

INVESTIGACIONES

## Inclusión de estudiantes extranjeros: interpelaciones, demandas y desafíos hacia el profesorado en Chile<sup>1</sup>

Inclusion of foreign students: questions,  
demands and challenges towards teachers in Chile

*Rolando Poblete-Melis<sup>a</sup>*  
*Ramiro Catalán-Pesce<sup>b</sup>*  
*René Valdés-Morales<sup>c</sup>*  
*Paloma Abett de-la-Torre-Díaz<sup>d</sup>*  
*Felipe Jiménez-Vargas<sup>e</sup>*

<sup>a</sup> Facultad de Educación, Universidad Santo Tomás, Chile.  
rpoblete@ santotomas.cl

<sup>b</sup> Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Concepción, Chile.  
ramirocatalan@udec.cl

<sup>c</sup> Universidad Andrés Bello, Chile.  
rene.valdes@unab.cl

<sup>d</sup> Investigadora Independiente, Chile.  
paloma.abettdeletorrediaz@gmail.com

<sup>e</sup> Facultad de Salud y Ciencias Sociales, Universidad de Las Américas, Chile.  
fjimenezv@udla.cl

### RESUMEN

La concentración de estudiantes extranjeros en escuelas públicas y la ausencia de un modelo formal en materia de acogida, han ido configurando un escenario desafiante para el ejercicio profesional de profesores y profesoras en Chile. El objetivo de este estudio fue analizar las demandas y desafíos que se fijan en los instrumentos elaborados por el Ministerio de Educación sobre la inclusión de estudiantes y familias de origen extranjero. Para ello se analizaron 15 documentos ministeriales (2016-2022) mediante la técnica del análisis de contenido. Los principales resultados muestran una demanda de compromiso por parte del profesorado en la gestión de la diversidad cultural. Sin embargo, la falta de apoyos especializados y la falta de articulación con el Sistema de Desarrollo Profesional Docente son áreas preocupantes en un sistema escolar que ofrece orientación, pero no establece formación especializada ni recursos para abordar la diversidad cultural en la sala de clases.

*Palabras clave:* migración, políticas educativas, desarrollo profesional docente, liderazgo pedagógico.

### ABSTRACT

The concentration of foreign students in public schools and the absence of a formal model regarding reception have created a challenging scenario for the professional practice of teachers in Chile. The objective of this study was to analyze the demands and challenges set out in the instruments developed by the Ministry of Education on the inclusion of students and families of foreign origin. For this, 15 ministerial documents (2016-2022) were analyzed using the content analysis technique. The main results show a demand for commitment from teachers in

<sup>1</sup> Investigación apoyada por los proyectos FONDECYT N°1231114; N°11230630 y N°11221124.

the management of cultural diversity. However, the lack of specialized supports and the lack of articulation with the Teacher Professional Development System are areas of concern in a school system that offers guidance but does not establish specialized training or resources to address cultural diversity in the classroom.

*Key words:* migration, educational policies, teacher professional development, pedagogical leadership.

## 1. INTRODUCCIÓN

La presencia de estudiantes migrantes en Chile se ha incrementado en el último tiempo, tal como muestran las bases de datos del Ministerio de Educación (Mineduc), fluctuando entre 190.00 y 200.000 niños, niñas y adolescentes, lo que representa un 5,3% del total de estudiantes del país (Mineduc, 2023). Sin embargo, más allá del número, lo relevante son los cambios culturales y desafíos que su presencia va generando en el sistema educativo, tanto a nivel de las políticas educativas como en el ámbito de acción propio de las escuelas (Stefoni y Corvalán, 2019).

En lo que respecta a las políticas, de forma sistemática desde el año 2005 en adelante, el Mineduc ha formulado diversos instrumentos tendientes a garantizar derechos educativos asociados a la plena inclusión de niños, niñas y adolescentes migrantes (Poblete y Moraru, 2020), los que se han ocupado de resolver las trabas administrativas que supone la incorporación de estudiantes extranjeros en condición irregular (Mineduc, 2005 y 2016); asegurar su acceso a alimentación en las escuelas, útiles escolares y certificación de sus estudios (Mineduc, 2016); así como orientaciones en torno a los instrumentos normativos para que sean las propias escuelas las que gestionen la diversidad cultural (Mineduc, 2018; Valdés et al., 2022). Sin embargo, la evidencia muestra que las escuelas asumen la diversidad cultural de forma autodidacta, con baja formación docente, sin un modelo consensuado de gestión y sin recursos específicos (Jiménez y Valdés, 2021), lo que plantea desafíos urgentes para el desarrollo profesional de profesores y profesoras.

Además de la propia gestión de la diversidad cultural, con el pasar de los años se han ido abordando otras dimensiones educativas fundamentales (Stang et al., 2021), tales como lo pedagógico-curricular, la convivencia escolar, la diversidad lingüística, la participación de las familias y las competencias que los y las docentes deben desplegar para promover la inclusión. De esta forma, se ha generado un conjunto de exigencias y responsabilidades al profesorado, asumiendo que su rol en la inclusión de estudiantes migrantes es clave (Cerón et al., 2017), sin necesariamente proveer recursos o instancias de formación que les permitan trabajar de forma efectiva con la diversidad de estudiantes presentes en el aula (Pavez et al., 2023).

Desde el año 2016 existe en el país un sistema de desarrollo profesional docente, el que ha se traducido en un conjunto de estrategias que aseguran el tránsito para el profesorado por el sistema educativo, estableciendo estándares para la profesión, así como instancias de formación continua. De hecho, el Marco para la Buena Enseñanza (CPEIP, 2021), documento clave del sistema escolar chileno, plantea exigencias en torno a la inclusión y la creación de ambientes propicios para la enseñanza, demandando competencias, habilidades y estrategias para los y las docentes con el fin de alcanzar el objetivo de asegurar la plena participación de niños, niñas y adolescentes, reconociendo su diversidad y respetándola.

De esta forma, es posible señalar que el profesorado es interpelado desde diferentes ámbitos -desde el contexto propio de las escuelas, desde los estándares de su profesión

y desde las propias políticas educativas- para orquestar un conjunto de dimensiones y acciones que garanticen el aprendizaje de todo el alumnado, en un ambiente escolar que muchas veces no ofrece garantías formativas ni económicas para la gestión de la diversidad cultural (Morales et al., 2019; Muñoz y Gutiérrez, 2021).

En ese marco, la investigación que da origen a este artículo, teniendo a la vista el conjunto de instrumentos políticos y normativos emanados desde el Mineduc, se propuso como objetivo analizar las demandas y desafíos que se establecen para el profesorado en orden a promover la inclusión de estudiantes y familias de origen extranjero.

