

## LAS POLÍTICAS DE ACCESO A LA EDUCACIÓN EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XX. ELEMENTOS PARA EL DEBATE SOBRE LA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EDUCACIÓN: ENTRE EL UNIVERSALISMO Y LA FOCALIZACIÓN

---

ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ-GUERRA  
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

ALEJANDRO MÁRQUEZ JIMÉNEZ  
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM

**RESUMEN:** Con información de las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) se analizan para el periodo 2000-2008, los cambios ocurridos en los patrones de acceso a las instituciones de educación (públicas y privadas) y becas educativas gubernamentales, según el decil de ingreso económico de los hogares. El objetivo del trabajo consiste en valorar la pertinencia de las políticas focalizadas aplicadas en el sector en los últimos años y que expresan la intención de priorizar la atención hacia la población más pobre. Los resultados indican que son limitados los logros de estas políticas, pues con excep-

ción de la educación secundaria y media superior donde se aprecia una tendencia progresiva en la distribución de los recursos y apoyos hacia la población de menos recursos, en los otros niveles educativos, principalmente en el superior este tipo de distribución no opera. Los grupos más pobres siguen siendo los que menos oportunidades tienen de acceder a los diferentes niveles educativos y los programas de becas no pueden siquiera cubrir a la población de los deciles de menor ingreso que logran incorporarse al sistema educativo.

**PALABRAS CLAVE:** Acceso, Equidad, Educación privada, Educación pública.

### Introducción

El inicio del siglo estuvo enmarcado por sucesos importantes, entre ellos, la llegada a la presidencia de un partido político diferente al que había gobernado al país por más de 70 años. Los representantes del Partido Acción Nacional (PAN) que llegaron a la presidencia de la república, Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), establecieron cambios en diferentes ámbitos de la política social; sin embargo, en algunos otros no hicieron más que fortalecer la orientación de las políticas preexistentes. Este es el caso de

algunas de las políticas instrumentadas en el sector educativo con el fin de ampliar su cobertura y equidad.

En los programas sectoriales de los presidentes del PAN, la ampliación de la cobertura educativa con equidad se fijó como un objetivo estratégico. Entre las medidas para lograr dicho cometido se encuentra la expansión de la oferta de educación pública, los apoyos y facilidades que se brindaron a la expansión de la educación privada y la ampliación de los programas de becas para estudiantes.

Considerando lo anterior, el objetivo de este trabajo consiste en analizar para el periodo 2000-2008, los patrones de acceso a las instituciones educativas públicas y privadas, así como la relación que guardan los programas de becas gubernamentales con respecto a la ampliación de las oportunidades de acceso a la educación con equidad.

## **El debate en la política social: entre la universalidad y la focalización**

En el ámbito Latinoamericano existe un fuerte debate con respecto a la orientación que deben seguir las políticas de bienestar social para abatir la pobreza (Ziccardi, 2001). Se discute el alcance y la pertinencia que tienen, por un lado, las políticas de cobertura universal que procuran el acceso general de la población a bienes y servicios considerados básicos y, por otro lado, las políticas focalizadas que centralizan su atención hacia grupos de población identificados como pobres o en posibilidad de caer en esta condición.

Bajo el denominado “Estado de Bienestar”, durante años se privilegió el establecimiento de políticas de cobertura universal. El pacto social subyacente implicaba la existencia de un Estado fuerte que a cambio de impuestos proporcionaba seguridad social a los habitantes independientemente de su condición (Offe, 1990; Bonal, 1998). Mediante un sistema tributario progresivo y la propia participación del Estado en la producción y administración de bienes y servicios diversos, se pretendía que éste se constituyera en el promotor de la redistribución del ingreso y de otros beneficios sociales (Bustelo, 2003). Además, mediante la implementación de políticas de cobertura universal se asumía la posibilidad de evitar una clara segregación social, donde se pudiesen identificar plenamente las diferencias entre el tipo de servicios al que acceden los ricos y al que acceden los pobres, puesto que este tipo de política propende por la autoidentificación de los ricos y no por la identificación de los pobres (Vargas, 2003). Bajo esta perspectiva, se procura que quienes tienen y pueden acceder a servicios diferentes a los que asegura el Estado tengan que

pagar por ellos, procediendo a la autoidentificación de los ricos, pero no necesariamente los que acceden a los servicios del Estado son los pobres (Vargas, 2003).

