

EVALUACIÓN DE DISEÑO CON TRABAJO DE CAMPO DEL PROGRAMA UNIVERSIDADES PARA EL BIENESTAR BENITO JUARÉZ GARCÍA 2019-2020



Evaluación de Diseño con trabajo de campo del programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García 2019-2020.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Insurgentes Sur 810 Colonia Del Valle
Alcaldía de Benito Juárez CP 03100
Ciudad de México

Citación sugerida: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García 2019-2020. Ciudad de México: CONEVAL, 2020.

**CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN
DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL****Investigadores Académicos
2006-2019****Fernando Alberto Cortés Cáceres**
El Colegio de México**Agustín Escobar Latapí**
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en
Antropología Social-Occidente**Graciela María Teruel Belismelis**
Universidad Iberoamericana**Investigadores Académicos
2020****María del Rosario Cárdenas Elizalde**
Universidad Autónoma Metropolitana**Claudia Vanessa Maldonado Trujillo**
Centro de Investigación y Docencia Económicas**Guillermo Cejudo Ramírez**
Centro de Investigación y Docencia Económicas**Salomón Nahmad Sittón**
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur**John Scott Andretta**
Centro de Investigación y Docencia Económicas**Armando Bartra Vergés**
Universidad Autónoma Metropolitana**Secretaría Ejecutiva****José Nabor Cruz Marcelo**
Secretario Ejecutivo**Karina Barrios Sánchez**
Directora General Adjunta de Evaluación**Alida Marcela Gutiérrez Landeros**
Directora General Adjunta de Análisis de la Pobreza**Édgar A. Martínez Mendoza**
Director General Adjunto de Coordinación**Daniel Gutiérrez Cruz**
Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Equipo técnico

Thania de la Garza Navarrete
Liv Lafontaine Navarro
Alice Zahí Martínez Treviño
Andrea Karenina Torres Waksman
Sandra Ramírez García

El equipo técnico agradece al equipo de la Dirección General Adjunta de Coordinación: Edgar A. Martínez Mendoza, José Manuel Del Muro Guerrero, Fernando García Mora, José Manuel Silva Cabrera y Gabriela Rentería Flores, por el apoyo recibido en el análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados de esta evaluación.

Agradecimientos

El equipo técnico agradece a los consultores de N.I.K BETA S.C. por los insumos que aportaron para la elaboración de este informe, con base en los productos entregados a partir del Contrato DGAE/5/2019.

17 Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019 - 2020

1. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/1.PA_BNNHMT.zip

2. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Sembrando Vida 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/2.PS_V.zip

3. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/3.PP_BPD.zip

4. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/4.PP_G.zip

5. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Crédito Ganadero a la Palabra 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/5.P_CGP.zip

6. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Fertilizantes 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/6.PF_.zip

7. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Producción para el Bienestar 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/7.PB_.zip

8. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Agromercados Sociales y Sustentables 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/8.PA_SS.zip

9. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/9.P_UBBJG.zip

10. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/10.PBUEEMS.zip

11. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/11.PBEBBBJ.zip

12. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/12.PJEF.zip

13. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Nacional de Reconstrucción 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/13.PNR.zip

14. Evaluación de Diseño con trabajo de campo de la Vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial del Programa de Mejoramiento Urbano 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/14.PUMOT.zip

15. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/15.PJCF.zip

16. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Cultura Comunitaria 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/16.PCC.zip

17. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/17.PMB.zip

Contenido

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/2.PSV.zip	4
Índice de gráficas, cuadros, figuras y anexos	7
Siglas y acrónimos	9
Glosario	10
Introducción	13
I. Descripción general del programa	16
II. Metodología de la evaluación	18
III. Análisis del diseño del programa	22
IV. Análisis del funcionamiento del programa	56
V. Recomendaciones	95
V. Opinión del programa y acciones de mejora	102
Referencias	110
Anexos	113

Índice de gráficas, cuadros, figuras y anexos

Índice de gráficas

Gráfica 1. Alumnos y escuelas de educación superior en México (2000-2019), SEP ¹	28
Gráfica 2. Distribución de sedes educativas del programa UBBJG por entidad federativa	38
Gráfica 3. Características de los municipios donde se ubican las 100 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	39
Gráfica 4. Presupuesto aprobado, modificado y ejercido programa U083 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, 2019	49
Gráfica 5. Gasto promedio nacional por alumno y nivel educativo (2018-2019) y gasto promedio por alumno del programa U083 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (2019).....	51

