



CEM

Centro de
Estudios
Mineduc

DOCUMENTO DE TRABAJO

**Aspectos cualitativos de
la implementación del
Identificador Provisorio
Escolar (IPE) y su
implicancia en los
estudiantes extranjeros**

24

SEPTIEMBRE, 2022

Aspectos cualitativos de la implementación del Identificador Provisorio Escolar (IPE) y su implicancia en los estudiantes extranjeros

Centro de Estudios MINEDUC
© 2022 Ministerio de Educación
www.mineduc.cl

Ministro de Educación: Marco Antonio Ávila L.
Subsecretario de Educación: Nicolás Cataldo A.
Subsecretaria de Educación Superior: Verónica Figueroa H.
Subsecretaria de Educación Parvularia: María Isabel Díaz P.

Elaboración del documento:
María Francisca Navas C.

Publicación del documento:
Unidad de Promoción y Difusión, Centro de Estudios MINEDUC

En el presente documento se utilizan, con un fin inclusivo, los términos genéricos para referirse a hombres y mujeres. Esta opción obedece a que no existe acuerdo universal respecto a cómo aludir conjuntamente a ambos sexos en el idioma español, salvo usando “o/a”, “los/las” y otras similares. Sin embargo, este tipo de fórmulas supone una saturación gráfica que puede dificultar la comprensión del texto.

Se autoriza su reproducción siempre y cuando se haga referencia explícita a la fuente.

Para referenciar, emplear el siguiente formato:

Ministerio de Educación, Centro de Estudios (2022). *Aspectos cualitativos de la implementación del Identificador Provisorio Escolar (IPE) y su implicancia en los estudiantes extranjeros*. Documento de trabajo 24. Santiago, Chile.

Índice

Resumen	4
1. Introducción	5
2. Metodología	6
3. Contexto histórico	7
4. Normativa vigente	11
5. Aspectos técnicos	12
6. Síntesis y desafíos	30
Referencias	32

Resumen

El presente estudio tiene como objetivo caracterizar el proceso de implementación del Identificador Provisorio Escolar a nivel institucional, tanto desde la perspectiva del contexto histórico como de la normativa vigente y de los aspectos técnicos (requisitos para la solicitud del IPE, procesos vinculados al IPE, Rol de Ayuda MINEDUC, y las debilidades y fortalezas del identificador). Esto, con el fin de detectar aquellos ámbitos que se deben mejorar y, de esta forma, favorecer el proceso de transición al Rol Único Nacional en el contexto de la Ley N° 21.325. Para ello, se realizaron entrevistas semiestructuradas a distintos actores vinculados directa e indirectamente con el identificador y a los procesos que conlleva.

Se concluyó que a pesar de los avances obtenidos en esta materia, la mejora en el acceso y las condiciones de los estudiantes extranjeros a la educación chilena, aún existen situaciones que se deben revisar; por ejemplo, en relación con facilitar y delimitar el acceso de dichos estudiantes a la educación superior.

Palabras clave: Identificador Provisorio Escolar, IPE, estudiantes migrantes, proceso de implementación del IPE, solicitud del IPE, Rol de Ayuda MINEDUC, proceso de transición al Rol Único Nacional, Ley N° 21.325.

1. Introducción

En Chile, los estudiantes extranjeros han ido aumentando su presencia en el sistema educativo de forma sostenida conforme crece la tasa de migración en el país. Los datos señalan que en el año 2019 existían 160.461 estudiantes extranjeros matriculados en establecimientos nacionales y, en el año 2021, estos aumentaron a 192.040 (Ministerio de Educación, 2021).

Lo anterior, junto con la promulgación de la Ley de Migración y Extranjería N° 21.325 en abril del 2021 y su entrada en vigor en febrero del presente año, compromete al Estado de Chile a controlar sus procedimientos y dispositivos para cumplir con la garantía de promoción y respeto de los derechos de todas las personas migrantes que ingresan a Chile. En este contexto, el Ministerio de Educación comenzó con la revisión de los procesos para cumplir con el derecho a la educación de este grupo de estudiantes, y lo ha hecho a partir de tres elementos destacados en la Ley: i) acceso a la seguridad social y a la educación; ii) categoría migratoria y Rol Único Nacional (RUN); y iii) reconocimiento de títulos profesionales.

Respecto al Rol Único Nacional, la Ley N° 21.325 señala en su Artículo N° 44 que todo órgano de la administración del Estado (incluye establecimientos educacionales públicos y privados) que necesite asignar un número de identificación a una persona, tendrá que requerir al Servicio de Registro Civil e Identificación que le asigne un Rol Único Nacional, el que será válido para todos los efectos. De esta forma, el actual Identificador Provisorio Escolar (IPE), ya no tendrá validez para el acceso a la educación. No obstante, y dado que la reglamentación en torno a la aplicación práctica de la Ley puede tardar unos meses, el IPE continúa siendo la herramienta que permite el acceso al sistema educativo.

Así, el presente estudio tiene como objetivo entregar información cualitativa respecto al proceso de implementación del Identificador Provisorio Escolar, con el fin de comprender los aspectos que pueden ser mejorados y favorecer con ello el proceso de transición al Rol Único Nacional. Con tal propósito, el documento se estructura de la siguiente manera: en una primera parte da cuenta de los aspectos históricos de la creación del IPE como su origen, el contexto país e institucional en el cual emerge, los principios éticos y normativos que subyacen a su creación, entre otros. En una segunda parte, se detallan los aspectos técnicos de la implementación del IPE, es decir, cómo se solicita, los procesos que se llevan a cabo con el IPE, las dificultades técnicas, la función de ayuda del MINEDUC, las debilidades y fortalezas, entre otros. Finalmente, se expone un apartado de conclusiones y desafíos en cuanto a la gestión técnica que implica el IPE y sobre las implicancias que esto tiene para los estudiantes migrantes.

Asimismo, uno de los grandes desafíos que existen hoy es la mejora de los procedimientos asociados a la entrega del IPE y el tránsito que tendrá la entrada en vigor de la Ley. También existen otros desafíos no menores, por ejemplo, el acceso a la educación superior de estudiantes extranjeros que completen su enseñanza media, lo que de lograrse, se convertiría en un importante hito para garantizar el acceso a la educación, y con ello, responder a los principios de respeto, igualdad e inclusión de la población migrante.

2. Metodología

Objetivo general

Identificar las características y el proceso de implementación del Identificador Provisorio Escolar desde la perspectiva institucional, para apoyar el proceso de transición desde el IPE al Rol Único Nacional en el marco de la puesta en vigor de la Ley N° 21.325.

Objetivos específicos

- Indagar sobre los aspectos históricos de la implementación del IPE a nivel institucional, a partir de las condiciones del momento que motivaron el surgimiento, las implicancias técnicas y prácticas, entre otros.
- Investigar sobre los aspectos técnicos de la implementación del IPE a nivel institucional, a partir de requerimientos y procesamiento de las solicitudes, procesos en los que participa, debilidades y fortalezas, mejoras estructurales, rol de las unidades de las instituciones responsables, entre otros.

Enfoque metodológico

En términos metodológicos, la generación de información se desarrolló en el marco de un enfoque cualitativo que utilizó, como fuente principal, entrevistas semiestructuradas con distintos actores del sistema vinculados de manera directa e indirecta con el identificador. Estas entrevistas permitieron trabajar dimensiones que se constituyeron en una guía de la cual emanaron preguntas abiertas (Flick, 2009) respecto a la implementación del Identificador Provisorio Escolar. Las entrevistas fueron coordinadas por el equipo de Educación para Todos y efectuadas por una profesional del Centro de Estudios MINEDUC; se llevaron a cabo de manera online en los meses de enero y febrero del año 2022, y su análisis se realizó en los meses de marzo y abril del mismo año.

Se ejecutaron 7 entrevistas (1 grupal y 6 individuales) con actores clave del sistema vinculados al IPE, como profesionales de: Ayuda MINEDUC, el Sistema de Admisión Escolar (SAE), los Departamentos Provinciales de Educación, la oficina de Coordinación Nacional de Tecnología (CNT) y el Centro de Estudios MINEDUC.

Para el procesamiento de la información recolectada en las entrevistas, se adaptaron algunos elementos del análisis de contenido como el establecimiento de un sistema de codificación, y también un sistema de categorías ad-hoc (Andreu, 2002). El primer paso de este procesamiento fue la elaboración de una matriz de dimensiones diseñada a partir de la pauta de entrevistas, a modo de organizar la información en distintas áreas temáticas. El segundo paso fue la codificación de las entrevistas en las distintas dimensiones, lo que permitió la generación de alrededor de 100 códigos, los que se fueron agrupando en las distintas dimensiones de la matriz elaborada previamente.

Las principales dimensiones del análisis fueron: contexto histórico, normativa vigente y aspectos técnicos del Identificador Provisorio Escolar. En esta última dimensión figuran subdimensiones como: requisitos para la solicitud del IPE, procesos vinculados al IPE, Rol de Ayuda MINEDUC, y las debilidades y fortalezas del identificador.

3. Contexto histórico

Esta sección describe el contexto histórico en el cual se sitúa la aparición del IPE, a partir de la combinación de fuentes primarias, como la información que proviene de las entrevistas ejecutadas, y secundarias, como la revisión de material bibliográfico y la documentación de normativas del Ministerio de Educación sobre la materia. Cabe señalar, además, que la descripción contextual se divide en tres secciones: la primera es una breve revisión sobre las olas migratorias en Chile en los últimos años; una segunda sección contiene los aspectos históricos de la creación del IPE; y, finalmente, se entrega la normativa vigente en la materia.

Breve revisión sobre las olas migratorias y sus características

Si bien la existencia de estudiantes extranjeros en Chile no es inusual, ha existido un aumento considerable de estos en los establecimientos educativos del país debido a las distintas olas de migración que se han experimentado en estos últimos años.

Para comprender mejor el surgimiento del Identificador Provisorio Escolar, es importante realizar una breve descripción de las últimas olas migratorias que llegaron a Chile. La primera de ellas fue la migración peruana que surgió en la década de los 90 (Lube et al., 2014 citando a Martínez, 2003; Navarrete, 2007; y Schiappacasse, 2008) en la etapa final de la dictadura militar, con una política más estable y un crecimiento económico importante (Lube et al., 2014 citando a Araujo et al., 2002; Erazo, 2009; Jensen, 2009; Martínez, 2005 y Poblete, 2006). En el año 2000 la población migrante peruana en Chile era de 39.000 habitantes, y en el censo 2017, de 187.756 (p.37); en el año 2012 se constituyen como la mayoría migrante en Chile (Canales, 2019). Esta migración se caracterizó por ser una población joven, principalmente femenina, con un nivel educativo heterogéneo y que llegó con objetivos laborales (Stefoni, 2003; Martínez, 2003 citado en Lube et al., 2014). Con el tiempo se fue consolidando y sus características han ido mutando; un ejemplo de ello es que en la actualidad la población peruana migrante en términos de género se ha equilibrado, y en términos de edad ha aumentado su promedio a 34,3 años (INE, 2017).

En cuanto a la población escolar de este grupo de migrantes, en el año 2015 era la primera mayoría, sin embargo, esta situación fue cambiado por la llegada de los flujos migratorios desde Venezuela y Colombia. Al año 2018, los estudiantes peruanos aumentaron a 9.586, con el 16,1% de la matrícula extranjera (Elige Educar, 2018), lo que los posicionó como el tercer país con más alumnos migrantes en Chile. En este mismo año, el 75,8% de los estudiantes de origen peruano se concentró en la Región Metropolitana y en cuanto a la dependencia, el 57,9% se matriculó en establecimientos educativos municipales y un 35,6% en escuelas particulares subvencionadas. Respecto al nivel educativo, el 64,2% de los estudiantes se encontraba matriculado en enseñanza básica, el 20,9% en educación media y un 12,9% en educación parvularia (Elige Educar, 2018).

