

Derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes: desafíos en el contexto de pandemia.

Vanessa Anfitti y Leonel Rivero.

Cita:

Vanessa Anfitti y Leonel Rivero (2021). *Derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes: desafíos en el contexto de pandemia*. XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-074/667>

Derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes: desafíos en el contexto de pandemia

Vanessa Anfitti¹, Leonel Rivero²

Resumen

La pandemia del Covid 19 ha transformado el mundo de manera inmediata. A pesar de los esfuerzos por garantizar la continuidad educativa, los estudios recientes indican que la pandemia podría tener un mayor impacto en los grupos más vulnerables, aumentando las desigualdades. El presente artículo pretende delinear los principales impactos que puede tener la pandemia en el ejercicio del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes. Para ello, se realiza una revisión de la normativa uruguaya en relación a estudiantes migrantes, estableciendo el marco que les da amparo, y señalando posibles puntos críticos para el sostén de su trayectoria. Se culmina sugiriendo algunos puntos relevantes para una agenda de investigación en la materia.

Palabras clave

Migrantes, derechos, educación, infancia, adolescencia

¹ Consultora de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Candidata a Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Políticas Públicas por la Universidad Católica del Uruguay

² Docente e investigador del Departamento de Sociología (FCS-UdelaR), Candidato a Doctor en Sociología por la Universidad de la República y Magíster en Educación por la Universidad ORT Uruguay.

1. Introducción

En los sistemas educativos latinoamericanos, la pandemia ha implicado la radicalización de las desigualdades, teniendo un mayor impacto en los países con menor ingreso, en las zonas rurales, y en la población indígena y migrante (CEPAL, 2020) En tal sentido, la pandemia pone en jaque el ejercicio universal del derecho a la educación, particularmente de las personas en situación de mayor vulnerabilidad.

Si bien Uruguay ha generado diversas acciones para continuar educando en la situación actual, resulta pertinente analizar la situación en la que pueden encontrarse estas poblaciones en riesgo. Dentro de ellas, la población migrante resulta particularmente acuciante, no solo por la conjugación de múltiples vulnerabilidades, sino por su rápido crecimiento en país, consolidándose como un fenómeno relevante.

Según datos provenientes del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) por décimo año consecutivo, la cifra de personas provenientes de otros países que reside en Uruguay supera al número de uruguayos y uruguayas que emigran, siendo el número mayor en el período 2016-2018, donde las residencias se multiplicaron por cuatro. Según fuentes de la Facultad de Humanidades,³ desde el 2011, en el país, a la migración histórica a través de la frontera (argentinos/as y brasileros/as) comienza a sumarse un gran flujo migratorio de origen latinoamericano de países no fronterizos, donde: *un 54% de la inmigración (...) llegada entre 2009 y 2014 son mujeres. Además, los hogares con al menos un extranjero llegado recientemente tienen mayor presencia de menores de 15 años* (Koolhaas, M.; Prieto, V. & Robaina, S, 2017, p.14). Por su parte, un informe de la Dirección Nacional de Migraciones⁴, desde el 2014 al 2017 se tramitaron 6157 residencias a personas venezolanas y de enero a abril de 2018 fueron 2486, a lo cual se suma más de 4000 solicitudes de residencias de cubanos, lo que refleja el aumento de migrantes que llegó al país (DNM, 2019). A ello se suman otros fenómenos más originales, como la llegada de sirios entre los años 2014 y 2017.⁵

Este movimiento migratorio reciente se ha hecho visible fuertemente en ámbitos educativos. En el año 2018 se matricularon 4746 estudiantes en educación inicial y primaria pública que nacieron en el extranjero (CEIP, 2019). Los y las estudiantes migrantes representan un 1,4% del total de la matrícula del CEIP, siendo mayor su presencia en escuelas de Tiempo Extendido, Urbanas Comunes y de Tiempo Completo, y principalmente en el departamento

³ <http://www.universidad.edu.uy/prensa/renderItem/itemId/43294>

⁴ <https://www.elobservador.com.uy/nota/uruguay-es-el-pais-de-la-region-que-aplica-menos-controles-de-ingreso-a-inmigrantes-2018730500>

⁵ <https://educacion.ladiaria.com.uy/articulo/2018/6/grupo-de-trabajo-estudia-impacto-de-la-inmigracion-en-la-educacion/>

de Montevideo. La zona céntrica de Montevideo es donde se hace más visible su presencia, aunque también hay comunidades en zona de frontera en los departamentos de Rivera, Artigas, Rocha y Colonia. De hecho, en algunas escuelas de Montevideo el número de estudiantes migrantes llegó a superar el 10% de la matrícula total de estudiantes inscriptos.

Si bien en términos comparativos con la región estos números son bajos, para el país ha significado poner el tema de migración y educación en agenda (CEPAL, 2018). Ha llevado a modificar modelos de interacción escolar y nuevos desafíos para la integración de estos nuevos estudiantes desde la convivencia y la participación, y trabajar en comunidad aspectos tales como la multiculturalidad, tolerancia, respeto a estas familias que llegan al país.

Más allá de que en términos de currícula no se han producido modificaciones, a la interna de las aulas aquellos/as docentes que cuentan con estudiantes extranjeros han diseñado estrategias de enseñanza que integren e incluyan elementos socioculturales e históricos de estos nuevos perfiles. Así, el sistema educativo uruguayo se ha visto en la necesidad de realizar cambios, avanzando hacia aulas donde los y las estudiantes accedan a materiales adaptados que respondan a la diversidad cultural, así como generar instancias de inclusión de dichos estudiantes dentro del centro educativo y de la propia comunidad.