Índice de cuadros

Cuadro 1. Características generales del programa U083 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.....	18
Cuadro 2. Municipios y planteles seleccionados para el trabajo de campo	21
Cuadro 3. Matrícula, cobertura abandono y eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional, ciclo escolar 2018-2019	29
Cuadro 4. Población de entre 18 a 22 años que asisten a alguna institución educativa, 2018	30
Cuadro 5. Vinculación del programa U083 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	32
Cuadro 6. Contribución del programa U083 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García a las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible	33
Cuadro 7. Definiciones y cuantificación de la población potencial, objetivo y beneficiaria del programa UBBJG de acuerdo con diversas fuentes	35
Cuadro 8. Cobertura del programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García por fuente de información	41

Índice de figuras

Figura 1. Convocatoria para el ingreso de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.....	42
Figura 2. Procesos de instalación y/o rehabilitación de sedes educativas del programa UBBJG ..	58
Figura 3. Proceso del modelo educativo de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.....	81
Figura 4. Estructura genérica de las sedes educativas, Universidad para el Bienestar Benito Juárez García.....	82
Figura 5. Portal para el registro de aspirantes a docentes en las sedes educativas de las Universidades Benito Juárez García.....	83
Figura 6. Ejemplo de la Plataforma PEUANI, selección de docentes	84
Figura 7. Carta de invitación al curso de inducción de docentes	85
Figura 8. Proceso de selección, inducción y contratación docente.....	86
Figura 9. Plataforma para el registro de aspirantes UBBJG	88
Figura 10. Ejemplo de la Plataforma PEUANI, aspirantes	90
Figura 11. Proceso de convocatoria y trayectoria de las y los alumnos de las UBBJG	94

Índice de anexos

Anexo 1. Lista de información remitida por el Organismo Coordinador para la realización del análisis exploratorio.....	113
Anexo 2. Sedes educativas con operaciones previas a la creación del programa U083 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.....	117
Anexo 3. Sedes educativas, carreras y registro ante la Dirección General de Profesiones (SEP) del programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	118
Anexo 4. Metodología para la cuantificación de las poblaciones potenciales y objetivo.....	119
Anexo 5. Matriz de Indicadores para Resultados del programa.....	120
Anexo 6. Indicadores	122
Anexo 7. Gastos desglosados del programa y criterios de clasificación	123
Anexo 8. Cuadro de identificación y equivalencia de procesos del programa UBBJG	124
Anexo 9. Complementariedad y coincidencias entre programas federales y/o acciones de desarrollo social	125
Anexo 10. Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas) del Programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.....	128

Siglas y acrónimos

CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CREFAL	Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe
DECRETO	Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.
DGESU	Dirección General de Educación Superior Universitaria
DOF	Diario Oficial de la Federación
EMS	Educación Media Superior
ES	Educación Superior
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
MDP	Millones de Pesos
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
OCUBBJG	Organismo coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SEN	Sistema Educativo Nacional
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEMS	Subsecretaría de Educación Media Superior
SES	Subsecretaría de Educación Superior
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIGED	Sistema de Información y Gestión Educativa
UBBJG	Universidades para el Bienestar Benito Juárez García

