



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

AVANCES Y DESAFÍOS PARA UNA POLÍTICA DE INCLUSIÓN DE ESTUDIANTES
MIGRANTES CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL

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

BEGOÑA ANDREA VELOSO ERAZO

PROFESORA GUÍA:
MARIA PÍA MARTIN MUNCHMEYER

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
JULIO HASBUN MANCILLA
CRISTIAN LEYTON NAVARRO

SANTIAGO DE CHILE

2022

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

Por: Begoña Andrea Veloso Erazo

Profesor Guía: María Pía Martin Munchmeyer

Fecha: 2022

**AVANCES Y DESAFÍOS PARA UNA POLÍTICA DE INCLUSIÓN DE
ESTUDIANTES MIGRANTES CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL**

La inclusión de estudiantes migrantes en el sistema escolar ha sido objeto de múltiples estudios, evidenciado una diversidad de barreras que aseguren el ejercicio del derecho a la educación. Se han diagnosticado dificultades de acceso, experiencias de discriminación y racismo, ausencia de herramientas para trabajar con nuevas comunidades lingüísticas, débil formación docente para la atención de la diversidad, falta de mediación intercultural en convivencia escolar y ausencia de interculturalidad en el currículum oficial (Pavéz, 2020; Salas et al., 2017; Joyko y Vásquez, 2016; Riedemann y Stefoni, 2015; Tijoux, 2013). No obstante, ha existido un abordaje tangencial del marco técnico-reglamentario, representado en la formulación de una política pública destinada a favorecer la inclusión educativa de estudiantes migrantes desde una perspectiva intercultural.

La investigación analizó la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros (2018-2022) del Ministerio de Educación, utilizando el Modelo de Análisis de Política Pública de Subirats et al. (2008), cuyo esquema analítico favorece el estudio empírico de una determinada política, comprendida como las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, y a los diferentes actores públicos y privados, para resolver un problema colectivo. Se constató que esta corresponde a un lineamiento técnico para la provisión de orientaciones técnicas, pero carece de elementos centrales que debe contener una política pública; integración de acciones dirigidas a resolver el problema, responsables públicos y recursos para su implementación. Esta ausencia tiene implicancias en la niñez migrante, la cual puede quedar expuesta a situaciones de vulneración de sus derechos fundamentales, menor desempeño académico y más probabilidades de dejar la escuela antes que los estudiantes locales (McIntyre et al., 2020; Janta y Harte, 2016; O'Connell y Farrow, 2007).

Se diseñó una investigación descriptiva-exploratoria, con utilización de técnicas cualitativas que permitieran sistematizar antecedentes secundarios para la construcción del problema e indagar con actores clave respecto al proceso de construcción de la política, sus limitaciones y reformulación. Así, la investigación indaga sobre, ¿qué elementos, desde la perspectiva de actores clave, debe contener una política pública que propenda a la inclusión de estudiantes migrantes, en el contexto normativo nacional e internacional actual?

Los hallazgos son: (i) ausencia y/o discrecionalidad en la implementación de acciones para gestionar la diversidad e inclusión, (ii) avance en atender las barreras de acceso al sistema escolar, pero desafío de resolver las problemáticas pedagógicas, relacionales y de convivencia escolar, y (iii) pertinencia de asumir la perspectiva de interculturalidad como posibilidad para la interacción equitativa entre diversas culturas por medio del diálogo. Finalmente, las bases sobre las que se podría asentar una propuesta de política pública que favorezca el acceso, la participación y el aprendizaje, requieren abordar la dimensión simbólica, de contenido y operacional, cuyos componentes serán necesarios para atender de manera integrada las necesidades que aún persisten en el sistema escolar.

TABLA DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCION.....	1
2.	MARCO DE REFERENCIA DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	5
2.1.	POLÍTICA NACIONAL DE ESTUDIANTES EXTRANJEROS	5
2.2.	MARCO NORMATIVO PARA LA INCLUSIÓN EDUCATIVA	8
2.3.	DESAFÍOS PARA LA INCLUSIÓN DE ESTUDIANTES MIGRANTES	10
2.4.	INCLUSIÓN ESCOLAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL.....	13
2.5.	ELEMENTOS DE UNA POLITICA PÚBLICA DESDE EL MODELO DE ANÁLISIS SECUENCIAL	15
3.	DISEÑO METODOLÓGICO	20
3.1.	PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	20
3.2.	OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	20
3.3.	METODOLOGÍA	21
4.	RESULTADOS	26
4.1.	FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	26
4.2.	DIAGNÓSTICO DE LA ACCIÓN PÚBLICA.....	30
4.3.	INCLUSIÓN DE ESTUDIANTES MIGRANTES DESDE EL MODELO DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	33
4.3.1	Dimensiones y elementos del problema público.....	34
4.3.1	Análisis de actores, recursos y reglas institucionales	37
5.	DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	47
6.	CONCLUSIONES.....	54
7.	BIBLIOGRAFÍA	57
	ANEXO	61

1. INTRODUCCION

El escenario migratorio chileno que se ha configurado en los últimos años se caracteriza por una creciente afluencia migratoria intrarregional (Martínez, Cano y Soffia, 2014), la que según estimaciones del Institución Nacional de Estadísticas (INE) y el Departamento de Extranjería y Migraciones alcanza a fines del año 2020 a 1.462.000 personas, lo que implica un aumento de 0,8% en comparación a 2019 y de 12,4% desde el 2018. En este contexto, el sistema escolar se ha visto impactado y desafiado dado el aumento sostenido de estudiantes de origen migrante en los establecimientos educacionales chilenos (Servicio Jesuita a Migrantes [SJM], 2020; Mineduc, 2019).

La matrícula de estudiantes migrantes en la educación escolar, de acuerdo a datos del SJM (2020) representa el 4,9% de la matrícula total, lo que equivale a 178.060 estudiantes que se han concentrado en un 58% en establecimientos públicos (municipales y Servicios Locales de Educación) y que viven en su mayoría (80%) en las regiones Metropolitana, de Antofagasta, Tarapacá y Valparaíso. Este panorama es resultado de un proceso de diversificación geográfica de la matrícula, lo que conlleva la disminución de establecimientos que no cuentan con estudiantes de origen migrante en sus aulas, pasando de un 39% en 2018 a un 26% en 2020 (SJM, 2020).

El efectivo ejercicio del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes implica atender los niveles de acceso, permanencia (participación y egreso) y calidad educativa (Unicef, 2020), ámbitos que han presentado un abordaje disímil desde la política pública, observando que aun cuando existen avances en algunas materias, en otras, las comunidades educativas de acogida continúan debiendo enfrentar una multiplicidad de barreras y obstáculos para propiciar la inclusión educativa.

La literatura ha evidenciado una diversidad de barreras y obstáculos que hagan efectivo el pleno ejercicio del derecho a la educación de estudiantes migrantes en Chile. Se han diagnosticado dificultades de acceso y asignación de prestaciones sociales, expresiones de discriminación y racismo, ausencia de herramientas para trabajar con nuevas comunidades lingüísticas, débil formación docente para la atención de la diversidad, falta de mediación intercultural en la convivencia escolar, ausencia de interculturalidad en el currículum oficial y currículum oculto asimilacionista (Pavéz, 2020; Salas et ál., 2017; Riedemann y Stefoni, 2015; Tijoux, 2013).

En consecuencia, favorecer procesos educativos inclusivos supone atender no solo elementos de acceso al sistema escolar, sino el ámbito pedagógico y relacional, lo que implica definir elementos de contenido educativo, metodologías de enseñanza, experiencias y condiciones a las que se enfrentan niños, niñas, adolescentes y sus familias.

La población infanto-juvenil presenta características y necesidades que, de no ser atendidas oportuna y adecuadamente, se exponen a situaciones graves de desprotección y de vulneración de sus derechos fundamentales (O'Connell y Farrow, 2007); cobrando relevancia aquellos sectores sociales que se vinculan directamente con niños, niñas y adolescentes migrantes, tales como educación. Desde la experiencia comparada se afirma que, aunque la pauta varía según el país, los niños de origen migratorio muestran tendencias hacia una menor educación, rendimiento y tienen más probabilidades de dejar la escuela antes que los locales (McIntyre et al., 2020; Janta y Harte, 2016).

La inclusión de estudiantes migrantes en el sistema escolar ha sido objeto de múltiples estudios e investigaciones, enfocados en conocer los procesos de acceso a la educación formal, la representación sobre migrantes desde diversos actores educacionales, los mecanismos de construcción de escuelas interculturales, las experiencias de convivencia al interior de las escuelas, los procesos de enseñanza y aprendizaje, entre otros. En tanto, el involucramiento de diseñadores y autoridades de políticas educacionales ha sido un ámbito incorporado de manera tangencial, siendo relevante analizar las políticas públicas educativas dirigidas a asegurar el goce efectivo del derecho a la educación desde el acceso al sistema educacional del país de destino, así como una acción inclusiva que beneficie a todos los niños, niñas y adolescentes.

En consecuencia, resulta de interés conocer el marco técnico-reglamentario definido desde la política pública para favorecer procesos de inclusión de estudiantes en el espacio escolar, proveyendo respuestas pertinentes y efectivas para resolver los problemas enunciados. Dado este propósito, se analiza la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros (2018-2022), en tanto respuesta institucional definida desde el Ministerio de Educación de Chile (Mineduc) para atender los desafíos de la niñez migrante en el espacio escolar.

Subirats et al. (2012) define una política pública como: "una serie de decisiones o acciones intencionadamente coherentes, tomadas o llevadas a cabo por diferentes actores públicos y, a veces privados, cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían, a fin de resolver con concreción un problema que se define como colectivo". Asimismo, el autor propone un Modelo de Análisis de Política Pública, cuyo esquema analítico favorece el estudio empírico de una determinada política pública independiente de la fase del ciclo de política pública en que se encuentre (inclusión en la agenda pública, formulación, implementación y/o evaluación).

A la luz de esta teoría, se posibilitó reconocer el conjunto de decisiones y acciones que la autoridad pública - en este caso Mineduc - llevó a cabo para solucionar un problema público, para lo cual se analizó la política pública diseñada y sus correspondientes actores, recursos y reglas institucionales involucradas. Este ejercicio analítico permitió constatar que la referida política no posee mecanismos de obligatoriedad para avanzar a la fase de

implementación, constituyendo más bien en un lineamiento u orientación técnica, carente de plan de acción, competencias, recursos y responsables.

Una segunda perspectiva de análisis que asume la investigación es el enfoque de interculturalidad, el cual ha sido utilizado en educación principalmente como estrategia para avanzar en la inclusión de pueblos originarios. La interculturalidad, otorga la posibilidad de establecer espacios donde todos y todas tengan la posibilidad de aprender, debatir y, negociar cuál es el tipo de educación que se espera, lo que implicará reflexionar sobre las condiciones materiales para llevarla a cabo y respecto a las prácticas cotidianas de inclusión y exclusión. Siguiendo en esta línea, la interculturalidad se entiende como un proyecto propositivo que busca la construcción de nuevas formas de vinculación, superando las asimetrías en las relaciones, por medio del trabajo conjunto en la construcción de una sociedad justa, equitativa y plural (Diez, 2013; Tubino, 2005, Walsh, 2012).

En atención al problema público definido, la inclusión de estudiantes migrantes en el sistema escolar, la interculturalidad otorga una respuesta de política pública que reconozca la diversidad de estudiantes migrantes en el espacio escolar, ya sea en cuanto a modelos de enseñanza de sus países de orígenes, saberes y prácticas culturales, lengua, etc. Asimismo, posibilita atender los desafíos y problemáticas que se han diagnosticado en el espacio educativo, ya sea en el ámbito pedagógico como relacional.

A partir de lo anterior, esta investigación indaga sobre, ¿Qué elementos, desde la perspectiva de actores clave, debe contener una política pública que propenda a la inclusión de estudiantes migrantes, en el contexto normativo nacional e internacional actual? y, ¿Cómo se reformula o rediseña la política pública de estudiantes migrantes, que considere la perspectiva intercultural a la luz de estos hallazgos?

Para responder a las preguntas enunciadas, se desarrolló una investigación descriptiva-exploratoria mediante la utilización de metodología cualitativa que permitiera, por una parte, recabar y sistematizar los antecedentes secundarios que aportaran a la construcción del problema y desarrollar el marco de referencia, y por otra parte, a indagar en las experiencias, percepciones y conocimientos de actores clave respecto al proceso de construcción de la política, sus limitaciones y posibilidades de reformulación. Esto, para responder al objetivo general consistente en analizar los límites y posibilidades de la política educativa para propender a la inclusión de estudiantes migrantes en el sistema escolar desde una perspectiva de interculturalidad.

La presentación de la investigación se organiza en cuatro apartados. En primer lugar, se definen los antecedentes de la problemática descrita, que operan como marco de referencia para la posterior sistematización y análisis, y cuyo contenido es el siguiente: (i) descripción de la estructura y contenidos de la Política Nacional de Estudiantes

Extranjeros; (ii) marco normativo educacional vigente y los acuerdos internacionales suscritos; (iii) aproximación conceptual al Modelo de Análisis de Política Pública desde una perspectiva de interculturalidad como eje clave en los procesos de inclusión educativa y, (iv) caracterización de los desafíos de la inclusión de niños, niñas y adolescentes migrantes en el sistema escolar.

En el segundo apartado se describe el marco metodológico de la investigación, conformado por los objetivos de investigación y las estrategias de levantamiento y análisis de la información que permitan responder a la pregunta de investigación conducente. Luego se presentan los resultados y discusión de estos, para finalmente, en el cuarto capítulo, describir las conclusiones del estudio.

2. MARCO DE REFERENCIA DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El marco de referencia del problema de investigación, se presenta abordando cinco elementos. En el primer y segundo apartado, se describe la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros, en tanto objeto de estudio de la investigación y el marco normativo de educación en que es comprendida toda acción pública educativa. Luego, en el tercer punto, se define teóricamente la perspectiva de interculturalidad en el ámbito escolar, reconocida como estrategia para avanzar en procesos de inclusión educativa. En el cuarto apartado se presenta la situación actual de inclusión de estudiantes migrantes en el sistema escolar, para finalmente, introducir el modelo de análisis de política pública adoptado, definiendo las dimensiones y elementos que debería contener toda política pública.

2.1. POLÍTICA NACIONAL DE ESTUDIANTES EXTRANJEROS

El Ministerio de Educación (Mineduc) de Chile, dispone de un cuerpo normativo nacional y ha suscrito y ratificado diversos compromisos internacionales, tales como la Convención Internacional de los derechos del niño (1990) y la Convención Internacional sobre la protección de los trabajadores migratorios y sus familias (2005), que constituyen el marco de referencia a partir del cual el Estado asume el compromiso de garantizar el derecho a la educación de todas y todos los niños, niñas y adolescentes, con independencia de su situación migratoria.

Dada esta responsabilidad y la demanda por atender los desafíos y barreras expuestas para integrar a estudiantes migrantes, se diseña la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros 2018-2022, con el propósito de "Favorecer el acceso, permanencia y trayectorias educativas de estudiantes extranjeros en el sistema educacional chileno, generando dispositivos que den respuesta a las necesidades particulares de este grupo de especial protección" (Mineduc, 2018). La construcción de la referida política ocurre en un contexto socio-político caracterizado por el mandato del presidente Sebastián Piñera (2014-2018) y Gerardo Varela como ministro de Educación (2018), y con una fuerte incidencia de organizaciones de la sociedad civil y los establecimientos por visibilizar las dificultades y obstáculos que estaban enfrentando las comunidades escolares.

La formulación de la Política cuenta con un marco de referencia nacional e internacional que sustenta el trabajo en este grupo especial de protección, el que se presenta de manera sintética:

Tabla 1. Marco de referencia nacional e internacional y sus componentes

Marco de referencia	Componentes	Año*
Marco Normativo Nacional	Ley General de Educación	2009
	Ley de no discriminación	2012
	Ley de inclusión	2015
Compromisos firmados y ratificados por Chile a nivel internacional	Declaración Universal de los Derechos Humanos	1972
	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1989
	Convención Internacional de los derechos del niño	1990
	Convención Internacional sobre la protección de los trabajadores migratorios y sus familias	2005

(*) Año en que Chile suscribe o ratifica.

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, se identifica que la construcción de la Política refiere a una serie de enfoques que organizan y definen el campo de acción de la misma, así como considera referentes internacionales que aportan con perspectivas y lineamientos que debieran organizar y sustentar los planes de acción, políticas, programas y proyectos que los países determinan para asumir los desafíos que enfrentan a propósito de la migración y la integración educativa de los niños, niñas y adolescentes.

Tabla 2. Enfoques de la política educativa y referentes internacionales

Marco de referencia	Componentes
Enfoques de la política educativa dirigida a estudiantes extranjeros	Enfoque de Derechos Humanos
	Enfoque inclusivo
	Enfoque intercultural
	Enfoque de gestión territorial e intersectorial
	Enfoque de género
	Enfoque participativo
	Enfoque ético
Referentes internacionales	Naciones Unidas: Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030
	Organización internacional para las Migraciones (OIM)
	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Fuente: Elaboración propia.

Con el objetivo de alcanzar el fin y propósito que define la Política, esta define tres áreas de gestión tendientes a organizar ámbitos de trabajo diferenciados y cuyos objetivos específicos debiesen orientar el trabajo con las comunidades educativas; articulación institucional e intersectorial, fortalecimiento de la gestión educativa y vinculación territorial para el diseño de política educativa.

Tabla 3. Áreas de gestión de la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros 2018-2022

Área de gestión	Objetivos
1. Articulación e institucional intersectorial	<p>1.1 Coordinar a nivel ministerial las acciones necesarias para asegurar la educación de estudiantes extranjeros en igualdad de condiciones que los nacionales, resolviendo los nudos críticos que se presenten en acceso, permanencia y trayectorias en todos los ámbitos educacionales.</p> <p>1.2 Articular con distintos sectores del Estado y de la sociedad civil el resguardo de una educación inclusiva y de calidad para este grupo de especial protección.</p>
2. Fortalecimiento de la gestión educativa	<p>2.1 Promover una convivencia escolar que valore la diversidad e integre colaborativamente a estudiantes extranjeros y sus familias.</p> <p>2.2 Entregar orientaciones técnico-pedagógicas que permitan avanzar hacia una formación integral, que aborde las necesidades de este grupo de especial protección, a lo largo de la trayectoria educativa.</p> <p>2.3 Proveer de herramientas para la gestión, que favorezcan la inclusión de estudiantes extranjeros en las comunidades educativas.</p>
3. Vinculación territorial para el diseño de política educativa	<p>3.1 Levantar datos cuantitativos y cualitativos en torno a la realidad de estudiantes extranjeros al interior del sistema educacional chileno.</p> <p>3.2 Promover diversas formas de participación para la reflexión y el diálogo en torno a la inclusión de estudiantes extranjeros en el sistema educacional chileno.</p> <p>3.3 Recopilar y difundir datos y aprendizajes de las redes que funcionen en cada territorio en torno a los temas de migración, refugio e interculturalidad.</p>

Fuente: Política Nacional de Estudiantes Extranjeros 2018-2022.