Luego de la ola migratoria de origen peruano en los años 90, surge el aumento de la migración haitiana en el año 2012, grupo que desde entonces hasta el 2017 pasó de ser de 12.000 a 65.000 personas aproximadamente (Canales, 2019). La migración haitiana surge, principalmente, por un éxodo de habitantes del país como consecuencia de una serie de catástrofes ambientales y naturales; y puso en evidencia la existencia de discursos de discriminación étnica de parte de la población chilena (Tijoux, 2016 citado en Canales, 2019; Rojas et al., 2015). Cabe destacar que esta ola migratoria coincide, en parte, con el aumento del flujo migratorio de la población venezolana; no obstante, es con la migración haitiana que surge de parte de los chilenos un discurso antimigratorio (Canales, 2019). En cuanto a la población en edad escolar, el análisis de las bases de

datos del MINEDUC del año 2018 realizado por Elige Educar señala que esta conforma el 18,2% de la población escolar migrante (10.863 estudiantes), distribuida equitativamente según género. En cuanto a la dependencia, el 81,3% se concentró en establecimientos educativos de la Región Metropolitana, principalmente municipales (64,8%) y particulares subvencionados (30,6%). Respecto a los niveles de enseñanza, llama la atención el alto porcentaje de matrícula en educación de adultos con el 30,9%; en tanto, la matrícula de estudiantes en los otros niveles educativos fue del 46,2% en educación básica, del 12,1% en educación parvularia y del 10,9% en educación media (Elige Educar, 2019).

Como se señaló, la migración venezolana comienza a aumentar el año 2012 junto con la haitiana. No obstante, un crecimiento importante se observó en el periodo 2015-2017 cuando se llegó a 85.000 personas, lo que convirtió a Chile en el tercer país latinoamericano con mayor población migrante y a Colombia en el segundo lugar (desplazando a Argentina [Canales, 2019]). Si bien ambos países -Colombia y Argentina- han tenido dinámicas similares a Chile en sus flujos migratorios, la población migrante venezolana ha sido mayor. Según los datos del INE, a diciembre del 2020, el 30,7% de los migrantes provenía de Venezuela y el 11,4% de Colombia. En cuanto a las características o perfiles de la población migrante venezolana, los datos a diciembre del 2020 del Centro Nacional de Estudios migratorios de la Universidad de Talca (2020) señalan que se trata de un grupo humano de prevalencia masculina (54,3% versus 45,7% la femenina), y cuyas edades fluctúan de 18 a 29 años; se caracteriza por ser una población mayoritariamente con estudios superiores (49%) y el nivel de ingreso familiar, en el 53,8% de los casos, es de \$560.000 mensuales.

En relación con la población migrante venezolana en edad escolar y de acuerdo con los datos del MINEDUC del año 2018, se puede señalar que el 71% se concentró en establecimientos de la Región Metropolitana; un 58,5% lo hizo en establecimientos municipales; y el 36,7% en el sector particular subvencionado. El 19,2% se matriculó en educación parvularia, el 66,1% en educación básica, un 14,4% lo hizo en educación media y solo el 0,3% en educación de adultos (Elige Educar, 2019).

A partir de los datos expuestos acerca de las principales olas migratorias de estos últimos años, se podría señalar que el grupo de migrantes venezolanos ha tenido una experiencia un poco más favorable en comparación con la haitiana, dado que el nivel educativo promedio es mayor, lo que les permite acceder a mejores trabajos. No obstante, este grupo de personas se ha enfrentado a situaciones complejas, como la discriminación por parte de la población chilena. Un estudio realizado por la Plataforma de Coordinación Interagencial para refugiados y migrantes de Venezuela (2022), indica que la falta de documentación para obtener empleo, el limitado acceso a servicios básicos, el incremento en la violencia de género y la xenofobia son los principales retos a los que se enfrenta la comunidad migrante venezolana (p.2).

Esta situación no es distinta en el caso de los estudiantes migrantes. En Chile, aún existe una deuda con ellos, ya que han sido objeto de discriminación producto de prejuicios que llegan, incluso, a considerarlos inferiores: particularmente, si son estudiantes provenientes de Perú o Bolivia (Poblete et al., 2017).

En el año 2012 existía evidencia de que la experiencia de los estudiantes migrantes en Chile estaba marcada por situaciones de discriminación por parte de estudiantes chilenos, ya sea por el color de la piel o la forma de hablar, entre otras características (Pávez, 2012). En la actualidad persisten estos prejuicios y situaciones discriminatorias, lo que implica que los alumnos migrantes enfrentan dificultades innegables para insertarse y progresar en el sistema escolar, por lo que un desafío importante es indagar en sus trayectorias de inclusión en la escuela (Poblete et al., 2017).

Frente a esta situación, es evidente que a nivel de Estado se deben realizar modificaciones y adoptar políticas para lograr la inclusión del estudiantado nacido fuera de Chile, y que hoy forma parte del sistema educativo nacional (Ministerio de Educación, 2018a). Una de ellas tiene relación con las acciones que se deben desplegar en el contexto de entrada en vigor de la Ley N° 21.325 de Migración y Extranjería, no sin antes, revisar críticamente lo que se ha construido hasta ahora en la materia, con el objetivo de mejorar aquello y avanzar hacia una real inclusión y garantía de derechos para los estudiantes migrantes.

Aspectos históricos del IPE

Para comprender el proceso histórico en el que surge el IPE y asegurar poco a poco el derecho a la educación de estudiantes migrantes, es importante revisar lo que se ha desarrollado hasta ahora en esta materia. Luego que en el año 1990 Chile ratificara su adherencia a la Convención de los Derechos del niño, en 1995 surge el sistema de convalidación o validación de estudios en los niveles de educación básica y media humanístico-científica y técnico-profesional (Ministerio de Educación, 2018a). Este punto permitió, por primera vez, que extranjeros en Chile pudieran validar sus trayectorias. Mientras se desarrollaba el proceso, la persona debía contar con una matrícula provisoria para el nivel que estaría cursando una vez validados sus estudios (MINEDUC, 1995).

Otro hito relevante surge en el gobierno de Ricardo Lagos en el año 2003, pues el Ministerio de Educación en conjunto con el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior inician una campaña titulada “Por el Derecho a la Educación”, destinada a fomentar la incorporación de niños, niñas y jóvenes (NNA) extranjeros al sistema educativo. La campaña consistió en proveer de permisos de residencia en condición de “estudiante titular” al estudiantado cuya situación migratoria fuese irregular, y en entregar una matrícula provisoria o definitiva en un establecimiento educativo reconocido por el Estado. No obstante, este beneficio era solo para el estudiante, ya que no modificaba la condición migratoria del resto de su grupo familiar (Ministerio de Educación, 2018a).

Un hito especialmente relevante ocurrió el año 2005: con el Oficio N° 1008 del Ministerio de Educación se establece que las autoridades educacionales y los establecimientos deben otorgar todas las facilidades para que los alumnos inmigrantes puedan ingresar a la brevedad al sistema escolar. Asimismo, este oficio entrega una serie de procedimientos a los que los estudiantes y los establecimientos podrán acceder a partir de su ingreso, como la convalidación de estudios y la recepción de la subvención escolar basal, entre otros. Finalmente, se insta que los estudiantes extranjeros matriculados provisoriamente deberán ser considerados como estudiantes regulares para todos los efectos (Ministerio de Educación, 2005).

Posteriormente, en el año 2006, durante el gobierno de Michelle Bachelet, la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) en coordinación con el Ministerio del Interior otorgaron acceso a la educación preescolar a niños migrantes y refugiados, y promovieron, por primera vez, el compromiso de incorporar la temática de la migración en el curriculum escolar (Hevia, 2009).

Los entrevistados refieren que en el año 2013, durante la discusión sobre la nueva ley migratoria y en el cual el Ministerio de Educación participó de algunas mesas intersectoriales, ya se hablaba sobre la manera de identificar a la población migrante mediante un número que le fuera útil para acceder a la educación mientras regularizaban su situación.

Más tarde, en el año 2014, se crea un Consejo de Política Migratoria que tendría a cargo la elaboración de una Política Nacional Migratoria (Ministerio de Educación, 2018a). Para ello, se consideraron los lineamientos del Instructivo N° 5 de la Presidencia de la República, uno de los cuales tiene relación con la garantía de acceso, permanencia y progreso en la trayectoria educativa en igualdad de condiciones de todo estudiante independiente de su nacionalidad, origen o situación migratoria. Es en este contexto que el Ministerio de Educación conforma en el año 2016 la Coordinación Migrante MINEDUC, cuyo objetivo fue garantizar el derecho a la educación e inclusión del estudiantado extranjero, respetando los principios de igualdad y no discriminación, además de las convenciones y tratados ratificados por Chile.

En paralelo, en el mismo año 2016 y mediante el Ordinario N° 894 del Ministerio de Educación, se actualizan las instrucciones sobre el ingreso, la permanencia y el ejercicio de los derechos de los estudiantes migrantes en los establecimientos educacionales que cuentan con reconocimiento oficial. Este es un hito de suma relevancia, ya que se establece la entrega de un Identificador Provisorio Escolar a todo migrante que no cuente con cédula de identidad nacional y desee incorporarse al sistema escolar (Ministerio de Educación, 2016). Esto, a juicios de los entrevistados, se presenta como un hecho relevante tanto para los beneficiarios como para el Ministerio de Educación.

Cabe destacar que, de acuerdo con lo mencionado por los entrevistados, el surgimiento del IPE tuvo un trasfondo social relevante marcado por una alta migración que, en ese entonces, era principalmente haitiana, y por la presencia de importantes organizaciones de migrantes como el Servicio Jesuita Migrante (comienzan a demandar mejores accesos y garantías de derechos). Particularmente, las demandas se centraban en que el RUN provisorio otorgado en ese momento, cambiaba cada vez que el estudiante se matriculaba en otro establecimiento, por lo tanto, no se contaba con un identificador único. Asimismo, la normativa de ese periodo no les permitía certificar estudios sin un RUN nacional. La influencia de estas organizaciones hizo de este hito algo relevante también en el contexto ministerial, dado que implicó una serie de cambios en los procesos que se estaban llevando a cabo hasta ese momento (relacionados con el orden administrativo o con el proceso de certificación de estudios).

Por cierto, la implementación del IPE no ha sido un proceso fácil ni en lo técnico ni en lo cultural, ya que el Ministerio de Educación se encontraba en una situación en la cual los discursos sobre migración eran disímiles territorialmente, dadas las experiencias de las regiones:

(...) nosotros ahí nos dimos cuenta de cuál era el estado en el que se encontró la oficina y el ministerio en general, por ejemplo, las oficinas del norte tenían un criterio respecto a los migrantes por su práctica y las del sur casi todo lo contrario, o sea, yo me acuerdo que habían encuentros nacionales donde la gente del sur obviamente, yo diría que había un sesgo antimigrantes así impresionante, en estos términos; ... de poner trabas al ingreso y todo lo contrario lo que pasaba en el norte, que como que fluía, se entendía lo que era... (Profesional Ayuda MINEDUC NC).

Desde lo técnico existe una serie de mejoras que se han ido desarrollando con el tiempo y que ha supuesto importantes cambios en lo tecnológico y en lo normativo. Según señalan las personas entrevistadas, las conversaciones con otras unidades del ministerio han sido clave para movilizar dichas mejoras y lograr que el IPE sea, finalmente, una herramienta de acceso y garantía de derechos, aun cuando en los inicios hayan existido algunas resistencias por parte de diferentes unidades ministeriales con argumentos basados en razones de seguridad de la información:

(...)por ejemplo, que nuestro sistema se validara contra el registro civil, por ejemplo, y eso es lo básico lo elemental... y tuvo que validarse después con un número que no tiene ninguna consistencia más allá de la seguridad que podemos darle en las bases o el reconocimiento que se da a través del sistema por donde se genera, pero no tiene los mismos estándares de seguridad y veracidad que podría tener un número de identidad chileno, de cedula de identidad, entonces todo eso era problema por las razones que ellos exponen, de seguridad y un montón de cosas ... (Profesional Ayuda MINEDUC NC).