Glosario

Abandono Escolar +	Número de alumnos que dejan la escuela de un ciclo escolar a otro, por cada cien alumnos que se matricularon al inicio de cursos de un mismo nivel educativo.
Beneficiarios directos +++	Es el grupo objetivo o grupo meta al que están dirigidas las acciones del proyecto. Personas que reciben viven el problema detectado en el diagnóstico y que con las acciones del proyecto van a recibir ciertos apoyos y servicios de manera directa.
Beneficiarios indirectos +++	Son las personas que se ven favorablemente impactadas por los benéficos que reciben los integrantes del grupo objetivo.
Cobertura **	La cobertura es la población que tiene acceso a los servicios y/o acciones que proporciona el Programa; se entiende por acceso la facilidad con la cual los beneficiarios pueden recibir los recursos del programa.
Coincidencia ***	Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a la misma población.
Comisión de administración	Integrantes de la Comisión encargada de ejecutar las obras y administrar los recursos del OCUBBJG. *****
Comisión de supervisión ++	Integrantes de la Comisión encargada de supervisar la adecuada y eficiente utilización de recursos y el cumplimiento del calendario de instalación y/o rehabilitación de las sedes del OCUBBJG.
Complementariedad ***	Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a diferente población.
Componentes del programa **	Bienes y servicios públicos que produce o entrega el programa para cumplir con su propósito; deben establecerse como productos terminados o servicios proporcionados.
Criterios de elegibilidad *	Características socioeconómicas o geográficas que debe tener una persona para que sea elegible y pueda recibir los beneficios de una intervención pública.
Diagnóstico **	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Diseño **	Se analiza el propósito del programa, es decir, el vínculo con la planeación nacional, la consistencia con la normatividad y las posibles complementariedades o coincidencias con otros programas federales.
Eficiencia Terminal +	Número de alumnos que egresan de un determinado nivel educativo en un ciclo escolar, por cada cien alumnos de la cohorte escolar inicial del mismo nivel.
Evaluación *	Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Focalización **	Es el grado de precisión con que el programa otorga beneficios a la población objetivo y evita el acceso a personas que no se encuentran comprendidas en ésta.
Grupos focales **	La técnica de grupos focales es un espacio de opinión para captar el sentir, pensar y vivir de los individuos, provocando auto explicaciones para obtener datos cualitativos sobre opiniones de un tema específico.
Instrumentos de recolección de información **	Metodologías empleadas para identificar fuentes de información y recopilar datos durante la evaluación.
Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) ****	Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describen el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.
Matriz de Marco Lógico *	Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describen el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.
Operadores **	Recursos humanos que están encargados de la implementación de un programa o acción pública.
Padrón de beneficiarios	Lista oficial de beneficiarios/as que incluye a las personas atendidas por los programas federales de desarrollo social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.**
Población atendida ****	Población beneficiada por un Programa en un ejercicio fiscal.
Población objetivo **	Población que un Programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.
Población potencial ****	Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.
Reglas de Operación ****	Son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.
Satisfacción de los beneficiarios ***	Es el grado de congruencia entre las expectativas del beneficiario asociadas al uso del bien o servicio que entrega el programa y la satisfacción final del beneficiario con el servicio o bien recibido.
Sedes educativas ++	Instalaciones educativas en cada municipio en que establece el Programa para el Bienestar Benito Juárez García.
Tasa bruta de escolarización (educación superior) +	Número total de alumnos en un nivel educativo al inicio del ciclo escolar, por cada cien personas del grupo de población con edad reglamentaria (18 a 22 años) para cursar este nivel.
Técnicas de investigación cualitativas *	Son técnicas de recolección de datos que permiten profundizar en la descripción y entendimiento de un objeto de estudio, a partir de su interpretación y análisis.
Trabajo de campo **	Estrategia de levantamiento de información mediante técnicas cualitativas como la observación directa, entrevistas

estructuradas y semiestructuradas, grupos focales y la aplicación de cuestionarios, entre otros instrumentos que el equipo evaluador considere, sin descartar técnicas de análisis cuantitativo.

Tipo de apoyo **

Son los bienes y/o servicios que el programa proporciona a sus beneficiarios.

Fuentes:

* CONEVAL. (2013). *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

** CONEVAL. (abril, 2019). *Términos de Referencia de la Evaluación en materia de Diseño con trabajo de campo*. Ciudad de México.

*** CONEVAL. (junio, 2019). *Términos de Referencia Análisis exploratorio del diseño del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García 2019-2020*. Ciudad de México.

**** CONEVAL. (s/f). *Glosario. Evaluación de la Política Social*. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>

+ SEP. (2019). *Lineamientos para la formulación de indicadores educativos*. Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública.

++ OCUBBJG. (21 de noviembre 2019). LINEAMIENTOS para la instalación/rehabilitación y operación de las sedes educativas del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García en el Programa Presupuestal U083, correspondiente al Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.

+++ INDESOL. (2000). *Elaboración de proyectos sociales y técnicas de seguimiento y evaluación*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Desarrollo Social.