A partir de la Tabla 3, se puede reconocer que, los tres ámbitos de gestión que organizan la propuesta, se desprenden de acciones propias de la Ley General de Educación, en términos de mandar a la autoridad ministerial para ejercer el rol de articulador institucional e intersectorial, así como la provisión de orientaciones técnicas y directrices a los establecimientos. Asimismo, los objetivos definidos presentan coherencia con los principios definidos en la Convención de derechos del niño y con la Ley de Inclusión, que define la integración igualitaria de todos los estudiantes.

2.2. MARCO NORMATIVO PARA LA INCLUSIÓN EDUCATIVA

Luego de ocho años de tramitación, el año 2021 se promulga la Ley de Migración y Extranjería N° 21.325, la que hace referencia al Interés Superior del Niño, estableciendo en su artículo 4: "El Estado adoptará todas las medidas administrativas, legislativas y judiciales necesarias para asegurar el pleno ejercicio y goce de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, consagrados en la Constitución Política de la República, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, desde su ingreso al país y cualquiera sea la situación migratoria de sus padres o de los adultos que los tengan a su cuidado" (de Migración & Extranjería, n.d.).

Por otra parte, en relación al derecho a la educación, la normativa general (Política Nacional de Estudiantes Extranjeros) establece que se garantizará el acceso de niños, niñas y adolescentes al sistema escolar independiente de su condición migratoria y se resguardará la entrega de becas o bonos directos a estudiantes que cumplan con los requisitos requeridos.

En materia educativa, la Ley de Inclusión Escolar N°20.845 (2015) define un cuerpo normativo que establece dentro de sus principios la integración e inclusión, señalando que "el sistema propenderá a eliminar todas las formas de discriminación arbitraria que impidan el aprendizaje y la participación de los estudiantes. Asimismo, el sistema propiciará que los establecimientos educativos sean un lugar de encuentro entre los estudiantes de distintas condiciones socioeconómicas, culturales, étnicas, de género, de nacionalidad o de religión" (Ministerio de Educación, 2018).

Luego, mediante el Ordinario N° 894 (2016), del Ministerio de Educación que actualiza las instrucciones sobre el ingreso, permanencia y ejercicio de los derechos de estudiantes migrantes en los establecimientos educacionales, mediante la creación el Identificador Provisorio Escolar (IPE), poniendo fin al número provisorio sobre 100 millones (denominado Rut 100).

Finalmente, el año 2022, se promulga la Ley N° 21.430, la cual crea el crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia. Este Sistema se compone por instituciones, normas y políticas que en su conjunto están "destinadas a respetar, promover y proteger el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, cultural y social de los niños, niñas y adolescentes, hasta el máximo de los recursos de los que pueda disponer el Estado" (Ley N°21.430, Artículo N°1).

Haciendo eco de los derechos consagrados en la Convención de Derechos del Niño, la normativa nacional define que es deber del Estado asegurar una educación inclusiva de calidad a todos los niños, niñas y adolescentes (Artículo N°41), lo que será aplicado a todo

niño, niña o adolescente que se encuentre bajo la jurisdicción del Estado de Chile (Artículo N°4), por tanto, independiente de su condición migratoria.

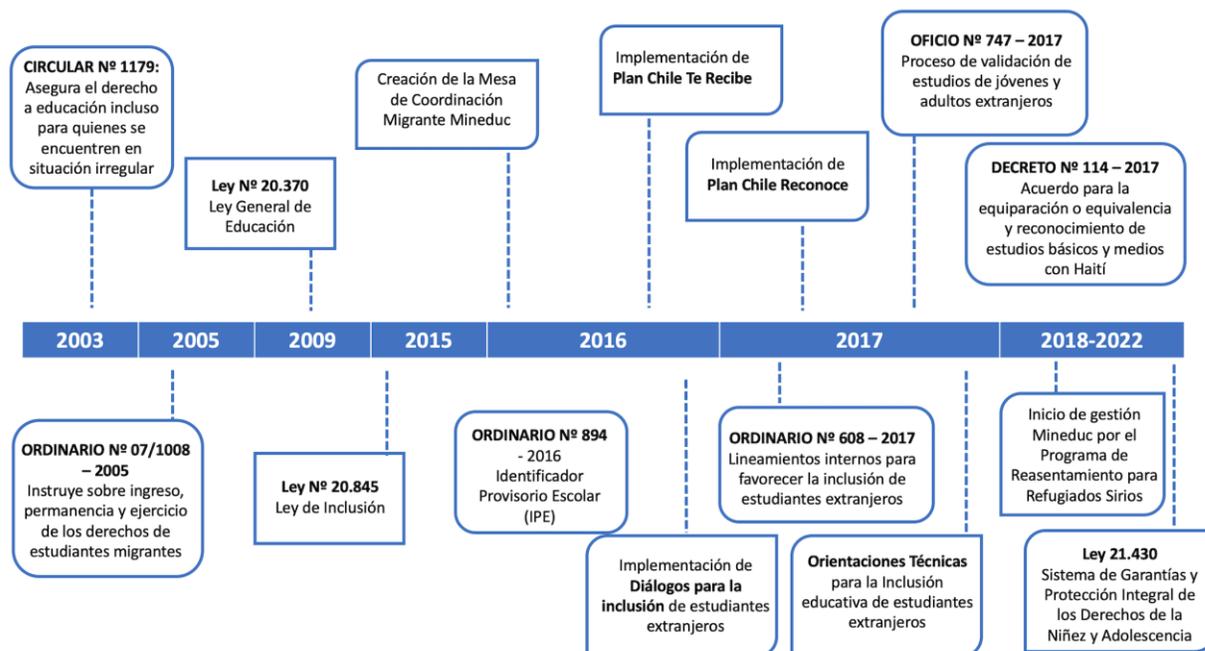
Asimismo, define que será responsabilidad del Estado establecer las medidas necesarias para facilitar la realización personal y la inclusión social y educativa de todos los niños, niñas y adolescentes, la cual es entendida como "toda acción que proporcione la disminución o eliminación de las barreras para el aprendizaje, la participación y la socialización" (Artículo N°19).

Tabla 4. Síntesis de normativa educativa

Año	Normativa vigente
2009	Ley General de Educación
2015	Ley de Inclusión
2017	Ley Sistema de Educación Pública
2021	Ley 21.325 de Migración y Extranjería
2022	Ley 21.430 Sistema de garantías de la niñez y adolescencia

Fuente: Elaboración propia.

Figura 1. Hitos normativos y operativos



Fuente: Elaboración propia a partir de Mineduc, 2018.

A partir de la Figura 1 se observa que la legislación y los actos reglamentos descritos, cimentaron bases y acciones para la consiguiente formulación de la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros, expresados en una serie de hitos de carácter normativo y operativo que condujeron el proceso de generación de un lineamiento técnico -no política pública- para atender las falencias en materia de inclusión educativa con población migrante.

En consecuencia, ha existido un avance en la concreción de acciones y estrategias, en el marco de una normativa que reconoce e impulsa la inclusión de estudiantes con independencia de su condición migratoria u otra. No obstante, dado lo que falta por atender, es necesario abordar los desafíos culturales, sociales y pedagógicos que enfrentan los niños, niñas y adolescentes desde una perspectiva intercultural, lo que es coincidente con lo definido desde el Sistema de Garantías, que define la relevancia de las autoridades administrativas para establecer los actos normativos y técnicos que resguarden el derecho a la educación.

2.3. DESAFÍOS PARA LA INCLUSIÓN DE ESTUDIANTES MIGRANTES

El fenómeno de la migración ha cobrado alta relevancia en los últimos años. En Chile viven 1.492.522 personas extranjeras, lo que representa un aumento de 19,4% respecto del año 2018 (INE, 2020). La cantidad de niños, niñas y adolescentes nacidos en otro país alcanzan los 97.882 (2,4% del total país), cuya cifra se ha duplicado respecto a los datos censales del 2002, en que se registraban 44.226. Según estimación del INE y el Departamento de Extranjería y Migración, a fines del año 2018 residían en Chile 183.315 personas extranjeras menores de 19 años, correspondiente a un 4,8% del país (Centro de Justicia y Sociedad UC, 2020).

En relación a la procedencia de los niños, niñas y adolescentes migrantes, se identifica que provienen principalmente de países de América Latina, siendo Perú (14,7%), Colombia (14,7%), Bolivia (13,1%) y Venezuela (11,9%) los con mayor prevalencia. En términos de la distribución territorial, se concentran en las regiones Metropolitana (60,6%), de Antofagasta (10,6%) y Tarapacá (7,0%) (CENSO, 2017).

La complejidad de la situación migratoria en el campo educativo supone un desafío a las políticas educativas para comenzar a resguardar el acceso a los sistemas educacionales de los países receptores, como primer paso decisivo y fundamental para garantizar el derecho a la educación (OREALC/UNESCO, 2020). Luego, avanzar en atender y mitigar la multiplicidad de factores que, de no ser atendidos, pueden ocasionar daño en la trayectoria de los niños y niñas (Dryden-Peterson, et al., 2018).

El sistema escolar¹ chileno se ha visto demandado por el aumento en la cantidad de niños, niña y adolescente principalmente de América Latina y el Caribe que han llegado a las escuelas en los últimos cinco años. La presencia de migrantes en educación escolar asciende a 178.060 (un 10% más que en 2019), llegando a constituir el 4,9% del total de matrícula (SJM, 2020). En relación a la distribución de estudiantes según dependencia y territorio, se identifica que un 59,5% asiste a establecimientos públicos, municipales o servicio local de educación (Mineduc, 2019) y el 80% estudia en las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Metropolitana y Valparaíso.

Si bien se observa una concentración, este panorama ha cambiado identificándose una mayor dispersión de los estudiantes, así, en comparación al 2018, el 84% de los estudiantes migrantes estudiaba en las regiones mencionadas y el 38% de los establecimientos educacionales no contaba en su matrícula con algún estudiante migrante, cuya cifra se redujo a un 26% en 2020.

En cuanto a los contextos familiares, uno de cada tres niños, niñas y adolescentes de familias migrantes pertenece a un núcleo familiar donde al menos uno de los adultos a cargo tiene educación superior completa o incompleta (32%) y un 49% tiene algún adulto a cargo (jefe de familia o cuidador principal) que tiene educación media completa (Centro de Justicia y Sociedad UC, 2020).

En términos de acceso se observa que aquellos provenientes de América Latina y el Caribe presentan tasas de asistencia neta a la educación básica (75%) y media (59,2%) que son menores que los nacidos en Chile alcanzando 91,9% y 73,7% respectivamente, (Centro de Justicia y Sociedad UC, 2020). Esta situación se asocia al desconocimiento del sistema educativo, las diferencias en los períodos escolares de ingreso, y la inestabilidad propia del primer período en Chile, donde las personas recién se comienzan a asentar (SJM, 2018). En esta línea, ha existido avance respecto a atender las barreras que dificultaban la incorporación de estudiantes cuyas familias se encontraban en situación migratoria irregular, mediante acciones introducidas por el Mineduc tales como el Índice Provisorio Escolar (IPE) en el año 2016.

Si bien el acceso se observa como un ámbito relativamente resuelto, la experiencia escolar se evidencia más compleja en la medida que no existen políticas públicas enfocadas en esta población (Centro de Estudios Justicia y Sociedad UC, 2020), identificándose al interior de las escuelas obstáculos referidos a la ausencia de enfoques interculturales en el currículum oficial y reproducción de la discriminación a nivel de currículum oculto, falta de mediación intercultural en la convivencia escolar frente a situaciones de discriminación y racismo, falta de formación docente para la atención de la diversidad en la escuela y

¹ Para efectos de esta investigación, se considerará el sistema escolar como los niveles de enseñanza básica y media, dependientes en términos normativos, técnicos y operativos de la Subsecretaría de Educación del Ministerio de Educación. De esta forma, quedan excluidos el sistema de educación parvularia y educación superior.

ausencia de estrategias para incorporar nuevas comunidades lingüísticas (Pavéz, 2019, Poblete y Galaz, 2017).

Este panorama evidencia que, si bien es un fenómeno que de forma reciente se ha presentado en el sistema escolar, ha implicado para los sostenedores y comunidades educativas verse desafiados a introducir prácticas y procesos de ajuste a nivel organizacional y pedagógico (Poblete y Galaz, 2017), para así favorecer dinámicas de inclusión en sus establecimientos educacionales.

Estas dinámicas se caracterizan por su discrecionalidad e improvisación, siendo una de las principales debilidades de los programas de acogida a estudiantes inmigrantes en escuelas chilenas, la ausencia de lineamientos educativos que oriente el trabajo de gestionar y organizar su incorporación, lo que conlleva una falta de coherencia y consistencia entre los enfoques utilizados y las acciones implementadas (Jiménez, 2014).

Respecto al desempeño académico, los estudiantes migrantes obtienen mejores notas que sus compañeros locales y mejor desempeño en matemáticas que en lenguaje, no obstante, al desagregar por nacionalidad se constata que los estudiantes haitianos, por la barrera idiomática, presentan un desempeño significativamente menor que el de los otros estudiantes migrantes (Aninat y Vergara, 2019).

A modo de síntesis, en la tabla 5 se describen los principales desafíos identificados desde la literatura, los que se organizan en tres ámbitos; las dificultades de acceso al sistema escolar, las problemáticas vinculadas al quehacer pedagógico de docentes y, por último, las tensiones socioculturales que se presentan a nivel relacional, ya sea entre estudiantes o con adultos del establecimiento, las cuales tienen afectación en el bienestar socioemocional de los estudiantes migrantes.

Tabla 5. Síntesis de desafíos para la inclusión educativa de estudiantes migrantes

Ámbito de Acceso	Ámbito Pedagógico	Ámbito Relacional
Falta de procedimientos para nivelación de estudios	Marcos curriculares poco flexibles y pertinentes Carencia de adecuaciones curriculares y de evaluación	Discriminación y racismo
Barreras económicas y administrativas en la entrega de servicios y prestaciones sociales	Barreras lingüísticas	Daño socioemocional
Información del sistema educativo	Débil formación docente para atender la diversidad	Incipiente formación en mediación intercultural

Fuente: Elaboración propia

Una revisión del estado del arte de la investigación respecto a los procesos que enfrentan migrantes al incorporarse al sistema escolar (Stefoni y Corvalán, 2020; Salas, 2017; Joyko y Vásquez, 2016), concluye que las principales áreas de estudio han sido: el derecho a la educación, las representaciones sobre migrantes y migración que tienen diversos actores de la educación, las posibilidades y avances en la construcción de escuelas interculturales y las discusiones sobre racismo presentes en el sistema escolar. En tanto, hay menor desarrollo de investigación con marcos muestrales amplios, desde la disciplina de educación y que involucren a otros actores, tales como diseñadores y autoridades de políticas públicas en el ámbito de la educación.

2.4. INCLUSIÓN ESCOLAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL

La escuela ha sido reconocida históricamente como un espacio donde se asimilan conocimientos y transmiten conductas, buscando la supervisión y control de las prácticas y conocimientos que circulen en su interior (Walsh, 2009). Desde esta perspectiva, la escuela puede ser vista como un ente normalizador y creador de identidades homogéneas, lo cual propicia experiencias discriminatorias al momento de aparecer otras prácticas y cosmovisiones, generando con ello una inequidad de oportunidades a niños, niñas y adolescentes que poseen prácticas y hábitos diferentes a los considerados “normales” (Dussel, 2004).

En línea con lo anterior, se identifica que han existido diversas aproximaciones para abordar estas diferencias con el fin de neutralizar desigualdades en el espacio escolar. Así, se presentan tres modelos para atender la diversidad, los cuales, de distintas maneras, pueden operar simultáneamente en el contexto de una escuela.

Un primer modelo es la perspectiva *asimilacionista*, que surge en Francia durante los procesos de colonización, y que busca la integración de grupos minoritarios y comunidades inmigrantes en la occidentalización, considerado como norma civilizatoria. El costo de esta integración es el abandono de expresiones culturales particulares de las "diferencias" en el espacio público, debiendo "asimilarse" a ideales oficiales y predominantes. A pesar de su eficiencia socializadora para el proyecto de Estado-nación, el inconveniente de este modelo es que excluye de la plena igualdad de derechos a quienes no se adaptan a las pautas hegemónicas de la sociedad erigida como patrón de normalidad (Walsh, 2012).

Un segundo modelo corresponde a la perspectiva *multicultural*, que surge en Estados Unidos durante el siglo XX buscando la coexistencia armónica de las diferentes culturas que componen su espacio social, con lo cual se crean políticas de reconocimiento y respeto hacia la diversidad. No obstante, las revisiones críticas de este modelo están referidas a la inexistencia de un *diálogo* entre culturas, evitando la posibilidad de aprendizajes por

medio del encuentro y la comunicación. Asimismo, este enfoque omite las relaciones y las estructuras de producción de desigualdad entre grupos, pues dentro de una sociedad determinados individuos gozan de cierta jerarquía, con lo cual se respetaría a un “otro”, pero desde la posición distante de quien “integra” (Stefoni et ál., 2016).

Por último, el modelo *intercultural* pretende superar las limitaciones expuestas, utilizando la comunicación como eje central para promover relaciones positivas entre diferentes grupos culturales, pero en condiciones de igualdad, lo cual requiere visibilizar y discutir críticamente las relaciones de sub-alternización que existen en el orden social y producen discriminación y exclusión de las diferencias (Diez, 2004). Desde UNESCO, la "interculturalidad" refiere a la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actitud de respeto mutuo (2005, p.16).

