

Búsqueda de cupos escolares: el drama de las familias colombianas

Contexto

La educación es un derecho universal y, tal y como lo dispone la Ley 115 de 1994, el Estado, la sociedad y las familias tienen la obligación de garantizar su goce efectivo, de velar y promover su acceso, y de asegurar su prestación y continuidad durante el calendario escolar.

En Colombia coexisten el sistema privado de colegios y el oficial. Mientras el privado responde a las fuerzas de oferta y demanda de cupos escolares, el oficial es regulado y está en la obligación de garantizar 7 millones de cupos.

Una de las bases fundamentales para cumplir con todas las disposiciones de Ley corresponde al *Proceso de gestión de cobertura educativa* con el cual se garantizan las actividades técnicas y administrativas requeridas para hacer eficiente, eficaz y efectivo el acceso y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo oficial. El Proceso está en manos de cada Entidad Territorial Certificada (ETC), pero igualmente intervienen los rectores o directivos de los establecimientos educativos, el personal encargado de reportar la información sobre matrícula, y los padres de familia o acudientes de los estudiantes.

El *Proceso de gestión de cobertura educativa* comprende varias etapas, a saber: la planeación, la medición de capacidad institucional y la proyección de cupos, la solicitud y asignación de cupos, y finalmente, la auditoría. No obstante, en este documento se hará especial énfasis en la búsqueda y en la asignación de cupos escolares en el sector oficial que en algunos casos supone alta complejidad para las familias.

La búsqueda y la asignación de cupos escolares está supeditada a la demanda real de alumnos activos y nuevos, y a los criterios de priorización dispuestos en la Resolución 7797 de 2015. Entre los criterios de priorización se incluyen en primer lugar a los estudiantes activos, bien sea aquellos que ya están vinculados a una institución educativa o que solicitan traslado; y en segundo lugar a los estudiantes en condición de discapacidad o con talento excepcional, estudiantes víctimas del conflicto armado, entre otros. En el Anexo 1 se describe con mayor profundidad el proceso de asignación de cupos y el orden de priorización.

Tradicionalmente en el mundo, la elección de colegio por parte de los padres de familia o acudientes depende del lugar y barrio donde vive la familia de los niños, sin mayores consideraciones de la calidad de las escuelas o de qué tan apropiada sean las escuelas para los estudiantes (Abdulkadiroğlu, A., & Sönmez, T., 2003). En este informe, se contrasta con el esquema mundial al responder las preguntas: ¿la asignación de cupos escolares del sector oficial en Colombia se realiza dependiendo del lugar de residencia de los padres o acudientes?, ¿los padres de familia eligen el colegio que mejor se ajuste a sus preferencias o necesidades?

La búsqueda y la asignación de los cupos escolares en los establecimientos oficiales es retardadora por parte de las familias y del Estado. De conformidad con la Resolución 7797 de 2015, los

padres de familia o acudientes tienen la responsabilidad de realizar la inscripción para la solicitud de cupo y de formalizar la matrícula dentro de los tiempos establecidos. Sin embargo, no hay disposiciones que señalen que los padres o acudientes puedan buscar y posteriormente escoger el colegio a donde van a ir sus hijos.

El presente documento pretende explicar cómo se da la búsqueda y asignación de cupos escolares en el sector oficial en Colombia, que, *a priori* parece ser más una imposición y no un derecho para las familias. Por tanto, se divide el documento en cuatro partes, siendo esta la primera. La segunda parte aborda la estrategia utilizada para el levantamiento de la información. La tercera parte muestra el retrato de la búsqueda y asignación de cupos escolares en Colombia. Finalmente, la cuarta parte contiene los retos y las recomendaciones para fortalecer la búsqueda y la asignación de cupos escolares en Colombia.

Datos y análisis de datos

Con el fin de entender qué debe hacer un padre de familia o acudiente para buscar cupos escolares para sus hijos, y de algún modo intentar “ponerse en sus zapatos”, se llevó a cabo un ejercicio de levantamiento de datos que consistió en replicar un proceso de búsqueda *online* por medio del meta buscador *Google*. Vale la pena aclarar que este análisis deja por fuera la realidad de muchas familias dado que no todos los hogares de Colombia cuentan con acceso a internet en su hogar (DANE, 2021) (Abadía et al., 2020).

La sintaxis para la búsqueda fue la siguiente:

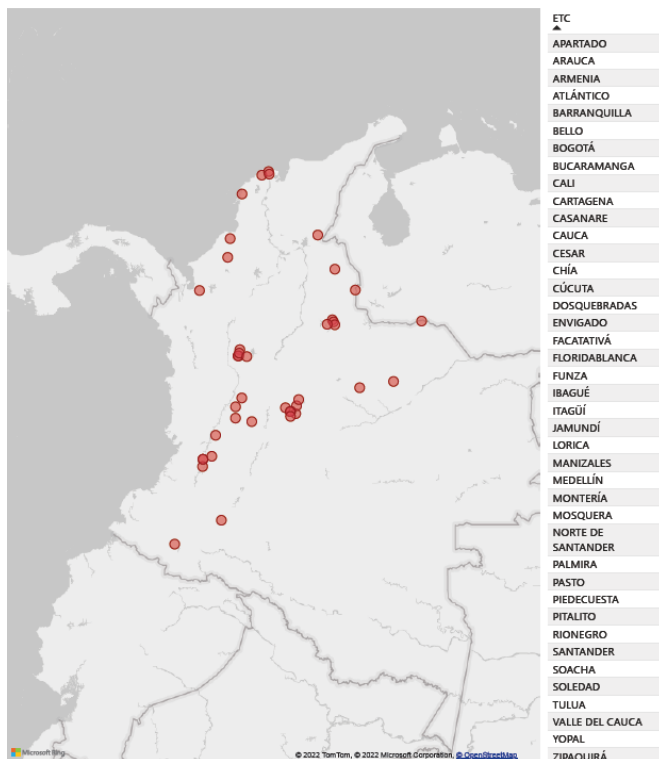
((MATRICULA) OR (CUPO)) AND (“ETC”) and (2023).

El ejercicio se realizó entre los días 26 y 27 de septiembre. Esto es relevante porque, de acuerdo a las resoluciones emitidas en el marco del *Proceso de gestión de cobertura educativa*, como por ejemplo la emitida por la Secretaría¹ de Educación de Rionegro, Resolución 0302 de 2022; durante todo el mes de septiembre se llevó a cabo la inscripción y asignación de cupos escolares para la vigencia del 2023.

En 41 de las 96 ETC se encontró información *online* relacionada con la inscripción y asignación de cupos escolares para la vigencia del 2023 (ver Mapa 1). No obstante, dentro del segmento de ETC en las que sí hubo información, hay evidencia de alta heterogeneidad respecto de la información brindada y del proceso de inscripción y asignación de cupos escolares.

¹ En este documento, los conceptos de Entidad Territorial Certificada, ETC o Secretaría de Educación se usa indistintamente y hace referencia a la Entidad encargada de administrar el servicio educativo en su jurisdicción.