Introducción

Mejorar las condiciones de bienestar de la población en situación de pobreza y excluida es uno de los principales desafíos que enfrenta cualquier gobierno. A partir de 2019, el gobierno de México puso en marcha una estrategia para atender este compromiso caracterizada por los siguientes elementos.¹ Primero, se basa en una perspectiva de derechos, el acceso es universal y la población atendida deja de ser considerada como beneficiaria, sino como derechohabiente. Segundo, se busca priorizar a ciertos grupos excluidos y a territorios marginados, con alta densidad de población indígena y alto nivel de violencia e inseguridad.² Tercero, se implementó una nueva estrategia de organización territorial basada en la austeridad republicana, no sectorial, a cargo de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo y la Secretaría de Bienestar (SEBIEN) para identificar la demanda social y a la población derechohabiente; representada en cada entidad federativa por la persona delegada de la SEBIEN e implementada, en parte, por las y los servidores de la nación. Cuarto, el cambio de la oferta gubernamental de programas sociales a partir de la creación de programas nuevos denominados *programas prioritarios*,³ la eliminación de programas ya existentes de amplia cobertura⁴ y la disminución del presupuesto de otros programas sociales para el financiamiento de los proyectos y *programas prioritarios* de la estrategia.⁵

Aunado a estos cambios, la puesta en marcha de cualquier política gubernamental es complicada. El cambio de actores gubernamentales, el aprendizaje de las nuevas reglas, la normatividad existente, la ejecución del programa en un territorio amplio, diverso y heterogéneo y el cambio de paradigma de desarrollo son algunas de las complicaciones que se presentaron. En particular, el gobierno de la cuarta transformación definió ciertos aspectos homogéneos que los *programas prioritarios* debieron incorporar en su diseño: la identificación de las personas derechohabientes por medio del Censo del Bienestar; la entrega directa de los apoyos a la población (ya sean monetarios o en especie) sin intermediarios; la incorporación de la banca privada para la dispersión de apoyos y, la

¹ Esta información se integra a partir de reuniones con personal de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo y personal de las dependencias y entidades a cargo de los programas prioritarios.

² Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la coordinación e implementación de los Programas Integrales para el Desarrollo: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548010&fecha=11/01/2019.

³ En el segundo semestre de 2019, el Gobierno de México anunció 30 proyectos y programas prioritarios “diseñados para apoyar a los más necesitados y reactivar la economía nacional desde abajo y para todos”. Los 30 programas pueden consultarse en el siguiente vínculo: <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>.

⁴ Dos ejemplos son Prospera Programa de Inclusión Social eliminado en 2019 y el Seguro Popular en 2020.

⁵ Para mayor información es posible consultar los documentos “Análisis de los programas sociales del PEF 2018 y 2019” y “Análisis de los programas sociales del PEF 2019 y 2020” en los siguientes hipervínculos, respectivamente: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf y https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2019_2020.pdf.

integración de una estructura operativa transversal, conformada por las y los servidores de la nación que no dependen o responden a los programas y que al mantenerse en terreno y estar en contacto con la gente y sus necesidades son uno de los principales mecanismos de difusión, información y acceso a los programas.

Reconociendo este contexto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) determinó acompañar el esfuerzo de diseñar e implementar 17 nuevos programas sociales,⁶ generando evidencia que contribuyera a mejorar su capacidad de atención de los problemas o necesidades sociales para los que fueron creados a partir de la realización de las *Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*.

Para ello, se diseñó una nueva metodología de evaluación que permitiera generar información a nivel central y en campo, a partir del análisis del diseño y del funcionamiento de los programas para valorar su orientación a resultados. Desde una perspectiva ajena a la operación de estas intervenciones, el CONEVAL se propuso identificar las fortalezas, para impulsarlas, y las áreas de oportunidad para visibilizarlas y a partir de este ejercicio, emitir una serie de posibles cursos de acción que permitan atenderlas.

Desde su concepción, la *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020* se determinó como un ejercicio participativo y con un enfoque cualitativo para cumplir un doble propósito. El primero, impulsar al ejercicio evaluativo como un proceso de mejora que reconociera el aprendizaje de las y los responsables de los programas y, por ende, la evolución de las intervenciones; y el segundo, profundizar en las interacciones de las personas que participan en los programas (responsables a nivel central y estatal, derechohabientes y servidores de la nación, entre otras) para comprender la manera en que operan en el territorio y lo que buscan resolver a partir de la entrega de una transferencia monetaria o en especie.