El encumbramiento del neoliberalismo como modelo de desarrollo predominante cambió los postulados del “Estado de Bienestar” (acceso universal y papel redistributivo del Estado). Puesto que la implementación de las políticas neoliberales se sustentó en el cuestionamiento de la eficiencia con que operaban los servicios que brindaba el Estado y se optó por apoyar la privatización y la competencia como base para mejorar la prestación de los servicios sociales; después, bajo la apreciación de que lo que no cuesta no es valorado, se optó porque los usuarios (que pudiesen pagar) se hicieran copartícipes del costo de los servicios; y ante la universalización de los servicios, se optó por focalizar (identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios) los recursos y apoyos del Estado para beneficiar prioritariamente a los grupos que no tuvieran las condiciones de sufragar los costos de los servicios por sí mismos (Duhau, 2001).

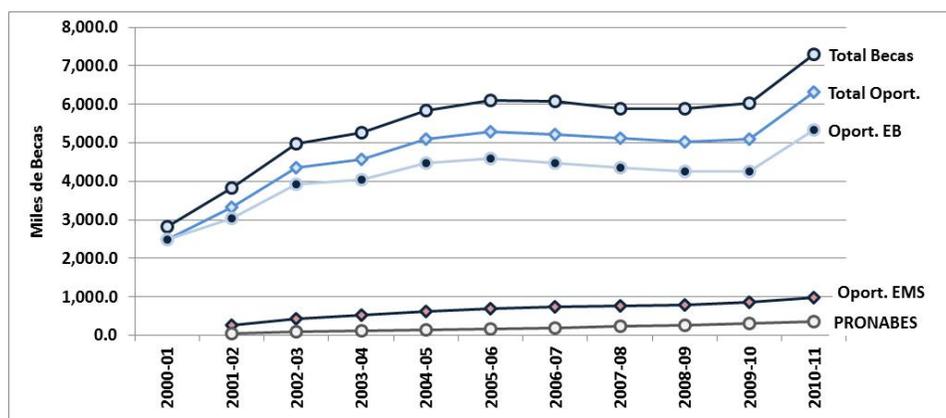
En este sentido, las políticas focalizadas muestran una amplia preocupación por la plena identificación de los pobres, ya que suponen que la concentración de los recursos hacia los grupos más necesitados aumenta la eficiencia de las transferencias destinadas a combatir la pobreza (Vargas, 2003).

A más de tres décadas de la implementación de este tipo de políticas en México, sin embargo, no se perciben avances substanciales en la disminución de la pobreza, por ejemplo, entre 1992 y 2008 el porcentaje de pobreza alimentaria apenas pasó de 21% a 18% y la pobreza de patrimonio en ambos años continuó afectando a cerca de la mitad de la población (CONEVAL, 2009). Incluso, con el paso del tiempo, cada vez surgen más dudas sobre la capacidad de las estrategias instrumentado bajo este enfoque para disminuir la pobreza, como es el caso de las transferencias de recursos (sea a través de becas, subsidios o créditos monetarios) hacia los grupos identificados como pobres o con mayor propensión a la misma.

En México, los programas de becas educativas son un claro ejemplo de este tipo de políticas; las cuales, aunque inician en los gobiernos priistas, reafirman su papel y centralidad en la política social de combate a la pobreza con los gobiernos panistas. Lo cual puede constatarse a través de la magnitud alcanzada por programas como OPORTUNIDADES (anteriormente PROGRESA) y PRONABES (anteriormente SUPERA) durante estos gobiernos. En los hechos, con Vicente Fox el número total de becas gubernamentales destinadas a la educación pasó de 2.8 a 6.1 millones y con Felipe Calderón han alcanzado la

cifra de 7.3 millones. Aunque en los 4 primeros años de gobierno de Calderón se percibe la disminución del número de becas OPORTUNIDADES, hacia el final de su gobierno su número vuelve a repuntar (Ver gráfica 1).

