



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

**Oficina de Santiago**  
Oficina Regional de Educación  
para América Latina y el Caribe

# Diagnóstico rápido sobre la disponibilidad de información sobre estudiantes en situación de movilidad en los sistemas de información educativa

**Taller Preparatorio Educación y Movilidad Humana**

**20 de agosto de 2020**

# Contenido

Presentación .....	3
I. Marco legal, confidencialidad y recursos humanos .....	4
1.1 Recomendaciones.....	6
II. Definición, procesos estadísticos y almacenamiento .....	6
2.1 Recomendaciones.....	8
III. Consistencia, relevancia y oportunidad .....	9
3.1 Recomendaciones.....	10
IV. Accesibilidad y uso .....	10
4.1 Recomendaciones.....	11
Referencias .....	13

## Presentación

En los últimos años, el aumento sustantivo de la movilidad intrarregional, la progresiva transformación de la procedencia de la población en contexto de movilidad y la presencia de flujos masivos de desplazamiento han supuesto importantes desafíos para los Estados de América Latina y el Caribe. Países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú se han consolidado como destinos de los flujos migratorios intrarregionales y, de forma específica, la migración venezolana y el desplazamiento masivo de personas desde países de Centroamérica han significado un aumento de las necesidades de protección de las personas en situación de movilidad.

Las condiciones en las que las personas abandonan sus países, sumadas a los marcos normativos de los países de destino, evidencian la existencia de obstáculos estructurales y específicos que pueden impedir la realización de su derecho a una educación inclusiva, equitativa, de calidad y que promueva oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida. Uno de los obstáculos identificados en la respuesta educativa a esta población ha estado asociado a la ausencia de datos precisos sobre las y los estudiantes inmigrantes, situación que ha afectado tanto a la planificación educativa como a los procesos de inclusión asociados.

Asumiendo el compromiso de la Agenda 2030 de “*no dejar a nadie atrás*”, la UNESCO ha desarrollado la [Estrategia Regional de respuesta de la UNESCO a la situación de personas en contexto de movilidad](#) con el objetivo de apoyar a los países en garantizar el derecho a la educación de las personas en contexto de movilidad, priorizando el abordaje de obstáculos relacionados al acceso a los sistemas educativos, a los sistemas de planificación educativa en contextos de desplazamiento, a la gestión de los sistemas de admisión, a la inclusión educativa y social de las personas en contexto de movilidad y al reconocimiento de estudios y competencias que les permitan continuar sus estudios y/o desempeñarse en sus áreas ocupacionales.

Considerando una de las áreas prioritarias de la Estrategia Regional, “Planificación para el acceso educativo”, se ha llevado a cabo un “Diagnóstico Rápido sobre la Disponibilidad de Información sobre Estudiantes en Situación de Movilidad en los Sistemas de Información Educativa” en cinco países de la región: Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú. El presente documento resume los principales hallazgos y recomendaciones que se desprenden del estudio y sirve de antecedente para el Taller Preparatorio sobre Educación y Movilidad Humana, parte del Proceso de Quito y su sexta versión. El diagnóstico establece el estado de situación de la captura de datos y generación de información sobre estudiantes en situación de movilidad, genera insumos para estructurar una agenda de asistencia técnica orientada al fortalecimiento de las capacidades de generación y uso de la información y apoya el desarrollo y/o fortalecimiento de sistemas de monitoreo y seguimiento de la participación y el logro educativo de este grupo prioritario, para mejorar el avance hacia la plena inclusión de las personas en situación de movilidad en los sistemas educativos nacionales de la región. El estudio fue coordinado por la Sección de Educación 2030 y Educación en Emergencias con

la permanente colaboración de los Ministerios de Educación miembros del Grupo de Trabajo Educación y Movilidad Humana e implementado por el consultor Ernesto Yáñez. Finalmente, este estudio forma parte del componente regional del First Emergency Response (FER) del Fondo Global Education Cannot Wait.