Lo antedicho torna relevante profundizar el conocimiento sobre el ejercicio del derecho a la educación por parte de las personas migrantes. Para ello es necesario no solamente conocer los esfuerzos del Estado uruguayo frente al COVID 19, sino delinear el campo general de la educación para personas migrantes, dado el estado emergente de la investigación en la materia.

Con esta orientación, en el presente artículo buscamos analizar la política educativa uruguaya para personas migrantes, a partir de una revisión del marco normativo y de la identificación de iniciativas generales y específicas ofrecidas por el sistema educativo en los últimos años, y en los meses posteriores al brote de la pandemia. A partir de este análisis, y dada la ausencia de estudios sobre estudiantes migrantes tras la instalación COVID 19 en el país, se busca delinear los principales núcleos probables de impacto de la pandemia, a modo de sugerir una posible agenda de investigación en la materia.

Para el presente estudio analizamos las leyes, marcos normativos y regulaciones referentes a educación y migración en Uruguay. Asimismo, apoyamos dicho análisis con 8 entrevistas a actores calificados pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil, al sector público y a agencias internacionales.

2. Marco conceptual

2.1. Situación de los derechos humanos de las personas migrantes

En las últimas dos décadas, la región ha presentado un significativo proceso de expansión de derechos que se ha visto reflejado a nivel discursivo y también normativo. Dicho proceso se sustenta en el reconocimiento de que todas las personas, independientemente de su edad, nacionalidad, situación social, género o cualquier otra condición son titulares de derechos, los que son universales, irrenunciables, indivisibles, interdependientes e imprescriptibles.⁶

El enfoque de derechos humanos implica por lo tanto, un reconocimiento de la responsabilidad directa del Estado en el cumplimiento de estos derechos, garantizando las condiciones para que el acceso y ejercicio sea efectivo. En el caso del acceso a la educación, un informe de CEPAL (2007) destaca la insuficiencia de medidas que impliquen un trato igualitario a todos los y las estudiantes: *...la equidad no puede concebirse sólo como una igualdad educativa donde todos los niños se benefician del mismo trato, sino que es necesario realizar una diferenciación que permita operar una real compensación y lograr de esa manera la igualdad de oportunidades*" (CEPAL, 2007, p.38).

Las personas migrantes se encuentran particularmente expuestas a la vulneración de sus derechos. Cada etapa del ciclo migratorio está marcada y determinada por una vulneración de derechos y exposición al riesgo de forma permanente (IPPDH; 2014). En esta línea, la insuficiente atención en materia de política migratoria y el diseño de iniciativas para su atención presentan desafíos en términos de eficacia. Por este motivo, al momento de analizar la garantía y acceso a derechos de las personas migrantes, se vuelve central tener presente el concepto de persona, los principios de universalidad y no discriminación, y los de progresividad y no regresividad en lo que respecta al reconocimiento de estos derechos.

A pesar de que el fenómeno de movilidad humana ha incrementado su visibilidad y su incorporación en la agenda política de los Estados, reflejando en muchos casos avances. e incluyendo aportes provenientes de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, los países receptores de personas migrantes evidencian numerosos desafíos entre los que se destacan restricciones arbitrarias al derecho a la libertad y garantías básicas del debido proceso, criminalización, restricciones de acceso a justicia y negación o restricciones de acceso a derechos sociales (como salud, vivienda, educación, seguridad social, entre otros).

⁶ <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

2.2. Enfoque de niñez y derecho a la educación.

La migración de NNA es un fenómeno regional que impacta en estos grupos y en sus familias en todas las etapas del proceso de desplazamiento (origen, tránsito, destino y retorno). Los factores que motivan la migración en NNA es diverso, siendo que algunos lo hacen no acompañados y otros migran con sus familias. Estos elementos dan cuenta de las problemáticas regionales estructurales, y que a su vez evidencian la gravedad y complejidad del fenómeno de movilidad humana, requiriendo una atención necesaria, adecuada, eficaz y diferenciada.

Al momento de analizar la situación de niños, niñas y adolescentes migrantes, específicamente en lo que refiere en el acceso a derechos, existe una doble situación de vulnerabilidad adjudicada por la combinación entre el componente de edad y la condición de migrante, elementos que demandan una protección específica y adecuada de sus derechos por parte de los Estados de origen, tránsito y destino (IPPDH, Save the Children, 2019, p.13).

La educación constituye un derecho cuya concreción es imprescindible para que el derecho humano a migrar tenga una aplicación concreta en las sociedades de tránsito y destino de las personas. No obstante, ese reconocimiento encuentra obstáculos (desde ausencias hasta restricciones) para convertirse en un acceso efectivo. También se identifican falencias en la región, ya que estas acciones terminan siendo fragmentadas o incipientes.

La inclusión educativa puede entenderse como la garantía del derecho de educación orientado en políticas que tengan foco y contemple la diversidad de las necesidades de los y las estudiantes a través de la participación en actividades culturales y comunitarias y en el propio aprendizaje (UNESCO, 2009, p.9). En lo que respecta a la inclusión de estudiantes migrantes en el sistema educativo, según datos provenientes de UNESCO, hay factores asociados no determinantes, que influyen en los aprendizajes, tales como el nivel socioeconómico y educativo, y el contexto cultural de sus familias, los vínculos interculturales, entre otras. Estos aspectos inciden en el tránsito que el o la estudiante tienen en el sistema educativo e incidirán en sus desempeños, por encontrarse además en una situación de desventaja o mayor vulnerabilidad en relación a otros estudiantes (UNESCO, 2010).