4. Normativa vigente

La normativa vigente en torno al IPE es amplia y compleja, ya que involucra a distintas unidades del Ministerio de Educación. Se debe partir de la base que toda normativa que emerge de este ministerio tiene como pilar la Ley General de Educación (N° 20.370) que señala, entre otras cosas, que el derecho a la educación se inspira en cuatro principios fundamentales: Diversidad, Flexibilidad, Integración e Inclusión y Dignidad del ser humano (Ministerio de Educación, 2018b).

A partir de este marco nacional y aquellos tratados y convenciones internacionales ratificados por Chile, surge en el año 2018 la *Política Nacional de Estudiantes Extranjeros 2018-2022* con el objetivo de garantizar el derecho a educación e inclusión a los estudiantes extranjeros en el sistema educacional chileno, contribuyendo a fortalecer la calidad educativa y respetando los principios de igualdad y no discriminación enmarcados en los compromisos internacionales firmados y ratificados por el Estado de Chile (Ministerio de Educación, 2018b). Para lograr tal propósito se propuso favorecer el acceso, la permanencia y las trayectorias educativas de estudiantes extranjeros mediante la generación de dispositivos que den respuesta a las necesidades particulares de este grupo (Ministerio de Educación, 2018b), siendo el más importante el Identificador Provisorio Escolar.

En cuanto a la normativa específica sobre el IPE, las personas entrevistadas indican que no existe un decreto específico con validez legal fuera del ámbito institucional, pero sí una serie de instructivos u oficios internos que están relacionados con los distintos procesos en los que el identificador provisorio cumple una función relevante.

Después de la puesta en marcha de lo señalado en el Ordinario N° 894, que es el sustento legal del IPE, en mayo del año 2017 surge el Ordinario N° 329 de la Subsecretaría de Educación dirigido a las jefaturas de los departamentos provinciales de educación, en el cual se establecen lineamientos para certificar los estudios de nivel escolar de personas adultas migrantes. En dicho documento se especifican los procesos para la certificación en los casos de personas extranjeras provenientes de un país con y sin Convenio de Reconocimiento de Estudios en Chile.

Posteriormente, en septiembre del mismo año, el Ministerio de Educación oficia al Ministerio del Interior mediante el Ordinario N° 600, de su preocupación por la situación de los estudiantes extranjeros que ese año rendirían la Prueba de Selección Universitaria (PSU), sin poder acceder a becas y/o beneficios debido a su situación migratoria. En ese contexto, solicita colaboración para desarrollar acciones conjuntas, además de agilizar y priorizar casos de estudiantes sin permiso de permanencia definitiva para que este le fuera otorgado lo antes posible. En esa misma línea también solicita al Ministerio de Desarrollo, mediante el Ordinario N° 607, acciones necesarias que permitan certificar la condición de vulnerabilidad de los estudiantes migrantes sin RUN para poder acceder a beneficios.

Frente a esto, el Ministerio de Interior responde diseñando un plan para la obtención de una visa para NNA en situación migratoria irregular. El Ministerio oficia esta situación a las Secretarías Ministeriales de Educación mediante el Ordinario N° 634, en el que, además, se señala que dicho otorgamiento estará a cargo de las Gobernaciones Provinciales a nivel nacional, y del Departamento de Extranjería y Migraciones de la Región Metropolitana. Esta situación, según lo señalan profesionales de las oficinas de Ayuda MINEDUC, permitió que los estudiantes extranjeros pudiesen acceder a todos los beneficios de la Junta Nacional de Escolar y Becas (JUNAEB): “...Claro, también hicimos eso, que eran las visas para estudiantes, que era agilizar el proceso de visas de estudiantes también...” (Profesional Ayuda MINEDUC NC).

Finalmente, en noviembre del año 2018, mediante el Ordinario N° 915 se define e instruye sobre la implementación del Identificador Provisorio del Apoderado (IPA), que se define como un número único que entrega el Ministerio de Educación (mediante las Oficinas de Atención Ciudadana Ayuda MINEDUC) a extranjeros que no cuenten con RUN y que deseen participar como apoderados/tutores en el Sistema de Admisión Escolar (Ministerio de Educación, 2018c). Este proceso ha significado para el Ministerio una serie de ajustes y desafíos tanto técnicos como normativos que no están exentos de dificultades:

(...) se fue ampliando, o sea... en la medida en que avanzábamos en el IPE... y todos dijimos: “uy felices”; pero después nos dimos cuenta que existía todo esto otro... fueron las primeras respuestas al tema de la certificación, al tema de los derechos de los niños a estudiar y el manejo de un solo número de identidad... pero claramente, al rato, nos dábamos cuenta que había mucho más... que abarcar, o sea, no podía haber distinción entre un montón de cosas, todo el tema de las becas, el acceso a todo lo que entrega el Estado para los niños chilenos... y posteriormente nos metimos en el tema de los adultos y eso fue como urgente, rápido, porque empezó el tema y por ahí no nos dimos cuenta que tenía que ir por ahí también, y que era vasto... era mucho (Profesional Ayuda MINEDUC NC).

5. Aspectos técnicos

El presente apartado se sustenta exclusivamente en el análisis de las entrevistas a los distintos actores y hace referencia a dimensiones que permiten conocer el modo en que el IPE opera en el sistema educativo. En específico, los temas a tratar son: en primer lugar, el antes y después del IPE, que da cuenta cómo se respondía a la necesidad de incorporar a los estudiantes extranjeros antes de que surgiera el IPE y cómo dicho proceso ha ido cambiando en el tiempo. En segundo lugar, se describen, desde la voz de los entrevistados, los requisitos para la solicitud del IPE. Posteriormente, se explican los procesos en los cuales está implicado el IPE (su vínculo con el SAE, el proceso de reconocimiento de estudios, entre otros) y el rol de las oficinas de Ayuda MINEDUC tanto en regiones como en el Nivel Central (NC). Finalmente, el apartado concluye con las debilidades y fortalezas que los distintos actores identifican del IPE como dispositivo de acceso a la educación, y del proceso de su implementación.

Antes y después del IPE

Actualmente, el Identificador Provisorio Escolar es un número único para cada estudiante extranjero, sobre cien millones, que es otorgado por el Ministerio de Educación mediante las oficinas de Ayuda MINEDUC, y cuya vigencia se extiende hasta obtener un RUN nacional. Este IPE

tiene como propósito otorgar acceso a la educación, lo que se traduce en la entrega de una matrícula y con ello, el acceso a los mismos beneficios basales que tienen los estudiantes chilenos. No obstante, se excluyen aquellos beneficios que se otorgan a partir de la caracterización socioeconómica de los estudiantes según el Registro Social de Hogares (en adelante RSH):

(...) y entonces lo primero que hicimos al establecer un IPE, es que fuera único, que fuera un niño -un IPE... La segunda gran diferencia tiene que ver a que te da derecho este número, entonces el RUN cien no daba derecho a nada, pero este IPE si da derecho a alimentación, por el lado de la JUNAEB, a pase escolar, a certificación, a tener certificados de tus estudios... (Profesional Ayuda MINEDUC NC).

Como ya se ha señalado, el surgimiento del IPE es un hito importante en cuanto a la garantía de acceso y derecho a la educación de los estudiantes extranjeros. No obstante, en el proceso de implementación existió una serie de implicancias técnicas que han hecho que desde el año 2017 hasta la fecha, se vayan generando ciertas dificultades (algunas ya resueltas y otras aún en proceso). Para visualizar mejor las mejoras y/o avances, se expone a continuación una tabla con los elementos que se han modificado con el tiempo:

Tabla 1. Aspectos del IPE que han sido modificados después del 2017

Ámbitos de mejora	Antes del 2017	Después del 2017
Documentos solicitados	Documentos de identificación. Si no existían, el apoderado o tutor debía firmar una declaración jurada con los datos de identificación del estudiante.	Si bien esto es discrecional a cada región, este proceso de levantamiento de información detectó que actualmente existe mayor flexibilidad en cuanto a lo que se acepta como documento de identificación, dado el status migratorio de algunas familias.
Vigencia del número de identificación	Antes de la implementación del IPE, se asignaba un identificador por cada establecimiento educacional al que el estudiante asistía. Esto hacía imposible el seguimiento de ese estudiante y generaba dificultades a la hora de la validación y/o certificación de cursos.	Actualmente, es un identificador para cada estudiante, el que se puede utilizar en distintos establecimientos a nivel nacional. Su vigencia es hasta que el estudiante obtenga el RUN nacional.
Beneficios a los que da acceso	Matrícula escolar provisoria.	Matrícula escolar definitiva una vez realizado el proceso de validación de estudios, becas de alimentación ¹ , pase escolar, y certificación de estudios.
Beneficios a los que da acceso (escuelas)	Subvención basal (regular).	Subvención basal (regular), Subvención Escolar preferencial (SEP) ² .
Quién lo otorga	Los establecimientos educativos que recibían a los estudiantes extranjeros.	Las oficinas de Ayuda MINEDUC ubicadas en los departamentos provinciales de educación a lo largo del país.
Determinación del nivel educativo que debe cursar	Lo determinaba el establecimiento según la información entregada por la familia.	Lo determina la oficina de Ayuda MINEDUC según el Decreto N° 2272/2007.

Fuente: Centro de Estudios, Ministerio de Educación.

¹ Cabe señalar que la entrega de beca de alimentación es discrecional por parte de los establecimientos educacionales.

² Los recursos percibidos mediante la Subvención Escolar Preferencial (SEP) se asignan solo en caso de que los estudiantes extranjeros con IPE habiten en comunas rurales.

Requisitos y documentación solicitada

Antes de hacer referencia específica a los requisitos para solicitar el IPE, cabe mencionar las implicancias técnicas y los procesos de organización interinstitucional para su implementación. En la actualidad, el Identificador Provisorio Escolar está involucrado en distintos procesos del sistema educativo, lo que en su momento significó una serie de coordinaciones entre la Oficina de Ayuda MINEDUC y otras unidades ministeriales (fundamentalmente con la CNT); esto con el propósito de que la plataforma utilizada para estos fines (CRM³) se modificara para lograr un instrumento válido y así realizar distintos procesos como: la certificación, la carga de certificados con el IPE, y la vinculación del IPE con otros procesos educativos como el SAE, entre otros.

En primer lugar, es necesario saber que los requisitos para la obtención del IPE son: documento de identificación del niño para el cual se solicita el IPE, documento de identificación de su madre o padre, y el certificado del último año aprobado si se requiere.

En cuanto al proceso en sí, en líneas generales este consiste en que una vez recepcionada la documentación, la oficina de Ayuda MINEDUC: revisa los antecedentes; determina en función de la edad y de los cursos aprobados, el curso al cual el estudiante debe ingresar; y genera el número del IPE. Posteriormente, se le otorga ese documento al apoderado o tutor para que asista al establecimiento a matricular a su hijo/pupilo.

Cabe destacar que en este punto se revela una serie de dificultades que muchas veces no permiten la fluidez del proceso ni menos una estandarización de este. Según lo señalado por las personas entrevistadas, uno de los problemas más comunes que ocurre es la inexistencia de documentos de identidad tanto del estudiante para el cual se solicita el IPE como de los apoderados o tutores. Frente a esto, los procedimientos pueden ser diferentes en función de las características de cada oficina regional, pero en general, se suele recurrir a Tribunales de Familia o a Policía de Investigaciones para que formalicen la de dichas personas:

A ver, documento de identificación entendido como: pasaporte, cédula de identidad del país de origen o certificado de nacimiento... algo que lo identifique, pero tenemos muchos casos de personas que no tienen como identificar, ¿qué hago yo acá en [menciona su ciudad]?, ¿o en la región? Informo al Tribunal de Familia, porque el Tribunal de Familia oficia directamente al Registro Civil, para que le otorgue un número de RUN y ahí el asunto va con oficio hacia los consulados y las embajadas... (Profesional Ayuda MINEDUC Región).

