan su función de forma efectiva, aprendiendo también a superar los obstáculos que puedan surgir en este aprendizaje. Es acá donde se ve la importancia del Estado y de las instituciones puestas para lo que fueron creadas: el interés y cuidado del bien de todos los ciudadanos.

### **3. Análisis**

#### **3.1 Dónde Buscar el Aprendizaje**

Como se mencionó, este estudio se guiará en base a los pasos propuestos por Rose (2005) para el aprendizaje en políticas públicas. El primer paso consiste en entender las políticas públicas y qué es el aprendizaje en política pública, lo que ya se tocó en el capítulo de *policy learning*, mientras que por su lado el segundo paso se refiere al crear conciencia del problema, lo que ya se destacó en la introducción al problema.

Habiendo desarrollado estos dos primeros pasos, debemos remitirnos al tercero, y el último de la primera etapa, que consiste en: dónde buscar el aprendizaje. Reconociendo la dificultad de medir la integración escolar para migrantes, así como el número de factores que afectan a este desafío, podemos volver a los índices internacionales que se han dedicado a cuantificar estos esfuerzos. Rose (2005) menciona que la única condición limitante para saber dónde buscar, es la existencia de un problema común, y que cuando los tomadores de decisión de políticas públicas a nivel nacional se ven enfrentados a un problema que es nuevo para ellos, puede simplemente tratarse de que son los últimos en darse cuenta de este problema que ya es quizás familiar en otro lado. Es por esto que la experiencia internacional nos brinda una oportunidad única para el aprendizaje, y lo hace de forma gratuita.

Otra de las pistas que entrega Rose (2005) es que al momento de optar por países de los cuales obtener la lección, nos vemos enfrentados a dos tipos: países amistosos y familiares, y extraños útiles. Los primeros tienden a ofrecer un estímulo más limitado, ya que hay altas chances de que las políticas de estos países sean más familiares a las del país propio. Por otro lado, los extraños útiles, es decir países con los que no poseemos fuertes lazos y que pueden resultar poco familiares, tienden a ofrecer conocimientos más frescos y desafiantes, por la mera razón de que son distintos y distantes.

En la introducción al problema se mencionaron dos índices existentes que pueden ser utilizados como referencia en cuanto al tema y que pueden ampliar las opciones del dónde buscar: los indicadores de migrantes llevado a cabo por la Organización para



la Cooperación y Desarrollo Económicos, cuya última edición se publicó en 2018, en conjunto con la Unión Europea; y por otro lado, se encuentra el MIPEX (*The Migrant Integration Policy Index*), índice que incluye todos los miembros de la Unión Europea, otros países de Europa como el Reino Unido, Albania, Islandia, Macedonia del Norte, Moldavia, Noruega, Serbia, Suiza, Rusia, Turquía y Ucrania; países de Asia como China, India, Indonesia, Israel, Japón y Corea del Sur; y de América como Canadá, México, Estados Unidos, Argentina, Brasil, Chile; además de Australia y Nueva Zelanda en Oceanía. Este último recoge y mide datos en 8 áreas entre las cuales se encuentra la escolaridad.

Siendo un medidor más específico y que incluye a un mayor número de países, el índice MIPEX nos presenta una oportunidad en cuanto al dónde buscar. Cabe destacar también que este índice es usado como referencia por tomadores de decisión en políticas públicas, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), investigadores e instituciones tanto europeas como internacionales.

### **3.1.1 ¿Cómo Funciona el MIPEX?**

El MIPEX mide las políticas públicas para la integración de migrantes en 52 países. Para su fin se investigan 8 áreas distintas, siendo el acceso a la educación una de ellas. El proceso de investigación se lleva a cabo utilizando 58 indicadores centrales para su edición 2020 (de 167 indicadores generales utilizados para su edición 2015). Los indicadores que cubren las 8 áreas de políticas públicas se han diseñado para comparar las leyes y políticas actuales con altos estándares a través de consultas con académicos e instituciones que utilizan y realizan investigaciones comparativas en su área de especialización. Para cada respuesta, hay un conjunto de opciones con valores asociados (de 0 a 100, por ejemplo, 0-50-100). El máximo de 100 se otorga cuando las políticas cumplen con los más altos estándares de igualdad de trato. Así, estos brindan un puntaje a cada indicador para poder así promediar cada área, las cuales en promedio darán un puntaje total al país.

Para educación se utilizan 7 indicadores (2 de los cuales poseen subindicadores que se promedian para dar el puntaje al indicador correspondiente), los cuales se componen de la siguiente forma:

1. Acceso a educación obligatoria y no obligatoria:
  - a) El acceso a la educación obligatoria es un derecho legal para todos los niños en edad obligatoria en el país, independientemente de su estado de residencia (incluye indocumentados).
  - b) Acceso a la educación no obligatoria (por ejemplo, educación preprimaria, formación profesional y universitaria): El acceso es un derecho legal para todas las categorías de migrantes en el país, independientemente de su estado de residencia (incluye indocumentados).
2. Acceso a educación superior:
  - a) Medidas específicas para aumentar el acceso de los alumnos migrantes a las rutas académicas que conducen a la educación superior.
  - b) Medidas específicas para aumentar la aceptación y la participación exitosa de los alumnos migrantes, por ejemplo: objetivos de admisión, apoyo adicional en el idioma específico, tutoría, campañas, medidas para abordar los abandonos.
3. Orientación educativa en todos los niveles: acceso a asesoramiento y orientación sobre el sistema y las opciones en todos los niveles de la educación obligatoria y no obligatoria (desde preprimaria hasta superior):
  - a) Información escrita sobre el sistema educativo en las lenguas de origen de los migrantes.
  - b) Suministro de personas / centros de recursos para la orientación de alumnos migrantes;
  - c) Prestación de servicios de interpretación para familias de alumnos migrantes para asesoramiento y orientación educativa general a todos los niveles.
4. Clases de idiomas:
  - 4.1 Clases de idiomas: Provisión de apoyo educativo continuo y continuo en el (los) idioma(s) de instrucción para alumnos migrantes:
    - a) En la educación obligatoria (tanto primaria como secundaria).
    - b) En educación infantil.

Nota: Los alumnos migrantes pueden colocarse en el aula ordinaria o en un aula separada para una fase de transición. Esta pregunta se relaciona con el soporte de idiomas, en cualquier caso.

#### 4.2 Fluidez comunicativa/académica:

- a) Alfabetización comunicativa (fluidez general en lectura, escritura y comunicación en el idioma).
- b) Alfabetización académica (fluidez para estudiar, investigar y comunicarse en el idioma en el entorno académico de la escuela).

#### 4.3 Estándares de clases de idiomas:

- a) Requisito para que los cursos utilicen los estándares establecidos para el aprendizaje de una segunda lengua.
- c) Requisito de que los profesores estén especializados y certificados en estos estándares.
- c) Los estándares del plan de estudios son supervisados por un organismo estatal.

#### 5. Medidas para abordar la situación educativa de los grupos de migrantes:

Políticas específicas para abordar la situación educativa de los grupos migrantes:

- a) Provisión sistemática de orientación (por ejemplo, ayuda para la enseñanza, apoyo con las tareas).
- b) Provisión sistemática de recursos financieros.

#### 6. Plan de estudios escolar para reflejar la diversidad: Los objetivos oficiales de la educación intercultural incluyen la apreciación de la diversidad cultural y se entregan:

- a) Como materia independiente del plan de estudios.
- b) Integrado en todo el plan de estudios.

#### 7. Diversidad escolar:

7.1 Medidas para incorporar a los migrantes a la fuerza laboral docente: medidas (por ejemplo, campañas, incentivos, apoyo) para incentivar la incorporación de migrantes a la fuerza laboral docente:

- a) Alentar a más migrantes a estudiar y capacitarse como maestro.
- b) Alentar a más migrantes a ingresar a la fuerza laboral docente.

7.2 Formación de profesores para reflejar la diversidad: los programas de formación y desarrollo profesional de docentes requieren una

educación intercultural y la apreciación de la diversidad cultural para todos los docentes:

a) Tema requerido en la capacitación previa al servicio para calificar como maestro.

b) Tema requerido en la formación obligatoria de desarrollo profesional en servicio.

### **3.1.2 Resultados MIPEX 2020 en Educación**

MIPEX liberó su último reporte en diciembre de 2020, en el que utilizando los indicadores mencionados se dio como resultado la siguiente tabla con el puntaje total -es decir el promedio del puntaje de cada indicador- obtenido por los países estudiados:

#### **Resultados MIPEX 2020 para el Área de Educación**

Country	Score	Country	Score	Country	Score
 Sweden	93	 Denmark	45	 Mexico	29
 Finland	88	 Ireland	45	 Latvia	26
 Canada	86	 Iceland	45	 Argentina	26
 USA	83	 Lithuania	43	 Chile	21
 Australia	79	 Spain	43	 North Macedonia	21
 New Zealand	76	 Italy	43	 Albania	21
 Belgium	74	 Serbia	43	 Bulgaria	21
 Korea	72	 Romania	41	 Moldova	19
 Norway	71	 Malta	40	 India	19
 Portugal	69	 Cyprus	40	 Brazil	14
 Estonia	69	 United Kingdom	40	 Russia	12
 Luxembourg	64	 France	36	 Slovakia	7
 Czechia	60	 Greece	36	 China	7
 Netherlands	57	 Japan	33	 Ukraine	7
 Germany	55	 Poland	33	 Hungary	0
 Turkey	52	 Slovenia	33	 Indonesia	0
 Austria	52	 Croatia	33		
 Switzerland	48	 Israel	31		

*Fuente: Migrant Integration Policy Index 2020*

Como se puede ver en la tabla Suecia lidera el ranking con 93 puntos, seguido por Finlandia con 88, Canadá con 86 y Estados Unidos con 83. Por otro lado, al final de la tabla con menos de 10 puntos están China y Ucrania con 7, y Hungría e Indonesia con 0. Los resultados se ven dispares entre regiones. Mientras que los países de Europa Occidental, Oceanía y América del Norte en general obtuvieron un buen puntaje, en Europa del Este, Asia y América Latina los puntajes caen drásticamente. Esto puede deberse a que los países que lideran la tabla tienen mayores flujos migratorios y un historial más amplio en la materia, así como más recursos al tratarse en gran medida de países catalogados como desarrollados.

En Latinoamérica México fue el país que más puntaje obtuvo en la región, aunque lideró solo con 29 puntos de un total de 100. A éste le siguieron Argentina con 26, Chile con 21 y Brasil, el peor evaluado, con 14 puntos.

Suecia lideró por segunda edición consecutiva el tablero en cuanto a integración para migrantes en educación. La pasada fue en 2015 cuando Suecia obtuvo el primer puesto con 77 de 100 puntos. Cabe entonces preguntarse ¿Qué es lo que hace a las políticas públicas suecas para integración de migrantes en el sistema escolar más efectivas que el resto? Esto, por supuesto, en base a la información entregada por el MIPLEX. Este índice, que, en base al puntaje obtenido por el país, calificó en el área educación sus políticas como favorables, compartió los siguientes comentarios: “Las políticas específicas de Suecia están llegando a los alumnos migrantes y abordando muchas de sus necesidades y oportunidades básicas. Los alumnos migrantes, independientemente de su situación, tienen garantizado el acceso igualitario a la educación preprimaria, obligatoria y profesional en el país. Además, se benefician de iniciativas que se centran en sus necesidades específicas de aprendizaje, les ayudan a aprender su lengua materna y les animan a apreciar la diversidad cultural. Después de la educación obligatoria, los alumnos migrantes también pueden beneficiarse de medidas ad hoc que faciliten el acceso a la educación superior. Estas políticas educativas sirven no solo para cerrar las brechas de rendimiento de los grupos vulnerables en diferentes vías educativas, sino también para fomentar un sentido común de orgullo, seguridad y pertenencia en la escuela.”