Por lo anterior, la *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020* inició en abril de 2019 y concluyó en junio de este año. El análisis abarca el ejercicio fiscal 2019 y el primer semestre del 2020, por lo que se considera que algunos de los hallazgos puedan ser útiles para retroalimentar el ejercicio fiscal 2021.

A partir de la colaboración con doce equipos externos de evaluación que participaron en la elaboración de los análisis exploratorios de cada programa⁷ se integraron los 17 informes de *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*. Las fuentes de información consideradas en esta evaluación fueron las recibidas por parte de las dependencias y entidades responsables de los programas de acuerdo con los plazos consensados al inicio del proceso de la evaluación; la recuperada a través de medios públicos y, la recabada mediante el trabajo desarrollado en campo.

⁶ A partir del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, el CONEVAL identificó los programas sociales de nueva creación.

⁷ Uno de los insumos utilizados para la elaboración de las *Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020* fueron 17 análisis exploratorios que se contrataron con evaluadores externos al CONEVAL a partir de diez procesos de Licitación Pública Nacional y dos Convenios con Universidades Públicas.

La tarea en conjunto del total de evaluaciones considera la realización de 123 reuniones de trabajo con los responsables de los programas y personal de las unidades de evaluación en las dependencias, entrevistas a 196 funcionarios a nivel central, 126 grupos focales y 577 entrevistas desarrolladas en el ámbito local a operadores y derechohabientes. Para el caso de 16 programas, la muestra analítica y la agenda para el trabajo de campo fue consensada con las y los responsables de los programas y las unidades de evaluación en las dependencias y entidades, por lo que se reconoce y agradece el apoyo logístico, la disposición y la apertura para el ejercicio de evaluación.⁸

Un reconocimiento especial a las personas responsables de los programas de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT) y Agromercados Sociales y Sustentables (AMSYS) que, a pesar de que para 2020 fueron eliminados como programas presupuestarios,⁹ continuaron con el interés en la evaluación y se llevó a cabo el trabajo de campo y las reuniones acordadas desde el principio de este ejercicio.

La Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García 2019-2020 está integrada por seis secciones. En la primera, se describen las características del programa y se establecen los cambios que tuvo entre 2019 y 2020. En la siguiente sección se incluye la metodología de evaluación y la muestra para el levantamiento de información en campo. En la tercera sección se analizan los principales aspectos del diseño del programa, mientras que en la cuarta se aborda su funcionamiento. En la quinta, se emiten las recomendaciones que se basan en las áreas de oportunidad identificadas en el diseño y funcionamiento del programa. Finalmente, se presenta la posición institucional de la dependencia o entidad responsable del programa que incluye, por una parte, su opinión respecto del informe de evaluación, su proceso y los actores involucrados (equipos externos de evaluación y CONEVAL) y por otra, acciones que están emprendiendo para mejorar su intervención.

La Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García 2019-2020 es un punto inicial para que en un mediano plazo sea posible medir los avances en el bienestar de la población mexicana como consecuencia de los programas prioritarios, especialmente en el contexto generado por la enfermedad COVID19 que ha dificultado su operación. Por ello, se considera importante contar con evidencia sobre la efectividad de los programas prioritarios para resolver nuevos problemas y con ello, además, contribuir a la transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos invertidos.

⁸ Para el caso del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez solo fue posible realizar el ejercicio piloto determinado para probar los instrumentos de recolección de información en campo. Lo anterior, por la imposibilidad de contar con el apoyo para realizar las visitas en campo. Por tal motivo, el contrato del Análisis exploratorio de este programa se dio por terminado anticipadamente y la valoración final integra los insumos iniciales y la información a la que tuvo acceso el equipo del CONEVAL.

⁹ El PUMOT se convirtió en una vertiente del Programa de Mejoramiento Urbano y algunas de las acciones del programa Agromercados Sociales y Sustentables serán consideradas para continuar realizándolas en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

I. Descripción general del programa

En el marco de los programas y proyectos prioritarios de la actual administración (2018-2024), y de la reforma educativa que eleva a rango constitucional la obligatoriedad del Estado mexicano a impartir y garantizar la educación superior (ES), la Administración Pública Federal generó para el ejercicio fiscal 2019 una propuesta académica y pedagógica por medio de la operación de cien universidades públicas y gratuitas a través del programa U083 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG), cuya responsabilidad corre a cargo del Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (OCUBBJG).

