



**XVI**  
Congreso Nacional de  
Investigación Educativa  
CNIE-2021

## Las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García: una evaluación de su diseño como política pública

**Jessica Aviña Huerta**

Universidad de Sonora  
*jessica.avinah@gmail.com*

**Ramón Igor Centeno Miranda**

Universidad de Sonora  
*ramon.centeno@unison.mx*

Área temática 10. Política y gestión de la educación.

Línea temática: Evaluación de las políticas.

Tipo de ponencia: Reportes parciales o finales de investigación.



### Resumen

Esta investigación evalúa el diseño de una política pública, las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG). A partir de la perspectiva de Aguilar (2010) del proceso de políticas públicas, se analizaron los tres primeros momentos que corresponden al diseño del programa: a) la formación de la agenda, b) la definición del problema público, y, c) la construcción de opciones para resolver el problema. El principal hallazgo es que existen vacíos en la construcción de su diseño que han impactado de forma negativa en su implementación, ya que existen deficiencias dentro del proceso de diseño en políticas públicas. Para llegar a esta valoración se utilizó la estrategia cualitativa, mediante el análisis de los documentos oficiales del programa, además de entrevistas a coordinadores académicos en Sonora y de estudiantes pertenecientes a este sistema educativo. Con base en lo anterior, se llegó a la conclusión de que este proyecto educativo presenta un diseño deficiente como política pública por la falta de transparencia en su diseño, debido a que no existe información pública consistente sobre los estudios de viabilidad del programa, así como del análisis de pertinencia de las carreras que se imparten en las comunidades.

**Palabras clave:** Políticas públicas, diseño de programas, evaluación de programas, política educativa, universidades.

## Introducción

La Educación Superior (ES) se ha convertido en un espacio de acción central para la estabilización de problemáticas sociales como el rezago educativo, desempleo, violencia ciudadana, entre otros. La implementación de políticas públicas enfocadas a la ES en México, se considera como un asunto de debate actual debido a la gran importancia que tiene en el marco de su funcionamiento. El gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador se ha propuesto innovar en el contexto educativo con un proyecto de política educativa bajo el criterio de la indiferencia que prevalece respecto a las condiciones de pobreza, marginación o de exclusión educativa que produce el modelo educativo basado en la competencia. El programa de UBBJG se presenta como una opción para incorporar a jóvenes y adultos que han sido excluidos de las universidades, constituyendo un amplio desafío por su creación de planteles en todo el país.

Inicialmente en 2019 arrancó con 85 sedes, ya que, según la coordinadora general del programa, Dra. Raquel Sosa, en ese momento 17 predios se encontraban en proceso de desincorporación o en asignación por autoridades estatales o del gobierno federal. En el sentido de expansión, fue a principios de 2020 que se tenían 100 sedes y para septiembre de ese mismo año había crecido a 140 nuevas sedes que en su mayoría se encontraban en función, según fuentes oficiales, del incremento de la demanda educativa.

De acuerdo con cifras del INEGI (2019), la Encuesta Nacional de Inserción Laboral de los Egresados de la Educación Media Superior (ENILEMS), 2.9 millones de jóvenes en México concluyeron sus estudios de preparatoria, y de ellos, solamente un millón se encontraba cursando los estudios superiores, en cuanto a los 1.9 millones restantes, solo 1.3 millones intentó continuar con este tipo de estudios y los restantes 603 mil desistieron de seguir estudiando al concluir su nivel medio superior. Según los datos de esta encuesta nacional, los tres principales motivos por los cuales la población de 18 a 20 años no continúa con los estudios superiores, se debe a la falta de recursos económicos, a que no aprobaron el examen de ingreso o por el simple hecho de que no les interesó seguir estudiando.

La meta del programa en 2019 era incorporar a un total de 300 mil estudiantes a la educación superior durante los seis años de gobierno. Lo anterior, significa que el propósito del programa durante los seis años de gobierno considera incorporar aproximadamente a la mitad de la población que desiste de seguir estudiando los estudios superiores en un año. Estos datos reflejan que, desde el punto de vista de evaluación de políticas públicas, incluso en términos de diseño, esta cantidad no resuelve completamente el problema de exclusión, sin embargo, resuelve una porción, pues las UBBJG fueron diseñadas para solucionar dicho problema en las comunidades más marginadas, en situación de exclusión, desigualdad y pobreza. En este aspecto, el programa de UBBJG le asigna mayor prioridad a esta población.

