

INCLUSIÓN DE ESTUDIANTES MIGRANTES EN EL SISTEMA ESCOLAR CHILENO: DESAFÍOS PENDIENTES¹

—¿Y cuándo llegaste a Chile?

— En 2012, el 8 de octubre

—¿Echas de menos tu país?

—Yo no recuerdo nada

—¿Pero piensas a veces, te acuerdas de algo?

—De mi otra casa no más... había mucha vegetación, mucho árbol...²

- 1 Capítulo elaborado por Pilar Muñoz y Liliana Ramos, con la colaboración de Sofía Andrade, Cristián Fuentes, Francisca González y Camila Jara.
- 2 Fragmento de conversación entre investigadora y niña migrante de la escuela Ricardo Latcham.

SÍNTESIS

El capítulo analiza la consistencia de las políticas chilenas respecto de los estándares internacionales de derechos humanos relativos a la educación de estudiantes migrantes. La conclusión es que se dan una serie de situaciones de discriminación indirecta, entre ellas: políticas de inserción escolar que aún no aseguran el acceso al 100% de los beneficios del sistema escolar para estudiantes migrantes; ausencia de orientaciones a nivel de gestión escolar y de aula para trabajar en contextos de diversidad cultural y lingüística; carencia de programas o apoyos que permitan superar las barreras del aprendizaje y la limitada participación que experimentan los estudiantes migrantes en el sistema escolar, producto de sus diferencias culturales y lingüísticas. Lo anterior —sumado a la existencia de una Constitución Política que no reconoce la educación como un derecho de los niños, niñas y adolescentes, y a la ausencia de una ley migratoria basada en un enfoque de derechos e interculturalidad— da cuenta de un panorama negativo en cuanto al cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos en la materia.

INTRODUCCIÓN

Este capítulo se propone indagar respecto de la forma en que se aborda el derecho a la educación de niñas y niños migrantes en el sistema escolar chileno. Sus objetivos son: dar a conocer los estándares internacionales de Derechos Humanos sobre la educación de niñas y niños migrantes; revisar las políticas chilenas a la luz de estos estándares; reconocer los desafíos del sistema escolar chileno para hacer efectivo el derecho a la educación de estudiantes migrantes; y proponer recomendaciones para avanzar en esta materia.

Para contextualizar, se entregará información relevante derivada de la Encuesta CASEN 2015,³ del Observatorio Niñez y Adolescencia,⁴ del Ministerio de Educación (Mineduc) y de la Superintendencia de Educación. De acuerdo a la Encuesta CASEN 2015, la población inmigrante en Chile ha aumentado de manera progresiva y alcanzó al 2015 las 465.319 personas, lo que corresponde a un 2,7% de la población total del país. El 69% de esta población habita en la Región Metropolitana; el 13,2% en las regiones de Tarapacá y Antofagasta; el 7,8% en Coquimbo y Valparaíso; y el resto se distribuye en las demás regiones del país. Respecto del origen de la población inmigrante, el 33,3% proviene de Perú; el 13,8% de Colombia; el 15% de Argentina; el 7,4% de Bolivia; el 4,8% de Ecuador; el 10,1% del resto de América Latina y El Caribe más México; y el 15,6% de otros continentes. El 12,9% de la población total de inmigrantes corresponde a niñas y niños de 0 a 14 años.

3 Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2015.

4 Infancia Cuenta en Chile 2016. Cuarto Informe del Observatorio Niñez y Adolescencia. Cabe señalar que el Observatorio Niñez y Adolescencia, creado en 2012, está conformado por organizaciones del mundo académico y de la sociedad civil, entre las que se encuentra el programa Diplomado Niñez y Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, la Corporación Asociación Chilena Pro Naciones Unidas, la Fundación Marista para la Solidaridad Internacional y la Fundación Pléyades (<http://www.xn--observatorioniez-kub.cl/>)

Considerando los datos de la Encuesta CASEN 2015, el Observatorio Niñez y Adolescencia⁵ concluyó que el 40% de los migrantes menores de 18 años se encuentra en la categoría de pobreza multidimensional, que incluye variables de educación, salud, vivienda y entorno, trabajo y seguridad social, y redes y cohesión social. Cabe señalar que el promedio nacional de pobreza multidimensional alcanza el 22%, lo que demuestra que la población de niñas y niños migrantes está en un estado más vulnerable que el resto.

Por otra parte, en base a información del Mineduc, en Chile existe una matrícula de alrededor de 75.000 estudiantes migrantes en el sistema escolar, de los cuales cerca de 24.000 se encuentran en situación migratoria irregular.⁶ Esta realidad acarrea una serie de dificultades para hacer efectivo el derecho a la educación, las que serán analizadas en el cuerpo de este capítulo. En este sentido, un estudio presentado en noviembre de 2016 por la Superintendencia de Educación, relativo a la inclusión educativa de estudiantes migrantes, identificó las siguientes barreras: (i) dificultad de estudiantes migrantes para acceder a beneficios del sistema educativo por situación irregular y falta de documentación; (ii) falta de comprensión de la interculturalidad y la inclusión en el ámbito educativo y (iii) la ausencia de herramientas metodológicas y de flexibilidad curricular para valorar la diversidad en el aula.⁷ Como se analizará más adelante, todas estas barreras impiden en la actualidad avanzar en la construcción de un sistema educativo que respete el derecho a la educación de estudiantes migrantes.