La inexistencia de documentos de identificación, según lo señalado por las personas entrevistadas, es mucho más frecuente en la población venezolana migrante debido a las condiciones en que migran; en ocasiones, los despojan de su documentación o simplemente no alcanzan a prepararla para migrar:

(...) aquí aparecen todos los datos del alumno y aquí está la declaración jurada de PDI, esto es cuando el apoderado no ingresa con ningún documento... con quien por ejemplo, nos pasa mucho, con los venezolanos, todos los migrantes venezolanos, la mayoría no trae documentación, salvo que sea el acta de nacimiento... porque dada la contingencia del

³ Sus siglas en inglés significan; *Customer Relationship Manager*, traducido significa *Administración de la relación con los clientes*. Es un sistema de registro y gestión de solicitudes que utiliza Ayuda MINEDUC.

país en muchas partes se las rompen o les quitan la documentación... (Profesional del Departamento Provincial de Educación).

Este elemento es especialmente sensible en la zona norte, dado que, según los entrevistados, existiría una serie de delitos vinculados al tráfico de NNA para la prostitución infantil o el uso de ellos como transporte de drogas. Esta situación genera que las oficinas de Ayuda MINEDUC en esta zona sean especialmente sensibles con el manejo de la información y los documentos de identificación del niño y del adulto que lo solicita, de modo que la institución cumpla con su rol de garante en la protección y cuidado de los niños y sus derechos. Esta situación es abordada regionalmente mediante mesas de trabajo en las cuales participan las oficinas de Ayuda MINEDUC y distintas instituciones implicadas en la materia como PDI, Ministerio de Interior, entre otros:

(...) yo personalmente no tramito IPE sin documento de los niños... porque acá en [menciona ciudad] y en las zonas extremas tenemos un pueblo arriba que se llama [menciona localidad de zona norte], hay otras localidades como [menciona localidad de zona norte], donde existe la trata de blancas y la prostitución infantil(...) yo lo que le digo a la gente, en esos casos, que es una determinación [ininteligible] sin ningún sustento legal, es que me traen un documento de identificación del menor o la cédula de identidad, o la partida de nacimiento y si no tiene nada, que vaya a la PDI, se autodenuncie y que la PDI le genere algún tipo de identificación, tiene que haber un mecanismo que nos resguarde un poco de que no estamos avalando ni la trata de blanca, ni la prostitución infantil o niños como muleros o cualquier cosa... (Profesional Ayuda MINEDUC Región).

(...) se creó una declaración jurada que firmaba el apoderado, señalando que el niño se llamó de esa forma, que había nacido en tal fecha, que esa era su edad, y que no tenía documento de identificación... el problema era cuando el apoderado tampoco los tenía y ahí también se produjo la situación de que "Interior" (haciendo referencia al Ministerio del Interior) a través de las mesas de trata de personas y todo, que se realizan con los otros servicios, encarecidamente, nos decía que teníamos que buscar la forma de identificar si efectivamente ese niño tenía alguna relación de parentesco o no con la persona que lo presentaba, digamos para estudiar... (Profesional Ayuda MINEDUC Región).

Procedimientos y procesos vinculados al IPE

En este apartado se presentará información sobre los procesos en los cuáles se requiere el IPE y qué implica cada uno de ellos; específicamente, se mencionará la unificación de varios identificadores en uno solo, la denominación de los llamados 'caso borde', el rol del IPE en el reconocimiento de estudios, el vínculo con el Sistema de Admisión Escolar (SAE) y el cambio de IPE a RUN.

- Unificación:

De acuerdo con lo señalado por el grupo de entrevistados, la unificación es el proceso mediante el cual se suprimen todos los identificadores anteriores y se mantiene como definitivo el último IPE asignado. Este procedimiento se realiza por medio de la plataforma del Sistema de Información y Gestión de Estudiantes (SIGE) y lo ejecutan las oficinas de Ayuda MINEDUC y el Sistema de Admisión Escolar (SAE).

Además, es un proceso de coordinación directa entre la oficina de Atención Ciudadana a Nivel Nacional y la CNT, y su relevancia radica en que, al contar con un único Identificador Provisorio Escolar, es posible realizar el seguimiento al estudiante, certificar, generar actas, entre otros procedimientos. Además, tiene un impacto directo en la mejora de los registros institucionales.

- Casos borde:

Los entrevistados refieren que la denominación 'caso borde' es un término que se utiliza en el contexto del Sistema de Admisión Escolar para identificar a todas aquellas situaciones irregulares que exigen realizar otros procedimientos previos para poder concretar la matrícula en el sistema (pueden estar relacionados con la certificación de estudios que no figuran, tutores que no tienen lazo de consanguinidad, entre otros):

(...) les llamamos 'casos bordes' a todas aquellas incidencias que requieren un trámite adicional para poder materializar la postulación en la página. Por ejemplo, aquel estudiante que está realizando exámenes libres, o que está desarrollando su camino educativo en el Home School... por ejemplo; él quiere postular a séptimo, por lo que hizo exámenes libres para sexto, los aprobó... pero el acta de sexto aún no está cargada en el sistema, por lo tanto, la página no le va a sugerir séptimo, sino que le va a sugerir sexto. Ese es un 'caso borde' (Profesional del Sistema de Admisión Escolar).

También son denominados 'casos borde' aquellos estudiantes que figuran con un Identificador Provisorio Escolar determinado y luego este cambia a otro distinto, hasta que finalmente obtiene un RUN. Sin embargo, dentro de los datos que se manejan a nivel institucional, este tipo de 'casos borde' son muy poco frecuentes y alcanzan un porcentaje menor dentro de la matrícula total:

(...) hay como 'casos borde', muy raros, pero son muy poquitos, en los cuales cambian IPE, o sea, tiene un IPE, después tienen otro IPE, y luego pasa a RUN, pero nunca que tuvieron el mismo IPE... desconozco por qué ocurre eso... pero por regla general, te digo, porque son muy poquitos los casos, no sé, el 1% o 2% pero el resto tiene un IPE y luego cambia a RUN cuando regulariza su situación migratoria y ese IPE deja de existir, no se ocupa más... (Profesional del Centro de Estudios MINEDUC).

- Procesos de reconocimiento de estudios:

En cuanto a la relación del IPE con el reconocimiento de estudios, es posible señalar que ha sido uno de los procesos más importantes de los cuáles los estudiantes extranjeros se han podido beneficiar, ya que les permite tener una continuidad en su trayectoria educativa independiente del lugar de origen. A su vez, les permite completar la educación básica y eventualmente, acceder a educación superior.

Los procesos de reconocimiento de estudios, de acuerdo con el Decreto N° 2272 del año 2007, son básicamente dos: la validación y la convalidación de estudios. Esta última es el reconocimiento del nivel o curso realizado en el extranjero por chilenos o extranjeros que regresen o ingresen al país, conforme a lo dispuesto en los tratados o convenios suscritos por Chile y la normativa especial vigente. La convalidación se hará mediante el examen de legalidad de la documentación escolar presentada para acreditar el nivel de escolaridad que se solicita que se reconozca (Ministerio de Educación, 2007).

(...) pero lo más aplicable es el proceso de validación, que significa que el niño, por una autorización de matrícula que expedimos nosotros, ingresa al establecimiento y con esa autorización, que va con el número de IPE, el colegio lo ingresa en el SIGE y pone... Juanito Pérez, RUN tanto tanto, tiene que hacer el proceso de validación, por ejemplo, si entra a primero medio, de octavo básico y el colegio tiene que levantar un acta de evaluación de ese octavo básico y entonces así le queda la correlación de estudios completa... (Profesional Ayuda MINEDUC Región).

Cabe aclarar que, aunque los entrevistados se refieran a proceso de "validación", a lo que hacen mención es a la convalidación de estudios. De acuerdo con lo establecido en el Ordinario N° 329/2017 (posterior al Decreto N° 2272), la convalidación de estudios se realiza en el caso de estudiantes extranjeros cuyo país de origen tiene un Convenio de Reconocimiento de Estudios con Chile⁴. Asimismo, el ordinario mencionado señala que para aquellos estudiantes de países que no cuentan con algún convenio de reconocimiento, se deberá realizar la validación de estudios, definida por el Decreto N° 2272, como aquel proceso en el cual se otorga la certificación de estudios de un determinado curso o nivel a personas que, habiéndolo solicitado, aprueben la rendición de exámenes de conocimientos o aplicación práctica de una especialidad como culminación de una tutoría, o como resultado del término de un proceso de evaluación formativa según corresponda a la metodología de validación aplicada (Ministerio de Educación, 2007).

Hay dos cosas, eso está normado en el Decreto N° 2272... pero en ese decreto, por ejemplo, te establece que la edad la tienes que fijar de acuerdo con el último curso aprobado o por la edad, entonces, por ejemplo, los chicos que venían sin ningún antecedente de su país de origen, los ubicabas por edad y a los chicos que, si venían con documentación y podían hacer el reconocimiento de estudios, los ubicabas de acuerdo con el último curso aprobado. Esos son como los criterios generales para ubicar a los niños en el colegio... (Profesional Ayuda MINEDUC NC).

A pesar de esta distinción, según lo señalado por las personas entrevistadas, parece no haber mucha claridad sobre este tema en otras unidades del Ministerio y aluden que existen distintas interpretaciones del decreto, lo que, en ocasiones, se traduce en que los establecimientos educativos no desempeñan de manera clara el proceso de validación o convalidación de estudios:

(...) o sea que... parte que el 2272 (decreto) está para todo y tiene múltiples interpretaciones y nosotros nos encontramos, cuando trabajamos con la [nombra a una división de MINEDUC] de repente en que claramente, tenemos una interpretación, dentro de la misma [división mencionada anteriormente] y posteriormente hay otras interpretaciones (Profesional Ayuda MINEDUC NC).

(...) de alguna forma la normativa está hecha como para procesos excepcionales y en la medida que ahora son procesos masivos, son bastante más frecuente lo que vemos es que: uno, los colegios no saben cómo hacerlo; dos, muchas veces no los hacen derechamente... uno ve por ejemplo actas en que le ponen la misma nota, así, no sé... 5,5 - 5,5 - 5,5 - 5,5, entonces te entra la duda, "¿realmente le tomaron exámenes?"... entonces ahí hay un tema y a la vez sabemos que los colegios están sobrepasados (Profesional Ayuda MINEDUC NC).

⁴ En este caso, los entrevistados referían a experiencias de estudiantes y de sus familias provenientes de países con convenio de reconocimiento de estudios.

- Vínculo con el SAE:

El vínculo del IPE con el Sistema de Admisión Escolar es otro elemento importante de destacar, dado que gracias a este identificador provisorio los estudiantes pueden incorporarse al sistema escolar. Ahora bien, este proceso requiere que el apoderado del estudiante que postula figure en la plataforma vinculado a este, lo que habitualmente ocurre en el caso de estudiantes nacionales, pero no en el caso de los estudiantes extranjeros cuyos apoderados/tutores no figuran con RUN. Frente a esa problemática es que surge el Identificador Provisorio del Apoderado (en adelante IPA), dispositivo que, por lo general, lo otorga también la oficina de Ayuda MINEDUC, pero que en algunos casos es el mismo SAE quien lleva a cabo todo el procedimiento:

Entonces hay muchos estudiantes que hoy tienen IPE, pero hay una masa importante que en el tiempo intermedio entre que comienza el año escolar y se abre la plataforma para postular al siguiente año escolar, ingresan al país, llegan a la región y muchas veces no alcanzan a sacar IPE por la vía de la línea de atención de público de Ayuda MINEDUC, que es el camino regular, y lo tienen que sacar en el periodo. Y ahí, bueno con Ayuda MINEDUC nosotros hacemos una trena y nos colaboramos y nosotros también damos IPE, eventualmente, generamos IPE y los vinculamos con los IPA y los dejamos listos para postular (Profesional del Sistema de Admisión Escolar).

