

# EDUDATOS N°14: Evolución de la cobertura y conclusión. Algunas evidencias.

Cholly Farro Peña

Los recientes resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (en adelante, ENAHO) recogidos durante el año 2013 por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), brindan información interesante, los mismos que son utilizados como fuente para la construcción de indicadores sobre la educación peruana y permiten seguir dando pautas sobre la tendencia histórica de los mismos. Un aspecto que la política educativa en el Perú ha hecho hincapié y buscado lograr avances es el de la cobertura, la cual es relevante pues es el punto de partida de la atención en educación y se relaciona a aspectos como la conclusión, extra edad, repetición, retiro y deserción.

La cobertura, variable básica del sistema educativo, entendida como la magnitud relativa de la atención que se brinda respecto de la población existente, viene mostrando en la última década (un incremento en todas las edades de asistencia escolar obligatoria. Sin embargo, en el caso de primaria, su práctica universalización torna más difícil la incorporación de la población que todavía se halla fuera del sistema educativo, comprobándose sólo un incremento de dos puntos porcentuales (de 91% a 93%) en la tasa neta<sup>1</sup> de asistencia en el lapso de diez años (2004-2013), mostrando así un cierto estancamiento. En el mismo período, la tasa total<sup>2</sup> de asistencia de los niños de 6 a 11 años de edad (rango oficial de edad para cursar la primaria), muestra un aumento de sólo tres puntos, y con respecto al año 2012 de un punto. Salvo algunas excepciones, estas cifras nacionales son similares a las halladas para regiones<sup>3</sup>. Así como la cobertura ha permitido llegar a la casi universalización en primaria, hacia esta meta se dirigen también los esfuerzos en inicial<sup>4</sup> y secundaria. Hablar de universalización supone dos consideraciones básicas: que la cobertura es lo suficientemente elevada como para considerar que las personas que no son atendidas no constituyen una magnitud tal que justifique hablar de un problema nacional de cobertura y, por otro, reconocer que el conjunto de personas no atendidas requieren de un enfoque específico para determinar las razones de esta no atención y ser conscientes que se requiere de una labor multisectorial; es decir, no dependerá únicamente de las acciones de competencia del sector educación, no limitándose los esfuerzos a la ampliación de la cobertura en cuanto a oferta, sino además en la creación de condiciones que garanticen el acceso como tal. Así, dificultades como las distancias en las zonas rurales, la pobreza, la desnutrición, el trabajo infantil, entre otros, pueden impedir el real acceso de todos los niños al sistema educativo (por ejemplo, si se trata de exclusión por abandono o trabajo infantil, sería un ámbito para abordar por áreas del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables o, si es por falta de condiciones mínimas de alimentación o pobreza, por el Ministerio de Inclusión Social).

A pesar de la importancia de la ampliación de cobertura<sup>5</sup> y las tasas que ayudan a medir su dimensión, no debe perderse de vista que se trata sólo de un indicador cuantitativo que se focaliza únicamente en la cantidad de personas que acceden al sistema; no dice nada acerca de las condiciones de enseñanza o calidad de ésta. En este sentido, es limitado y debiera ser leído a la par con otros indicadores. Durante años los esfuerzos se han centrado en la cobertura, y aunque ésta no tendría por qué ser a expensas de la calidad, en la práctica ha resultado siendo así en general. De ahí que se quiera revertir esta situación mediante políticas que se dirijan a aspectos como la gestión, soporte para una buena enseñanza<sup>6</sup>.

Tomando en consideración lo dicho, si bien el acceso (medido en términos de cobertura) es el pilar básico donde se soportan otros aspectos educativos -a saber, la progresión y conclusión de la vida escolar- la capacidad de retención (no retiro) del sistema es un desafío importante. Así, la ampliación de la oferta educativa y las políticas y programas que facilitan el acceso contribuyen como un factor base central para atacar problemas como la deserción y la repetición, los cuales constituyen dos grandes obstáculos para que la población vaya alcanzando niveles educacionales más altos mediante la culminación de sus diversas etapas (por ejemplo, una eficaz retención y