Para la realización de este capítulo, fueron entrevistadas y entrevistados: representantes de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la temática migrante; equipos directivos, docentes y asistentes de la educación de dos escuelas básicas municipalizadas con alta matrícula de estudiantes migrantes; apoderados y estudiantes de nacionalidad haitiana pertenecientes a una escuela básica municipal; profesionales de la Coordinación Inclusión y Diversidad de la División de Educación General del Mineduc; el jefe del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública; y expertos en la temática. También se revisaron estudios recientes, documentos legales, bases curriculares vigentes de la asignatura de Historia, Geografía y Ciencias Sociales, específicamente en los ejes de historia y geografía; y noticias relativas a la educación de estudiantes migrantes publicadas durante el último año. Finalmente, se solicitó

5 *Ibíd.*

6 Minuta Coordinación Migrante Mineduc, del 18 de mayo de 2017.

7 Superintendencia de Educación. 2016. Niños y niñas migrantes: trayectorias de inclusión educativa en escuelas de la Región Metropolitana.

información vía Ley de Transparencia al Ministerio de Educación y a la Superintendencia de Educación.

1. ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN RELACIÓN A LA EDUCACIÓN DE NIÑAS Y NIÑOS MIGRANTES

Los estándares internacionales en materia de derecho a la educación de niñas y niños migrantes se desprenden de la Convención de Derechos del Niño, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. Estos estándares se especifican, además, en las observaciones generales que se hacen frente a la aplicación de estos instrumentos de derecho internacional.

La Convención de Derechos del Niño (CDN),⁸ ratificada por Chile en 1990, consagra la educación como un derecho de todo niño y niña, cuyo ejercicio en condiciones de igualdad de oportunidades supone la existencia de una educación primaria obligatoria y gratuita. La Convención establece, además, el derecho de participar de una educación que respete la identidad cultural de niños y niñas, al proponer como objetivo el “Inculcar al niño, el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya”.⁹ Sobre este punto, la Observación General N°1 del Comité de Derechos del Niño puntualiza que en esta disposición “se reconoce la necesidad de un enfoque equilibrado de la educación que permita conciliar valores distintos por medio del diálogo y el respeto a la diferencias”. La Observación plantea que “los niños pueden ejercer una función singular superando muchas diferencias que han mantenido separados a grupos de personas a lo largo de la historia”.¹⁰

Además, el Comité de Derechos del Niño, en su Observación General N° 6, señala que la educación debe impartirse a todo niño sin importar su edad y que se deben entregar certificados que comprueben la educación recibida. Puntualiza, asimismo, que la educación debe respetar la identidad cultural de los niños y niñas, intentando cultivar su lengua materna.¹¹

8 Convención de los Derechos del Niño.

9 Convención de los Derechos del Niño. Art. 29.

10 Observación General N° 1. Comité de Derechos del Niño.

11 Comité de Derechos del Niño. Observación General N° 6.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC),¹² suscrito por Chile en 1969, señala que la educación “debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos”.¹³ En su artículo 2, establece que los Estados partes deben garantizar el ejercicio de los derechos, incluyendo la educación, “sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.¹⁴ La Observación General N°13 del Comité DESC señala que la prohibición de discriminación “no está supeditada ni a una implantación gradual ni a la disponibilidad de recursos”, sino que “se aplica plena e inmediatamente a todos los aspectos de la educación y abarca todos los motivos de discriminación rechazados internacionalmente”.¹⁵ Por su parte, la Observación General N°20 del Comité DESC, referida a la no discriminación, plantea que “además de abstenerse de discriminar, los Estados partes, deben adoptar medidas concretas, deliberadas y específicas para asegurar la erradicación de cualquier tipo de discriminación en el ejercicio de los derechos recogidos en el Pacto”. Se establece, también, que quienes integren alguna de las categorías afectadas por uno o más motivos prohibidos de discriminación (raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, entre otros) deben participar en los procesos de toma de decisión de estas medidas.¹⁶

En lo relativo al acceso a la educación, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, ratificada por Chile en 2005, señala textualmente que “todos los hijos de trabajadores migratorios gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. El acceso de los hijos de trabajadores migratorios a las instituciones de enseñanza preescolar o las escuelas públicas no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el Estado de empleo”.¹⁷ La Observación General N°2 desarrollada por el Comité de Protección

12 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

13 *Ibid.*, Artículo 13.

14 *Ibid.*, Art. 2.

15 Comité DESC, Observación General N° 13.

16 *Ibid.*, Observación General N°20.

17 Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, dispone que el derecho a la educación debe ser garantizado a todos los niños migrantes, independientemente de su situación migratoria. Con respecto a los distintos tipos de discriminación de las que pueden ser víctimas los estudiantes migrantes, el Comité señala que el Estado debe tomar e implementar todas las medidas, políticas y programas necesarios para eliminar la discriminación en el sistema escolar y prevenir la segregación de los estudiantes. El Comité establece que “El principio de igualdad de trato exige a los Estados partes eliminar toda discriminación contra los niños migrantes en sus sistemas educativos. Por lo tanto, los Estados partes deben evitar la segregación escolar y la aplicación de normas de trato distintas a los hijos de los trabajadores migratorios, y eliminar todas las formas de discriminación contra los hijos de los trabajadores migratorios en las aulas. Los Estados partes también deben asegurarse de que existan programas, políticas y mecanismos eficaces para prevenir la discriminación de estos niños.”¹⁸

De igual manera, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas la formas de Discriminación Racial, ratificada por Chile en 1971, insta a los Estados partes a prohibir y eliminar la discriminación racial y a garantizar el derecho a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, en lo que se refiere al goce de una serie de derechos que incluyen el derecho a la educación y la formación profesional.¹⁹

En síntesis, los estándares de derecho internacional sobre la educación de niñas y niños migrantes, y que se desprenden de los instrumentos anteriormente citados, se sintetizan en: (i) el acceso a la educación pre-escolar y primaria obligatoria y gratuita, sin discriminación por la situación migratoria del niño o niña o de sus padres, o por la situación laboral de estos, o por otros motivos prohibidos de discriminación; (ii) la participación en una educación que respete la identidad cultural de las y los niños, lo que incluye su idioma y valores; y (iii) la participación en una educación que propicie la tolerancia y amistad entre grupos humanos diversos en cuanto a nacionalidad, raza, etnia o religión. Estas obligaciones implican deberes positivos del Estado, en relación a prevenir las situaciones de discriminación, particularmente la indirecta que se produce al no contemplar las diferencias a fin de satisfacer efectivamente los derechos reconocidos. Sobre este punto, la Observación General 20 del Comité de Derechos

18 Observación General 2, sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares, 28 de agosto del 2003.

19 Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.