### **3.2 Entender Cómo Funciona la Política Pública en el País Modelo**

Para poder entender mejor cómo funcionan las políticas suecas para migrantes en el ámbito de la educación, podemos remontarnos a los indicadores utilizados por el MIPEX y a los comentarios dejados en cada apartado, los cuales entregan una información más amplia respecto a su funcionamiento y relevancia:

1. Acceso a educación obligatoria y no obligatoria: el país obtuvo 100 puntos en este ámbito ya que existe educación obligatoria para los grados 1-9. Todos tienen acceso a la educación obligatoria. Los solicitantes de asilo tienen derecho a la educación preescolar y secundaria (grados 10-12). Los adultos necesitan un permiso de residencia para acceder a la educación de adultos y a las universidades.
2. Acceso a educación superior: Suecia obtuvo 50 puntos en este aspecto ya que existen medidas específicas para aumentar el acceso de los alumnos migrantes a las rutas académicas que conducen a la educación superior. Aun así, no obtuvo la mayoría ya que faltan logros en medidas específicas para aumentar la aceptación y la participación exitosa de los alumnos migrantes, por ejemplo: objetivos de admisión, apoyo adicional en el idioma específico, tutoría, campañas, medidas para abordar los abandonos, entre otros. De todas formas, existen facilidades como la validación del certificado por la Agencia Nacional Sueca de Educación Superior. También, las universidades ofrecen cursos de idiomas preparatorios y existen programas específicos para migrantes recién llegados.
3. Orientación educativa en todos los niveles: nuevamente el país obtuvo la calificación máxima en este indicador, ya que las autoridades municipales tienen la responsabilidad de informar a las familias recién llegadas de sus derechos con respecto a la educación preescolar y escolar. Los servicios de interpretación deben estar disponibles, cuando sea necesario, en las reuniones especiales de bienvenida para las familias recién llegadas. Estas familias también tienen derecho a un intérprete que les permita participar en la "discusión sobre desarrollo personal" que se lleva a cabo con todos los padres

dos veces al año. Fuera de estas reuniones, no existen recomendaciones expresas a las escuelas sobre el uso de intérpretes, pero las escuelas tienen la obligación de asegurar una comunicación efectiva con todos los padres y por lo tanto deben adoptar las medidas necesarias. También hay sitios web en diferentes idiomas. Y es importante recalcar que el plan de estudios de los centros preescolares suecos hace hincapié en el derecho de los niños multilingües a desarrollar todos sus idiomas. El preescolar brinda oportunidades para que los niños cuyo primer idioma no sea el sueco desarrollen tanto ese idioma como el sueco.

#### 4. Clases de idioma:

4.1 Clases de idioma: Suecia obtuvo 100 puntos en este indicador, a pesar de que no existen programas nacionales de iniciación. Tanto los municipios como las escuelas son libres de organizar la educación de los migrantes recién llegados de la forma que mejor les parezca. Dicho esto, de acuerdo con la Ley de Educación y el plan de estudios, las escuelas deben ofrecer apoyo a todos los estudiantes de acuerdo con sus necesidades individuales. Está incluido en el plan de estudios, ya que el sistema escolar sueco es un sistema personalizado y se basa en la inclusión. Muchos ofrecen las llamadas clases de preparación y recomendaciones generales planificadas por la Agencia Nacional de Educación sobre la mejor manera de apoyar a los recién llegados. La naturaleza de estas actividades varía y no está regulada por el Estado. Las familias deben recibir una introducción a los valores básicos que subyacen en los planes de estudios nacionales. En estas reuniones introductorias, se proporcionará un intérprete si es necesario. Muchas autoridades municipales hacen seguimiento luego de esta introducción, invitando a los padres recién llegados a grupos de discusión, a menudo dirigidos por profesores de Estudios de la Lengua Materna en el idioma relevante o por otro personal con competencia cultural relevante. Los padres migrantes pueden obtener información sobre el sistema educativo en los municipios donde viven, en las escuelas o en la Agencia Nacional de Educación. La agencia tiene un sitio web donde hay información sobre "Responsabilidad de la educación preescolar, escolar y de adultos". La información está disponible en nueve idiomas

diferentes. También hay información para los padres que son recién llegados a Suecia en 5 idiomas diferentes. Los padres también tienen derecho al sueco para migrantes según sus necesidades individuales. Además, se alienta encarecidamente a todos los migrantes, independientemente de su situación laboral, a que tengan a sus hijos en la guardería y en la educación preescolar. El desarrollo del lenguaje es una de las principales razones de esto.

4.2 Fluidez comunicativa académica: el puntaje fue el máximo debido a que los estudiantes que asisten a escuelas suecas, y cuyo primer idioma no es el sueco, pueden estudiar sueco como segundo idioma (SSL) como asignatura. El objetivo de las clases de sueco como segundo idioma es ayudar a los estudiantes a desarrollar habilidades de comunicación diarias y brindarles la competencia necesaria para estudiar las otras materias escolares en sueco. Los niveles de logro y los requisitos de competencia para SSL son similares a los de estudiar sueco (como primer idioma). Las diferencias entre los dos están relacionadas principalmente con la adquisición del primer idioma frente al del segundo idioma. El derecho y la oportunidad de estudiar SSL se aplica tanto a la escuela secundaria obligatoria como en la superior. Como materia, SSL es equivalente al sueco (como primer idioma) con respecto a la elegibilidad para la admisión a la universidad u otros estudios postsecundarios. Cabe mencionar que SSL tiene su propio plan de estudios.

4.3 Estándares de Clases de Idioma: existe en el plan de estudios, los seguimientos regulares y las certificaciones de los maestros, por lo que el puntaje es nuevamente 100.

5. Medidas para abordar la situación educativa de los grupos de migrantes: el puntaje obtenido es 100 de 100. La Agencia Nacional Sueca de Educación ha tenido durante muchos años un programa nacional para apoyar la educación de niños y jóvenes migrantes recién llegados. Éste cuenta con apoyo pedagógico y financiación especial. Desde 2005, se ha implementado un nuevo sistema para la nivelación de las finanzas de los municipios -"principio compensatorio"- Este sistema tiene cinco partes diferentes: compensación de ingresos, compensación de costos, una subvención estructural, una



subvención de implementación y una subvención de ajuste/cargo. El objetivo del sistema de nivelación es poner a todos los municipios del país en igualdad de condiciones financieras para brindar niveles iguales de servicios a sus residentes, independientemente de los ingresos de los residentes del municipio y otros factores estructurales. Se asignan 128 millones de coronas suecas (casi 10.748 millones de pesos chilenos a mayo de 2021) adicionales para mejorar los resultados escolares de los alumnos bilingües. Así también, se otorgan otros 20 millones de coronas suecas (aproximadamente 1.679 millones de pesos chilenos a mayo de 2021) adicionales a 10 escuelas en áreas de viviendas desfavorecidas (2012-2014).

6. Plan de estudios escolar para reflejar la diversidad: la igualdad de respeto y tolerancia está incluida en el plan de estudios, por lo que Suecia fue evaluado con la máxima calificación.

7. Diversidad escolar:

7.1 Medidas para incorporar a los migrantes a la fuerza laboral docente: desde 2016 existen varios programas universitarios para que los migrantes estudien para ser profesores, así como también programas para que los migrantes recién llegados prueben la ocupación (programas de vía rápida). Por lo que desde ese año el país obtiene el puntaje de 100 en este subindicador.

7.2 Formación de profesores para reflejar la diversidad: En este apartado el país obtuvo 50 puntos de 100, ya que no se proporciona un programa obligatorio y estandarizado. No es un elemento obligatorio estándar en la formación, aunque puede serlo en escuelas / municipios donde se concibe como especialmente necesario. Los programas de educación intercultural en la formación del profesorado están marginados y generalmente se ofrecen como cursos opcionales a los futuros profesores. Las capacitaciones en educación intercultural no son necesarias, pero son principalmente parte de la formación inicial del profesorado. Sin embargo, esta puntuación podría cambiar. Una nueva formación de profesores comenzó en Suecia en 2011. Todas las formaciones de profesores han tenido que planificarse para ello. Uno

de los requisitos ha sido la "internacionalización". Por ejemplo, en Malmö (tercera ciudad más grande) se han planeado tres cursos bajo un paraguas internacional: educación intercultural, educación ciudadana y educación para una sociedad sostenible. Por otro lado, La Agencia Nacional de Educación ha dado a las escuelas la discreción de abordar cuestiones como los códigos de vestimenta y las actividades caso por caso.

Como se puede observar en los indicadores utilizados por el MIPEX, la educación para migrantes no tiene una clara influencia estatal como sí municipal. Si bien el Estado brinda lineamientos generales y garantiza los derechos básicos a la educación en sus distintos niveles, así como clases de idioma y acompañamiento a las familias, son los municipios los que se encargan de llevar a cabo estas iniciativas, modelándolas de acuerdo a sus necesidades y presupuestos. Esto también puede presentar un aspecto positivo, en cuanto a que la proporción de alumnos migrantes varía según la municipalidad, por lo que nuevamente la guía puede transformarse tomando en cuenta la realidad del territorio.

Por otro lado, el idioma es esencial para la integración de los migrantes. No solo los estudiantes que no hablan sueco como primera lengua tienen la posibilidad de tomar clases especiales para adquirir el idioma, sino que también se fomenta el aprendizaje de su lengua materna a través de apoyo institucional y brindando herramientas que puedan ayudar a los alumnos a ser bilingües o multilingües, según el caso. Además, se observa un seguimiento y soporte en conjunto con sus familias, contando también con intérpretes y material en distintos idiomas.

### **3.3 Convertir las Anécdotas en un Modelo**

Una vez logramos entender mejor la política pública en el país del cual queremos aprender, queda la tarea de convertir estas "anécdotas" en un modelo, es decir algo concreto de lo que podemos estudiar y extraer el aprendizaje. Rose (2005) menciona que "un modelo es una descripción genérica de cómo funciona un programa. El propósito de hacer el modelo es describir el programa en términos suficientemente generales para que se pueda portar a través de diferentes fronteras nacionales, pero a la vez lo suficientemente concreto para que los encargados de hacer políticas

públicas en el país que importará el modelo puedan relacionar cada una de sus partes con actividades con las que están familiarizados”. El autor también indica que un modelo es más analítico que prescriptivo, es más informativo que concluyente. La idea es usar esto para generar un modelo en el país destino del modelo.

Rose (2005) menciona algunos puntos que nos ayudan a convertir estas “anécdotas” en un modelo al poder describir ciertos puntos, los cuales son:

- Leyes y reglamentos: Especifican los criterios para determinar cómo se van a producir los resultados y las condiciones para ser un receptor de la política, ya sea si el servicio es de salud o prisión por un delito.
- Organización: toda política pública debe tener una o más organizaciones responsables de producir el resultado deseado, ya sea si son públicas o privadas.
- Personal: especialistas, como médicos que brindan atención médica o controladores de tráfico aéreo, y generalistas, como secretarías, programadores informáticos y contadores.
- Dinero: el financiamiento puede venir de los impuestos generales, impuestos específicos, cargos al usuario o una combinación de fuentes.
- Resultados de la política: pueden ser pagos en efectivo, servicios de empleados públicos, o bienes materiales como carreteras.
- Receptores de la política: pueden ser individuos (madres, estudiantes, consumidores) u organizaciones (negocios, otras agencias gubernamentales, países extranjeros).
- Meta: esto es lo que se quiere lograr con la política pública que se tiene la intención de promover, como por ejemplo habilidades de lectura para niños de escasos recursos o bajos índices de accidentes en las carreteras.