Desde esta mirada, Catherine Walsh (2012) sostiene que la interculturalidad puede ser entendida desde el punto de vista relacional, funcional y crítico. El primero hace referencia al intercambio en términos de prácticas, saberes, valores y tradiciones, entre culturas distintas. Desde el punto de vista funcional, pone el acento en la inclusión de las diversas culturas a la estructura social existente, desde un enfoque estratégico, para la estabilidad del sistema. Por último, desde el punto de vista crítico, se establece que el foco del problema de inclusión está dado por la estructura colonial-racial que articula el quehacer de la escuela respecto a una diversidad que debe ser gestionada. Así, la interculturalidad es entendida como “una herramienta, como un proceso y proyecto que se construye desde la gente y requiere la transformación de las estructuras, instituciones y relaciones sociales, y la construcción de condiciones de estar, ser, pensar, conocer, aprender, sentir y vivir distintas” (Walsh, 2009).

En consecuencia, para conformar un espacio intercultural, no basta con la sola presencia de la diversidad, si no que requiere la activa participación de todos en su construcción y la consideración efectiva de los diferentes saberes, identidades y experiencias presentes en un espacio social dado, considerándolos como igualmente legítimos (Diez, 2014; Walsh, 2012). En consonancia con esta perspectiva, desde UNICEF & UNESCO (2008), una escuela intercultural que responda a las definiciones de la Convención de Derechos del Niño (CDN) se caracteriza por:

- Relación simétrica del poder entre las distintas culturas: ninguna está por sobre otra. Existe un diálogo horizontal.
- El respeto a la dignidad humana es la piedra angular del aprendizaje y de la vida de la escuela.
- La diversidad cultural es un contenido de aprendizaje aplicado: desde el currículum a prácticas y actitudes.
- Co-construcción por parte de todos los miembros de la comunidad educativa.

- Es un espacio en el cual todas y todos tienen cabida. Se sienten seguros y protegidos.

En definitiva, la educación intercultural demanda a las políticas públicas responder al reconocimiento de situaciones de desigualdad, inequidad y asimetrías de poder entre distintos grupos, ya sea por su pertenencia a pueblos indígenas, su país de proveniencia, o incluso su ubicación geográfica, entre otras situaciones (Walsh, 2009). A nivel de los establecimientos, las respuestas educativas de acogida estarán determinadas por el o los modelos de gestión de la diversidad predominante en una escuela, así, hay escuelas donde predominan prácticas que van en la línea de la asimilación y adaptación a la cultura escolar dominante (Jiménez, 2017).

Por tanto, el desafío será construir espacios escolares interculturales, donde todos y todas tengan la posibilidad de aprender, debatir y negociar, cuál es la educación que se quiere y reflexionar sobre las prácticas cotidianas de exclusión que pueden tensionar el sistema escolar, los establecimientos educacionales y sus comunidades escolares. Estas transformaciones deben considerar que lo que ocurre en el sub campo escolar no está escindido de lo que ocurre en el campo cultural, por ende, también debe existir una intencionalidad de avanzar en procesos de integración a nivel social.

2.5. ELEMENTOS DE UNA POLITICA PÚBLICA DESDE EL MODELO DE ANÁLISIS SECUENCIAL

El Modelo de Análisis Secuencial es una herramienta teórica-operativa que permite analizar empíricamente diversas políticas públicas según las etapas de su ciclo: inclusión del problema público en la agenda, programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública, implementación del programa político-administrativo y, evaluación de los resultados.

Este marco de referencia permitirá comprender el entramado de la política pública, entendida como "una serie de decisiones o acciones intencionadamente coherentes, tomadas o llevadas a cabo por diferentes actores públicos y, a veces privados, cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían, a fin de resolver con concreción un problema que se define como colectivo en su naturaleza. Por tanto, resulta relevante analizar el proceso de formulación de este lineamiento técnico, para comprender el alcance de este y, en especial, proyectar los contenidos que debiera integrar.

Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formalizados de naturaleza más o menos restrictiva que a menudo buscan modificar el comportamiento de grupos sociales que se encuentran presumiblemente en el origen del problema o que son capaces de resolver el problema (grupos objetivo) para el bien de grupos sociales que sufren los

impactos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)" (Knoepfel, 2007, pág. 6).

La ventaja de este enfoque analítico está representando por la interactividad entre actores públicos y privados, en su centralidad en los "problemas públicos", en la búsqueda de regularidades en la acción pública, en la incorporación de aspectos institucionales (reglas del juego) en las diversas actividades del estado y, por último, en su capacidad de definir como objeto las variables asociadas al éxito o fracaso de la acción pública (Knoepfel, 2001).

Se trata de un enfoque que se basa en seis productos y sus correspondientes elementos constitutivos (variable a explicar), y en la trilogía "actores - recursos - instituciones" como variables explicativas. Las variables dependientes se atribuyen a los fenómenos sociales que se espera conocer y explicar desde la política pública. Las variables independientes serán aquellos fenómenos explicativos, representado por el entramado de actores, los que detentan determinados recursos para movilizar en un determinado contexto institucional.

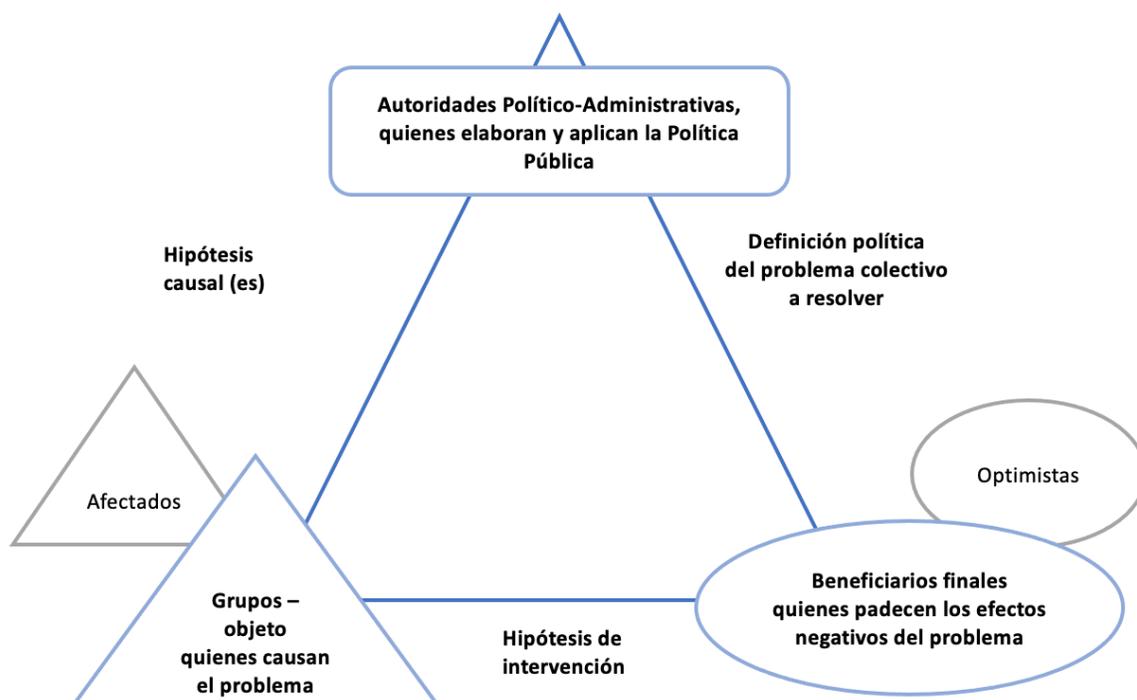
En primer lugar, se identifica el componente de *actores*, que refiere a un individuo, a uno o varios grupos de individuos, o a una organización, la cual está definida en función de las ideas compartidas o del interés común que unen a sus miembros. En este sentido, todo individuo o grupo social implicado en el problema colectivo que origina la política pública se considera un actor potencial que podría formar parte del «espacio» de la mencionada política (Knoepfel et al., 2008).

Respecto al tipo de actores (ver figura 2), se distingue entre aquellos públicos y no públicos. Los primeros hacen referencia a los grupos de autoridades públicas, quienes están mandatados a elaborar y ejecutar las políticas públicas. En el grupo de actores no públicos se reconoce al grupo objetivo, representado por personas u organizaciones causantes del problema que la política pública intenta resolver, por tanto, serán receptores de derechos u obligaciones. Además, se encuentran los beneficiarios de la política pública, es decir, son aquellas personas u organizaciones a quienes el problema daña directamente, padecen sus efectos negativos, pudiendo asumir un rol difuso o movilizado por su causa. Estos actores esperan como resultado final de la política una eventual mejoría de sus condiciones. Finalmente están los grupos terciarios, afectados de manera indirecta por la política pública, aun cuando la misma no los hubiera identificado como grupo-objetivo ni como beneficiario final (Knoepfel et al., 2008).

El análisis de políticas públicas interviene en la caracterización de las relaciones entre estos grupos de actores, contribuyendo a evidenciar quién recibe qué, cuándo lo recibe y de donde viene lo que recibe. En el marco del análisis de estas relaciones entre actores, se pueden establecer dos hipótesis. Por una parte, la *hipótesis de intervención*, que permite identificar cómo podría atenuarse o resolverse el problema colectivo en cuestión mediante

una política pública, así, al estado le compete el rol de introducir ya sea mediante medidas coercitivas o incentivos la modificación de la conducta que genera el problema. Por otra parte, el modelo establece la *hipótesis causal*, establecida como una respuesta política a la cuestión de saber quién o qué es culpable, o bien, responsable del problema colectivo a responder; se relaciona con la identificación de los grupos objetivo y los beneficiarios finales, dado que estos son quienes provocan el problema y quienes se ven afectados por el mismo (Subirats et al., 2008).

Figura 2. Triángulo de actores de una política pública



Fuente: Knoepfel et al., 2008.

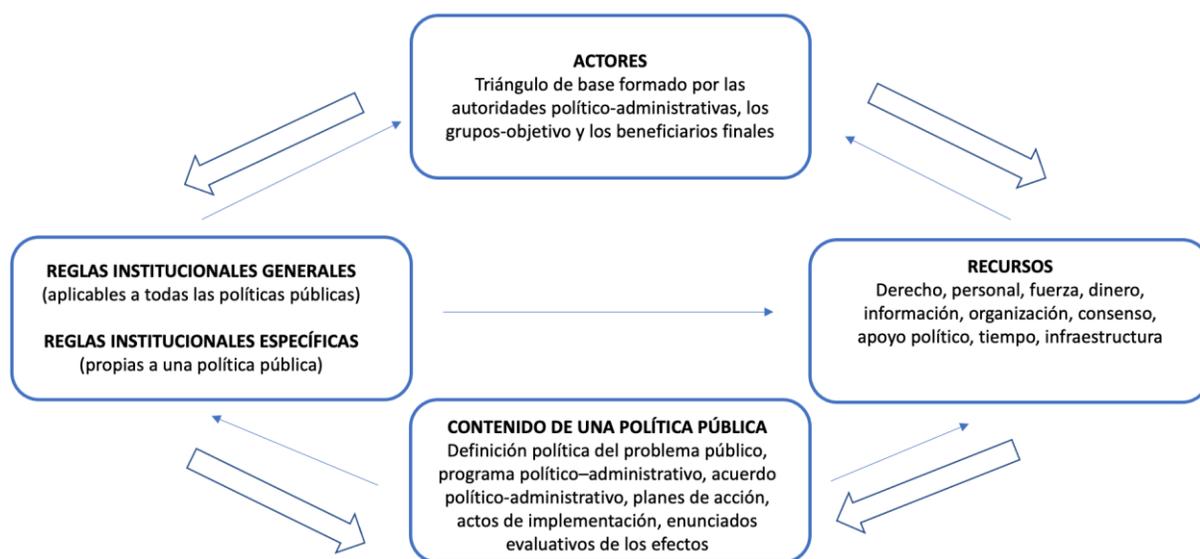
Luego, se establecen los *recursos* de las políticas públicas, que los actores públicos o privados van a generar o activar en las etapas de formulación e implementación con el propósito de accionar sus intereses. Estos recursos tendrán incidencia en los resultados de una política pública y pueden transformarse en este proceso, por tanto, son objeto del análisis del modelo. Una aproximación a los recursos permite identificar que existen de diverso orden; recursos legales, recursos económicos, recursos humanos, cognitivos, información, recurso de consenso, recurso de infraestructura, respaldo político, etc.

La tercera variable en juego son las *reglas institucionales*, entendidas como la normativa que un conjunto de actores desarrolla y aplica para organizar actividades repetitivas que producen resultados que impactan a estos actores.

Se identifican dos niveles de reglas institucionales. Por una parte, están las reglas de lo general a lo particular, que comprenden el marco institucional, las reglas institucionales que ordenan las organizaciones administrativas y el arreglo político administrativo (APA) que es propio de una política pública. Por otra parte, están las reglas de lo particular a lo general, referidas a aquellas que fijan el acceso a los recursos de las políticas públicas, las competencias y naturaleza de interacción de actores y las conductas individuales.

Es a partir de estas reglas institucionales que los actores públicos y privados tendrán la capacidad de producir, utilizar y mantener sus recursos de manera - más o menos - autónoma (Knoepfel, 2008). A modo de síntesis se presenta un diagrama que contiene los principales componentes del modelo de análisis de políticas públicas y las interacciones posibles entre ellos.

Figura 3. Las claves del análisis de políticas públicas



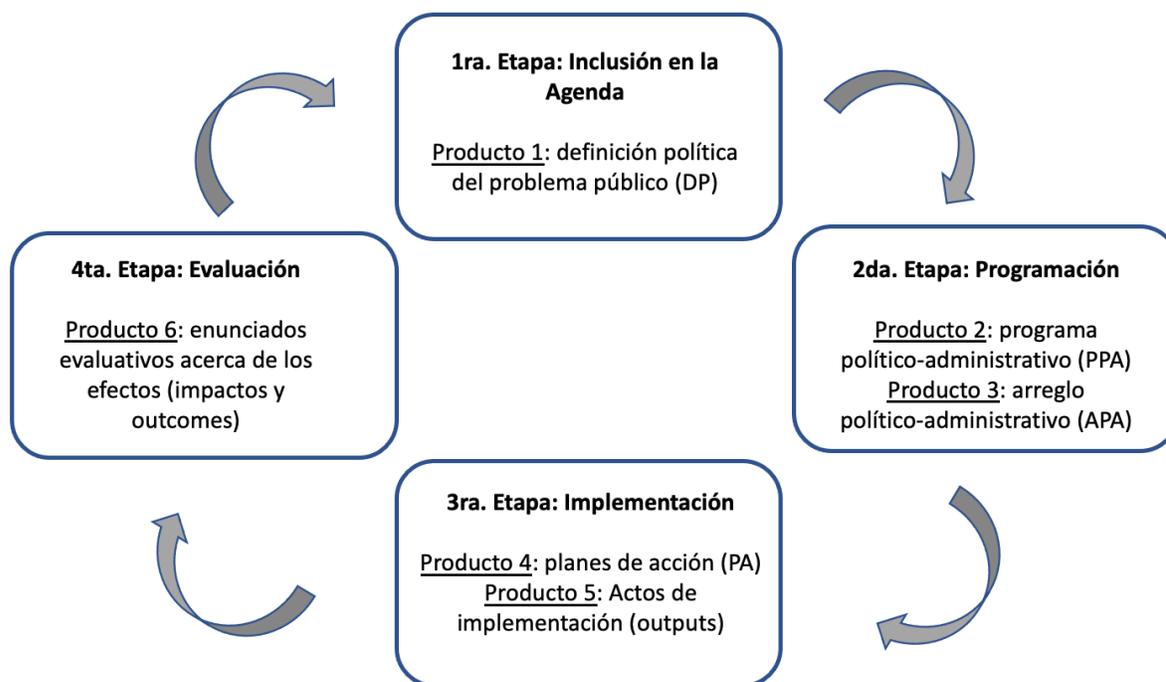
Nota: Adaptado de Knoepfel et al., 2008.

Fuente: Elaboración propia.

El modelo de análisis de política pública utiliza un esquema de las principales etapas del ciclo de política pública, así como de los productos y variables operativas que permitirán conocer y reflexionar en torno a los procesos subyacentes a la toma de decisiones e implementación de la política pública.

De esta manera, se establecen cuatro etapas secuenciales y fragmentadas; (i) inclusión del problema público en la agenda gubernamental, (ii) programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública, (iii) instrumentalización del programa político-administrativo y, (iv) evaluación de los resultados. Cada una de estas fases contiene preguntas orientadoras para indagar en los actores, recursos y reglas que interactúan.

Figura 4. Etapas y productos de una política pública



Fuente: Knoepfel et al., 2007.

En definitiva, este marco de análisis teórico-conceptual, aporta con el contenido y las características institucionales de la acción pública (variable a explicar) son el resultado de las interacciones entre las autoridades político-administrativas y los grupos sociales que causan o soportan los efectos negativos del problema que la acción pública intenta resolver (variables explicativas). De este modo, se analizará el abordaje del problema planteado (inclusión de estudiantes migrantes en el sistema escolar) desde la acción pública (Política Nacional de Estudiantes Extranjeros), para lo cual se indagará en el entramado de actores públicos y privados implicados en el problema público definido, los recursos que movilizaron y las reglas institucionales en las que se enmarcó su actuar, para así identificar cómo este entramado se propuso abordar (o no) los diferentes desafíos que presenta el problema público.

3. DISEÑO METODOLÓGICO

3.1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Al analizar la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros (2018-2022), que propone explícitamente garantizar el derecho a la educación e inclusión de estudiantes migrantes, se identifica que corresponde a un lineamiento técnico o marco general para la provisión de orientaciones técnicas, lo que resulta insuficiente para atender las demandas vinculadas al fenómeno social descrito; en consecuencia, se constata que el problema público es atendido de manera declarativa o discursiva.

Dado lo anterior, es de interés de esta investigación indagar en las etapas de inclusión en la agenda pública y formulación de la política pública la actual Política Nacional de Estudiantes Extranjeros a partir de un análisis de los actores, recursos y reglas institucionales. Luego, y en atención a las brechas que persisten, proponer elementos clave que deben concurrir a la generación de políticas educativas inclusivas que favorezcan el efectivo derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes.

¿Qué elementos, desde la perspectiva de actores clave, debe contener una política pública que propenda a la inclusión de estudiantes migrantes, en el contexto normativo nacional e internacional actual?

A la luz de los hallazgos, ¿Cómo se reformula o rediseña la política pública de estudiantes migrantes, considerando la perspectiva intercultural?

3.2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Objetivo general:

Analizar los límites y posibilidades de la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros para propender a la inclusión de estudiantes migrantes en el sistema escolar desde una perspectiva de interculturalidad.