Económicos, Sociales y Culturales establece las diferencias entre la discriminación directa e indirecta:

Hay discriminación directa cuando un individuo recibe un trato menos favorable que otro en situación similar por alguna causa relacionada con uno de los motivos prohibidos de discriminación, por ejemplo, cuando la contratación para puestos en instituciones educativas o culturales se basa en las opiniones políticas de los solicitantes de empleo o los empleados. También constituyen discriminación directa aquellos actos u omisiones que causen perjuicio y se basen en alguno de los motivos prohibidos de discriminación cuando no exista una situación similar comparable (por ejemplo, en el caso de una embarazada).

La discriminación indirecta hace referencia a leyes, políticas o prácticas en apariencia neutras pero que influyen de manera desproporcionada en los derechos del Pacto afectados por los motivos prohibidos de discriminación. Por ejemplo, exigir una partida de nacimiento para poder matricularse en una escuela puede ser una forma de discriminar a las minorías étnicas o a los no nacionales que no posean, o a quienes se hayan denegado, esas partidas.²⁰

2. POLÍTICAS NACIONALES EN RELACIÓN A LA EDUCACIÓN DE ESTUDIANTES MIGRANTES

“El tema migratorio se ha ido expandiendo en la administración, pero en educación: nada. Lo único que ha habido en educación, es una respuesta administrativa al tema del acceso, que es nada.” (Rodrigo Sandoval, Jefe del Departamento de Extranjería y Migración)²¹

La Constitución Política chilena, heredada de la dictadura militar, define la educación como un derecho y deber preferente de los padres, y establece que el Estado debe otorgar especial protección al ejercicio de ese derecho. Asimismo, señala que es deber de la comunidad “contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación”.²² Si bien es cierto que se plantea la obligatoriedad de la educación desde el segundo nivel de transición de la educación parvularia hasta la educación media, la Constitución Política no concibe la educación como un derecho de

20 Observación General 20, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

21 Entrevista realizada el 4 de mayo de 2017. Cabe señalar que, en el período de edición de este informe, Rodrigo Sandoval renunció a su cargo como Jefe de Extranjería y Migración.

22 Constitución Política de la República de Chile. Cap. III, Art. 19-10°.

los niños, niñas y adolescentes que deba ser garantizado por el Estado, ni tampoco como un sistema que deba respetar la identidad cultural de las o los niños o propiciar la tolerancia entre grupos humanos diversos. Por lo tanto, no se ajusta a los estándares internacionales relativos al derecho a la educación para ningún niño o niña, ni, en especial, para las y los estudiantes migrantes.

Poco después del golpe de Estado de 1973, la junta militar de la época instauró el Decreto Ley 1094, conocido como Ley de Extranjería,²³ vigente hasta la actualidad. Este decreto no hace referencia al derecho a la educación de estudiantes migrantes, ni a ningún otro derecho social. En este sentido, es un decreto ley que no responde a los estándares de derechos humanos establecidos a nivel internacional. Frente a esta situación, el actual gobierno se ha comprometido a presentar un proyecto de ley de migraciones, pero hasta la fecha, y a pesar de las reiteradas oportunidades en que se ha anunciado su presentación, aún no ha sido ingresado al Congreso. Al respecto, en su última cuenta pública, la Presidenta Bachelet anunció que durante el segundo semestre se enviará un proyecto de ley “que adapte la legislación a la nueva realidad migratoria”.²⁴

Cabe señalar que, en 2015, la presidenta presentó un documento oficial con los lineamientos e instrucciones para el diseño de una política nacional migratoria basada en un enfoque transversal de derechos humanos y de género, y en el principio de no discriminación y consideración de grupos vulnerables, entre otros ejes.²⁵ Respecto del derecho a la educación, el instructivo presidencial propuso “garantizar a niños, niñas y adolescentes de familias migrantes, el acceso, permanencia y progreso en su trayectoria educativa, en igualdad de condiciones, con independencia de su nacionalidad, origen o situación migratoria”.²⁶ Sin embargo, en el reciente anuncio presidencial no se mencionó que la nueva ley deba responder a un enfoque de derechos humanos.

A nivel propiamente educativo, la Ley General de Educación²⁷ declara enmarcarse en el respeto y valoración de los derechos humanos, de las libertades fundamentales y de la diversidad multicultural, entre otros elementos.²⁸ En su artículo 3º, esta ley describe sus principios fundantes, algunos de los cuales responden claramente a los estándares de derecho internacional en materia de educación y niñas/os migrantes, a saber: (i) el

23 Decreto Ley 1094.

24 Cuenta Pública Presidencial de Michelle Bachelet, 1 de junio de 2017.

25 Instructivo Presidencial N°5. 2015. Lineamientos e Instrucciones para la Política Nacional Migratoria.

26 *Ibid.*

27 Ley 20.370: Ley General de Educación.

28 Ley 20.370. Art. 2.

principio de equidad, que se focaliza en las oportunidades de aprendizaje de grupos que requieran apoyo especial; (ii) el principio de diversidad, que promueve el respeto por la diversidad cultural, religiosa y social de las poblaciones atendidas; (iii) el principio de integración, que propicia la incorporación al sistema escolar de estudiantes de diversas condiciones sociales, étnicas, religiosas, económicas y culturales; y (iv) el principio de interculturalidad, que reconoce y valora la especificidad cultural y de origen de los individuos, considerando su cosmovisión, lengua e historia. Se asocia a este último principio el planteamiento respecto de la elaboración de adecuaciones curriculares para necesidades educacionales específicas, “tales como las que se creen en el marco de la interculturalidad”.²⁹

