

¿Qué información es necesaria para la rendición de cuentas de la política educativa? El caso de las Universidades Benito Juárez García

What information is necessary for the reporting of educational policy issues? The case of the Benito Juárez García University

Jacqueline Peschard Mariscal

 <https://orcid.org/0000-0003-3964-1852>

Universidad Nacional Autónoma de México. México
Correo: jacpeschard@politicas.unam.mx

María Grisel Salazar Rebolledo

 <https://orcid.org/0000-0001-8874-1089>

Universidad Iberoamericana. México
Correo: maria.salazar@ibero.mx

Octavio Olea Gómez

 <https://orcid.org/0009-0003-9840-2939>

Universidad Nacional Autónoma de México. México
Correo: octavioolea@unam.mx

Recepción: 7 de septiembre de 2023

Aceptación: 16 de enero de 2024

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2024.18.18553>

Resumen: El artículo se propone analizar la información pública existente sobre una de las políticas públicas insignes del gobierno del presidente López Obrador que es el programa de las Universidades del Bienestar Benito Juárez García (UBBJG) para identificar si es posible avanzar en la rendición de cuentas de la misma. A partir de revisar la información publicada por el Organismo Coordinador de dichas universidades (OCUBBJG) y de solicitudes de información interpuestas, es posible verificar que existe un volumen importante de información, pero no es ni consistente, ni sistemática y, en algunos casos la información varía dependiendo de la fuente oficial consultada. El texto propone que la deficiencia informativa deriva de la estructura de organización dual de dichas universidades, ya que están sectorizadas en la Secretaría de Educación Pública (SEP), pero dependen de las directrices del presidente de la

República, lo cual ha permitido que la información pública responda al objetivo de incrementar constantemente el número de sedes existentes (de 2019 a julio de 2023 han aumentado de 100 a 200 planteles) y la cobertura estudiantil, dejando fuera la relativa a los resultados concretos de la política educativa.

Palabras clave: política pública, rendición de cuentas institucional, estructura organizativa, planeación, implementación, evaluación de la política pública.

Abstract: The article aims to analyze the existing public information regarding one of president López Obrador's flagship public policies, which is the Benito Juárez García Well-Being Universities (UBBJG) program, to determine if it is possible to enhance its accountability. After reviewing the information published by the Coordinating Body of these universities and filed information requests, it is possible to confirm that there is a significant volume of information, but it is neither consistent nor systematic, and in some cases, the information varies depending on the official source consulted. The text suggests that the informational deficiency stems from the dual organizational structure of these universities, as they are within the jurisdiction of the Ministry of Education (SEP) but also subject to the directives of the president of the Republic. This has allowed public information to primarily focus on continually increasing the number of campuses (from 100 in 2019 to 200 by July 2023) and student coverage, while neglecting concrete results of the educational policy.

Keywords: public policy, institutional accountability, organizational structure, planning, implementation, evaluation of public policy.

Sumario: I. Introducción. II. La rendición de cuentas como principio fundamental de la gestión pública. III. El marco normativo de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG). IV. Transparencia de fachada en las UBBJG. V. Conclusiones. VI. Referencias.

I. Introducción

La creación de cien universidades públicas fue uno de los primeros compromisos que asumió públicamente el gobierno de Andrés Manuel López Obrador en 2018 para acercar la oferta de educación superior a la población en las zonas socioeconómicamente más rezagadas y apartadas y con carencias en infraestructura básica (Buendía y Salas, 2020).

Para evaluar ésta, como cualquier política pública, es necesario contar con información pública, accesible, oportuna y completa que permita tener una idea, no sólo de su funcionamiento, sino de la medida en que está cumpliendo los objetivos para los cuales se creó. La evaluación *ex post* es, en ese sentido, un instrumento informativo y un insumo importante para la rendición de cuentas en sus dos acepciones básicas: las cuentas financieras y las cuentas

narrativas; es decir, es un instrumento que permite entender si los recursos presupuestales, materiales y humanos destinados a dicha política pública están contribuyendo a cumplir las metas propuestas y al mismo tiempo, a justificar la asignación de los recursos involucrados.

En este trabajo se busca hacer un balance sobre la información disponible respecto de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG), para entender si ésta es suficiente para contribuir al ciclo de rendición de cuentas de la política pública. Siguiendo a Fox (2008), en este texto se señala que, a pesar de que a la fecha existe un volumen considerable de información sobre las UBBJG, las deficiencias que ésta presenta hacen que estemos frente a un ejercicio de transparencia “opaca” por carecer de periodicidad, actualización, sistematización y consistencia; elementos indispensables para constituirse en un insumo para la rendición de cuentas. Los datos disponibles proporcionan información numérica general, pero no permiten comprender las razones y justificaciones del diseño de política pública, ni la mecánica específica de la selección del alumnado y del profesorado, el rendimiento escolar, o la estrategia de expansión de las universidades.

II. La rendición de cuentas como principio fundamental de la gestión pública

Hablar de rendición de cuentas es retomar las preocupaciones clásicas por establecer controles, contrapesos, restricciones y límites para el ejercicio del poder. En regímenes democráticos, la rendición de cuentas también supone un elemento básico para la operatividad política, en tanto reduce la incertidumbre para todos los actores del sistema. En ese sentido, contar con un marco de controles delimitado es útil y deseable para los partidos de oposición, asociaciones ciudadanas, instituciones internacionales, gobiernos locales, etcétera.

La literatura provee múltiples definiciones para la rendición de cuentas. Para Schedler et al. (1999, p. 17): “A rinde cuentas a B cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta”. Por su parte, Schmitter (2004) define rendición de cuentas como “una relación entre dos conjuntos de actores, en la cual uno de ellos acepta informar, explicar y/o justificar sus acciones y enfrenar sanciones que el otro actor puede imponer”. Los estudiosos del tema coinciden en que la rendición de cuentas es un concepto relacional, cuya existencia descansa en tres pilares: 1) el acceso a información sobre los actos de gobierno, aun cuando no haya una solicitud específica de información; 2) la justificación de las acciones de los funcionarios

públicos, lo que implica sujetar el ejercicio del poder al imperio de la razón y generar una relación de diálogo entre los actores que rinden cuentas y aquellos a quienes las rinden (López Ayllón, 2006, p. 239), y 3) la generación de consecuencias (sanciones) si el comportamiento no se ajusta a un mandato o marco normativo determinado.

Cuando se trata de definir sobre qué aspecto específico hay que poner el énfasis, Schedler (1999, p. 15) señala que “rendición de cuentas” (*accountability*), por un lado, se refiere a las “cuentas” en el sentido financiero-contable; y por el otro a las “cuentas” en el sentido narrativo; es decir, explicaciones y justificaciones creíbles para la toma de decisiones. Las cuentas narrativas se insertan en la posibilidad de entender las decisiones y actos públicos, que deben estar debidamente fundamentados y en correspondencia con el mandato de las instituciones y las personas funcionarias públicas.

En términos de los procesos de rendición de cuentas financieras sobre las UBBJG, es relevante entender cómo se ha transparentado y justificado el presupuesto asignado a estas universidades, y qué resultados se han alcanzado. Sobre las cuentas narrativas de este caso, sería importante conocer la racionalidad que subyace a las distintas decisiones clave como la selección de un determinado modelo educativo, la ubicación de los planteles, la incorporación de los maestros, la cobertura estudiantil y el otorgamiento de becas, las carreras que se imparten, así como los resultados alcanzados con el diseño actual de este programa de política pública.

Uno de los ingredientes centrales para la rendición de cuentas es la información. Sin embargo, para poder incidir en procesos amplios de rendición de cuentas, no es suficiente la divulgación simple de información. Como señala Fox (2008, p. 191) la transparencia tiene dos rostros: la opaca y la clara. La transparencia opaca o difusa es la información que sólo se divulga nominalmente, pero que no alcanza a revelar cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, cómo se toman las decisiones o cuáles son los resultados de sus acciones. Por el otro lado, la transparencia clara se refiere al otorgamiento de información confiable y accesible sobre el desempeño institucional que permite ir más allá de la cuantificación de datos para “divisar estrategias de cambio constructivo para la institución” (Fox, 2008, p. 192).

En ese mismo sentido, también la rendición de cuentas se puede concebir en dos variantes, la blanda y la dura. La rendición de cuentas dura, que se alimenta de la transparencia clara o translúcida, es la que permite exigir cambios en el comportamiento de una institución, y es la que está más cercana al concepto de *answerability* que señalan Manin, Przeworski, y Stokes (1999).