El análisis está basado en los códigos de buenas prácticas que guían *el Marco de Evaluación de los Datos Educativos* (Ed-DQAF por sus siglas en inglés), que aborda de manera comprensiva aspectos vinculados a la recolección, procesamiento, uso y difusión de la información y utiliza información recopilada a través de un cuestionario semiestructurado, entrevistas con funcionarios y procesos de revisión documental.

En lo que sigue se presentan los principales hallazgos y un conjunto de recomendaciones orientadas a fortalecer la disponibilidad y uso de datos y estadísticas sobre estudiantes en situación de movilidad. En términos de estructura, el documento se divide en cuatro dimensiones del diagnóstico: (1) Marco legal, confidencialidad y recursos humanos; (2) Definición, procesos estadísticos y almacenamiento; (3) Consistencia, relevancia y oportunidad; y (4) Accesibilidad y uso.

## I. Marco legal, confidencialidad y recursos humanos

*Busca conocer si existe un contexto legal e institucional favorable para la recolección del dato, si los recursos humanos y financieros con que se cuenta son suficientes y si existen las garantías de confidencialidad durante el proceso de producción estadística.*

Todos los países considerados en el estudio cuentan con legislación, políticas y marcos pertinentes que definen responsabilidades en torno a la recolección y generación de datos educativos. Los marcos institucionales son sólidos y estables, lo que permite tener claramente identificados y definidos los roles para la generación del dato, validación de información y elaboración de estadísticas. Asimismo, en todos los casos, la captura de información está normada y es levantada de forma obligatoria en los niveles preescolar, primario y secundario al momento que se realiza la matrícula en el sistema educativo, lo que permite contar con información de todo niño, niña y adolescente matriculado.

Para garantizar el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad, los países han implementado acciones destinadas a facilitar la inscripción de estudiantes con situación migratoria irregular, permitiendo que la asistencia escolar de niños, niñas y adolescentes inmigrantes se incremente. Es importante hacer notar que, en muchos casos, estos procedimientos de flexibilización no solo han favorecido la matrícula de este grupo, sino también han servido como un canal para actualizar la información sobre personas en situación de movilidad. Por ejemplo, en Colombia, la Circular Conjunta N° 16 de abril de 2018 dispone que toda vez que se matricule un estudiante extranjero, el establecimiento educativo tiene la obligación de realizar el reporte ante la

autoridad migratoria a través de la plataforma virtual de migración (SIRE – Sistema de Registro de Extranjeros), procedimiento que ayuda a mantener estadísticas migratorias más completas.

Sobre los mecanismos que facilitan el acceso al sistema educativo destacan las buenas prácticas de Colombia y Chile. En el caso de Colombia, las Circulares Conjuntas N° 7 de febrero de 2016, N°1 de abril de 2017 y N° 16 de abril de 2018 modifican sucesivamente los requisitos de matrícula mientras que la Resolución 8470 de la Registraduría Nacional del Estado Civil emitida el 5 de agosto de 2019, de forma temporal y excepcional, permite incluir de oficio la nota "*Válido para demostrar nacionalidad*" en el Registro Civil de Nacimiento de niñas y niños nacidos en Colombia que se encuentran en riesgo de apatridia. Cuando la situación migratoria es irregular, es decir que no se posee un documento de identificación válido en Colombia, al momento de la matrícula se le asigna un Número Establecido por la Secretaría de Educación de la Entidad Territorial Certificada (NES) que le sirve como identificación temporal al interior del sistema educativo. Estos procedimientos permiten que un estudiante pueda matricularse sin importar su *estatus* migratorio.

En el caso de Chile, el Ordinario N° 02/894 de noviembre de 2016 de MINEDUC pone en vigencia el Identificador Provisorio Escolar (IPE), mientras que el Ordinario 07/915 explicita que este identificador permite que estudiantes en situación de movilidad puedan matricularse sin permisos de residencia y garantiza el acceso a los servicios complementarios que brinda el sistema educativo tales como: becas de alimentación escolar, tarjeta nacional de estudiante, seguro escolar de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), entre otros.