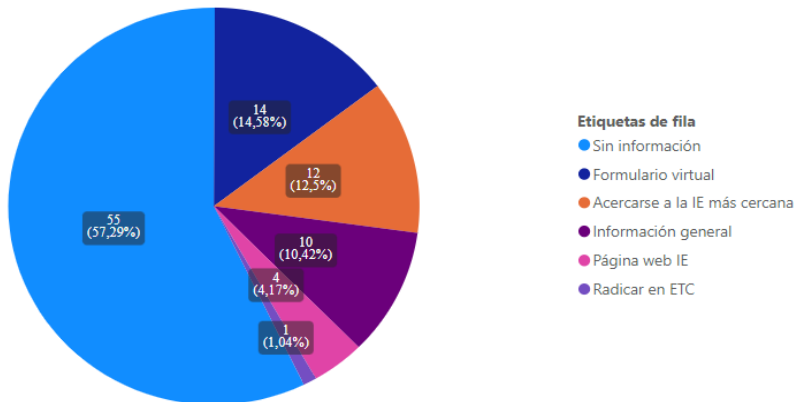
Mapa 1. ETC que sí cuentan con información disponible sobre inscripción y solicitud de cupos escolares



Fuente: Elaboración propia

Con base en el ejercicio realizado, se encuentra que dentro de las ETC en las que se encontró información, 14 de ellas construyeron formularios virtuales para la solicitud de cupos escolares y todo el proceso se realiza *online*; 12 indicaron que para el proceso de solicitud de cupos los padres deben dirigirse al establecimiento educativo más cercano; 10 brindaron información en general sobre el *Proceso de gestión de cobertura educativa*, pero como tal, no mencionan cómo solicitar cupo; 4 redirigieron a los usuarios a las páginas *web* de cada establecimiento; y 1 invitó a los padres o acudientes a descargar un formulario y radicarlo una oficina de la Secretaría de Educación (Gráfico 1).

Gráfico 1. Número de ETC según tipo de información proporcionada

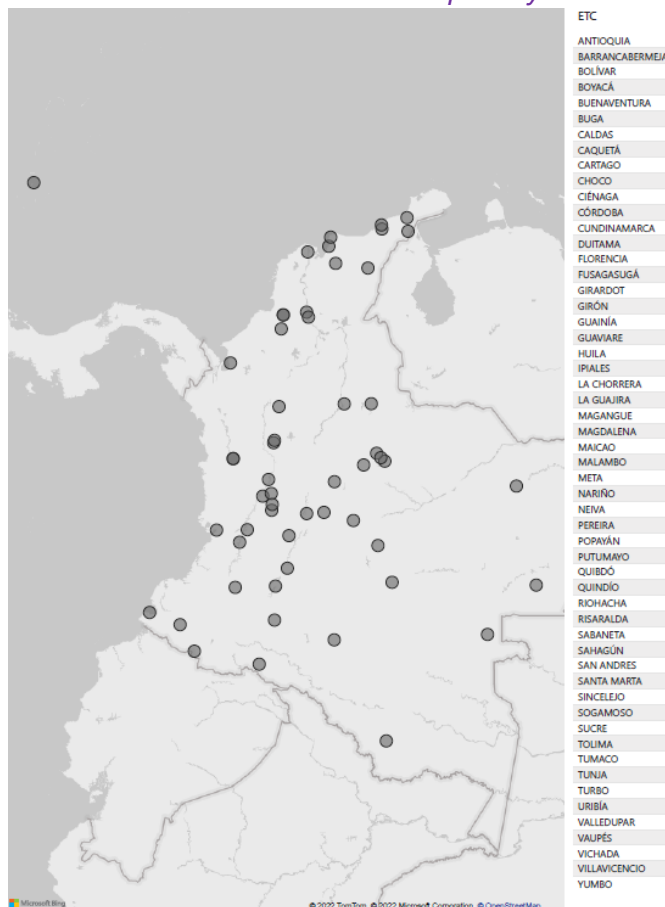


Fuente: Elaboración propia

- ETC sin información sobre proceso de búsqueda de colegio

El Mapa 2 contiene las ETC en las que no se encontró ninguna información relacionada con el proceso de solicitud y asignación de cupos escolares por medio de la estrategia de búsqueda planteada. Como se puede observar, a diferencia del Mapa 1, es mayor la dispersión de las ETC que no se encontró información y asimismo aparecen algunas ubicadas en la periferia del país; esto es: Amazonas, Vaupés, Vichada, Chocó, Quibdó, Uribia, San Andrés y providencia, entre otras.

Mapa 2. ETC sin información encontrada sobre inscripción y solicitud de cupos escolares



Fuente: Elaboración propia

- Formulario virtual

Fueron 14 los casos en los que se encontraron formularios de inscripción virtuales centralizados a nivel de ETC para llevar a cabo el proceso de solicitud y asignación de cupos. Estos formularios facilitan el registro de la información y también la labor de los padres de familia (ver Cuadro 1)².

Dentro de esta categoría son diferentes las estrategias utilizadas por cada ETC. Por ejemplo, las Secretarías de Educación municipales de Funza, Piedecuesta y de Soledad construyeron un formulario en *Google Docs*. En los formularios *online* dispuestos por Barranquilla, Cali, Medellín

² En el Cuadro 1 se listan las ETC con formularios virtuales junto con el respectivo vínculo.

y Mosquera, por ejemplo, los padres de familia solo podían escoger un cupo y la directriz era la de seleccionar el más cercano al hogar. En el caso de Zipaquirá, el formulario no dejaba escoger ningún colegio; se debía diligenciar la información de la residencia y con base en eso se asignaba el cupo. Finalmente, las Secretarías de Educación de Bello, Bogotá, Bucaramanga, Envigado, Palmira y Soacha tenían formularios más elaborados y adicionalmente, los padres de familia o acudientes podían seleccionar más de una opción y priorizar dentro de estas opciones. Vale la pena resaltar los exploradores de Soacha y de Palmira ya que en ambos existe la posibilidad de seleccionar múltiples colegios y además establecer un ordenamiento de las preferencias de elección. Adicionalmente, el explorador de Palmira llamado *Yo elijo mi cupo*, provee información sobre costos, distancia de la casa al colegio, PEI, Extracurriculares, entre otras; que permite conocer con mayor profundidad cada colegio. Ahora bien, en el caso puntual del explorador de Palmira, la búsqueda de cupos se limita exclusivamente al grado de Transición.

Cuadro 1. Número de ETC con formulario virtual

ETC	Link
Barranquilla	https://www.gecob.co/perfil/estudiante/
Bello	https://belloeduca.bello.gov.co/estudiantes/crearcupo
Bogotá	https://procesomatriculas.educacionbogota.edu.co/ords/r/edu_inscripciones/matr%c3%adulas-sed/inicio
Bucaramanga	https://cuposescolares.bucaramanga.gov.co/users/nuevo
Cali	http://inscripcion.cali.edu.co/
Envigado	http://www.matricula.envigado.edu.co/
Funza	https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSeeQY-Ef0zTA58WzVvGlnnijrPmWJNd8-AE1vS8wlkaqVhkPg/viewform?fbclid=IwAR0vfo_R89QjmfLq9f6Nprgblcbr5nDaSxiCpipqvHB0JLkwZS0tSSogbTI
Medellín	http://181.143.65.117:8080/buscaticupo/traerdatos2
Mosquera	https://mosqueraeduca.edu.co/login
Palmira	https://explorador.yoelijomicupo.palmira.gov.co/map
Piedecuesta	https://docs.google.com/forms/d/e/1faipqlsesv447lqutlq0xbwrsd4lqupftbhui5jnw6omodcmxdqrvaav/viewform
Soacha	https://soacha.edu-web.co/
Soledad	https://docs.google.com/forms/d/e/1faipqlsf7vamtdjbg1flxjq5vhkjmketwgmuiiu3bdylwfwzejvliew/viewform
Zipaquirá	https://tramitesenlineazipaquirá.gov.co/feedback/369/solicitud-de-cupos-en-las-instituciones-educativas-municipales

Fuente: Elaboración propia

- Acercarse a la IE más cercana

Dentro de los hallazgos, se encuentra que Secretarías de Educación municipales como Armenia, Cúcuta, Dosquebradas, Facatativá, Jamundí, Manizales y Pitalito; y Secretarías de Educación departamentales como Casanare, Cauca, Cesar, Norte de Santander y Santander indicaron a los padres de familia o acudientes que debían ir directamente a la institución educativa más cercana al lugar de residencia.