Ahora bien, teniendo en cuenta estos puntos, podemos utilizar la información extraída de las políticas públicas existentes en Suecia con respecto a la educación brindada a los estudiantes migrantes, con énfasis en el lenguaje, para así generar un modelo del cual potencialmente poder aprender en Chile:

- Leyes y reglamentos: la integración para migrantes está regulada por la Política de Integración Sueca publicada por el Gobierno de Suecia, Ministerio de Integración y Equidad de Género en diciembre de 2009. Sus lineamientos generales en cuanto a educación incluyen:
  - Equidad de derechos, obligaciones y oportunidades para todos, sin importar la etnia u origen cultural.
  - Introducción más rápida para los recién llegados.
  - Mejores resultados y mayor igualdad en las escuelas.
  - Mejores habilidades lingüísticas y mayores oportunidades educacionales para adultos.
  - Medidas antidiscriminatorias efectivas.
  - Desarrollo de distritos urbanos con amplia exclusión social.
  - Valores comunes básicos en una sociedad caracterizada por incrementar la diversidad.

Adicional a esto, el gobierno tomó los enfoques desde los municipios para adoptar una serie de propuestas para la integración de migrantes en la educación obligatoria (de primero a noveno grado) en enero de 2016. Bunar (2017) destaca las principales directrices:

- Un estudiante es considerado como recién llegado hasta 4 años luego de su arribo a una escuela sueca.
- Los tests de diagnóstico para medir escolaridad y el nivel de conocimiento académico en literatura y aritmética, serán tomados dentro de los dos primeros meses desde que el alumno llegó a la escuela. Subsiguiente a esto, se realizarán tests adicionales en diferentes materias escolares (matemática, historia, geografía, etc.).
- No más allá de dos meses después de la recepción del estudiante, un director tomará la decisión del curso que le corresponde al alumno, así como si debe tomar cursos de introducción (separado) o estar en clases regulares. La decisión estará basada en el previo conocimiento académico del alumno y a razones sociales relevantes (por ejemplo, edad y red social). Los padres serán consultados, pero la decisión final no puede ser apelada a una institución judicial mayor.

- El concepto y la forma organización de las clases introductorias serán presentados bajo legislación, por lo tanto, se legaliza una práctica que ha existido por varias décadas.
  - Los estudiantes pueden ser educados en parte en clases introductorias (aunque no es obligatorio) por un periodo máximo de 2 años. Después de esto, y en caso de ser necesario, la escuela debe proveer al estudiante con educación especial de apoyo mientras asisten a las clases regulares. El gobierno recomienda que las escuelas deben, aunque no es requerido, alocar las clases introductorias con cercanía física a las clases regulares, para así facilitar la cooperación y transición y evitar segregación.
  - Durante el periodo de introducción, sin exceder un año, las horas lectivas pueden ser reasignadas de otras materias a cursos de idioma sueco o sueco como segunda lengua (SSL). A los estudiantes se les garantizará, como mínimo, una igual cantidad de horas lectivas que el resto de los estudiantes por el tiempo restante en la escuela.
- Organización: A cargo de garantizar la igualdad de oportunidades en el sistema escolar en Suecia está la Agencia Nacional Sueca para la Educación (*Skolverket* en idioma local). Ésta se define a sí misma como la “autoridad central administrativa para el sistema de educación pública, la educación preescolar pública, cuidado de niños en edad escolar y educación para adultos”. Algunas de sus tareas son: mantener un buen estándar de calidad en la educación, certificar profesores, asegurar la oferta de educación y competencia, ayudar a los jóvenes a establecerse en el mercado laboral, generar estadística para la educación en el país, así como desarrollar investigaciones en el campo. Es por lo mismo que es esta organización la cual genera los lineamientos generales para la integración lingüística de los alumnos migrantes.

Dicho esto, si bien es la Agencia Nacional Sueca para la Educación la cual genera los lineamientos generales, son los municipios y las escuelas las instituciones que finalmente toman la decisión de cómo llevar a cabo estas acciones propuestas desde el Estado.

- Personal: los profesionales involucrados en esto incluyen:
  - Directores de escuela: quienes tomarán la decisión de la necesidad del estudiante para integrarse a clases complementarias de idioma (sueco como segunda lengua) a partir de los tests de diagnósticos.
  - Profesores de sueco como segundo idioma: profesores especializados en la enseñanza del sueco como segunda lengua, quienes están a cargo de introducir y desarrollar el idioma para los estudiantes cuyo idioma nativo no es el sueco.
  - Profesores de clases regulares: los profesores que están a cargo de dar clases de otras asignaturas a los alumnos migrantes cuyo idioma natal no es el sueco.
  - Profesores de lengua nativa: profesores que inculcan el desarrollo de la lengua materna de los alumnos migrantes.
  - Intérpretes: facilitadores lingüísticos para las reuniones con los familiares o adultos a cargo de los estudiantes que no hablan sueco.
  
- Dinero: el gobierno sueco en 2017 anunció la inversión de 2.138 millones de coronas suecas (más de 179.8514 millones de pesos chilenos a mayo de 2021) para la educación de los estudiantes recién llegados. El programa abarca de 2017 a 2025. Para el año 2017, en el que se anunció el presupuesto, equivalía a aproximadamente 0,0464% del PIB del país escandinavo (basado en datos del Banco Mundial en que el PIB del país fue de 541,019 mil millones de dólares).
  
- Resultados de la política: diagnóstico de los alumnos recién llegados a través de tests que ayuden a los encargados de la escuela a determinar de forma oportuna y eficaz al nivel que corresponden, así como acompañamiento a sus tutores en el proceso, con facilidades lingüísticas. Además de esto, clases de sueco como segunda lengua para apoyar a los estudiantes recién llegados hasta poder integrarse de forma íntegra al resto de las asignaturas, así como clases de su lengua materna para potenciar sus habilidades en ambos idiomas.

- Receptores de la política: la política pública en Suecia está dirigida a todos los alumnos migrantes recién llegados (lo que se define hasta 4 años llegados a una escuela sueca).
- Meta: la meta de la política sueca es mayor igualdad en las escuelas y mejores resultados para los alumnos migrantes. El objetivo es que los estudiantes recién llegados tengan tiempo y apoyo, en especial con la enseñanza paralela del sueco como segunda lengua, para poder integrarse con el resto de sus compañeros en todas las asignaturas, de forma gradual, para que así posean las mismas oportunidades. Asimismo, se potencia el bilingüismo, con clases de la lengua materna de los alumnos, si se da la oportunidad.

De esta forma podemos reconocer a los actores e instituciones involucradas en el modelo a tomar en cuenta para el aprendizaje en política pública.

Alternativamente, Rose (2005) propone otras formas de convertir la anécdota en aprendizaje: fotocopia, copia, adaptación, híbrido, síntesis, inspiración disciplinada e imitación selectiva. Sin entrar en muchos detalles, la fotocopia se dejaría fuera porque existe consenso en que las copias exactas entre unidades no suelen dar buenos resultados. Por su lado, la copia, dada las diferencias entre ambas unidades (en este caso Suecia y Chile), tampoco sería la mejor opción. Así, la adaptación se vuelve la opción más viable para este caso en particular. La adaptación se define como: alterar detalles del diseño del programa en otra unidad sin remover los principales elementos.

Cabe destacar que un híbrido podría darse a la luz de algunos efectos específicos, considerando que Chile ya realizó su primer esfuerzo en la materia de integración para estudiantes migrantes. El híbrido se define como: una combinación de elementos de políticas públicas con el mismo objetivo en diferentes jurisdicciones. Dicho esto, dadas las diferencias en inclusión y tiempo de aplicación, la adaptación seguiría siendo la mejor opción.

Basándonos en la adaptación, y los elementos del modelo propuestos por Rose (2013), podríamos concluir el modelo aplicado en Chile de la siguiente forma:

- Leyes y reglamentos: Chile suscribe a los principios de igualdad y no discriminación enmarcados en los compromisos internacionales firmados y ratificados por el Estado de Chile. Es por los mismos que el Ministerio de Educación llevó a cabo la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros 2018-2022. Es en base a esta política y una continuación de ésta, que el modelo podría ser incorporado a la misma en una futura edición.
- Organización: en el caso chileno la política pública debería llevarse a cabo a través del Ministerio de Educación, especialmente a través de la subdivisión de Educación para Todos, que “busca dar respuesta a las necesidades particulares de niñas, niños y adolescentes de especial protección, que permitan garantizar el Derecho a Educación e Inclusión de estudiantes extranjeros en el sistema educacional, asegurando el acceso, permanencia y avance en la trayectoria educativa, respetando los principios de igualdad y no discriminación enmarcados en los compromisos internacionales firmados y ratificados por el Estado de Chile”. El ministerio estaría encargado de dictar los lineamientos generales con indicaciones específicas, siendo los municipios y las escuelas los encargados de aplicarlos según sus necesidades específicas.
- Personal: tal como en el modelo sueco, el personal involucrado debería incluir a los directores de las escuelas, así como profesores tanto para las asignaturas regulares como para las de español como segunda lengua, y clases de criollo haitiano o francés (ambas lenguas oficiales en Haití) para el caso de los estudiantes haitianos. Hoy en día además algunas municipalidades en Chile cuentan con facilitadores lingüísticos. Los facilitadores podrían desarrollar bajo esta adaptación el rol de intérpretes para que los padres o tutores puedan obtener información sobre el sistema educativo. Asimismo, los actores municipales correspondientes harían seguimiento de estas introducciones.
- Dinero: el financiamiento debería venir en primera parte desde el Ministerio de Educación, así como también de los municipios para sus escuelas públicas. Ya hay fondos destinados a programas de integración para estudiantes migrantes



que se podrían redistribuir tomando en cuenta esta potencial transformación de la política pública.

- Resultados de la política: definición de plazo de alumnos recién llegados; diagnóstico para los alumnos migrantes para medir sus competencias idiomáticas, y también conocimientos generales en otras materias; introducciones para las familias recién llegadas al sistema escolar y cultura local con facilitación de interpretadores, e información web en criollo haitiano y francés; así como clases complementarias de español hasta la integración de los alumnos a las asignaturas regulares en esta lengua; y finalmente el fomento de su lengua materna a través de clases extraprogramáticas en criollo haitiano.
- Receptores de la política: estudiantes haitianos en escuelas públicas cuya lengua materna no es el español (o para efectos, otros estudiantes de escuelas públicas cuya lengua materna no sea el español).
- Meta: integración de los estudiantes haitianos cuya lengua materna no es el español para que puedan tener las mismas posibilidades de aprendizaje y desarrollo en el sistema escolar público que sus pares locales. Asimismo, fomentar el uso de su lengua materna para que los mismos estudiantes posean competencias bilingües.

Como se puede observar en la descripción general de la aplicación del modelo, se utiliza una adaptación del modelo sueco en que permanecen los principales elementos adaptados al contexto nacional chileno para la integración de los estudiantes haitianos u otros estudiantes que no hablen el español.