En la dimensión de rendición de cuentas dura se encuentran diversas prácticas, que abarcan todo el ciclo de las políticas públicas, desde la pla-

neación hasta la implementación y la medición de resultados. Aunque la rendición de cuentas suele asociarse a los impactos tangibles de una acción pública, lo cierto es que la existencia de la transparencia clara a lo largo de todas las fases mencionadas es un ingrediente nodal para develar áreas de oportunidad en el diseño, los procesos o el funcionamiento de las políticas públicas. Por el contrario, la transparencia opaca obstaculiza este proceso al presentar un retrato incompleto del desempeño institucional y distorsionar la percepción de éste. La particularidad de este tipo de transparencia es que, tomando el concepto de instituciones “de fachada” discutido por Levitsky y Murillo (2009), en apariencia, la información parece estar cumpliendo con su propósito y con el mandato institucional, cuando en los hechos, los cimientos son endeble, se presentan datos poco sustantivos, poco manejables, o en un volumen que es imposible procesar. El riesgo de la “transparencia de fachada” es que, formalmente es difícil de evidenciar, pues la información existe y se puede argumentar que es accesible, pero mediante un análisis detallado de la misma, sus limitaciones y debilidades pueden develarse.

Gracias a la transparencia es que la ciudadanía puede comprender el sentido de las políticas públicas y a partir de ahí tomar sus decisiones respectivas. En el caso de las políticas educativas, la información pública permite a los ciudadanos determinar cómo pueden aprovechar mejor la oferta existente tanto para estudiantes como para docentes. Ayuda a lo anterior que uno de los ejercicios más formalizados y estructurados de rendición de cuentas son los procesos de evaluación, que poseen mecanismos concretos para visualizar debilidades de las políticas públicas y propiciar que alcancen con mayor eficacia las metas y objetivos para las que fueron planteadas. Para funcionar, las evaluaciones necesitan de información clara, oportuna, accesible y actualizada, y los resultados de dichas evaluaciones deben estar disponibles para consulta pública.

De acuerdo con Rossi et al. (2001) la evaluación es necesaria, aunque no exclusivamente para los programas que constituyen la política social, ya que las intervenciones de política tienen efectos tangibles en la vida de las comunidades. La evaluación es necesaria en tanto “la mayoría de los programas sociales tienen buenas intenciones y parecen adoptar aproximaciones razonables para mejorar las situaciones problemáticas que diagnostican, sin embargo, las buenas intenciones [...] no conducen necesariamente a mejores resultados”.

Para asegurar la calidad del gasto público es necesaria una buena gestión pública. En este escenario, el concepto de rendición de cuentas (Hunt, 2006; Bovens, 2010 y Williams, 2006) se vuelve fundamental como un proceso derivado de la evaluación.

III. El marco normativo de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG)

Las UBBJG conforman una de las políticas públicas del gobierno federal cuyo objetivo es brindar servicios de educación superior gratuitos, dirigidos a estudiantes, egresados del bachillerato, que no han tenido la posibilidad de incorporarse a alguna de las universidades públicas, federal o estatal. Esto, debido a la insuficiente disponibilidad de espacios en dicho nivel educativo, particularmente en los municipios de alta o muy alta marginación (Decreto de Creación, 2019).

Las UBBJG son instituciones de educación superior para formar profesionistas, con un compromiso y responsabilidad social, orientadas a resolver problemas de sus comunidades y a fomentar la vocación por el servicio público (OCUBBJG, 2020; González et al., 2022; González-Callejas et al., 2021).¹ El modelo educativo de estas universidades, llamado *Kaleidoscopio*, concibe el proceso de enseñanza–aprendizaje como una relación de intercambio entre pares en un marco de experiencias compartidas en la comunidad (OCUBBJG, 2022b, p. 2), el cual no está basado en criterios de competitividad, excelencia, productividad o certificación de capacidades, pues ello fomentaría la obediencia y subordinación de los estudiantes frente al profesor (OCUBBJG, 2022b, p. 2; OCUBBJG, 2020). Es decir, aunque se insiste en que se trata de una forma de aprendizaje y que se buscará que los títulos que se expidan sean reconocidos en el extranjero (Decreto de Creación, 2019, art. 5), es una concepción que rompe con los propósitos que suele tener la educación superior que es capacitar a los estudiantes para desarrollar conocimientos y habilidades para insertarse en el mercado de trabajo.

1. La estructura organizativa de las UBBJG

La institución responsable de esta política educativa es el Organismo Coordinador de las UBBJG (OCUBBJG), creado el 30 de julio de 2019 (Decreto de Creación, 2019). Se trata de un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica y de gestión, que está sectorizado en la SEP (Decreto de Creación, 2019). Sin embargo, la operación del Organismo Coordinador muestra que éste posee márgenes de

¹ Vale la pena señalar que en el Estatuto Orgánico están previstos los planes y programas de estudio, sin embargo, éste fue aprobado en 2022, cuando las UBBJG ya llevaban tres años operando. De igual manera, el Modelo Académico de las UBBJG, *Kaleidoscopio* fue aprobado en 2022.

independencia y de maniobra, tanto en la asignación y ejecución de su presupuesto, como en las decisiones sobre el modelo educativo de las universidades y el esquema de rendición de cuentas respecto del cumplimiento de su marco normativo.

La estructura del Organismo Coordinador incluye un Órgano de Gobierno, una Dirección General, un Consejo Académico Asesor y un Órgano Interno de Control (OIC). El Órgano de Gobierno es la máxima autoridad y cumple las funciones indelegables señaladas en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP): establecer las políticas de la entidad, aprobar los programas y presupuestos, aprobar la estructura de la organización, etc. (LFEP, 2023).² Respecto de la Dirección General, la titularidad de ésta recae en una persona designada directamente por el presidente de la República y tiene la función ejecutiva del Organismo Coordinador: formular los programas institucionales, los presupuestos, los programas de organización, ejecutar los acuerdos del Órgano de Gobierno; dirigir legal, académica y administrativa-mente al OCUBBJG, entre otros (Estatuto Orgánico, 2022; LFEP, 2023)³. El Consejo Académico Asesor es el órgano de reflexión y deliberación sobre las actividades académicas sustantivas de las UBBJG, y cuenta con la función de aprobar, junto con la Dirección General, los planes y programas de acuerdo con el Estatuto Académico (OCUBBJG, 2022a), los cuales deben ser finalmente ratificados por el Órgano de Gobierno. Es decir, de la interacción y colaboración entre este Órgano, el Consejo y la Dirección General derivan las funciones sustantivas para cumplir los objetivos de las UBBJG. Finalmente, el Decreto de Creación del OCUBBJG prevé un Órgano Interno de Control (OIC) propio para cumplir las funciones de fiscalización, vigilancia y control interno.⁴ Sin embargo, dado que para 2020, éste aún no se había integrado, fue necesario que la SFP interviniera para que sus funciones fueran asumidas por el OIC de la SEP (SFP, 2020).⁵ (Diagrama 1)

² Dicho órgano está conformado por un representante de: 1) la SEP (preside), 2) la SHyCP, 3) la S. Bienestar, 4) la SRE, 5) la SEDATU y 6) el INPI (Decreto, 2019).

³ La Dirección General cuenta a su vez con tres direcciones para apoyar el desarrollo de sus funciones: 1) la de Administración y Finanzas; 2) la Académica y 3) la de Vinculación (Estatuto Orgánico, 2022, art. 9).

⁴ Las omisiones para integrar adecuadamente el OCUBBJG muestran parte de la informalidad con la que ha funcionado este programa de política pública.

⁵ Este Acuerdo de la SFP es una muestra de la dualidad estructural de las UBBJG, ya que, por un lado, es un programa sectorizado a la SEP, pero, por otro, tiene márgenes importantes de independencia para definir sus objetivos y metodologías de trabajo, además de la asignación y manejo de su presupuesto.

El director(a) general del Organismo Coordinador es designado por el presidente de la República y, en ese sentido, responde directamente a las directrices del titular del Ejecutivo. Sin embargo, la autonomía técnica y de gestión de dicho Organismo no impide que su titular deba acordar y seguir los lineamientos de la SEP en varios rubros: 1) la celebración de convenios e instrumentos de colaboración con otras instituciones, 2) el acatamiento de las decisiones de su Órgano de Gobierno que preside la SEP, 3) el proceso de rendición de cuentas de los recursos públicos (Decreto de Creación, 2019) y la fiscalización, vigilancia y control de los recursos ante el OIC de la SEP (SFP, 2020), así como 4) el registro final de los planes de estudio y emisión de títulos profesionales.

Diagrama 1. Estructura del Organismo Coordinador de las UBBJG



FUENTE: elaboración propia con base en el Estatuto Orgánico (2022).

Para cumplir los objetivos de la política pública, el Organismo Coordinador, a través de su titular y previa ratificación de su Órgano de Gobierno, tiene facultades para la realización de actividades que permiten prestar, desarrollar, coordinar y orientar servicios de educación superior por medio de las sedes de las UBBJG (Decreto de Creación, 2019). Estas actividades consisten en la planeación y ejecución del presupuesto asignado en el PEF, la construcción/rehabilitación de las sedes, la contratación de los profesores y del personal administrativo para la operación de las universidades.