Por su parte, el enfoque intercultural de la educación implica un reconocimiento, convivencia y aprendizaje mutuo que va más allá de la coexistencia de diferentes culturas en un mismo espacio. La UNESCO (2006, p.252) establece principios relativos a la educación intercultural entre los cuales se destaca: 1) respetar la identidad cultural del educando impartiendo a

todos una educación de calidad que se adecue y adapte a su cultura. 2) enseñar a cada educando los conocimientos, las actitudes y las competencias culturales necesarias para que pueda participar plena y activamente en la sociedad. 3) enseñar a todos los educandos los conocimientos, actitudes y las competencias culturales que les permiten contribuir al respeto, el entendimiento y la solidaridad entre individuos, entre grupos étnicos, sociales, culturales y religiosos y entre naciones.

La preocupación por la población migrante en Uruguay ha avanzado en los últimos años, lo que refleja en cierta manera la necesidad e interés por procesos de integración social y económica desde una perspectiva intercultural que apueste a una equidad en el acceso a derechos. Sin embargo, hay algunos elementos a tener en cuenta para analizar la situación de estudiantes migrantes en el país. En primer lugar, la mayoría de las veces los niños, niñas y adolescentes no participan de la toma de decisiones de migrar a otro país, y además en estos tránsitos está presente una gran carga afectiva, emocional y psicológica por dejar su país y sus círculos más cercanos. A su vez, una vez que llegan al país de destino rápidamente ingresan a un nuevo grupo y contexto social que es el centro educativo donde deberán conocer dinámicas diferentes, incluso nuevos idiomas, por lo que se vuelve un proceso complejo (Koolhaas, Prieto y Robaina, 2017a).

3. Análisis

3.1. Marco normativo regional e internacional

Los Estados tienen la obligación de proteger los derechos de todas las personas, independientemente de su situación migratoria⁷. En materia educativa, el artículo 13 del PIDESC indica que *“Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación (...) la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente (...) la enseñanza secundaria (...) debe ser generalizada y hacerse accesible a todos*⁸. A su vez, la Convención sobre los Derechos del Niño⁹, que define el enfoque de protección integral de la infancia, indica en su artículo 28 la obligatoriedad del reconocimiento del derecho a la educación.

⁷ de conformidad con la [Carta de la Organización de los Estados Americanos \(OEA\)](#); el [“Pacto de San José de Costa Rica”](#), el [“Protocolo de San Salvador”](#), la [Convención Interamericana contra todas las Formas de Discriminación e Intolerancia; la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia](#); la [“Convención de Belém do Pará”](#), la [Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra Personas con Discapacidad](#), entre otras.

⁸ <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

⁹ <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Desde la perspectiva de la normativa regional, Uruguay firmó en el año 2004 el Acuerdo sobre Residencia del MERCOSUR¹⁰, Bolivia y Chile, que entró en vigencia en el año 2009.¹¹ Es considerado un hito en la política migratoria regional. La normativa considera la situación especial en que se encuentran los niños e incluye un enfoque de edad, en particular el derecho de los hijos de los inmigrantes al nombre, la nacionalidad y a acceder a la educación, aún si sus padres estuvieran en situación migratoria irregular (artículo 9.6). La incorporación de este enfoque es también un aporte a las políticas migratorias de la región y los marcos jurídicos subyacentes, en donde la consideración de los derechos de la niñez migrante suele estar ausente.

En las Américas, los avances más significativos en materia de estándares de protección de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes migrantes se encuentran en la Opinión Consultiva 21/2014 sobre Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional (OC-21/14), emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA). En dicha observación la Corte listó una serie de circunstancias a evaluar entre las que se identifica las referidas al artículo 20 de la Convención sobre los Derechos del Niño donde se menciona la “conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño” y se preste atención “a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico” para garantizar efectiva e interdependientemente los derechos civiles y políticos así como la efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)¹².

Por su parte, según los principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de trata de personas (Resolución 04/19 del 7 de diciembre de 2019)¹³, las personas migrantes, principalmente NNA tienen derecho a la educación, independientemente de su condición migratoria. Esto implica que los Estados deben fomentar el acceso a la educación en igualdad de condiciones que las personas nacionales del país de acogida, y que no pueden denegar y/o limitar el acceso al sistema educativo por escasez de documentación de identidad, escolaridad, condición migratoria o por condición laboral de los adultos responsables de ese NNA.

¹⁰http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/06/Manual-Derechos-humanos-de-personas-migrantes_para-web.pdf

¹¹ Actualmente este instrumento se encuentra vigente para Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador, brindando el derecho de residir de forma regular en otro país de la región.

¹² <https://www.acnur.org/5b6ca2644.pdf>

¹³ <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>

3.2. Marco normativo nacional

Uruguay por un lado, le ha dado rango legal a la Convención de los Derechos del Niño de 1989. Cuenta además con el código de la niñez y la adolescencia (ley N°18.823, del año 2004)¹⁴, donde en sus artículos 6 y 14 refiere al *interés superior del niño*, por el cual *“El Estado protegerá los derechos de todos los niños y adolescentes sujetos a su jurisdicción, independientemente del origen Étnico, nacional o social, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, la posición económica, los impedimentos psíquicos o físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño o de sus representantes legales. El Estado pondrá el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres o sus representantes legales, cuya preocupación fundamental será el interés superior del niño...”*. (Art. 14)

En el año 2008 se aprueba la Ley de migración N° 18250¹⁵, que significó un punto de inflexión en la políticas migratorias del país. Dicha ley se basa en un enfoque de derechos humanos, enfatizando la protección y acceso a derechos básicos de todas las personas, independientemente de su condición migratoria. De esta forma garantiza el acceso a derechos sociales, la igualdad de trato con los nacionales, particularmente el derecho a la educación y la salud, estableciendo además que las autoridades de los centros educativos deberán implementar los servicios que sean necesarios para informar y asesorar a las personas migrantes.