### **3.4 Confirmar si la Lección se Debería Adoptar**

Gilardi y Wasserfallen (2019) ponían el aprendizaje en políticas públicas dentro del espectro de la difusión de políticas públicas, siendo su principal característica diferenciadora en que acá los tomadores de decisión se ven influenciados por el éxito o fracaso de una política en otra unidad, es decir, existe un componente político. Esto no es algo que Rose (2005) haya pasado de largo. Así, en este séptimo paso, el

mismo autor recalca que los “políticos están más preocupados de los valores políticos que de los detalles técnicos de un programa”. Asimismo “en una democracia, las autoridades electas tienen el legítimo derecho de decidir qué valores deberían ser aplicados para evaluar una política”. Es por eso que, al momento del aprendizaje, se debe tener en cuenta si los componentes de la política se pueden alinear con los valores del gobierno de turno. Algo que podría parecer evidente como es el que una política pública es efectiva, no garantiza que el aprendizaje se tome en cuenta, ya que podría ser descartado por diferentes razones políticas, como los valores que se intentan inculcar desde el gobierno central o la inclinación y partido de los políticos que la llevaron a cabo en otra unidad. Es muy probable, como también menciona Rose (2005), que los políticos le presten más atención a las metas de la política pública que a los medios de ésta. Finalmente, los políticos seguramente tendrán un enfoque en la popularidad de la misma, y en cómo podrían beneficiarles u afectarles en las próximas elecciones.

Por otro lado, volviendo a las diferencias, es importante también tomar en cuenta el elemento cultural. Puede que una política sea muy eficiente en Finlandia, pero que a su vez fracase al tratar de implementarse en Australia, por dar un ejemplo.

Para concluir, Rose (2005) afirma que “asumir que las mejores prácticas de las políticas se venden por sí solas es ingenuo. Ignora la dimensión de poder de las relaciones internacionales”.

Tomando estos puntos en consideración, se debe explorar ahora los aspectos positivos de esta política pública y del aprendizaje propuesto. Como primer punto, debemos considerar el país de origen de la política pública de la cual se quiere aprender, en este caso Suecia. El ranking The Soft Power 30, que mide el poder blando de distintos países, clasificó a Suecia en el puesto número 4 en su última edición de 2019, con un puntaje de 77,41 de un total de 100. El país nórdico solo fue superado por Francia (primer puesto), Reino Unido (segundo) y Alemania (tercero). El top 5 lo completó Estados Unidos después de Suecia. Sumado a esto, podemos decir que en general los países escandinavos tienen buena reputación debido a que suelen encabezar los rankings de diversas áreas desde los índices de bienestar y felicidad, a los económicos. Es por lo mismo que el aprendizaje de una política pública

proveniente de un país como Suecia tiene al menos por ese lado buenas chances de ser considerado en Chile, país que posee buenos lazos con el Estado europeo, especialmente considerando la gran diáspora chilena que existe ahí.

Por otro lado, la ayuda hacia los migrantes no parece tener la misma recepción. La encuesta Critería arrojó en marzo de 2021 que el 46% de los entrevistados está en desacuerdo o muy en desacuerdo con la llegada de migrantes a Chile. Esto se dio también a partir de la crisis migratoria en el norte del país. Además, el 50% contestó que los migrantes son un problema. Pero, por otro lado, un 57% comentó que le agrada compartir con personas migrantes de diferentes culturas.

Tomando en cuenta estos hechos, vemos que Chile es un país polarizado en el tema de migración. Por una parte, los diversos compromisos internacionales adquiridos por Chile en materias tan importantes como lo son los Derechos Humanos, obligan al país a cumplir ciertos estándares para garantizar mínimos en diversas áreas entre las que se encuentra la migración. Esto se puede ver concretamente, por ejemplo, en el Plan Nacional de Derechos Humanos, en donde “la Subsecretaría de Derechos Humanos realizó un diagnóstico acerca de los principales problemas de derechos humanos en los ámbitos temáticos contenidos en el Plan, considerando como fuentes las recomendaciones realizadas al Estado de Chile por los comités de seguimiento de tratados del Sistema Universal de Derechos Humanos, las realizadas en el Examen Periódico Universal (EPU), y las presentes en los Informes Anuales sobre situación de derechos humanos en Chile, elaborados por el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH)”. Así, el Plan Nacional hace un seguimiento y monitoreo de estas metas, y en el tema de migración la principal meta es “Adecuar la normativa relativa a las personas migrantes y refugiadas acorde a los estándares internacionales”.

Pero, por otro lado, el segundo Gobierno de Sebastián Piñera ha demostrado tener una visión que tiene contradicciones con el enfoque anterior al implementar la ‘Nueva Ley de Migraciones’, cuyo objetivo según el mismo gobierno es de “asegurar un proceso ordenado, seguro y regular de quienes lleguen a vivir a Chile”. Ésta fue duramente criticada por la Cátedra de Racismos y Migraciones Contemporáneas de la Universidad de Chile, donde se mencionó que “Lo que está en juego aquí es la violencia reiterada, que al mismo tiempo que busca la adhesión de una sociedad

cuando el sufrimiento es generalizado, fabrica e impone una mirada sesgada para proteger intereses contradictorios con los valores universales de la justicia, la igualdad, la democracia y el respeto de los derechos humanos. Tampoco parece importar que esta nueva ley conduzca a segmentos importantes de la población migrante a callejones sin salida gracias a una burocracia infinita que les expone a un régimen de explotación laboral insalvable”.

Entonces, al tomar estos factores en cuenta, y para poder responder a la pregunta de si la lección se debería adoptar, se ha recurrido a entrevistas a fuentes de diversas instituciones que pudiesen aportar una mirada en la materia, y específicamente en el aprendizaje de las políticas públicas suecas de integración para migrantes en el sistema escolar en Chile para los estudiantes haitianos.

Para comenzar, una fuente que participó en la elaboración del MIPLEX, aportando con información para completar los índices de Chile, aclara que lo que hace el índice para determinar las puntuaciones de los países es: “revisar la legislación. Y en general las normas, las normas en general. No solamente leyes, también las normas de tipo administrativo que puedan existir, que en el fondo plasmen estas orientaciones”. Esto justifica así la puntuación obtenida por Chile en materia educativa, donde la fuente si reconoce que: “han habido avances. En permitir por ejemplo el acceso a la educación de los niños migrantes, incluso estando en situación irregular”. Se menciona que anteriormente los niños podían ingresar al colegio, pero en definitiva no eran promovidos, si es que no habían regularizado durante el año su situación administrativa, en cuyo caso no se les otorgaba el certificado de promoción del año escolar. Por lo mismo había una disyuntiva entre lo que la norma indicaba y entre lo que ocurría en realidad.

Esta fuente recalca que el MIPLEX tiene una falencia, la cual es que, si no existe una norma a nivel gubernamental, eso no quiere decir que las municipales no estén tomando iniciativas propias en la materia. Es a partir de esto que comenta que algunas comunas con una mayor concentración de comunidades migrantes tienen a veces oficinas migrantes. Y sobre la voluntad política del gobierno actual para que esta situación cambie a través de lineamientos centrales, concluye que no existe actualmente la voluntad política para hacerlo, mencionando que “es la conclusión final

a la que llega el MIPLEX respecto de Chile. Este tema de la igualdad en papel. En el papel declaramos que somos iguales, pero en la práctica se da esta dicotomía y en este sentido la Nueva Ley de Migraciones tiene este enfoque en seguridad”. Sin embargo, sí se está de acuerdo en que un modelo basado en el aprendizaje de las políticas suecas en la materia sería beneficioso para los estudiantes migrantes haitianos, y otros estudiantes migrantes, al tener un enfoque basado en los Derechos Humanos que podría ayudar a que efectivamente se cumpla con el trato de igualdad que Chile declara en papel.

A partir de esta información también, y sabiendo que, a falta de lineamientos centrales, algunas municipalidades han tomado sus propias iniciativas para la integración de migrantes, se ha entrevistado también a una fuente con experiencia en la oficina de migrantes en la comuna de Quilicura. En esta comuna, la número 13 en el país por porcentaje de población migrante, se estima que la comunidad migrante es alrededor del 12% del total de sus habitantes, de los cuales hasta 2019, el 57,5% eran haitianos. En la comuna se han tomado distintas iniciativas que han provenido desde la oficina en áreas como la regularización y refugio, el área social, el área educacional, mediación intercultural, promoción a la asociatividad, gestión de proyectos y acceso laboral. A partir del renombre de estas acciones, la fuente comenta que “se han hecho trabajos bastante interesantes, pero fue producto de que se supo leer lo que quería la gente finalmente”. La fuente enfatizó el trabajo que hace la municipalidad con las comunidades, y se mencionó así también que, dado que las distintas comunidades no se concentran en los mismos sectores, se han preocupado también de cruzar estos datos para generar políticas municipales enfocadas que realmente sean de utilidad y favorezcan a los ciudadanos a las que apuntan.

Específicamente sobre el tema educación, la fuente de la municipalidad de Quilicura mencionó que “Nos dimos cuenta que por ejemplo llegaban los niños haitianos o hijos de haitianos y no sabían hablar el español, o no se podían adaptar. Por ejemplo, en las mismas reuniones de apoderados habían problemas porque no sabía el profesor cómo decirle a los papás «mira el drama que tiene tu hijo» o «estas son las obligaciones y los derechos que tiene tu hijo dentro del colegio», etc. Y ahí empezamos como a bajar un poco, y ahí nos dimos cuenta que teníamos que hacer ciertas cosas, y ahí en Quilicura se decide contratar en todos los colegios municipales

un facilitador lingüístico. O sea, actualmente en todas las escuelas de Quilicura hay un facilitador lingüístico, que es haitiano”. Los facilitadores lingüísticos, trabajan en la comuna como el nexo entre los niños migrantes haitianos que llegan al colegio, sus familias, la comunidad educativa y también la municipalidad. Esto es un acercamiento a lo que hace Suecia con las ayudas lingüísticas tanto en las escuelas como en el material online, para los alumnos recién llegados. La municipalidad también contrató como profesores a personas de la misma comuna que pudiesen brindar talleres de español. Esto incluso llevó a que los mismos migrantes haitianos les enseñaran francés e inglés a chilenos de la comuna que no manejan otro idioma.

Asimismo, en un trabajo conjunto con la Embajada de Canadá, ésta última donó libros en francés para que pudiesen estar disponibles en la biblioteca del municipio para los migrantes haitianos y cualquier otro habitante que quisiera hacer uso de ellos. La fuente recalca que los migrantes no van al Ministerio a pedir ayuda, sino que son las mismas municipalidades las que les ayudan, y que es la institución más importante en este caso. Esto es un punto importante, puesto que en Suecia también son las municipalidades la institución primordial en las políticas de integración para migrantes.

Es así como la fuente de la municipalidad de Quilicura concluye que una adaptación del modelo sueco favorecería a los estudiantes haitianos, pero que su éxito estaría basado en dos factores a tomar en consideración: el primero es que exista la voluntad política para hacerlo, que no cree que esté en el actual gobierno; y segundo que los municipios aporten con datos claros y conocimiento de la realidad migratoria local para poder ejecutar políticas públicas dirigidas, que menciona es la única forma de que sean realmente efectivas.