También puede ocurrir que un niño, no sé, tenga RUT chileno, pero el padre o la madre sea extranjero y no tenga RUT chileno, entonces le creamos un IPA y se lo vinculamos al RUN chileno del niño; o puede ocurrir también que quien postule al niño sea el tutor legal, o sea la persona que tenga los cuidados personales a través de una resolución de los tribunales de familia; (...) y esa resolución nosotros la cargamos a la página y vamos vinculando... (Profesional del Sistema de Admisión Escolar).

Esta facultad que tiene el SAE para otorgar el IPE y el IPA se confronta, en algunas ocasiones, con procesos de tipo técnico que llevan las oficinas de Ayuda MINEDUC relacionadas con la validación de estudios:

Entonces tú le generas el IPE, como primero medio, para que pueda postular al primero medio, y resulta que el SAE le cambia ese nivel y se lo respeta por edad y lo manda a tercero medio, entonces cuando la mamá ve eso, lógicamente dice "ah mejor lo dejo sin tercero medio, que el colegio lo valide..." y el resto de los cursos, es problema... (Profesional Ayuda MINEDUC Región).

- Cambio de IPE a RUN:

Una vez que los estudiantes extranjeros obtienen su cédula de identidad, se gestiona el cambio de este identificador por el RUN obtenido. Este procedimiento es necesario para la certificación de sus estudios, la validación o convalidación de estos, y el ingreso a la educación superior.

Rol de Ayuda MINEDUC

A continuación, se expondrán los hallazgos vinculados a la función que cumplen la oficina de Coordinación Nacional de Ayuda MINEDUC y las oficinas regionales, su organización interna, las responsabilidades directas, la vinculación entre Nivel Central y las regiones, entre otros aspectos relevantes.

- Funcionamiento de Ayuda MINEDUC

Las Oficinas de Ayuda MINEDUC son las unidades encargadas, entre otras funciones, de la atención ciudadana a las que pueden recurrir las familias y estudiantes chilenos y extranjeros para resolver consultas y hacer trámites relacionados con sus procesos educativos. Uno de esos trámites es recepcionar y responder a las solicitudes de familias y estudiantes extranjeros para la obtención del Identificador Provisorio Escolar.

En palabras de los entrevistados, el trabajo de Ayuda MINEDUC debe comprenderse desde dos aristas: una que es técnica, en tanto se relaciona con las labores diarias de las oficinas regionales con el apoyo de la Coordinación Nacional para la resolución de consultas y la gestión de trámites, entre otras; y, por otro lado, lo que le compete a las autoridades regionales en relación con la infraestructura, la dotación de personal y los aspectos administrativos, pero que en cierta forma también obedecen a atributos políticos-institucionales. El problema con este último elemento, al que refieren los entrevistados, es que en ocasiones las autoridades regionales deciden sacar de las oficinas regionales de Ayuda MINEDUC a profesionales con desempeños destacados para colocarlos en labores de corte más político y sin ser reemplazados, lo que genera dificultades en la organización interna de las oficinas:

(...) Ahora, todo lo que dice relación con la disposición de infraestructura de tener mejor acceso a medios, de tener más funcionarios que responden, eso es... queda absolutamente en manos de... de la autoridad regional... y para nosotros eso es un tema complicado, porque por ejemplo la autoridad regional decide sacar a alguien que lleva bastante tiempo... y si ve a alguien que es bueno, y le va a traer réditos a su gestión, se lo lleva, se produce mucho eso ahora, por ejemplo, en los cambios de gobierno.....
(Profesional Ayuda MINEDUC NC).

Si bien algunas de las funciones del Nivel Central se centran, entre otras, en la gestión para el funcionamiento, en el apoyo a las oficinas regionales y en desarrollar capacitaciones, aún existen acciones en las cuales la Coordinación Nacional ha tomado parte; este es el caso de los procesos de validación de estudios, que según los entrevistados corresponden más a labores de los supervisores técnico-pedagógicos y/o a los departamentos provinciales de educación. Esto, los ha ayudado a definir mejor los límites entre sus propias funciones y las de otras unidades del ministerio.

En cuanto a las funciones de las coordinaciones regionales, se puede señalar que hay consenso entre los entrevistados en que la labor principal es la atención al público en general para la realización de distintos trámites, y uno de esos trámites es la obtención del IPE. No obstante, también tienen otras labores relacionadas con el IPE como la validación y/o certificación de estudios, las coordinaciones con distintas instituciones externas como tribunales de familia, municipios, ONG, entre otros: "... acá nosotros también tenemos que ver, apostillas, validación de estudios mediante exámenes libres, gente que viene con problemas de certificado de estudios, o sea... una infinidad de consultas que ellos nos hacen..." (Profesional Ayuda MINEDUC Región).

Lo anterior implica que el perfil del funcionario que se desempeña en las oficinas regionales de Ayuda MINEDUC sea el de un profesional versátil y dispuesto a una diversidad de funciones. Sin embargo, de acuerdo con lo señalado por algunas de las participantes, no siempre han podido contar con profesionales idóneos; incluso, en ocasiones, han recibido a profesionales cuya trayectoria laboral está cercana a la jubilación. Aquello no siempre supone una solución a las demandas, dadas las habilidades y conocimientos que se deben tener para enfrentar la diversidad de funciones de las oficinas regionales: “entonces, el recurso humano siempre hay que pensarlo como un recurso humano que no atiende un solo tipo de solicitudes en este caso los IPE/IPA sino que atiende muchas cosas...” (Profesional Ayuda MINEDUC NC).

(...) a mí me paso mucho un rato, que me estaban poniendo a toda la gente que ya se iba a jubilar, me la querían tirar pa' acá... entonces, a mí no me sirve, porque es un tema de atención de público donde tú tienes que manejar plataformas, sistemas... estudiar, ver qué nivel le corresponde, revisar realmente la identidad del niño, de la mamá, dar algunas indicaciones, entonces como que... me estaba pasando eso... (Profesional Ayuda MINEDUC Región).

Por otro lado, los entrevistados indicaron que existe una organización interna con una distribución clara de funciones para poder responder de manera eficiente a los requerimientos tanto de los ciudadanos como de las instituciones:

(...) entonces a veces le digo..."ya, tú preocúpate de asignar los IPE y voy asignando las solicitudes de inscripción para validación de estudios..."; porque además hay que monitorearlas, tienes que ver si las resolvieron o no... y voy mirando si los chiquillos, tienen por vencer... no sé, queda un día... también tengo que monitorear los trámites de registro curricular... (Profesional Ayuda MINEDUC Región).

Sin embargo, el equipo de funcionarios participantes manifiesta que el aumento de solicitudes para la obtención del IPE ha sido proporcional al aumento de la migración, lo que ha traído como consecuencia una serie de aspectos (que serán revisados en detalle en apartados posteriores); uno de los principales tiene relación con la falta de personal para la atención masiva de este requerimiento en particular, lo que trae como consecuencia el desgaste de los funcionarios a cargo. Dicha situación es interpretada por los profesionales de las oficinas regionales como un abandono por parte del Ministerio de Educación:

Claro, yo veo que la unidad de ayuda MINEDUC... somos como el pariente pobre del ministerio, o sea, estamos ahí, pero no nos pescan mucho la verdad al momento que hay que generar contrataciones o hacer capacitaciones o hay que buscar un perfil o tratar de encausar un perfil idóneo para atención de público... sí falta personal yo creo en las unidades de ayuda MINEDUC, porque por ejemplo, yo ahora tenemos cerrado por el tema del COVID... nosotros atendíamos 100, 150 personas a diario y éramos tres funcionarias, a veces éramos dos, entonces era un tema que desde las ocho y media hasta las dos y media, tres de la tarde, tú te reventabas y cuando hay SAE estamos hablando de 300 personas... entonces falta el tema del capital humano y cuidar un poco al funcionario, del desgaste emocional que significa atender gente y poder entender... (Profesional Ayuda MINEDUC Región).

A pesar de lo anterior, se destaca la colaboración entre las distintas oficinas regionales, especialmente en las regiones del norte del país, para cumplir con la entrega del IPE a los usuarios,

aunque implique en ocasiones utilizar tiempo extralaboral para poder cumplir con las metas y requerimientos tanto de la ciudadanía como de las institucionales:

(...) me dice "Oye estoy viendo que están superados" y nos ayudamos con [nombra a una profesional de otra región del país]... nos quedamos, no sé, ¡el finde semana o hasta tarde (risas) sacando los IPE!... Y sería... no tenemos así como... es como "ya cabros nos toca esta semana..."; sobre todo en los periodos SAE... (Profesional Ayuda MINEDUC Región).

- Estrategias para responder a familias no hispanas

En cuanto a la atención de usuarios no hispanos, los entrevistados manifiestan que en algunas regiones del norte prácticamente no existe población haitiana o de países no hispanos, por lo que no han tenido la experiencia de atender a usuarios que no hablen español. Sin embargo, en otras regiones que cuentan con población no hispana manifiestan que no existen estrategias específicas que permitan responder a las necesidades de este grupo de migrantes.

Desde el Nivel Central reportan la existencia de una funcionaria haitiana en la Secretaría Regional Ministerial de la Región Metropolitana, que se incorporó para atender específicamente a personas de su país dada la alta migración haitiana, pero que en la actualidad cumple otras múltiples funciones. También relatan que se intentó implementar: un *callcenter* con traductores haitianos, pero que no prosperó; y la traducción de cartillas informativas al creole, de lo cual se desconoce su continuidad actual:

Y también hicimos un intento en el *callcenter*, en un momento dado, me parece que, en el contexto del SAE, también se pidió un par de personas que en caso de que la persona dijera que era haitiana o que necesitaba traducción, se derivaba el llamado con estos ejecutivos... y me acuerdo de que también en una época, me acuerdo que algunas cartillas se tradujeron al creole... cartillas informativas... pero no sé qué pasó con eso... (Profesional Ayuda MINEDUC NC).

En este contexto, los entrevistados del Nivel Central explican que a pesar de lo que se pueda creer, las personas haitianas que llegan a Chile y no hablan español no tendrían tantas dificultades para acceder a ciertos trámites, dado que suelen recurrir a sus pares con más tiempo en el país y que manejan el idioma o a organizaciones de migrantes para buscar ayuda:

(...) falta un poco, pero no era tan necesario...Yo creo que, no sé, esto es más una teoría, pero algo pasa con las personas que realmente no pueden expresarse, más bien recurren a otros haitianos que llevan más tiempo o instituciones u organizaciones de migrantes que los apoyan en estos procesos... yo por lo menos no he visto que haya tanto problema de comunicación o se hacen acompañar con alguien... (Profesional Ayuda MINEDUC NC).

- Nivel de satisfacción de funcionarios respecto a la capacitación/apoyos desde el Nivel Central

Los funcionarios de la oficina de Ayuda MINEDUC del Nivel Central han organizado distintos tipos de capacitaciones para los profesionales de las oficinas regionales según las necesidades de cada una de ellas. La primera que se realizó y probablemente la más relevante en este contexto, fue aquella que se otorgó a nivel nacional cuando se creó el IPE. Esta capacitación se enfocó en los flujos y procesos que se deben seguir para otorgar el Identificador Provisorio Escolar, la que ha ido

actualizándose en la medida que ocurren modificaciones. Posteriormente, surgió una capacitación en conjunto con el SAE sobre los llamados ‘caso borde’ en IPE e IPA. También los funcionarios relatan haber realizado una capacitación general sobre la Política Migratoria en conjunto con la persona encargada a nivel nacional:

En determinado momento cuando implementamos el IPE generamos capacitaciones para todos, con manuales, flujos, procesos, todo eso... y cada vez que hay un cambio de procedimiento se informa... hemos generado acciones de capacitación específica, primero cuando se creó el IPE, después por ejemplo, junto con [menciona a profesional], todo el tema de la Política Migratoria más en general, después por ejemplo con el SAE para temas específicos de tratar este IPE-IPA como ‘caso borde’... (Profesional Ayuda MINEDUC NC).