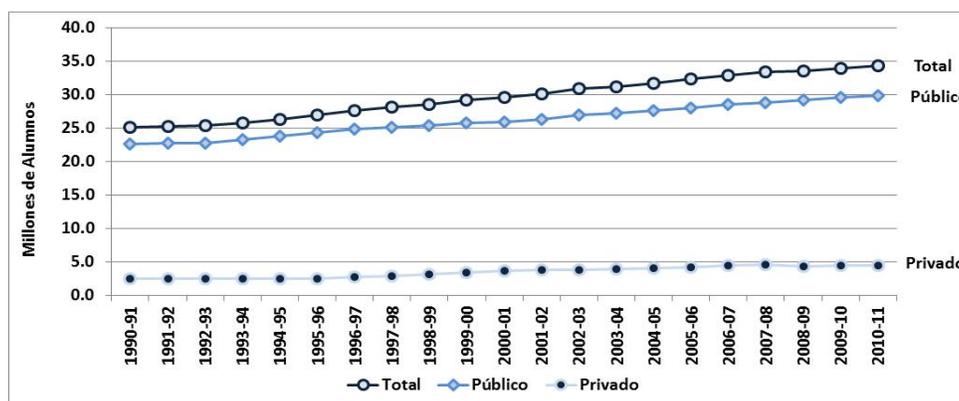
**Figura 1. Becas Gubernamentales en Educación, 2000-2011**  
(Miles de Becas)



Fuente: PEF, Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno 2010.

Otras de las estrategias para aumentar la cobertura educativa con equidad, fue el compromiso de ampliar la oferta de educación pública atendiendo prioritariamente a los grupos de menores recursos y el apoyo que durante las últimas décadas se ha brindado al sector privado para que aumente su participación en la oferta educativa. Entre 1990 y 2000, la matrícula en instituciones públicas pasó de 25.1 a 29.6 millones de alumnos y en 2010 llegó a 34.4 millones, en tanto que la matrícula en instituciones privadas aumentó de 2.5 a 3.7 y 4.5 millones, en esos años (Ver gráfica 2).

**Figura 2. Matrícula escolarizada en el Sistema Educativo Mexicano, ciclos escolares 1990-91 a 2010-11**  
(Miles de Alumnos)



Fuentes: SEP, Estadísticas históricas y PEF, Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno 2010.

Durante los gobiernos panistas se asumió expresamente el compromiso de expandir la cobertura educativa con equidad mediante la focalización, es decir, priorizando la atención hacia los grupos de menores recursos. La matrícula escolar atendida por el sector público y el privado aumentó su cobertura durante estos gobiernos, así como el número de becas gubernamentales destinadas a los estudiantes; sin embargo, lo que queda por constatar es la medida en que, bajo estas políticas, se ha priorizado la atención hacia los grupos de menores recursos.

## Metodología

La información utilizada en este trabajo corresponde a los microdatos de las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) de 2000 y 2008, elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). El análisis se estructura en razón de la población que en las edades normativas idealmente debería asistir a cada uno de los niveles educativos, y a la distribución de la población por deciles, según su nivel de ingresos económicos. Cabe advertir: 1) que no se incorporó la educación pre-escolar debido a que los datos en el año 2000 no resultaban consistentes con los reportados por otras fuentes y, 2) pese a que la educación media superior mayoritariamente se realiza en programas de tres años, se consideró al grupo de 15 a 18 años pues usualmente la población de 18 años aparece perdida en las clasificaciones que se han realizado de las edades normativas correspondientes a cada nivel de estudios y a la constatación empírica (mediante análisis previos) de que la proporción mayoritaria de este grupo de población se encuentra cursando este nivel de estudios.

**Tabla 1. Relación entre las edades normativas consideradas y nivel educativo.**

Edades normativas	Nivel educativo
6 a 11 años	Primaria
12 a 14 años	Secundaria
15 a 18 años	Media Superior
19 a 23 años	Superior (TSU y Licenciatura)

Las variables consideradas para el análisis corresponden a: la asistencia e inasistencia escolar en cada uno de los niveles educativos y en las edades normativas correspondientes; el tipo de servicio educativo al que se asiste (público o privado); el ingreso económico

de las familias clasificado en deciles de ingreso, donde el decil I corresponde a la población de más bajos ingresos y el X a los que perciben los más altos; y la participación de la población en los programas de becas educativas gubernamentales (federales, estatales o municipales).

El análisis se desarrolla a través de estadística descriptiva (frecuencias y porcentajes) utilizando los ponderadores indicados en las ENIGH correspondientes a los años 2000 y 2008.