2. La puesta en marcha del proyecto de las UBBJG

Para iniciar la implementación de las UBBJG, lo primero que resolvió el Organismo Coordinador fue dónde instalar las primeras 100 sedes de las universidades para cumplir con la meta inicial. Para ello, en principio, se tomaron en cuenta datos demográficos y de escolaridad, egreso anual de educación media superior, oferta presencial de universidades públicas y privadas, así como la demanda no atendida de educación superior en los municipios, de preferencia con altos niveles de marginación (OCUBBJG, 2021; Lineamientos, 2023).⁶ Sin embargo, se desconocen los estudios o dictámenes respectivos, que contengan los datos empíricos correspondientes para saber si efectivamente las sedes se eligieron con base en dichos criterios, lo cual permite suponer que la discrecionalidad ha imperado. A partir de 2022, se emiten convocatorias para que directamente las autoridades municipales soliciten la construcción de una sede universitaria, para lo cual, además de cumplir con los criterios previamente citados, se les solicita que donen un terreno de al menos dos hectáreas para la construcción del plantel (OCUBBJG, 2022c).

A fin de determinar qué carrera se ofrecerá en cada sede, el modelo educativo propone que las carreras a impartirse en los planteles sean afines a las necesidades de la comunidad en las que éstas se ubican y se acuerden con base en visitas de campo, en sinergia con otros Programas del gobierno (OCUBBJG, 2020; OCUBBJG, 2022b, p. 3). No obstante, no existen documentos públicos que sustenten las razones para asignar cierta carrera a una sede.⁷

Para el nuevo ingreso de estudiantes a cada ciclo escolar, el Organismo Coordinador emite una convocatoria nacional para que los aspirantes suban la documentación solicitada⁸ a una plataforma electrónica habilitada para ello, donde seleccionan la sede de su interés (OCUBBJG, 2023b).⁹ Para la contratación de profesores el Organismo Coordinador emite convocatorias naciona-

⁶ A pesar de que el Diagnóstico Educativo debió ser el documento guía para la definición de las sedes de las universidades, éste no se realizó, o al menos, no se hizo público sino hasta 2021.

⁷ A diferencia de lo que caracteriza a cualquier universidad, las UBBJG sólo ofrecen una carrera por plantel, en la gran mayoría de los casos. Véase Anexo 1, disponible en: <https://tinyurl.com/5cku3wzh>

⁸ Acta de nacimiento, identificación oficial, CURP, comprobante de domicilio, certificado de Bachillerato, carta de motivos y fotografía (OCUBBJG, 2023b).

⁹ Uno de los principales atractivos de las UBBJG es que todos los jóvenes que logran su ingreso obtienen una beca mensual por el tiempo que duren sus estudios, sin depender del rendimiento académico (OCUBBJG, 2022a, p.11).

les para que los candidatos que cumplan los requisitos (título de licenciatura y cédula profesional con antigüedad mínima de 5 años, experiencia docente, capacidad para impartir el 80 % de las materias de la carrera de su interés, aceptar un convenio por servicios educativos y disponibilidad para cambiar de residencia)¹⁰ (OCUBBJG, 2022a) participen en los procesos correspondientes. En ambos casos, ni para el nuevo ingreso de estudiantes ni la contratación de profesores, hay información pública acerca de la realización de los procesos de selección.

El director(a) del Organismo Coordinador es el responsable principal de administrar los recursos asignados a las UBBJG (Estatuto Orgánico 2022, art. 9), es decir, elabora la planeación presupuestal y norma su ejecución. La distribución general del presupuesto abarca tres rubros: 1) subsidios a las Comisiones de Administración y Supervisión (una por cada sede), para la instalación/rehabilitación, equipamiento y operación del plantel (corresponde al 40 % del presupuesto anual asignado); 2) subsidios para convenios por servicios educativos y apoyo administrativo (hasta 60 % del presupuesto) y 3) gastos de operación, para viáticos, transporte de personas y hospedaje (hasta un 3 % del presupuesto) (Lineamientos, 2023). La Dirección de Administración y Finanzas es la instancia encargada de supervisar que se cumpla con esta distribución de recursos (Lineamientos, 2023).

IV. Transparencia de fachada en las UBBJG

A fin de hacer un diagnóstico del nivel de transparencia que guardan los diferentes componentes de la creación y puesta en operación de las UBBJG, se busca documentar si la información pública disponible, ya sea mediante la consulta a los sitios web del Organismo Coordinador, o vía solicitudes de acceso a la información, constituye un ejercicio de transparencia clara u opaca y si es suficiente para dar lugar a un proceso de rendición de cuentas.

Para evaluar el nivel de transparencia que se presenta, tomaremos los criterios que señala la Ley General de Transparencia (2015) en el artículo 2, numeral VII, como objetivo de la ley: “(el establecimiento de) mecanismos que garanticen la publicidad de información *oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa*.” La misma ley, en su artículo 11 especifica que: “Toda la información en posesión de los sujetos obligados será *pública, completa,*

¹⁰ Adicionalmente, los aspirantes deberán participar en un procedimiento de inducción y selección ante un Comité Evaluador. Los requisitos están previstos en el Estatuto Académico y el proceso de selección en “Nuestras convocatorias” (OCUBBJG, 2023a).

oportuna y accesible.” La publicidad de la información se refiere a que debe estar al alcance de cualquier persona interesada, con independencia de sus motivaciones para querer conocerla; debe estar completa, ser oportuna y accesible para que sea de utilidad a los usuarios del programa de las UBBJG. Para que la información pueda ser verificada, es necesario que sea fácil identificar sus fuentes directas que permitan documentarla.

Respecto de lo que se entiende por una política pública, Luis Aguilar señala que “es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual [...]. Es una acción con sentido” (Aguilar, 1996, p. 24). Análiticamente, es posible diseccionar a las políticas públicas en fases distinguibles, a modo de un proceso que inicia con el diagnóstico de un problema, continúa con el ingreso de éste en la agenda pública, posteriormente se generan alternativas para resolver dicho problema, después de lo cual se procede a la selección de una propuesta a implementar. Una vez que se ha desarrollado una política, la teoría supone que se evaluarán los resultados.

Al agrupar los distintos componentes del programa de política pública de las UBBJG, tomamos en consideración las tres distintas dimensiones, fases, o momentos fundamentales de la acción pública: 1) la planeación de la política pública; 2) su implementación y desarrollo y 3) la evaluación de los resultados.

1. La planeación de la política pública

La planeación involucra a todas las acciones relacionadas con el diagnóstico de un problema público que amerita la intervención gubernamental. En este componente, se integran las actividades que se llevaron a cabo para determinar qué deficiencia educativa se buscaba paliar con la creación de las UBBJG, así como las decisiones que justificaban un cierto modelo educativo y una determinada asignación presupuestal. La planeación permite identificar el modelo educativo que caracterizará a las universidades, el número de sedes o planteles que se crearán, dónde se ubicarán, cuántos estudiantes se atenderán, qué carreras se impartirán en las distintas sedes, con sus respectivos planes de estudio y, por supuesto, qué cantidad de recursos públicos se utilizarán para su implementación.

La ubicación de las sedes de las UBBJG es información que ocupa el centro de atención del sitio electrónico del Organismo Coordinador, de suerte que podemos saber cuál es el municipio en el que se localiza una sede, cuál es la carrera que ahí se imparte y las estadísticas sobre los alumnos inscritos y los profesores contratados. En el Diagnóstico del Programa Presupuestario U083 UBBJG se establece el objetivo inicial de construir/rehabilitar 100 sedes en 2019, en igual número de municipios; para 2020, se prevé la adición de otras

40 sedes y, para el final del sexenio, se propone llegar a contar con 200 sedes de estas universidades (OCUBBJG, 2021, p. 22). Privilegiar la creación de un número creciente de sedes hace presumir que el objetivo último es la oferta numérica, más que impartir una educación que genere capacidades y habilidades entre los estudiantes, lo cual requiere de tiempo y recursos financieros y técnicos para seleccionar y estructurar las carreras a ofrecer en las distintas sedes; para que dichas carreras respondan a las necesidades del municipio en el que se localizan y para asegurar que se cuente con maestros que tengan los conocimientos y la experiencia necesarios. Fijar el objetivo en incrementar el número de sedes y, por tanto, de estudiantes con acceso a una beca, implica no tener el foco en la calidad de la enseñanza, sino en el despliegue de recursos, abriendo la puerta a una relación clientelar.¹¹

Esto explica que, al primer trimestre de 2023, la cantidad de sedes ascendía a 145, con un padrón de estudiantes de 64,633 y de 1,063 docentes (cuadro 1). La información disponible permite apreciar que las entidades federativas con niveles muy altos de marginación (Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Nayarit) sí se corresponden con las que tienen una alta proporción de población de habla indígena —con excepción de Nayarit, seguramente debido a su tamaño poblacional— que son dos de los requisitos para instalar una de estas universidades. En dos de estos estados (Oaxaca y Chiapas) se concentra el mayor número de planteles de las UBBJG (cuadro 1). Por otro lado, en estados con niveles altos de marginación como Yucatán, Hidalgo, Campeche y Veracruz, que tienen proporciones importantes de población de habla indígena (23.7 %, 12.3 %, 10.4 %, 8.6 %, respectivamente), el número de sedes instaladas varía, ya que Veracruz tiene 10 sedes, Hidalgo 8, Yucatán 6 y Campeche 3. Esta información contrasta con el caso de la Ciudad de México que teniendo un nivel muy bajo de marginación y sólo 1.4 % de población de habla indígena, e incluso, una oferta amplia de instituciones de educación superior, tiene 10 sedes instaladas, cifra sólo menor a las que tienen Oaxaca y Chiapas (cuadro 1).