**COBERTURA POR NIVEL Y GRUPOS DE EDAD SEGÚN ÁREA Y POBREZA, 2013**

CATEGORÍA	INDICADOR					
	Tasa de asistencia neta			Tasa de asistencia total		
	Inicial	Primaria	Secundaria	3-5	6-11	12-16
<b>Área</b>						
Urbana	80.8	92.8	86.0	82.8	99.0	94.3
Rural	73.8	94.3	72.1	75.1	98.4	90.1
<b>Brecha</b>	<b>7.0</b>	<b>-1.5</b>	<b>13.9</b>	<b>7.7</b>	<b>0.6</b>	<b>4.2</b>
<b>Nivel de pobreza</b>						
No Pobre	83.0	93.4	85.5	84.9	99.4	94.8
Pobre No extremo	71.2	92.8	75.7	73.1	97.8	89.7
Pobre Extremo	69.6	93.1	60.2	70.8	96.8	84.6
<b>Brecha</b>	<b>13.4</b>	<b>0.3</b>	<b>25.3</b>	<b>14.1</b>	<b>2.6</b>	<b>10.2</b>

Fuente: INEI. ENAHO 2013.

Las edades están calculadas al 30 de junio.

Brechas en negrita cursiva indican diferencias estadísticamente significativas.

<sup>1</sup> La tasa neta de asistencia se define como la cantidad de alumnos en edad oficial de asistir a determinado nivel educativo, respecto de la población demográfica de ese mismo rango de edad sin considerar la adecuación interna de la edad para cada grado.

<sup>2</sup> La tasa total de asistencia se define como el número de estudiantes de determinado rango de edad que está incorporado al sistema educativo independientemente de en qué nivel educativo se ubique, respecto de la población demográfica del mismo rango de edad. Al no ser tan restrictiva como la tasa neta, muestra mayores niveles de cobertura.

<sup>3</sup> No obstante, hay que tener en cuenta que al ser la ENAHO una muestra, las cifras deben ser tomadas como referenciales, en especial las de regiones, no dejando de tener en cuenta el valor de los errores muestrales. Así, es conveniente tener una lectura en términos de intervalos más que en términos puntuales.

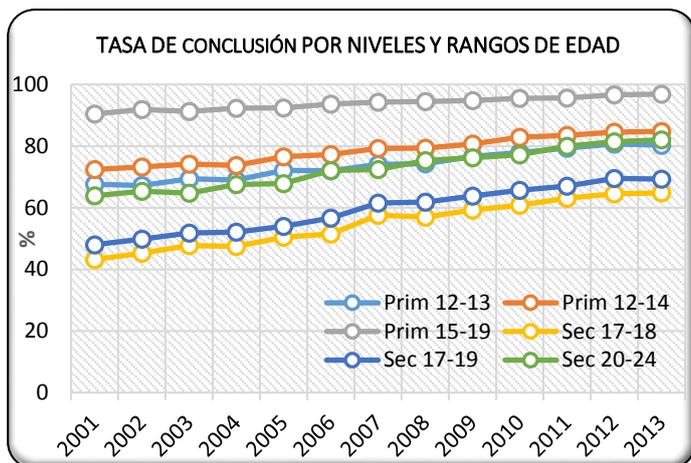
<sup>4</sup> Véase Edudatos N°9, marzo 2014.

<sup>5</sup> Cabe señalar que, aunque la cobertura se presenta aquí en términos globales, es decir para cada nivel educativo en su conjunto, ello esconde la distribución interna por grados, es decir si los niños se ubican en el grado que oficialmente les corresponde de acuerdo a su edad. Sería útil tener entonces un indicador grado/edad; sin embargo, razones técnicas como el tamaño muestral de la ENAHO, no permiten esta desagregación, salvo a nivel nacional, e incluso en éste habría que considerar los valores como referenciales. La adecuación con la edad puede contribuir a una conclusión a tiempo: un ingreso en edad al sistema sin repetición en grado alguno (por ende, sin desaprobación ni retiro), decanta en una conclusión oportuna. Éste es el panorama óptimo para un sistema educativo "fluido". Las "distorciones" grado-edad reflejan el nivel de extra edad, la cual a su vez puede afectar la permanencia en el sistema educativo lo que puede devenir en retiro, o más aun, en deserción (no matricularse al año siguiente -o subsiguientes- habiéndose retirado el año anterior o antes).

<sup>6</sup> Por ejemplo, el incremento en la inversión educativa propuesta por el actual gobierno (0.5% del PBI) tiene como uno de sus cuatro pilares la modernización de la gestión.

conclusión oportuna de la primaria, revierte en una transición adecuada a la secundaria). Más aun, esto no debe ser visto independiente del contexto en que se halla el niño, ya que la situación socioeconómica y familiar del estudiante podría afectarlo de manera negativa, promoviendo el abandono escolar. Es una constante que las mayores brechas se dan por ámbito, en desmedro del área rural, lo que se relaciona con la pobreza (ver cuadro). Si las diferencias en acceso y progresión educativa van incrementándose a lo largo del ciclo escolar, pueden ocasionar una acentuación de la desigualdad. Por ello es un imperativo enfrentar esta situación a través de acciones e inversiones concretas en el corto plazo con sostenibilidad en el tiempo.