## Resultados

- **Educación primaria**

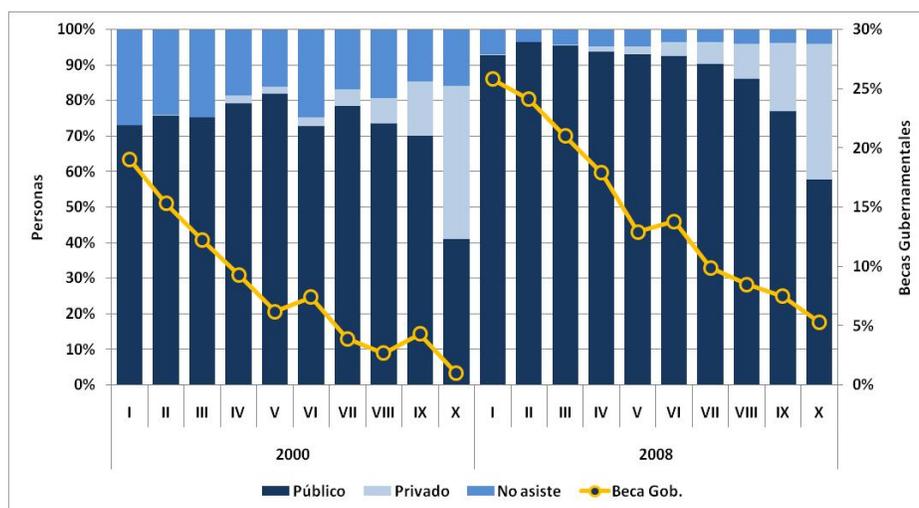
En la figura 3, se aprecia que entre 2000 y 2008 todos los deciles de ingreso aumentaron su participación en educación primaria, la cobertura del grupo de 6 a 11 años pasó de 79.4% a 95.6%. En el año 2000 existía una mayor diferencia entre los deciles de ingreso, resultando favorable para los deciles de más alto ingreso en más de 10 puntos porcentuales. En 2008, esta diferencia disminuyó, las tasas de participación se ubican entre 93% y 96%. Los patrones de participación por tipo de servicio (público y privado) muestran que en los deciles de bajo ingreso el avance se debió exclusivamente a la expansión de la educación pública puesto que la participación en la educación privada inicia sólo a partir del IV decil y se concentra principalmente en los tres deciles de más alto ingreso. En cuanto a la participación en las becas gubernamentales por decil, se aprecia que hay un aumento en la participación de todos los deciles y la cobertura total de becas pasa de 8.8% a 15.2%; así mismo, se observa que en ambos años hay un carácter progresivo en la distribución de este recurso, puesto que en los deciles de menor ingreso la cobertura de las becas es mucho mayor y desciende conforme aumenta el nivel de ingreso (Figura 3).

En la figura 4, se muestran las diferencias en los porcentajes de cobertura de la educación pública y privada y de los programas de becas. La inclinación de las líneas permite identificar rápidamente a los deciles que han sido más o menos beneficiados por el aumento de la cobertura, así como las diferencias que pueden atribuirse a las acciones realizadas por las dos últimas administraciones. Mientras más horizontales son las líneas, indican que el aumento en los aspectos considerados fue semejante en los diferentes deciles. De esta manera, se puede apreciar que el aumento de la cobertura de la educación pública tendió a beneficiar particularmente a los tres deciles de menor ingreso, así como al VI decil. Por su parte, la expansión de la educación privada fue benéfica para los

deciles VII, VIII y IX. En cuanto a la cobertura de las becas, la horizontalidad de la línea indica que todos los deciles se beneficiaron por igual de la expansión que, durante el periodo, presentaron los programas de becas, es decir, el aumento de los programas de becas mantuvo el patrón que ya estaba presente desde el inicio de los gobiernos panistas y no se priorizó la participación de los más pobres (Figura 4).