¹¹ En principio, todos los estudiantes que ingresan a las UBBJG tienen derecho a una beca (OCUBBJG, 2020).

Cuadro 1. Sedes UBBJG por entidad federativa, según nivel de marginación, población hablante de lengua indígena, número de estudiantes atendidos y de docentes contratados

Estado	Nivel de marginación por Estado	% población hablante de lengua indígena	Número total de sedes	Número de estudiantes	Número de docentes
Chiapas	Muy Alto	28.2	14	6,877	105
Guerrero	Muy Alto	15.5	8	7,344	111
Nayarit	Muy Alto	5.9	1	53	3
Oaxaca	Muy Alto	31.2	18	5,397	109
Campeche	Alto	10.4	3	1,108	25
Durango	Alto	2.7	3	605	14
Hidalgo	Alto	12.3	8	3,945	53
Michoacán	Alto	3.4	6	3,364	62
Puebla	Alto	9.9	5	2,145	30
Tabasco	Alto	4	3	1,537	23
Veracruz	Alto	8.6	10	5,335	92
Yucatán	Alto	23.7	6	3548	57
Chihuahua	Medio	3.1	2	477	12
Guanajuato	Medio	0.2	3	1,122	21
Morelos	Medio	2	3	1,396	22
Quintana Roo	Medio	11.7	5	1,315	27
San Luis Potosí	Medio	8.6	2	481	11
Sinaloa	Medio	1.2	2	504	8
Tlaxcala	Medio	2.2	3	1,193	18
Zacatecas	Medio	0.3	3	579	13
Baja California	Bajo	1.4	1	175	7
Baja California Sur	Bajo	1.8	0	0	0
Colima	Bajo	0.7	1	180	5
Estado de México	Bajo	2.6	6	2,558	41
Jalisco	Bajo	0.8	3	240	9
Querétaro	Bajo	1.4	2	760	12
Sonora	Bajo	2.2	5	1,394	29

Tamaulipas	Bajo	0.7	3	930	18
Aguascalientes	Muy Bajo	0.2	2	268	8
Ciudad de México	Muy Bajo	1.4	10	8,266	88
Coahuila	Muy Bajo	0.2	3	1,430	27
Nuevo León	Muy Bajo	1.4	1	107	3
			145	64,633	1,063

Datos de las UBBJG al primer semestre de 2023.

FUENTE: elaboración propia con base en información de la página de internet del OCUBBJG, CONAPO (2020) e INEGI (2020).

De las 145 sedes instaladas al primer trimestre de 2023, sólo 43 (29.6 %) se encuentran ubicadas en localidades con un nivel de marginación alto (26 sedes), o muy alto (17 sedes),¹² mientras que los municipios con bajo o muy bajo nivel de marginación tienen establecidas 71 sedes (48.9 %), es decir, cambia el objetivo de que las sedes de las Universidades del Bienestar se concentren en los municipios más desfavorecidos para extenderlas por todo el país, ya que sólo Baja California Sur no cuenta con una sede (cuadros 1 y 2).

Cuadro 2. Nivel de marginación de los municipios con sedes de las Universidades Benito Juárez García

Nivel de marginación/ municipio	Cantidad de sedes/ municipios	(%)
Muy alto	17	11.7
Alto	26	17.9
Medio	31	21.5
Bajo	34	23.4
Muy bajo	37	25.5
	145	100 %

FUENTE: elaboración propia con base en datos del OCUBBJG y de la CONAPO (2020).

Adicionalmente una investigación de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) encontró que

¹² Véase el Anexo 1, el cual contiene el desglose de la ubicación de las sedes, nivel de marginación del municipio, la carrera que se imparte y las estadísticas de estudiantes y docentes. Disponible en: <https://tinyurl.com/5cku3wzh>

las ubicaciones actuales incluyen terrenos baldíos, unidades deportivas, salones municipales, oficinas de gobierno local, casas ejidales, bibliotecas municipales, locales comerciales, casas de la cultura, y en 16 casos, las sedes están alojadas en una escuela primaria, secundaria, de educación media superior, o en una institución de educación superior, lo cual viola el lineamiento de instalarse en localidades sin oferta educativa de dicho nivel (MCCI, 2020).

El modelo educativo de las UBBJG propone la atención de seis áreas de conocimiento (desarrollo regional sustentable, procesos agroalimentarios, patrimonio histórico, cultural y natural, energía, estudios sociales y salud) con una oferta de 36 carreras, entre las que destacan distintas ramas de la ingeniería que se imparten en 59 sedes, seguidas de medicina comunitaria y enfermería en 31 sedes. El resto de las carreras abarca desde formación docente en 9 sedes, pasando por carreras sobre patrimonio histórico y cultural en municipios del sur/sureste, hasta carreras más tradicionales como derecho, administración municipal, contabilidad y estudios sociales (OCUBBJG, 2022d).

Si bien es cierto que la selección de las carreras que se imparten en las distintas sedes debe de responder a las necesidades de la comunidad y que el Consejo Académico Asesor participa en la determinación de las mismas, no se tiene acceso a los documentos que recojan la deliberación, o los criterios específicos sobre la conveniencia de impartir cierta carrera y no otra en los diversos planteles.¹³

Respecto de la cobertura estudiantil, en el documento de planeación de la política pública se establece como meta de las UBBJG para el final del sexenio, la incorporación de 256 mil estudiantes. A más de cuatro años de la puesta en marcha de estas universidades, los datos oficiales muestran que apenas se ha alcanzado el 25 % (64,633 estudiantes) de la meta (cuadro 1). Sin embargo, no existen datos sobre la demanda estudiantil por sede, ni sobre la proporción de solicitantes de ingreso que finalmente son aceptados.

A pesar de que el discurso oficial señala que el presupuesto anual de las UBBJG es de mil millones de pesos, (OCUBBJG, 2021, p. 27), al revisar los anexos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), encontramos que distintos programas gubernamentales destinan recursos a dichas universidades a través de partidas presupuestales etiquetadas sobre erogaciones para

¹³ De acuerdo con el discurso del presidente en la conferencia matutina del 6 de agosto de 2022 (Presidencia de la República, 2022a), uno de los propósitos de las carreras que se imparten en las sedes de las UBBJG es revertir el déficit de médicos y enfermeras en el sector público de salud y para apoyar tal objetivo las 55 nuevas sedes que se construirán tendrán como prioridad las carreras de medicina y enfermería.

contribuir al desarrollo de los jóvenes; para prevenir el delito y las adicciones; para fomentar el desarrollo integral de los pueblos indígenas; para atender a grupos vulnerables; para promover la igualdad entre hombres y mujeres , o para reducir el cambio climático (cuadro 3). Este desglose presupuestario muestra cómo desde su creación, en 2019, las UBBJG tenían asignado el doble de la cantidad oficialmente difundida¹⁴ (cuadro 3 y gráfica 1).

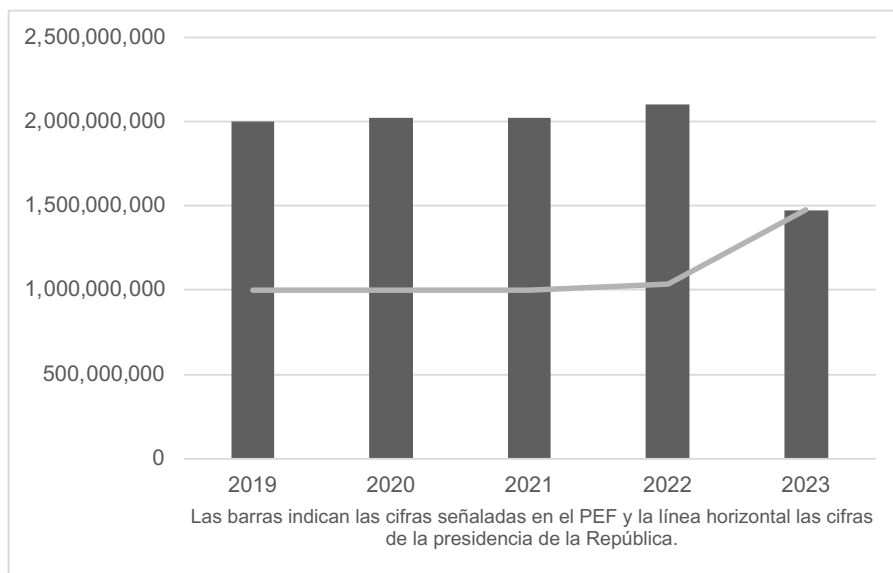
Cuadro 3. Presupuesto asignado a las UBBJG en el PEF

Anexo	2019	2020	2021	2022	2023
10. Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas	—	296,223,958	296,223,958	307,341,161	221,459,973
13. Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres	—	—	—	—	295,279,963
14. Recursos para la atención de grupos vulnerables	—	246,853,299	246,853,299	256,117,634	959,659,881
16. Recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático	—	1,057,697	1,057,697	1,097,392	—
17. Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes	1000,000,000	987,413,194	987,413,194	1,024,470,537	—
19. Acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos	1000,000,000	493,706,597	493,706,597	512,235,269	—
Total	2,000,000,000	2,025,254,745	2,025,254,745	2,101,261,993	1,476,399,817

FUENTE: elaboración propia con base en la consulta de los PEF 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023.