La legislación estadística de todos los países que participan del estudio establece, de manera clara, que las personas que intervengan en el tratamiento de datos personales durante el proceso de la gestión de la cobertura educativa, están obligadas a garantizar la reserva de la información. De forma similar, el tratamiento de los datos al interior de los ministerios está normado, garantizando la confidencialidad de los datos recogidos. Por lo general, las y los funcionarios, de cualquier nivel y que intervienen en cualquier fase del tratamiento de datos de carácter personal, están obligados al secreto profesional respecto de los mismos y al deber de guardarlos. En la mayoría de los casos, estas obligaciones se formalizan a partir de compromisos de confidencialidad con validez jurídica y perduran aún después de finalizado el vínculo contractual. Es importante señalar que, en el caso de Guatemala, y pese a que la normativa estipula claramente el carácter confidencial de los datos e información que se releva, no fue posible constatar que exista un procedimiento definido para asegurar el tratamiento confidencial de los datos al interior del Ministerio de Educación.

Si bien el tratamiento de los datos a nivel de ministerios cumple con las exigencias de confidencialidad, no se encontró evidencia -ni en la revisión de documentos ni en las entrevistas- que indique que los padres/tutores reciban información sobre el carácter confidencial de los datos que proporcionan, lo que para el caso de migrantes indocumentados puede condicionar la calidad de la información proporcionada.

En cuanto a los recursos humanos, en la mayoría de los países<sup>1</sup> se hace evidente la necesidad de fortalecer los recursos técnicos y financieros de las áreas de producción y análisis de la información estadística, siendo esta la mayor limitación identificada en esta primera dimensión.

### 1.1 Recomendaciones

- Implementar procesos que permitan establecer de manera clara la responsabilidad de informar a padres/tutores el carácter confidencial de los datos que se les solicita.
- Fortalecer las áreas que relevan datos y producen estadísticas, así como aquellas que realizan el análisis de datos (ejemplo de este proceso de fortalecimiento es el caso de Colombia).
- De manera particular, en países donde la confidencialidad de los datos no es garantizada, se recomienda implementar protocolos y procedimientos para garantizarla.

## II. Definición, procesos estadísticos y almacenamiento

*Busca conocer si se cuenta con y/o utilizan conceptos y definiciones generalmente aceptados, si los procesos de clasificación y almacenamiento de datos son adecuados en relación a las buenas prácticas y si las bases metodológicas para las estadísticas siguen prácticas generalmente aceptadas.*

Las definiciones que se utilizan en la captura y procesos estadísticos referidos a las y los estudiantes en situación de movilidad son similares a los usados para el resto de estudiantes, están documentados, disponibles y reflejan prácticas aceptadas internacionalmente. Sin embargo, en el caso de Guatemala, no se ha podido verificar que existan documentos que resuman el marco conceptual, el proceso de recolección, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas producidas. Conocer esta documentación es relevante para poder tener una mayor claridad sobre los indicadores que se podrían elaborar.

La conceptualización de la categoría “migrante” que utilizan los sistemas de información educativa es variada y responde, en los casos de Chile y Colombia, a las definiciones de la norma migratoria nacional. En Chile, el criterio de identificación recoge la sugerencia de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y, en ese sentido, se entiende como estudiantes en situación de movilidad aquellos que no poseen la nacionalidad del país receptor,

---

<sup>1</sup> La excepción es Colombia, cuyos funcionarios manifiestan que “tanto la asignación de personal como de recursos financieros es el adecuado para desempeñar sus funciones”.

independientemente de su situación migratoria, por lo que en el sistema de información se instrumentaliza el concepto a partir de la variable “Nacionalidad”. En Colombia, las y los migrantes están definidos como aquellas personas que dejan su país de origen o el que constituía su residencia habitual, para establecerse temporal o permanentemente en otro país distinto al suyo, por lo que el Sistema Integrado de Matrículas (SIMAT) pregunta por el país de origen al momento de la matrícula.