## 2. CONTEXTUALIZACIÓN Y REFERENTES TEÓRICOS

La acción pública en el ámbito educativo está caracterizada por mecanismos de acción, cuyos ámbitos de influencia y roles dentro de la estructura de funcionamiento de los Estados son diversos. En efecto, las políticas públicas tienen un formato diferente a los marcos legales, así como las orientaciones, normas transitorias o decretos, cuyo ámbito de influencia es más acotado. Más allá de estas distinciones propias del orden jurídico de los Estados, existe consenso en que la acción pública corresponde a un modelo intencionado hacia un objetivo público iniciado y llevado a cabo por un gobierno (Lahera, 2002; Birkland, 2005). Del mismo modo, se asume que las políticas públicas son un campo en disputa, al incorporar en su desarrollo valores, órdenes sociales, visiones de sujeto y concepciones en torno al objeto sobre el cual intervienen (Fabris y Falabella, 2016).

Por lo mismo, tienen un carácter performativo, ya que configuran interpretaciones de la realidad, articulan mandatos y discursos predominantes que moldean roles, posiciones y subjetividades (Ball et al., 2011). En el contexto de las políticas de educación, se establecen lineamientos que de manera sistemática y permanente orientan, supervisan y proveen servicios asociados con los fines educativos en el país (Aziz, 2018), además de proporcionar un lenguaje y un marco de acción para pensar, hablar y actuar en torno a lo que sucede en la escuela (Tseng, 2015).

En el caso de Chile, el año 2009 se promulga la Ley General de Educación N° 20.370 que establece entre sus principios la no discriminación de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo. El artículo N°2 de la ley señala que la educación: “se enmarca en el respeto y valoración de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de la diversidad multicultural y de la paz”, como valores que comprometen a todos los actores del sistema en su concreción. En tal sentido, se constituye como un primer hito en materia de diversidad e inclusión educativa. La Ley N° 20.845 de Inclusión escolar del 2015, por otro lado, viene a reforzar este nuevo enfoque al reconocer a las escuelas como espacios de encuentro de la diversidad cultural y porque, además, pone en el centro de la agenda y del debate educativo la preocupación por eliminar toda forma de discriminación en el ámbito escolar (Agencia de Calidad, 2019).

Sin embargo, las políticas y la acción pública no sólo contemplan un ámbito teórico, sino especialmente uno de carácter procedimental (Lahera, 2002), que establece la forma en que se implementan los objetivos que deben alcanzar y los responsables de cada uno de sus componentes. En este escenario el rol de los/as funcionarios/as en general y del profesorado en particular es determinante, porque se espera que cuenten con las competencias, conocimientos y la disposición para hacer efectivo el mandato de la política

(Dubois, 2003; Lipsky, 1996), especialmente para el caso de la inclusión de estudiantes extranjeros, donde ya no sólo basta la formación, sino las disposiciones personales de profesores y profesoras para facilitar y/o obstaculizar los procesos de acogida (Poblete y Moraru, 2020).

En ese sentido, se reconoce que la presencia de los estudiantes migrantes, al menos en el caso chileno, ha desafiado al sistema educativo (Ortiz, 2008; Pavez et al., 2023), toda vez que ha obligado a revisar, discutir y poner en tensión desde las concepciones identitarias asociadas a lo nacional, hasta el tratamiento de la diversidad que ellos y ellas representan. En esa lógica, Stefoni (2008), señala que existen escuelas y docentes más cercanos a los planteamientos del derecho universal a la educación, mientras otros que despliegan prácticas que pueden ser calificadas como discriminatorias.

De esta forma, los sistemas de desarrollo profesional docente y los mecanismos de formación continua que lo apoyan son determinantes, en especial si se espera de los/as docentes en ejercicio el despliegue de competencias que favorezcan la inclusión en contextos multiculturales, como es el caso chileno (Castillo et al., 2018).

En efecto, los procesos de profesionalidad docente, desde el ingreso a los estudios de pedagogía hasta el desarrollo de una carrera profesional, se vuelven centrales para organizar respuestas a la diversidad cultural (Flanagan-Bórquez et al., 2021). Esto es especialmente relevante si se asume que existen problemáticas de racismo por parte de los/as docentes, estableciendo incluso jerarquías respecto de las nacionalidades del estudiantado migrante (Pavez et al., 2023). A esto se suma la falta de asignaturas sobre educación multicultural en planes de estudios de pedagogía en Chile (Sánchez y Norambuena, 2019), una enseñanza con foco curricular que no valoriza la diversidad cultural (Sanhueza et al., 2014), la falta de estrategias para asegurar la inclusión (Poblete, 2018), así como la ausencia de un abordaje integral de las situaciones conflictivas entre estudiantes extranjeros y nacionales, lo que afecta la convivencia escolar (Cares, 2020).

De esta forma, se concluye que los sistemas de desarrollo profesional docente y, en especial las estrategias de formación continua, son fundamentales para acompañar los procesos de mejora que busca la política pública (Timperley et al., 2007; Guskey, 2002). En ese marco, desde las teorías más clásicas se sostiene que el desarrollo profesional permite priorizar y armonizar adecuadamente los componentes aptitudinales y actitudinales (Jordán, 1994). En el caso de la diversidad cultural, la evidencia muestra que el desarrollo profesional del profesorado posibilita una alta valoración del alumnado diverso y el aumento de estrategias de enseñanza diversificadas (Gerosimou y Messiou, 2023), el fomento de pedagogías justas (Williams y Wilson, 2010), cambio de actitudes hacia el alumnado en contexto de crisis (Mendenhall et al., 2021), e incluso permite resistencias hacia modelos educativos gerenciales y neoliberales (Hardy, 2012).

Este último punto no debe subestimarse al debatir sobre el rol del profesorado. En el contexto chileno, el sistema educativo se revela como un ejemplo destacado de la racionalidad neoliberal y la exigencia de responsabilidad, con una orientación hacia la homogeneización, la priorización del rendimiento académico y la utilización de evaluaciones estandarizadas para clasificar y categorizar el desempeño de las escuelas (Falabella, 2019). La coexistencia de enfoques neoliberales e inclusivos en la educación ha suscitado preocupación en la literatura internacional, dado que la evidencia demuestra que genera tensiones en roles y significados que impactan los objetivos educativos y, por ende, las prácticas escolares del profesorado (Jerrim & Sims, 2022).