Objetivos específicos:

- I. Identificar el proceso de formulación, avances y vacíos de la Política de Estudiantes Extranjeros para resguardar la inclusión en el sistema escolar.
- II. Diagnosticar los principales desafíos de la inclusión de estudiantes migrantes en el sistema escolar, en el marco de la política educativa actual.
- III. Analizar las posibilidades de reformulación de la política educativa de inclusión de estudiantes migrantes desde una perspectiva de interculturalidad.

3.3. METODOLOGÍA

La presente investigación es cualitativa de tipo exploratoria-descriptiva, caracterizada por ser un proceso interpretativo de indagación mediante múltiples métodos de investigación (Creswell, 1998), orientados a desarrollar un ejercicio pragmático, interpretativo y que está asentado en las experiencias de las personas (Marshall y Rossman, 1999). Desde esta perspectiva, se analizará un fenómeno que, si bien ha sido objeto de múltiples estudios e investigaciones, no ha profundizado en el proceso de diseño de política pública, lo que permitirá contribuir a la identificación de avances y desafíos para abordar las demandas asociadas a la inclusión. Por otra parte, al realizar un levantamiento desde la mirada de distintos tipos de informantes, se pretende otorgar una mirada comprensiva a una problemática social emergente, compleja y que requiere ser atendida desde la política pública.

Las técnicas de producción de datos contemplan la utilización de fuentes primarias y secundarias de información, para así, orientar el cumplimiento de los objetivos de la investigación. En primer lugar, se realizó una *revisión documental*, favoreciendo la identificación y caracterización de las barreras que actualmente dificultan u obstaculizan la plena inclusión de estudiantes migrantes en el sistema escolar, y por otra, del marco normativo vigente y sus correspondientes estrategias, acciones y prácticas, desde las cuales podría abordarlas.

La revisión documental implica detectar, consultar y obtener la información ya sea a partir de documentos secundarios, libros, artículos, entre otros, que sean de utilidad para el logro de los objetivos de la investigación, a partir de lo cual se pueda extraer aquella información relevante y necesaria para responder a las preguntas de investigación (Sampieri, Collado & Lucio, 2010), favoreciendo la caracterización en torno a temas provenientes de declaraciones manifiestas y directas presentes en los documentos analizados (Cáceres, 2003).

La documentación revisada verso respecto a textos diversos, pudiendo clasificarse en los siguientes: (i) documentos jurídico-legales, los cuales permitieron definir el contexto normativo de la problemática; (ii) documentos técnicos, para comprender el alcance de los lineamientos y orientaciones provistas a las comunidades educativas; (iii) literatura especializada, que incluyó artículos de revisas indexadas, cuyo contenido permitió describir la problemática y sus efectos en la población afectada.

El tratamiento de la información se realizó a partir de un análisis de contenido, cuya técnica analítica permite traducir el corpus textual de los documentos en unidades de texto-contexto con significación (Vásquez, 1996). La organización de los datos que permitiera sistematizar los principales desafíos de la inclusión de estudiantes migrantes,

se realizó siguiendo un esquema de variables pre-definidas, las que emergen de las particularidades de cada fuente de información y del propósito de esta fase diagnóstica.

Como segunda estrategia de producción de información se realizaron *entrevistas semi-estructuradas*, con el propósito de indagar en las percepciones respecto a las brechas que las políticas educativas presentan para atender de manera efectiva los desafíos diagnosticados, así como la perspectiva a la cual debe propender una política pública de inclusión de estudiantes migrantes en el sistema escolar.

Esta técnica constituye una herramienta privilegiada para acceder a algunos ámbitos, tales como percepciones y valoraciones que los entrevistados poseen sobre situaciones, hechos, así como sus intereses y aprehensiones (Sampieri, Fernández y Baptista, 2010), lo que favoreció identificar aquellos elementos que deben estar a la base y orientar la propuesta de rediseño de la política pública.

La unidad de análisis correspondió a actores clave tanto públicos como privados involucrados en el diseño de la Política de Estudiantes Extranjeros, representantes del nivel local y especialistas en inclusión y/o política educativa. De este modo, fue factible indagar en diversas perspectivas respecto a los recursos, motivaciones y perspectivas que subyacen a la problemática en estudio.

El diseño muestral corresponde a uno no probabilístico por conveniencia, dado que no se busca obtener una muestra representativa de los informantes clave que participaron del proceso participativo de construcción de la política pública, sino que se intencionó la participación de representantes de diversas instituciones y ámbito de injerencia en el sistema escolar (institucionalidad, sociedad civil, especialistas y nivel local).

Tabla 6. Descripción de informantes clave

Tipo de actor	Descripción	N
Institucionalidad pública de educación	Representante Mesa migrante MINEDUC	1
	Sostenedor municipal	1
Sociedad Civil	Representante ONG/Fundación	3
Especialistas	Académicos	3
	Representante Organismos internacionales	1
Total		9

La incorporación de los informantes clave descritos respondió a la necesidad de contar con actores que participaron de manera directa o indirecta en la formulación del documento objeto del análisis, es decir, la denominada Política Nacional de Estudiantes Extranjeros. Asimismo, que aportaran con una perspectiva amplia de las políticas educativas y de la situación actual de la migración en el contexto escolar.

La sistematización de la información se realizó a partir del modelo propuesto por Subirats et al. (2008), en cuanto permitía realizar un análisis de las interacciones entre actores públicos y privados involucrados, identificar los problemas y supuestos a la base de la formulación de la política, un análisis de las reglas administrativas e institucionales que concitan atención para responder al problema público descrito y los recursos con que disponen los diversos actores para movilizar sus intereses.

Tabla 7. Matriz de levantamiento de información

Objetivos específicos	Técnica de levantamiento de información y análisis	de Tipo de análisis de
Diagnosticar los principales desafíos de la inclusión de estudiantes migrantes en el sistema escolar, en el marco de la política educativa actual.	Sistematización documental de fuentes secundarias	Análisis documental Análisis de contenido
Identificar los avances y desafíos de la Política de Estudiantes Extranjeros para resguardar la inclusión en el sistema escolar	Entrevistas semi estructuradas	Análisis de contenido
Analizar las posibilidades de reformulación de la política educativa de inclusión de estudiantes migrantes desde una perspectiva de interculturalidad.	Entrevistas semi estructuradas Análisis comparado (análisis normativo)	Análisis de contenido Análisis integrado

Fuente: Elaboración propia.

El plan de análisis ejecutado para procesar la información recopilada a partir de la revisión documental y de las entrevistas se desarrolló de acuerdo a las siguientes etapas:

Etapa 1: análisis descriptivo; esta primera instancia de análisis implicó la reflexión y análisis de fuentes secundarias, con el propósito de describir los antecedentes de la investigación respecto a caracterizar la situación de la niñez migrante en el sistema escolar, referir a estudios desarrollados sobre migración en el ámbito escolar relevando las principales problemáticas observadas, y definir los desafíos de la actual política educativa destinada a la inclusión educativa de estudiantes migrantes.

Etapa 2: análisis de resultados; en la metodología cualitativa, la recolección y el análisis de los datos suceden de manera casi paralela, en cuanto “a la par que el investigador recoge los datos, realiza una tarea de reflexión que es fundamental para la organización y selección de la misma” (Álvarez, 2001). Luego de este ejercicio iterativo de registro de la información, se desarrolló el análisis de resultados que permitiera, por una

parte, profundizar en la caracterización de la situación actual del sistema escolar y la incorporación de matrícula migrante, y por otra, identificar el proceso de diseño y consiguientes avances y brechas de la actual Política de Estudiantes Extranjeros como herramienta dirigida a resguardar la inclusión desde una perspectiva de interculturalidad.

A la luz de los resultados, se operacionalizaron las áreas que debe contener una política educativa que avance en el propósito de la inclusión atendiendo las brechas existentes y la normativa vigente. Además, para cada área se definen componentes clave definidos a partir de las mismas recomendaciones de los especialistas, así como con concordancia con la normativa, a fin de enunciar una propuesta pertinente y factible en cuanto a la identificación de elementos a formular o rediseñar.

Todos los datos recopilados mediante las entrevistas fueron organizados a partir de un libro de códigos preliminar, el que fue modificado al incorporar algunos códigos emergentes que surgieron del análisis. El libro de códigos se estructuró a partir de la matriz de análisis que considera dimensiones y sub-dimensiones de análisis que surgen del Modelo de Análisis de Políticas Públicas desde una perspectiva intercultural.

Etapa 3: conclusiones; a la partir de los hallazgos de la investigación, se realizó la triangulación de información con la normativa educacional nacional e internacional y el marco teórico relativo a la perspectiva de interculturalidad, con el propósito de establecer líneas conclusivas respecto a las bases en que se debe asentar una política de inclusión educativa y sus respectivos componentes. Asimismo, se establecen ámbitos investigativos futuros, que trascienden al alcance del presente proyecto, pero que constituyen una posibilidad de profundizar y/o expandir el ámbito del estudio.

Tabla 8. Matriz de análisis: dimensiones y variables de análisis

Dimensiones	Variables
Programación de la política pública	Definición del problema público
	Instalación del problema en la agenda pública
	Actores públicos y privados involucrados
	Reglas institucionales
	Recursos movilizados
Diagnóstico actual del problema	Avances en la inclusión de estudiantes migrantes
	Desafíos en la inclusión de estudiantes migrantes
Reformulación de la política	Lineamientos de reformulación de la política pública
	Acciones propuestas

Fuente: Elaboración propia.

Esta matriz de dimensiones y variables organizó la sistematización y presentación de resultados de la investigación, con el propósito de responder a las preguntas de investigación, lo que implica conocer el proceso de programación de la política, las

falencias que persisten y, desde una mirada prospectiva, proponer lineamientos para el rediseño de la misma.

4. RESULTADOS

Considerando que el objetivo de la investigación apunta a analizar los límites y posibilidades de las políticas públicas educativas para propender a la inclusión de estudiantes migrantes desde una perspectiva de interculturalidad, la presentación de los resultados se estructura en tres partes secuenciales.

En primer lugar, se realiza una descripción de los hallazgos respecto a la definición del problema, su inserción en la agenda pública y la formulación de la política pública destinada a atender los desafíos de la inclusión de niñez migrante en el sistema escolar. Luego, se presentan los avances y problemas que persisten para integrar a estudiantes al sistema escolar y, por tanto, debieran abordarse desde la acción pública. Finalmente, se realiza un análisis desde el Modelo de Análisis de Políticas Públicas que caracteriza tanto el problema público como la formulación de la política, resaltando los actores públicos y privados involucrados, los respectivos recursos movilizados y las reglas institucionales en las que se desarrolló la política.

4.1. FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Definición del problema público

La creciente incorporación de estudiantes migrantes en establecimientos educacionales chilenos durante la última década, es reconocida por todos los actores como una situación que ha presionado al sistema educativo a proveer respuesta a una multiplicidad de desafíos.

En una *primera capa* se identifican las problemáticas de acceso que impedían el efectivo ejercicio del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes a quienes se excluía del sistema escolar o dificultaba su incorporación, debido a la condición migratoria irregular de sus familias, profundizando así, la situación de vulnerabilidad social en que muchos se encontraban al llegar al país. Para subsanar estas dificultades se adoptaron medidas destinadas a mejorar las condiciones de acceso (término del RUT provisorio sobre 100 millones, la creación del identificador provisorio escolar (IPE) y la entrega de prestaciones y beneficios escolares desde Junaeb), facilitando tanto a las familias como a las comunidades educativas el proceso de matrícula en los establecimientos independiente de la condición migratoria de los estudiantes.

A una *segunda capa* corresponderían todas las barreras y dificultades que operan al interior de los establecimientos educacionales, impactando en el propósito de asegurar la permanencia de estudiantes en el sistema escolar y de resguardar la calidad educativa de los aprendizajes. Las barreras que hicieron más visible el problema público son la barrera

idiomática, las dificultades para enseñar en contextos multiculturales y las situaciones de discriminación y/o racismo en los establecimientos.

La emergencia de estos desafíos en el nivel local fueron particularmente visibles en aquellos establecimientos con alta concentración de estudiantes migrantes, principalmente de dependencia pública (municipales y servicios locales de educación). En este contexto se comenzó a instalar discursivamente la noción de que los estudiantes migrantes estaban "salvando la educación pública" dado que sus familias no tendrían una reticencia a matricular a sus hijos en la educación pública, por el contrario, la valoran y reconocen como una opción natural. Por otra parte, se atribuye la concentración de estudiantes en establecimientos públicos a la percepción de los apoderados extranjeros respecto a que los establecimientos tienen "mayor apertura" para recibir a familias migrantes².

La respuesta del nivel local frente al aumento de matrícula de estudiantes migrantes fue diversa, identificándose que los establecimientos y sostenedores desplegaron acciones y estrategias de manera discrecional, dado lo reciente del problema público y la ausencia de lineamientos técnico-normativos que orientaran su actuar. La disímil respuesta se atribuye al nivel de involucramiento de los sostenedores con lo que ocurría en las escuelas, al interés e involucramiento de los equipos directivos y docentes para visibilizar y, a la perspectiva de gestión de la diversidad de los establecimientos, la cual podía asumir desde un enfoque asimilacionista a otro de interculturalidad crítica.

Instalación del problema en la agenda pública

En el año 2015 se visibiliza de forma incipiente la situación que se encontraban experimentando niños, niñas y adolescentes en situación migratoria, existiendo coincidencia respecto a que, hasta ese momento, el foco de la intervención pública estaba dirigida a materias que afectaban directamente a adultos, tales como trabajo y regularización migratoria. La incidencia en la agenda pública estuvo enfocada en reconocer las dificultades denominadas de *primera capa* que apuntaban a obstáculos administrativos vinculados al ingreso y matrícula en el sistema educativo. Ahora, la detección de aquellas barreras caracterizadas como *segunda capa*, cuya manifestación está referida a problemáticas intra-escuela, fueron emergiendo de manera paulatina y con posterioridad al primer ámbito de acceso que concitó la atención pública.

Dado este marco de transformaciones surgidas por la incorporación de población migrante en el contexto educacional, la sociedad civil desempeñó un rol central en la visibilización de las problemáticas que enfrentaban las familias migrantes y las

² Esta situación de concentración a nivel de establecimiento, dependencia se ha modificado, de igual manera que a nivel regional y comunal, dado el aumento sostenido de estudiantes matriculados en el sistema escolar desde el año 2018.

comunidades escolares de acogida. Asimismo, se articularon con el Estado, principalmente con el Ministerio de Educación y Ministerio de Interior, para soslayar los impactos que se estaban presentando, y así, resguardar el derecho a la educación de niños y niñas independiente de la condición migratoria de sus familias.

Esta vinculación público-privada fue desarrollada durante el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2014-2018), en que se conforma desde el Ministerio de Educación la Mesa de Coordinación Migrante, situada en la Unidad de Inclusión y Participación, cuyos propósitos fueron, por una parte, articular a diversos actores de la sociedad civil que se encontraban levantando las demandas, y por otra, consensuar un diagnóstico nacional respecto a la realidad emergente que se estaba presentando.

Durante el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet se impulsaron acciones administrativas para favorecer el acceso y permanencia de niños y niñas migrantes en el sistema escolar sin visa o residencia definitiva. En un primer momento, se estableció el RUT provisorio sobre 100 millones, cuya herramienta permitía una matrícula provisorio y acceder a beneficios complementarios (alimentación, tarjeta TNE y becas) pero generaba duplicidad al cambiarse de establecimiento, impidiendo hacer seguimiento a la trayectoria educativa y contar con un registro de la totalidad de estudiantes migrantes en el sistema.

La sociedad civil organizada impulsó la campaña "No + Rut 100", destinada a visibilizar estas limitaciones, logrando que fueran superadas mediante la creación del identificador provisorio escolar (IPE), regularizado en el Ordinario N° 894 (2016), que permite al sistema escolar identificar a los estudiantes mediante un número único de identificación hasta que cuenten con una situación migratoria regularizada que les permita obtener un RUT.

Luego, desde la sociedad civil se impulsó la campaña "Infancia sin condiciones", la cual en esta etapa fue organizada por la sociedad civil en coordinación con el Ministerio del Interior, Ministerio de Educación y Ministerio de Justicia, con el propósito de demandar la igualdad el acceso al sistema escolar para todos los niños, niñas y adolescentes que vivan en Chile independiente de su condición migratoria, dando cumplimiento a los tratados internacionales que velan por el derecho a la educación.

Sin embargo, esta campaña finalizó repentinamente, en respuesta a la medida anunciada desde el Plan Chile te Recibe (2017), el cual fue coordinado por el Ministerio del Interior, y cuyo objeto fue regularizar la condición de residencia de niños, niñas y adolescentes que hubiesen ingresado al país por paso no habilitado, a través de la entrega de una visa de carácter transitorio para luego de un año emitir la visa de permanencia definitiva, lo que no se materializó en el nuevo gobierno.

Estas acciones se encontraban en coherencia con los Lineamientos e Instrucciones para la Política Nacional Migratoria³ que mandataban al Ministerio de Educación de Chile a velar para "garantizar a niños, niñas y adolescentes de familias migrantes el acceso, permanencia y progreso de su trayectoria educativa, en igualdad de condiciones, con independencia de su nacionalidad, origen o situación migratoria", lo que evidencia un marco normativo amplio y dirigido a otorgar una respuesta integral para resguardar el derecho a la educación. No obstante, las medidas administrativas enunciadas se enfocaron exclusivamente en asegurar procesos de matrícula sin exclusiones.

El referido "progreso de la trayectoria educativa", que supone disponer de estrategias complementarias que permitieran atender los desafíos del problema público definidos como *segunda capa* fue un ámbito relegado durante el período, y que continúa siendo una demanda recurrente desde la sociedad civil y especialistas, quienes reconocen avances en la provisión de orientaciones técnicas a las comunidades escolares pero la insuficiencia de medidas para abordar los desafíos en el ámbito pedagógico y relacional.

En el primer gobierno del presidente Sebastián Piñera (2018-2022), desde el Ministerio de Educación se impulsó el desarrollo de las Orientaciones Técnicas para la Inclusión de Estudiantes Migrantes y la referida Política Nacional de Estudiantes Extranjeros 2018-2022. Esta política es producto de un mandato dispuesto por el ministro de Educación que ejerció el cargo durante el año 2018, Gerardo Varela, quien instruyó que las acciones que había impulsado y desarrollado la Mesa de Coordinación Migrante fueran sistematizadas y formalizadas en un documento que recogiera el trabajo de diagnóstico y sistematización que había generado la instancia de articulación público-privada.