Con respecto a lo anterior, el actual gobierno federal busca ofrecer estudios superiores a jóvenes que, pese a contar con un certificado de bachillerato, no han podido acceder. En este sentido de inclusión, el programa

de Universidades para el Bienestar decidió ubicarse en localidades de entre 15 mil a 45 mil habitantes, en donde más de la mitad de la población se encuentra en condición de pobreza moderada o extrema y que no existe oferta universitaria cercana, alejados de los principales centros urbanos. En el documento “Matriz de Indicadores Inicial y para Resultados (MIR) para el ejercicio presupuestal 2019” de la Secretaría de Educación Pública (SEP), se establece entre sus objetivos: “la elaboración de planes y programas de estudio pertinentes a las problemáticas de los municipios de alta y muy alta marginación en el país”. Desde la perspectiva oficial, las carreras que se imparten atenderán las problemáticas específicas de cada región, de manera que se ofrecen las áreas de Desarrollo Regional Sustentable, Procesos Agroalimentarios, Patrimonio Histórico, Cultural y Natural, Energía, Estudios Sociales y Salud.

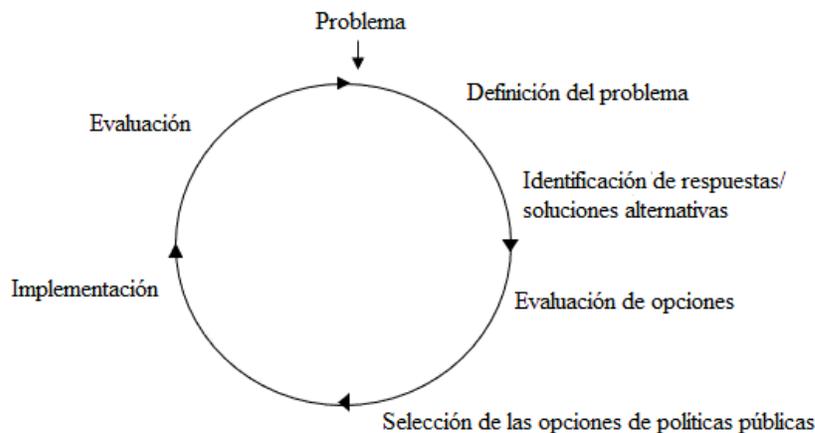
A pesar de la importancia que tiene el programa para atender a grupos de la población que se encuentran en condiciones vulnerables, la operación inicial de las UBBJG muestra improvisación. Si bien, la fase diseño permite identificar elementos básicos en la elaboración de una política pública, en este caso, los componentes que dieron origen a la elaboración del programa para resolver el problema de rezago educativo. En relación con este marco, la presente investigación se propone evaluar el proceso de diseño, específicamente de formulación del programa, lo cual, por cierto, también permitiría resolver una incógnita: ¿por qué no se propuso invertir en instituciones de educación superior públicas ya existentes? Para evaluar el diseño del programa de política, se considerarán los aspectos legales y normativos de su proceso de construcción como proyecto de política pública.

En resumen, el propósito de esta investigación consiste en evaluar el proceso de diseño del programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. En otras palabras, la pregunta que guía esta investigación es: ¿Cómo se diseñó el programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García? Mediante la aplicación de entrevistas y el análisis de documentos clave, sostendré el siguiente argumento: el diseño de las UBBJG es deficiente en tanto carece de aspectos básicos como los estudios de viabilidad del programa, los análisis de pertinencia de las carreras que se imparten y la validez en los planes y programas de estudio, por lo que no existe evidencia para esperar una formación profesional a sus egresados.