Sumado a lo anterior, para el caso de Chile existe la paradoja de un sistema que plantea desafíos profesionales a sus docentes, pero que en la práctica los desprofesionaliza (Ruffinelli, 2016). En efecto, los documentos oficiales describen a los/as docentes como profesionales con responsabilidades relevantes en los procesos de enseñanza aprendizaje, pero a la vez las condiciones para su desempeño (remuneraciones; tiempos de planificación; reflexión pedagógica), no permiten cumplir tales exigencias. Además, como ya se dijo en la introducción, la inclusión de estudiantes extranjeros en Chile se da en un contexto asimilacionista, autodidacta, sin adscripción teórica a un modelo de acogida y sin formación especializada.

De esta forma, explorar los documentos normativos y orientadores del Mineduc sobre diversidad cultural es una oportunidad para indagar en la dimensión formativa del profesorado, toda vez que estos textos operan centrados en el deber ser de las y los docentes. Además, suelen ser desarrollados en colaboración con instituciones académicas y la sociedad civil, con el propósito de abordar los desafíos que las propias escuelas han identificado como significativos. De allí la importancia de analizar los instrumentos elaborados por el Ministerio de Educación sobre la inclusión de estudiantes y familias de origen extranjero en términos de las demandas y desafíos para las y los profesores.

### 3. MÉTODO

El estudio se sitúa en una perspectiva cualitativa de investigación (Flick, 2002) y en el método de revisión documental (Peña y Pirela, 2007). De acuerdo con Montero y Hochman (2005), las fuentes documentales importan tanto por el mensaje como por sus significados subyacentes. En el caso de textos de política pública, la importancia radica en que son portadoras de concepciones básicas, intencionalidades, aspectos éticos y formas de comprensión del mundo.

El corpus textual está integrado por la totalidad de documentos orientadores oficiales elaborados por el Mineduc que refieren y remiten a la acción del sistema educativo hacia la población migrante, desde el año 2016 en adelante, toda vez que desde ese año aumentó la población migrante al mismo tiempo que se empezaron a elaborar documentos de acción pública (Ver tabla 1).

Tabla 1. Corpus textual de análisis por año y tipo

Año	Nombre del documento
2016	1. Orientaciones para la construcción de comunidades educativas inclusivas.
2017	2. Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros.
2018	3. Política Nacional de estudiantes extranjeros 2018-2022.
2018	4. Diálogos para la inclusión de estudiantes extranjeros: Informe de devolución
2019	5. ¿Cómo avanzar en la inclusión desde la diversidad cultural? (cartilla de convivencia escolar).
2019	6. Comunidades educativas inclusivas. Claves para la acción (2019).
2020	7. Programa de Biblioteca migrante.
2020	8. Lo socioemocional desde el enfoque inclusivo e intercultural. Desafío para las comunidades educativas en tiempos de crisis
2020	9. Orientaciones complementarias por Covid 19. Comunidades educativas inclusivas, estudiantes extranjeros y sus familias
2020	10. Trata de personas. Guía de Trabajo para la prevención y detección temprana de víctimas en contexto educativo
2020	11. Experiencia de Inclusión Educativa: Programa de Reasentamiento para Refugiados Sirios
2020	12. Herramientas para una Educación más Inclusiva
2021	13. Guía metodológica para la Comunicación intercultural con personas no hispanohablantes en las comunidades educativas
2021	14. Acogida en comunidades educativas inclusivas
2022	15. 15. Escolaridad y flujos migratorios: una oportunidad para la educación inclusiva

Los quince documentos seleccionados se analizaron a través de la técnica del análisis de contenido (Denzin & Lincoln, 2003) y con apoyo del software Atlas.ti para la codificación y organización de los datos, identificando dentro de los textos categorías discursivas que fuesen significativas para reconocer las demandas que estos instrumentos plantean hacia los/as docentes. A continuación, se describe el proceso detallado:

- 1. Organización del material:** después de seleccionar los instrumentos claves, se llevó a cabo una lectura y relectura de los textos para obtener una visión integral del material y destacar la comprensión de los documentos.
- 2. Codificación abierta:** utilizando el software Atlas.ti, se dividieron los textos en unidades pequeñas de significado relacionadas con las demandas hacia el profesorado. Siguiendo las sugerencias de Atkinson y Coffey (2003), se identificaron patrones comunes para organizar los códigos y sus fragmentos, con el objetivo de purificar la base hermenéutica.
- 3. Categorización:** la evaluación sistemática de los datos facilitó la agrupación en categorías de trabajo que incluyeran fragmentos relacionados con las demandas hacia el profesorado.

Por último, los análisis se presentan en cuatro niveles de complejidad: (1) la centralidad del profesorado en la inclusión escolar; (2) la confluencia entre inclusión escolar y la situación de estudiantes extranjeros; (3) la relevancia de lo curricular-pedagógico y de administración-gestión (4) las sugerencias a docentes y apoyos comprometidos.

## 4. RESULTADOS

### 4.1. LA CENTRALIDAD DEL PROFESORADO EN LA INCLUSIÓN ESCOLAR

La revisión documental muestra que la inclusión, como modelo de atención a la diversidad, aparece en la mayoría de los textos consultados, al mismo tiempo que muestra al profesorado como actor relevante en la consolidación de los procesos inclusivos relacionados con la cobertura curricular, el trabajo colaborativo y la atención a la diversidad cultural. Si bien los equipos directivos deben crear las condiciones para que profesores enseñen y estudiantes aprendan, el cumplimiento de objetivos asociados al logro de metas curriculares queda acotado a lo que ocurra en la sala de clases. Según las *Orientaciones Técnicas para la Inclusión Educativa de Estudiantes Extranjeros* (2017):

Existe un amplio consenso, tanto en Chile como a nivel internacional, sobre la relevancia del rol de los y las docentes en la consecución de una educación de calidad. Las dinámicas y cambiantes realidades que se viven dentro de las escuelas y liceos, exigen a profesores y profesoras estar en un proceso de permanente actualización de contenidos y metodologías, y la creciente realidad multicultural de nuestro país reafirma dicha apreciación (p. 37).

(...) los profesores, directores y asistentes de la educación pueden implementar espacios institucionales para la autoformación, mediante la conformación de comunidades de aprendizaje que permitan generar diálogos y aprendizaje entre pares a partir de la propia práctica educativa. Estos espacios pueden estar orientados a la revisión y análisis de las iniciativas de innovación educativa con perspectiva intercultural, a la reflexión y transformación de las concepciones previas de los docentes y a la comprensión del contexto sociocultural de las y los estudiantes (p. 60).