Por su parte, la Ley 20.845,³⁰ conocida como Ley de Inclusión Escolar, se sustenta en los principios de integración e inclusión e insta al sistema educativo a eliminar todas las formas de discriminación arbitraria que obstaculicen el aprendizaje y participación de las y los estudiantes, y plantea que “el sistema propiciará que los establecimientos educativos sean un lugar de encuentro entre los y las estudiantes de distintas condiciones socioeconómicas, culturales, étnicas, de género, de nacionalidad o de religión”.³¹

Cabe destacar que, en noviembre de 2016, emanó un Ordinario de la Subsecretaría de Educación, que actualizó las instrucciones relativas al ingreso, permanencia y ejercicio de derechos de estudiantes migrantes en los establecimientos educacionales que cuentan con reconocimiento oficial.³² Esta actualización se realizó en base a un documento similar de 2005 y consideró los ejes planteados por la Presidenta de la República sobre lineamientos e instrucciones para el diseño de una política nacional migratoria en 2015.³³ Entre los aspectos más relevantes de este instructivo se encuentran: (i) el cambio del conocido “Rut 100”, número provisorio para matricular a niñas y niños migrantes en situación irregular, por el IPE (Identificador Provisorio Escolar), que constituye un número único que podrá utilizar un estudiante en su trayectoria escolar, aunque se cambie de establecimiento educativo, hasta que regularice su situación migratoria; (ii) aspectos sobre la matrícula, reconocimiento y validación de estudios, proceso que debiera incorporar al equipo docente del establecimiento escolar si es que el estudiante migrante requiere rendir exámenes; y (iii)

29 Ley General de Educación. Art. 23.

30 Ley 20.845, 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 aportes del Estado.

31 Ley 20.845. Art. 3°.

32 Ordinario N° 02/00894, del 7 de noviembre de 2016. Mineduc.

33 Instructivo Presidencial N°5. 2015. Lineamientos e Instrucciones para la Política Nacional Migratoria.

aspectos de la certificación e inclusión escolar, esto último relativo a: los derechos de alimentación, textos, pase y seguro escolar; derecho a la participación en centros de padres, de alumnos o Consejo Escolar, flexibilidad en el uso del uniforme y en el sistema de evaluación.

En cuanto al Ordinario descrito en el párrafo anterior, Rodrigo Sandoval, Jefe del Departamento de Extranjería y Migración, plantea que el Estado no está preparado para dar una respuesta adecuada a las demandas que impone la temática migrante: “es preocupante que una cuestión tan incidente en el futuro se gestione de una forma tan instintiva”.³⁴ Para Sandoval “todo se hace espontáneamente, casuísticamente y reactivamente, por ejemplo, el Rut 100 se diseñó como una respuesta a una situación específica que impedía que los estudiantes migrantes pudieran acceder al sistema escolar, sin embargo, es una medida amparada en una ley que no considera la complejidad del fenómeno migratorio, el que implica ir más allá de la resolución de situaciones administrativas, para hacerse cargo de las necesidades de integración y cooperación con los países de los cuales provienen los migrantes”.³⁵

Como se puede apreciar, a nivel constitucional no existe un reconocimiento de la educación como un derecho de todos los niños, niñas y adolescentes; de la multiculturalidad constitutiva de la nación; ni la comprensión de la educación como un fenómeno que debe atender y responder a la diversidad cultural de la población escolar. Tampoco se cuenta con una legislación migratoria que garantice el acceso, permanencia y egreso del sistema escolar desde un enfoque de derechos. En términos específicos, se han implementado políticas, como el “Rut 100” o el Identificador Provisorio Escolar, a fin de favorecer el acceso al sistema escolar de estudiantes migrantes en situación irregular, pero no se han impulsado políticas que orienten al sistema hacia un enfoque de interculturalidad, lo que implicaría una revisión del currículo nacional, de la formación de profesores a nivel de pregrado y en formación continua, entre otros aspectos.

3. DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN DE ESTUDIANTES MIGRANTES DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS

Acceso al sistema escolar y sus beneficios

De acuerdo a la información obtenida en el desarrollo de este capítulo, no existen dificultades en el ingreso inicial al sistema escolar de niñas y niños migrantes, sin embargo, las barreras se encuentran a la hora de acceder a beneficios de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb) o

34 Entrevista realizada el 4 de mayo de 2017.

35 *Ibid.*

para ser beneficiario de la Ley de Subvención Escolar Preferencial. En este contexto, Chile no está cumpliendo con el derecho a la educación en términos de un acceso integral, que dé garantías de ausencia de discriminación, ya que se observan ejemplos de discriminación indirecta al no poder, muchos niños y niñas migrantes, acceder a beneficios por falta de documentación que avale la regularización de sus situaciones migratorias.

Patricia Loredó,³⁶ psicóloga de nacionalidad peruana, directora ejecutiva de la Corporación Colectivo Sin Fronteras señala que el Estado ha implementado acciones de acogida a estudiantes migrantes, sobre todo al disminuir el costo de las visas. Sin embargo, con relación a los estudiantes en situación migratoria irregular, sostiene que el cambio del “Rut 100” al Identificador Provisorio Escolar (IPE) no asegura que los estudiantes puedan acceder a los beneficios de la Junaeb y que, desde su visión, todos los niños y niñas migrantes debieran tener su cédula de identidad y acceder a los derechos sociales como educación y salud. Sobre este aspecto, Andrés Soffia,³⁷ coordinador de la Unidad de Inclusión y Participación Ciudadana del Mineduc, plantea que en la actualidad los estudiantes a quienes se ha asignado un IPE pueden acceder a cuatro de los diecisiete beneficios de la Junaeb de manera regular, entre estos, la alimentación, textos escolares y computadores del programa “Me conecto para aprender”. Los beneficios a los que no pueden acceder son los que dependen de la Ficha de Protección de Hogares del Ministerio de Desarrollo Social, que requiere la existencia del RUN (Rol Único Nacional) y cédula de identidad.