- Información general

En Apartadó, Arauca, Atlántico, Cartagena, Chía, Lorica, Pasto, Rionegro, Tuluá y Valle del Cauca, brindaron información general acerca del *Proceso de gestión de cobertura educativa*, en

algunos casos mediante la publicación de la Resolución emitida. Vale la pena mencionar que en los comunicados no se hacía referencia a los procesos de solicitud y asignación de cupos.

- Página web de la IE

Otras ETC re direccionaban la búsqueda y solicitud de cupos escolares directamente a la página web de las instituciones educativas, a saber: Floridablanca, Ibagué, Itagüí y Montería. En estos casos, se podría decir que delegaban la responsabilidad de asignar los cupos a los colegios.

- Radicación del formulario en la ETC

Finalmente, la Secretaría de Yopal hace referencia a la solicitud de cupos para el grado transición, e invita a los padres de familia o acudientes a diligenciar un formato y radicarlo en la oficina de Atención al Ciudadano.

Complementario al análisis realizado, se llevó a cabo una consulta vía telefónica para indagar por el proceso de búsqueda de cupos escolares. Para lo anterior, aleatoriamente se seleccionaron 10 de las 96 ETC y se procedió a buscar los números de atención del área de cobertura educativa de cada Secretaría de Educación por medio del meta buscador *Google*. Solamente en la ETC de Chía fue posible lograr comunicación e indicaron que el proceso se realizaba por internet diligenciando un formulario virtual y que el sistema automáticamente asignaba los cupos de los estudiantes nuevos bajo el criterio de cercanía al hogar. Este ejercicio pretendía replicar el levantamiento de la información por un medio diferente a la internet; sin embargo, se encuentra que tampoco es un medio eficiente toda vez que no es sencillo lograr comunicarse con las Secretarías de Educación.

Cuadro 2. Contacto telefónico a ETC

ETC	Descripción
Cartagena	No contestan
Chía	Sí contestaron
Atlántico	No sirve el número publicado
Guainía	No sirve el número publicado
Bello	No contestan
Bolívar	No hay número publicado
Casanare	No sirve el número publicado
Lorica	No hay número publicado
Buga	No contestan
Putumayo	No contestan

Fuente: Elaboración propia

En línea con lo anterior, a pesar de que el proceso de gestión de cobertura debe estar centralizado a nivel de las ETC, y de que cada ETC debe definir sus criterios técnicos y administrativos, esto no necesariamente ocurre en la práctica. En algunas ETC el proceso sucede de manera descentralizada y dejan en manos de los propios establecimientos educativos la responsabilidad de procesar las solicitudes y de asignar los cupos escolares; mientras que en otras hacen ejercicios robustos y sofisticados que facilita la labor a las ETC, pero principalmente a los padres de familia o acudientes.

Cabe mencionar que, a excepción de Palmira, las ETC no daban información respecto de la disponibilidad de cupo en tiempo real ni tampoco incentivaban la búsqueda de información acerca de la calidad de los colegios o de actividades extracurriculares. Lo anterior, limita la posibilidad

de que los padres de familia o acudientes y los alumnos escojan en dónde prefieren estudiar, como anotaban Abdulkadiroğlu, A., y Sönmez, T. (2003).

En pocas palabras, el proceso de solicitud y asignación de cupos actual se caracteriza por ser un proceso descentralizado, complejo, en el que no hay reglas claras: cada ETC y cada establecimiento educativo sigue lineamientos diferentes. En muchos casos, las ETC no tienen los recursos o la capacidad técnica para llevar a cabo una asignación rápida y eficiente y que también cumpla con los órdenes de prioridad establecidos por Resolución. Asimismo, las familias, particularmente las más vulnerables, pueden carecer de información o medios para ubicar a los colegios o tomar decisiones informadas. En algunos casos, las familias deben asumir altos costos de búsqueda, que pueden resultar en una asignación ineficiente del colegio (por ejemplo, una institución que le queda muy lejos de la casa en lugar de otra, con cupos, más cercana) o incluso, puede terminar en la no asignación de un cupo escolar para los niños. El siguiente capítulo aborda esta cuestión.

Retrato de la búsqueda de cupos escolares

Extrapolando el análisis de la sección anterior, en la mayoría de las 96 ETC del país es probable que los padres deban hacer la gestión del cupo directamente con la institución educativa más cercana, sin que tengan claridad acerca de sus diferentes opciones o seguridad en conseguir el cupo. Esta dinámica de búsqueda y solicitud de cupos genera una serie de costos a los padres de familia o acudientes para cumplir con aspectos administrativos, como el tiempo destinado a esta labor y los recursos en transporte y fotocopias, entre otros.

Por un lado, en términos laborales, la búsqueda de cupo puede implicar para los padres o acudientes costos en términos de tiempo, que conllevaría a ausencias laborales, y de ingresos, incluso para quienes pertenecen al sector informal (para el trimestre comprendido entre mayo – julio del 2022, el porcentaje de población ocupada en este sector fue de 58,1%; DANE, 2020). Cabe anotar que en la mayoría de las Secretarías y de los colegios los horarios de atención van de lunes a viernes, por lo que no es una opción hacer esta diligencia durante fin de semana. Por otro lado, en algunas regiones hay quienes deben tomar algún medio de transporte y más cuando la distancia promedio del hogar a los establecimientos en zonas urbanas es de 4,5 km (DANE 1, 2022). Esto sumado a que se deben asumir costos para los trámites de aplicación a cupos, como lo son las fotocopias de documentos de identidad, la impresión de los formularios, impresión de certificación de discapacidad (si aplica), carné de vacunación, carta o certificado de ser víctima de desplazamiento (si aplica), entre otros.