Los fragmentos anteriores posicionan a los/as docentes en la centralidad de la inclusión. Por una parte, el profesorado es reconocido como pieza fundamental de la educación de calidad, y esto implicaría un motivo claro de actualización en tales áreas; por otra parte, se presupone que la autoformación sería un camino institucional para constituir comunidades de aprendizaje. Con esto se deja entrever una lógica autodidacta por parte de la escuela en la gestión de la diversidad cultural. Según la *Política Nacional de Estudiantes Extranjeros* 2018-2022 (2018), los profesores deben prepararse para salas de clases diversas. Esto se reitera en la *Cartilla sobre Diversidad Cultural* (2019):

En las aulas se han puesto sobre la mesa elementos que tienen un sello cultural, no siempre considerado por las comunidades educativas: la equidad de género, realidades asociadas a estudiantes y familias migrantes, visiones y cultura de pueblos originarios, valores y conductas cuidadoras del medio ambiente, entre otros (p. 40).

Los documentos analizados impulsan al profesorado a que se impliquen en la sala de clases y en los procesos de flexibilización curricular, mediante autoformación, trabajo colaborativo y desarrollo de prácticas pedagógicas inclusivas e interculturales. Esto crea el efecto discursivo de una figura docente central para el cumplimiento de la inclusión, priorizando la cobertura curricular, entendida como criterio de éxito de las prácticas docentes y efectividad de la labor educativa.

#### 4.2. LA CONFLUENCIA ENTRE INCLUSIÓN ESCOLAR Y LA SITUACIÓN DE ESTUDIANTES EXTRANJEROS

Los instrumentos ministeriales visibilizan la temática de la migración y los desafíos que esta genera en las comunidades educativas, enfatizando la forma en que pueden abordar la presencia de los/as estudiantes extranjeros desde una perspectiva inclusiva.

El primer documento analizado al respecto -Orientaciones Para la Construcción de Comunidades Educativas Inclusivas (2016)- sitúa la inclusión como un eje clave a desarrollar en el sistema educativo en consonancia con la implementación de la Ley 20.845 sobre Inclusión Escolar. Uno de sus objetivos es:

Proveer orientaciones conceptuales a directivos y docentes, pero también a los demás actores del sistema educativo, para la comprensión del enfoque inclusivo en el marco de la Reforma, así como orientaciones estratégicas generales para su abordaje en el trabajo educativo y en el desarrollo de instituciones y culturas educativas inclusivas (MINEDUC, 2016, p. 3).

Con posterioridad a este documento aparecen las “Orientaciones Técnicas para la Inclusión Educativa de Estudiantes Extranjeros” (2017), con un énfasis más específico en lo migratorio, lo multicultural y lo intercultural. En ese marco, el documento señala que:

Avanzar hacia procesos de enseñanza con enfoque intercultural, requiere evidentemente de docentes capaces de reflexionar sistemáticamente desde este enfoque. Sin embargo, además se requiere de un abordaje renovado del currículum existente, de una transformación de las prácticas didácticas y pedagógicas y, de un manejo inclusivo de las relaciones sociales dentro de la sala (MINEDUC, 2017, p. 67).

La interpelación al profesorado es clara respecto de su rol como actores claves del sistema y promotores de la perspectiva intercultural en sus comunidades, tanto para responder a las exigencias de la implementación de la nueva Ley de Inclusión Escolar, como también ante la presencia sostenida de estudiantes extranjeros en las aulas chilenas.

Ambos documentos citados son antecedentes de la *Política Nacional de Estudiantes Extranjeros 2018-2022*. En la *Política* hay menciones explícitas al tratamiento que deben tener estos grupos en cuanto al acceso y trayectoria dentro de los espacios escolares formales, proponiendo:

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 (Política Nacional de Estudiantes Extranjeros, 2018, p. 26).

En los textos analizados no se hace referencia ni se establecen de manera explícita apoyos para el quehacer docente, la formación del profesorado, ni tampoco se articula con el sistema nacional de desarrollo docente, lo que constituye una señal de vacío, o silencio, al respecto.

4.3. LA RELEVANCIA DE LO CURRICULAR-PEDAGÓGICO Y DE ADMINISTRACIÓN-GESTIÓN

Dentro de los objetivos específicos de la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros, se dedica un apartado especial a las orientaciones técnico-pedagógicas y a las herramientas para la gestión escolar. En la revisión documental llevada a cabo, hay una alta frecuencia de menciones asociadas a estas dimensiones, tal como muestra el siguiente gráfico:

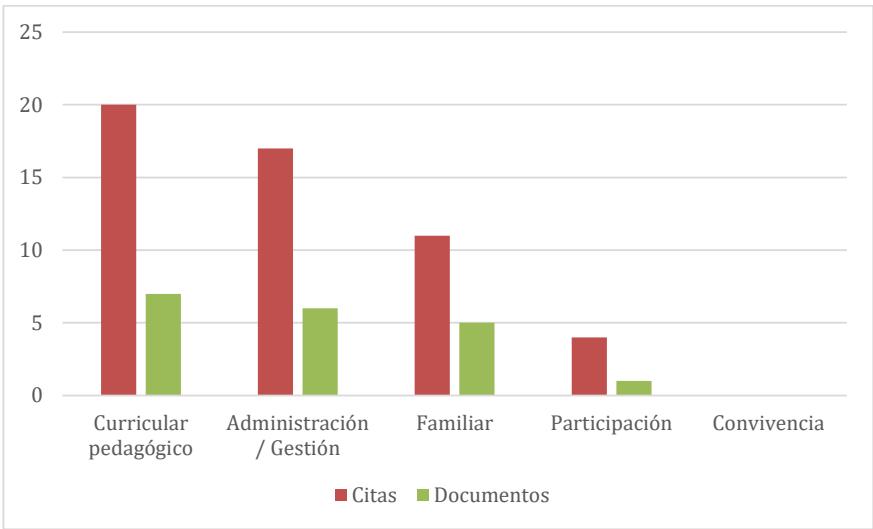


Figura 1. Dimensiones educativas abordadas en el análisis documental.

Fuente: elaboración propia.

La dimensión referida a lo “curricular pedagógico” está presente en 7 de los documentos analizados, y aparece nombrada en 20 ocasiones asociada a diversos conceptos con predominio de la perspectiva inclusiva, partiendo por el mismo concepto de “inclusión”, acompañado por el de “diversidad”, e “interculturalidad”, instalando nuevamente la idea en torno a la necesidad de “docentes capaces de reflexionar sistemáticamente desde este enfoque además de una transformación de las prácticas didácticas y pedagógicas y de un manejo inclusivo de las relaciones dentro de la sala” (MINEDUC, 2017, p. 67).

Los documentos establecen exigencias que son propias de un sistema de desarrollo docente y de su formación inicial y continua, sin proveer, como se dijo anteriormente, los

medios que permitan abordar la transformación de las prácticas didácticas y pedagógicas o la gestión del clima de aula. De hecho, documentos como las “Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros” (MINEDUC, 2017), interpelan a las y los docentes como actores claves para impulsar un enfoque intercultural, al tiempo que asume la necesidad de renovar los aspectos curriculares y pedagógicos.