El programa de UBBJG opera como una propuesta pedagógica que busca brindar un servicio gratuito a personas con bachillerato terminado que no tienen posibilidades de ingresar a alguna institución de educación superior actualmente existente (SEP, 2020). Por lo que su población objetivo son los “Aspirantes a cursar estudios de tipo superior residentes en comunidades en que más de la mitad de la población se encuentre en condiciones de alta y muy alta marginación, con estudios de bachillerato terminados y disponibilidad para dedicarse a cursar una modalidad presencial de estudios profesionales en las áreas de conocimiento disponibles en el programa” (SEP, 2019).

En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 se le asignaron recursos al programa U083 y durante el primer semestre de ese mismo año ya estaba en operaciones, pero sin un estatuto y/o normatividad específica que explicara y normara los procesos, actores, acciones, tiempos, entre otros aspectos a seguir para su implementación (OCUBBJG, 2020b). Es hasta el 30 de julio de 2019 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado de la Secretaría de Educación Pública (SEP) denominado Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (OCUBBJG) cuyo objetivo es prestar, desarrollar, coordinar y orientar servicios de educación superior, a través de la operación de cien sedes educativas a nivel nacional derivadas de esta estrategia (SEP, 2019b). En este sentido, se puede decir que el OCUBBJG, a través de su Dirección General es el responsable de las UBBJG.

Adicionalmente, el programa U083 también busca garantizar la pertinencia de los servicios que se ofrece en las sedes educativas mencionadas por medio de la ejecución de proyectos y acciones para la instalación y/o rehabilitación de instituciones educativas del Organismo, a fin de contar con la infraestructura física necesaria y adecuada para la prestación de los servicios educativos del tipo superior en comunidades sin acceso o con acceso insuficiente (SEP, 2019b). Ello se realiza a través de proyectos participativos en los que se busca involucrar a la comunidad escolar (alumnas y alumnos, madres y padres de familia, docentes, autoridades escolares, y comunidad en general) mediante la entrega directa de subsidios para la edificación y/o rehabilitación de espacios suficientes en cada una de las instituciones educativas que opera esta intervención.

Durante su primer año de operación, el programa UBBJG inició actividades en cien sedes, ubicadas en instalaciones provisionales o permanentes, incluso retomando espacios de educación superior que tenían ya algunos años de funcionamiento. Al respecto, es importante señalar que, antes del inicio de las operaciones del programa, a inicios del 2019, ya estaban en funcionamiento 19 de estas 100 sedes educativas como parte del mismo modelo pedagógico que inicia operación en 2016 (ver Anexo 2).

Cada una de ellas ofrecen servicios de formación superior en campos de estudio que buscan ser pertinentes a las características y las necesidades de cada una de las comunidades y regiones donde las sedes educativas se localizan, a fin de generar pertinencia en los contenidos, arraigo y contribuir a impulsar el desarrollo y la educación de la región. La oferta educativa se conforma de 36 licenciaturas en áreas de conocimiento como: desarrollo regional sustentable, procesos agroalimentarios, patrimonio histórico, cultural y natural, energías alternativas, estudios sociales y salud.¹⁰ En cada sede se imparte una carrera universitaria a excepción de los planteles de Tláhuac, Ciudad de México donde se imparte dos carreras y en el plantel de Zacapu, Michoacán se registraron cuatro.

Para el funcionamiento de la intervención, en 2019 se le asignó un presupuesto de \$1,000 millones de pesos (MDP), de los cuales fueron ejercidos \$957.6 MDP, es decir 95.8% de lo planeado para ese año. Por su parte, en 2020 se le asignó al programa total de \$987.4 MDP (SHCP, 2019; SHCP, 2020; SHCP, 2020b). El cuadro que se muestra a continuación resume las principales características del programa UBBJG.

¹⁰ Para más información sobre las carreras que se ofrecen en cada una de las sedes educativas del programa ver anexo 3.