Si bien el proceso de elaboración es declarado como participativo, desde las instituciones se reconoce que su involucramiento fue acotado a dos encuentros enfocados en la presentación de la sistematización del trabajo que había desarrollado previamente la Mesa, lo que no es comprendido como una vinculación efectiva.

Desde la mirada de especialistas y académicos, se sostiene un cuestionamiento respecto a la comprensión del documento referido como una "política pública", argumentando que esta tiene un carácter principalmente declarativo que no define lineamientos técnicos, responsables, acciones, recursos ni cuenta con sistema de evaluación atinente a los instrumentos que se solicitan a los establecimientos; en definitiva, carente de un correlato con la gestión escolar de éstos. No obstante, se rescata positivamente que es una política que busca adherir a la interculturalidad como perspectiva teórica-conceptual, lo que, si bien es declarativo, dista de políticas públicas de otros países que habrían adoptado modelos más asimilacionistas.

³ Instructivo Presidencial N°5, tercera instrucción. (2015). Gobierno de Chile.

En síntesis, y tal como se ha enunciado, la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros, correspondería a un *lineamiento técnico* para la entrega de orientaciones más que a una *política pública*.

4.2. DIAGNÓSTICO DE LA ACCIÓN PÚBLICA

Avance en la inclusión de estudiantes migrantes

En el marco de acciones dispuestas institucionalmente para abordar el problema público definido, existe consenso respecto a que se ha logrado avanzar de manera incipiente en el conjunto de materias definidas como constitutivas del problema. De la consulta se desprende que el primer aspecto destacado son los avances en materia de acceso al sistema escolar, los que fueron posibles dada la adopción de una serie de medidas administrativas desde el nivel central y regional, representados institucionalmente por Mineduc y Seremis de Educación, con foco en que niños, niñas y adolescentes migrantes pudieran ser matriculados en establecimientos públicos.

Esto fue materializado mediante la eliminación del RUT 100, que no otorgaba la posibilidad de hacer seguimiento a la trayectoria educativa de estudiantes, y la consiguiente incorporación del IPE, el que se encuentra en vigencia y permite acceder al Sistema de admisión escolar (SAE) y a los beneficios sociales que son provistos por la Junta Nacional de Auxilio escolar y becas (Junaeb).

Esta *primera capa* contribuye directamente a la incorporación de estudiantes al sistema escolar y su mantención en el mismo, pero no se hace cargo de aquellas barreras que impiden resguardar procesos de aprendizajes significativos, espacios de convivencia nutritivos ni la finalización de trayectorias educativas, todos, componentes clave del efectivo derecho a la educación.

Un segundo aspecto relevado es la atingencia de asumir declarativamente la interculturalidad como perspectiva para incluir grupos sociales diversos en el proceso educativo (no solo migrantes). Esto se da tanto desde las instituciones estatales como desde las organizaciones de la sociedad civil involucradas, existiendo coincidencia en destacar que es el enfoque que permitirá asentar espacios de intercambio cultural y avance en materia de gestión de la diversidad en los establecimientos.

No obstante, se advierte que esto debe estar en consonancia con las acciones normativas-técnicas dispuestas para las comunidades educativas, a fin de evitar prácticas disímiles y que apunten a un abordaje desde focos asimilacionistas o multiculturales. Así, el marco técnico-normativo se visualiza como una oportunidad para avanzar decididamente en la definición de una política de inclusión de estudiantes migrantes, dado que establece un marco general que favorece la introducción de políticas, protocolos y orientaciones de

mayor envergadura, que logren permear en las comunidades escolares mediante acciones concretas.

Asumir la interculturalidad como estrategia de gestión de la diversidad es aún incipiente, sin embargo, se reconocen esfuerzos para proveer de documentos de apoyo a los establecimientos tales como las Orientaciones técnicas para la inclusión de estudiantes extranjeros, la Guía práctica de educación no racista y el Protocolo de Simce para estudiantes no hispanohablantes, etc. Estos documentos son expresión de articulaciones, diálogos y espacios fructíferos de trabajo entre el Estado, sociedad civil y la academia, aunque con prescindencia directa de las escuelas.

Finalmente, un ámbito observado como avance es la acción adoptada por los gobiernos locales para atender las denominadas barreras de *segunda capa*, propias de la multiculturalidad en espacios escolares, tales como la barrera idiomática, las tensiones de convivencia escolar entre estudiantes y con las familias y las dificultades para flexibilizar estrategias de enseñanza.

Se identifican como acciones más recurrentes la incorporación de mediadores interculturales, trabajo en red con las familias, evaluaciones diferenciadas y adaptaciones curriculares. En este sentido, se observa que las escuelas han sido una puerta de entrada (así como los servicios de salud primaria) a todos los servicios que el Estado entrega a las personas según condición de vulnerabilidad social, asumiendo un rol de orientación con las familias que debe ser atendido y relevado en las orientaciones que se entregan a las escuelas para instalar y mejorar sus prácticas.

Desafíos en la inclusión de estudiantes migrantes

Un primer aspecto que desafía al sistema educativo, radica en la necesidad de actualización de un diagnóstico de la niñez migrante en el ámbito educacional, que permita instalar procesos de evaluación de la política pública desde el Mineduc. Actualizar la magnitud del problema público y revisar las posibles respuestas desde la reconfiguración de las necesidades, ya sea su mantención o modificación, es una acción que puede ser apoyada por organismos internacionales, la academia o centros especializados, los que han levantado múltiples estudios en la materia que le permiten contar con una experticia en estos procesos que permitiría optimizar dicha labor.

Otro desafío es comprender que los estudiantes migrantes son afectados por diversas experiencias tanto en el establecimiento como en su contexto social inmediato, las cuales están marcadas por vivencias de desarraigo social, cultural y familiar como consecuencia de su vivencia migratoria, que pueden afectar de manera significativa su bienestar emocional. Esto implica observar la superposición de ámbitos involucrados en el fenómeno social, de los cuales la política pública educativa no logra hacerse cargo, en tanto

no define este diagnóstico de manera exhaustiva ni formula un plan de acción intersectorial que las aborde.

Esta complejidad tiene su manifestación en el nivel local, en cuyo espacio suceden las dinámicas escolares de los establecimientos educacionales, identificándose que las acciones impulsadas en este nivel son discrecionales o dependen del modelo de gestión de la diversidad que haya adoptado (el establecimiento o la institución sostenedora). Así, si bien se reconoce la adopción de medidas atingentes desde el nivel local, no se observa una acción organizada ni sistemática que permita establecer una recurrencia en la intervención ni su efectividad.

Por tanto, debe plantearse en equilibrio entre pensar un sistema escolar desde una perspectiva de interculturalidad, proponer un marco técnico-normativo con acciones concretas y la autonomía del nivel local para implementar prácticas innovadoras y con pertinencia a sus comunidades.

La mirada al establecimiento educacional implica observar el avance en reducir las brechas de *primera capa*, sin embargo, el acceso sin inclusión no es sostenible en el tiempo ni contribuye a la realización de trayectorias educativas significativas para los estudiantes, por tanto, se reconoce la necesidad de atender los desafíos de *segunda capa* que afectan las trayectorias educativas de los estudiantes desde una perspectiva de política educativa de mayor reconocimiento.

En este segundo nivel, persisten dificultades de convivencia escolar en cuyo espacio acontecen las dinámicas relacionales entre quienes conforman la comunidad escolar, observando que existen situaciones de discriminación y/o racismo, prácticas de asimilacionismo cultural desde la escuela, representaciones sociales según nacionalidad que afectan la identidad de los estudiantes y ausencia de procesos de acogida que favorezcan la inserción de las familias. Estas problemáticas no afectan exclusivamente a familias migrantes, sino que al campo escolar en su conjunto, por ende, la relevancia de asumir una perspectiva de interculturalidad en la gestión de la diversidad.

Frente a esto, es imperioso abordar los prejuicios positivos y negativos de toda la comunidad respecto a características, significados o representaciones que se atribuyen a los estudiantes de acuerdo a su nacionalidad, así como atender de forma explícita las situaciones de discriminación. Además, falta trabajar en la formación en competencias para la acogida con los agentes socializadores (docentes, directivos, asistentes de la educación, equipos psicosociales). Por último, se releva el trabajo con todas las familias como eje para visibilizar y resolver las tensiones culturales entre estamentos, superando las lógicas de fragmentación.

Otro ámbito refiere a los procesos de enseñanza y aprendizaje en la escuela como las dificultades para implementar adaptaciones curriculares, metodología de enseñanza con perspectiva intercultural, procesos de evaluación diferenciados y las barreras idiomáticas no atendidas. En este sentido, desde las propias escuelas se plantea la necesidad de fortalecer las competencias docentes en interculturalidad, superando la brecha respecto a la formación inicial docente, en la cual no se aborda esta perspectiva de manera directa. Esto, con el propósito de observar la diferencia cultural y atenderla directamente, entendiendo que su omisión puede esconder procesos de exclusión.

Alcanzar estos propósitos requiere no solo un cambio a nivel de la política educativa focalizada a la población migrante, sino que reconocer y atender a las transformaciones socioculturales del país, los territorios y comunidades, en cuyo espacio emerge de manera particular la inclusión de estudiantes migrantes. Así, se debe proponer una política pública que opere en consonancia a los elementos culturales (prácticas, conocimientos, experiencias, historia, etc.) que puedan incidir en las interacciones que se dan en la sala de clases.

4.3. INCLUSIÓN DE ESTUDIANTES MIGRANTES DESDE EL MODELO DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Una vez descrito el proceso de como ocurrió la inclusión del problema en la agenda pública y la formulación de la política pública (etapas del ciclo de política pública objeto de la investigación), se presenta un análisis desde el modelo teórico, que combina una caracterización de aspectos sustanciales o de contenido e institucionales. De este modo, se analizan tanto los productos de las políticas públicas (atendiendo la definición del problema y respuesta de la acción pública) como las variables explicativas (juego de actores que se sirven de recursos en el marco de determinadas reglas institucionales).

En primer lugar, se presenta el análisis de las dimensiones del problema público definido y los elementos institucionales involucrados, permitiendo caracterizarlo en relación a la intensidad del problema, su cobertura y la urgencia de la situación planteada.

En segundo lugar, se desarrolla un análisis de los actores, recursos y las reglas institucionales en que ocurre el diseño de la referida política pública; estos elementos permiten comprender las conductas, individuales y colectivas, así como los resultados que de ellas puedan derivarse, tanto en términos de influencia sobre la sociedad civil como a nivel institucional, es decir, en lo referente a la organización del sistema político administrativo (Subirats, 2008).

4.3.1 Dimensiones y elementos del problema público

Dimensiones del problema público

Desde el marco analítico, una política pública responde a un problema público reconocido en la agenda pública al cual el sistema político-administrativo le otorga una respuesta, en tanto considera que no es aceptable la situación que genera en la población afectada. Para indagar en esta concepción compartida o no, se analizan tres dimensiones de todo problema público; intensidad, cobertura y urgencia.

El primero, es la *intensidad* del problema público, que hace mención a la forma en que se estiman los efectos y/o consecuencias tanto a nivel individual como colectivo, lo que determinará su comprensión de estar frente a un problema o seudo problema. En el caso de estudio, se observa que la intensidad del problema se ha modificado en el tiempo.

En un primer momento, la comprensión del problema aún no estaba identificada con precisión en cuanto a todas sus aristas, sino que emerge desde lo que se ha denominado *primera capa*, referida a las trabas y barreras administrativas para la inserción en el sistema escolar. En esta etapa, los actores públicos y privados se aproximaron a la definición del problema desde diversas perspectivas, determinadas por su rol e institución que representaban; mientras algunos abogaban a resolver el acceso (autoridades ministeriales, sociedad civil), otros ya anticipaban las complejidades de la incorporación de estudiantes en contextos educativos no preparados para la inclusión (gobiernos locales, sostenedores de establecimientos, académicos).

Al aumentar la visibilidad de la problemática estudiada, la inserción en la agenda pública ocurre impulsada por los problemas de acceso al sistema escolar de niños, niñas y adolescentes cuyas familias se encontraban en una situación migratoria irregular, lo que les impedía matricular a sus hijos/as en establecimientos educacionales. Así, la visibilización apoyó la promoción de las perspectivas que impulsaban autoridades ministeriales y sociedad civil respecto a que el acceso era una prioridad.

Sin embargo, esta situación se transformó con el transcurso el tiempo (y cambio de gobierno), quedando la problemática relegada a un plano menos visible, pero con importantes afectaciones a los estudiantes, cuestión que continúa siendo objeto de demandas desde los gobiernos locales y las comunidades educativas, que enfrentan situaciones altamente complejas como la enseñanza del español como segunda lengua, adaptaciones curriculares, conflictos por prácticas discriminatorias y/o racistas, escasa formación docente en interculturalidad, etc.

La segunda dimensión, *cobertura*, es definida como la extensión o el alcance de las consecuencias o efectos sobre los individuos o grupos sociales afectados. En este caso, se

ha observado que si bien la afectación directa es en los estudiantes migrantes, este se extiende a sus familias y las comunidades educativas, dado que las prácticas y dinámicas que acontecen en el espacio escolar tienen afectación a estos actores. En otro nivel, se identifica el dinamismo del fenómeno, que si bien en un primer momento se concentraba en determinados establecimientos (municipales) y regiones (Metropolitana, Tarapacá y Antofagasta), se ha extendido rápidamente alcanzando el 5% de la matrícula escolar.

Finalmente, está la *urgencia* del problema público, que permite analizar la emergencia de la situación analizada, lo que determina la consiguiente respuesta pública al impacto que genera la observación del problema. En este caso, también se identifica una transformación, dada la urgencia que implicó en un primer momento atender las barreras de acceso a establecimientos, para luego coincidir en la necesidad de otorgar beneficios y prestaciones complementarias destinadas a asegurar la permanencia en el sistema. Sin embargo, no se logró el mismo cariz respecto a los efectos de la *segunda capa*, la que se suponía, sería abordada desde la política pública.

En definitiva, si bien existe un cambio social importante en las comunidades educativas a raíz de la inserción de estudiantes migrantes, esto no se traduce en una política pública que responda a las demandas y problemas diagnosticados, lo que el modelo teórico ya anticipa, al señalar que ciertos episodios de cambio social no generan necesariamente políticas públicas, sobre todo porque no están articulados o porque ninguna de las alternativas de intervención pública es viable y goza de consenso suficiente.

Elementos constitutivos de una política pública

El modelo teórico define una serie de características que debe contener toda política pública, los que son revisados de manera específica:

- a. Capacidad de la política pública de solucionar un problema social reconocido políticamente como público; se identifica que esto no fue factible dada la ausencia de acciones dirigidas explícitamente a atender las demandas de inclusión, quedando el tema, nuevamente, relegado al accionar de los gobiernos locales, sostenedores y comunidades educativas que "reintegran" la problemática al asumir el rol de impulsar estrategias y acciones que permitan ir atendiendo las tensiones y complejidades de contar con alta matrícula de estudiantes migrantes en sus aulas.
- b. Existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público, a quienes la política buscar influenciar, modificando u orientando su conducta ya sea de manera directa o a través de su entorno; se identifica una intención de orientar a las comunidades educativas para que favorezcan procesos de inclusión desde una perspectiva de interculturalidad, no obstante, carece de acciones, estrategias y recursos que posibiliten que este cambio de conducta se refleje de manera

sistemática y transversal, quedando en la práctica, relegado a respuestas discrecionales y no siempre en consonancia con el enfoque que declaran intencionar.

- c. Coherencia al menos intencional de una política pública presupone al menos una teoría del cambio social a producir; se reconoce una perspectiva integradora de la diferencia, así como el rol central de los equipos pedagógicos, directivos y de convivencia en establecer planes de acción y respuestas pertinentes, no obstante, carece de instrumentos administrativos y técnicos que acompañen y den sustento a la declaración.
- d. Existencia de diversas actividades y decisiones; en el problema público, se identifica los grupos sociales a los que concierne la existencia del problema (estudiantes migrantes y sus familias) pero carece de acciones integradas que acompañen la intervención, lo que se manifiesta en un conjunto de objetivos genéricos y que apuntan a desarrollar procesos de formación, coordinación intersectorial, adaptaciones curriculares, etc; por tanto, impiden considerarla una política pública.
- e. Programa de intervenciones entendido como un conjunto de decisiones y de acciones más o menos concretas e individualizadas para su aplicación; así, se reconoce una definición de acciones de manera genérica, impidiendo avanzar a una implementación que identifique su alcance o impacto en mitigar el problema social. Un diseño bottom up desde el nivel local permitiría el reconocimiento de programas y buenas prácticas que orienten el diseño como piloto.
- f. Papel clave de los actores públicos responsables de implementar el conjunto de decisiones y acciones; este aspecto es quizás uno de los más centrales, dado que transfiere la responsabilidad (dada la estructura política administrativa de educación) a las comunidades y sus respectivos sostenedores, lo que desde el modelo teórico se ha definido como una política corporativa o asociativa, en tanto transfiere las decisiones, pudiendo ser estas obligatorias a terceros. Expresión de lo anterior es la exigencia de contar con protocolos y planes que atiendan las situaciones de resolución de conflictos y el resguardo de trayectorias educativas de todos los estudiantes.
- g. Existencia de actos formales; este es otro de los elementos más débiles del lineamiento técnico revisado, en tanto carece de actos administrativos conducentes a implementar las medidas propuestas. Esta no-intervención de la autoridad político-administrativa mediante la utilización de instrumentos de intervención radica en la ya concluida denominación de *lineamiento técnico* y no *política pública*.

- h. Naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades, tanto incentivado como coercitivas de la acción; este elemento es ausente, dada la concepción de la política como un marco orientador, pero no de intervención.

A partir del análisis de dimensiones del problema y elementos de la política pública, se identifica que existió una débil visibilización de las consecuencias del problema para asegurar las trayectorias educativas de los estudiantes, una falta de representación de los grupos más afectados, quienes de manera directa no cuentan con espacios de injerencia o manifestación de las situaciones experimentadas, y por último, una institucionalidad político-administrativa que esbozó de manera general orientaciones pedagógicas, de liderazgo y convivencia para los establecimientos.