Por otro lado, en los casos de Perú, Ecuador y Guatemala se evidencia una discrepancia entre la conceptualización de la norma migratoria y la operacionalización en los sistemas de información educativa. En Perú, la norma migratoria define al migrante como aquel que no tiene la nacionalidad peruana, mientras que la operacionalización que se da en el sistema de información educativo está dada a partir de la variable “País de nacimiento”, que es un criterio que no necesariamente refleja la nacionalidad. En el caso de Ecuador y Guatemala, la norma migratoria define al migrante como aquella persona que deja su país de origen o en el que tienen residencia habitual para transitar o establecerse temporal o permanentemente en un Estado diferente; sin embargo, el sistema de información educativa, en ambos países, identifica a los estudiantes extranjeros a partir de la variable “Nacionalidad”.

Es importante reconocer que, si bien las diferentes aproximaciones permiten identificar a estudiantes en situación de movilidad, la tipificación de la condición migratoria que se puede establecer es limitada. Por ejemplo, en muchos casos se desconoce el país de origen, el tiempo de permanencia, la fecha de llegada, el propósito de la migración, entre otros. Al respecto, destaca el esfuerzo que Colombia emprendió, a partir del año 2020, para evaluar escenarios que permitan ampliar tanto la información como las estadísticas sobre estudiantes en situación de movilidad con el fin de mejorar su tipificación.

Los criterios de almacenamiento, en todos los casos, cumplen con los criterios de calidad y seguridad establecidos en las normativas nacionales de seguridad de la información y se enmarcan dentro de las prácticas aceptadas internacionalmente. La estructura de los diferentes sistemas de información permite elaborar reportes, estadísticas e indicadores considerando las desagregaciones que habitualmente aplican para el caso del resto de las y los estudiantes. Sin embargo, se debe hacer notar que, generalmente, estos reportes no son públicos y su uso se restringe a funcionarios de los ministerios.

En todos los casos, se releva información de todas las instituciones educativas y en los niveles preescolar, primario y secundario. Es común que las instituciones educativas deban proporcionar información sobre estudiantes en situación de movilidad que se encuentren matriculados de manera obligatoria, a través de los respectivos sistemas de información, lo que facilita el seguimiento de las y los estudiantes al interior de los sistemas educativos particulares. La disponibilidad de datos, en varios países, contempla también la educación técnica y especial.

Mientras que la información para el caso de educación alternativa es más limitada, al igual que en el caso de educación informal. Esto último es relevante para el caso de Guatemala, donde no se ha evidenciado que exista información sistematizada sobre niños y niñas en edad escolar que se encuentran en albergues y centros de tránsito para retornados que participan en programas extra escolares o no formales.

## 2.1 Recomendaciones

- Si bien en todos los sistemas de información educativa se identifica al estudiante en situación de movilidad y se producen indicadores sobre los mismos, la incorporación de información adicional como las categorías “país de nacimiento”, “nacionalidad”, “fecha de arribo”, “motivo de migración” o “residencia previa” puede ayudar a tipificar mejor a este grupo de estudiantes. En ese sentido, se recomienda impulsar procesos de consulta y discusión sobre la necesidad y oportunidad de contar con mayor información, tanto al interior de los Ministerios de Educación como entre los países. La incorporación de estas variables significaría importantes avances en materia de seguimiento de participación y logro educativo de la población extranjera.
- En los casos en los que la instrumentalización en el sistema de información no concuerde con la conceptualización en la norma migratoria, se recomienda considerar el ajuste de la variable de instrumentalización de forma que coincida con la normativa migratoria vigente. Resulta deseable que los países busquen armonizar la conceptualización de migrante que utilizan de forma tal que se garantice una mayor comparabilidad en las estadísticas regionales.
- Es conveniente impulsar el trabajo conjunto entre países para potenciar la generación de datos y un mayor análisis de la información. Asimismo, y con el fin de maximizar el uso de la información existente, se debe impulsar el desarrollo de una batería de indicadores armonizados sobre estudiantes en movilidad para la región.
- Fortalecer o ampliar la captura de datos al ámbito de la educación alternativa.
- En el caso de Guatemala, se recomienda poner a disposición de las y los usuarios la documentación referida a los procesos estadísticos, elaborar un catálogo de indicadores relevantes y conformar un Comité Técnico con el propósito de revisar y validar la aplicación de métodos para la producción estadística para estudiantes en situación de movilidad.