Cuadro 1. Características generales del programa U083 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García

Nombre del Programa:	Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	
Identificación presupuestaria:	U083 (Otros subsidios) Ramo 11-Secretaría de Educación Pública	
Año de inicio:	2019	
Unidad Responsable:	Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (OCUBBJG), organismo público descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Educación Pública (SEP) (a partir del 30 de julio de 2019) [1].	
Objetivo general:	Garantizar la ejecución de proyectos y acciones para la instalación y/o rehabilitación de las sedes educativas del Organismo, a fin de contar con la infraestructura física necesaria para la prestación de los servicios educativos del tipo superior de calidad en comunidades sin acceso o con acceso insuficiente a estudios universitarios [2].	
Población objetivo:	Aspirantes a cursar estudios de tipo superior residentes en comunidades en que más de la mitad de la población se encuentre en condiciones de alta y muy alta marginación, con estudios de bachillerato terminados y disponibilidad para dedicarse a cursar una modalidad presencial de estudios profesionales en las áreas de conocimiento disponibles en el Programa [2].	
Meta de cobertura anual 2019:	100 sedes educativas y 64,000 estudiantes [3].	
Meta de cobertura Sexenal:	256,000 estudiantes [3].	
Indicadores para resultados 2020 [4]	Fin	Contribuir a la política social mediante la incorporación de personas con bachillerato terminado a estudios de nivel licenciatura pertinentes al desarrollo económico y social de localidades y municipios en situación de pobreza y marginación
	Propósito	Personas con bachillerato terminado, prioritariamente procedentes de municipios de alta y muy alta marginación, acceden a estudios gratuitos, accesibles y pertinentes de nivel licenciatura brindados por el Programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García
	Componentes	Sedes del Programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García construidas y equipadas. Sedes del Programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García puestas en funcionamiento
Presupuesto 2019 [5]	Aprobado	\$ 1,000,000,000.00 pesos
	Modificado	\$ 958,000,000.00 pesos
	Ejercido	\$ 880,184,880.00 pesos
Presupuesto 2020 [6]	Aprobado	\$ 987,413,194.00 pesos

[1] DECRETO por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.

[2] LINEAMIENTOS para la instalación/rehabilitación y operación de las sedes educativas del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García en el Programa Presupuestal U083, correspondiente al Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.

[3] Diagnóstico General del programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez.

[4] MIR 2020 del Programa U083 Universidades para el Bienestar Benito Juárez, publicado en el PASH.

[5] Avance del gasto a cuarto trimestre 2019

[6] Presupuesto de Egresos de la Federación 2020

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la documentación citada.

II. Metodología de la evaluación

Con fundamento en el “Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2019”, Anexo 2b, el cual mandata al Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) realizar y coordinar evaluaciones en materia de diseño de 17 programas de reciente creación, entre las que se encuentra la Evaluación de Diseño del programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG) 2019-2020 que aquí se presenta. Para cumplir con este mandato, el CONEVAL contrató para la realización de la evaluación de diseño con trabajo de campo al proveedor N.I.K. BETA S.C. en un procedimiento de licitación pública nacional mixta. El objetivo era realizar un análisis exploratorio del diseño, funcionamiento y operación

del programa UBBJG 2019-2020, con la finalidad de generar información que permita elaborar estrategias de mejora tanto a su diseño e implementación, considerando el contexto en el que opera, y con ello contribuir a la mejora del programa.

La evaluación estaba pensada para analizar el diseño y funcionamiento del programa durante su primer año de intervención a través de un diseño metodológico de carácter cualitativo, el cual se realizaría mediante diversas estrategias de corte analítico, enfocadas a mejorar el diseño y funcionamiento del programa para identificar sus procesos y analizar cómo éstos contribuyen a cumplir con los objetivos de la intervención y, con base en ello, brindar información que sirva para retroalimentar tanto el diseño como la implementación de éste.

Una de las características del análisis cualitativo, es que puede trabajarse con números relativamente pequeños de unidades de observación, incluso en ocasiones con un único caso. Por ello, cada unidad (o conjunto de unidades) es cuidadosa e intencionalmente seleccionada por sus posibilidades de ofrecer información profunda y detallada sobre el fenómeno analizado. En ese sentido, el interés fundamental no es aquí la medición o la generalización estadística, sino la comprensión de los fenómenos y los procesos sociales en toda su complejidad (Minayo, Assis, Deslandes, Souza, 2003, citado por Martínez-Salgado, 2012).