Pese a las ausencias laborales y a los otros trámites ejecutados por padres o acudientes, como mencionan en algunos de los comunicados las ETC, los padres de familia o acudientes no tienen garantizado el cupo simplemente por el hecho de acercarse a los establecimientos en los que están interesados. Existe la posibilidad de que no haya más cupos en el establecimiento seleccionado. Lo anterior, debido a que las ETC tienen restricciones en infraestructura y talento humano y a que deben garantizar, por resolución, la continuidad de los estudiantes activos en sus establecimientos, independientemente de si aprueban, reprueban o repiten, y la priorización de estudiantes con ciertas características (ver Anexo 1.). En cualquier caso, los padres o acudientes que no encuentren cupo, deben volver a iniciar el trámite en otro colegio e incurrir en

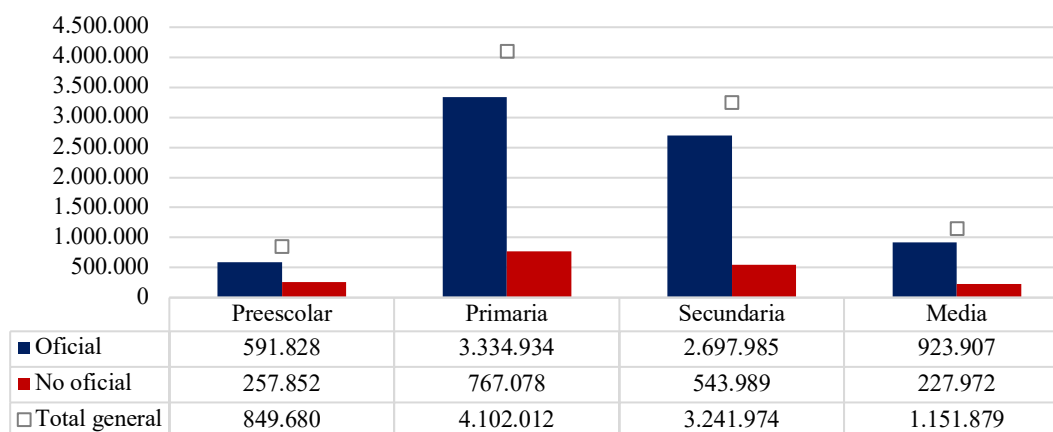
los mismos costos; y, nuevamente, sin la seguridad o garantía de encontrar un cupo escolar. Debido a las ineficiencias del proceso, los potenciales estudiantes pueden quedar sin matrícula en un colegio, lo que aumenta su probabilidad de quedar en sobre-edad en el sistema educativo o de desertar, entre otros.

Más adelante en este documento se hace un ejercicio que proyecta cuánto deja de percibir un empleado del sector formal por ausentismo de un día en su empleo, bajo una serie de supuestos.

La matrícula en cifras

El reto que supone la búsqueda de cupos escolares para los padres de familia y la asignación de cupos para las ETC es mayúsculo. Con el ánimo de cuantificar este reto, en esta sección se muestran algunas estadísticas del sector educativo. En primer lugar, se debe diferenciar entre demanda de alumnos antiguos y la demanda de alumnos nuevos en los colegios. A modo ilustrativo, para el año 2021, hubo un total de 9,3 millones de estudiantes matriculados en educación preescolar, básica y media, de los cuáles el 80,8% (7,5 millones) asistía a establecimientos del sector oficial (ver Gráfico 2). En su mayoría, los estudiantes se encontraban en básica primaria (43,9%), y secundaria (34,7%).

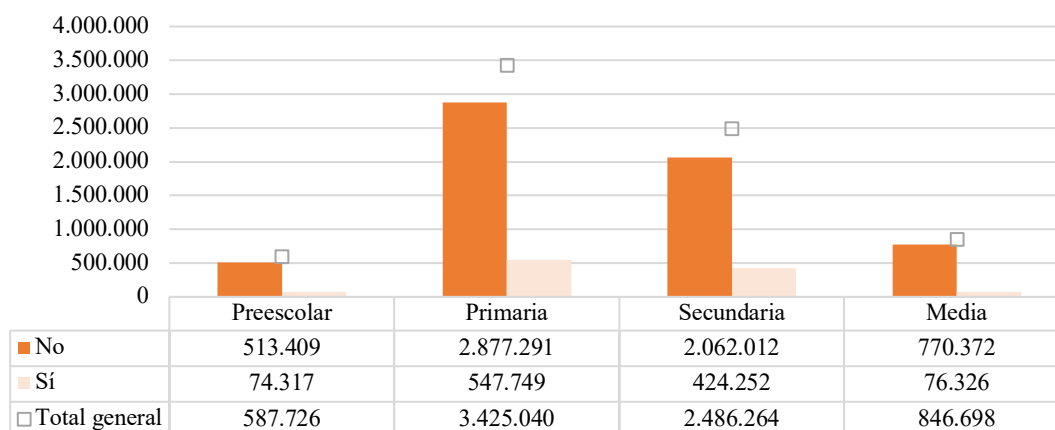
Gráfico 2. Número de estudiantes matriculados según nivel educativo y sector del establecimiento educativo, 2021.



Fuente: Matrícula en educación preescolar, básica y media 2018-2021. MEN.

Según información de matrícula del año 2016, de los 7,3 millones de estudiantes en educación básica y media matriculados en establecimientos del sector oficial, el 15% (1,1 millones) de los estudiantes eran nuevos (ver Gráfico 3).

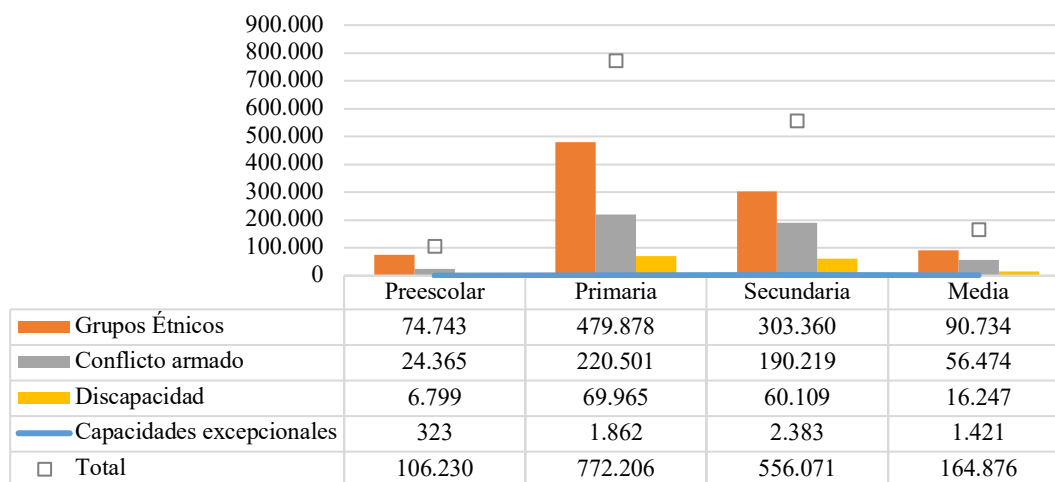
Gráfico 3. Número de estudiantes nuevos según nivel educativo en establecimientos educativos oficiales, 2016.



Fuente: Anexo 6A, 2016. MEN.

También deben garantizar cupos para la población con características especiales³ que, según a lo observado, en 2021 la cifra fue cercana a los 1,6 millones de estudiantes que corresponde al 17% del total de la matrícula (ver Gráfico 4).

Gráfico 4. Número de estudiantes matriculados con características especiales según nivel educativo, 2021.



Fuente: Formulario educación formal, 2021. DANE.