En síntesis, existió una falta de reconocimiento del problema público -y sus consecuencias- dado que esta débil política pública mantiene el tema fuera del ámbito político-administrativo. Esto, desde el modelo, es comprendido no como una acción colectiva para tratar de alivianar el problema social mediante un cambio, sino como un instrumento para el ejercicio del poder y la dominación de un grupo sobre otro; la autoridad define una "política" como resultado de un trabajo que declarativamente fue colaborativo, pero que, de acuerdo a los informantes que participaron, es un compilado de acciones que se habían conversado en la Mesa de Coordinación Migrante.

4.3.1 Análisis de actores, recursos y reglas institucionales

Desde la aplicación del modelo teórico, la variable a explicar es la acción pública formulada (Política Nacional de Estudiantes Extranjeros) la cual es resultado de una serie de interacciones entre, por un lado, las autoridades político administrativas y, por el otro, los grupos sociales que están siendo afectados positiva o negativamente por el problema colectivo que la acción pública intenta resolver (inclusión de estudiantes migrantes en el sistema escolar).

Para comprender la derivada de este lineamiento técnico en política pública, a la luz de la teoría, se deben analizar los tres factores que actúan como variables explicativas del producto o contenido de la política pública en cuestión, a saber: los actores, los recursos que activan y el ámbito institucional -o reglas- en el que actúan.

Actores

El análisis de actores busca identificar y caracterizar los distintos actores públicos y privados implicados en la política pública, para lo cual se utiliza el triángulo que propone el modelo. Los actores públicos corresponderán a aquellos que ostentan la responsabilidad político-administrativa, reflejado principalmente en la autoridad

ministerial de educación. Además, se identifica el rol indirecto de las demás instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (Agencia de Educación, Superintendencia de Educación y Consejo Nacional de la Educación), las cuales se articulan por medio de políticas y procesos diseñados, con el propósito de asegurar la calidad de las instituciones y de sus programas (Ley N°20.529, 2011).

En cuanto a los actores privados se identifican dos grupos principales, el primero corresponde a los *grupos-objetivo*, cuyo comportamiento se define políticamente como la causa in-directa del problema. En este caso, está representado por los establecimientos educacionales, en tanto causantes indirectos del problema, debido a la ausencia o discrecionalidad de estrategias y acciones pedagógicas, directivas y de convivencia para abordar la multiplicidad de problemáticas presentes.

Luego, están los *beneficiarios finales* de la política pública, es decir, aquellos que experimentan los efectos negativos del problema y cuya situación podría resolverse o mitigarse mediante la intervención estatal, correspondiendo a los niños, niñas y adolescentes migrantes matriculados en establecimientos educacionales, quienes ven impactada directamente su trayectoria educativa, bienestar y, en último caso, el pleno ejercicio del derecho a la educación.

Por último, los *grupos terceros*, incluye a personas y organizaciones que representan los intereses de las personas afectadas, a quienes la política pública les impacta de manera indirecta ya sea positiva o negativamente. En el lado de los *beneficiarios*, encontramos a la sociedad civil, la academia y los organismos internacionales, que intentan incidir en la opinión pública y en la política pública desde su rubro y experticia. Además, se considera como actor afectado a las comunidades educativas, definidas como el conjunto de personas que forman parte del ámbito educativo de un establecimiento (estudiantes, familias, docentes, equipos directivos, equipo psicosocial, etc.), quienes se ven afectados colectivamente por la ausencia de acciones pertinentes y programadas para incluir a todos los estudiantes.

Al analizar la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros en su etapa de formulación, confluyen diversos tipos de actores cuyos roles se pueden diferenciar en relación con el interés en la inclusión de estudiantes migrantes, su nivel de afectación con la problemática pública y la interrelación alcanzada con otros actores u organizaciones para avanzar en el propósito de garantizar el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes.

En relación a los *beneficiarios finales*, los estudiantes migrantes matriculados en establecimientos educacionales, carecen de poder para demandar o interpelar a la autoridad pública para que introduzca acciones públicas, dada la situación ya

desaventajada que vivencian al no contar con estrategias y acciones que les permitan insertarse de manera igualitaria a sus compañeros.

En cambio, los *grupos-objetivo*, definidos como los establecimientos educacionales que ocasionan el problema, se observa que esto radica en la pasividad, ausencia o poca pertinencia de las acciones que introducen; son un actor que de manera indirecta genera los efectos, pero que tampoco se ven beneficiados si el problema público no es atendido, dado que su mandato es entregar educación a todos sus estudiantes sin ningún tipo de discriminación. La ausencia de herramientas, orientaciones y formación pertinente ocasiona la perpetuidad de situaciones que puedan estar afectando el derecho a la educación de estudiantes, así como deteriorar la convivencia escolar entre todos quienes forman la comunidad escolar.

En los *terceros beneficiarios*, destaca el rol de incidencia de la sociedad civil, representada por organismos no gubernamentales y fundaciones, quienes, desde su misión institucional, ámbito de intervención y consiguiente vinculación alcanzada con familias migrantes y las comunidades escolares de acogida, intermediaron ante el sector público, principalmente el Ministerio de Educación y Ministerio de Interior, visibilizando las diversas complejidades del problema público en cuestión.

La sociedad civil empleó dos estrategias para visibilizar el problema público, por una parte, la coordinación con otras organizaciones o instituciones en el marco de la participación en la Mesa de Coordinación Migrante liderada por Mineduc, favoreciendo un trabajo articulado y enfocado en el diagnóstico de la problemática mediante el proyecto Mapa de estudiantes migrantes, comprendida desde la teoría como el *espacio de interacción* entre actores públicos y privados. Además, desplegaron un posicionamiento comunicacional a través de las campañas comunicacionales "No más rut 100" e "Infancia sin condiciones", para visibilizar públicamente las trabas administrativas y sus implicancias para el efectivo ejercicio del derecho a la educación.

En relación a los actores públicos intervinientes destaca el Mineduc, cuyo interés es alto dado su rol de autoridad política-administrativa responsable de elaborar y aplicar la política pública de inclusión de estudiantes extranjeros. Así, su involucramiento se expresó en la realización de un diagnóstico del problema público, en cuyo proceso se reconoce el aporte y colaboración de la sociedad civil, la entrega de orientaciones técnicas que permitieran guiar a los establecimientos respecto a procedimientos administrativos, enfoques teóricos y metodologías de enseñanza en aula y, por último, con la formulación de la referida política pública.

Desde la sociedad civil el rol de Mineduc es observado de manera más crítica, dado que asumiría un papel relegado que va siguiendo las prácticas y acciones dispuestas desde otros niveles de mayor incidencia, tales como los gobiernos locales y la propia sociedad

civil. Destacan su disposición frente a los nudos críticos que fueron emergiendo, pero se evidenció la constante imposibilidad de formalizar un campo de acción que permitiera adoptar medidas y/o incidir de manera directa en lo que ocurre en las escuelas. Ejemplo de esto es la imposibilidad para modificar la ley SEP, con su consiguiente mecanismo de asignación de recursos según matrícula de estudiantes priorizados que estén en el Registro Social de Hogares (RSH).

Otro actor clave, con baja afectación, alto interés y regular coordinación intersectorial, corresponde a académicos de diversas Universidades públicas y privadas que permitieron, de manera simultánea a la irrupción de la temática, generar un campo de estudio que permitió producir conocimiento respecto a diagnósticos, caracterización, representaciones sociales, sistematización de experiencias, etc. Instalaron una línea de investigación sistemática que continúa desarrollándose a través de proyectos con financiamiento público, para así proveer de recomendaciones atinentes a la situación que enfrentan las comunidades educativas.

Además, con menos injerencia en el ámbito educacional, pero sí en la normativa administrativa y políticas referidas a migración, se identifica como actores relevantes al Ministerio de Desarrollo Social y Familia, ente responsable de la entrega de prestaciones y servicios y, al Ministerio de Interior, dada la responsabilidad asumida desde el Departamento de Extranjería y Migración para coordinar y ejecutar la campaña Chile te Recibe. El sector de Educación tuvo poca injerencia en esta acción, pero estableció y mantuvo coordinaciones para favorecer la entrega de información a las familias, dado que estaban trabajando en una perspectiva similar de favorecer el acceso de niños, niñas y adolescentes.

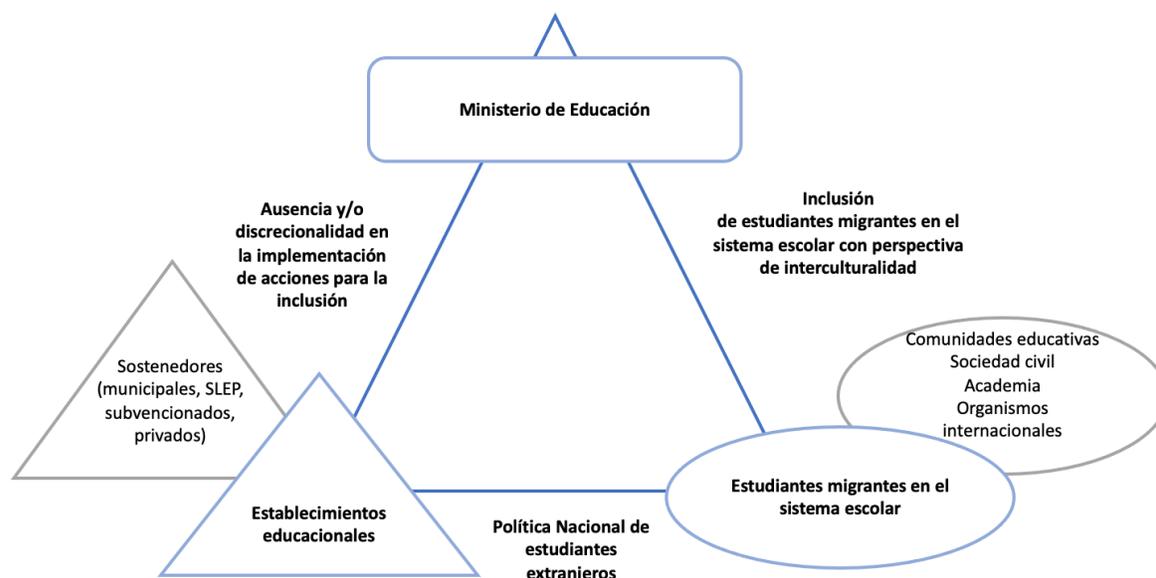
Finalmente se reconoce el involucramiento de organismos internacionales como Unesco y Unicef, que dado su rol de resguardo del derecho a la educación así como la función de colaboración con el Estado de Chile; desempeñaron un rol de denuncia de aquellas situaciones que vulneraban el derecho a la educación, coordinaron junto a Mineduc instancias para sensibilizar y visibilizar la temática con actores diversos, y apoyaron la formulación y sistematización de lineamientos y orientaciones dirigidas a las comunidades educativas.

A nivel evaluativo, el rol de cada actor el triángulo de actores de la política pública en cuestión (Figura 5) permite situar, en primer lugar, al Ministerio de Educación como actor público en el vértice superior. Esto, dado el arreglo político-administrativo, es decir, el conjunto de normativas, que define entre otras materias, que es la entidad "responsable de fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles y modalidad, propendiendo a asegurar la calidad y la equidad del sistema educativo" (Ley N° 18.956).

Luego, en el vértice inferior derecho, se sitúan los estudiantes migrantes insertos en establecimientos educacionales, quienes son directamente afectados por la ausencia de una acción pública, limitando así, su derecho a la educación. En la misma esquina, a nivel de beneficiarios terciarios, corresponden a las comunidades educativas, representadas por las familias migrantes, comunidad de acogida y los equipos directivos, pedagógicos y psicosociales de los establecimientos.

Por último, en el vértice inferior izquierdo se sitúan los establecimientos educacionales, en tanto causadores indirectos del problema, con los sostenedores como afectados con la política, en tanto, serían responsables de destinar recursos e implementar el conjunto de acciones que resguarden la inclusión efectiva de estudiantes en sus establecimientos educacionales.

Figura 5. Triángulo de actores de la política de inclusión de estudiantes migrantes.



Fuente: Elaboración propia.

Desde el modelo propuesto, el análisis de la acción pública debe reconstruir el proceso de formulación de una política pública, observando el conjunto de decisiones tomadas y de acciones emprendidas por una serie de actores, tanto públicos como privados, en miras de dar solución al problema público diagnosticado. Este proceso analítico consiste en juzgar la eficacia y pertinencia de la acción estatal respecto a una situación social que se ha considerado problemática.

Dado que la política pública interviene en el entramado de relaciones entre los actores (Figura 5), ocasiona un cambio en las atribuciones materiales y simbólicas en este

conjunto de actores, ocasionando que algunos mejoren su situación individual o colectiva (ganan), o bien, son inducidos a cambiar de conducta (pierden).

Respecto a esta política pública, se concluye que el actor que *gana*, corresponde a los establecimientos y sus respectivos sostenedores, quienes no fueron mandatados a introducir nuevas acciones pedagógicas y de convivencia, a participar de procesos de formación en interculturalidad ni a entregar una respuesta administrativa a la problemática diagnosticada. No obstante, tal como se estableció en el diagnóstico, su posición radica más bien en una discrecionalidad de acciones conduciendo a efectos poco claros en la población afectada.

En contraposición, los actores que *pierden* son los *beneficiarios finales*, dado que con la ausencia de una política pública con elementos que permitan su implementación y evaluación, no se logra atender las dificultades que afectan a estudiantes migrantes. Del mismo modo, los actores definidos como *terceros beneficiarios* no logran ver conducida su injerencia en la política pública desde una estrategia de incidencia y visibilización a través de campañas (sociedad civil), investigaciones (academia), lineamientos técnicos (organismos internacionales) y, percepciones, prácticas y dinámicas en los establecimientos (comunidades educativas).

Finalmente, el actor público representado por la autoridad político-administrativa del Mineduc, es responsable de la ausencia de una política pública que responda a la situación problemática de manera coherente al diagnóstico y con capacidad de ser puesta en práctica. De este modo, la hipótesis de intervención (política de inclusión de estudiantes migrantes) no sea hecha efectiva, por tanto, se mantiene la hipótesis causal del problema, es decir, la falta y/o discrecionalidad de intervenciones y prácticas que respondan de manera pertinente y oportuna a las transformaciones sociales que en el espacio educativo se presentan a propósito de la integración de comunidades migrantes.

Recursos

Desde el modelo teórico, la relevancia de analizar los recursos de los cuales dispone cada actor público y privado radica en que estos, en su conjunto, influyen en los resultados que se alcancen en las diversas etapas del ciclo de la política pública.

El actor público ostenta la utilización del derecho como recurso jurídico que le otorga "bases legales y reglamentarias" para llevar a cabo la acción política-administrativa que permita atender la situación social. El Mineduc se ampara en este recurso para impulsar la política analizada, la cual es consistente en el marco otorgado proporcionado por la Ley General de Educación, la Ley de Inclusión y la Ley que crea el Sistema de Educación Pública. Así, cuenta con el recurso que le permitiría organizar todo el contenido de la política pública, definiendo objetivos/acciones y determinando los recursos a incorporar

(ya sean procedimentales, financieros, organizaciones u otro), definiendo, así, el eje central de toda acción pública. En definitiva, cuenta con el marco jurídico -legal, frente al cual se deben definir actos administrativos que plasmen y permitan hacer viable la intervención esperada por los beneficiarios.

Otro recurso movilizado por este actor, reconocido por el modelo teórico como escaso y difícil de identificar, es el recurso relacional, el que refiere a los atributos individuales, la calidad de organización de las estructuras administrativas y la existencia de redes de interacción entre diversos actores. En el caso estudiado se observa que la Mesa de Coordinación Migrante surge como un espacio de colaboración y coordinación en el marco de una estrategia de participación e inclusión impulsada en el gobierno de Michelle Bachelet, sentando así, las bases de una dinámica de trabajo entre actores públicos y privados (terceros beneficiados).

Esta relación se mantuvo en el siguiente gobierno en que se diseñó la política, pero ya sin un sustento formal desde la organización, quedando más relegada a una relación y comunicación con determinados funcionarios que habían iniciado el proceso y continuaban vinculados a la temática pero ahora con menor capacidad de injerencia.

Los actores *beneficiarios* movilizaron el recurso de la confianza, a través del cual se manifiesta la legitimación del problema social, la necesidad de abordarlo. Este recurso se identifica compartido por los grupos-objetivos terceros y el actor público, destacando como un factor clave que origina la política. De esta manera se avanzó en subsanar las dificultades de *primera capa* referidas al acceso y se ha instalado la necesidad de abordar la problemática desde una perspectiva intercultural, aunque se haya dado principalmente a nivel discursivo.

El desafío entonces es avanzar en retomar este recurso de confianza, el cual quedo mermado luego de la respuesta político-administrativa entregada por el actor público, para lo cual se debe analizar el acuerdo entre los actores públicos y privados respecto a la modalidad de producción, contenidos y resultados que se esperan de un proceso de implementación, lo que es definido teóricamente como un recurso primordial para toda política pública.

Del grupo de actores *terceros beneficiarios*, destaca que la academia y los organismos internacionales hacen uso del recurso humano, el cual apunta a la construcción de un lenguaje específico del ámbito en que trabajan desde una perspectiva técnica para comunicarse. Luego, se identifica que este grupo cuenta con el recurso de la información, bien escaso y distribuido desigualmente entre los diversos actores, dado que requiere de soportes técnicos para la sistematización, actualización y difusión.

A partir de las perspectivas de ambos actores, se ha logrado introducir la caracterización de la población migrante en el espacio escolar, organizar las problemáticas en ámbitos diversos (acceso, relacional, pedagógico), introducir la perspectiva de interculturalidad como fundamento para avanzar en procesos inclusivos, definir estrategias para la formación y el desarrollo del castellano como segunda lengua en estudiantes, evidenciar las representaciones culturales respecto a los estudiantes y sus familias, y sistematizar los avances y brechas que permanecen luego de las medidas administrativas ejecutadas por el actor público.

El desafío de la política pública estará, por una parte, en gestionar este recurso humano, extendiendo la comprensión de los conceptos más técnicos y sus especificidades para evitar la posible exclusión de algún actor público o privado; y por otra, gestionar el recurso de la información en el intercambio de recursos (por ejemplo financieros) con organizaciones especializadas para la adecuada conducción de todas las fases de la política.

En el proceso desarrollado se observa que en la Mesa de Coordinación Migrante, conformada por actores públicos y privados, se logró este intercambio de recursos, permitiendo gestionar datos de manera complementaria a través de la integración de equipos de estadística con aquellos especializados en la temática de la política.