Para enfrentar lo descrito en el párrafo anterior, Andrés Soffia³⁸ informa sobre la reciente conformación de una mesa entre los ministerios del Interior, Justicia y Educación, con el fin de generar un mecanismo para otorgar visa, RUN definitivo y cédula de identidad a los estudiantes en situación irregular o cuyos padres se encuentran en esta condición. Esta iniciativa, denominada “Chile te recibe”, responde a un proyecto piloto diseñado para seis escuelas del país, cinco de la Región Metropolitana y una en Iquique, que comenzó a ejecutarse en terreno en junio de este año. Se espera que las y los estudiantes en situación migratoria irregular adquieran sus RUN definitivos, entre junio y julio de este año, para poder gestionar sus cédulas de identidad. Luego de evaluar los resultados de este proyecto piloto, se decidirá sobre la posibilidad de ampliar su cobertura a todo el país.³⁹

36 Entrevista realizada el 13 de abril de 2017.

37 Entrevista realizada el 6 de junio de 2017.

38 *Ibíd.*

39 El 26 de julio del presente año, la Presidenta Bachelet anunció la creación de este programa. De acuerdo a la información entregada solo se requiere que el niño, niña o adolescente presente un certificado de nacimiento legalizado, para luego acceder a la visa y cédula de identidad. Esto independientemente de la situación migratoria de los padres (<http://www.recoleta.cl/plan-chile-te-recibe-visas-gratuitas-para-ninos-migrantes/>).

De acuerdo a información entregada por Mineduc,⁴⁰ la posibilidad de contar con RUN y cédula de identidad permitiría a todos los y las estudiantes en situación migratoria irregular: (i) postular a la permanencia definitiva y, en caso de obtenerla, acceder a la gratuidad en la educación superior, si cumple con los requisitos; (ii) renovar la visa de estudiante presentando el certificado de alumno regular del año en curso; (iii) acreditar la condición de estudiante prioritario, si cumple con los requisitos, con el fin de que la escuela reciba beneficios de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), cuestión que hasta la fecha no ocurre para el caso de estudiantes migrantes en situación irregular.

Cabe señalar que, desde 2015, el Departamento de Extranjería y Migración, junto con algunos municipios de la Región Metropolitana, Arica y Antofagasta, comenzó a implementar el programa “Escuela somos todos”, con el objetivo de orientar y ayudar a familias migrantes a realizar los trámites para la regularización de sus antecedentes. Si bien, gracias a este programa se ha logrado avanzar en procesos de regularización, de acuerdo a Andrés Soffia,⁴¹ su implementación ha dependido de la voluntad política de los alcaldes y de los recursos disponibles de los municipios, no constituyendo una política garantizada por el Estado; a diferencia de lo anterior, según el profesional, el programa “Chile te recibe” no depende de los municipios, sino que su implementación se enmarca en la acción de tres ministerios, lo que la sitúa como una eventual política de Estado.

3.1 El proceso educativo de estudiantes migrantes

“Aun cuando estamos abriendo las puertas de nuestras escuelas, estamos excluyendo curricularmente, hay un desconocimiento de la realidad de cada uno de los niños y niñas que vienen a formar parte de las aulas de nuestro país”. (Lorena González)⁴²

Una vez que las y los estudiantes acceden al sistema escolar, la pregunta es cómo abordan las comunidades educativas, desde la gestión escolar y de aula, la diversidad cultural de las niñas y niños migrantes y sus familias. Esta cuestión es relevante si se considera que, entre 2013 y 2016, se produjeron 73 denuncias a la Superintendencia de Educación por discriminación racial o ser inmigrante, y que estas denuncias se han ido incrementando año tras año.⁴³

40 Minuta Coordinación Migrante Mineduc del 18 de mayo de 2017.

41 Entrevista realizada el 6 de junio de 2017.

42 Entrevista realizada el 19 de junio de 2017.

43 Información entregada por la Superintendencia de Educación por Ley de Transparencia.

Si bien las políticas educativas actuales apuntan a la no selección y a la apertura de las escuelas a la diversidad, en las escuelas analizadas para la elaboración de este capítulo se evidencia que las comunidades escolares no asumen la presencia de estudiantes y familias migrantes como una oportunidad para abrirse a la diversidad y comprender la educación desde un enfoque intercultural. En las escuelas estudiadas, se evidencia que las familias chilenas con las extranjeras no establecen una comunicación fluida sustentada en el respeto mutuo. Lorena González, directora de la escuela E-50 República de Israel de la Municipalidad de Santiago, con una matrícula de un 35% de estudiantes migrantes, sostiene que no ha sido fácil la valoración de las familias chilenas hacia la presencia de estudiantes migrantes: “hay un grupo de papás que opina que el colegio se echó a perder porque nosotros tenemos niños que son extranjeros”.⁴⁴ Además, la directora señala que no existen, desde el municipio o desde el Estado, orientaciones a las escuelas para favorecer la integración social de familias migrantes, función que se asume desde la voluntad o capacidad de gestión que los establecimientos escolares posean. Por su parte, Sonia Osses,⁴⁵ directora de la Escuela Municipal Ricardo Latcham de la comuna de Pedro Aguirre Cerda, con una alta concentración de estudiantes haitianos, sostiene que la relación con los apoderados se ve interferida por dos barreras: el idioma y los horarios de trabajo, lo que les impide participar activamente en las reuniones u otras actividades en que son requeridos.