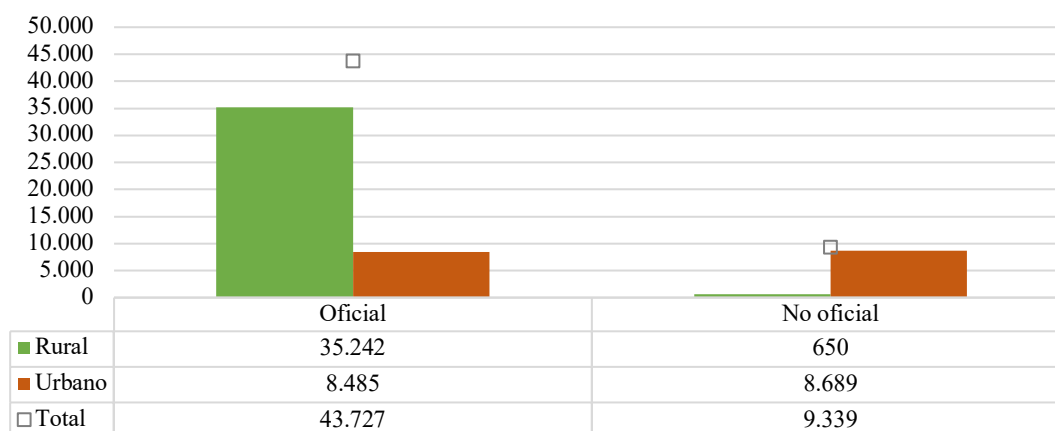
³ El formulario de educación formal del DANE permite identificar si los estudiantes pertenecen a alguno de los siguientes grupos de población con características especiales: Grupos étnicos (indígena; negro, mulato, afrocolombiano o afrodescendiente; palenquero de San Basilio, Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; o rom (gitano)); Población desplazada, víctima del conflicto armado, o desmovilizada del conflicto armado; Población con discapacidad (física, auditiva, visual, sordo ceguera, intelectual/cognitiva, múltiple, autismo, sin habla/mudo, sordomudo); o población con capacidades excepcionales. Cabe resaltar que la relación entre la matrícula total y la matrícula de estudiantes con características especiales proviene de operaciones estadísticas diferentes. Para el caso de la matrícula total se usa la información divulgada por el MEN y para la matrícula de estudiantes con características especiales se usa la información del DANE.

Asimismo, toma importancia el contexto geo político de la región por el aumento de población venezolana a quienes también se les garantiza sus cupos escolares, independientemente del estatus migratorio. Entre el año 2018 y el 2019, el registro de matrícula en la educación preescolar, básica y media de estudiantes venezolanos en Colombia aumentó de 34.030 a 573.846 estudiantes⁴ y el 90% de los estudiantes venezolanos de primaria y bachillerato está vinculado a colegios públicos. En Arauca, por ejemplo, mencionan que:

“Actualmente y de acuerdo a las cifras registradas en el Sistema Integrado de Matrícula -SIMAT, en el departamento de Arauca hay 61.647 niños, niñas y adolescentes inscritos en los colegios oficiales, de los cuales 12.618 son estudiantes provenientes de Venezuela”⁵.

Por otro lado, hay restricciones frente a la capacidad instalada en los colegios del país, en términos de infraestructura y de capital humano. El número de sedes educativas oficiales ascendió a 43.727 (82,4%) (ver Gráfico 5). La mayoría de las sedes oficiales están ubicadas en la zona rural (80,6%). Cabe resaltar que la inmensa mayoría de las sedes educativas ubicadas en las zonas rurales son del sector oficial, lo cual refleja el esfuerzo del Estado por brindar cobertura en el largo y ancho del territorio nacional.

Gráfico 5. Número de sedes educativas según sector y zona de ubicación del establecimiento educativo, 2021.



Fuente: Formulario educación formal, 2021. DANE.

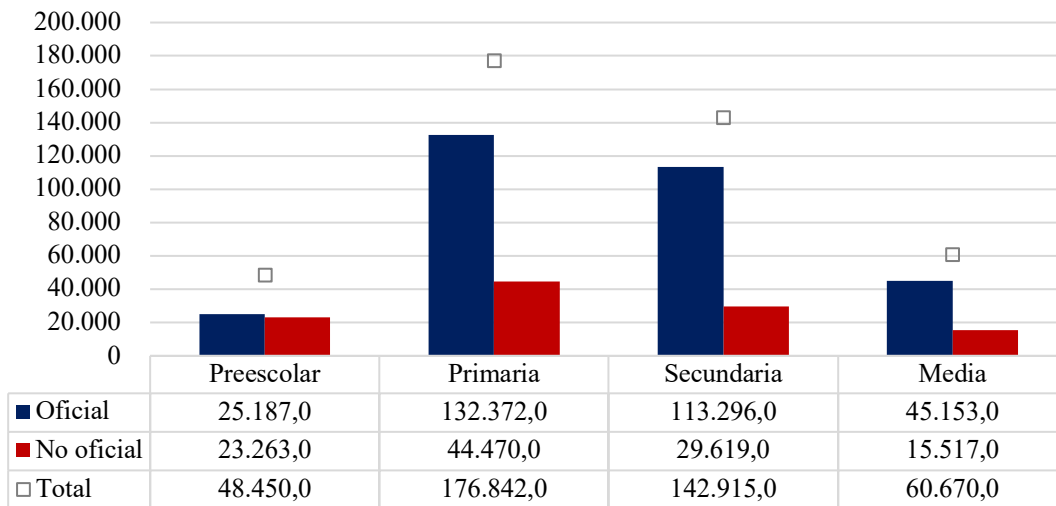
Con relación al número total de docentes con asignación académica que pertenece al sector oficial, el número asciende a 316.008 docentes (Gráfico 6). Según cifras de docentes por alumno, en el sector oficial hay 25 alumnos por profesor⁶, lo cual impone restricciones a la disponibilidad de cupos.

⁴ <https://migravenezuela.com/web/articulo/colombia-ya-les-brindo-cupos-escolares-a-573-mil-estudiantes-venezolanos/3275>

⁵ <https://arauca.gov.co/la-secretaria-de-educacion-departamental-acompano-a-las-instituciones-educativas-en-la-proyeccion-de-cupos-para-el-2023/>

⁶ <https://www.larepublica.co/economia/por-cada-docente-hay-25-estudiantes-en-el-sector-publico-y-16-en-la-educacion-privada-3398282>

Gráfico 6. Número de docentes según nivel educativo y sector del establecimiento educativo, 2021.



Fuente: Formulario educación formal, 2021. DANE.

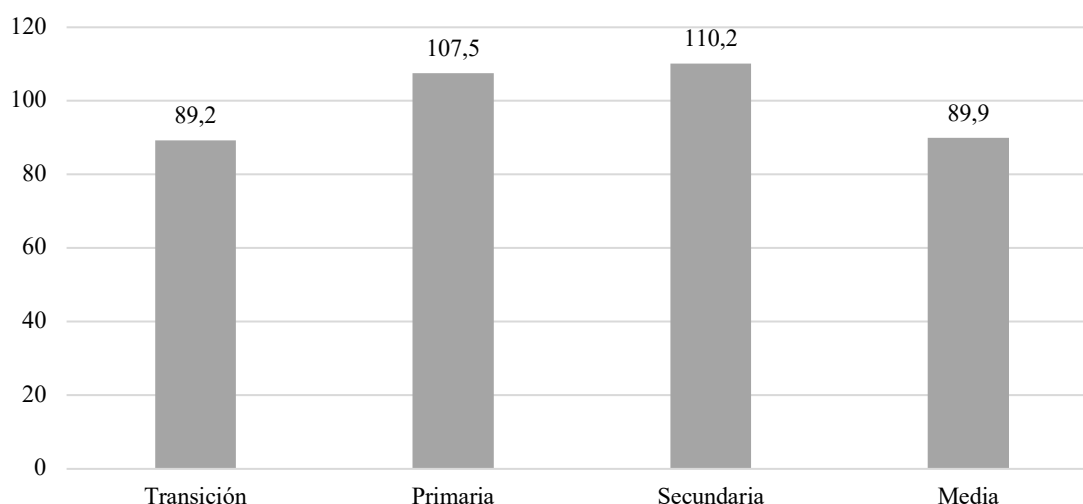
Aunado a lo anterior, las ETC y los establecimientos se enfrentan a restricciones presupuestarias. El 91% de los recursos del SGP asignados al sector de Educación en la vigencia del 2015 estaban destinados al pago de la nómina docente (Fedesarrollo, 2016); luego, distribuir recursos para mejorar los procesos de gestión de cobertura es casi imposible, aun cuando el componente de calidad educativa también se ve afectado.