**Figura 3. Educación Primaria.**

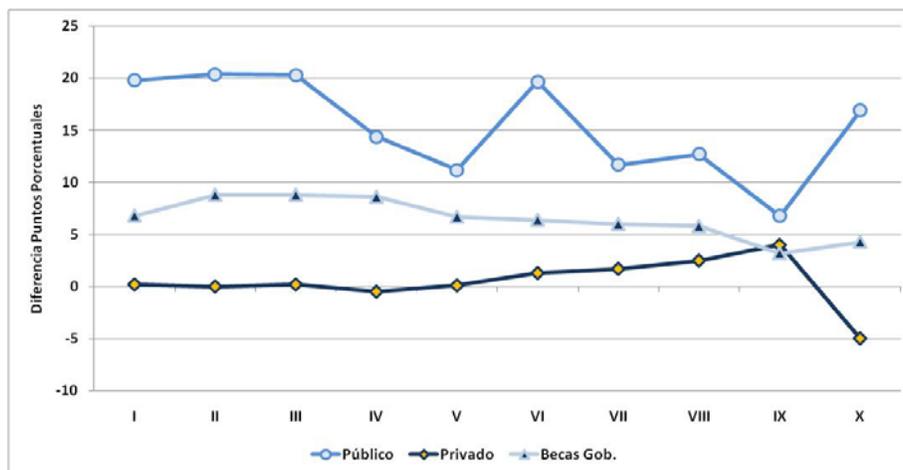
**Población de 6 a 11 años según su asistencia escolar a instituciones públicas y privadas y acceso a becas gubernamentales por deciles de ingreso, 2000-2008.**



Fuentes: estimaciones propias a partir de ENIGH 2000 y 2008.

**Figura 4. Educación Primaria.**

**Diferencia en puntos porcentuales de la participación de las instituciones públicas y privadas en la matrícula y en el acceso a becas gubernamentales por deciles de ingreso, 2000-2008.**



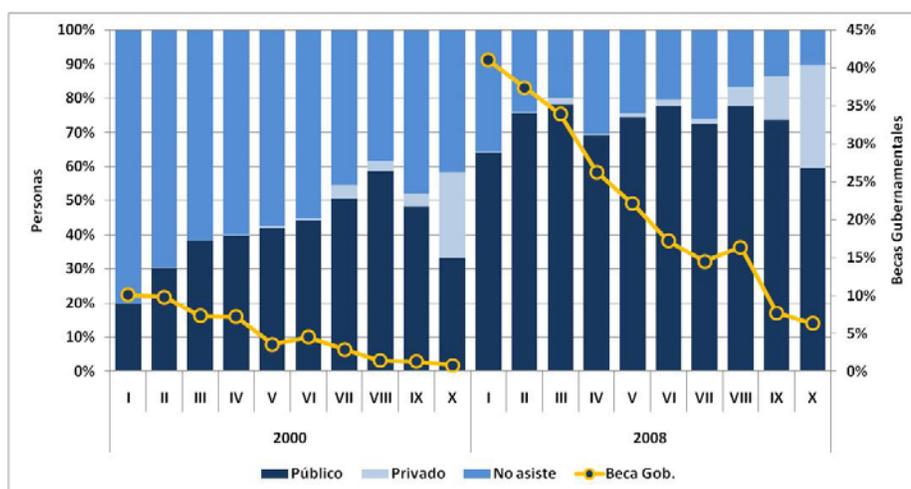
Fuentes: estimaciones propias a partir de ENIGH 2000 y 2008.

• **Educación secundaria**

El aumento de la cobertura en secundaria pasó de 43.7% a 72.4%. La expansión de la educación pública resultó particularmente benéfica para los deciles de bajo ingreso y la de la privada para los tres deciles de más alto ingreso. La cobertura de las becas también aumenta pasando de 5.1% a 22.4%, así como su carácter progresivo (Figura 5). Lo anterior se confirma en la figura 6, donde la inclinación de las líneas muestra que durante el periodo la expansión de la educación pública y de los programas de becas benefició particularmente a los deciles de más bajo ingreso, mientras que la expansión de la educación privada se concentró en los dos deciles de más alto ingreso (Figura 6).