La ley de migración en su artículo 11 indica que los hijos de las personas migrantes gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales, y que dicho acceso no podrá denegarse ni limitarse por motivo de situación irregular de sus padres. Si bien el resto de los artículos de la ley contempla a niños, niñas y adolescentes, el derecho a la educación es el único en el que hace referencia explícita a este grupo poblacional, no ocurriendo lo mismo, por ejemplo, con el acceso a salud.

En el año 2009 se aprueba la Ley General de Educación N° 18.437¹⁶, donde se *“Declara de interés general la promoción y el efectivo ejercicio del derecho a la educación, como un derecho humano fundamental, a lo largo de toda la vida de los habitantes del Estado, facilitando la continuidad educativa”*. Sin embargo, no se menciona ni se contempla a las personas migrantes. De hecho, se hace una mención a la *emigración europea* en uno de sus fines donde se señala que la política nacional deberá propender el desarrollo de la identidad nacional que reconozca la diversidad de aportes que contribuyeron a su desarrollo, es decir, por parte de población indígena y criolla, inmigración europea y afrodescendiente.

¹⁴ <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-ninez-adolescencia/17823-2004>

¹⁵ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008>

¹⁶ <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008>

Con respecto al acceso a la educación, los NNA que ingresan al país pueden registrarse en el sistema educativo. Podría percibirse que la mejor práctica en términos de recepción de las personas migrantes, proviene de primaria, que aborda el fenómeno migratorio y lo transversaliza en términos de la gestión pública. Datos provenientes del censo del año 2011 y de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), del período 2012-2017 señalan que es universal el acceso al sistema educativo de los y las estudiantes entre 4 y 17 años, aspecto que refleja de alguna forma los esfuerzos del gobierno en el cumplimiento de sus leyes y consideración por las personas migrantes que ingresan al país con intenciones de residir en él¹⁷.

En síntesis, el marco normativo con que cuenta Uruguay incorpora estándares internacionales en términos de no devolución, no discriminación, de habilitación de documentación en el acto, lo que lo define como un país de avanzada en materia de derechos dirigidos a la población migrante. Sin embargo, se identifican dificultades en relación al acceso a la documentación, así como al goce del derecho a la vivienda o la educación, debido a la ausencia de recorridos institucionales claros ni soluciones protocolizados.

En términos de atención a las personas migrantes, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) ha tomado un rol relativamente nuevo que se solapa de alguna forma con Cancillería, debido a que la ley de migración la define como rectora. Sin embargo, no cuenta con recursos económicos ni humanos para lidiar con la migración reciente. La Dirección Nacional de Migración (DNM) por su parte sí cuenta con recursos y otro nivel de interacción con el Estado, lo que ha permitido un trabajo para el fortalecimiento, informatización y descentralización de iniciativas dirigidas a la población migrante.

3.3. Marco institucional uruguayo - Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos

A fines del 2016 se aprobó el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos¹⁸ producto de un proceso participativo donde se consultaron actores claves de la esfera educativa. Comenzó a diseñarse a partir del 2013 y fue presentado públicamente en el 2017. Recoge acciones de previa implementación, y promueve iniciativas que no se estaban llevando a cabo, incorporando una mirada estratégica e interinstitucional con el fin de institucionalizar prácticas. Originalmente se buscó, además, un proyecto de ley que generará estructura y

¹⁷<https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/sites/ministerio-educacion-cultura/files/2019-12/logro-y-nivel-educativo-alcanzado-por-la-poblacion-2017.pdf>

¹⁸ <http://aidep.edu.uy/descargas/PLAN-NACIONAL-DE-EDUCACION-EN-DERECHOS-HUMANOS.pdf>

presupuesto fijo para la implementación del plan, lo cual no se logra, por lo que el Plan no cuenta con presupuesto propio.

En su inicio, el diseño del plan no comprendía de forma expresa el eje migración, sino que se apuntó a una política pública general en materia de educación en DDHH que incluye ejes transversales tales como migrantes, género, discriminación étnica, discriminación racial. En el 2015-2016 que en el sistema educativo coloca como problema la generación de políticas orientadas a la recepción e integración de las personas migrantes. En el 2017 la Dirección de Educación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), crea un grupo de trabajo de educación y migrantes, tras la instalación de la demanda desde sociedad civil y algunos organismos del Estado, tales como la Junta Nacional de Migraciones (JNM)¹⁹. Si bien la ley de migración garantizaba el acceso sin importar la condición migratoria, en algunos centros educativos se identificaban dificultades en relación a la información sobre la normativa, y la resolución de las tramitaciones. Como consecuencia, se resuelve otorgar la responsabilidad del Plan a la Dirección de Educación.

En este período se generan diversas acciones. Se realizó un llamado a presentar compromisos voluntarios y que esto fuera acompañado en un plan operativo y desarrollarlo hasta el 2020. Del mismo se derivaron 60 compromisos de los cuales 3 están vinculados directamente con la temática de migración.²⁰ El Museo de las Migraciones (MUMI) genera dos líneas de acción orientadas a las personas migrantes: la invitación a centros educativos al museo y la realización de talleres. Asimismo, cuando el fenómeno migratorio comienza a tener impacto en Uruguay, el MUMI diseñó un proyecto de intervención, en alianza con UNICEF que se llama “Mumi va a la escuela en los piecitos del otro”²¹. Esta iniciativa, que inicialmente se generara con dos escuelas públicas, se amplía a todo Montevideo. Por otra parte la Comisión de Educación en DDHH, impulsora del plan, propuso un concurso de cuentos para promover la participación e involucramiento de la comunidad educativa en la sensibilización sobre la temática de migración con un enfoque de derechos humanos, y actualmente planifica generar recursos educativos abiertos junto con el Plan Ceibal. Además, articulan acciones entre el MIDES y ANEP a través del Centro de Promotores de Derechos (CPD) que cuentan con un programa con líneas de trabajo vinculadas a derechos humanos, con foco en personas migrantes.