Volviendo a los lineamientos a nivel estatal, se consultaron dos fuentes que fueron y son parte del Ministerio de Educación (Mineduc), respectivamente. La segunda fuente, trabajó en la oficina de relaciones internacionales del Mineduc, específicamente en la coordinación de integración y cooperación internacional. Al ser preguntado sobre el aprendizaje en políticas públicas, la fuente aclaró: “Yo tengo la impresión de que en general, y esto es una problematización que pasa en todo el sector público o en todo en el nivel internacional sectorial, por así decirlo, ya sea salud educación vivienda, inclusive, no sé, desarrollo económico, tecnología. No están

desarrolladas tanto en los ministerios porque en Chile no ha tenido una capacidad internacionalista de ver la política pública en general, y eso también ha sido dificultoso para todos los departamentos de relaciones internacionales que tienen todos los ministerios por así decirlo, inclusive a nivel estatal y a nivel municipal porque no hay visión internacionalista y ahí es cuando la política entra a jugar un rol muy importante porque al final si la autoridad política, por así decirlo, es internacionalista, entiende estos problemas o estos fenómenos políticos, de cierta manera, con una mayor importancia y le da un peso político mayor y eso también llevado al campo legislativo. En general, casi todos los temas internacionales cuando se discuten en el Congreso se discuten con muy pocas fuentes justamente sociales o vinculadas al sector en el plano internacional porque Chile está resolviendo o tiene una visión muy endogámica respecto a lo que sucede en el propio país y no mira mucho más allá de sus fronteras”.

De lo dicho por la fuente se desprende que Chile no se destaca por mirar ejemplos en el exterior. Tampoco existe un grueso de políticas públicas regionales, en contraste con Europa, por ejemplo. Además, se aclara que las políticas públicas que ha hecho Chile en materia de educación están más ligadas a los compromisos internacionales que tiene el país que vendrían siendo los lineamientos de la OCDE, objetivos de desarrollo sostenible y el involucramiento de la UNESCO, por nombrar algunos. Ahora bien, lo que sí incitó este departamento fue la colaboración técnica, en donde se intentaron homologar cursos con los países de origen de los grupos migrantes mayoritarios, y también de que su participación en la sala de clases fuera acompañada de un currículo que les representara y abordara temáticas que se alinearan con esto.

La fuente que trabajó en el Mineduc, y que también tiene experiencia trabajando con la Organización de Naciones Unidas, mencionó que un aprendizaje de las políticas públicas suecas aplicadas a Chile para los estudiantes haitianos es factible. Las razones dadas para su respuesta se basan en la existencia de una base de datos de los establecimientos en el Ministerio con la cantidad de los estudiantes migrantes y realidades específicas, y también por la ley de asistencia pedagógica, que ayuda a profesores que no cuentan con las competencias suficientes para integrar, y que solicitan al Ministerio de Educación apoyo en asistencia pedagógica.

Por último, se menciona que “técnicamente hablando sí existen las competencias para poder llevar a cabo una política de este nivel porque se viene trabajando y se viene estudiando el tema”. Esto no quiere decir que no existan complicaciones, pues menciona que integrar a un migrante es complejo porque “la persona está tratando prácticamente de resistir su vida como migrante, segundo no tiene garantías sociales a la salud, como lo tiene Suecia que puede estar tranquilo en ese aspecto, y tercero, bueno todo lo que tiene que ver con política social, la vivienda digna u otros. Entonces, Chile está intentando, de cierta manera, avanzar en ese paso para poder avanzar paralelamente, o sea, avanzar en esto concretamente”. También menciona que, si hubo voluntad política para seguir avanzando en el tema, hoy ya no la hay, y no solo se ha despriorizado, sino que ha cambiado la mirada sobre la migración y lo que el Estado debe hacer al respecto. Así, la fuente dice que “lo que le importa a Chile actual, desde una perspectiva política es qué es lo que le beneficia a Chile y no sus compromisos internacionales”. Finalmente dice que los recursos existen, solo que la inversión de Chile en educación es más baja que la recomendación del Banco Mundial que sugiere entre un 6% y 7% del PIB, mientras que en Chile el gasto hasta 2017 era de 5,4% según el mismo Banco Mundial.

Finalmente, una fuente que trabaja actualmente en el Mineduc, en la división de Educación General, entregó información sobre la línea temporal de los avances en la materia, así como los planes a futuro, en donde se incluye la cooperación regional y una nueva mirada a la integración de estudiantes migrantes.

Primero, esta fuente del Mineduc menciona que el Ministerio se ha tenido que adaptar al rápido incremento de la migración en el país. A partir de este incremento en la matrícula extranjera, empiezan a haber cuestionamientos sobre la institucionalidad del Estado, a partir de esta “otredad” para la cual no existían los referentes necesarios. Entre 2015 y 2016 se duplican las matrículas de estudiantes extranjeros, lo que marcó un punto de inflexión. Esto generó también demandas por parte de las comunidades educativas y las organizaciones de la sociedad civil que comenzaron a demandar a la institucionalidad, particularmente en términos del acceso y garantías de mayor participación. En ese minuto se arma lo que se llamó en su momento la Mesa Migrante. Uno de los mayores problemas acá, menciona, es que el plan de financiamiento del Ministerio se debe hacer con mucha antelación, lo que hace que



las políticas nuevas siempre posean un cierto retraso y por ende efecto. Aun así, el primer paso al respecto se da con el Identificador Provisorio Escolar (IPE) que entrega las primeras garantías básicas, como certificar estudios y que permite también la trazabilidad al Ministerio. Se menciona que, si bien las políticas pueden llegar con retraso, no significa que internamente no se esté haciendo nada al respecto, sino que el proceso en sí es complejo y largo. Además, existen otras trabas, por ejemplo, la asignación de beneficios, que está regulada por el Registro Social de Hogares, por lo que si los adultos responsables del menor no consiguen regularizar su situación migratoria a tiempo, los niños en edad escolar tampoco, y no pueden acceder a los beneficios que se podrían dar al demostrar situación de vulnerabilidad.

Con estas trabas en mente y preguntándose a la misma sobre el aprendizaje de políticas públicas, la fuente aclara que para poder sobrellevarlas el Ministerio de Educación es parte actualmente de un grupo de trabajo en la región con otros 6 países, con los que llevan trabajando hace 3 años en compartir experiencias y diagnósticos para así poder cumplir con la institucionalidad y buscar mecanismos de trazabilidad en la región. Esto ayudaría a los estudiantes migrantes que por ejemplo no poseen papeles que certifiquen su educación, conviniendo que en el trayecto de la migración se pudieron haber perdidos, o existen dificultades para conseguirlos en el país de origen, entre otros. La fuente dice: “estamos obligados a adaptarnos, transformarnos y hacer todo lo necesario como para aprender y avanzar, y también aprender de otros.”

Específicamente sobre la barrera idiomática y el modelo sueco como una oportunidad de aprendizaje para avanzar en el tema, la fuente menciona que para la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros 2018-2022 sí se tuvieron insumos de algunos puntos del modelo argentino y español, especialmente por la lengua en común con estos países. Agrega: “hicimos una alianza con SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo) en el primer momento, pensando en que algunas personas haitianas pudiesen capacitarse para entender un poco nuestro sistema educacional, entender ciertas cosas, tener como una formación básica, y que les permitiera a ellos insertarse como facilitadores lingüísticos y hacer estos nexos”. Sin embargo, con el tiempo se dieron cuenta que no era muy efectivo puesto que se generaba una dependencia. Pero es partir de este aprendizaje que se generó una alianza con el

Departamento de Lingüística de la Universidad de Chile para tener otra mirada sobre el aprendizaje de una lengua extranjera, específicamente el español en este caso. El siguiente paso ahora es transferir este conocimiento para que tenga sentido en la sala de clases y que sea agregado también a la oferta del centro de perfeccionamiento ministerial. Menciona así que existe voluntad política, que viene principalmente de los compromisos internacionales que tiene Chile, de avanzar en el tema y que el modelo sueco tiene sentido con lo que ellos mismos han aprendido en el tema dentro del Ministerio, y que esperan pronunciarse con más detalles sobre la enseñanza del español a través de una guía en preparación, que sería de los primeros pasos más robustos en el tema. Están trabajando también con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en indicadores de gobernanza para a través de un escáner de las políticas estatales poder dar respuestas pertinentes y replegarse también para actualizar la actual Política de Estudiantes Extranjeros.

Esta fuente concluye que el aprendizaje en políticas públicas, o *policy learning*, bajo su experiencia en educación, es importante y cree que se puede seguir avanzando en el tema de replicar las buenas prácticas. Si bien concuerda que el modelo sueco es un buen referente, ya que presenta un modelo en práctica más longevo y con más experiencia en el tema, y que además va de la mano con sus intentos de avanzar en el campo, existen trabas a nivel nacional en términos de la lentitud de los progresos. Así, sí cree que sería posible llegar a replicar las clases de español como segunda lengua, pero el acompañamiento a los apoderados, incluso en otros idiomas, y la estandarización de tests para la asignación de cursos y necesidad de clases de idioma, todavía están lejos de la realidad país debido a obstáculos que tomarán tiempo ser sobrellevados.

A modo de conclusión, e integrando las miradas que las distintas fuentes proporcionaron al análisis de si el aprendizaje se debe llevar a cabo, la respuesta a si la lección se debería adoptar es sí. Si bien es cierto que hay algunos esfuerzos actuales y también la motivación para seguir avanzando a nivel estatal, además de algunos impedimentos para llevar a cabo el aprendizaje de forma expedita y exitosa, todos coinciden en que una adaptación de la política pública sueca favorecería a los estudiantes haitianos en Chile, u otros hablantes no nativos de español en establecimientos públicos, especialmente con los problemas idiomáticos, y que

además llevar a cabo el aprendizaje es posible. El componente político puede presentar también vallas, sin embargo, los compromisos internacionales que tiene el país son los que pesarían más para ratificar la importancia de progresar en la integración de estudiantes migrantes, como es el caso actual, y especialmente en la integración de aquellos cuyo idioma natal no es el español.

### **3.5 Investigar si la Política Pública Puede Ser Replicada en el País Receptor**

El paso anterior nos lleva hacia una nueva interrogante: ¿Puede ser replicada la política pública en el país receptor? Aquí una vez más Rose (2005) nos ofrece una introducción. El autor menciona que: “incluso si una lección parece deseable y la presión de los eventos crea una demanda para la acción, esto no garantiza que se pueda aplicar en casa. Para que esto pase, tiene que haber espacio para introducir una nueva política en la ya llena agenda de compromisos del gobierno; tienen que existir los recursos para implementarla; y no deben haber malentendidos interculturales que pueden llevar a una disparidad entre lo que requiere el aprendizaje y las creencias y prácticas del gobierno que la adopte. Solo si se cumplen estas tres condiciones, se puede esperar que se implemente el aprendizaje”. El autor a su vez advierte que cuando una lección es políticamente atractiva, pero escasean los recursos, es una llamada de sirena.

Para poder responder este punto, las fuentes fueron también cuestionadas acerca de si sería posible llevar a cabo una adaptación de la política sueca en Chile. La respuesta fue unánimemente sí. Algunos de los puntos fueron tocados en la pregunta anterior, pero para recapitular, lo que juega a favor de Chile son los recursos y la institucionalidad. El Ministerio de Educación ya está avanzando en este tema, la Política Nacional para Estudiantes Extranjeros 2018-2022 presenta un primer esfuerzo por parte del Estado, el financiamiento es posible, y por sobre todo, los compromisos internacionales que tiene Chile tienen el suficiente peso como para empujar políticas que toquen la integración a los migrantes, y especialmente en su escolaridad. Aquí fundamental ha sido el papel de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), institución internacional que ha incitado a los gobiernos chilenos a ratificar su compromiso con los Derechos

Humanos y adaptar sus políticas públicas frente al exponencial aumento de la migración estos últimos años.