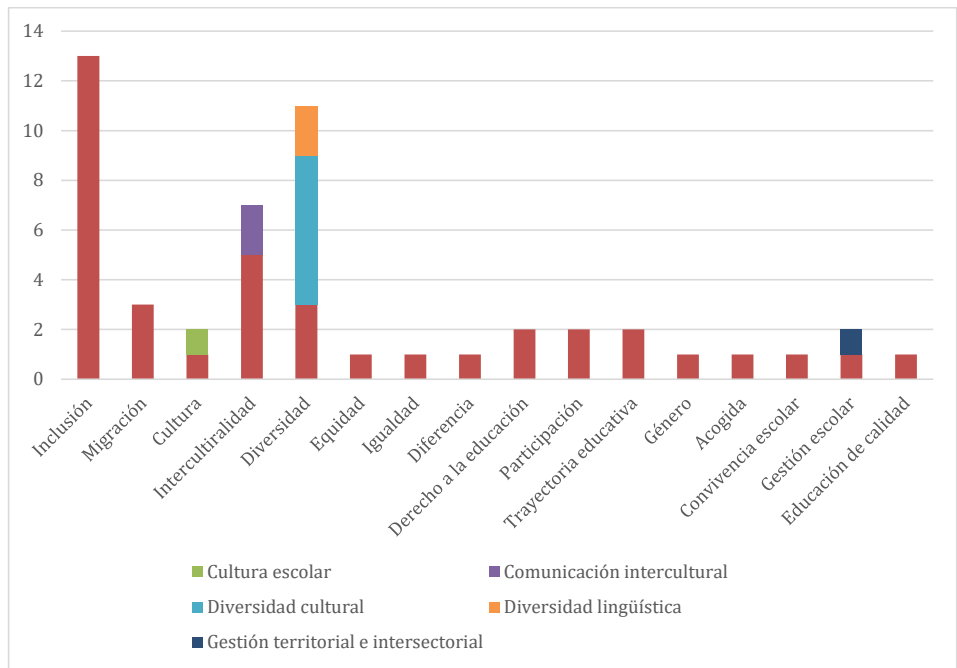


Figura 2. Referentes teóricos presentes en los documentos analizados.  
Fuente: elaboración propia.

Al ya referido predominio del concepto de “Inclusión” que aparece en 13 de los 15 documentos revisados (Ver figura 2), emerge también el de “Diversidad” con una alta frecuencia (11 documentos), seguido por el de “Interculturalidad” en 7 documentos, y el concepto de “Migración”, mencionado en 3 documentos.

Desde una perspectiva más amplia, en los documentos revisados se observa la recurrencia de títulos definidos como “orientaciones”, “guías” o “herramientas”, lo que deja en manos de las escuelas la decisión de implementarlos, instalando una dimensión discursiva que no compromete apoyos a las escuelas o al profesorado. Desde esta noción, el Mineduc sugiere un ejercicio docente comprometido con la inclusión, pero no sujeto a un marco legal o regulatorio definido.

4.4. LAS SUGERENCIAS A DOCENTES Y APOYOS COMPROMETIDOS

En el documento “Diálogos para la inclusión de estudiantes extranjeros: Informe de devolución” elaborado en febrero de 2018, se informa de un proceso abierto que recoge las opiniones, discursos y experiencias de las comunidades educativas para la formulación de la Política Nacional. En las voces expresadas por los diferentes actores, se plantean las tensiones, complejidades y desafíos que perciben y/o se han vivenciado:

Los distintos actores de las comunidades escolares perciben que hay, en general, buenas relaciones con los estudiantes extranjeros, que existe interés en conocer las diferentes culturas de donde provienen y que estos se sienten bienvenidos. Pese a ello, todos los actores relatan hechos que vinculan a los estudiantes no nacionales con bullying, discriminación y violencia, aunque son considerados como aislados dentro de la vida cotidiana de las escuelas y los liceos. Las dificultades en las relaciones se explican – según coinciden los participantes– por las diferencias idiomáticas y culturales, la falta de preparación de los adultos para facilitar la interculturalidad y las escasas instancias de intercambio –en todo ámbito– que favorezcan tanto el conocer al otro, como valorar sus diferencias y aprender de ellas (MINEDUC, 2018, pp. 33-34).

La referencia a “la falta de preparación de los adultos para facilitar la interculturalidad”, se asocia al cuerpo docente. De esta forma, los documentos institucionales operan como un diagnóstico y como un corpus normativo, sin asegurar las condiciones y recursos que permitan el cumplimiento de los objetivos.

Cuando se identifican actores específicos en tanto responsables de estos procesos, aparecen el equipo directivo y el profesorado con igual número de menciones, estableciendo su corresponsabilidad en la gestión de los procesos de inclusión (ver figura 3).

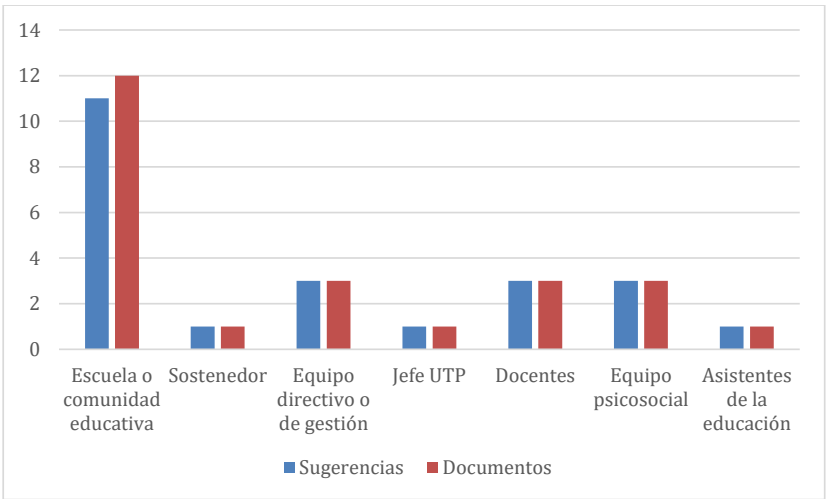


Figura 3. Sugerencias ministeriales a actores escolares.

Fuente: elaboración propia.

Aunque las sugerencias al cuerpo docente no son del todo específicas, sí queda claro que interpelan a una serie de actores de la comunidad educativa. En línea con ello, se refuerza la percepción que las y los docentes carecen de apoyos comprometidos por el Mineduc en estos documentos, lo que, en gran medida, va en línea con su carácter orientativo enfocado en favorecer la inclusión en el sistema educativo de las y los estudiantes migrantes, pero sin plantear otras acciones concretas que refuercen las competencias del profesorado ante un contexto escolar desafiante.