A nivel de docentes, Lorena González plantea que tampoco ha sido fácil el proceso de incorporación de estudiantes migrantes, ya que se atribuye la disminución de resultados de aprendizaje a la progresiva presencia de estos alumnos en la escuela. La directora alude también a la falta de formación del profesorado: “El cuerpo docente no estaba preparado, desde la perspectiva de la capacitación y el perfeccionamiento”,⁴⁶ lo que ha implicado, según relata Lorena González, invertir fuertemente en procesos de sensibilización y búsqueda de nuevos profesionales con perspectivas más amplias sobre el tema. En el caso del establecimiento Ricardo Latcham, su directora Sonia Osses plantea que tampoco fue fácil para la escuela iniciar este proceso debido a la barrera del idioma: “Esos niños no tenían un mes en Chile y los incorporaron al sistema escolar sin saber el idioma”.⁴⁷ Al inicio, los profesores se comunicaban solo por señas, y al no comprender el idioma, los estudiantes comenzaron a presentar problemas conductuales.

44 Entrevista realizada el 19 de junio de 2017.

45 Entrevista realizada el 2 de mayo de 2017.

46 *Ibíd.*

47 Entrevista realizada el 2 de mayo de 2017.

Ahora bien, a partir de la gestión directiva, el apoyo del equipo docente y de los mismos estudiantes, la escuela Ricardo Latcham ha implementado las siguientes medidas de apoyo: un programa de alfabetización a cargo de la profesora responsable de la biblioteca del establecimiento; la contratación de una persona haitiana como asistente de aula, lo que ha favorecido la comunicación, especialmente con los niños y niñas; y el trabajo de pares entre niños con mayor manejo del idioma y quienes recién lo están adquiriendo. En el caso de la escuela República de Israel, se ha desarrollado un trabajo de apoyo curricular para fortalecer la valoración de la diversidad de distintas culturas en el aula, y se realiza anualmente una actividad denominada “Encuentro de dos mundos”, en que participan y se involucran las familias migrantes dando a conocer aspectos de su cultura, como música, baile y comidas. Se advierte que estas iniciativas han dependido de la visión y voluntad de las y los profesionales de las escuelas, quienes declaran la ausencia de orientaciones ministeriales para hacer efectivo el derecho a la educación de las niñas y niños migrantes.

A nivel específicamente curricular, Lorena González plantea que si bien se ha avanzado en el desarrollo de algunas políticas migratorias, aún falta un estudio profundo del currículum y de cómo se están abordando los planes y programas de estudio. Para la directora, esta es una falencia a nivel nacional: “Seguimos incorporando en el currículo fechas como el 21 de mayo en donde se coloca la disputa entre Chile y Perú, en circunstancias que en la comuna de Santiago, por ejemplo, hay una cantidad importante de estudiantes que son peruanos”.⁴⁸ Lo mismo señala Sonia Osses: “Se han cambiado las bases curriculares sin pensar en todos estos estudiantes migrantes que están llegando: ecuatorianos, peruanos, colombianos”.⁴⁹

Sobre este aspecto, María José Encina, docente curricularista de la escuela República de Israel, plantea que se deberían modificar los objetivos curriculares y contextualizarlos a la nueva realidad de la población escolar: “no mirarlos solo desde una mirada chilena”;⁵⁰ por ejemplo, en el área de lenguaje, incorporar literatura de los países originarios de las niñas y niños migrantes. Su aporte, como parte del equipo técnico pedagógico de la escuela, ha sido apoyar a los docentes de aula, contextualizando los objetivos de aprendizaje a la diversidad de los niños y niñas.⁵¹ Sin embargo, Lorena González puntualiza que la labor docente en estos contextos ha sido la de “artesanos de la improvisación”, ya que no se cuenta con políticas públicas que

48 *Ibíd.*

49 Entrevista realizada el 2 de mayo de 2017.

50 Entrevista realizada el 26 de mayo de 2017.

51 *Ibíd.*

específicamente establezcan la forma de trabajar y la mirada transversal que se debe tener en ambientes de diversidad cultural a nivel escolar.⁵² Por su parte, Sonia Osses⁵³ plantea que la escuela que dirige no es intercultural, sino que multicultural, ya que prima una lógica de asimilación: “Nosotros estamos solo metiéndole todo lo nuestro, pero no nos hacemos cargo de su cultura; ellos están asimilando el idioma, tienen que aprenderse el currículum, aprenden todo lo que es historia de Chile, pero de ellos no”.⁵⁴ A juicio de la directora no existe una preocupación desde el Estado para que las niñas y niños migrantes no pierdan su cultura y su lengua; al respecto, señala que debería otorgarse recursos a las escuelas para contar con asistentes de aula que manejen el idioma y la cultura.⁵⁵

Una revisión de las bases curriculares de la asignatura de Historia, Geografía y Ciencias Sociales en los ejes disciplinares de Historia y Geografía de primero a sexto básico,⁵⁶ realizada por las autoras de este capítulo, revela que la mayoría de los objetivos de aprendizaje están concebidos para estudiantes de nacionalidad chilena. En sus contenidos específicos y redacción se aprecia la falta de reconocimiento de que quienes deben aprender estos objetivos pueden ser estudiantes de otras culturas, ya sea de pueblos originarios o migrantes. Cabe señalar que se decidió abordar esta asignatura y ejes por tratarse de contenidos temáticos fundamentales para la construcción de la identidad y sentimiento de pertenencia de los seres humanos.

La tabla 1 muestra la cantidad de objetivos de aprendizaje propuestos para cada nivel en el eje de Historia, desagregando el número de objetivos no asociados a conocimientos sobre Chile; el número de objetivos asociados a conocimientos sobre Chile; y el número de objetivos que reconocen la eventual diversidad de nacionalidades en el aula, es decir que, en su formulación, abren oportunidades para la expresión de la diversidad cultural, sin necesidad de tener que ser adaptados para ello o contextualizados. Para cada caso, se indican los objetivos de acuerdo a la numeración de las mismas bases.