Otro tema importante a tomar en cuenta es la desmunicipalización de la educación. Esto podría alterar el panorama actual y tener que volver a adaptar el aprendizaje puesto que algunas de las decisiones pasarían a diferentes instituciones. Cabe mencionar que se está estudiando la posibilidad de aplazar este proceso incluso hasta 2030, por lo que en primera instancia no presentaría una dificultad a corto plazo.

Si bien es una buena noticia que exista consenso entre las fuentes entrevistadas de que se podría llevar a cabo un aprendizaje de esta política pública, eso no significa que no existan obstáculos. Ya se vio en el punto anterior que, por supuesto la voluntad política es uno, los recursos otro, y también lo pueden ser otras trabas que existan dentro de la institucionalidad estatal a nivel del Ministerio de Educación, y también a nivel municipalidad y dentro de las mismas escuelas públicas. Esto nos lleva al siguiente paso propuesto por Rose, que toca el tema de cómo superar los obstáculos para llevar a cabo el aprendizaje.

### **3.6 Encontrar Formas en que se Pueden Superar los Obstáculos para el Aprendizaje**

En este paso es esencial no solo identificar los obstáculos que puedan aparecer en el camino de la implementación de una política pública, sino que también encontrar las formas en que esos mismos obstáculos pueden ser superados.

Las condiciones que Rose (2005) propone para incrementar el éxito al momento de llevar a cabo un aprendizaje:

1. Existe un claro y definido objetivo.
2. Hay solo una meta.
3. La política pública tiene un diseño simple.
4. Está basada en conocimiento analizado en los ámbitos sociales, políticos y técnicos.
5. Existe flexibilidad en relacionar los elementos de una política pública.
6. Los líderes políticos están comprometidos.

Asimismo, el autor también propone formas de introducir flexibilidad al momento de crear el aprendizaje:

- **Sustracción:**
  - Eliminar referencias irrelevantes a instituciones y leyes extranjeras.
  - Descartar elementos que invitan a la controversia, como un preámbulo que invoca valores no consensuales.
  - Remover referencias a requerimientos de recursos que están ausentes en el país receptor, como una tarjeta nacional de identidad.
  
- **Adición:**
  - Introducir elementos funcionalmente equivalentes, como una licencia de conducir o un número de seguridad social para compensar la eliminación de referencias a una tarjeta nacional de identidad.
  - Agregar elementos nacionales que hagan que una política sea más efectiva.
  - Aceptar las demandas políticas de adiciones, siempre que el costo de hacerlo sea mínimo en lugar de destructivo para el propósito de la política pública.
  - Inventar elementos novedosos al verse enfrentado a un desafío para el que los procedimientos operativos estándar no ofrecen ninguna solución.
  
- **Enlace:**
  - Por cada elemento removido de una política, hay que asegurarse de hacer un cambio compensatorio para evitar la pérdida de la efectividad.
  - Asegurarse de que cada elemento añadido a la política tiene un efecto positivo neto o sea simplemente un 'escaparate' sin efectos negativos.

Sobre este punto y para poder entender mejor de primera fuente la política pública sueca y cómo ha superado las dificultades que han surgido en el proceso, se entrevistó a una fuente de la Embajada Sueca en Chile para poder contrastar ambas realidades y ver si se pueden encontrar soluciones a algunos de los obstáculos que se presentan en el aprendizaje. Primeramente, la fuente aseguró que una adaptación

del modelo sueco es “claramente posible”. Sobre lo mismo expresó: “O sea, obviamente se puede. Chile en general es una democracia que tiene como una institucionalidad que funciona. O sea, en comparación con la institucionalidad de muchos otros países en la región es estable, a pesar de, tomando en cuenta sí el estallido social y el último año y medio, siguen siendo instituciones que funcionan. Hay sistemas para cómo organizar cosas, hay instituciones que sí quizás necesitan reformas, pero por lo menos hay una estructura básica de esto”. Aclara que para llevar el aprendizaje a cabo se debe generar una discusión pública sobre el tema y cómo llevarlo a cabo.

La fuente menciona que las diferencias con Suecia son grandes, en parte porque en Suecia toda la educación es pública, entonces a pesar de que existe un nivel educativo descentralizado, está en manos de los municipios. Existe de todas formas, como ya se mencionó, la Agencia Nacional de Educación, que es la institución que genera el plan central y va dirigiendo cómo funcionan las escuelas. Asimismo, afirma que otro tema importante a tomar en consideración, y que tanto en Suecia como en Europa se está hablando al respecto, es evitar la construcción de subculturas o subburujas. Esto principalmente en las ciudades grandes donde existen concentraciones de comunidades migrantes que solo conviven con otros migrantes. En el caso de Suecia, esto también afecta el aprendizaje del lenguaje cuando las personas no tienen toda la exposición y contacto con el idioma sueco para poder desarrollarlo más fácil y rápidamente. Pero el aprendizaje no es todo, y otra discusión que se está llevando a cabo es sobre si agregar un desayuno a la comida proporcionada por las escuelas. Esto ya que “si hablas solo del aprendizaje, pero tienes niños que llegan con hambre a la escuela, eso va a influir un montón en el aprendizaje”.

Además de comentar sobre los obstáculos que Suecia tiene hoy en día con su propia política de integración, y que podrían ser parte también de la discusión de una adaptación de la misma en Chile, la fuente comenta sobre la realidad local que el riesgo que se corre con la llegada de migrantes de menos recursos, y el no integrarles y destinar recursos a las escuelas que los reciben, es que efectivamente esto incrementa la ya existente brecha entre la educación pública y la privada. Aclara que Chile de todas formas debe disminuir esta brecha con o sin la llegada de migrantes.

Menciona que el problema no es la falta de recursos, sino que la distribución de los mismos. Y sobre esta materia, se dice que hay pocas propuestas a largo plazo. Agrega: “Se nota mucho ahora en el súper año electoral que estamos viviendo aquí, que muchas de las reformas y sugerencias son con una perspectiva de muy corto plazo. Ahora con las deportaciones, por ejemplo, de individuos que han llegado irregularmente. Obviamente no va a parar la llegada de gente desde afuera. Quizás va a disminuir por fronteras cerradas, etc. Pero también se corre el riesgo de que otros que lleguen, lleguen en condiciones sumamente malas, y ahí creo yo otra vez que el componente humano en asegurar que ellos se pueden integrar de manera sostenible, lo que es clave para ir generando un desarrollo progresivo saliendo de la pandemia.”

A través de la fuente de la Embajada de Suecia en Chile y las diferentes fuentes que aportaron sus miradas para la adaptación del modelo sueco a las políticas chilenas de integración para migrantes en el sistema escolar, podemos recoger algunos elementos, adicionales a los mencionados, que ayudarían a que pudiese llevarse a cabo y sobreponerse a los obstáculos existentes en base también a las sugerencias presentadas por Rose (2005):

- Un compromiso político para destinar los recursos necesarios.
- Una inyección de recursos a la educación pública que ayude a la disminución de la brecha con la educación privada.
- Una contribución de los municipios con datos claros que aporten conocimiento de la realidad migratoria local para poder ejecutar políticas públicas dirigidas.
- Una política migratoria a largo plazo que garantice a nivel estatal la igualdad de derechos y trato para los migrantes, y que cuente con un seguimiento de su aplicación por las instituciones correspondientes.

Con los datos extras que han entregado las diversas fuentes entrevistadas y al pasar por otros 3 pasos propuestos por Rose, volveremos al dibujo de la lección, pero ahora siendo editado a partir de las contribuciones adquiridas:

- Leyes y reglamentos: Chile suscribe a los principios de igualdad y no discriminación enmarcados en los compromisos internacionales firmados y ratificados por el Estado de Chile. Es por los mismos que el Ministerio de

Educación llevó a cabo la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros 2018-2022. Es en base a esta política y una continuación de ésta, que el modelo podría ser incorporado a la misma en una futura edición. El Ministerio de Educación ya está preparando una guía para referirse a la enseñanza de español como segunda lengua a partir de su cooperación con el Departamento de Lingüística de la Universidad de Chile, y con la llegada de un nuevo gobierno, esperan renovar la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros que vence en 2022. Esto podría incorporar cambios robustos en la materia y sería una oportunidad para generar lineamientos estatales que estén a la mano de las municipalidades para llevar a cabo un programa de Español como Segunda Lengua en paralelo a las clases regulares para que los alumnos cuyo idioma materno no sea el español, puedan gradualmente incorporarse de lleno a la malla curricular.

- Organización: en el caso chileno la política pública debería llevarse a cabo a través del Ministerio de Educación, especialmente a través de la subdivisión de Educación para Todos, que “busca dar respuesta a las necesidades particulares de niñas, niños y adolescentes de especial protección, que permitan garantizar el Derecho a Educación e Inclusión de estudiantes extranjeros en el sistema educacional, asegurando el acceso, permanencia y avance en la trayectoria educativa, respetando los principios de igualdad y no discriminación enmarcados en los compromisos internacionales firmados y ratificados por el Estado de Chile”. El Ministerio estaría encargado de dictar los lineamientos generales, siendo los municipios y las escuelas los encargados de aplicarlos según las necesidades. Para la efectividad de la política pública, es necesario contar con una base de datos actualizada sobre la concentración de estudiantes migrantes por escuelas y municipalidades, para que así tanto los recursos como los esfuerzos puedan estar focalizados donde corresponda. Para esto es necesario una cooperación a gran escala entre las municipalidades, encargadas de generar los datos, y el Ministerio, encargado de dirigir la política tomando en cuenta los datos.
- Personal: tal como en el modelo sueco, el personal involucrado debería incluir a toda la comunidad educativa. Debe haber una coherencia desde el Ministerio



de Educación y que la bajada llegue a directores de las escuelas, así como profesores tanto para las asignaturas regulares como para las de español como segunda lengua, y clases de criollo haitiano o francés (ambas lenguas oficiales en Haití) para el caso de los estudiantes haitianos. Hoy en día existen los facilitadores lingüísticos en algunas municipalidades, quienes podrían incorporarse al personal educativo con una labor académica según sea la necesidad, o también adaptar rol de intérpretes para que los padres que no manejen el español puedan obtener información sobre el sistema educativo. Asimismo, los actores municipales correspondientes harían seguimiento de estas introducciones.

Además, el personal escolar debería estar capacitado para acompañar a las familias migrantes en la incorporación a las escuelas, contando también con material en distintos idiomas, y especialmente en criollo haitiano y francés para facilitar el proceso. Por último, el personal deberá contar con conocimiento de la utilización de tests estandarizados para la medición del nivel de escolaridad e idioma. La estandarización de los tests sería una labor del Mineduc.

- Dinero: el financiamiento debería venir en primera parte desde el ministerio de educación, así como también de los municipios para sus escuelas públicas. Ya hay fondos destinados a programas de integración para estudiantes migrantes que se podrían redistribuir tomando en cuenta esta nueva inclusión a los mismos. El Ministerio de Educación ha confirmado que los recursos existen, pero que los financiamientos son aprobados con mucha anticipación. Por lo mismo, la aplicación de cualquier cambio es un proceso lento. De ser aprobado, los recursos se deberán distribuir de acuerdo a los datos entregados por las municipalidades, concentrándose en las escuelas y municipios con mayor porcentaje de estudiantes migrantes.