Al analizar la globalidad de documentos elaborados por el Mineduc en los últimos años sobre migración y sistema escolar, se destaca la ausencia de estrategias de apoyo concreto a las y los profesores, pues no se garantizan instancias de desarrollo docente que contribuyan a la formación inicial y continua del profesorado en enfoques interculturales. Esto da cuenta de una falta de articulación y diálogo con las políticas de desarrollo docente, que están centradas en temáticas propias de la carrera profesional, sin profesionalizar la condición docente, tal como se indicara antes. De igual manera, tampoco se comprometen recursos financieros a las comunidades educativas para llevar adelante las diversas orientaciones sugeridas por la política educativa; más bien se entregan más responsabilidades y tareas al quehacer docente en un contexto ya de por sí demandante y tensionado al límite de sus capacidades profesionales y humanas.

## 5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El objetivo de este estudio fue analizar las demandas y desafíos que se fijan en los instrumentos elaborados por el Ministerio de Educación sobre la inclusión de estudiantes y familias de origen extranjero. Para ello se analizaron 15 documentos ministeriales (2016-2022) mediante la técnica del análisis de contenido.

El análisis de los textos ministeriales exhibe un compromiso explícito con la inclusión de estudiantes extranjeros, demandando un profesorado involucrado con esta labor, especialmente en el área curricular. Sin embargo, los documentos no clarifican apoyos especializados ni se articulan con el sistema nacional de desarrollo docente, ratificando lo señalado por Ruffinelli (2016), en cuanto a las exigencias profesionales sin contar con estrategias de profesionalización. La misma autora señala que en el lenguaje discursivo de las políticas cohabita una visión profesional de los/as docentes, con otras que van en sentido contrario, como es el caso de las políticas analizadas en este artículo, que establecen requerimientos al profesorado sin proveer recursos o acompañamiento a los procesos de mejora a nivel de las escuelas, en vistas a la inclusión de sus estudiantes extranjeros.

En esa misma línea, Mora (2018) habla del silencio elocuente de las políticas para migrantes en Chile, toda vez que en la mayor parte de ellas quedan ausentes dimensiones tan relevantes como la formación docente y sus sistemas de profesionalización, los que sin duda son claves para el éxito de este tipo de iniciativas. En otras palabras, los documentos ministeriales eluden la dimensión procedimental de las políticas, dejando de lado un rol fundamental de las instituciones públicas, cual es proveer los recursos e insumos necesarios para la concreción de los objetivos que se proponen en el corto y mediano plazo.

En el marco de la mejora escolar integral, Cortez y Zoro (2016) y Valdés y Pérez (2023) hablan de los liderazgos medios como estrategia significativa de apoyo al rol docente. Este rol es ejercido por jefes/as de UTP, duplas psicosociales, encargados de convivencia y otros

actores que pueden ayudar a los docentes en sus funciones. Sin embargo, a excepción del equipo directivo, ninguno de ellos es nombrado con claridad en los documentos analizados, poniendo en evidencia que la mayor responsabilidad recae en el profesorado, sin que cuenten con los apoyos pertinentes incluso al interior de las propias escuelas. De esta forma, la expresión *silencio elocuente* de las políticas educativas para migrantes, adquiere una nueva dimensión al incluir la omisión respecto del rol del sistema de profesionalización docente, lo que pone en evidencia la poca relevancia que estos instrumentos le otorgan a este tipo de estrategias, obviando el rol formativo que debe tener el Ministerio de Educación.

Por otro lado, la documentación disponible solo orienta, guía y/o sugiere, es decir, no compromete un marco legal para el abordaje de la diversidad cultural ni tampoco compromete recursos financieros, aunque sí demanda un mayor protagonismo de las escuelas y docentes.

Los resultados profundizan la idea de *abandono tutelado* (Jiménez y Valdés, 2021), que implica la presencia de la acción pública, pero sin recursos humanos y financieros para hacerse cargo de un proceso complejo, y a la vez multidimensional, como la inclusión de estudiantes extranjeros. Esto va en sintonía con otros estudios sobre esta materia que ilustran una realidad compleja para gestionar la diversidad cultural a nivel docente (Castillo et al., 2018; Flanagan-Bórquez et al., 2021; Pavez et al., 2023; Sánchez y Norambuena, 2019; Sanhueza et al., 2014; Cares, 2020).

En contraste, los documentos instalan de forma positiva e importante una relación explícita entre migración y desarrollo docente con énfasis en el plano intercultural. El profesorado es interpelado como actor relevante con la dimensión curricular y recibe exigencias desde la documentación revisada. La preminencia de la dimensión curricular puede entenderse como una preocupación sobredimensionada por el rendimiento escolar en un contexto en que la cobertura curricular es central para evaluar a las escuelas (Ramírez-Casas del Valle et al., 2021).

Los textos analizados construyen la figura de un profesorado comprometido con el rendimiento escolar del alumnado migrante. Esto implica que los documentos muestran a profesores y profesoras como agentes responsables de los estándares educativos vinculados a la cobertura de los contenidos curriculares. Las construcciones estilísticas y gramaticales de los documentos construyen una forma de entender la inclusión como un proceso principalmente curricular. La prioridad es que todo el estudiantado aprenda e internalice los contenidos curriculares, pero, ¿cómo? Esto está sujeto a imprecisiones, ya que los documentos no ofrecen un plan de formación acorde a la complejidad que implica la inclusión de estudiantes extranjeros.

La idea de desarrollo profesional docente sigue latente y se presenta como una preocupación de primer orden para garantizar una inclusión plena. Desde la literatura especializada, se señala que sin un desarrollo profesional coherente y sistémico se corre el riesgo de desarmonizar el plano técnico con el plano actitudinal, se dificulta la implementación de políticas educativas, se desvaloriza la diversidad cultural y no problematiza modelos contraproducentes con la inclusión (Gerosimou y Messiou, 2023; Williams y Wilson, 2010; Mendenhall et al., 2021; Hardy, 2012).

En este punto, el propio perfil orientativo que caracteriza a estos documentos ministeriales le otorga un espacio acotado, pero a la vez abierto, para que las escuelas reflexionen sobre esa triple vinculación entre inclusión, migración y currículum con la posibilidad de integrar esa visión al Proyecto Educativo Institucional, Plan de Convivencia

y a otros documentos internos para propiciar en el mejor de los casos transformaciones vinculadas a la inclusión educativa de las y los estudiantes extranjeros. Sin embargo, ese potencial creativo y activo que se ofrece a la escuela, nuevamente queda en suspenso ante la falta de apoyos específicos desde la institucionalidad ministerial.