### **Análisis del diseño del programa UBBJG**

El ciclo de políticas públicas es un método analítico con el cual se puede analizar al programa UBBJG. Con base en ese ciclo, la fase de diseño permite identificar elementos básicos en la elaboración de una política pública, en este caso, los componentes que dieron origen a la elaboración del programa para resolver el problema que se considera pertinente atender. De acuerdo con Parsons (2007), “el ciclo de las políticas públicas o enfoque por etapas sigue siendo la base tanto del análisis del proceso de las políticas públicas como en el análisis en y para el proceso de las mismas”. El autor señala además, que: “el contenido de la política pública puede involucrar la descripción de una política en particular y su desarrollo en relación con políticas anteriores, o puede basarse en un marco teórico/evaluativo diseñado para criticar la política pública”. En este sentido, el enfoque sobre el contenido de las políticas permitirá evaluar el diseño de las UBBJG.

Diagrama 1. El ciclo de vida de las políticas públicas



Fuente: Parsons, Wayne (2007). Políticas públicas: una introducción a la teoría y a la práctica de las políticas públicas. México: FLACSO, Sede Académica de México. p.111

Como guía en la conducción y construcción de esta investigación, se utiliza la teoría del proceso de políticas públicas, basado principalmente en la perspectiva de Luis F. Aguilar (2010), quien ha identificado siete etapas del proceso de políticas públicas: 1) la formación de la agenda, 2) la definición del problema público, 3) la hechura o formulación de la política, es decir, la construcción de opciones para resolver el problema, 4) la decisión o la selección entre opciones, 5) la comunicación de la política, 6) la implementación de la política, 7) la evaluación de la política.

Como el propósito de esta investigación es evaluar el proceso de diseño, se considera y se analiza el contenido del programa a partir del momento en que se inserta en la agenda pública, la definición del problema público y el momento de la construcción de opciones para resolver el problema. Aguilar (2010), sostiene que el diseño o formulación de la política pública “corresponde al primer conjunto predecisional de actividades analíticas y políticas, mientras el segundo conjunto posdecisional se refiere a la implementación y evaluación de las políticas. Además, sobre la fase previa de la deliberación, argumenta que:

“Las decisiones que se toman son numerosas e importantes, pues se decide si algo es realmente problema público o no, si el gobierno debe actuar o no, cuáles son los pros y los contras de actuar o de no hacer nada; se decide también en qué consiste el problema; cuáles son sus componentes, sus causas y sus efectos; cuál es el tipo de acciones que por sus instrumentos y actores podrían enfrentar el problema y controlar sus daños y expansión nociva; cuáles son los recursos financieros, legales y humanos que se necesitan” (p.35).

Con respecto a la estrategia metodológica empleada, es de corte cualitativo debido a que se basa en el análisis documental y del discurso. Es decir, desde el constructivismo se comprenderá cómo los principales actores y los creadores de la política pública de estudio, interpretan y construyen significados para transformar sus ideas e implementar las decisiones. En relación con la porción de la realidad a analizar, esta investigación presenta un estudio de

caso. En este sentido, se analiza la fase de diseño del programa durante el periodo de tiempo 2019-2021. Sin embargo, puede considerarse ciertas limitaciones en cuanto al análisis de su fundación y terminación como política pública.

Los documentos oficiales permiten identificar los procesos de construcción del programa educativo, no obstante, a modo de complemento, se realizaron dos entrevistas a coordinadores académicos del programa en Sonora con la finalidad de conocer opiniones del diseño desde el punto de vista interno del programa. Estas entrevistas se realizaron por medio de la aplicación “zoom video” y por vía telefónica debido a la actual contingencia sanitaria provocada por COVID-19. Así como también, se realizaron siete entrevistas a estudiantes de las UBBJG de los Estados de: Guerrero, Michoacán de Ocampo, Sonora, Yucatán, Estado de México y Ciudad de México. Dichas entrevistas fueron realizadas para conocer desde el punto de vista de los estudiantes, las experiencias y percepciones que se tienen del programa, mismas que también fueron realizadas por medio de la aplicación “zoom video”.