Por otro lado, la conclusión resulta también un indicador clave de funcionamiento del sistema educativo. Si se garantiza el acceso y un desempeño consistente en el tiempo, todo alumno debiera llegar a culminar sus estudios. Así, el acceso y la conclusión son los extremos –inicio y final- del flujo que se sigue en el transcurso de la vida escolar. Si bien la conclusión oportuna es lo deseado, no se debe prescindir de estadísticas de término en general, pues es mejor tener a la población incorporada al sistema educativo -aunque con retraso- que el abandono del mismo. En el gráfico se muestra el comportamiento de la serie histórica de conclusión oportuna y tardía para el período 2001-2013. Sin embargo, no hay que perder de vista que la tendencia creciente de años pasados –aunque leve por período- presenta hoy en día una alerta de estancamiento. Se aprecia que entre 2012 y 2013 no ha habido prácticamente aumento (menos de un punto porcentual o prácticamente cero).



Entre regiones se dan comportamientos disímiles: por ejemplo, en el período 2001-2013, en la tasa de conclusión oportuna (12 a 13 años de edad) de primaria, hay regiones que han dado un salto cuantitativo significativo debido a un punto de partida bajo (como Huánuco o Huancavelica, que han pasado de 43% y 32%, respectivamente a 73% y 62%, respectivamente), lo cual es un logro importante, aunque también las hay las que no muestran una sustancial mejora debido a que su punto de partida ya era de algún modo “aceptable” (como Moquegua, que habiendo crecido en sólo trece puntos porcentuales, con 94% en el 2013 es la región con la tasa más alta), o las que hallándose en un nivel bajo, no han logrado despuntar sobremanera (como Loreto, que en los trece años mostrados sólo ha alcanzado una conclusión de 60%, la más baja de todas las regiones)<sup>7</sup>. Las edades están calculadas al 30 de junio.

Fuente: INEI. ENAHO 2001-2013.  
Elaboración: propia.

Es fundamental aumentar progresivamente la cobertura en educación inicial y secundaria, así como la permanencia y conclusión oportuna de los estudiantes en primaria y secundaria, centrando la mayor atención en los sectores rurales y de mayor pobreza. Lo deseable es que todo estudiante concluya oportunamente sus once años de estudios básicos (catorce si se cursa también la educación inicial); ello podría alimentar una mejor posibilidad de lograr una incorporación al mercado laboral, lo que da cuenta de la importancia que merece la atención a la secundaria, tanto en materia de cobertura y permanencia como de calidad. Si los jóvenes enfrentan oportunidades para incorporarse al mercado de trabajo y el sistema educativo desincentiva su retención, sobre todo si personalmente enfrentan condiciones adversas de carácter económico, académico, de integración o formación de identidad, ello puede devenir en abandono temporal (generando reingreso con extra edad) o definitivo. Este proceso puede darse en dos direcciones: o se da el retiro de la escuela debido a la necesidad de trabajar, o es el rezago y mal desempeño estudiantil lo que deviene en la salida del sistema y luego la inserción laboral.

Todo esto visto con un enfoque más amplio adquiere mayor trascendencia en el contexto del llamado “bono demográfico”, proceso de transición poblacional que invierte las relaciones de dependencia, creando una fase donde las personas en edad productiva son más en relación a las dependientes. Ello implica que la magnitud del ahorro con la reducción de las relaciones de dependencia de la población en edad escolar básica durante todo el período del bono demográfico puede ser considerable suponiendo mayores facilidades para ampliar la cobertura y mejorar la calidad, aumentando los gastos por estudiante sin incrementar la carga fiscal. El Perú se halla en esta situación y no debe dejar pasar esta oportunidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Encuesta Nacional de Hogares 2001-2013.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Asegurando la cobertura y el acceso al sistema educativo. En: Metas educativas 2021: estudios de costos. Julio 2010.
- Perú Económico S.A. Implicancias del bono demográfico. En: revista Perú Económico. Marzo 2012.

<sup>7</sup> Para mayor detalle, véase <http://escale.minedu.gob.pe/tendencias>