En 2017 el gasto público en educación en Chile fue el 5,4% del PIB según el Banco Mundial. En Suecia el mismo año fue de 7,6% del PIB. Esto se traduce en un gasto per cápita de €719 (unos CLP 611.000 a mayo de 2021) en Chile y €23.358 (unos CLP 19.850.000 a mayo de 2021) en el caso de Suecia. Sin embargo, según la ONU, para el mismo año, la población migrante en Chile

era el 2,65% y en Suecia el 17,27% de la población. Además, hay otros factores a tomar en cuenta: el PIB de Suecia era casi el doble del chileno para 2017; en Suecia la educación es pública, mientras que en Chile según la OCDE es el 38% (promedio OCDE es del 82%); y la mayoría de los migrantes en Chile siguen proviniendo de países hispanos, mientras que, en el caso de Suecia, el grueso de los migrantes llega sin ningún conocimiento del sueco. Adicionalmente, el gasto de Suecia para la educación de estudiantes recién llegados pensado en el periodo 2017-2025 es de 2.138 millones de coronas suecas o 237,5 millones de coronas suecas por año (aproximadamente 19.944 millones de pesos chilenos por año a mayo de 2020), o sea un 0,177% aproximadamente del gasto en educación que Chile tuvo en 2017 (cambio a mayo de 2021) y un 0,01% del gasto del PIB al mismo año, lo que en el caso de Suecia era el 0,046% aproximadamente del PIB del mismo año (cambios a mayo de 2021). Para mayor claridad en los datos ver tabla:

### **Diferencias entre Chile y Suecia en Educación a 2017**

Índice	Chile (2017)	Suecia (2017)
Gasto en educación en porcentaje del PIB	5,4%	7,6%
Gasto per cápita en educación	€719	€23.358
Porcentaje de población migrante	2,65%	17,27%
PIB	USD 277 miles de millones	USD 541 miles de millones
Educación Pública	38%	86%

*Fuente: Banco Mundial y Organización de Naciones Unidas*

Esto ayuda a proporcionar el gasto en la materia, mas el gasto público en la educación en Chile sigue siendo bajo, así como la proporción de establecimientos públicos, que es donde la mayoría de los estudiantes migrantes ingresan. Dicho esto, los avances en una Política Nacional de Estudiantes Extranjeros, y las fuentes provenientes del Ministerio de Educación, dan señales de que el avance en la materia y el financiamiento es posible, aunque requeriría una mejor distribución de los recursos disponibles.

- Resultados de la política: definición de plazo de alumnos recién llegados; diagnóstico para los alumnos migrantes para medir sus competencias idiomáticas, y también conocimientos generales en otras materias; introducciones para las familias recién llegadas al sistema escolar y cultura local con facilitación de interpretadores, e información web en criollo haitiano y francés; así como clases complementarias de español hasta la integración de los alumnos a las asignaturas regulares en esta lengua; y finalmente el fomento de su lengua materna a través de clases extraprogramáticas en criollo haitiano.
- Receptores de la política: estudiantes haitianos en escuelas públicas cuya lengua materna no es el español (o para efectos, otros estudiantes de escuelas públicas cuya lengua materna no sea el español). Los establecimientos privados podrían también hacer uso de los lineamientos estatales, sin embargo, esto quedará a la libertad y financiamiento propio.
- Meta: integración de los estudiantes haitianos cuya lengua materna no es el español (u otros estudiantes con las mismas condiciones lingüísticas en establecimientos públicos) para que puedan tener las mismas posibilidades en el sistema escolar público que sus pares y evitar también la segregación. Asimismo, fomentar el uso de su lengua materna para que los mismos estudiantes posean competencias bilingües. Finalmente, que todas las personas que forman parte de la comunidad educativa cuenten con las competencias para llevar esto a cabo, así como lineamientos, materiales y recursos a la mano para facilitar el proceso.

Las propuestas de mejoras para los obstáculos que presenta la adaptación de la política pública no significa que su superación sea fácil. Por el contrario, existen otros temas mayores como lo es la diferencia de la educación pública vs la privada, la injerencia del Ministerio de Educación en los dos tipos de establecimientos mencionados, la gran brecha de ingresos y oportunidades existente en Chile, y la cobertura de otras necesidades básicas para las comunidades migrantes más vulnerables como salud y vivienda, que podrían ser consideradas prioritarias antes que la educación, por las autoridades y por las comunidades mismas. Aun así, el hecho de que exista un consentimiento que existen precedentes y los recursos para

llevar a cabo un aprendizaje, son suficiente razón para expandir las miradas y aprovechar las experiencias extranjeras para poder seguir avanzando en la integración.

### **3.7 Evaluar el Aprendizaje**

Este es el paso final de la aplicación del aprendizaje. En este punto los tomadores de decisión y los políticos pueden tomar el *feedback* que genere la política para así poder mejorarla después de su implementación original.

En este punto también debe tomarse en cuenta si el grupo receptor de la política y sus necesidades son estáticas o cambian en el tiempo, así como el mismo grupo (en cantidad, región u otro contexto). Es muy importante que la retroalimentación venga en gran parte de los grupos hacia los que va dirigido la política, ya que son ellos la primera fuente para poder seguir mejorándola. De esta forma la política pública puede evolucionar adaptándose al contexto y acoplarse a la situación nacional. Es así como Rose (2005) menciona que se llega al punto de “la forma en que hacemos las cosas acá”.

Debido a que este estudio solo evalúa el impacto que podría tener el *policy learning* desde Suecia a Chile en políticas de integración escolar para migrantes, este punto se dejará fuera del análisis, pudiendo ser estudiado en caso de que un aprendizaje efectivamente se lleve a cabo en el país receptor.

#### **4. Conclusión**

El inminente aumento de la población migrante en los últimos años en Chile ha hecho cuestionar la institucionalidad del país, el cual ha tenido que adaptarse rápidamente para poder brindar servicios básicos a los nuevos ciudadanos. Un país que se había caracterizado más bien por ser de emigrantes se vio enfrentado a una nueva realidad para la que existían pocas referencias. Como bien aclara Richard Rose, los problemas únicos a un Estado son más bien raros hoy en día, y es por eso que el *policy learning* se presenta como un instrumento para explorar y aprender de otras experiencias, así como también para extraer de las mismas ideas que puedan surgir de sus éxitos y fracasos para utilizarlas en la escena local.

Chile hoy es un país con pocas miras al exterior, y que se ha dedicado a resolver sus problemas hacia dentro sin mirar mucho las experiencias extranjeras. El acrecentamiento de la migración venezolana en la región, así como la pandemia del COVID-19, han presentado oportunidades para una mayor cooperación regional en miras hacia la internacionalización de sus políticas. Latinoamérica comparte en su mayoría un idioma común, lo que facilita una colaboración a gran escala que puede beneficiar a un extenso número de personas, puesto que esa es finalmente la meta de las políticas públicas.

Se puede concluir entonces que el aprendizaje en políticas públicas es una herramienta poco sondada para buscar soluciones a los problemas comunes con otros Estados. Hoy, haciendo uso de los lazos y buenas relaciones diplomáticas que posee Chile, debemos mirar hacia fuera y aprovechar al máximo las experiencias internacionales para poder avanzar en los temas que afligen a la ciudadanía. Asimismo, en la integración de migrantes, tema primordial en la agenda de muchos países, el MIPLEX presenta una buena oportunidad para saber qué países han avanzado en las distintas materias que implica la integración y encontrar así dónde buscar lecciones. Chile cuenta con una democracia e institucionalidad que pueden brindar más y mejores soluciones, y es su deber como Estado comprometido en diversos tratados internacionales de que así sea. La integración de migrantes cuyo idioma nativo no es el español en el sistema escolar es una oportunidad de avance y de uso para el *policy learning*. Asimismo, otros temas tan importantes como lo son

salud y vivienda para las comunidades migrantes, también podrían hacer uso de este instrumento.

Específicamente sobre la posibilidad de llevar a cabo el aprendizaje en políticas públicas de integración para migrantes en el sistema escolar chileno utilizando a Suecia como modelo, luego de haber seguido los pasos propuestos por Rose (2005), este estudio concluye no solo que es posible, sino que sería de gran beneficio para los estudiantes haitianos y otros estudiantes cuya lengua materna no sea el español, por lo tanto, también es un deber el avanzar en la materia. Igualmente, el que se concrete el aprendizaje es posible puesto que no solo existen las instituciones, programas y disposiciones para avanzar en este tema, sino que tanto a nivel ministerial como municipal ya existen iniciativas para progresar en la integración de los migrantes. Esto tomando en cuenta las principales diferencias que radican con el país escandinavo como lo son los recursos, historial de migración y porcentaje de establecimientos escolares públicos. Asimismo, ya que la mayoría de los estudiantes haitianos son parte del sistema público de educación, el Estado tiene más injerencia para avanzar en el tema. Los recursos existen, así como la institucionalidad necesaria, dada la información que se ha obtenido mediante las entrevistas a distintos actores de la comunidad educativa y académica en el tema. Podría entonces el Estado brindar los lineamientos principales para la integración de migrantes en el sistema escolar, seguido por su adaptación e implementación por parte de la municipalidad y escuelas públicas, según sean las necesidades. Por lo demás, las diferencias culturales no presentan un gran desafío para una adaptación de la política sueca y la voluntad política, que podría ser un tope, se enmarca en los compromisos estatales adquiridos por Chile, que tienen el peso necesario para que el Estado se comprometa en la materia.

Cabe destacar el avance que está haciendo el Ministerio de Educación en cooperación con otros países de la región y también su pronto pronunciamiento en cuanto a los avances para las barreras idiomáticas en el sistema escolar. Se puede concluir entonces que de querer llevar a cabo el aprendizaje del modelo sueco, sus adaptaciones se podrían incluir eventualmente en la actualización de la Política Nacional para Estudiantes Extranjeros 2018-2022, lo que sin duda sería beneficioso para los estudiantes haitianos y otros estudiantes cuyo idioma materno no es el

español. Los acuerdos adquiridos por Chile y los recursos existen, por lo que el aprendizaje es posible de llevar a cabo como bien ha concluido este estudio. Queda pendiente el último paso propuesto por Rose (2005), el cual consiste en evaluar el aprendizaje para editar la política e ir perfeccionando, que se tendría que tantear en un futuro estudio en caso de que la lección sea efectiva. Asimismo, este estudio puede ser usado también para la posibilidad de utilizar la herramienta del *policy learning* en otras áreas y políticas, en la que su resultado pueda ser de beneficio para la ciudadanía y grupos específicos de la misma.

Finalmente, se puede concluir que, si bien el aprendizaje es posible de llevar a cabo en modo de adaptación, se debe avanzar al mismo tiempo en la disminución de las brechas de acceso y calidad de los servicios públicos que brinda el Estado. Es precisamente en estos ámbitos donde radican las principales diferencias con Suecia. Es indispensable que Chile brinde garantías básicas a todos sus ciudadanos independientemente de sus ingresos. Si bien las políticas públicas de integración para migrantes en el sistema escolar ayudan a que la población extranjera incremente sus posibilidades de tener las mismas oportunidades que sus pares locales, esto debe ir de la mano con políticas de integración en otros ámbitos, y también de una inyección de recursos a la educación pública, para que pueda estar a la par con la privada. Las experiencias y datos internacionales así lo muestran, y es momento de hacer uso de ellos para avanzar a nivel local. El aprendizaje en políticas públicas puede hacer uso de estas referencias y ser de esa forma un aporte real para que las instituciones locales cumplan su labor de proteger el interés y cuidado de todos los ciudadanos.