¹⁴ En 2023 las diferentes partidas presupuestales del PEF para las UBBJG ascienden a un total de 1,476,399,817.

Gráfica 1. Cifras presupuestales UBBJG, según fuente de información



FUENTE: elaboración propia con base en la consulta de los PEF 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023; y Presidencia de la República (2022b).

Estos datos extraídos del PEF son públicos, sin embargo, contrastan con los ofrecidos en la conferencia de prensa matutina del 7 de noviembre de 2022 (gráfica 1). Esto revela que no hay certeza sobre el volumen de recursos públicos que se destinan y ejercen en el programa de la política pública de las Universidades Benito Juárez García.

2. La implementación de la política pública

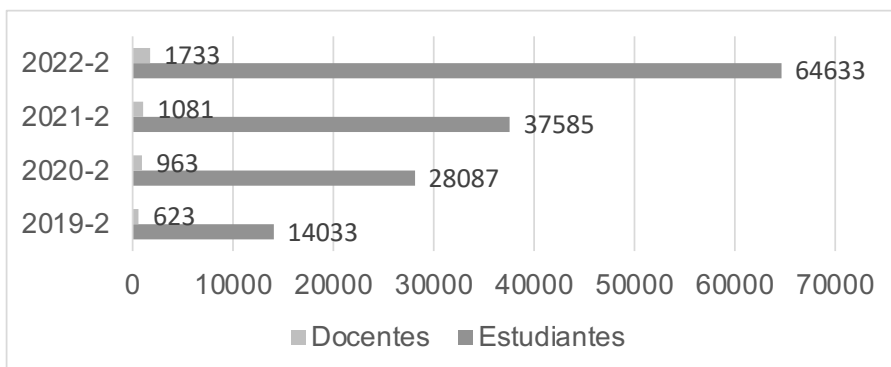
En esta fase de la política pública se incluyen las actividades que se refieren a la instalación efectiva de las universidades, a la puesta en marcha de los planes educativos, al reclutamiento de los profesores y personal directivo y administrativo, a la incorporación de los alumnos, a la realización de actividades extracurriculares, etcétera.

La ubicación de las sedes universitarias es la información mejor organizada en la página de internet de las UBBJG, en función de la cual se agregan los datos sobre la carrera impartida y las cifras de estudiantes y de profesores en el ciclo escolar correspondiente a la fecha de consulta. Puesto que al actualizar la información sólo se conservan las cifras más recientes, no es posible sa-

ber con precisión la estadística sobre la evolución del número de estudiantes y profesores por ciclo escolar. Sólo con base en información presentada en las conferencias matutinas sabemos cómo han evolucionado estas cifras, pero no hay congruencia con lo que ahí se reporta en diferentes fechas. En el Evento de Evaluación General de las UBBJG del 6 de agosto de 2022, la cobertura estudiantil era de 64,633 y el volumen de docentes, 1,733, mientras que, en la conferencia del 7 de noviembre de 2022, las cifras totales de estudiantes y docentes ascendían a 45,581 y 1,168 respectivamente.

El dato de los estudiantes es consistente con el presentado en el cuadro 1, mientras que el dato sobre los profesores no lo es y las diferencias entre lo reportado en las conferencias de prensa y los datos del Evento de Evaluación es de 670 profesores, lo cual revela la falta de consistencia de los datos que se reportan en distintas fuentes oficiales (gráfica 2).

Gráfica 2. Evolución de estudiantes y profesores por ciclo escolar (2019-2022)



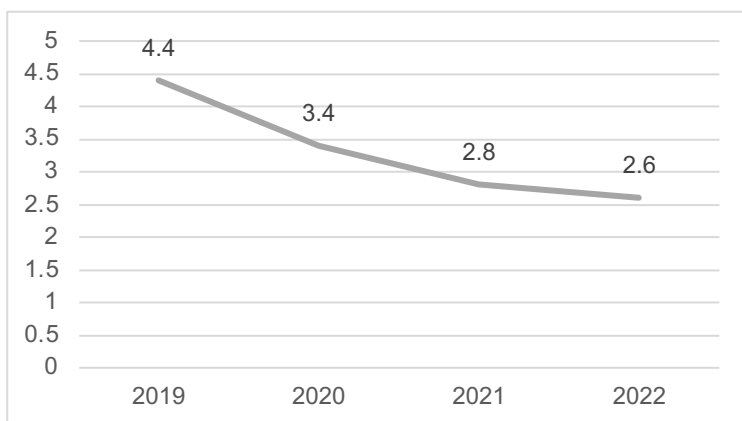
FUENTE: elaboración propia con base en conferencias matutinas. En Presidencia de la República (2022a).

Si bien se abren convocatorias para la contratación del personal académico, no hay información pública sobre las etapas y resultados de este proceso de selección. Se desconoce cuál es el mecanismo de selección; sólo se sabe que decide la Directora General con el Consejo Académico Asesor. Dado que la modalidad de contratación de los profesores es por la vía de “convenios de colaboración de subsidios por servicios educativos” (solicitud de información con folio 332477722000124), se desconoce a qué corresponden en términos de contratación salarial, o cuáles son los derechos y/o prestaciones de los docentes. La única información a la que se tuvo acceso, mediante una solicitud

de información (folio 332477722000103)¹⁵ fue el sueldo quincenal de un profesor que asciende a \$14,000 pesos, sin detalles, o consideraciones específicas por área de conocimiento o lugar de contratación.

Los datos disponibles muestran que tanto la población estudiantil de las UBBJG, como el grupo de docentes han crecido a lo largo de los cuatro años considerados, sin embargo, al calcular la carga de trabajo, relacionando el número de profesores por cada 100 estudiantes, se puede apreciar que año con año ha ido disminuyendo la proporción y cada vez es mayor la carga de los profesores (gráfica 3). En todo caso, está claro que la razón profesor/alumno es variable año con año, pues oscila entre 35 estudiantes/docente y 23 estudiantes por docente gráfica 3), además de que existen planteles sólo con 1 o 2 docentes, mientras otros tienen entre 3, 4 o 5 y sólo unos pocos tienen más de 5 docentes (MCCI, 2020).

Gráfica 3. Profesores por cada 100 estudiantes



FUENTE: elaboración propia con base en Presidencia de la República (2022a).

Dado que todos los estudiantes de las UBBJG tienen derecho a una beca, en principio el monto total asignado a dicho rubro debería corresponder a la cantidad de estudiantes incorporados, sin embargo, en todas las fuentes consultadas en este trabajo no encontramos la relación entre número de becas y montos presupuestarios. Al solicitar estos datos a la Coordinadora Nacional

¹⁵ Los datos sobre salarios a los prestadores de servicios, en este caso, los docentes, forma parte de las obligaciones de transparencia que deben de estar publicados en los sitios de las UBBJG y de la Plataforma Nacional de Transparencia (Ley General de Transparencia, 2015, art. 70, párrafo VIII).

de Becas de la SEP, sólo se proporcionaron los montos presupuestales totales ejercidos para becas de estudiantes de las UBBJG, es decir, carecemos del dato del número de becas que se han otorgado y que correspondería al número de estudiantes incorporados (Cuadro 4).

Cuadro 4. Presupuesto ejercido en becas del bienestar para estudiantes de UBBJG

Año	Monto
2019	\$200,158,400
2020	\$414,403,200
2021	\$642,528,000
2022	\$648,314,100

Fuente: respuesta de la solicitud de información con folio 330011722000685, sujeto obligado Coordinadora Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez (2022). PNT.

Al inicio de la implementación de las UBBJG, el monto de la beca por estudiante ascendía a \$2,400 pesos mensuales. Respecto de la permanencia de los estudiantes en las carreras ofrecidas, el OCUBBJG informó que el 90 % concluyen los programas y se mantienen en las universidades (solicitud de información con folio 332477722000069), sin embargo, se trata de una cifra global, sin desglose por entidad, o por sede y sin documentación soporte.