Como podemos ver, uno de los principales desafíos de las políticas educativas en materia de inclusión e interculturalidad pasa no sólo por desarrollar instrumentos y documentación que oriente el trabajo de las comunidades educativas, como el caso de los que hemos analizado en este trabajo, sino también comprometer apoyos e instancias formativas para que dichas comunidades, y especialmente docentes, puedan fortalecer sus competencias profesionales para la plena inclusión de estudiantes. Como demuestra la evidencia internacional (González-Falcón et al., 2022), se hace necesario diseñar nuevas fórmulas organizativas como la creación de equipos de asesoramiento educativo, el desarrollo de alianzas entre equipos de investigación y comunidades educativas que permitan traducir las políticas educativas en acciones formativas reales y, de esta manera, fortalecer las competencias del profesorado. Sin lugar a dudas que estas nuevas fórmulas organizativas no son excluyentes, por el contrario, son complementarias para dar cuenta de una necesidad multidimensional.

Finalmente, los hallazgos permiten proyectar tres líneas de trabajo: 1) indagar en los planes de formación de profesores y profesoras desde una perspectiva inclusiva e intercultural; 2) comprender cómo se construye la identidad profesional del profesorado que trabaja en contextos migratorios; y 3) estudiar cómo el profesorado resuelve en la práctica cotidiana las interpelaciones a su ejercicio profesional. En cuanto a las limitaciones, es necesario precisar que, en este trabajo, se consideraron aquellos documentos ministeriales que interpelan directamente la inclusión de estudiantes extranjeros. Existen otros documentos, provenientes de la Agencia de Calidad de la Educación o de las propias municipalidades, que también prescriben tareas y sugerencias de trabajo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia de la Calidad de la Educación de Chile (2019). *Interculturalidad en la escuela orientaciones para la inclusión de estudiantes migrantes*. Agencia de la Calidad.
- Atkinson, P. & Coffey, A. (2003). *Encontrar el sentido a los datos cualitativos. Estrategias complementarias de investigación*. Medellín, Colombia: Editorial Universidad de Antioquia.
- Aziz, C. (2018). *Evolución e implementación de las políticas educativas en Chile. Nota técnica N° 2*. Líderes educativos, Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar.
- Ball, S. J., Maguire, M., Braun, A., & Hoskins, K. (2011). Policy actors: Doing policy work in schools. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 32(4), 625-639. <https://doi.org/10.1080/01596306.2011.601565>
- Birkland, T. (2005). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. M. E. Sharpe.
- Cares, M. J. (2020). Interculturalidad y convivencia escolar. *Revista Académica Universidad Católica del Maule*, (58), 35-57. <https://doi.org/10.29035/ucmaule.58.35>
- Castillo, D., Santa Cruz, E., & Vega, A. (2018). Estudiantes migrantes en escuelas públicas chilenas. *Calidad en la Educación*, (49), 18-49. <http://dx.doi.org/10.31619/caledu.n49.575>
- Centro de Perfeccionamiento e Investigaciones Pedagógicas (2021). *Marco para la buena enseñanza*. CPEIP.

- Cerón, L., Pérez Alvarado, M. y Poblete, R. (2017). Percepciones docentes en torno a la presencia de niños y niñas migrantes en escuelas de Santiago: Retos y desafíos para la inclusión. *Revista Latinoamericana de Inclusión Educativa*, 11(2), 233-246.
- Cortez, M. y Zoro, B. (2016). *El Rol Estratégico de los Liderazgos Medios al Interior de las Escuelas para la Mejora Escolar: Una Mirada desde la Literatura Internacional*. Nota Técnica N°8, Líderes Educativos, Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar.
- Denzin, N. y Lincoln, Y. (2003). Introduction. The discipline and practice of qualitative research. En N. Denzin y Y. Lincoln (Eds.), *The landscape of qualitative research. Theories and issues*. Thousand Oaks: Sage.
- Dubois, V. (2003). La sociologie de l'action publique. De la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice-versa). En P. Laborier & D. Trom, (Eds.), *Historicités de l'action Publique* (pp. 347-364). PUF. <https://shs.hal.science/halshs-00464322>
- Fabris, M. y Falabella, A. (2016). *Inclusión social en las escuelas: estudio de prácticas pedagógicas inclusivas proyecciones para enfrentar un escenario sin copago y selección escolar*. Fonadi.
- Falabella, A. (2019). The ethics of competition: accountability policy enactment in Chilean schools' everyday life. *Journal of Education Policy*, 35(1), 23-45. <https://doi.org/10.1080/02680939.2019.1635272>
- Flanagan, A., Benavides, C., Fuentes, C., Kraemer, S. & Sepúlveda, M. (2021). Estudio sobre las experiencias de docentes chilenos que trabajan con estudiantes inmigrantes en escuelas públicas de la región de Valparaíso, Chile. *Perspectiva Educacional*, 60(3), 32-56. <https://dx.doi.org/10.4151/07189729-vol.60-iss.3-art.1218>
- Flick, U. (2002). *Introducción a la investigación cualitativa*. Morata.
- Gerosimou, E. & Messiou, K. (2023). Thinking outside the 'deficit box': promoting the equal valuing of all children through teacher professional development. *International Journal of Inclusive Education*, DOI: <https://doi.org/10.1080/13603116.2023.2255608>
- González, I., Gómez, I., García, M. P., & Coronel, J. M. (2022). El desarrollo profesional del profesorado de español para estudiantes inmigrantes: Logros y retos pendientes. *Psicoperspectivas*, 21(1). <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol21-Issue1-fulltext-2535>
- Guskey, T. (2002). Professional Development and Teacher Change, *Teachers and Teaching*, 8(3), 381-391, DOI: <https://doi.org/10.1080/135406002100000512>
- Hardy, I. (2012). Teachers professional development in special needs settings: creating 'kid-cool' schools in challenging times, *International Journal of Inclusive Education*, 16(8), 809-824, DOI: <https://doi.org/10.1080/13603116.2010.523906>
- Jerrim, J., & Sims, S. (2022). School accountability and teacher stress: International evidence from the OECD TALIS study. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 34(1), 5-32. <https://doi.org/10.1007/s11092-021-09360-0>
- Jiménez, F., & Valdés, R. (2021). Políticas y prácticas inclusivas para estudiantes extranjeros en contextos de neoliberalismo avanzado: paradojas y contrasentidos del caso emblemático chileno. *Educar*, 57(2), 347-361. <https://doi.org/10.5565/REV/EDUCAR.1302>
- Jordán, J. A. (1994). *La Escuela Multicultural: un reto para el profesorado*. Paidós.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Ley General de Educación N°20370, 2009, publicada el 12 de septiembre de 2009.
- Ley de Inclusión Escolar N°20.845, 2015, publicada el 8 de junio de 2015.
- Lipsky, M. (1996). Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas. En Q. Brugué & J. Subirats (Eds.), *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 279-298), INAP.
- Mendenhall, M., Cha, J., Falk, D., Bergin, C. y Lauren Bowden (2021). Los docentes como agentes de cambio: disciplina positiva para aulas inclusivas en el campo de refugiados de Kakuma, *Revista Internacional de Educación Inclusiva*, 25(2), 147-165, DOI: <https://doi.org/10.1080/13603116.2019.1707300>
- Ministerio de Educación de Chile. (2005). *Ordinario N°07/1008 (1531)*. MINEDUC.