**Figura 5. Educación Secundaria.**

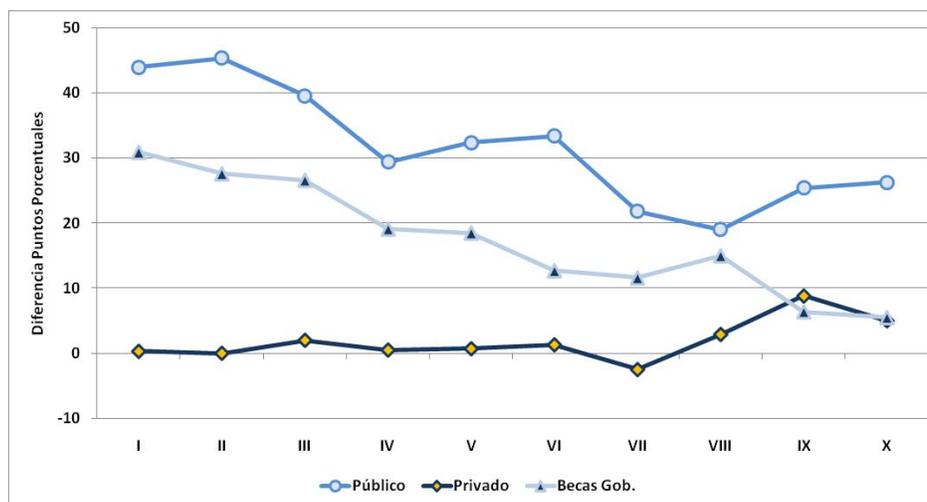
**Población de 12 a 14 años según su asistencia escolar a instituciones públicas y privadas y acceso a becas gubernamentales por deciles de ingreso, 2000-2008.**



Fuentes: estimaciones propias a partir de ENIGH 2000 y 2008.

**Figura 6. Educación Secundaria.**

**Diferencia en puntos porcentuales de la participación de las instituciones públicas y privadas en la matrícula y en el acceso a becas gubernamentales por deciles de ingreso, 2000-2008.**



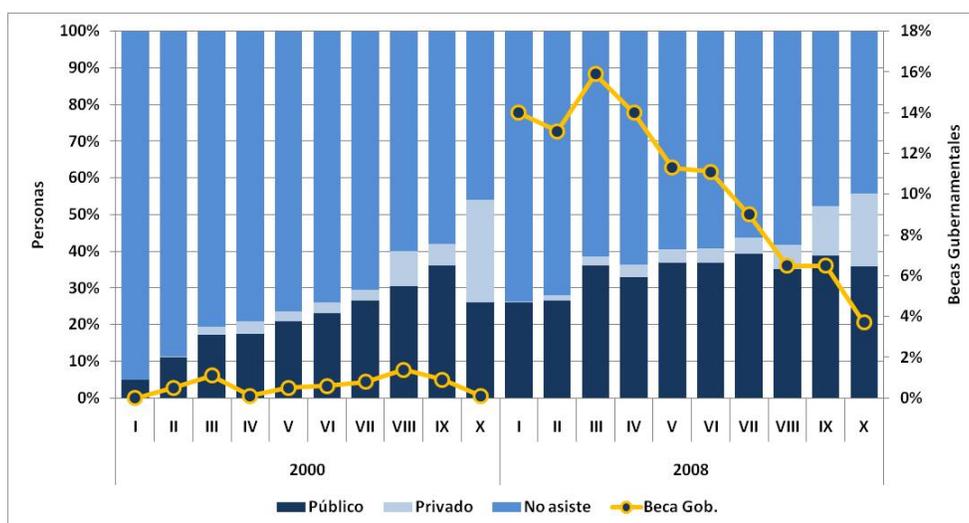
Fuentes: estimaciones propias a partir de ENIGH 2000 y 2008.

• **Educación media superior**

En educación media superior hay un avance importante de la cobertura, que pasa de 28.7% a 41.4% y la expansión de la oferta pública y de los programas de becas muestran un carácter progresivo. Hay que considerar, sin embargo, que la cobertura de los programas de becas es muy inferior a la existente en primaria y secundaria (en 2008 la cobertura era de sólo 10%). En la educación privada, con la única excepción del decil IX, no se percibe una tendencia clara de sus beneficiarios, lo cual puede deberse al reducido crecimiento que experimentó en el periodo (Figuras 7 y 8).