### III. Consistencia, relevancia y oportunidad

*Se orienta a verificar si los datos ofrecen una adecuada imagen de la realidad y satisfacen las necesidades de los usuarios. Se revisan las técnicas utilizadas para la generación de información, los procesos de consistencia y validación y la temporalidad del dato.*

Las técnicas de relevamiento y estimación utilizadas en los países participantes del estudio están en directa relación con los estándares deseables. Los procedimientos estadísticos y los controles de calidad y consistencia siguen procedimientos regulares y son los mismos que se aplican a los datos del resto de las y los estudiantes. En la generalidad, los procedimientos habituales de validación se complementan con el intercambio de información entre reparticiones del Estado, en particular, para el caso de estudiantes en situación de movilidad el intercambio se da, sobre todo, con las oficinas de migración.

En los casos en que las y los estudiantes se encuentran en situación migratoria irregular, los procedimientos comúnmente utilizados para validar la información parecen insuficientes, por lo que se hace necesario implementar protocolos de validación alternativos. La respuesta a esta situación ha sido diversa, por ejemplo, en el caso de Colombia el problema busca ser minimizado a partir de operativos periódicos de verificación, actualización y depuración de la información. En Perú, simplemente se asume la buena fe al momento de llenar los formularios, mientras que en Ecuador los técnicos plantean que no existe una fuente para validar la información declarada por la familia en movilidad humana y, por tanto, se considera que la mayor parte de la información que brinda esta población es falsa. Como se puede concluir, plantear soluciones conjuntas a esta situación es uno de los principales retos que enfrentan los sistemas de información educativa, pues contar con indicadores confiables es fundamental para la planificación educativa y los procesos de monitoreo nacionales.

En mayor o menor medida, los países considerados cuentan con procesos institucionalizados de consulta sobre los requerimientos de información al interior de los Ministerios de Educación. Sin embargo, no en todos los casos estos procedimientos son de conocimiento de los involucrados, por lo que procesos permanentes de socialización sobre los canales de consulta al interior de los ministerios son recomendables. En este punto, destaca como buena práctica Colombia, cuyo ministerio de educación cuenta con una matriz de caracterización de usuarios y de usos y, adicionalmente, realiza revisiones periódicas para asegurar la relevancia y oportunidad de la información.

En relación a los usuarios externos a los ministerios, no se encontró evidencia que confirme que sean consultados sobre requerimientos de información. La excepción es Ecuador, donde se han implementado talleres con organizaciones de la sociedad civil que atienden a población migrante en los que se ha podido identificar las necesidades de información para abordar la temática.

En todos los países, la periodicidad de la captura del dato está definida por normativa de los propios Ministerios de Educación y se cumple de forma regular. Los tiempos de recolección y elaboración de estadísticas son prudentes y de conocimiento de proveedores y usuarios. En muchos casos, el país cuenta con un calendario anual para el ciclo de producción de información estadística, que es publicado y que se cumple de forma regular.

### 3.1 Recomendaciones

- Los países necesitan articular procedimientos y criterios que permitan una mejor validación de la información proporcionada por aquellos estudiantes que no tienen documentos migratorios en regla. El intercambio de experiencias y prácticas en la temática y el trabajo conjunto de las unidades de estadística de los Ministerios de Educación y los institutos nacionales de estadística es fundamental para generar nuevas alternativas para validar los datos de esta población.
- Es importante continuar el trabajo coordinado con otras instituciones que generen datos sobre personas en situación de movilidad, con el fin de intercambiar y consolidar información.
- Todos los países presentan, en mayor o menor medida, prácticas acertadas en las categorías Oportunidad y Relevancia de la Información. En general, los países cuentan con mecanismos establecidos para realizar consultas al interior de los ministerios y cronogramas establecidos para el relevamiento y publicación de información. Sin embargo, en muchos casos es necesario implementar procesos periódicos de socialización de los mismos.