Finalmente, los indicadores como lo son la tasa de aprobación, reprobación, deserción y cobertura bruta brindan información frente a la eficiencia en el uso de los recursos.

A partir del formulario de Educación Formal del DANE (2021), la tasa de aprobación en el sector oficial en 2020 fue del 89,7% (7,1 millones de alumnos aprobados); la de reprobación fue de 7,1% (557 mil alumnos reprobados) y la de deserción fue del 3,2% (253 mil alumnos desertaron).

Con relación a la cobertura bruta promedio (Gráfico 7), se observa que en el 2021 los mayores rezagos se presentaron en los dos niveles extremos, es decir, en transición y en media. Ambos niveles son críticos. Por un lado, el nivel de transición es el grado de entrada al sistema educativo; y, por otro, el nivel de media es el grado de finalización, y el hecho de que la cobertura sea baja podría sugerir que la población no termina la totalidad de los niveles educativos y que ingresa al sector productivo a una temprana edad. Además, se observa que, en promedio, la población matriculada en primaria y secundaria es superior a la población entre los 6 a los 14 años; de allí a que las tasas de cobertura bruta promedio sean mayores al 100% (107,5% en primaria y 100,2% en secundaria). Es decir, hay un número significativo de estudiantes en sobre-edad lo cual podría incidir en la capacidad de los colegios para suplir con la demanda de cupos escolares.

Gráfico 7. Tasa de cobertura bruta promedio según nivel educativo, 2021.



Fuente: Estadísticas en Educación Básica por Secretaría de Educación Certificada. MEN.
Cálculos propios.

Costos de búsqueda de cupo para los padres de familia

A continuación, se realiza un ejercicio de estimación de los costos en los que incurrirían algunos de los padres de familia o acudientes en el momento de ir a solicitar un cupo directamente al establecimiento educativo. La hipótesis central es que esta búsqueda implicaría que el padre de familia o acudiente dedica al menos un (1) día a este proceso y en consecuencia dejaría de percibir ingresos laborales; suponiendo que el cupo se asigna inmediatamente en el colegio seleccionado, por lo que no se repite el proceso nuevamente.

De acuerdo con estimaciones del Laboratorio de Economía de la Educación (LEE), el ingreso laboral mensual promedio de los ocupados en el sector *informal* en el año 2021⁷ fue de \$725.439⁸; es decir, \$24.171 diarios. Por otro lado, en el sector formal, un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV) para el 2021 era de \$908.526 y \$30.084 diarios; pero ascendía a \$41.070, sumando todas las prestaciones de Ley (Tabla 1).

Tabla 1. SMLV diario con prestaciones de Ley, 2021.

Concepto	Valor
Sueldo	\$ 30,284
Auxilio de transporte	\$ 3,548
Cesantías	\$ 2,818
Prima	\$ 2,818
Intereses de cesantías	\$ 338
Vacaciones	\$ 1,263
Total	\$ 41,070

Fuente: Elaboración propia

⁷ Los ocupados informales se entienden como aquellos que no están afiliados a seguridad social en salud y en pensión.

⁸ Cálculo a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2021.

Además de que se dejaría de percibir el ingreso diario laboral, los padres o acudientes deben asumir el costo de las fotocopias e impresiones que se define en \$2.000; y en algunos casos, el costo del transporte que para fines del ejercicio se definió en \$5.000 (valor aproximado de ida y vuelta en el sistema de transporte de Bogotá –SITP).

Teniendo en cuenta que para el año 2021 aproximadamente el 39,3% personas en Colombia mensualmente vivía con menos de \$354.031 (\$11.801 por día) y el 31% con menos de \$690.524⁹ (\$23.017 por día), para muchas familias la búsqueda de cupos escolares puede ser la diferencia entre comer o no comer; luego, **el costo de la ineficiencia de la asignación de cupos lo sufren las familias y principalmente los más pobres.**

Ahora bien, como se anota en la sección anterior, en el año 2016 hubo alrededor de 1,1 millones de estudiantes nuevos matriculados; en otras palabras, hubo alrededor de 1,1 millones de procesos de búsqueda de cupos escolares. Bajo el supuesto de que cada proceso lo realizó cada padre de familia, el costo agregado de la búsqueda de cupos en un año puede ser al menos de \$26.588 millones de pesos (Ver Figura 1), y es un costo elevado si se compara con los recursos del SGP que en promedio fueron distribuidos en el año 2021 a los municipios por concepto de calidad (\$512 millones a gratuidad educativa y \$534 millones a matrícula oficial).

⁹ <https://www.larepublica.co/economia/mas-de-70-de-poblacion-colombiana-sigue-viviendo-con-menos-de-un-minimo-al-mes-3355797#:~:text=M%C3%A1s%20de%2070%25%20de%20poblaci%C3%B3n,de%20un%20m%C3%ADnimo%20al%20mes>

Figura 1. Proyección de costos hipotéticos de la búsqueda de cupos escolares, 2021.



Fuente: Anexo distribución recursos SGP vigencia 2021, DNP. Cifras en millones de pesos, elaboración propia.

Recomendaciones

Cada año, las clases no han finalizado cuando los padres de familia o acudientes de estudiantes nuevos deben buscar y solicitar cupos en los colegios oficiales del país. **En Colombia, esta búsqueda se caracteriza por ser un proceso poco sistematizado, con poca información disponible, de altas ineficiencias, que generan costos e inequidades y que, como suele suceder, afecta principalmente a los más vulnerables.**

En Colombia, al año se deben asignar cerca de 7 millones cupos escolares en el sector oficial y cerca del 15% son cupos de alumnos nuevos. Aunque la magnitud y la importancia de la asignación amerita tener sistemas de punta –con información en tiempo real al servicio de las familias e interconectados entre entes territoriales- para evitar que los menores se queden fuera del sistema habiendo cupos, Colombia presenta retrasos importantes que conllevan a ineficiencias en la solicitud y asignación.

Cada año se documentan casos en los que, algunos estudiantes, con voluntad de estudiar, no logren su objetivo. Por ejemplo, en ocasiones hay niños que deben atravesar la ciudad para estudiar. Usualmente las familias de bajos recursos son las más perjudicadas¹⁰. Adicionalmente, los mecanismos no son transparentes y las ETC difieren en las claridades sobre los procesos de matrícula y en los parámetros de asignación. Este informe encuentra que **es un hecho generalizado en gran parte de las Secretarías de Educación que la asignación de los cupos**

¹⁰ <https://concejodebogota.gov.co/familias-de-escasos-recursos-sin-acceso-a-cupos-escolares/cbogota/2022-02-15/083807.php>

está principalmente en manos de lo que el padre de familia bien pueda hacer al contactar a la institución educativa y que varios cupos resultan de una elección forzada, más que de una reflexionada y con suficiente información. Se evidencia que, la falta de mejoras en los mecanismos de asignación de cupos escolares, junto con la falta de un correcto flujo de información entre escuelas y familias, provoca ineficiencias que se contabilizan en pérdida de tiempo, recursos y la posibilidad de educarse en colegios de calidad para algunos estudiantes.