Finalmente, conviene explorar el mecanismo para movilizar el recurso de mayoría (o apoyo político) en un proceso de reformulación de la política pública, desafiando a que este nuevo proceso cuente con una legitimidad mínima desde los diversos actores de la cualidad de política pública y la determinación de estrategia, actividades y recursos involucrados en cada una de sus etapas. Para esto, es conveniente recordar el acuerdo que se expresó en la fase de identificación del problema público, en que existía coincidencia en torno a la hipótesis causal (débiles lineamientos técnico-normativos) y sus consiguientes efectos (ausencia o discrecionalidad de acciones).

Reglas institucionales

Desde el modelo teórico, las reglas instituciones son definidas a partir de tres aspectos. El primero, es que corresponden a estructuras y reglas formales explícitas, generalmente, formalizadas, aunque también se presentan normas informales implícitas pero que son compartidas por una comunidad; un segundo aspecto, es que establecen estructuras y procedimientos que facilitan o dificultan la participación de grupos o individuos, pudiendo estas cambiar en el tiempo según su pertinencia; el tercer aspecto, es que determinan y delimitan las conductas políticas pero no necesariamente las

Lo relevante desde la teoría, será observar tres dimensiones en las reglas institucionales; reglas formales versus informales, instituciones estables versus instituciones dinámicas, comportamientos estratégicos versus comportamientos fijados por las normas sociales.

Lo primero será observar el predominio de reglas formales en el espacio educativo por sobre normas informales e implícitas; en el primero destacan las leyes y orientaciones dispuestas desde el Ministerio de Educación, mientras que en el segundo nivel, se encuentran aquellas acciones compartidas de manera informal por un colectivo (en este caso gobiernos locales o determinados sostenedores) quienes impulsan adecuaciones técnicas y administrativas de manera autónoma.

Un segundo aspecto es la estabilidad institucional, en que se observa que el actor público responsable si bien se mantiene en su misión (Mineduc) realizó modificaciones en su organización interna, lo que afectó la estabilidad de la unidad responsable de la Mesa de Coordinación Migrante y, con ello, el trabajo que se había impulsado y desarrollado con la sociedad civil, sostenedores, gobiernos locales y las comunidades educativas. Con esta transformación, quedó relegado a un plano de información mediante la entrega (sin acompañamiento, responsables ni recursos) de la política.

El tercer aspecto permite evidenciar el conjunto de acciones que se adoptan de manera discrecional en los establecimientos, impulsados por la necesidad de otorgar respuesta al problema público pero careciendo de una estrategia organizada que los atienda efectivamente, siendo un aspecto destacado el establecer determinadas acciones que con el tiempo pueden convertirse en normas sociales de comportamiento.

Un segundo eje de análisis en relación a las reglas institucionales es el alcance de las mismas, que pueden ser tanto generales como específicas, definen el contexto institucional en que los actores desenvuelven sus recursos en el momento de definir el problema público, así como la programación de la política pública que le dé respuesta.

Estas, refieren a las normativas que un conjunto de actores desarrolla y aplica para organizar actividades sistemáticas que puedan generar los efectos esperados en la población afectada, se consideran dos ámbitos, el primero es la normativa educacional vigente que otorga el marco para atender la inclusión de estudiantes migrantes en el sistema escolar (reglas institucionales generales) y luego, la formulación de la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros (reglas institucionales específicas).

En cuanto a las políticas educativas, se reconoce en la comprensión normativa e institucional de este fenómeno emergente en el país, la relevancia asignada a la Ley de Inclusión (N°20.845), cuya promulgación en el año 2015 significó un cambio significativo para el sistema escolar chileno, que desde la perspectiva de especialistas en educación constituye la normativa en cuyo marco se deben establecer la estrategias y acciones

dirigidas a derribar las barreras en torno a la aceptación de las diferencias, para lo cual la perspectiva de interculturalidad se constituye como un campo pertinente.

En consecuencia, una política pública dirigida a favorecer la incorporación de estudiantes migrantes se desprende necesariamente de la Ley de Inclusión como una línea de la gestión de la diversidad, y se enmarca en un fin mayor respecto a garantizar el derecho a educación de acuerdo a los tratados internacionales suscritos por Chile y lo definido en la Ley General de Educación, quedando pendiente en poner el foco en particular en aquellos grupos de especial protección.

Las Orientaciones para la inclusión de estudiantes migrantes (Mineduc, 2016), también se observan como un avance en la comunicación, acompañamiento y apoyo a los establecimientos educacionales y sus comunidades para gestionar la diversidad en sus aulas. Este tipo de directriz emanada desde la institucionalidad educativa es un mecanismo usual en el sistema escolar chileno, dada la autonomía de los establecimientos para definir sus proyectos educativos educacionales, representando una oportunidad para reconocer su uso actual, para organizar estos documentos en el marco de una normativa que reconoce como principio rector la inclusión de la diversidad y que acompañada – eventualmente- por una política dirigida a estudiantes migrantes, pueda generar un soporte técnico amplio y con recursos para atender la multiplicidad de requerimientos.

En el contexto descrito es que se posibilita la reformulación de la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros, que tal como se mencionó, es un compilado de acciones que el Estado ha venido desarrollando los últimos años (desde el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet) organizadas en campos de acción (las áreas de la política pública). Desde la institucionalidad se reconoce que esta Política surge de la necesidad de un posicionamiento ministerial respecto a los enfoques con los cuales se va a trabajar, las definiciones operativas de las grandes áreas estratégicas de trabajo que se deberían trabajar.

Por ende, es un documento que busca posicionar lo que se estaba haciendo, pero no es un instrumento de gestión orientado a entregar orientaciones concretas a los establecimientos respecto a cómo proceder en la diversidad de áreas en que han presentado desafíos. En definitiva, se reconoce su valor simbólico en cuanto atención a un problema público quedando en un plano declarativo, pero sin un sustento que permita avanzar a la etapa de implementación de la política pública, y menos, a la evaluación de la misma.

5. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Ausencia de una política pública de inclusión de estudiantes migrantes

El abordaje del problema público de la inclusión de estudiantes migrantes en el sistema escolar desde el modelo analítico secuencial es pertinente y significativo para evaluar los procesos administrativo - políticos que desencadenan una política pública desde una lógica política y no solo centrada en su contenido técnico. Asimismo, tiene un objetivo operacional en su análisis que es pertinente a una política pública en cualquier etapa del ciclo en que se encuentre. La premisa es que a partir del análisis operacional de la política pública es factible revisar la realidad político-administrativa.

En el caso de la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros, se concluyó que carece de una declaración de diferentes niveles de concreción y que se traduzca en actos y medidas administrativas concretas, sin objetivos puntuales que puedan influenciar la conducta de los grupos objetivos y ausente de una definición del modelo causal del problema social; en definitiva, contiene una dimensión simbólica dado el reconocimiento e instalación en la agenda pública, pero no se observa la dimensión de contenido y operativa que confluyen en toda acción pública (Adelantado et al., 2011).

La autoridad político-administrativa, representada por su ministro Gerardo Varela, asumió una actitud pasiva (no acción) frente al problema público presentado, denominando política pública a un lineamiento técnico, y con ello, limitó la posibilidad de atender efectivamente a las necesidades que la población objetivo presenta, dada la ausencia de responsables, competencias y recursos para implementar acciones conducentes a favorecer espacios de inclusión.

Desde el marco analítico, la pasividad de un actor –ya sea voluntaria o resultado de una carencia de recursos o de falta de conciencia de determinadas consecuencias de la política– constituye un factor explicativo de la selección de determinada política frente a otras posibles (Knoepfel, 2007, p.6). En este sentido, la estrategia asumida es la de coordinarse con organizaciones de la sociedad civil con involucramiento y afectación en el problema público, atendiendo a una estrategia de colaboración con actores privados de las políticas públicas, creando una coalición político-administrativa para visibilizar y proponer acciones, pero sin el alcance que le otorga su organización formal (Mineduc).

En este sentido, vislumbrar una posible reformulación de este actual *lineamiento técnico*, debe ser pensado, también, en lógica de reforma organizacional, incorporando aquellos actores que "perdieron", lo que involucra a la sociedad civil, gobiernos locales y las comunidades educativas. Se debiera desencadenar un proceso que, desde la misma perspectiva que intenciona la interculturalidad, convoque a todos los actores involucrados (ganadores y perdedores) a un proceso de reformulación de la acción pública.

La sociedad civil aportando con su experticia técnica en la temática, para así fortalecer una perspectiva de interculturalidad como camino para generar cambios culturales que favorezcan la inclusión y el diálogo en la diferencia; los gobiernos locales quienes han impulsado acciones concretas pero no siempre en lógica de favorecer un proceso de inclusión pertinente y con capacidad para gestionar y accionar operativamente las medidas administrativas que permitan el acceso y mantención en el sistema escolar; y por último, las comunidades educativas que son afectadas directamente por el problema, las cuales han desarrollado acciones favorables y experimentan la magnitud y alcance del problema cotidianamente.

Lineamientos para avanzar en una política pública de inclusión de estudiantes migrantes

A partir de los resultados expuestos, se concluyó que la política pública solo avanzó en la primera etapa *inclusión en la agenda*, pero aún no logra avanzar en la *programación*, y su consiguiente materialización en un programa político-administrativo (PPA) operacionalizado en un arreglo político-administrativo (APA), lo que implica establecer el conjunto estructurado de actores públicos responsables de la elaboración y luego ejecución, y del contenido de la acción pública.

El desafío, entonces, es rediseñar considerando una mirada comprehensiva que atienda la dimensión simbólica, sustantiva (o de contenido) y operativa de la política pública, para lo cual se presentan los lineamientos en que se debe asentar una nueva política focalizada en la temática, organizados a partir de los elementos definidos en la etapa de formulación de política pública que el marco teórico propone.

a. Dimensión simbólica

La dimensión simbólica, que hace referencia a los aspectos que contribuyen a conceptualizar el modelo propuesto, implica analizar los principios o ideas que sustentan la propuesta de política pública. Esta dimensión emerge con relevancia por constituir el soporte contextual necesario para que las acciones propuestas puedan permear en las prácticas y dinámicas de las comunidades escolares. Desde esta mirada, se asume la insuficiencia de un documento técnico-normativo para impactar en procesos de inclusión, requiriendo atender la matriz cultural de la escuela y sus comunidades.

Este nivel permite comprender que avanzar en procesos de inclusión de estudiantes migrantes en el sistema escolar, no se agota en una política pública, sino que se inserta en un campo cultural más amplio que trasciende al sub campo educativo, lo que implica

impulsar acciones con énfasis en la no discriminación haciendo una promoción explícita del valor y aporte de la diversidad. Así, hay dos elementos a considerar.

El primero, es asumir la centralidad de diseñar una política pública dirigida a atender el problema público de un grupo en particular, en un marco normativo general de inclusión, combinando así, políticas educativas globales con focalizadas - tal como ocurre en otras materias - que apunten a la integralidad de las políticas públicas educativas.

La normativa vigente desde la Ley General de Educación, la Ley de Inclusión y la Ley que crea el Sistema de Educación Pública, contribuye a este propósito, al otorgar un conjunto de disposiciones legales que permiten responder a necesidades que presenten los estudiantes con énfasis en la inclusión, promoción de la diversidad, y educación pública de calidad.

El segundo aspecto a incorporar, es asumir que la inclusión de estudiantes migrantes desde la perspectiva de la interculturalidad permite resguardar el ejercicio del derecho a la educación, al atender y resolver las desigualdades inherentes a la incorporación de distintos grupos sociales al proceso educativo, mediante el reconocimiento de la diferencia, fomento de la reflexión y el diálogo, comunicación integradora, valoración de las experiencias, saberes y visiones. En definitiva, una escuela en que todos puedan aprender de los demás.

La experiencia nacional permite contar con información de referencia para adoptar este enfoque del sistema escolar, en tanto, existe información y lineamientos respecto a la interculturalidad que debería ser revisada, tal como la incorporación de pueblos originarios. En esta línea, se menciona el trabajo realizado desde el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) de Mineduc, el proyecto A Mezclarse desarrollado por la Fundación Educación 2020 y el material educativo con enfoque intercultural de Chile crece Contigo utilizado en la atención de salud.

b. Dimensión de contenido

La dimensión sustantiva o de contenido está centrada en identificar los contenidos de la política, analizando la suficiencia de esta para atender las necesidades detectadas, la intensidad de su respuesta y la extensión que alcanza. Será en esta dimensión en que se definen los elementos a implementar desde la política pública.

Como primer elemento, se destaca la importancia de avanzar en una política educacional que otorgue un marco de protección a las personas con determinada condición o situación, sostenida en una visión integral de la persona -en este caso de los estudiantes- más que a su condición de migrante. Así, la política pública de inclusión de estudiantes migrantes

debería ser focalizada en las necesidades puntuales observadas, pero en correlato con una política educacional inclusiva.

La relevancia de contar con un cuerpo normativo-orientador específico inserto en un marco más amplio, radica en la necesidad de los diferentes estamentos de recibir lineamientos, orientaciones e instrucciones claras respecto a actividades y/o acciones en coherencia con el problema a atender, emprendidas por actores públicos con diverso nivel de concreción, lo que se traduce en actos individuales y organizaciones que buscarán modificar la respuesta institucional frente a las demandas del grupo objetivo causante del problema a resolver (Knoefpel et al., 2007).

Un segundo aspecto a definir en la política, es un modelo de gestión de la diversidad basado en una perspectiva intercultural que, tal como se enunció, constituye una perspectiva tanto analítica como empírica para favorecer procesos de inclusión basados en el reconocimiento y valoración de las diferencias en el espacio educativo (Jiménez, 2017), la que reconoce como legítima la diversidad cultural, preparando a los estudiantes para hacer frente a la misma (Muñoz, 2007). Esto es relevante dado que la práctica pedagógica no está ajena a visiones, concepciones, prejuicios, etc, por tanto, se debe establecer de manera explícita el modelo pedagógico a utilizar.

Luego, se debe explicitar un abordaje multidimensional de la temática que trascienda a un aspecto en específico, atendiendo la multiplicidad de desafíos en acceso, pedagógicos y relacionales. Se proponen como ámbitos específicos: (i) Pedagógico, con orientaciones y estrategias para la gestión de aulas multiculturales; (ii) Acogida, con protocolos y acciones que favorezcan el ingreso e integración de los estudiantes como de las familias; (iii) Promoción del buen trato, convivencia escolar y no discriminación; (iv) Formación docente, dirigida al fortalecimiento y desarrollo de capacidades docentes en enfoque intercultural y prácticas pedagógicas inclusivas; (v) Articulación con la sociedad civil y gestión territorial, para catastrar prestaciones y/o servicios y gestionar redes de apoyo; (vi) Línea comunicacional, orientada a la sensibilización e información de la ciudadanía, desde un enfoque de derechos.

Como parte del ámbito pedagógico, se deben explicitar las estrategias para realizar adaptaciones curriculares, las que están definidas desde la normativa actual, haciendo más pertinentes las prácticas y dinámicas de enseñanza, tales como la incorporación del aprendizaje basado en proyectos o las comunidades de aprendizaje.

El ámbito de acogida apunta a una perspectiva integradora de la familia, que considere a los estudiantes junto a su contexto familiar, los que no son indisolubles de la experiencia de integración y adaptación que vivencian.

En cuanto a la promoción del buen trato y convivencia escolar, se deben atender de manera explícita las situaciones de racismo, discriminación y/o xenofobia que se presenten al interior de las comunidades escolares.

La formación inicial y continua docente requiere, de manera prioritaria, estrategias para enfrentar la educación de niños migrantes desde una mirada sensible frente a las diferencias culturales, competencias para la protección y fortalecimiento de la diversidad cultural y estrategias en diversidad lingüística para la comunicación de niños y niñas no hispanohablantes (enseñanza del español como segunda lengua).

La articulación y colaboración con gobiernos locales y organizaciones especializadas en la temática debe ser explícita en definir acciones con el intersector, que les permita aportar desde su marco de competencias al resguardo del derecho a la educación de los estudiantes migrantes y el bienestar de sus familias. En esta línea, se deben reconocer e incorporar los aprendizajes del nivel local, el cual ha avanzado en implementar acciones conducentes a gestionar la diversidad desde una perspectiva inclusiva.

Finalmente, con la línea comunicacional se atiende a un aspecto promocional que – vinculado a la dimensión simbólica – pueda ofrecer una reflexión y espacios de diálogo respecto al aporte y riquezas del reconocimiento de la diversidad e inclusión en contextos multiculturales.

c. Dimensión operativa

La dimensión operativa centra el análisis en los instrumentos utilizados en la intervención de una determinada política pública, enfatizando en los aspectos de gestión, tales como formas de provisión, organización y gestión de servicios, así como las pautas de interacción entre los diferentes actores que intervienen.

Desde la dimensión operativa, la política pública reformulada debe tener un carácter intersectorial, lo que implica avanzar desde una lógica sectorial situada únicamente en educación, a una perspectiva amplia que integre a otros sectores, con predominio de protección social. El anhelo de una política intersectorial es coincidente con la perspectiva de interculturalidad, la que impulsa a la política pública a reconocer la multiplicidad de factores que inciden en el problema pública, alejándose de perspectivas de fragmentación.

Existen experiencias en la materia que sirven de referencia para observar procesos de formulación e implementación de políticas públicas que han sido eficaces en este propósito de políticas públicas intersectoriales. En materia de migración y niñez, destaca el trabajo desarrollado por el Ministerio del Interior en el gobierno de la presidencia Michelle Bachelet, que actuó como coordinador del Plan Chile te Recibe cuyo objetivo fue

que los niños, niñas y adolescentes extranjeros pudieran acceder, mediante la entrega de una visa inmediata, a todos los beneficios en salud y educación independiente de su condición migratoria.

Además, se identifica como oportunidad para avanzar en una política menos fragmentada el Consejo de Política Migratoria, que se crea en el marco de la nueva ley de Extranjería y Migraciones y, cuya función se orienta a coordinar intersectorialmente una respuesta integral o multidimensional a la migración. De esta forma, se podría avanzar en articular la política pública recogiendo la experiencia local/territorial y coordinando diversos sectores y ministerios para entregar una respuesta integral a los desafíos de los establecimientos.

Luego, abordar la interculturalidad en la escuela requiere contemplar estrategias de gobernanza que involucren tanto a los tomadores de decisión (nivel central), la sociedad civil y el nivel local (municipios, estudiantes y sus familias), reconociendo la incidencia que estos actores han tenido en instalar el problema en la agenda pública y proponer estrategias para otorgar respuestas pertinentes. Esta perspectiva implica reconocer los aprendizajes y acciones impulsadas desde los sostenedores en las orientaciones y lineamientos emanados desde el nivel central.