A pesar de lo señalado, existen instancias como cuando llega una persona nueva a trabajar en las oficinas regionales, para quienes las capacitaciones o inducciones son organizadas principalmente por los coordinadores regionales. Frente a esto, la Coordinación Nacional reconoce una falta de recursos humanos y hace una autocrítica, ya que no existe un proceso de inducción formal para funcionarios nuevos: “Yo creo que las capacitaciones recaen mucho en los coordinadores regiones, nosotros cuando nos mueven la gente o nos ponen gente nueva, los capacitamos, le enseñamos a ocupar la plataforma, le enseñamos a revisar documentos... y esas cosas...” (Profesional Ayuda MINEDUC Región).

Respecto al nivel de satisfacción de los funcionarios regionales en relación con las capacitaciones recibidas para entregar información sobre la obtención del IPE, en general, se encuentran conformes con estos procesos, dado que además permanentemente reciben documentación para fortalecer el manejo de los procedimientos:

(...) bastante buena, porque nos envían... o sea, me bajan la información a mí, la coordinadora nacional, pero además se envían documentos a los funcionarios, o sea, PDF, powerpoint, también se hacen reuniones por zona... Norte... porque como todos tienen distintos requerimientos se separan, entonces las regiones que... y ahí vamos viendo el caso a caso en realidad. Acá yo diría que mi equipo está clarito con el IPE, o sea no... muy rara vez preguntas, como te decía, pregunta: "¿lo rechazo no más o sigo insistiendo?", cosas así... (Profesional Ayuda MINEDUC Región).

Sin embargo, existen algunas regiones que declaran una desventaja respecto al horario de dichas capacitaciones, ya que se realizan en la mañana: el mismo horario en el que se efectúa la atención al público. Por lo tanto, es una dificultad porque solo puede asistir uno de los dos profesionales de la oficina regional, en circunstancias que se solicita que la capacitación sea para todo el equipo; y, además, la atención se vuelve más lenta por la falta del profesional en capacitación.

Ahora bien, respecto al nivel de satisfacción de los funcionarios regionales de la zona norte en relación con los apoyos que otorgan tanto las autoridades de gobierno como la oficina de Coordinación de Nivel Central, es necesario distinguir que frente a las autoridades existe una fuerte crítica en tanto sienten que no son acogidas sus demandas sobre el cuidado de los funcionarios, dada la sobrecarga de trabajo como consecuencia de la alta migración:

La jefatura, sea quien sea, del gobierno que sea lo que le interesa es que el servicio no deje de atender y que no se generen reclamos, más allá de lo que pasa con el funcionario o no... también se lo he dicho a los SEREMIS que han estado... más allá si esto genera un

desgaste, hay una exposición de los funcionarios con la ciudadanía, te dicen: "ah qué pena, siga trabajando..." (Profesional Ayuda MINEDUC Región).

Junto con la sobrecarga laboral, los profesionales de la zona norte de las oficinas de Ayuda MINEDUC explican que están expuestos a situaciones peligrosas ante las cuales las autoridades regionales no han tomado medidas de seguridad suficientes para su resguardo, lo que fomenta la idea de que la institucionalidad no acoge las demandas regionales:

(...) estamos un poquito dejados de lado en relación con el Ministerio, en el tema del resguardo que tiene que haber, cuento corto: yo el otro día tuve una pelea gigantesca acá, [hace referencia a lugar y condiciones donde está ubicada la oficina] pero no tenemos ninguna medida de seguridad y somos puras mujeres... y me ha tocado estar atendiendo hombres, sola, que me han garabateado... la otra vez un tipo nos escupió... ¿entiendes? Entonces, estás super expuesta a situaciones que son complejas, sobre todo cuando vienen a hacer reconocimiento de estudios y no vienen con los documentos... creo que no le han tomado en el Ministerio el peso real, lo que significa la atención de público... (Profesional Ayuda MINEDUC Región).

Sin embargo, en cuanto a los apoyos que brinda la oficina de Nivel Central a las regiones, en general existe una alta satisfacción, ya que los entrevistados evidencian un vínculo cercano con los profesionales de dicha unidad, quienes siempre están disponibles a responder dudas. "Nosotros ahí lo que hacemos es recurrir generalmente a nuestros coordinadores, por ejemplo: a nosotros, como somos región compleja nos dejaron con la [menciona a profesional] (risas) para que la [menciona a profesional] nos contenga..." (Profesional Ayuda MINEDUC Región).

(...) yo no me arriesgo, porque es algo que no está dentro de mis competencias y ahí recurro a Santiago a mi contraparte o si ella no me puede ayudar, llamo a normalización de estudios, no se... etcétera... siempre tenemos gracias a dios buena recepción de Nivel Central, eso hay que destacarlo también, porque sin ellos nosotros tal vez no podríamos avanzar, y darle una buena atención al usuario... (Profesional Ayuda MINEDUC Región).

En ese contexto, como aspectos a mejorar en algunas regiones del sur, se menciona la forma que emplea la oficina de Coordinación Nacional para entregar apoyos y comunicarse con las regiones, y se detalla que, por lo general, las solicitudes se hacen por correo electrónico. A juicio de los profesionales regionales, este mecanismo retrasa la atención inmediata al público y, en ocasiones, deben solicitar a los usuarios que vuelvan al día siguiente o deben comprometer un llamado con la respuesta una vez que respondan desde Nivel Central (lo que, muchas veces, no ocurre de inmediato). En ese sentido, exponen que una mejor forma de contacto sería un llamado telefónico:

(...) ahora, debilidades... he sentido que a veces cuando hay algún problema que son a veces los menos, nosotros podríamos comunicarnos con Santiago (hace referencia a Nivel Central) y no tenemos la misma... ¿cómo decirlo?... la forma expedita... de obtener una respuesta, porque a veces a mí me es más fácil llamar a una persona y decirle: "oye, necesito una orientación para esto" y que me digan "sí, se hace así", listo... eso es mejor que estar mandando correos... a veces los correos se transforman en algo lento... porque hay que esperar la respuesta a la consulta que una está haciendo y yo tengo al usuario acá, entonces yo, creo que eso sería una debilidad.... porque nosotros tratamos de que la persona se atiende y se va con su problema resuelto... (Profesional Ayuda MINEDUC Región).

Debilidades y fortalezas

En este apartado se expondrán las principales debilidades y fortalezas del proceso de implementación del Identificador Provisorio Escolar a partir de la información entregada por los participantes, las que son transversales a los distintos ámbitos y procesos del identificador.

- Debilidades

Si bien este apartado pretende evidenciar los elementos relacionados con el Identificador Provisorio Escolar que pudieran ser observados como debilidades por el grupo de entrevistados, es importante relevar que, junto con esto, en algunas oficinas regionales de Ayuda MINEDUC surge la necesidad de mejorar la manera de entregar la información a la población migrante que asiste a las oficinas, en especial, a aquellos privados culturalmente, pues esto genera dificultades para poder entender todo o parte de este proceso.

Como evidencia de la importancia del punto anterior, uno de los entrevistados hace hincapié en un concepto que suele confundir a los apoderados/tutores migrantes: ¿qué es el “RUN provisorio”? Al respecto, se señala que en oficinas regionales de Ayuda MINEDUC son enfáticos en que es necesario no referirse al IPE como un “RUN provisorio”, dado que los apoderados/tutores migrantes suelen creer que ese identificador les da acceso a otros beneficios sociales además de la matrícula escolar para sus pupilos/hijos. Incluso, algunos entrevistados refieren que existen casos de apoderados/tutores que no los matriculan y solo se preocupan de obtener este identificador con la esperanza de acceder a otros servicios más relevantes para ellos:

... le decía que hay que evitar hablar de RUN provisorio porque eso también confunde a la gente... el migrante, entiende que le entregaron un RUN provisorio y no tiene que hacer nada más... y eso no es un RUN provisorio es un Identificador Provisorio Escolar, por eso se llama IPE y no RUN provisorio, porque si no las personas dicen... "ah bueno..." o van a atenderse a salud y llevan el IPE, "no, si el niño tiene RUN provisorio"... es que no tiene... el IPE es solo con fines educacionales (Profesional Ayuda MINEDUC Región).

Una importante debilidad, en aspectos más concretos del IPE, es el mal uso que se puede hacer del identificador para temas migratorios. Específicamente, la posibilidad de quedarse un tiempo mayor al permitido por ley, si se presentan antecedentes que evidencien estar cursando algún tipo de estudios como, por ejemplo, los llamados “2 por 1” (aun cuando no asistan). También se han detectado adultos que obtienen el IPE y se matriculan en algún establecimiento con el fin de conseguir el pase escolar para pagar menos en el transporte público; o apoderados/tutores que obtienen el IPE y la matrícula provisorio para sus pupilos/hijos que no están en Chile, pero que por ley el establecimiento no puede dar de baja esa matrícula, por lo tanto, acceden a algunos beneficios JUNAEB como la canasta de alimentación. Cabe señalar, nuevamente, que estos beneficios a los que pueden acceder los estudiantes migrantes son aquellos de tipo basal, no los que están asociados al Registro Social de Hogares:

(...) pero también hay un vacío legal ahí... a veces también hay extranjeros que van a un dos por uno, que son adultos, que solamente por un tema legal de migración se inscriben, solicitan un IPE para inscribirse en un colegio y a veces nunca asisten. Y ellos pueden estar casi hasta tres meses más en Chile para que los puedan deportar, si tienen un tema de migración. Entonces, no hay como una unidad, como algo, que fiscalice ese tema... (Profesional del Departamento Provincial de Educación).

(...) porque ese es otro temón, porque hay papás que los matriculan, para cobrar la canasta de la JUNAEB y resulta que el niño está en Bolivia y el niño jamás vino a clases, pero como la Ley chilena no permite que ese niño sea dado de baja unilateralmente por el colegio, el niño sigue matriculado todo el año, por lo tanto es un niño con matrícula vigente y la JUNAEB le entrega el beneficio de la canasta familiar o de todas las cosas que el niño necesita... (Profesional Ayuda MINEDUC Región).

Otra debilidad que refieren los entrevistados es la escasa seguridad existente para verificar que la documentación presentada por los apoderados/tutores para solicitar el IPE es legal. Esto en el contexto de lo señalado por algunos de los participantes respecto a una posible alteración de documentos por parte de ciudadanos extranjeros que desean que sus pupilos/hijos entren a Chile a estudiar, o bien, otros alteran la documentación para poder matricular a sus pupilos/hijos en el curso que les corresponde por edad:

(...) la nana en realidad de una amiga mía que es boliviana, me dijo que lo que están haciendo es editar el certificado de estudios, porque se los mandan en PDF, entonces ahí está el ilovepdf... entonces suben este documento a 'ilovepdf' y le editan el nombre del niño... yo no tengo una denuncia, pero ella me dijo que estaba pasando, que ella sabía que lo habían hecho... y editan el nombre y a veces editan el curso, porque son niños, por ejemplo en Bolivia, que viven en zonas extremas y que no están insertos en el sistema educativo y quieren que se vengán acá a terminar la enseñanza media... porque acá en Chile, la Ley dice que para entrar a primero básico tienes que tener 6 años cumplidos al 31 de diciembre, entonces para el segundo son 7 años cumplidos al 31 de diciembre y así sucesivamente, qué pasa con ellos, que el niño cumple años en abril, entonces ellos dicen: "me lo van a atrasar un año", porque no vienen con ningún documento que acredite, no viene legalizado ni apostillado, por lo tanto, se le asigna el nivel por edad, entonces para que no lo atrasen un año, te editan ese documento... (Profesional Ayuda MINEDUC Región).