Según la literatura y modelos internacionales, una posible solución al problema planteado consiste en la implementación de un algoritmo de asignación eficiente centralizado para Colombia, basado en criterios claros y bien definidos por parte del gobierno en cabeza de las Secretarías de Educación. **El algoritmo de asignación, que pone en conocimiento información sobre los colegios y los cupos, puede potenciar la efectividad de la asignación, disminuyendo los tiempos de búsqueda y posibles estudiantes que queden fuera del sistema porque no encontraron un colegio con cupo, habiendo varios.** Algoritmos como los “*smart matching platform*” implementados en Chile o en New Haven, Connecticut (Arteaga et al. 2022), incluyen dentro del marco de asignación variables como: las preferencias de los padres de familia y los estudiantes, la priorización de cupos según características especiales de la población y de contexto, la capacidad instalada en términos de infraestructura, planta docente y administrativa y recursos pedagógicos. Este tipo de mecanismos de asignación pueden adaptarse muy fácilmente a la realidad de la educación colombiana y la normativa que la rige, por ejemplo, en cuanto a reflejar satisfactoriamente las prioridades a las que tienen derecho determinados tipos de estudiantes. Además, puede rápidamente encontrar reemplazos de colegio en caso de que ya no haya disponibilidad para un estudiante que aplica. Poner en marcha la búsqueda de cupo de un niño mediante el algoritmo, usualmente no representa a los padres desplazamientos y ahorra muchos de los costos de transacción que tiene el sistema actual. La información en tiempo real sirve además para que los hacedores de política puedan focalizar y tomar decisiones sobre los colegios. En términos cotidianos, estos algoritmos funcionan con la misma lógica a como lo hacen plataformas de tecnología que ubican el carro más cercano, la ruta más óptima o el mejor hotel acorde a la información suministrada por el usuario.

La responsabilidad de la asignación recaería en manos del nivel central, la dirección de cobertura del Ministerio de Educación Nacional (MEN); y las ETC pasarían a liderar más activamente el levantamiento de la información, articulando esfuerzos con cada establecimiento educativo para el cargue de la información. Será fundamental contar con información pertinente y oportuna, además, como señalan en el estudio del DANE, es importante contar con información georreferenciada de calidad para mejorar la toma de decisiones (DANE 1, 2022). **Solo con una buena fuente de información, pertinente, oportuna y confiable, se tomarán mejores decisiones y se llevarán a cabo asignaciones de cupos escolares eficientes.**

Para lo anterior, se hace necesario brindar mejores herramientas a los establecimientos educativos para el reporte de la información. Según el DANE (2, 2022), el 66% de las sedes oficiales en 2021 no contaron con servicio de internet. Esto impide que haya mejor flujo de información y conexión, en tiempo real, con las ETC y con potenciales estudiantes de estas instituciones educativas.

De otra parte, con el fin de orientar el proceso de asignación de cupos escolares y de recoger la información sobre las preferencias de los padres y alumnos, se recomienda crear un portal amigable dirigido a esta población, que pueda visualizarse en diferentes dispositivos electrónicos

incluyendo celulares. La idea es que, durante el periodo de aplicación a cupos escolares, los padres de familia tengan la posibilidad de elegir X número opciones y también de ordenar sus preferencias, dejando de lado la imposición del “colegio más cercano a la casa”. Además, similar a Chile (Arteaga et al. 2022), que haya alertas por parte de la plataforma en tiempo real para aquellos que tienen riesgo de no quedar seleccionados. La experiencia chilena muestra que este tipo de plataformas permite ampliar el rango de colegios que las familias conocen, lo que les permite corregir sesgos en sus decisiones e incrementar la probabilidad de ser asignados a un colegio acorde con sus preferencias. **Para los casos en los que los padres de familia no cuenten con internet, las Secretarías de Educación deberían hacer jornadas de divulgación de información intensivas para incentivar las matrículas, llevando los equipos necesarios a los establecimientos educativo vulnerables, y llevar a cabo desde allí el proceso de selección de las preferencias y opciones de las familias.** Algo similar realizó la Secretaría de Educación de Bogotá en conjunto con la Corporación opción legal, la Fundación pies descalzos, y otras organizaciones, para acompañar a los padres de familia durante el proceso de solicitud de cupos escolares en los colegios oficiales de Bogotá para el año 2023. La estrategia consistió en llevar unidades móviles a diferentes puntos de la ciudad para brindar atención personalizada acerca de este proceso¹¹.

A su vez, este portal debería ofrecer información actualizada de todo el universo de los establecimientos educativos. De este modo, los alumnos y los padres de familia pueden conocer los establecimientos cercanos, o de su interés con información completa del establecimiento. Por ejemplo, información relacionada con la calidad de la educación, desempeño en pruebas estandarizadas, PEI, actividades extracurriculares, infraestructura del colegio, distancia del colegio al hogar, tiempos de desplazamiento, cupos escolares disponibles, etc. Un ejemplo es el explorador de Palmira *Yo elijo mi cupo*, el cual incorpora gran parte de estos elementos.

En paralelo, deberían llevarse a cabo campañas de divulgación. Actualmente, las ETC se valen de medios de difusión masivos como radio y páginas web para hacer la convocatoria de cupos escolares. Estas metodologías de información se deberían mantener. Sin embargo, debería cambiar la información que se pretende comunicar; por ejemplo, piezas dirigida a padres de familia o acudientes que promuevan la cultura de la información.

Por último, es importante mantener el criterio de distancia del hogar al colegio. **El DANE realizó la medición de la distancia del hogar de los estudiantes al colegio¹², y los hallazgos fueron que, en promedio, la distancia del hogar al colegio en el año 2020 fue de 4,5 km, siendo mayor para el caso de los estudiantes que asisten a colegios no oficiales. Adicionalmente, señalan que, en el sector oficial, a mayor distancia promedio, mayor deserción (DANE 1, 2022).** Este criterio, además, toma relevancia en las ETC con alta densidad poblacional, dado que, no solo otorgan acceso a la educación, sino que también garantizan el transporte escolar a miles de estudiantes. De este aspecto se desprenden dos problemas, el primero implica mayores costos asociados a la tenencia de vehículos para ese fin, personal de las rutas escolares, consumo de combustible, desgaste de las llantas, exposición a choques, entre otros; y el segundo corresponde con aumentos en el tráfico de las ETC. Un ejemplo de ello fue lo ocurrido

¹¹ <https://twitter.com/CorpOpcionLegal/status/1571856309812699138>

¹² La población del estudio corresponde a estudiantes entre los 5 y 17 años, matriculados entre transición y grado 11, entre los años 2018 y 2020, en establecimientos con metodología tradicional y ubicados en zonas urbanas (DANE 1, 2022).

en Bogotá, la ciudad capital, donde a inicios del año 2022 hubo una crisis relacionada con el tráfico y en las horas pico en las que transitaban las rutas escolares.