**Figura 7. Educación Media Superior.**

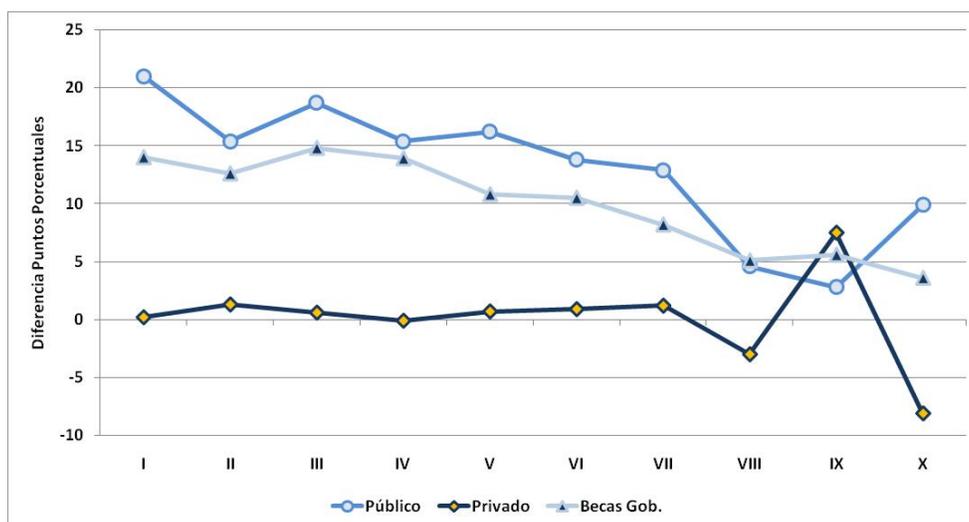
**Población de 15 a 18 años según su asistencia escolar a instituciones públicas y privadas y acceso a becas gubernamentales por deciles de ingreso, 2000-2008.**



Fuentes: estimaciones propias a partir de ENIGH 2000 y 2008.

**Figura 8. Educación Media Superior.**

**Diferencia en puntos porcentuales de la participación de las instituciones públicas y privadas en la matrícula y en el acceso a becas gubernamentales por deciles de ingreso, 2000-2008.**



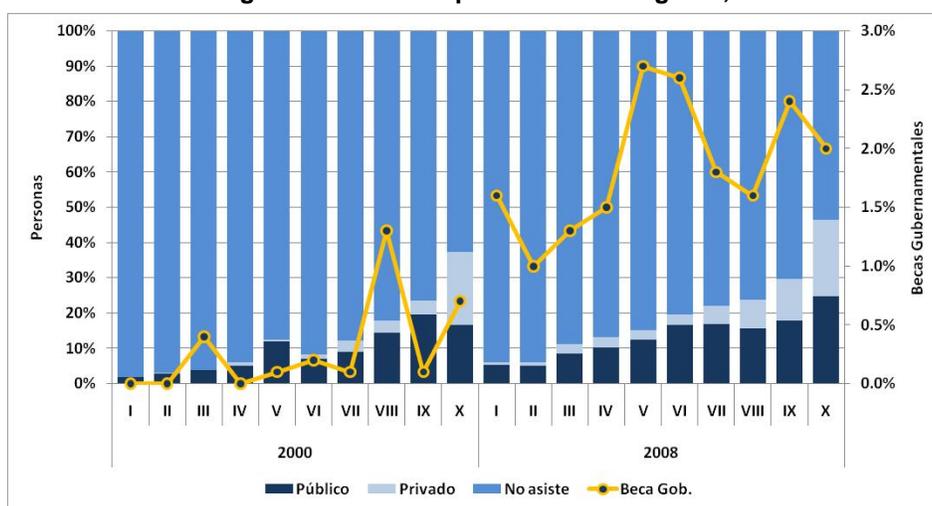
Fuentes: estimaciones propias a partir de ENIGH 2000 y 2008.

• **Educación superior**

En educación superior la cobertura aumentó, existiendo una clara diferencia entre los niveles de acceso que presentan los deciles de ingreso más bajo y más alto. En 2008, mientras que en los dos deciles de ingreso más bajo apenas asistía el 6%, en el decil IX la cobertura era de 29.6% y en el X de 46.5%. A la exigua participación que mantienen los deciles de ingreso bajo, se añade que ni la ampliación de la cobertura de la educación pública ni la distribución de de becas gubernamentales tienen un carácter progresivo. Cabe advertir que la cobertura de las becas no cubre siquiera al 2% de la población de más bajos recursos que logra llegar a este nivel de estudios. Por otra parte, la educación superior privada se concentra en los deciles de altos ingresos (Figuras 9 y 10).