## IV. Accesibilidad y uso

*Evalúa la claridad, comprensibilidad y actualidad de los procesos de difusión, la existencia y disponibilidad de metadatos, la gestión de reportes, el uso de la información y la asistencia a usuarios.*

Pese a que el conjunto de países cuenta con información sobre estudiantes extranjeros, la difusión de la misma es limitada y, por lo general, tiene un carácter agregado. En todos los casos, las bases de datos educativas están disponibles en las respectivas plataformas ministeriales; sin embargo, en ningún caso se pudo evidenciar que estas incluyan la categoría que identifica a los estudiantes en situación de movilidad, pese a que esta categoría está disponible en todos los sistemas de información educativa. Si bien en todos los países se puede solicitar el acceso a esta categoría, lo

recomendable es que estén disponibles para todos los usuarios, preservando siempre la anonimidad del informante.

Es evidente la presencia de una importante preocupación por los datos sobre migración. Por ejemplo, en la página de la intranet del Ministerio de Educación de Chile se pueden identificar secciones en las que se presenta la información disponible sobre estudiantes extranjeros; sin embargo, el acceso está restringido a funcionarios que hayan solicitado autorización. Algo similar ocurre en Colombia, donde el acceso a estadísticas sobre estudiantes en movilidad está permitido únicamente a funcionarios autorizados del ministerio.

Las restricciones para el acceso de usuarios externos a este tipo de información son también evidentes. En todos los casos, los usuarios externos deben canalizar las solicitudes de información y consultas y esperar a que sean aprobadas. Al respecto, en ningún caso se ha podido identificar los términos y condiciones bajo los que se deben realizar estas solicitudes; de hecho, en algunos casos ni siquiera se publica la dirección de contacto para canalizar la solicitud ni los plazos establecidos para responder.

Acciones que vale la pena mencionar y que apuntan a facilitar el acceso a esta información son, por ejemplo, las implementadas por Colombia, que contemplan la publicación de información periódica –aunque todavía agregada– sobre estudiantes extranjeros a partir del año 2020, y las implementadas por Ecuador, que analizan la implementación de consultas en línea y la publicación de reportes prediseñados sobre estudiantes en situación de movilidad.

Los metadatos, así como la información sobre conceptos, definiciones, clasificación y otros aspectos metodológicos vinculados a la información educativa sobre estudiantes en movilidad, están disponibles en la web. La excepción es Perú, que, pese a tener los documentos actualizados, no los ha hecho públicos.

Es importante reconocer la existencia de una amplia y permanente demanda por información sobre estudiantes en situación de movilidad en todos los países, que no solo tiene origen en las unidades de los ministerios involucradas en el trabajo con esta población, sino también en un amplio conjunto de actores que incluye a otras agencias de gobierno, universidades, instituciones de la sociedad civil y agencias de cooperación.

## **4.1 Recomendaciones**

- Revisar políticas y procedimiento de acceso a datos, información y reportes sobre estudiantes en situación de movilidad. Es importante que se fortalezcan o establezcan, según sea el caso, mecanismos para facilitar el acceso a información sobre estudiantes en situación de movilidad a usuarios externos.

- Generar protocolos que permitan asegurar que toda la documentación de respaldo, así como los respectivos metadatos estén disponibles e incorporen la información de los estudiantes en movilidad. (Excepto Colombia).

Finalmente, considerando las características que la migración ha tomado en los últimos años, y más allá de los casos particulares, es importante impulsar el desarrollo de herramientas regionales que permitan el seguimiento de la trayectoria educativa de niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad que han estudiado en países de tránsito.

## Referencias

Gabriela Rodríguez Pizarro, Special Rapporteur of the Commission on Human rights in A/57/292, Human rights of migrants, Note by the Secretary-General. August 2002.