Las plataformas virtuales son una herramienta importante dentro del proceso de asignación de cupos, como lo que ocurre en la ETC de Palmira, y sería una herramienta para el resto de Secretarías de Educación del país. **Sin embargo, actualmente es una herramienta excluyente para muchos padres de familia o acudientes debido a los grandes rezagos en materia de conectividad a internet en algunas regiones del país.** Como señala el DANE (2021), en el año 2021, el 60,5% de los hogares del país contaban con conexión a internet, aunque dicha conectividad se concentraba principalmente en las cabeceras municipales (70%) y escasamente en centros poblados y rural disperso (28,8%). **Por lo anterior, las familias que no tienen acceso a internet en sus hogares deberían ser sujeto de políticas de aumento de cobertura en esta materia y en esta vía el Gobierno nacional ya hace esfuerzos pues proyecta que para el año 2025 se tendría un 80% de conectividad rural 4G¹³.** Entre tanto, las ETC deben llevar a cabo estrategias focalizadas a estas familias, como, por ejemplo, realizar jornadas masivas de búsqueda de cupos escolares en las cuales se brinda información de los diferentes establecimientos educativos oficiales a los que podrían acceder.

Con un algoritmo de asignación para Colombia se esperaría cerrar las brechas territoriales persistentes en el proceso de asignación, bajo el entendido de brindar mismas oportunidades a todas las familias de todas las ETC del país.

Este documento busca **promover el derecho a escoger una educación de calidad.** En este sentido, la búsqueda del colegio, y en particular, la búsqueda informada de colegio, es el mecanismo que garantiza el derecho a escoger una educación de calidad. Como se pudo observar, son contadas las ETC que incorporan las preferencias de los padres de familia o acudientes, y es por este motivo y muchos más que el reto es grande.

El Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) es una iniciativa de la Pontificia Universidad Javeriana que investiga, evalúa, analiza y provee información cuantitativa sobre el sistema educativo.

LEE pretende guiar la toma de decisiones, así como también el desarrollo de innovaciones y políticas educativas efectivas para impulsar la transformación de la educación en Colombia.

Si necesita citar este documento, hágalo de la siguiente manera:

Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Pontificia Universidad Javeriana. (2022). Informe No. 66. Búsqueda de cupos escolares: el drama de las familias colombianas
<https://lee.javeriana.edu.co/publicaciones-y-documentos>

¹³ <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/208181:Con-28-3-millones-de-conexiones-Gobierno-Nacional-supera-la-meta-de-cobertura-en-4G-en-el-pais>

Referencias

1. Abadía L. & Bernal G. & Gómez S. & Alonso S. & Astorga L. & Monsalve D. & Vega C. & Garzón O. (2020). Hechos y recomendaciones para enfrentar los efectos negativos del COVID -19 en la educación colombiana. Bogotá. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Laboratorios de Economía de la Educación (LEE). Pontificia Universidad Javeriana. Disponible en:
<https://secureservercdn.net/198.71.233.46/evb.eef.myftpupload.com/wp-content/uploads/2020/08/Hechos-y-recomendaciones-para-enfrentar-los-efectos-negativos-del-Covid-19-en-la-Educacio%CC%81n-Col-PUJ-nota-de-cita.pdf>
2. Abdulkadiroğlu, A., & Sönmez, T. (2003). School Choice: A Mechanism Design Approach. *The American Economic Review*, 93(3), 729–747. Disponible en:
<http://www.jstor.org/stable/3132114>
3. Arteaga F. & Kapor A. & Neilson C. & Zimmerman, S (2022). Smart Matching Platforms and Heterogeneous Beliefs in Centralized School Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, vol 137(3), pages 1791-1848.
4. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2020). Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares. Medición de ocupación informal. Disponible en:
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_gei_h_informalidad_may22_jul22.pdf
5. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2021). Boletín Técnico Encuesta de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en hogares. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/tecnologia-e-innovacion/tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones-tic/encuesta-de-tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones-en-hogares-entic-hogares>
6. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2022, 1). Nota estadística. Análisis de accesibilidad a centros educativos. Disponible en:
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/abr_2022_nota_estadistica_analisis_accesibilidad_centros_educativos.pdf
7. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2022, 2). Boletín Técnico Educación Formal 2021. Disponible en:
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/educacion/educacion_formal/2021/bol_EDUC_21.pdf
8. Ministerio de Educación Nacional (mayo 29, 2015). Resolución 7797 de 2015. Por la cual se establece el *proceso de gestión de cobertura educativa* en las Entidades Territoriales Certificadas. Disponible en:
https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-351282_recurso_1.pdf
9. Secretaría de Educación del municipio de Rionegro (abril 26, 2022). Resolución 0302 de 2022. Por la cual se establece el *proceso de gestión de cobertura educativa* en la Secretaría de Educación del municipio de Rionegro para el año 2023, se

implementan las directrices, criterios, actividades y cronograma, para la prestación del servicio educativo en las instituciones educativas oficiales y no oficiales del municipio de Rionegro. Disponible en: <https://rionegro.gov.co/wp-content/uploads/2022/08/RESOLUCION-0302-2022.pdf>

Anexos

Anexo 1. Descripción del *Proceso de gestión de cobertura educativa*

El Proceso de gestión de cobertura comprende varias etapas (ver Diagrama A1). En primer lugar, la planeación. En ella se definen los requerimientos e instrumentos de recolección de información y el cronograma, por medio de la expedición de actos administrativos. En segundo lugar, la medición de capacidad institucional y la proyección de cupos. Aquí se lleva a cabo un diagnóstico de la capacidad institucional de cada establecimiento educativo, en el que se tiene en cuenta la infraestructura, el personal docente y administrativo suscrito, y los recursos pedagógicos disponibles; con base en lo anterior, se hace la proyección de cupos, garantizando la continuidad de los estudiantes y la inclusión de la población por atender. En tercer lugar, la solicitud y asignación de cupos. En esta etapa los padres de familia hacen las solicitudes o postulaciones de matrícula para la siguiente vigencia y, posteriormente, se logra establecer la demanda real, tanto de los alumnos activos en el sistema, como de los nuevos. Luego de esto, se realiza la asignación de los cupos escolares, cuya responsabilidad recae en las ETC, teniendo en cuenta los criterios de priorización dispuestos en la Resolución 7797 de 2015 (ver Cuadro A1). En cuarto lugar, la matrícula. Esta etapa corresponde al goce efectivo del derecho a la educación, a la formalización de la matrícula y a la determinación de la población atendida. En último lugar, la auditoría que es un proceso continuo de evaluación de la ejecución del Proceso de cobertura, de la validación de la información reportada.

Cuadro A1. Orden de prioridad

- | |
|--|
| <p>A. Para estudiantes activos:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Estudiantes ya vinculados.2. Estudiantes asignados mediante convenios de continuidad.3. Estudiantes vinculados al sistema educativo que pidieron traslado y que tienen hermanos en la IE a donde solicitaron el traslado.4. Estudiantes vinculados al sistema estatal que solicitan traslado. <p>B. Para estudiantes nuevos</p> <ol style="list-style-type: none">1. Estudiantes en condición de discapacidad o con talento excepcional.2. Estudiantes que ingresen al grado de transición o grado obligatorio de preescolar.3. Estudiantes víctimas del conflicto armado.4. Estudiantes en condición de vulnerabilidad.5. Estudiantes que tengan hermanos vinculados al establecimiento educativo estatal.6. Estudiantes que abandonaron el sistema y manifiestan intención de regresar.7. Estudiantes del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA).8. Demás estudiantes que se hayan inscrito durante el proceso.9. Estudiantes no inscritos durante el proceso y que requieran ser matriculados en el sistema educativo estatal. |
|--|

Diagrama A1. Proceso de gestión de cobertura