52 Entrevista realizada el 26 de mayo de 2017.

53 Entrevista realizada el 2 de mayo de 2017.

54 *Ibíd.*

55 *Ibíd.*

56 Bases Curriculares Historia, Geografía y Ciencias Sociales, 2012.

Tabla 1: Análisis Eje de Historia de la asignatura Historia, Geografía y Ciencias Sociales-Bases Curriculares 2012

Curso	N° total de objetivos de aprendizaje	N° de objetivos no asociados a conocimientos sobre Chile.	N° de objetivos asociados a conocimientos sobre Chile.	N° de objetivos que reconocen la eventual diversidad de nacionalidades presentes en el aula.
1° básico	7	2 (1-2)	3 (5-6-7)	2 (3-4)
2° básico	5	0	5 (1-2-3-4-5)	0
3° básico	5	5 (1-2-3-4-5)	0	0
4° básico	5	5 (1-2-3-4-5)	0	0
5° básico	8	3 (1-3-4)	5 (2-5-6-7-8)	0
6° básico	9	0	9 (1-2-3-4-5-6-7-8-9)	0
Total de objetivos	39	15	22	2

Como se puede apreciar en la tabla 1, 22 de los 39 objetivos planteados para el eje de Historia se refieren a contenidos específicos de Chile, 15 contienen objetivos no asociados a Chile, y solo dos están redactados de manera que se reconoce la eventual diversidad de nacionalidades presentes en el aula. Estos últimos dos objetivos son: “Registrar y comunicar información sobre elementos que forman parte de su identidad personal (nombre, fecha de nacimiento, lugar de procedencia, ascendencias, gustos, intereses, amigos y otros) para reconocer sus características individuales”⁵⁷ y “obtener y comunicar aspectos de la historia de su familia y sus características, como costumbres, tradiciones, ritos, fiestas, recuerdos y roles que desempeñan los distintos miembros de su grupo familiar, mediante la formulación de preguntas a adultos de su entorno cercano”.⁵⁸ En tercero básico, todos los objetivos apuntan al conocimiento de civilizaciones de la antigüedad (Grecia y Roma); en cuarto básico, todos los objetivos se refieren a las civilizaciones americanas (maya, azteca e inca), por lo que con una planificación pedagógica contextualizada, podrían identificarse aspectos que conecten con la historia de países como México, Honduras, Perú, Ecuador o Colombia, lo que podría beneficiar a estudiantes de estas nacionalidades que estén en estos cursos. Ahora bien, tal como

57 Bases Curriculares Historia, Geografía y Ciencias Sociales. Primero Básico, Objetivo de aprendizaje 3.

58 *Ibid.*, Objetivo de aprendizaje 4.

están formulados los objetivos de aprendizaje, esta contextualización no está asegurada, ya que implicaría modificar el conocimiento puesto en juego en los objetivos de aprendizaje.

La tabla 2 muestra la cantidad de objetivos de aprendizaje propuestos para cada nivel en el eje de Geografía, desagregando el número de objetivos no asociados a conocimientos sobre Chile; el número de objetivos asociados a conocimientos sobre Chile; y el número de objetivos que reconocen la eventual diversidad de nacionalidades presentes en el aula. Para cada caso, se indican los objetivos de acuerdo a la numeración de las mismas bases.

Tabla N° 2: Análisis Eje de Geografía de la asignatura Historia, Geografía y Ciencias Sociales- Bases Curriculares 2012

Curso	N° total de objetivos de aprendizaje	N° de objetivos no asociados a conocimientos sobre Chile.	N° de objetivos asociados a conocimientos sobre Chile.	N° de objetivos que reconocen la eventual diversidad de nacionalidades presentes en el aula.
1° básico	5	1 (8)	4 (9-10-11-12)	0
2° básico	6	1 (6)	5 (7-8-9-10-11)	0
3° básico	5	5 (1-2-3-4-5)	0	0
4° básico	5	5 (1-2-3-4-5)	0	0
5° básico	4	2 (11-12)	2 (9-10)	0
6° básico	5	0	5 (10-11-12-13-14)	0
Total de objetivos	30	14	16	0

En el eje de Geografía se observa una situación similar al eje de Historia. De los 30 objetivos de aprendizaje de las Bases Curriculares, 16 se asocian a conocimientos sobre Chile o la localidad en que se habita, que está en Chile en el caso de los migrantes. En este caso no existen objetivos que reconozcan la posible diversidad de nacionalidades presentes en el aula.

Para el académico e investigador Renato Gazmuri, de la Universidad Diego Portales, el currículum de esta asignatura, particularmente las bases curriculares de 1° a 6° básico, está teñido de una visión conservadora, con un enfoque orientado a la adscripción a una identidad nacional, que prescribe una gran cantidad de contenidos a memorizar por parte de las y los estudiantes, lo que dificulta cualquier tipo de

contextualización: “Es un currículum poco amable para cualquiera y particularmente para el inmigrante”.⁵⁹ El académico señala que las propuestas contemporáneas de la enseñanza de la historia, geografía y ciencias sociales plantean que su objetivo fundamental no es la absorción de un relato nacional, sino que los niños tengan herramientas para comprender la sociedad, que valoren el orden democrático y los derechos humanos, lo que es bastante más amable para un sistema escolar que integre a estudiantes migrantes. En un contexto así, se espera que los niños comprendan “que ellos mismos tienen una historia, que su familia tiene una historia, que la comunidad tiene una historia, que habitan un espacio, y desde ahí, acercarse a las Ciencias Sociales para darle categorías a esa comprensión, pero no en la absorción de un relato nacional, sino que entregando herramientas de comprensión de la sociedad”.⁶⁰