- \_\_\_\_\_. (2017). Orientaciones técnicas para la inclusión educativa de estudiantes extranjeros. Santiago, MINEDUC. <https://www.ayudamineduc.cl/sites/default/files/orientaciones-estudiantes-extranjeros-21-12-17.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2016). *Ordinario N°02/000894*. MINEDUC.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Mapa del estudiantado extranjero en el sistema escolar chileno (2015-2017)*. Documento de trabajo N° 12. MINEDUC.
- \_\_\_\_\_. (2018). Política Nacional de Estudiantes Extranjeros. Santiago, MINEDUC. <https://migrantes.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/88/2020/04/Pol%C3%ADtica-Nacional-Estud-Extranjeros.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2023). *Estadísticas de la educación 2022*. MINEDUC.
- Montero, M. y Hochman, E. (2005). *Investigación documental: técnicas y procedimientos*. Panapo.
- Mora, M. (2018). Política educativa para migrantes en Chile: Un silencio elocuente. *Polis*, 17(49), 231-257. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682018000100231>
- Morales, K., Panes, R., Aguilera, H., Agurto, N., Bahamondes, M., & Olave, M. (2019). Acciones y percepciones de la gestión educativa en escuelas con alumnado migrante. *Espacios*, 40(0), 20. <http://www.revistaespacios.com/a19v40n36/a19v40n36p20.pdf>
- Muñoz, C., & Gutiérrez, K. (2021). Migración y escuela: Percepciones del personal docente de Educación General Básica sobre niñez migrante. *Revista Electrónica Educare*, 25(1), 1–21. <https://doi.org/10.15359/ree.25-1.14>
- Ortiz, M. (2008). Inmigración en las aulas: Percepciones prejuiciosas de los docentes. *Revista de Sociología Papers*, 87, 253-268.
- Pavez, I., Poblete, R., Poblete, D., Alfaro, C., & Domaica, A. (2023). Formación Inicial Docente (FID) y educación intercultural: cómo prevenir la violencia hacia la niñez migrante. *Apuntes. Revista De Ciencias Sociales*, 50(95). <https://doi.org/https://doi.org/10.21678/apuntes.95.1823>
- Peña, T. y Pirela, J. (2007). La complejidad del análisis documental. *Información, Cultura y Sociedad*, 16, 55-81.
- Poblete, R. (2018). El trabajo con la diversidad desde el currículo en escuelas con presencia de niños y niñas migrantes: estudio de casos en escuelas de Santiago de Chile. *Perfiles educativos*, 40(159), 51-65. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-26982018000100051&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982018000100051&lng=es&tlng=es)
- Poblete, R., & Moraru, M. (2020). Avances y retrocesos en políticas educativas dirigidas a la población migrante en Chile: El caso del “identificador provisorio escolar.” *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 28(184). <https://doi.org/10.14507/epaa.28.5074>
- Ramirez-Casas del Valle, L., Baleriola, E., Sisto, V., López, V., & Aguilera, F. (2020). La managerialización del aula: La gramática del rendimiento desde las narrativas de los estudiantes. *Curriculo sem Fronteiras*, 20(3), 950-970. <https://doi.org/10.35786/1645-1384.v20.n3.17>
- Ruffinelli, A. (2016). Ley de desarrollo profesional docente en Chile: de la precarización sistemática a los logros, avances y desafíos pendientes para la profesionalización. *Estudios pedagógicos*, 42(4), 261-279. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052016000500015>
- Sánchez, E., & Norambuena, C. (2019). Formación inicial docente y espacios fronterizos. Profesores en aulas culturalmente diversas. Región de Arica y Parinacota. *Estudios Pedagógicos*, 45(2), 83-99. doi: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052019000200083>
- Sanhueza, S. V., Friz, M. C., & Quintriqueo, S. (2014). Estudio exploratorio sobre las actitudes y comportamiento del profesorado de Chile en contextos de escolarización de alumnado inmigrante. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 16(3), 148-162.
- Sayago, S. (2014). El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales. *Cinta de Moebio*, (49), 1-10.
- Stang, M. F., & Stefoni, C., Riedemann, A. M., & Corvalán, J. (2021). Narratives on cultural diversity and migration in chilean schools. *Magis*, 14. <https://doi.org/10.11144/JAVERIANA.M14.NDCM>

- Stefoni, C., & Corvalán, J. (2019). Estado del arte sobre inserción de niños y niñas migrantes en el sistema escolar chileno. *Estudios Pedagógicos*, 45(3), 201–215. <https://doi.org/10.4067/S0718-07052019000300201>
- Timperley, H. Wilson, A., Barrar, H. y Fung, I. (2007). Teacher Professional Learning and Development: Best Evidence Synthesis Iteration Wellington, New Zealand: Ministry of Education <https://www.educationcounts.govt.nz/publications/series/2515/15341>
- Tseng, C. Y. (2015). Changing headship, changing schools: How management discourse gives rise to the performative professionalism in England (1980s-2010s). *Journal of Education Policy*, 30(4), 483-499. <https://doi.org/10.1080/02680939.2014.972988>
- Valdés, R., Jiménez, F., Hernández, M. T., Catalán, R., Poblete, R., & Abett de la Torre, P. (2022). Contribuciones y limitaciones de los protocolos de acogida para estudiantes extranjeros: recomendaciones para su mejoramiento. *Psicoperspectivas*, 21(1). <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol21-Issue1-fulltext-2334>
- Valdés, R. y Pérez, N. (2023). Liderar una escuela inclusiva en Chile: La importancia de los líderes medios. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, 17(2), 21-36. <https://doi.org/10.4067/S0718-73782023000200021>
- Williams, C. y Wilson, S (2010). Pedagogies for social justice: did Bernstein get it wrong? *International Journal of Inclusive Education*, 14(4), 417-434, DOI: <https://doi.org/10.1080/13603110802504911>