## **5. Bibliografía**

Aninat, Isabel y Vergara, Rodrigo (2019). *Inmigración en Chile, Una mirada multidimensional*, Santiago, Centro de Estudios Públicos.

Bennett, Colin (1991), "How States Utilize Foreign Evidence", *Journal of Public Policy*, vol. 11, núm 1, pp. 31–54.

Berry, John (1997), "Immigration, acculturation, and adaptation", *Applied Psychology: An International Review/Psychologie appliquée: Revue internationale*, vol. 46, núm 1, pp. 5–34.

Berry, John (2006), "Contexts of acculturation", *The Cambridge Handbook of Acculturation Psychology (D.L. Sam and J.W. Berry, eds.)*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 27–42.

Birkland, Thomas (2011), *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making, Fourth Edition*, Nueva York, Routledge.

Borevi, Karin (2014), "Multiculturalism and welfare state integration: Swedish model path dependency", *Identities*, vol. 21, pp. 708-723.

Breidahl, Karen (2017), "Scandinavian exceptionalism? Civic integration and labour market activation for newly arrived immigrants", *Comparative Migration Studies*, vol. 5, núm. 2.

Bunar, Nihad (2017), "Migration and Education in Sweden: Integration of Migrants in the Swedish School Education and Higher Education Systems", *NESET II ad hoc question*, núm. 3.

Caramani, Daniele (2008), *Comparative Politics*, Oxford, OUP.

Castillo, Dante et al (2018), "Estudiantes migrantes en escuelas públicas chilenas", *Calidad en la Educación*, núm. 49, Santiago, dic. 2018, pp. 18-49.

Castles, Stephen et al (2002), *Integration: Mapping the Field*, Oxford, University of Oxford Centre for Migration and Policy Research and Refugee Studies Centre.



“Criterios: 69% de chilenos quiere que se restrinja la entrada de extranjeros”, CNN Chile, 4 de marzo de 2021, en: [https://www.cnnchile.com/pais/encuesta-criterios-febrero-extranjeros\\_20210304/](https://www.cnnchile.com/pais/encuesta-criterios-febrero-extranjeros_20210304/).

Departamento de Extranjería y Migración de Chile (2016), *Migración en Chile 2005-2014*, Santiago, Chile, en <https://www.extranjeria.gob.cl/media/2016/06/Anuario.pdf> [30 de septiembre de 2020].

Dodds, Anneliese (2013), *Comparative Public Policy*. Hampshire, Palgrave Macmillan.

Dolowitz, David y Marsh, David (1996), “Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature”, *Political Studies*, vol. XLIV, pp. 343-357.

Entrevista con fuente de la Embajada de Suecia en Chile, Santiago de Chile, 29 de abril de 2021.

Entrevista con fuente de la Municipalidad de Quilicura, Santiago de Chile, 21 de abril de 2021.

Entrevista con fuente del Ministerio de Educación, Santiago de Chile, 23 de abril de 2021.

Entrevista con fuente que fue parte del Ministerio de Educación y la Organización de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, 15 de abril.

Entrevista con fuente que participó en la elaboración del Migrant Integration Policy Index, Santiago de Chile, 12 de abril de 2021.

Fernández, María Paz (2018), “Mapa del Estudiante Extranjero en el Sistema Escolar Chileno (2015-2017)”, *Ministerio de Educación, Centro de Estudios Mineduc*, División de Planificación y Presupuesto, Documento de Trabajo N°12, en [https://migrantes.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/88/2020/04/MAPA\\_ESTUDIANTES\\_EXTRANJEROS\\_SISTEMA\\_ESCOLAR\\_CHILENO\\_2015\\_2017.pdf](https://migrantes.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/88/2020/04/MAPA_ESTUDIANTES_EXTRANJEROS_SISTEMA_ESCOLAR_CHILENO_2015_2017.pdf) [30 de septiembre de 2020].

Fischer, Frank et al (2007), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods.*, Boca Raton, CRC Pres/Taylor & Francis.

Gilardi, Fabrizio y Wasserfallen, Fabio (2019), "The Politics of Policy Diffusion", *European Journal of Political Research*, vol. 58, pp. 1245–1256.

Gobierno de Chile, "Nueva Ley de Migraciones: Conoce las nuevas herramientas para asegurar un proceso ordenado, seguro y regular de quienes lleguen a vivir a Chile", 12 de abril de 2021, en <https://www.gob.cl/noticias/nueva-ley-de-migraciones-conoce-las-nuevas-herramientas-para-asegurar-un-proceso-ordenado-seguro-y-regular-de-quienes-lleguen-vivir-chile/> [20 de abril de 2021].

Government Offices of Sweden: Ministry of Integration and Gender Equality, "Swedish Integration Policy: Fact", diciembre de 2009, en

<https://www.government.se/49b72d/contentassets/b055a941e7a247348f1acf6ade2fd876/swedish-integration-policy-fact-sheet-in-english> [15 de agosto de 2019].

Gutierrez, Rochelle (2013), "The sociopolitical turn in mathematics education", *Journal for Research in Mathematics Education*, Equiti Special Issue, vol. 44, núm. 1, pp. 37-68.

Hamilton, Paula (2012), "It's not all about academic achievement: supporting the social and emotional needs of migrant worker children", *Pastoral Care in Education. An International Journal of Personal, Social and Emotional Development*, vol. 31, 2013, pp. 173-190.

Johansson, Gunilla (2008), "Teachers intercultural competences as keystones for learning in Europe", en [https://www.ltu.se/cms\\_fs/1.33011!/newflyer.pdf](https://www.ltu.se/cms_fs/1.33011!/newflyer.pdf) [30 de septiembre de 2020].

Konle-Seidl, Regina (2017), "Integration of Refugees in Austria, Germany and Sweden: Comparative Analysis", *Study for the EMPL Committee*, en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/614200/IPOL\\_STU\(2018\)614200\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/614200/IPOL_STU(2018)614200_EN.pdf) [25 de mayo de 2019].

Lindblom, Charles (1959), «The Science of Muddling Through"», *Public Administration Review*, vol. 19, núm. 2, Primavera, 1959, pp. 79-88.

Magnusson, Ulrika (2013), "Paradigms in Swedish as a Second Language - Curricula for Primary School and Secondary School in Swedish as a Second Language", *International Electronic Journal of Elementary Education*, 2013, vol. 6, núm 1, pp. 61-82.

Ministerio de Educación, República de Chile (2018), "Política Nacional de Estudiantes Extranjeros 2018-2022", en <https://migrantes.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/88/2020/04/Pol%C3%ADtica-Nacional-Estud-Extranjeros.pdf> [15 de agosto de 2019].

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2021), "Primer Plan Nacional de Derechos Humanos", en <https://planderechoshumanos.gob.cl/plan-nacional-de-derechos-humanos#funcionamiento> [17 de mayo de 2021].

MIPEX: Migrant Integration Policy Index (2015), "Education: Key Findings", en: <http://www.mipex.eu/education> [20 de diciembre de 2020].

Mytelka, Lynn, y Smith, Keith (2002), "Policy learning and innovation theory: an interactive and co-evolving process", *Research Policy*, vol. 31, pp. 1467-1479.

Naciones Unidas, Asamblea General (2018), "Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular", en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5c0eac944.pdf> [17 de mayo de 2021].

Nilsson, Jenny y Axelsson, Monica (2013), «"Welcome to Sweden": Newly Arrived Students' Experiences of Pedagogical and Social Provision in Introductory and Regular Classes», *International Electronic Journal of Elementary Education*, 2013, vol. 6, núm. 1, pp. 137-164.

Nilsson, Jenny y Bunar, Nihad (2015), "Educational Responses to Newly Arrived Students in Sweden: Understanding the Structure and Influence of Post-Migration Ecology", *Scandinavian Journal of Educational Research*, vol. 60, pp. 399-416.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2015), "Helping immigrant students to succeed at school – and beyond", en <https://www.oecd.org/education/Helping-immigrant-students-to-succeed-at-school-and-beyond.pdf> [20 de septiembre de 2020].

Organización Internacional para las Migraciones (2018), “La migración en la Agenda 2030, Guía para profesionales”, en:

[https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/sdg\\_es.pdf](https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/sdg_es.pdf) [25 de mayo de 2019].

Oleg, Popov y Stureson, Erik (2015), “Facing the pedagogical challenge of teaching unaccompanied refugee children in the Swedish school system”, *Problems of Education in the 21st Century*, vol. 64, pp. 66-74.

Reakes, Angharad (2007), “The Education of Asylum Seekers: Some UK Case Studies”, *Research in Education*, vol. 77, núm. 1, pp. 92-107.

Rose, Richard (2005), *Learning from Comparative Public Policy. A practical guide*, Londres, Routledge.

Rutter, Jill (2001), *Supporting Refugee Children in Twenty-first Century Britain: a Compendium of Essential Information*, Stoke-on-Trent, Trentham Books.

Said, Carlos, “¿Aplazar la desmunicipalización de los colegios? El dilema con el que parte el año escolar”, *La Tercera*, 1 de marzo de 2021, en

<https://www.latercera.com/nacional/noticia/aplazar-la-desmunicipalizacion-de-los-colegios-el-dilema-con-el-que-parte-el-ano-escolar/KFNPPA5JSVAWNPELBL4PG3GW4M/> [17 de mayo de 2021]

Sinkkonen, Hanna-Maija y Kyttälä, Minna (2014), “Experiences of Finnish teachers working with immigrant students”, *European Journal of Special Needs Education*, vol. 29, núm 2, pp. 167-183.

Stone, Diane (1999), “Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines”, *Politics Politics*, vol. 19, núm. 1, pp. 51–60.

Skolverket (2020), “This is the Swedish National Agency for Education”, en <https://www.skolverket.se/andra-sprak-other-languages/english-engelska#h-OfficialStatisticsofSweden> [25 de mayo de 2019].

Solano, Priscilla (2017), “Integration in Sweden”, en [https://www.imsweden.org/wp-content/uploads/Files/integration\\_in\\_sweden.pdf](https://www.imsweden.org/wp-content/uploads/Files/integration_in_sweden.pdf) [25 de mayo de 2019].

Tawat, Maham (2018), "The Divergent Convergence of Multiculturalism Policy in the Nordic Countries (1964- 2006). Immigration Size, Policy Diffusion and Path Dependency", *Willy Brandt Working Papers Series*, Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM), Malmö University, vol. 18, núm. 5, en: <https://ccis.ucsd.edu/files/Working%20Papers/wp197%20Tawat.pdf> [25 de mayo de 2019].

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2019), "Migración, desplazamiento y educación: construyendo puentes no muros", en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367436> [20 de septiembre de 2020].

Universidad de Chile, "Declaración Pública: Contra una Ley de Migraciones racista", Cátedra de Racismos y Migraciones Contemporáneas, 13 de abril de 2021, en <https://www.uchile.cl/noticias/174426/contra-una-ley-de-migraciones-racista> [17 de mayo de 2021].

Weyland, Kurt (2005), "Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform", *World Politics*, vol. 57, núm. 2, pp. 262-295.

Wiesbrock, Anja (2011), "The Integration of Immigrants in Sweden: a Model for the European Union?", *International Migration*, vol. 49, núm. 4, pp. 48-66.