Un tercer elemento es la definición de una institucionalidad que favorezca la articulación de la política pública de inclusión de estudiantes migrantes con otros dispositivos, normativas y orientaciones ministeriales. En su conjunto, deben apuntar a explicitar la gestión de la diversidad e incorporar una perspectiva inclusiva en el acceso y provisión de servicios educativos a niños y niñas migrantes.

En esta línea destaca el marco normativo vigente, en especial, la Ley de Inclusión, los ajustes a la Ley General de educación, la Ley de Educación Pública y la Ley que Crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente (CEPEIP). Además, destacan acciones como la formulación de los Planes de Mejora Escolar (PME) cuyo instrumento es un recurso de los establecimientos para explicitar la inclusión de la diversidad y acciones para gestionarla.

Por último, la dimensión operativa implica desarrollar lógicas de reconocimiento de lo que se espera promover y alcanzar con la implementación de la política educativa. Esto conduce a la necesidad de contar, como mínimo, con una política pública con propósito, marco teórico, objetivos, responsables, plan de acción, resultados y presupuesto.

Tabla 9. Síntesis de dimensiones y propuesta de acciones

Dimensión	Propuesta de acciones
Simbólica	Diseño de una política focalizada en estudiantes migrantes, inserta y vinculada al marco normativo general de inclusión
	Incorporar perspectiva de interculturalidad como eje para atender desigualdades inherentes a la incorporación de grupos sociales diversos
Contenido	Orientaciones técnicas específicas en coherencia a las políticas educativas generales
	Definir un modelo de gestión de la diversidad
	Abordaje multidimensional integrando diversos ámbitos: pedagógico, acogida, buen trato y no discriminación, formación docente, intersectorialidad y comunicacional
Operativa	Intersectorialidad de la política pública, incorporando diversos sectores (protección social salud, interior) y niveles (central, regional y local)
	Acciones de gobernanza con diversos actores involucrados (establecimientos, gobiernos locales, academia, sociedad civil, nivel central)
	Articular dispositivos, normativas y orientaciones ministeriales
	Diseño de una política que defina objetivos, responsables, plan de acción y resultados esperados

Fuente: Elaboración propia.

6. CONCLUSIONES

El apartado de conclusiones es organizado en tres temas, el primero refiere al aporte de la investigación para atender el problema público definido como objeto de estudio, luego, se identifican limitaciones metodológicas, para finalmente, proponer algunas líneas futuras de investigación.

Aportes de la investigación

A partir de la investigación, una primera conclusión radica en constatar la ausencia de una política dirigida a atender la inclusión de estudiantes migrantes en el sistema escolar, entendiendo por esta, un instrumento técnico-administrativo que cuente con los recursos, responsables, ámbitos de acción y presupuesto que permita llevar a cabo acciones en diversos ámbitos que logren permear en las escuelas. Esto evidencia la urgencia de contar con sistemas de acogida efectivos que garanticen el acceso, la participación y el aprendizaje de estos estudiantes en la medida que presentan un mayor riesgo de verse inmersos en situaciones de desigualdad en el ámbito escolar (Jiménez, 2017).

No obstante, existe un énfasis en reconocer la lógica desde abajo (bottom up) hacia arriba (top down) que ha predominado en el abordaje de las problemáticas asociadas a la inclusión de estudiantes en el sistema escolar. En esta línea, se destaca el protagonismo que asume el nivel local y territorial, representado por los sostenedores y sociedad civil, en implementar acciones diversas que les permitan responder a las necesidades que emergen con el aumento de la inmigración.

Asimismo, se observa una fragmentación de la política pública que no logra responder adecuadamente a las necesidades que enfrentan las comunidades educativas, observándose que los sectores que deben concurrir a atender los desafíos diagnosticados, tales como Educación, Protección Social, Salud e Interior, carecen de una articulación que favorezca una respuesta pública coherente en términos de la perspectiva simbólica que impera y consistente a los requerimientos que las comunidades educativas enfrentan.

Luego, desde los resultados emerge la necesidad y relevancia de contar con una política pública focalizada en el marco del sistema educativo, cuya normativa vigente sea coherente y posibilita la implementación de acciones específicas dirigidas a favorecer procesos de inclusión en las comunidades educativas. Así, la pertinencia de una política dirigida a estudiantes migrantes queda situada en un marco de política educativa amplia con foco en la inclusión.

Otra constatación, es la pertinencia de la perspectiva de interculturalidad para definir esta política pública, dado que apunta a observar las tensiones que se despliegan en el espacio escolar y releva la necesidad de contar con respuestas atinentes a los diversos grupos

sociales que conviven, así como a la interacción entre ellos; en definitiva, es una perspectiva que visibiliza y atiende con respeto a la diversidad. Esto requiere reconocer el contexto social y cultural en que se insertan estos procesos, para lo cual es conveniente remitir las múltiples experiencias previas que se han desarrollado en materia de inclusión en contextos sociales y culturales en el país.

Avanzar en una política pública de inclusión de estudiantes migrantes desde una perspectiva de interculturalidad, implica atender la dimensión simbólica, de contenido y operativa de la misma. En relación a la dimensión simbólica, destaca la comprensión del nivel de cultura como el contexto en que se implementa una propuesta que pretende atender la inclusión de la diversidad. Esto implica pensar una política pública que se inserta e impacta en el entramado de relaciones sociales, culturales, económicas e incluso políticas que se despliegan en el espacio escolar.

Asimismo, elaborar la política pública de inclusión de estudiantes migrantes requiere abordar la dimensión de contenido, cuyos componentes serán los necesarios para atender las problemáticas, necesidades y barreras diagnosticadas.

Finalmente, la dimensión operativa permite reconocer el entramado de actores y organizaciones o instituciones con interés en la temática atendida, posibilitando un trabajo articulado y colaborativo, complementado con una lógica de implementación intersectorial y que tenga como sustento el conjunto normativo, orientaciones y lineamientos del sistema educativo vigentes, para así, definir aquellos apoyos específicos que falta por desarrollar (en el ámbito pedagógico, formativo, relacional, comunicacional, territorial u otro).

Limitaciones de la investigación

Un primer aspecto refiere a la capacidad explicativa del modelo en una dimensión no atendida en la presente investigación de manera exhaustiva, sino que emerge de forma tangencial; el análisis comparativo. El modelo teórico define tres características para analizar una política pública; interacción entre actores públicos y privados, análisis del problema público y análisis comparativo. La investigación se centró en las dos primeras, dado el ciclo de política pública (inserción en agenda y formulación). No obstante, sería relevante avanzar en un análisis comparado del abordaje sistémico que realizan otros servicios o administraciones, permitiendo conocer referencias de articulación entre niveles (central-local), marcos generales de política educativa y aspectos clave del contexto sociocultural en que se insertan.

La segunda limitación refiere a la naturaleza y disponibilidad de datos, así como lo incipiente del fenómeno, que permitiera ahondar en otras dimensiones de interés para el análisis de esta investigación.

Futuras líneas de investigación

A partir de los resultados obtenidos, se desprenden futuras líneas de investigación que podrían complementar, profundizar o indagar en nuevos ámbitos de estudio, que aporten a la generación de conocimiento respecto a la temática de la niñez migrante, inclusión en el sistema educativo o diseño de políticas públicas.

Uno de estos es conocer el nivel de afectación en la población de niños, niñas y adolescentes migrantes ocasionado por la pandemia de COVID-19, existiendo el riesgo de profundización de situaciones de vulneración escolar tales como, exclusión escolar por falta de redes y carencia de soportes tecnológicos y conectividad, lo que impactaría en su bienestar socioemocional y en el desarrollo de aprendizajes. Esta población se enfrentaba a importantes dificultades de acceso, permanencia y culminación en el sistema educativo previo a la pandemia, por tanto, en la actualidad estos grupos requerirían con mayor urgencia de apoyo institucional especializado (Unicef, PNUD, OIT, 2021).

Un segundo eje de investigación es la gestión de la información, para lo cual se necesitan datos de variables menos estudiadas de la niñez migrante y su inserción en el sistema escolar que permitan observar diferencias por colectivos de migrantes, años de residencia, estatus migratorio, capital social de las familias, entre otras (Stefoni y Covalán, 2017). Luego, identificar los focos que requieren mayor atención (inserción educacional, articulación intersectorial en salud, alfabetización, etc.), para así, diseñar programas educativos pertinentes y políticas de monitoreo efectivas.

Además, una línea de investigación radica en conocer, mediante experiencia comparada, estrategias de formación docente en diversidad lingüística intercultural para la comunicación de niños y niñas no hispanohablantes, en base a tres ejes: enseñanza del español como segunda lengua, interculturalidad y bilingüismo. Con esto, se apunta a fortalecer los conocimientos de la comunidad escolar, encargada de otorgar acogida a los estudiantes y sus familias y acompañar la inclusión educativa, permitiendo avanzar a la conformación de aulas interculturales.

Por último, sería relevante analizar la inserción de una política nacional de estudiantes migrantes en el marco de la Nueva Educación Pública, entendiendo en esta transición a la desmunicipalización la posibilidad de contar con apoyos y acompañamiento a los Servicios Locales de Educación que transversaliza un enfoque de inclusión basado en la interculturalidad.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Adelantado, J, Couceiro, M, Iglesias, M, Souto, J. (2011). La dimensión simbólica, sustantiva y operativa en las políticas autonómicas de servicios sociales en España (1982-2008).
- Aninat, I., y Vergara, R. (2019). Inmigración en Chile. Una mirada multidimensional. Santiago de Chile: FCE, CEP.
- Centro de Estudios Justicia y Sociedad (PUC). (2020). Estudio exploratorio de caracterización para la incidencia, de NNA migrantes y sus familias. Santiago de Chile: Fundación Colunga y Fundación World Vision.
- Creswell, J.W. (1998). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions*. London Sage Publications.
- Cunill, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales, un acercamiento analítico-conceptual. *Revista Gestión y Política Pública*. Volumen XXIII. Número 1, I Semestre de 2014.
- Convención Internacional la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y Convención Internacional de los Derechos del Niño. (2017) OG Conjunta Núm. 4.
- Diez, M. L. (2004). Reflexiones en torno a la interculturalidad. *Cuadernos de Antropología Social*, 147(19), 191–213. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/1809/180913911012.pdf>
- Dryden-Peterson S, Adelman E, Bellino MJ, Chopra V. The Purposes of Refugee Education: Policy and Practice of Including Refugees in National Education Systems. *Sociology of Education*.
- Dussel I. (2004): Inclusión y exclusión en la escuela moderna argentina: una perspectiva postestructuralista, *Cadernos de Pesquisa*, v. 34, n. 122.
- Janta, B. y Harte, E. (2016). Education of migrant children: Education policy responses for the inclusion of migrant children in Europe. European Union.
- Jiménez, F., Aguilera, M., Valdés, R., Hernández, M. (2017). Migración y escuela: Análisis documental en torno a la incorporación de inmigrantes al sistema educativo chileno. *Psicoperspectivas*, 16(1), 105-116.

- Jiménez, F. (2014). Modelos de gestión de la diversidad cultural para la escolarización de alumnado inmigrante en las escuelas chilenas: Desafíos para la interculturalidad actual. (2), 409-426.
- Knoepfel, P. (2007) Hacia un modelo de análisis de política pública operativo. Perspectivas teóricas.
- Lahera, E. (2004). Política y Políticas Públicas. Serie Política Social N° 95, División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago, Chile.
- Ley 20.845 de 2015. De inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aporte del Estado. 29 de mayo de 2015. <http://bcn.cl/2f8t4>
- McIntyre, J. Neuhaus, S. y Blennow, K. (2020). Participatory parity in schooling and moves towards ordinariness: a comparison of refugee education policy and practice in England and Sweden, *Compare: A Journal of Comparative and International Education*.
- Muñoz, A. (2000). Hacia una Educación Intercultural: Enfoques y Modelos. Encuentros sobre Educación Número 1, 81-106.
- Norman, K. Denzin, Y. y Lincoln, S. (2011). Manual de investigación cualitativa: Campo de la investigación cualitativa. Editorial Gedisa.
- O'Connell, J. y Farrow, C. (2007). *Child Migration and the Construction of Vulnerability*. Nottingham: School of Sociology & Social Policy, University of Nottingham.
- Pavez, I., Galaz, C., Poblete, D. (2019). Guía de recomendaciones. Políticas públicas e intervención psicosocial con infancia migrante en Chile. Universidad Bernardo O'Higgins.
- Poblete, R. y Galaz, C. (2017) Niños y niñas migrantes: trayectorias de inclusión educativa en escuelas de la región metropolitana. Superintendencia de Educación, Chile.
- Riedemann, A. y Stefoni, C. (2015). Sobre el racismo, su negación, y las consecuencias para una educación anti-racista en la enseñanza secundaria chilena. *Polis*, 42, 1-21.
- Salas, N., Castillo, D., San Martín, C., Kong, F., Thayer, L. E. y Huepe, D. (2017). Inmigración en la escuela: Caracterización del prejuicio hacia escolares migrantes en Chile. *Universitas Psychologica*, 16(5), 1-20.

- Sampieri, H., Fernández, C., Baptista, P. (2010). Metodología de la investigación. McGraw Hill, Interamericana Ediciones.
- Servicio Jesuita a Migrantes, SJM (2021). Migración en Chile. Anuario 2020. Medidas Migratorias, vulnerabilidad y oportunidades en un año de pandemia (Nº2). Santiago, Chile. Recuperado de <https://www.migracionenchile.cl/publicaciones>
- Stefoni, C. y Corvalán, J. (2020). Estado del arte sobre inserción de niños y niñas migrantes en el sistema escolar chileno. *Estudios Pedagógicos*, 45(3), 201-215.
- Stefoni, C., Stang, F. y Riedemann, A. (2016). Educación e interculturalidad en Chile: un marco para el análisis. *Estudios Internacionales*, 48(185), 153–182. Recuperado de <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2016.44534>
- Subirats, J., P. Knoepfel., C. Larrue y F. Varonne. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Editorial Ariel. Barcelona.
- Subirats, J. (1994). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración.
- Taylor, S.K. y Bogdan, R. (1984). Introducción a los métodos cualitativos e investigación, la búsqueda de significados. Editorial Paidós. Introduction to Qualitative Research Methods: A guidebook and Resource.
- Tijoux, M. E. (2013). Las escuelas de la inmigración en la ciudad de Santiago: Elementos para una educación contra el racismo. *Polis*, 12(35), 287-307.
- UNESCO. (2005). Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales.
- UNESCO. (2019). Global Education Monitoring Report 2019: Migration, Displacement and Education – Building Bridges, not Walls. París.
- UNICEF, PNUD, OIT. (2021). Impactos de la pandemia en el bienestar de los hogares de niños, niñas y adolescentes en Chile.
- Walsh, C. (2012). Interculturalidad y (de) colonialidad: Perspectivas críticas y políticas. *Visão Global, Joaçaba*, 15(1–2), 61–74. Recuperado de <http://www.compitecuador.org/wp-content/uploads/2017/09/Interculturaliad-y-decolonialidad.pdf>
- Walsh, C. (2009). Interculturalidad crítica y educación intercultural. *Interculturalidad y Educación Intercultural* (pp. 1–12). Recuperado de

[http://www.saludpublica.uchile.cl/u/download.jsp?document=110597&property=attachment
&index=0&content=null](http://www.saludpublica.uchile.cl/u/download.jsp?document=110597&property=attachment&index=0&content=null)

ANEXO

Esquema general de pautas de entrevista

Dimensión	Preguntas
Experiencias internacionales, lineamientos y orientaciones	¿Conoce alguna experiencia internacional relevante en relación a políticas educativas de inclusión de estudiantes migrantes en el sistema escolar?
	¿Conoce alguna normativa, lineamiento u orientación que apunte a favorecer la inclusión de estudiantes migrantes en el espacio escolar, desde una perspectiva intercultural?
Desafíos de la inclusión de estudiantes migrantes en el sistema escolar	Desde su experiencia, ¿cuáles eran/son los principales desafíos que implica el acceso efectivo de estudiantes migrantes en el sistema escolar?
	¿Cuáles de estos desafíos considera que son los más complejos de abordar? ¿Por qué? ¿Cuáles son las barreras que se deben enfrentar?
	¿Cuáles son los desafíos que enfrentan las comunidades educativas, los estudiantes y sus familias en el proceso de inclusión en el sistema escolar chileno?
Formulación de la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros 2018-2022	¿Cuáles fueron las motivaciones para participar del proceso de formulación de la Política Nacional de estudiantes Extranjeros?
	¿Cómo se desarrolló el proceso de formulación de la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros? indagar en diagnóstico del problema público, instalación en la agenda, coordinación de mesa de migrantes Mineduc.
	¿Existieron divergencias entre los participantes respecto al alcance y contenido? ¿Cuáles?
	De las áreas de gestión definidas en la Política, ¿Cuáles han sido los principales avances?, ¿Cuáles son las brechas que se presentan? <i>Indagar en la articulación institucional e intersectorial, fortalecimiento de la gestión educativa y vinculación territorial para el diseño de política educativa.</i>
Proyección de una política pública de inclusión de estudiantes migrantes	A nivel institucional, ¿Cuál es su percepción respecto a la existencia de una política pública educativa destinada a la inclusión de estudiantes migrantes en el sistema escolar?, ¿en qué medida contribuiría a garantizar el acceso

	<p>inclusivo que favorezca la mantención de trayectorias educativas?</p> <p>¿Cuál debe ser la orientación de una política pública educativa que tenga como propósito la inclusión de estudiantes migrantes en el sistema escolar?</p> <p>¿Qué elementos debiera contener una política pública de inclusión de estudiantes migrantes en el sistema escolar que pueda impactar efectivamente en las comunidades educativas y la experiencia de los estudiantes?</p> <p>¿Cuál es el nivel de coordinación entre sectores debiese desarrollarse un proceso de construcción de una política pública de inclusión de estudiantes migrantes en el sistema escolar?</p>
Contexto COVID-19	<p>Dado el contexto de pandemia actual, ¿A qué particulares situaciones de vulnerabilidad se han visto afectados los estudiantes migrantes? <i>Indagar en los recursos disponibles desde el sistema educativo para responder a estas necesidades</i></p>
Emergentes	<p>¿Hay algún otro elemento que le parezca relevante en relación a la respuesta de la política educativa vigente para atender los desafíos de la inclusión?</p>