Una parte central de la implementación de cualquier política pública es el presupuesto ejercido. Sin embargo, en la página de las UBBJG no hay información sistematizada, con algún grado de desglose, sobre la ejecución del presupuesto anual de las universidades. La única excepción a esta falla es el costo de la construcción de las distintas sedes.¹⁶ Sólo se ha presentado información en las conferencias de prensa matutinas del presidente, pero ésta carece de respaldo documental, en los sitios oficiales del Organismo Coordinador, o de la Plataforma Nacional de Transparencia.

De acuerdo con la información divulgada, el grueso del presupuesto (86.5 % en 2019 y 57.6 % en 2022) se ha destinado a la instalación y equipamiento

¹⁶ En la sección “procesos de instalación” de la página de internet del OCUBBJG aparece una ficha técnica por cada UBBJG, la cual contiene un dato global 2019-2023 sobre el presupuesto ejecutado en la obra de dicha sede, sin distinguir si se trata de una construcción nueva o de la rehabilitación de algún edificio.

de las sedes, aunque en una tendencia decreciente, mientras que el rubro de “apoyos sociales al personal” (*sic*)¹⁷ ha ido en ascenso, ya que al inicio representó un 11.7 %, mientras que en 2022 alcanzó el 40.9 % (cuadro 5). El ejercicio presupuestal está calculado a partir de una asignación anual de \$1,000 millones de pesos y no de la cantidad que se desprende del PEF.

Cuadro 5. Resumen ejercicio presupuestal 2019-2022

	2019	2020	2021	2022 (Ene.- Oct.)
Total asignado al organismo	1,000,000,000.00	1,000,000,000.00	1,000,150,430.00	1,037,716,402.00
Instalación/Rehabilitación, equipamiento y operación de sedes	86.54 %	69.80 %	65.27 %	57.56 %
Apoyos sociales a docentes, administrativos y residentes de obra	11.70 %	28.28 %	33.03 %	40.95 %
Total ejercido en sedes educativas	98.24 %	98.09 %	98.30 %	98.51 %
Total gasto operativo	1.76 %	1.91 %	1.70 %	1.49 %
Total ejercido por el OCUBBJG	961,247,388.40	996,994,492.33	999,744,234.55	840,258,342.60

Fuente: Presidencia de la República (2022b).

Con base en lo dispuesto por los Lineamientos para la instalación/rehabilitación de sedes, sabemos que las Comisiones de Administración de las Universidades que son quienes ejercen la más alta proporción del presupuesto, están obligadas a presentar informes semanales al Órgano Coordinador para que éste cumpla con su deber de transparentar trimestralmente el avance en la ejecución del gasto. No obstante, no existe información pública sobre dichos informes y ni siquiera se sabe si, al menos, éstos se generan.¹⁸

¹⁷ Conviene señalar que el rubro relativo a los salarios del personal tanto administrativo como docente se expresa en apoyos sociales, como si se tratara de una ayuda y no un pago por la prestación de un servicio educativo.

¹⁸ Desde que, en 2020, el Coneval realizó una primera evaluación de la planeación de la política pública de las UBBJG, se advirtió que dichos informes no se estaban realizando y/o publicando (Coneval, 2020, p. 72).

3. La evaluación de la política pública

La evaluación del proyecto de las UBBJG involucra a todas las actividades relacionadas con la generación de evidencia para justificar que se continúe con el desarrollo de la política pública, o bien, que se realicen ajustes necesarios para alinear la implementación de las diversas fases de la política con la consecución de las metas propuestas. La evaluación corresponde a una valoración sistemática de la concepción y el diseño del programa, la puesta en práctica y los resultados de una intervención pública en curso o ya concluida; o una valoración ex ante, en la fase de diseño (CEPAL, 2023).

El análisis de la información comprende tanto a las solicitudes de información más recurrentes sobre la materia, como a los datos básicos de las UBBJG que existen en su sitio de internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia del INAI.

La primera evaluación sobre las UBBJG de la que se tiene registro fue realizada por el Coneval en 2020 para dar cuenta de cómo se estaba implementando la política pública, incluyendo la revisión de las sedes instaladas, la cobertura estudiantil, el personal contratado y, desde luego los recursos ejercidos. Respecto del objetivo central de las UBBJG, Coneval reconoce que es combatir la exclusión educativa y señala que la meta era establecer 100 sedes universitarias en el primer año de 2019, la cual no se alcanzó, pues solamente se instalaron 82. Y algo semejante ocurre respecto del objetivo de atender a estudiantes alejados de la cobertura de educación superior, que en ese primer año se calculaba en 64,000 estudiantes y sólo se tenían inscritos entre 14,000 y 45,000 (cuadro 5). Respecto del presupuesto ejercido, Coneval señaló que se habían gastado \$957.6 millones de pesos de los 1,000 millones oficialmente asignados en 2019, es decir, no había subejercicio presupuestal.

Cuadro 5. Evaluación del Coneval en cifras de las UBBJG
(2019 y 1er. semestre 2020)

Marco. PND 2019-2024	Objetivos	Sedes		Cobertura		Presupuesto 2019
UBBJ contribuyen a garantizar la política de seguridad y desarrollo social a través de educación para todos.	1. Servicios educativos de las Universidades; 2. Infraestructura física de sedes. Problema público: exclusión educativa.	100 (capacidad de cobertura por sede, según la fuente, 900 o 1,280 estudiantes).	85 sedes en construcción (a enero de 2020). / 82 sedes con clave asignada por la DGP de la SEP.	64,000 estudiantes (meta 2019); 256,000 (meta sexenal).	Según fuente de información, va de los 14,000 a los 45,000 estudiantes.	1000 millones de pesos (ejercidos 957.6)

FUENTE: elaboración propia a partir de Coneval (2020).

Cuadro 6. Evaluación de Coneval sobre el diseño de las UBBJG (2019 y 1er. semestre 2020)

Fortalezas	Áreas de mejora	Recomendaciones
El propósito de aumentar la infraestructura educativa superior en municipios con poca o nula oferta educativa universitaria.	Consistencia de los alcances de la cobertura del programa, con criterios precisos de desglose (fecha de corte, sede, etc.)	Considerar un objetivo de mayor alcance de la política pública, el cual permita dar cuenta de su eficiencia. Por ejemplo, más allá del ingreso de estudiantes, la eficiencia terminal.
Participación de la comunidad escolar en los proyectos de edificación/rehabilitación de sedes.	Desarrollo de infraestructura especializada en las Universidades (laboratorios, equipo de cómputo, etc.)	Repensar las UBBJG como un subsistema educativo que forma parte del Sistema Educativo Nacional. Y fortalecer la colaboración con otras universidades o institutos.
Modelo educativo enfocado a la atención de necesidades sociales y económicas locales de los lugares donde se ubican las sedes.	La eficiencia terminal de los estudiantes de las UBBJG.	Publicar el programa de beneficiarios con información desagregada.
Cursos de nivelación de conocimientos para estudiantes de nuevo ingreso.	Difusión del Padrón de Beneficiarios del programa.	Documentar y sistematizar la información sobre la implementación de las UBBJG.
Promoción del sentido comunitario a través de prácticas profesionales y comunitarias de los alumnos.	Generación de información sobre procesos básicos del funcionamiento de las UBBJG (planeación, viabilidad de propuestas, ejecución de proyectos, etc.)	Precisar y homologar la definición de poblaciones de las UBBJG en los documentos del programa.
Cobertura universal de becas para los estudiantes.	La incorporación de alumnos a sedes de otros municipios.	

FUENTE: elaboración propia con base en Coneval (2020).

El Coneval propuso “repensar cuál es el problema que pretende resolver el programa y cómo lo va a hacer” (Coneval, 2020, p. 3). Respecto a la cobertura de las UBBJG, el Coneval encontró inconsistencia en las cifras oficiales que no permiten saber con precisión la cantidad de estudiantes que se han incorporado a las universidades (Coneval, 2020, p. 5), por lo que recomendó publicar el padrón de jóvenes beneficiarios de la beca. Incluso, subrayó la importancia de obtener datos sobre eficiencia terminal y conocer el número de titulados. El Coneval destacó la falta de documentación y sistematización de la información respecto de la etapa de implementación de las universidades, lo cual genera incertidumbre sobre la operación efectiva de las mismas (Coneval, 2020, p. 6). Finalmente, Coneval sugirió repensarlas como parte integrante del Sistema Educativo Nacional para aprovechar no sólo la experiencia acumulada, sino la infraestructura existente, fortaleciendo la colaboración con otras universidades (cuadro 6).

A poco más de 4 años de la puesta en funcionamiento de las UBBJG también es pertinente preguntarse sobre los egresados y/o titulados tanto por sede, como por área de conocimiento, o carrera. Los primeros datos sobre estudiantes titulados empezaron a publicarse en el primer trimestre de 2023 en los informes de autoevaluación del Organismo Coordinador, en los que sólo se señala que entre abril y junio de 2022 se expidieron 177 títulos (cuadro 7). Esta información contrasta con la estadística presentada en la conferencia matutina del presidente de la República, por la titular del Organismo Coordinador de las Universidades que reportó una cifra de 345 titulados, el 7 de noviembre de 2022 (Presidencia de la República, 2022b). De nueva cuenta, la inconsistencia de la información pública milita en contra de una adecuada evaluación de las UBBJG.