¹⁹ <http://aidep.edu.uy/descargas/PLAN-NACIONAL-DE-EDUCACION-EN-DERECHOS-HUMANOS.pdf>

²⁰ En el 2018, en el marco del gobierno abierto de Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), se encuentra ese marco de institucionalidad más consolidado donde los organismos públicos se involucraron en el cuarto plan de gobierno.

²¹ https://mumi.montevideo.gub.uy/sites/mumi.montevideo.gub.uy/files/articulos/descargas/proyecto_el_mumi_va_a_la_escuela-en_los_piecitos_del_otro.pdf

El Plan también contempla actividades de formación y sensibilización. La Dirección de Educación en Derechos Humanos tiene como compromiso el desarrollo de cursos virtuales dirigidos a formadores de formadores o a docentes y educadores sobre diversas temáticas, incluyendo el eje de migración. En este marco, la ANEP ha articulado con la Junta Nacional de Migraciones para generar espacios de formación y capacitación. Por su parte, la Comisión Honoraria contra el Racismo también cuenta con compromisos en el plan, específicamente en la línea educativa y de promoción.

Desde la sociedad civil se ha trabajado a través de campañas de sensibilización y concientización en torno a la migración que llega al país, actividades que viene articulando con actores de la gobernanza migratoria a través del (MIDES, Ministerio del Interior (MI), Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) y la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH). Además de las iniciativas autónomas, existe un espacio de coordinación a través de la Red de Apoyo al Migrante. Sin embargo hasta el momento no tiene una incidencia fuerte en temas de agenda de gobierno.

Además de la normativa mencionada, en el año 2018 se crea la Comisión de Migraciones²², integrada por representantes del Instituto de Formación en Servicio, Inspección, Técnica, Programa de Escuelas Disfrutables, Departamento de Comunicación Social, Secretaría Docente y Secretaría Técnica del Centro de Educación Inicial y Primaria, Dicha comisión tiene como propósito el abordaje de la educación de migrantes en dichos niveles así como el relevamiento de información de prácticas áulicas o institucionales en relación a la atención de migrantes y la sensibilización de docentes. También en el 2018, como respuesta a la demanda de información, se instala un punto de atención y asesoramiento al migrante en temas educativos en el Instituto Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO) donde se responden consultas amplias sobre el tema educativo, y se realizan derivaciones.

Por último, otro de los aspectos que comenzó a contemplarse en el marco de la Comisión Nacional fue la educación intercultural, principalmente por el aumento en el número de estudiantes migrantes.

En este proceso de generación e implementación se evidencian múltiples obstáculos y carencias. En primer lugar, el no genera obligatoriedad para su cumplimiento, por lo que no es un instrumento en el que su funcionamiento genera normatividad. En segundo lugar, al no haberse definido el plan como una persona jurídica se convirtió en una comisión asesora sin capacidad para gestionar recursos. Por lo tanto, la única manera de obtenerlos es que fueran gestionados por las instituciones que la integran, lo que implicaba en gran medida

²²http://www.ceip.edu.uy/IFS/index.php?option=com_content&view=article&id=250:creaci%C3%B3n-comisi%C3%B3n-de-migraciones-del-ceip-bajo-la-%C3%B3rbita-del-ifs&catid=9&Itemid=101

voluntarismo por los diferentes actores. Sin embargo, más allá de dicha voluntad, las instituciones no necesariamente prevén en sus respectivos presupuestos una asignación presupuestal para invertir en temas del Plan Nacional. En tercer lugar, otra dificultad que complejiza el tema es que las organizaciones que trabajan la temática no tienen visibilidad pública y que los migrantes tampoco se encuentran organizados. Por último, y como resultado de esta balcanización institucional se compromete una mirada más estratégica ya que hay acciones, buenas prácticas que surgen espontáneamente sin contar con un enfoque común. A esto se suma la falta de expertos en la temática de migración, interculturalidad para sensibilizar y formar a quienes se encargan del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

En términos generales el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos supone un gran avance para la efectivización del derecho a la educación de manera universal y sin restricciones. Sin embargo, los elementos antes mencionados obstaculizan o limitan de alguna forma el ejercicio efectivo de este derecho, dadas las dificultades para trazar objetivos comunes, generar compromisos, monitorear y evaluar resultados, y premiar o sancionar su cumplimiento. A esto se suma, en el caso particular de las y los estudiantes migrantes, los escasos insumos existentes para su abordaje específico.

3.4. Estudiantes migrantes y su acceso al sistema educativo

El sistema educativo público uruguayo es laico y gratuito en todos sus niveles y obligatorio desde la educación preescolar (a partir de 4 años) hasta la educación superior. La educación primaria es un derecho de todos los niños y niñas desde los 4 años y debe garantizarse en todo el país.

Para inscribirse en el sistema educativo uruguayo se debe inscribir al niño o niña en la escuela correspondiente a la zona de residencia de la familia durante los períodos de inscripción y presentar el documento de identidad del niño/a, su partida de nacimiento o libreta de matrimonio, vacunas al día, carné de salud y pase si viene de otra escuela, colegio o de Educación Inicial. A su vez debe presentarse el documento de identidad del padre, madre o tutor.²³ Sin embargo, dada las particularidades de la población migrante que ha llegado al país, muchos de los cuales no cuentan con documentos vigentes del niño o niña, no se exige documentación sino la expresión de voluntad para dicha inscripción, en cualquier momento del año, logrando que la escuela se transforme en un espacio de apoyo

²³<http://www.anep.edu.uy/cu-l-es-documentaci-n-necesaria-requerida-para-ser-inscripto-en-escuelas-o-jardines-p-blicos>

para la integración del niño y la niña y sus familias, no solo dentro del centro educativo sino también en la comunidad y barrio al que llega.^{24 25}

Más allá de que Uruguay quede bien posicionado en términos de acceso al país y obtención de la documentación, pueden identificarse dificultades, entre ellas, la identificación de situaciones en que la escuela que eligen no dispone de cupos y no se le informa las opciones que sí cuentan con lugar, aspecto que refleja la discrecionalidad y/o falta de articulación entre los diferentes organismos públicos en materia de información.