Marcelo Fontecilla,⁶¹ profesional de la Coordinación de Inclusión del Mineduc, plantea que desde el Ministerio se están generando orientaciones técnicas dirigidas al trabajo de las escuelas, a partir de la elaboración de un documento que constituye una bajada de otro anterior sobre la construcción de comunidades educativas inclusivas. Se espera que en julio del presente año la Unidad cuente con una primera versión de este documento. Además, para encaminar el trabajo de aula, se proponen elaborar orientaciones a partir de un estudio solicitado a Unesco en que identificarán buenas experiencias de interculturalidad, que van más allá de la existencia de estudiantes indígenas o migrantes, ya que en todas las escuelas se requiere “gestionar el diálogo de saberes entre lo que los estudiantes traen y lo que la escuela hace”.⁶² En este sentido, Marcelo Fontecilla señala que el Mineduc se encuentra trabajando en un enfoque de comprensión de la interculturalidad que implica un nuevo relato basado en una perspectiva más amplia. El documento de orientaciones al aula se estima que estaría disponible a fines de 2017 o principios del próximo año.

Con relación al asunto de la lengua, en el desarrollo de este capítulo se identificó la ausencia de disposiciones para que estudiantes migrantes, hablantes de español, comprendan el español de Chile: “No entienden lo que leen, no porque no sepan leer, sino porque los niños no entienden nuestro chileno”.⁶³ Respecto de estudiantes cuya primera lengua no es el español, Lorena González hace notar la ausencia de políticas que permitan implementar acciones de inserción lingüística con las comunidades migrantes, para favorecer la inclusión

59 *Ibíd.*

60 Entrevista realizada el 16 de junio de 2017.

61 Entrevista realizada el 6 de junio de 2017.

62 *Ibíd.*

63 *Ibíd.*

posterior en los colegios. Esta situación constituye una forma de discriminación indirecta. Sobre este asunto, Patricia Loredo⁶⁴ propone que se implementen aulas de acogida sectoriales, ya que la población migrante se concentra en regiones y comunas específicas, con el fin de promover la inserción lingüística.

CONCLUSIONES

Chile no cuenta con un cuerpo legal consistente con los estándares de derechos humanos relativos a la educación de estudiantes migrantes. La Constitución Política no reconoce: la educación como un derecho de todos los niños, niñas y adolescentes; la multiculturalidad constitutiva de la nación; ni la comprensión de la educación como un fenómeno que debe considerar la diversidad cultural de la población escolar. Tampoco se cuenta con una legislación migratoria que garantice el acceso, permanencia y egreso del sistema escolar de estudiantes migrantes desde un enfoque de derechos. Se han implementado políticas que han facilitado el ingreso al sistema escolar y que declaran un enfoque intercultural y de derechos en la educación de estudiantes migrantes, pero que no garantizan su acceso en igualdad de oportunidades a todos los beneficios del sistema educativo, lo que constituye discriminación indirecta.

Por otra parte, se hace evidente la ausencia de responsabilidad del Estado de Chile para generar mecanismos que aseguren una permanencia de estudiantes migrantes en el sistema escolar, respetando su diversidad cultural y evitando procesos discriminatorios. Esto se observa en que: (i) los establecimientos escolares no cuentan con orientaciones a nivel de gestión escolar y de aula para abordar la inclusión de las y los estudiantes migrantes y sus familias, aunque el Ministerio de Educación se encuentra trabajando en estas orientaciones y se espera contar con ellas durante el segundo semestre del presente año o a inicios de 2018; (ii) las bases curriculares vigentes, específicamente las de Historia, Geografía y Ciencias Sociales, en los ejes de Historia y Geografía, están sustentadas en un enfoque tradicional y conservador, con una mayoría de objetivos de aprendizaje que hacen referencia a la historia o al territorio chileno, no reconociendo los escenarios de multiculturalidad presentes en las aulas; (iii) a nivel institucional, el país no cuenta con programas o apoyos que permitan superar las barreras al aprendizaje y la limitada participación que experimentan estudiantes migrantes en el sistema escolar, producto de sus diferencias culturales y lingüísticas: por ejemplo, se podrían diseñar programas

64 Entrevista realizada el 13 de abril de 2017.

para formar asistentes de aula con enfoque intercultural o centros que promuevan la inserción lingüística de estudiantes y familias que no hablan español.

Todas estas condiciones constituyen formas de discriminación indirecta desde el Estado de Chile.

RECOMENDACIONES

A partir de las conclusiones del presente capítulo, se proponen las siguientes recomendaciones:

1. Promover un cambio constitucional para reconocer el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes, en el contexto de una nación multicultural.
2. Asegurar en el presente gobierno la tramitación de una ley de migración con un enfoque de derechos e intercultural, que garantice el derecho a la educación de estudiantes migrantes.
3. Asegurar que, a la brevedad el Ministerio de Educación publique las orientaciones para promover una gestión de aula y escuela sustentada en un enfoque de educación intercultural.
4. Promover la apertura de centros destinados a la inserción lingüística de estudiantes y familias migrantes, en las regiones y comunas con mayor concentración de población migrante.
5. Generar una política desde el Ministerio de Educación destinada a formar asistentes de la educación con enfoque intercultural, provenientes de los países con mayor concentración de migrantes en Chile, con el fin de asegurar en las escuelas iniciativas que contribuyan a preservar la cultura y lengua de las niñas y niños migrantes.
6. Iniciar un proceso de reformulación de las bases curriculares, particularmente en la asignatura de Historia, Geografía y Ciencias Sociales, en los ejes de Historia y Geografía, a fin de contar con un currículum actualizado, pertinente, alineado con un enfoque de derechos humanos y que responda a una visión intercultural.