El Organismo Coordinador de las UBBJG no realizó informes de autoevaluación sino a partir del 30 de junio de 2022, ya que, con anterioridad, sólo presentaba un informe anual con las cifras del número de estudiantes y profesores, e informes de servicio social (cuadro 7).

Cuadro 7. Informes de Autoevaluación del Organismo Coordinador, 2021-2022.

Fuente	Actividades sustantivas: procesos académicos				Actividades administrativas		
	Estu- dian- tes	Do- cen- tes	Infor- mes de servicio social	Títulos emitidos	Instala- ción/reha- bilitación de sedes	Convenios de apoyo	Otros
Informe anual 2021	37,585	1,068	131	ND	ND	ND	ND
Informe de autoevaluación. (Enero - marzo 2022).	32,553	1,064	134	ND	145	70 asistentes académicos, 134 asistentes administrativos y 96 responsables de informática y biblioteca.	145 com. administración y supervisión / 96 residentes de obra.
Informe de autoevaluación. (Abril-junio 2022).	32,554 (32,553 b e c a - dos)	1,058	120	120 electrónicos y 57 físicos.	145	143 coordinadores académicos, 16 asistentes académicos, 118 responsables de informática y biblioteca, 137 asistentes administrativos.	ND

FUENTE: elaboración propia con base en OCUBBJG (2023c).

Los informes de autoevaluación están organizados a partir de la distinción de las actividades que se consideran sustanciales (académicas y de infraestructura) de las complementarias (de tipo administrativo). En las actividades académicas se recuperan las cifras de estudiantes en las UBBJG (32,554 a septiembre de 2022) y de profesores (1,058 a septiembre de 2022), así como la cantidad de informes de servicio social elaborados y la cantidad de títulos expedidos (177), sin que haya datos desagregados por carrera, o por sede. La

actividad sustantiva de carácter administrativo es la instalación/rehabilitación de sedes (145 para 2022), pero no se ofrece información sobre el ejercicio de recursos, las fases de instalación, o el equipamiento especializado de las sedes (equipos de cómputo, bibliotecas, laboratorios).

La falta de continuidad respecto del primer informe de evaluación de Coneval, 2020 y la sustitución de éste por informes de “autoevaluación” que elabora el propio OCUBBJG —fungiendo como juez y parte— dan cuenta del tratamiento particular que ha tenido este programa de educación superior, justamente por no ser parte del respectivo subsistema de educación superior del Sistema Educativo Nacional. El funcionamiento de las UBBJG está sujeto a las directrices del presidente de la República, que pone en operación la Directora General del programa, es decir, aunque las UBBJG están sectorizadas a la SEP, su funcionamiento no está sujeto a los mecanismos de vigilancia y control de cualquier otra de las universidades públicas que sí son parte del Sistema Educativo Nacional y que, por ello, tienen que someterse a una evaluación externa y a las consecuentes obligaciones de darle seguimiento a los señalamientos y observaciones de dicha evaluación.

A primera vista, la ausencia de este tipo de evaluación puede resultar cómoda para el programa de las UBBJG, porque lo releva de las exigencias del cumplimiento de requisitos y criterios de operación, funcionamiento y, particularmente de evaluación, establecidas por la SEP para las universidades públicas. La dualidad que existe en términos de la estructura organizativa de estas universidades (son parte de la SEP, pero responden a las directrices de la Presidencia y es a ella a quien rinden cuentas) hace que estén exentas de las responsabilidades, fijadas por y para el sector, respecto tanto de su ejercicio académico, como del presupuestal. Esta dualidad abona a la falta de consistencia y sistematicidad de los datos sobre el desempeño de las UBBJG.

V. Conclusiones

Hablar de transparencia no es un asunto categórico, sino una cuestión de grado que debe abordarse desde una perspectiva más compleja y multidimensional. Para iniciar procesos de rendición de cuentas, no es suficiente con hacer pública determinada información, sino proveer los datos y argumentos necesarios y sistematizados para que la ciudadanía se forme una opinión sobre el funcionamiento y la consecución de las metas de los programas y políticas públicas, dentro de las que la puesta en marcha de las UBBJG no debe ser la excepción. Este programa es parte emblemática de la política educativa del gobierno actual y como su principal apuesta para atender la exclu-

sión de la educación universitaria de la población de escasos recursos, por lo que la información respecto de su funcionamiento debe ser particularmente transparente.

A veinte años de la puesta en marcha de la primera ley federal de transparencia, estamos atestiguando un preocupante crecimiento de prácticas organizacionales que pretenden cumplir de manera aparente con los mandatos del acceso a la información, pero sólo lo hacen de fachada, o en términos de Jonathan Fox, a través de un ejercicio de transparencia opaca, en tanto los datos presentados carecen de congruencia y sistematicidad para poder ser aprovechados tanto para valorar el funcionamiento de la política pública, como para garantizar procesos de rendición de cuentas a partir de la evaluación de sus resultados.

En lo que respecta a las UBBJG, encontramos que la información pública no es consistente, ya que difiere en función de la fuente de información oficial de que se trate. De tal suerte, los datos que se ofrecen en los sitios del programa no siempre coinciden con lo que se difunde en las conferencias matutinas del presidente de la República y quizás lo más relevante es que la información sobre el presupuesto de las universidades difiere si se consulta el PEF, o si se recurre al sitio oficial de las UBBJG, o a los datos presentados en las conferencias matutinas.

En relación con las fases de la política pública, el mayor grado de transparencia se presenta en la de planeación y diseño y el menor en la fase de evaluación. Con solamente programas generales de “autoevaluación” es imposible tener datos objetivos y desinteresados sobre el funcionamiento de la política pública que efectivamente la sometan a una rendición de cuentas.

Sin embargo, prácticamente ninguna de las fases, ni elementos considerados en el análisis cumple con todas las condiciones de transparencia que señala la Ley Federal del Trabajo (LFT) en su artículo 11. Las consecuencias de la opacidad no son triviales. La incertidumbre y la falta de transparencia sustantiva afectan la posibilidad de que las políticas públicas alcancen sus objetivos que, en este caso, tienen que ver con ofrecer educación superior a las poblaciones más desfavorecidas y en las zonas más marginadas del país. En 2020, la organización MCCI realizó un trabajo de campo, con una muestra de 30 de las 100 Universidades Benito Juárez García instaladas, concluyendo que “en la mayoría de las localidades visitadas, los pobladores no conocen la existencia de las UBBJG”, además de que había una mala percepción de las mismas y no resultaban atractivas para los estudiantes de Bachillerato, debido a que la gran mayoría de las sedes sólo ofrecían una carrera. Además, el hecho de que fuera un programa separado del resto de las universidades públicas del país impedía que pudiera aprovechar las experiencias y las capacidades instaladas.

Es difícil determinar de manera precisa las causas de las fallas en transparencia de las UBBJG, sin embargo, se pueden proponer cuatro posibles factores para entender las deficiencias del acceso a la información de dicho programa de política pública.

En primer lugar, es posible que las propias características del diseño institucional (dualidad en el diseño de su estructura organizativa) fragmenten la información y las atribuciones, generando obstáculos para un flujo adecuado de datos. De inicio, y como se muestra en la sección de la organización formal-normativa de las UBBJG, es difícil tener un acceso fluido a la información, en la medida que el Organismo Coordinador ha privilegiado la difusión de datos estadísticos sobre número de sedes instaladas y el volumen de estudiantes atendidos y, en menor nivel, cifras sobre el presupuesto asignado y/o ejercido. En cambio, no existe información pública sobre la aplicación del modelo educativo específico, los procesos de aprendizaje desarrollados, los niveles de eficiencia terminal, la selección y/o capacitación de los docentes, es decir, la información más sustantiva sobre este programa de política pública de educación superior que constituye la oferta distintiva del gobierno de López Obrador.

En segundo lugar, es posible que, al ser un programa de reciente creación, haya relegado la obligación constitucional de transparentar, sobre todo el uso de los recursos públicos. Hay que recordar que los mecanismos de acceso a la información deben incorporarse en cualquier política pública desde el inicio, es decir, desde que ésta se diseña, aprovechando los avances tecnológicos y la experiencia que se ha desarrollado en la materia después de 20 años de regulación en transparencia. La difusión discrecional de información sobre las UBBJG da cuenta de la ausencia de controles contables, financieros y administrativos de este programa de política pública que, lejos de aprovechar la infraestructura de educación superior en el país, optó por realizar una red paralela de planteles que ha abierto el espacio para la discrecionalidad en su funcionamiento.