**Figura 9. Superior.**

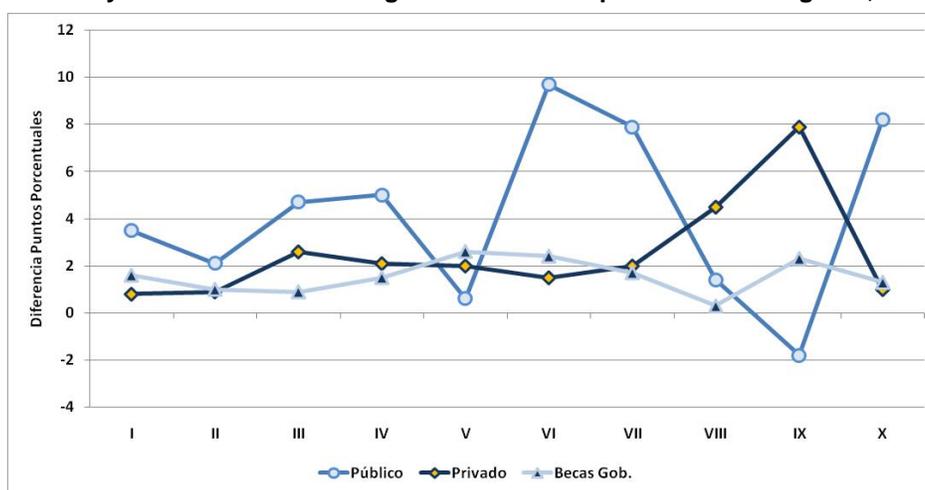
**Población de 19 a 23 años según su asistencia escolar a instituciones públicas y privadas y acceso a becas gubernamentales por deciles de ingreso, 2000-2008.**



Fuentes: estimaciones propias a partir de ENIGH 2000 y 2008.

**Figura 10. Superior.**

**Diferencia en puntos porcentuales de la participación de las instituciones públicas y privadas en la matrícula y en el acceso a becas gubernamentales por deciles de ingreso, 2000-2008.**



Fuentes: estimaciones propias a partir de ENIGH 2000 y 2008.

## Comentarios finales

En los últimos años, la política social ha recurrido a la focalización como estrategia central del combate a la pobreza y el logro de una mayor equidad social, aspecto que ha incluido a la educación; sin embargo, como pudo observarse sus alcances son muy limitados, pues con excepción de la educación secundaria y media superior, donde se percibe una tendencia progresiva en la distribución de los recursos y apoyos hacia la población de menos recursos, en los otros niveles, principalmente en el superior, este tipo de distribución no opera. Por su parte, aunque en la educación primaria la distribución de becas sigue un carácter progresivo, puede considerarse que esta forma de distribución sólo ha mantenido la tendencia que ya había sido marcada por los gobiernos priistas. En este sentido, los resultados obtenidos llaman a la necesidad de repensar las estrategias que se han seguido hasta ahora para promover una mayor equidad en la distribución de las oportunidades educativas.

## Referencias

- Bonal, X. (1998) Sociología de la educación. España: Paidós.
- Bustelo, E. S. (2003) “¿Retornará lo social?”, en Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad, 44: 99–124.
- CONEVAL (2009) Reporta CONEVAL cifras de pobreza por ingresos 2008. Disponible en [http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/med\\_pobreza/3494.pdf](http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/med_pobreza/3494.pdf), consultado: 24/05/2010.
- Duhau, E. (2001) Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación. En: Ziccardi, Alicia (comp.) (2001) Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, pp. 311-326., ISBN 950-9231-57-6. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/pobreza/pobreza.html>, consultado: 17/03/11.
- Offe, C. (1990) Contradicciones en el Estado de Bienestar. México: Alianza Universidad.
- Vargas, J. F. (2003) “Políticas Públicas Focalizadas o Universales. ¿Dilema?”, en WebPondo.org, Recursos para Economistas y Colombia, Edición No. 8 Abril-Junio de 2003. Disponible en: <http://www.webpondo.org/index2.htm>, consultado: 08/03/11.
- Ziccardi, A. (comp.) (2001) Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, marzo de 2001 464 p., ISBN 950-9231-57-6. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/pobreza/pobreza.html>, consultado: 17/03/11.