Asimismo, a la hora de abordar el acceso a la educación de la población migrante, más allá de que la habilitación para acceder al sistema sea ágil (independientemente de su condición migratoria), surgen dificultades en términos de acceso a la alfabetización digital ya que la solicitud de ceibalitas y su respectivo uso requieren una cédula de identidad y hay estudiantes que no cuentan con ese documento o que incluso teniéndolo no han podido acceder a los dispositivos. A esta dificultad se suma las brechas idiomáticas cuando el o la estudiante no habla español. Los materiales de enseñanza hasta el momento se encuentran en idioma español, generando desigualdades en tal sentido.²⁶

Otro problema mencionado por los entrevistados indican que en el país se tiene una mirada etnocéntrica hacia la migración. En este sentido, los nuevos flujos migratorios, que son étnicamente distintos, sumado además al estrés económico de la población y discursos xenofóbicos, posicionan a las personas migrantes en lugares de vulnerabilidad.

En términos generales, los actores entrevistados señalan que, si bien la preocupación por la inclusión de estudiantes migrantes se ha incluido en el discurso educativo, aún no logra colocarse con claridad en la agenda político-institucional.

3.5. Acciones educativas en el marco de la pandemia y estudiantes migrantes

La velocidad y profundidad de la pandemia ha implicado una toma de acción veloz por parte de los gobiernos para garantizar la continuidad educativa. Como es de esperar, los cambios

²⁴<https://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/educacion-buzzetti-primaria-ceip-inmi-grantes-ingrela>

²⁵ El Grupo de Educación y Migrantes del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) elaboró una Guía para el ingreso de migrantes al sistema educativo, disponible en http://www.jnm.gub.uy/images/documentos/Ingreso_de_migrantes_al_sistema_educativo_UY_2019.pdf

²⁶https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/24008/1/La_educaci%C3%B3n_en_tiempos_de_pandemia._Y_el_d%C3%ADa_despu%C3%A9s.pdf

no se han generado en el orden normativo, sino a partir de regulaciones, gestión curricular y pedagógica.

Como señala CEPAL (2020) en América Latina los países han adoptado tres tipos de estrategias educativas en relación al COVID: a) implementar modalidades de aprendizaje a distancia, b) movilizar el personal docentes a las comunidades, y c) atender el bienestar estudiantil. En el caso uruguayo, se identifican 39 acciones específicas generadas por el Estado uruguayo para educar en la pandemia, aunque las acciones son de una gran diversidad.

Dentro de los aspectos más notables que tiene Uruguay para hacer frente a la pandemia se refiere al Plan Ceibal, como política digital universal que reduce las brechas al acceso a los dispositivos tecnológicos²⁷. A ello se suman al menos cinco iniciativas importantes de transferencias de recursos de aprendizaje a la comunidad educativa, diez medidas de apoyo al bienestar de estudiantes y familias, entre otras medidas sanitarias y económicas (IIPE-UNESCO, p.2020).

Sin embargo, más allá de esta gran cantidad de iniciativas (más aún si tomamos en cuenta el escaso tiempo) ninguna de ellas hace referencia a las personas migrantes en sus textos. Tampoco se han generado normativas o directrices especiales en la materia, por lo que los actores consultados indican que mantienen sus prácticas regulares.

Tomando estos elementos en cuenta, así como los antecedentes que marca la bibliografía, esbozamos una serie de problemáticas posibles derivados de la instalación del COVID-19 para atender a las personas migrantes. Dada la escasez de información, se entiende que sería necesario profundizar el conocimiento en estos ejes:

1. Aumento de las brechas digitales. El COVID ha implicado la adopción (en algunos meses de forma total, y actualmente de forma parcial-electiva) del aprendizaje a distancia (Marinelli et al, 2020). Si bien en el caso uruguayo las brechas en el acceso parecen estar superadas por la implementación universal del Plan Ceibal, grandes interrogantes quedan en términos de la apropiación digital y, el aprendizaje efectivo aprendizaje efectivo (Rieble-Aubourg, S. y A. Viteri, 2020)
2. Distanciamiento de la comunidad educativa. La pérdida de la presencialidad implica el distanciamiento físico de estudiantes, familias, y docentes. Al cierre temporal de

²⁷ Fue creado en el año 2007 con el objetivo de apoyar con tecnología las políticas educativas del país. Dicho plan prevé la entrega de una computadora por estudiante (*Ceibalitas*). De hecho, Uruguay es el único país de latinoamérica en el que hay una computadora por cada estudiante, tanto en Primaria como en Secundaria, contando con una tasa de acceso a Internet de más del 95 % en Primaria y del 96 % en Secundaria (<https://www.ceibal.edu.uy/es>)

las escuelas, durante la explosión del COVID se sumó la inestabilidad de los programas sociales, lo que puede haber implicado fenómenos de desafiliación escolar, o escolarización de baja intensidad (Mancebo y Méndez, 2012). Si bien las escuelas tuvieron múltiples iniciativas para el seguimiento de los estudiantes, y la comunicación con las familias, este es sin duda un desafío que puede tener un impacto especial en las personas migrantes, con menor arraigo familiar y territorial.