En tercer lugar, puede ser que la política pública haya “cobrado vida propia”, con lo que se haya perdido la consistencia entre los fines para los que fue diseñada y las particularidades de su implementación. Esta falla obedece probablemente a que el gobierno ha insistido en instalar un número cada vez mayor de sedes, como si la cantidad fuera lo que determina el éxito de una política educativa. El incremento del número de sedes ha sido constante, sin que se haya realizado previamente una evaluación precisa de dónde y en qué condiciones han funcionado las Universidades Benito Juárez y en cuáles no para aprovechar experiencias y no repetir errores de implementación. Los ejercicios de evaluación han sido aislados —un único, de carácter independiente,

desarrollado por Coneval al primer año de iniciadas las UBBJG— y carentes de continuidad. Por su parte, las autoevaluaciones del OCUBBJG, de nueva cuenta, ofrecen datos básicamente estadísticos y sin reflexión cualitativa alguna.

Finalmente, no puede descartarse que los problemas de transparencia se deban abiertamente a una falta de voluntad para poner a disposición de la ciudadanía información sobre los datos clave del programa, pero lo que sí puede documentarse es que existe información contradictoria sobre el presupuesto de las UBBJG, dependiendo de la fuente de información que se consulte. También puede afirmarse que la información que se difunde sobre las Universidades es selectiva y se centra en el volumen de universidades instaladas y de estudiantes incorporados y con una beca. En ese sentido, el hecho de ser un programa emblemático del gobierno actual, la posibilidad de una efectiva fiscalización que evidenciara las fallas más significativas, seguramente generaría altos costos políticos que prefieren no enfrentarse. Finalmente, la dependencia del titular del Ejecutivo del programa de política pública, a pesar de que las Universidades Benito Juárez García estén sectorizadas en la SEP, impide que existan incentivos para garantizar el acceso a la información para, al final, asegurar que funcionen adecuadamente dichos espacios educativos y no sólo sean locales para el fomento de relaciones clientelares entre el gobierno federal y las poblaciones jóvenes de menores recursos.

VI. Referencias

- Aguilar, L. (1996). *La Hechura de las Políticas Públicas*. Porrúa.
- Bingham, G. (2004). The Chain of Responsiveness. *Journal of Democracy*, 15(4), 91-105.
- Bovens, M. (2006). Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-68.
- Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946-967.
- Buendía, A. y Salas, I. (2020). Mirar la transparencia desde el discurso. Un acercamiento desde las universidades públicas mexicanas. *Gestión y política pública*, 29(1), 3-35.
- Cejudo, G. (2005). Todas las piezas en su lugar: Arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México. En *Quinto certamen nacional sobre fiscalización superior y rendición de cuentas* (pp. 43-75). ASF.

- Cejudo, G. y Ríos, A. (2011). *Documento de Trabajo 260 El acceso a la información gubernamental en América Central y México: Diagnóstico y propuestas*. CIDE.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2023). *Acerca de Evaluación de políticas y programas públicos*. <https://www.cepal.org/es/temas/evaluacion-de-politicas-y-programas/acerca-evaluacion-politicas-programas-publicos>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONNEVAL). (2020). *Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (2019-2020)*. Coneval.
- Consejo Nacional de Población. (2020). Índices de marginación. <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indices-de-marginacion-2020-284372>
- Dunn, W. N. (1981). *Public policy analysis: An integrated approach*. Routledge, Taylor & Francis Group.
- Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado denominado Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (2022). SEP-OCUBBJG. https://framework-gb.cdn.gob.mx/applications/ubbj/basicos/Estatuto_organico.pdf
- Fox, J. (2008). Transparencia y rendición de cuentas. En J. Ackerman (Ed.), *Más allá del acceso a la información: transparencia y estado de derecho*. Siglo XXI.
- Fox, J. y Libby H. (2008). El acceso público a las evaluaciones externas de los programas sociales del gobierno, *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*. Fundar. <https://fundar.org.mx/mexico/pdf/pdfsderechoasaber/sec5%20jonathan%20fox%20y2.pdf>
- González, H., Mejía-Pérez, G. y González-Callejas, J. L. (2022). La distribución territorial de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García: entre desiertos y espejismos educativos. *Revista Educación Superior y Sociedad*, 34(2), 123-146.
- González-Callejas, J. L., Mejía-Pérez, G. y González-Reyes, H. (2021). Las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García: un análisis socioespacial de su cobertura. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 23(27), 1-15.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). Censo de Población y Vivienda. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2009). Variation in Institutional Strength. *Annual Review of Political Science*, 12, 115-33.

- Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP). (2023). México, Congreso de la Unión. Estados Unidos Mexicanos, reforma del 8 de mayo.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIPI). (2015). México: Congreso de la Unión. Estados Unidos Mexicanos. Reforma de 20 de mayo de 2021.
- Lineamientos para la instalación/rehabilitación, equipamiento y operación de las sedes educativas del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García en el Programa Presupuestal U083, correspondiente al OCUBBJG (2023). SEP–OCUBBJG, 28 de abril.
- López-Ayllón, S. (2006). La constitucionalización del derecho a la información. En *Democracia, transparencia y constitución*. UNAM-IFAI.
- Manin, B., Przeworski, A. y Stokes, S. (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press.
- Maravall, J. M. (2003). *El control de los político*. Taurus.
- Mény, I. y Thoenig, J. C. (1995). *Las políticas públicas*. Ariel.
- Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI). (2020). Universidades Benito Juárez en el limbo. <https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2020/02/universidades/estudio.pdf>
- O'Donnell, G. (1998). Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, (9), 112-126.
- Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (OCUBBJG). (2020). Presentación de Universidades para el Bienestar. <https://ubbj.gob.mx/Documentos>
- Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (OCUBBJG). (2021). Diagnóstico del Programa Presupuestario U083 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. https://framework-gb.cdn.gob.mx/applications/ubbj/basicos/Diagnostico_Programa.pdf
- Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (OCUBBJG). (2022a). Estatuto Académico. https://framework-gb.cdn.gob.mx/applications/ubbj/basicos/Estatuto_academico.pdf
- Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (OCUBBJG). (2022b). *Kaleidoscopio*. <https://ubbj.gob.mx/Documentos>
- Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (OCUBBJG). (2022c). Procedimiento de Selección de Nuevas Sedes para el Programa de Universidades para el Bienestar. https://ubbj.gob.mx/nuevas_sedes

- Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (OCUBBJG). (2022d). Carreras y mallas. <https://ubbj.gob.mx/carrera>
- Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (OCUBBJG). (2023a). Nuestras convocatorias. <https://ubbj.gob.mx/nconvocatorias>
- Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (OCUBBJG). (2023b). Procedimiento para la selección de estudiantes para las Universidades para el Bienestar. https://ubbj.gob.mx/aspirante_a_estudiante
- Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (OCUBBJG). (2023c). Órgano de Gobierno. <https://ubbj.gob.mx/>
- Poder Ejecutivo Federal. (2019). Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, 30 de julio de 2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566761&fecha=30/07/2019#gsc.tab=0
- Presidencia de la República. (2022a). Evaluación general de Universidades para el Bienestar Benito Juárez, 6 de agosto. <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-evaluacion-general-de-universidades-para-el-bienestar-benito-juarez?idiom=es>
- Presidencia de la República. (2022b). Universidades para el Bienestar es programa ejemplar del Gobierno de México, 7 de noviembre. <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-7-de-noviembre-de-2022>
- Red por la Rendición de Cuentas. (2012). Hacia una política de rendición de cuentas. https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Proceso/Red-Rendicion-Cuentas.pdf
- Rossi, P. H., Freeman, H. E. y Lipsey, M. W. (2001). *Evaluation: A Systematic Approach* (6a. ed.). Thousand Oaks, Sage.
- Secretaría de la Función Pública (SFP). (2020). Acuerdo por el que se delegan en el Órgano Interno de Control (OIC) en la SEP, las funciones de fiscalización, vigilancia, control interno, auditoría, quejas, denuncias, investigaciones, responsabilidades, resoluciones, trámites, servicios y demás actividades inherentes, que correspondan al OIC en el organismo público descentralizado OCUBBJG. DOF, 14 de febrero. <https://www.>

dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5586491&fecha=14/02/2020#gsc.tab=0

Schedler, A. (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas? IFAI.

Schedler, A., Diamond, L. y Plattner, M. (1999). Conceptualizing accountability. En *The Self-Restraining State* (pp. 13-28). Lynne Rienner.

Schmitter, P. (2004). The ambiguous virtues of accountability. *Journal of Democracy*, 15(4), 47-60.

Cómo citar

Sistema IJ

Peschard Mariscal, Jaqueline, Salazar Rebolledo, María Grisel, y Olea Gómez, Octavio, “¿Qué información es necesaria para la rendición de cuentas de la política educativa? El caso de las Universidades Benito Juárez García”, *Estudios en derecho a la información*, México, vol. 9, núm. 18, julio-diciembre de 2024, pp. 3-36. <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2024.18.18553>

APA

Peschard Mariscal, J., Salazar Rebolledo, M. G., Olea Gómez, O. (2024). ¿Qué información es necesaria para la rendición de cuentas de la política educativa? El caso de las Universidades Benito Juárez García. *Estudios en derecho a la información*, 9(18), 3-36. <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2024.18.18553>