También existen dificultades con la validación de estudios de alumnos cuyos apoderados/tutores solicitan el identificador provisorio. La solicitud del IPE está directamente relacionada con la matrícula provisorio y es, en esta etapa, cuando ocurre el inconveniente, ya que para tramitarla se solicita la documentación del último nivel educativo aprobado en el país de origen, con el fin de determinar para qué curso este estudiante obtiene su matrícula provisorio. No obstante, los entrevistados explican que no siempre ese último nivel aprobado en su país de origen es congruente con los conocimientos y habilidades del curso que debe continuar en Chile. Esto supone un periodo de apoyo y reforzamiento educativo que debe dar el establecimiento al estudiante para que pueda equiparar los contenidos, conocimientos y habilidades del curso al que ingresa, lo que en ocasiones puede ser extenso y provocar problemas a nivel organizacional en el establecimiento:

Ya, eventualmente, por ejemplo, ese quinto básico en función de la edad, no es correlativo con el avance curricular real del establecimiento del país de origen. Bueno en realidad no es un problema nuestro, pero es un problema que en definitiva se radica en la unidad educativa. Entonces ahí muchas veces hay destinación de tiempo de trabajo de los profesionales de la escuela para los reforzamientos, para el acompañamiento, etc... (Profesional del Sistema de Admisión Escolar).

Por otro lado, también en el plano de la escuela, los entrevistados refieren a dificultades asociadas a la escasez de un mecanismo que pueda monitorear lo que ocurre con las matrículas provisorias

que abandonan los estudiantes extranjeros que han obtenido IPE. Según lo reportado en las entrevistas, en este último tiempo ha ocurrido con frecuencia que los estudiantes que solicitan IPE para una matrícula escolar abandonan Chile por distintos motivos; y como no existe ninguna norma o decreto que regule el tiempo de vigencia de estas matrículas, las escuelas tienden a no disponibilizar esas vacantes con prontitud. Como consecuencia de esta situación, se genera un número importante de vacantes “tomadas” que no pueden ser utilizadas por otros migrantes ni por estudiantes chilenos que, de acuerdo con el SAE, quedan sin matrícula:

Entonces en el fondo, en un momento se matriculan niños, después dejan de asistir por motivos distintos, por ejemplo, para la pandemia, muchos niños volvieron a sus países de origen con sus familias... en la medida que no están dados de baja, queda la vacante tomada, por así decirlo, y hay otros niños que no están pudiendo ingresar, muchas veces también son niños chilenos, que de acuerdo al SAE quedaron sin vacantes, por ejemplo.. (Profesional Ayuda MINEDUC NC).

En un plano más normativo, una importante limitación que tiene el IPE está relacionada con el acceso a recursos mediante subvenciones. Particularmente, con aquellos provenientes de la Subvención Escolar Preferencial (SEP), ya que la Ley N° 20.248 que regula esta subvención, otorga este beneficio a los establecimientos educativos que postulan a ella cuando sus estudiantes son categorizados como alumnos prioritarios o preferentes, según la caracterización socioeconómica estipulada en el Registro Social de Hogares (RSH). El problema es que la mayoría de los estudiantes extranjeros no cuenta con RSH, por lo que quedan excluidos de ese beneficio. No obstante, se ha flexibilizado en cuanto al acceso de este grupo de estudiantes, ya que, excepcionalmente y aunque no estén registrados en el RSH, pueden ser parte del beneficio si cumplen con el criterio de vivir en condición de ruralidad o en una comuna con alto índice de pobreza. Aun así, esto es de aplicación discrecional en los establecimientos del país, dado que queda a criterio de los establecimientos si incorporan o no a estos estudiantes en la etapa de selección:

En cuanto a cuando ya obtienes el IPE yo creo que no hay mucho que mejorarle, para la comunidad, para las personas... pa los establecimiento o las corporaciones que no reciben ciertas subvenciones y ahí hay que entrar a modificar la ley... porque las subvenciones se entregan por ley... Eso en cuanto a recepción de IPE... (Profesional Ayuda MINEDUC Región).

(...) hay colegios que tienen alta concentración de niños extranjeros con IPE y al no tener RUN chileno y no tener el Registro Social de hogares... no podían calificar para la subvención escolar preferencial, por lo tanto esos colegios que necesitaban esos recursos, que mayoritariamente tenían niños vulnerables y extranjeros, no tenían los recursos porque esos niños no tienen RUN, entonces por ejemplo, se modificó que al menos en la primera categorización que es ser alumno de una comuna rural o pobre, eso fuera considerado con IPE, entonces empezamos a generar el certificado de alumno prioritario con IPE... (Profesional Ayuda MINEDUC NC).

Pero sin duda, una de las grandes limitaciones del IPE en la actualidad está relacionada con la educación superior. Si bien el grupo de entrevistados reconoce que la implementación del IPE es un avance en materia de acceso al derecho a la educación de estudiantes migrantes, este aún no se materializa en la educación superior, ya que, actualmente, aquellos estudiantes extranjeros que al momento de la inscripción para rendir la Prueba de Transición (PDT) no cuentan con RUN, pueden

inscribirse con el IPE⁵, pero para rendirla es requisito contar con el RUN o el pasaporte. Es, en este punto, en el cual los entrevistados mencionan que existe un problema para que estos estudiantes obtengan un pasaporte, ya que muchos de ellos, al pertenecer a países en convenio con Chile, no cuentan con este documento porque ingresaron al país con su DNI:

(...) o sea, ha habido un trabajo tremendo para que puedan inscribirse a la que hoy día se llama la PDT, la prueba de transición y puedan rendirla con IPE, por ejemplo... algo que ha sido monstruoso es tratar de conseguir los pasaportes de aquellas personas con IPE, porque tienen que rendir con pasaporte... Entonces todavía estamos en un escollo ahí, o sea, hay muchas personas que obtuvieron IPE que no tienen pasaporte... que tienen DNI, porque son de países cercanos a Chile que tienen convenio con Chile y pueden entrar con DNI al país y resulta que después tienen limitaciones para rendir la PDT porque solo se permite con pasaporte... (Profesional Ayuda MINEDUC NC).

A su vez, se observan dificultades en los aspectos más tecnológicos del IPE, en especial, respecto de unificar la información del identificador. Según lo señalado por los entrevistados, existen dos fuentes de información que no se han unificado: una parte se encuentra en la web de Infomineduc y otra en el Conferencia Regional sobre Migración (CRM), lo que generaría dificultades al momento de manejar datos estadísticos.

Finalmente, el IPE tampoco permite obtener certificados en línea, por lo tanto, solo se pueden adquirir de modo presencial. En ocasiones, retrasa procesos de evaluación, validación y/o convalidación de estudios o cualquier trámite que requiera de esta documentación:

Ahora... lo que estamos absolutamente en deuda, y no hemos logrado (...) es a que obtengan sus certificados en línea, los certificados tienen que ir a buscarlos a la oficina y nosotros hemos dicho, por qué no, que en el mismo aplicativo donde todo el mundo obtiene los certificados, también haya una posibilidad de hacerlo ingresando el IPE... (Profesional Ayuda MINEDUC NC).

- Fortalezas

Sin duda, la mayor fortaleza de la implementación del IPE es convertirse en la garantía de acceso al derecho a la educación de estudiantes extranjeros que llegan a Chile, sin importar su situación migratoria y la de sus familias: "...pero principalmente permite un acceso más expedito al sistema escolar, que es lo más importante creo yo, más que lo que signifique para nosotros como oficina, lo más importante es que le permite al niño ingresar de manera más expedita..." (Profesional Ayuda MINEDUC Región).

Además, según lo señalado por los participantes, es un trámite que no toma demasiado tiempo, por lo que permite que el acceso al sistema escolar sea más expedito.

Junto con esto, es de carácter universal, ya que a contar del año 2021 se ha incorporado el nivel de educación parvularia al proceso de obtención del IPE para que lactantes y párvulos de salas cunas y niveles medios, respectivamente, puedan acceder a este nivel de la red pública:

⁵ Se pueden encontrar más detalles del proceso en: <https://demre.cl/mesa-de-ayuda/preguntas-frecuentes-inscripcion-pdt-p2022>

El año pasado, por ejemplo, se incorporaron los jardines infantiles, JUNJI e INTEGRA, por el tema de los derechos a la sala cuna universal, obtuvieron ellos a pedir el identificador provisorio para poder garantizar el derecho a la educación a bebés menores de tres años que ingresan, de cuatro en realidad, porque se lo entregábamos desde kínder en adelante, que quisieran sala cuna y que no tenían como matricularlos... (Profesional Ayuda MINEDUC Región).

Además, de acuerdo con los entrevistados, los niños de JUNJI debieran registrarse en el SIGE, sin embargo, en el año 2019 comienza a implementarse este proceso de manera más regular⁶, lo que permitirá un mejor monitoreo y seguimiento: “Además comenzó con la integración en el SIGE, por lo menos lo que es JUNJI ya se está integrando lo que es la matrícula...” (Profesional Ayuda MINEDUC NC). Lo anterior, sumado a la posibilidad de rendir la PDT inscribiéndose con el IPE, permite cubrir toda la trayectoria escolar de los estudiantes.

Desde el año 2020 está disponible en la web de Ayuda MINEDUC una serie de trámites que se pueden realizar con el IPE como, por ejemplo, solicitar el IPE-IPA o el cambio de IPE por RUN, lo que facilita el acceso de las familias y estudiantes:

Oye, una cosa importante que estaba pensando, que nosotros hemos avanzado, en que algunos de estos trámites con IPE están disponibles en la web para solicitud, entonces por ejemplo, la solicitud IPE-IPA para menores, no para adultos, está en la web y ya llevamos como 1 año y medio con eso, o sea... todo el 2021 y la mitad del 2020, haciendo ese trámite online, lo mismo el cambio de IPE por RUN o solicitar la unificación... parece que la unificación no... el cambio de IPE por RUN se puede solicitar a través de la web... entonces hemos tratado de ponerle también a disponibilidad... que no todo sea presencial... (Profesional Ayuda MINEDUC NC).

En línea con lo anterior, se destaca como fortaleza la creación del IPA para los apoderados/tutores que no tienen RUN nacional, pero que requieren estar enlazados en el sistema con sus pupilos/hijos que ya tienen IPE para que estos puedan acceder al sistema de admisión escolar. Esta fue una necesidad que se visualizó una vez creado el SAE, pero que se subsanó con rapidez para facilitar el acceso; situación que fue valorada positivamente por los entrevistados.

Otra fortaleza del IPE es la posibilidad de acceder, a partir del ingreso al sistema escolar, a los beneficios basales estudiantiles asociados a JUNAEB como la alimentación y el pase escolar. Junto con ello, se agregan las certificaciones escolares y los beneficios provenientes de cualquier beca que otorgue el estado hasta el 4° año de enseñanza media:

La segunda gran diferencia tiene que ver a qué te da derecho este número, entonces el RUN cien no daba derecho a nada, pero este IPE sí da derecho a alimentación, por el lado de la JUNAEB, a pase escolar, a certificación, a tener certificados de tus estudios... (Profesional Ayuda MINEDUC NC).

Por otro lado, el IPE abre oportunidades más allá de lo educativo, ya que los entrevistados señalan que los adultos extranjeros que deseen hacer un reconocimiento de estudios o rendir exámenes libres para poder trabajar en Chile, también pueden acceder a un IPE. Esto sin duda fomenta el acceso al trabajo y a las oportunidades para lograr una mejor calidad de vida:

⁶ <https://www.ayudameduc.cl/ficha/sige-educacion-parvularia>

(...) o sea que en el fondo tú tienes que hacerle zoom a ese derecho a la educación porque eso tiene muchas aristas, porque por ejemplo, están los niños que se incorporan, pero también están los adultos, si requiere hacer un reconocimiento por ejemplo, o quieren rendir exámenes libres para poder trabajar en Chile, por ejemplo hoy en día, un adulto que no tiene RUN chileno, puede inscribirse para exámenes de validación de estudios con un IPE y no es una persona que se vaya a matricular, solo es una persona que va a rendir exámenes libres... entonces, el tema es como tú le dabas tanto a menores como a adultos el acceso a la educación y al final a través del acceso a la educación, el acceso al trabajo... entonces es como bien... amplio... (Profesional Ayuda MINEDUC NC).