3. Prácticas pedagógicas que contemplan la diversidad. ANEP ha generado un plan de acompañamiento a docentes, que implica pensar en una didáctica de la distancia. Así, por ejemplo, enfatiza la cuestión de mantener el vínculo, promover la comunidad educativa, generar espacios de aula amigables, utilizar las diferentes herramientas informáticas, entre otras (ANEP, 2020a, ANEP, 2020b). Este documento hace énfasis en los estudiantes en situación de vulnerabilidad, proteger sus trayectorias y coordinar interinstitucionalmente para su localización y potenciación de su aprendizaje. Incluso algunas iniciativas resultan interesantes, por ejemplo, los programas de TV tales como *Tiempo de Aprender*, y *C+*, intentan presentar ejemplos diversos, con participación de niños y niñas de todo el país, entre otras²⁸. Sin embargo, pareciera que aún queda mucho por avanzar en términos de cómo desarrollar una didáctica inclusiva para las personas migrantes, en términos generales, y más aún en el contexto de pandemia.
4. Impacto psicológico y socioemocional. Una parte sustantiva de la experiencia educativa se vincula con habitar entornos estimulantes, intercambiar, conversar, y jugar con los pares y maestras. Más allá de las múltiples acciones por sostener la cursada y el cumplimiento del currículum escolar, resulta sumamente complejo incidir sobre otras variables, como las socioemocionales, que son clave para el aprendizaje (INEEd, 2019) Los estudios antedichos indican que la pandemia tiene impactos en la economía, la psicología, el ánimo, etc, que se distribuye desigualmente. En tal sentido, tomando en cuenta las múltiples vulneraciones que suelen asociarse a la condición de migrante, resulta sumamente relevante profundizar en las complejidades derivadas de la imposibilidad de habitar el aula como espacio integral de aprendizaje.

Nuevamente vale la pena aclarar que estos indicios surgen de un primer análisis sobre la situación de los estudiantes migrantes. En un período tan corto de tiempo, las transformaciones derivadas del COVID han sido tan espectaculares (entre otras cosas, como para modificar el funcionamiento de una institución tan tradicional como la escuela),

²⁸ Por mayor información visitar:

https://www.youtube.com/watch?v=X4Ly2IJDkww&list=PLA_SjgCHKBoGrYrobLUMX58lxtWcqp16j

que resulta imprescindible profundizar en el conocimiento de estos puntos, que sugerimos como parte de una posible, y aún no consolidada, agenda de investigación. En este sentido, cabe reconocer que, dentro de las acciones desplegadas por el gobierno se encuentra la implementación de un sistema de seguimiento y monitoreo sobre las trayectorias educativas, la cual esperamos brinde elementos interesantes para avanzar en la materia.

5. Consideraciones finales sobre la garantía de acceso al derecho a la educación

De acuerdo a la revisión sobre el marco normativo y marco institucional de Uruguay, puede identificarse que el Estado adopta medidas para incluir a los estudiantes migrantes en el sistema educativo uruguayo. Al analizar la situación de Uruguay en términos de recepción de estudiantes migrantes, nos encontramos con que la legislación ha aprobado leyes que en realidad son amigables con este grupo, al mismo tiempo que son inclusivas. Cuentan además con algunas normas constitucionales, y la consideración de la normativa internacional, ratificada por el Estado y otras normas complementarias de rango legal amplias e igualitarias, dan cuenta de los avances que ha tenido el país en materia migratoria.

Sin embargo, Uruguay no cuenta con una política migratoria sino que el eje de migración se incluye en diversas normativas y/o iniciativas que llevan de forma independiente los organismos del sector público así como organizaciones de la sociedad civil. La política actual no prevé un plan articulado entre organismos públicos ni delimita responsabilidades ni escenarios de acción posible. Incluso existen limitaciones en términos presupuestales y de responsabilidades a nivel institucional al momento de adoptar medidas dirigidas a la población migrante y específicamente a niños, niñas y adolescentes. Como consecuencia, se produce una tensión en el aparato público ya que, al no contar con un protocolo formal de actuación en términos de política, ni una obligatoriedad de trabajar interinstitucionalmente, hay varias situaciones no previstas por el Estado.

En este sentido, se hace necesaria una mirada que vaya más allá de las medidas individuales que toma el Estado y que se reconozcan los derechos humanos de las personas migrantes, a nivel local y nacional por medio de una política migratoria que incluya además el reconocimiento del derecho a la educación por parte de esta población. Si bien existe un documento marco del 2016 sobre política migratoria, hasta el momento no se ha avanzado al respecto. No obstante, esto convive con el discurso de país de puertas abiertas mientras se visibilizan dificultades en materia de respuesta a esta población

Específicamente en lo que refiere al acceso al sistema educativo, Uruguay tiene una recepción de los estudiantes migrantes en los diferentes niveles del sistema (primaria,

secundaria y terciaria). Sin embargo, aún son insuficientes otras acciones, tales como actividades de sensibilización sobre la población migratoria, capacitación a funcionarias y funcionarios públicos que trabajan con dicha temática, la jerarquización del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos como política pública, (con personería jurídica, presupuesto propio, sistemas de monitoreo y evaluación, entre otras).

El escenario generado por la pandemia marca rupturas fuertes en relación a la cotidianeidad escolar, pero también continuidad en algunas de las problemáticas de fondo antes mencionadas. Sobre las medidas adoptadas por el Estado (y su impacto sobre la población abordada en el presente artículo), si bien se han identificado esfuerzos e iniciativas satisfactorias adoptadas por el Estado uruguayo, estas se han realizado sin un enfoque sobre migración como eje transversal.