Desde la perspectiva de Aguilar (2010), el proceso de diseño parte del momento de la formulación de la agenda pública. En este sentido, la actual administración federal permite que el programa educativo se inserte como un tema público y de gobierno, pues se refleja tanto en los documentos oficiales del programa, así como en el discurso de los actores que participan en el impulso del proyecto. Sobre este punto, los responsables del programa luchan por incluir y excluir problemas de la agenda, debido a que influyen intereses de trasfondo, de manera que el discurso juega, además, un papel muy importante para impulsar el problema que requiere de atención. Teniendo en cuenta que las UBBJG son de interés público, el proceso de formulación de la agenda se puede considerar como un hecho que determina la importancia de implementar el proyecto educativo, pues se ha identificado que el discurso de los responsables del programa permite conducir el problema del rezago educativo a la agenda de las políticas públicas.

De acuerdo con el momento de la definición del problema público, es decir, del problema social del cual requiere de su atención y solución, el proyecto UBBJG intenta dar respuesta al caso de jóvenes y adultos que han sido excluidos de la educación superior. Al respecto, en el documento de “Decreto por el que se crea el Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García” (OCUBBJG), se afirma lo siguiente: “para solucionar el problema de rezago educativo de tipo superior, se requiere ampliar significativamente las posibilidades de acceso a ese tipo educativo, a través del establecimiento de sedes educativas donde se imparta educación de tipo superior, en municipios ubicados en zonas del país con mayor pobreza y rezago en desarrollo social” (SEP, 2019). En la siguiente tabla se establece la definición del problema por el cual a través de diferentes procesos políticos el proyecto educativo busca incidir:

Tabla 1. Decreto por el que se crea el Organismo Coordinador de las UBBJG

Tipo de documento	Criterio principal	Función	Problema público
DECRETO por el que se crea el Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	Que por el crecimiento de la población en el país y la necesidad que confronta la juventud mexicana para contar con estudios profesionales	Prestar, desarrollar, coordinar y orientar servicios de educación superior de calidad, a través de las sedes educativas que deriven del Programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. Además de coordinar, ejecutar, planear, implementar y evaluar los mecanismos a través de los cuales se mejorarán las oportunidades educativas de aquellos aspirantes	Rezago educativo

Fuente: Elaboración propia con base en la información presentada en el documento Decreto por el que se crea el Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, 2019

Los coordinadores académicos entrevistados, por cierto, también insistían en que el programa atiende principalmente el problema de rezago educativo. En ese sentido, coincide con lo establecido en el documento de Decreto del OCUBBJG, así como en las ideas del discurso que proporcionan los actores que participan en los comunicados del proyecto.

*... ‘Hay exclusión sistemática de la generación que está egresando de la preparatoria, así como una diversidad de extracciones socioeconómicas, a pesar de que tenemos una matrícula muy modesta, hay estudiantes socioeconómicamente hablando, de incluso ingresos medios-altos, así como personas por debajo de los índices de pobreza, y en ese sentido, digamos, son muy distintos’...*

(Informante 1, 8 de oct. 2020)

Con respecto a la oferta educativa que se ofrece en el municipio, opinan que existe la necesidad de buscar distintos panoramas a los ya existentes.

*... ‘Por las necesidades que tiene la comunidad de atender problemas sociales y por otro lado porque no hay aquí una oferta educativa que tenga este enfoque de humanidades, sino más bien, existen ingenierías o cuestiones digamos más de otra rama, carreras que van enfocadas a que los estudiantes se empleen a una de las maquiladoras, entonces es por eso por lo que yo considero que sí es muy pertinente otro enfoque, que los estudiantes tengan otras herramientas’...*

(Informante 2, 15 de oct. 2020)

Los coordinadores académicos entrevistados, mencionaron que sí se han realizado análisis de pertinencia de las carreras, para conocer las principales necesidades de las comunidades. Sin embargo, corresponde a otras áreas del programa su elaboración, por lo que no tienen acceso a ellos y no conocen a profundidad dichos reportes. Lo anterior se considera como una ausencia para corroborar su existencia, debido a que es un problema de diseño que esos diagnósticos no existan y que si existen no hayan sido compartidos con los coordinadores académicos de las UBBJG en Sonora. En términos de diseño, la ausencia de esos diagnósticos, es decir, el tipo

de acciones o las no decisiones influyen en la efectividad del desempeño de la actuación de la política. Si bien, en el documento “Estatuto Académico” se especifica:

“La incorporación de una sede al programa requiere de un cuidadoso análisis demográfico, económico, social, geográfico y educativo, para el cual se considera información estadística de los niveles de pobreza, marginación, nivel de vulnerabilidad económica y cobertura educativa de nivel medio superior. Para determinar la viabilidad de cada potencial sede, deben realizarse trabajos de campo y consultas a actores locales significativos, así como evaluar las opciones de instalación y operación de la sede en un predio donado por la comunidad y que reúna las condiciones de accesibilidad, seguridad, disponibilidad de servicios públicos e idoneidad, de acuerdo con el modelo educativo” (p. 9).

En el contexto de las principales deficiencias detectadas en su diseño, se presentan los siguientes elementos: Carencia de documentos oficiales sobre los estudios de viabilidad del programa y los análisis de pertinencia de las carreras, sobre la publicación de las sedes que se encuentran funcionando, incorporación de RVOE a carreras UBBJG, localización de todas las sedes educativas. Relacionado a los estudiantes UBBJG entrevistados, mencionaron que ellos esperan que el programa sea reconocido, además, afirman que es necesario dar a conocer más sobre quiénes son los docentes, e incluso, sobre lo que ellos mismos aprenden en sus carreras, pues están conscientes de que no se tiene mucha información sobre este asunto. En este sentido, se generan grandes expectativas en la población objetivo, es decir, en los jóvenes y adultos que permanecen excluidos del nivel superior.

Si bien, en el análisis del proceso de diseño de las UBBJG, se reconoció que ciertas limitaciones afectarían la evaluación del diseño: por un lado, hay información insuficiente sobre la forma en que se precisa el programa, así como también, la falta de transparencia de los datos, pues documentos importantes como los estudios de viabilidad del programa y los análisis de pertinencia de las carreras en las comunidades, no son públicos, por lo que no se reconocen las evidencias sobre la lógica de la importancia en su implementación.

## Conclusiones

La idea del diseño en políticas públicas resulta imprescindible como guía en la formulación de políticas educativas que cumplan con sus objetivos y estándares, de manera que los procedimientos de la puesta en práctica de las decisiones impactan en la efectividad de los programas. En este marco, la evaluación de un nuevo proyecto educativo en donde se ofrecen estudios superiores constituye una práctica fundamental para el entendimiento de su implementación, tanto del contexto político dentro del cual se desarrolla, como desde el punto de vista del proceso de las políticas públicas. A partir de los datos que se recuperaron de esta investigación, se han encontrado ausencias en la conformación del diseño del programa que impactan de manera negativa en su implementación. El tema sobre el proceso inicial resulta poco claro, debido a que las tres primeras fases que

corresponden a la definición del problema, la formación de la agenda y construcción de opciones deberían de actuar como un hilo conductor en el proceso de toma de decisión e implementación, sin embargo, se puede inferir que no se tomaron en cuenta completamente ciertos asuntos en el diseño.

De acuerdo con el análisis documental y de las entrevistas a los coordinadores académicos, en el discurso se puede apreciar la importancia de implementar un programa de 140 espacios educativos que reducirán el número de jóvenes excluidos de estudios superiores. Sin embargo, en la práctica se refleja que en las comunidades más vulnerables del país en donde opera el programa, no hay evidencia de que se hayan realizado estudios para determinar qué tan viable era implementar el programa en distintas regiones. En ese sentido, ¿se determina si el plan puede satisfacer todas las necesidades y requerimientos en los diferentes contextos? Es decir, persiste la incertidumbre de si se cuenta o no con los componentes educativos necesarios para que el proyecto opere adecuadamente a partir de las características distintivas que identifican a las comunidades. El argumento anterior surge especialmente sobre la base que presenta los resultados del análisis de los documentos oficiales en relación con los datos de la información proporcionada de las entrevistas a los coordinadores académicos de sedes, pues sucede que ellos desconocen el contenido de los análisis de pertinencia de las carreras.