Finalmente, una fortaleza relevante es la posibilidad que entrega el IPE de tener mejores registros estadísticos de los datos de estudiantes migrantes para hacer un seguimiento de ellos, incluso cuando son otras las instituciones que requieran dicha información:

(...) superado eso, el poder incorporar todo eso a las estadísticas y nuestro sistema poder ingresarlo y ser parte, uno más de los numero que dan cuenta del tema de los migrantes en Chile y cómo va aumentando en distintas áreas, qué tipo de información requerían, donde tenía más incidencia, en fin... (Profesional Ayuda MINEDUC NC).

(...) con IPE tú te puedes mover por todo Chile y puedes rastrear a este niño fácilmente, que me pasa también que llegan acá gente boliviana que me dice "yo me traje al niño, entré por paso no habilitado, se lo quité al papá", y te lo dicen así abiertamente: "porque me separé, porque me engañó, porque..."; por último, porque se lo quieren joder al caballero y se trajeron a los niños... Entonces, a lo mejor el niño viene a buscar al papá y tiene alguna orden judicial, tú le puedes decir: "mire, ese niño está en tal parte o vaya a tribunales" y tribunales me va a pedir antecedentes a mi... y el tribunal le dice: "ya, su hijo está en tal parte" (Profesional Ayuda MINEDUC Región).

6. Síntesis y desafíos

La creación e implementación del Identificador Provisorio Escolar ha sido un hito como garantía de acceso para estudiantes extranjeros al sistema escolar chileno, dado que, como lo han señalado las personas entrevistadas en esta revisión, es la herramienta para poder acceder a la educación. En la actualidad, el IPE se otorga desde el nivel de sala cuna en educación parvularia hasta 4° año de enseñanza media, lo que favorece que los estudiantes extranjeros puedan contar con el acceso a todos los niveles de la educación escolar chilena. Pero no solo pueden acceder al sistema educativo, sino que también a una serie de beneficios asociados a su condición de estudiante, como la rebaja en la movilización o las becas de alimentación. Esto ha implicado un ajuste en muchos aspectos del sistema, desde lo normativo a lo tecnológico, y mediante coordinaciones entre distintas unidades del ministerio que no han estado exentas de dificultades antes de llegar a acuerdo.

La implementación del IPE ha sido dinámica, ya que se han realizado mejoras y avances para subsanar las limitaciones iniciales; en especial, en relación con los beneficios, con la certificación y con la validación de estudios, y en el último tiempo, con el acceso a certificados y trámites de manera virtual. En el contexto del Sistema de Admisión Escolar se realizaron los ajustes para la implementación del Identificador Provisorio del Apoderado, elemento clave para acceder al sistema.

Si bien se ha logrado avanzar en materia de acceso a la educación de estudiantes extranjeros, que han ido aumentando en los establecimientos educativos del país, existe un importante desafío en materia de calidad educativa y en la certificación de estudios de dichos alumnos. El proceso que actualmente deben seguir los establecimientos educacionales en Chile para certificar los cursos que realizaron los estudiantes extranjeros en su país de origen, pareciera no ajustarse a las capacidades de las propias escuelas y liceos, lo que podría ir en desmedro de los aprendizajes de los mismos estudiantes, ya que se podrían producir trayectorias educativas accidentadas por la diferencia entre el currículum nacional y el del país de origen del estudiante.

Otro desafío significativo se encuentra en el ámbito de la educación superior. Aun cuando se ha logrado que los estudiantes sin RUN que desean rendir la actual Prueba de Transición puedan inscribirse con su IPE, este no les da acceso a rendirla; para ello, requieren tener su RUN nacional o bien su pasaporte, lo que no siempre es de fácil acceso para los estudiantes de países en convenio con Chile que están autorizados a entrar con su documento nacional de identificación (DNI). Lo anterior supone una importante etapa de coordinación entre el Ministerio de Educación, el DEMRE y las mismas instituciones de educación superior, para conseguir de manera conjunta un acceso más expedito a la educación superior de estos jóvenes.

Asimismo, otro desafío importante se presenta en materia de seguridad tecnológica, ya que se ha detectado una serie de dificultades para resguardar la legalidad en los documentos que se presentan para solicitar el Identificador Provisorio Escolar, lo que en ocasiones pone en riesgo la identidad y con ello la seguridad de los estudiantes. Con esto, el sistema tiene un reto importante que cumplir: mantener la información sobre los estudiantes extranjeros en un solo lugar y contar con un mecanismo que permita estar en línea directa con el sistema del Registro Civil e Identificación para un mejor monitoreo de los datos. En esta materia también se hace necesario avanzar en los trámites virtuales a los que se puede acceder con el IPE, pues si bien es posible realizar algunos, faltan otros que podrían facilitar el acceso de las familias al sistema educativo.

Otros desafíos institucionales están en la organización y en los funcionarios de las distintas unidades que hasta ahora han permitido responder a los procesos de creación y puesta en marcha del

identificador provisorio, ya que existen dificultades importantes producto, principalmente, del aumento de la demanda por la obtención del IPE que ha sido proporcional a las tasas de migración (mayoritariamente en las oficinas de Ayuda MINEDUC en el norte del país).

En síntesis, la implementación del Identificador Provisorio Escolar ha permitido avanzar en el objetivo propuesto en la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros, la que busca garantizar el derecho a la educación e inclusión de estudiantes extranjeros en el sistema educacional; sin embargo, aún queda una serie de desafíos que cumplir para lograr el fortalecimiento de la calidad educativa. Así, el llamado es a una mayor articulación intra e interinstitucional y al desarrollo de estrategias de sensibilización que permitan consolidar la comprensión del fenómeno migratorio de manera multifactorial. Finalmente, también parece necesario una mayor articulación intersectorial para avanzar en la seguridad, permanencia y continuidad de las trayectorias educativas de este grupo especial de protección, y garantizar así los principios de igualdad y no discriminación enmarcados en los compromisos internacionales ratificados por el Estado de Chile.

Referencias

Andreu, J. (2001). Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión Actualizada. Recuperado de <https://www.centrodeestudiosandaluces.es/publicaciones/tecnicas-de-analisis-de-contenido-una-revision-actualizada>

Canales, A. (2019). La inmigración contemporánea en Chile. Entre la diferenciación étnico-nacional y la desigualdad de clases. *Papeles de Población* 25, 100, 53-85. Disponible en <https://rppoblacion.uaemex.mx/article/view/12245>

Centro Nacional de Estudios Migratorios (CENEM). (2020). *Venezolanos en Chile*. Recuperado de <http://www.cenem.utralca.cl/html/informes.html>

Elige Educar. (2019). *Aula Maestra: Estudiantes Migrantes en Chile*. Recuperado de <https://eligeeducar.cl/content/uploads/2020/07/AULA-MAESTRA -ESTUDIANTES-MIGRANTES-EN-CHILE.pdf>

Flick, U. (2009). *An Introduction to qualitative research* (4th edition). Recuperado de https://elearning.shisu.edu.cn/pluginfile.php/35310/mod_resource/content/2/Research-Intro-Flick.pdf

Hevia, P. (2009). *Niños inmigrantes peruanos en la escuela chilena*. Memoria de título antropología social. Recuperado de <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/106235>

Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2018). *Características de la inmigración internacional en Chile, Censo 2017*. Recuperado de <http://www.censo2017.cl/descargas/inmigracion/181126-sintesis.pdf>

Ministerio de Educación (2005). Ordinario N° 1008. Instruye sobre el ingreso, permanencia y ejercicio de los derechos de los alumnos(as) inmigrantes en los establecimientos educacionales que cuentan con reconocimiento oficial. Recuperado de https://migrantes.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/88/2020/10/ORD-894_2016-Instruye-ingreso-y-permanencia-estudiantes-extranjeros.pdf

Ministerio de Educación (2007). Aprueba procedimientos para el reconocimiento de estudios de enseñanza básica y enseñanza media humanístico-científica y técnico-profesional y de modalidad educación de adultos y de educación especial. Recuperado de https://tecnicoprofesional.mineduc.cl/wp-content/uploads/2020/03/DTO-2272-EXENTO_31-DIC-2007-27.pdf

Lube, M., & Garcés, A. (2014). Estudios de caso de la migración peruana “en Chile”: un análisis crítico de las distorsiones de representación y representatividad en los recortes espaciales. *Revista De Geografía Norte Grande* (58), 223-240. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022014000200012>

Ministerio de Educación (2016). Ordinario N° 894. Actualiza instrucciones sobre el ingreso, permanencia y ejercicio de los derechos de estudiantes migrantes en los establecimientos educacionales que cuentan con reconocimiento oficial. Recuperado de https://migrantes.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/88/2020/10/ORD-894_2016-Instruye-ingreso-y-permanencia-estudiantes-extranjeros.pdf

Ministerio de Educación (2017a). Ordinario N° 329. Complementa Oficio Ord. N° 894 de 07 de noviembre de 2016, de la Subsecretaría de Educación en materias que se explicitan. Recuperado de https://migrantes.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/88/2017/07/ORD-329_SGD-20078.-Adultos-extranjeros.pdf

Ministerio de Educación (2017b). Ordinario N° 600. Situación migrantes.

Ministerio de Educación (2017c). Ordinario N° 607. Situación estudiantes extranjeros sin RUN.

Ministerio de Educación (2017d). Ordinario N° 608. Lineamientos internos para favorecer la inclusión de estudiantes extranjeros en el sistema educativo. Recuperado de <https://migrantes.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/88/2018/06/Lineamientos-internos-para-favorecer-la-inclusión-de-estudiantes-extranjeros.pdf>

Ministerio de Educación (2017e). Ordinario N° 634. Documentos de difusión y focalización territorial por región (Ant. 329).

Ministerio de Educación (2017f). Ordinario N° 747. Proceso de validación de estudios jóvenes y adultos extranjeros. Recuperado de <https://migrantes.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/88/2018/06/Ordinario-747-validacin-de-estudios.pdf>

Ministerio de Educación, Centro de Estudios (2018a). *Mapa del Estudiantado Extranjero en el sistema escolar chileno (2015-2017)*. Documento de Trabajo 12. Recuperado de <https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2018/04/Documento-de-trabajo12.pdf>

Ministerio de Educación (2018b). *Política Nacional de Estudiantes Extranjeros*. Recuperado de <https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2018/05/PoliticaNacionalMigrantes.pdf>

Ministerio de Educación (2018c). Ordinario N° 915. Complementa oficios Ords. N° 894, de 2016, y 329, de 2017, ambos de la Subsecretaría de Educación, en el sentido que indica.

Ministerio de Educación, Centro de Estudios (2021). *Variación de la matrícula preliminar 2021*. Apuntes 16. Recuperado de <https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2021/07/APUNTES-16.pdf>

Pávez, I. (2012). Inmigración y racismo: experiencias de la niñez peruana en Santiago de Chile. *Si Somos Americanos. Revista De Estudios Transfronterizos*, 12(1), 75-99. Recuperado de <https://www.sisomosamericanos.cl/index.php/sisomosamericanos/article/view/71>

Plataforma de Coordinación Inter agencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. (2022). *Análisis del conjunto de necesidades para el plan de respuesta para refugiados migrantes 2022*. Recuperado de <https://reliefweb.int/report/chile/informe-de-la-plataforma-nacional-de-chile-lisis-del-conjunto-de-necesidades-para-el>

Poblete, R. & Galaz, C. (2017). Aperturas y cierres para la inclusión educativa de niños/as migrantes en Chile. *Estudios pedagógicos* (Valdivia), 43(3), 239-257. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052017000300014>

Rojas, N., Amode, N. & Vásquez, J. (2016). Racismo y matrices de “inclusión” de la migración haitiana en Chile: elementos conceptuales y contextuales para la discusión, *Polis* 42. Recuperado de <http://journals.openedition.org/polis/11341>