Uruguay, como la mayoría de los países, adoptó medidas de educación a distancia como forma de dar continuidad al acceso a la educación. Si bien para el caso uruguayo el Plan Ceibal ha sido desde el inicio una política que prevé el alcance universal de estudiantes de educación primaria y media, el estado de los dispositivos, así como las dificultades de acceso a internet en algunos hogares pueden impedir que las medidas de educación digital puedan llegar a todos los estudiantes por igual, pudiendo incluso agravar las desigualdades existentes. A esto se suma una reflexión en dos órdenes: en primer lugar, cómo desarrollar una pedagogía de la diversidad, que incluya de forma afirmativa a todos los niños, niñas y adolescentes, sin importar su origen. En segundo lugar, el desafío aún mayor de conjugar esto con un escenario de virtualidad o semipresencialidad.

A modo de cierre, resulta clave promover la reflexión sobre las formas en que es posible incluir el enfoque intercultural como un elemento transversal al diseño e implementación de las políticas educativas, y las prácticas pedagógicas. Para ello resulta imprescindible contar con mayor información sobre las múltiples realidades e historias de las personas migrantes, a modo de visibilizar un fenómeno ya consolidado a nivel nacional, y activar mecanismos empáticos que son imprescindibles para sean integrados en la sociedad y en la escuela. Estos elementos resultan clave para que los niños, niñas y adolescentes migrantes logren efectivizar el goce efectivo del derecho a la educación en tiempos de pandemia.

6. Bibliografía

Álvarez Marinelli, H. y otros (2020), “La educación en tiempos del coronavirus: los sistemas educativos de América Latina y el Caribe ante COVID-19”, Documento para Discusión, N° IDB-DP-00768, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea]

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-educacion-en-tiempos-del-coronavirus-Los-sistemas-educativos-de-America-Latinay-el-Caribe-ante-COVID-19.pdf>

ANEP (2008). Programa de Educación Inicial y Primaria. Montevideo.

ANEP (2011) Sobre inclusión educativa y políticas. Recuperado de: http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/dspe_ecomparadeos/sobre_inclusion_educativa_politicas%20anep2011.pdf

ANEP (2020a) *Sugerencias orientadoras de la ANEP para docentes y comunidades educativas en el marco de la emergencia sanitaria*. Recuperado de:

<https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2020/noticias/abril/200420/Informe%20Comisio%CC%81n%20Abril%202020%20v2%20%281%29.pdf>

ANEP (2020b) *En el marco de la nueva presencialidad: Desafíos de la educación a distancia, estrategias y herramientas para docentes y comunidades educativas*. Recuperado de:

<https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2020/noticias/julio/200703/Desafi%CC%81os%20de%20la%20educacio%CC%81n%20a%20distancia%202020.pdf>

CEIP (2019) Informe inmigrantes en la educación inicial y primaria pública uruguaya 2018. Recuperado de:

<http://www.anep.edu.uy/monitorRepo/Presentaciones%20PDF%20y%20documentos/Informe%20Inmigrantes.pdf>

CEIP (2018) *Movilidad humana, migrantes y educación primaria*. Administración Nacional de Educación Pública Consejo de Educación Inicial y Primaria, 2018.

CEPAL (2020) *La educación en tiempos de la pandemia*. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/1/S2000510_es.pdf

CEPAL (2018) Observatorio Demográfico, 2018 (LC/PUB.2018/25-P), Santiago. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44411/5/S1800914_mu.pdf

CEPAL (2011) Desafíos para una Educación con Equidad en América Latina y el Caribe, documento base del Encuentro Preparatorio Regional, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, Buenos Aires.

CEPAL (2007) Panorama social de América Latina, Santiago de Chile. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1227/1/S0700764_es.pdf

DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES (DNM) (2019) *Anuario 2019* Recuperado de:

https://migracion.minterior.gub.uy/images/anuario19/ANUARIO_2019.pdf

IPE-UNESCO (2020) "Sistematización de respuestas de los sistemas educativos de América Latina a la crisis del COVID-19" Disponible en

https://www.siteal.iiep.unesco.org/respuestas_educativas_covid_19

INEEd (2019) *Aristas. Marco de habilidades socioemocionales en tercero de educación media*. Montevideo: INEEEd.

IPPDH, OIM Derechos Humanos de personas migrantes. Manual Regional, Buenos Aires, Argentina, 2017. Disponible en:

<http://www.ippdh.mercosur.int/wpcontent/uploads/2017/06/Version-web-Manual-Derechos-hu-manos-de-personasmigrantes.pdf>

IPPDH-OIM: Iniciativas regionales para la identificación y atención de niños, niñas y adolescentes migrantes. Memoria de taller. Asunción, julio de 2016.

KOOLHAAS, M.; PRIETO, V. & ROBAINA, S. (2017) *Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas. Informe final*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.

Mancebo, M. E. y Méndez, N. (2012), La exclusión educativa en los países del cono sur. Aproximación conceptual y dimensionamiento. *Revista de Ciencias Sociales N 30. 117-138*.

Rieble-Aubourg, S. y A. Viteri (2020), "COVID-19: ¿Estamos preparados para el aprendizaje en línea?", Nota CIMA, N° 20, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea]

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Nota-CIMA--20-COVID-19-Estamos-preparados-para-el-aprendizaje-en-linea.pdf>

UNESCO (2006) *Directrices de la UNESCO sobre la educación intercultural*. Directrices. Paris: Sección de Educación.

UNESCO (2009) *Directrices sobre políticas de inclusión en la educación*. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001778/177849s.pdf>

UNESCO (2010) *Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000186769>

Marcos normativos y legales

Ley de Migraciones N°18250, Uruguay, disponible en:
<http://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008>

<http://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008>

<https://www.acnur.org/5b6ca2644.pdf>

<https://www.segib.org/wp-content/uploads/Declaracion-Montevideo-Con-Comunicados-Especiales.pdf>

https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/protocoltraffickinginpersons_sp.pdf