Aunado a esto, actualmente no se encuentran publicados los criterios que surgen para su funcionamiento, es decir, las investigaciones previas para la creación de un nuevo programa. Lo anterior refleja cómo los tomadores de decisiones imponen políticas públicas cuando se cree que es necesario y en función de la gravedad de los problemas. Aunque se establece que es un proceso que requiere organización, Aguilar (2000) insiste que, en la práctica, las etapas pueden sobreponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse o repetirse, en donde su secuencia se caracteriza por ser dinámica e interconectada. Desde esta perspectiva, la implementación del proyecto UBBJG demuestra un diseño que carece de una secuencia ordenada, pues, aunque se encuentren algunas ausencias, su proceso no se detecta interrumpido.

Por lo tanto, en el proceso de implementación, se puede observar que el procedimiento anterior forma parte de un transcurso que ha sido adaptado conforme a las necesidades de cubrir con los objetivos establecidos, así como al contexto político en el que se desarrolla. En este sentido, el inicio apresurado del funcionamiento de las UBBJG, comprendido entre los meses de marzo-agosto de 2019, estuvo sujeto a una transición gubernamental muy reciente, pues el actual gobierno federal apenas había comenzado en diciembre de 2018. Por lo tanto, la forma en que la política se diseñó demuestra una planificación prácticamente ausente, ya que solo habían transcurrido tres meses desde que el presidente López Obrador tomó posesión como presidente electo de México. Si bien, a medida que el ciclo de política continúa, es posible que se presenten, conozcan y sean públicos los estudios de viabilidad del programa, así como los análisis de pertinencia de las carreras de cada una de las comunidades.

Con respecto a la incógnita de por qué el gobierno federal no se propuso invertir en las instituciones de educación superior públicas ya existentes, no hay una respuesta directa oficial. Pero no deja de sorprender dado que existen universidades públicas en todo el país que poseen la validación en sus planes de estudios, por

lo que desde un punto de vista racional se podía invertir en esas instituciones para mejorar sus condiciones y su cobertura, lo cual habría hecho innecesario el actual sistema de las UBBJG. Esta ruta alternativa habría evitado la creación de un proyecto educativo desde cero, con más de 100 universidades en la necesidad de pasar por todo un proceso normativo para obtener el reconocimiento de validez, siendo que en las universidades públicas existentes ya se habían cubierto con ese tipo de validación dentro del contexto de la calidad educativa.

En cuanto a la relevancia científica de esta investigación, el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador es reciente que existen intereses actuales como la conciencia de novedad que produce el programa UBBJG en nuestra sociedad y sobre el conocimiento del diseño y formulación de este programa, de manera que una investigación permitirá tener una mirada, pero con ciertas limitantes debido a la escasez de información publicada en el periodo comprendido de 2019-2021. A diferencia de un estudio sobre la evaluación del conjunto de todas las fases en la terminación de una política, en este caso, se busca comprender el papel de las políticas públicas para entender el problema educativo; se trata de conocer la orientación en la formulación como política en su diseño de ejecución.

## Referencias

- Aguilar, L. F. (2000). Problemas públicos y agenda de gobierno (3ª ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2010). Política pública. Compilador. Siglo XXI editores, México. [http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i\\_pp\\_eap.pdf](http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_pp_eap.pdf)
- INEGI (2019). Encuesta Nacional de Inserción Laboral de los Egresados de la Educación Media Superior (ENILEMS) 2014, 2016 y 2019. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enilems/2019/doc/enilems\\_2019\\_nota\\_tecnica.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enilems/2019/doc/enilems_2019_nota_tecnica.pdf)
- Parsons, W. (2007). Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.
- OCUBBJG. (2020). Estatuto Académico. Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. México: Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García y Secretaría de Educación Pública, documento inédito.
- SEP. (2019). Matriz de Indicadores Inicial y para Resultados 2019: Programa presupuestario U083. Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. <https://www.planeacion.sep.gob.mx/matriz2019.aspx>
- DOF. (2019). Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5566761&fecha=30/07/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566761&fecha=30/07/2019)