Por lo anterior, la investigación cualitativa permite hacer inferencias válidas sobre un fenómeno de estudio a partir de una cantidad relativamente pequeña de casos. A diferencia de la inferencia estadística, que hace generalizaciones a partir de una muestra probabilística, con el muestreo analítico es posible hacer generalizaciones de hallazgos que son transferibles a contextos similares al que pertenecen los casos seleccionados (principio de transferibilidad). Es por ello que en la investigación cualitativa la importancia de un hallazgo no depende del número de entrevistas coincidentes, se asume que la posición de cada actor seleccionado es estratégica para comprender como opera el fenómeno en estudio en un contexto social particular (Pyett, 2003, Mantzoukas, 2004, citado por Martínez-Salgado, 2012).

En cumplimiento a lo establecido en el contrato referido, el proveedor entregó los productos: (1) "Estrategia del trabajo de campo" y (2) "Valoración inicial del diseño del programa", los cuales fueron recibidos a entera satisfacción por el área requirente. Asimismo, entre los trabajos realizados por el CONEVAL, se gestionó el envío de información por parte de la SEP y el Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. Esta fue recibida por medio de los oficios DCESI/77/2019, OCUBBJG/DG/0-141/2019 y OCUBBJG/DG/038/2020 del 24 de mayo 2019, 16 de diciembre de 2019 y 26 de marzo de 2020 respectivamente. Asimismo, el CONEVAL hizo las gestiones necesarias para el levantamiento de información en el que sólo se logró realizar dos entrevistas a nivel central y una prueba piloto en el mes de enero de 2020.

Para este estudio, el trabajo de campo se planteó a partir de la selección de una muestra selectiva, en la que cada unidad fue intencionalmente elegida por sus posibilidades de ofrecer información diversa. En este sentido, el objetivo consistía en maximizar la variación de las observaciones posibles a realizar durante el trabajo de campo de esta evaluación. Se consideraron las variables para la realización del muestreo, siguientes: 1) zonas educativas SEP/CONAGO,¹¹ 2) grado de marginación municipal,¹² 3) etnicidad por municipio y 4) porcentaje de pobreza municipal.¹³

Con base en estas variables, se clasificaron los municipios que por cada una de las cinco zonas educativas SEP/CONAGO, se ubican en los siguientes tres escenarios analíticos: municipios con grado de marginación alto o muy alto, que sean municipios indígenas y tengan un porcentaje de población en pobreza superior al 50%, municipios con grado de marginación media que pueden ser municipios indígenas, con presencia indígena o con población indígena dispersa y tengan un porcentaje de población en pobreza superior al 50% y; municipios de grado de marginación bajo y muy bajo con población indígena dispersa y tengan un porcentaje de población en pobreza superior al 50%.

Una vez realizada esta clasificación por variables constituidas por los mencionados datos públicos y verificables, se procede a la selección de planteles, con base en los siguientes criterios de priorización: 1) matrícula,¹⁴ 2) área de conocimiento,¹⁵ 3) las sugerencias de planteles a visitar realizadas por la Dirección General de las UBBJG. De este modo, para la definición de la muestra analítica y a partir de la construcción de una matriz analítica que correlaciona y resume las variables y criterios de priorización, con base en la cual se realizó la siguiente selección:

¹¹ En 2015 la Secretaría de Educación Pública y la Conferencia Nacional de Gobernadores determinaron que, para la mejor gestión y aplicación de la política educativa, era pertinente subdividir el país en cinco zonas o regiones.

¹² CONAPO. Índice de marginación por entidad federativa y municipio. http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/mf2010/CapitulosPDF/1_4.pdf

¹³ El porcentaje de población en pobreza en la medición de CONEVAL (2015) corresponde a la suma del porcentaje de población en pobreza moderada más el porcentaje de población en pobreza extrema.

¹⁴ Con la información disponible y pública, se propuso considerar rangos de matrícula baja, media y alta; el rango bajo (50 o menos estudiantes que son todos los casos abajo de la mediana), medio (entre 51 y 116 estudiantes) y alto (más de 117 estudiantes).

¹⁵ La selección de planteles debe abarcar las seis áreas de conocimiento que ofrecen las UBBJG: Salud, Estudios Sociales, Producción Agroalimentaria, Desarrollo Sustentable, Energía y Patrimonio histórico, social, biocultural, educativo, artístico e industria de viajes.

Cuadro 2. Municipios y planteles seleccionados para el trabajo de campo

Zona educativa SEP-CONAGO (2015)	Entidad Federativa	Municipio con plantel UBBJG	Área de Conocimiento del plantel UBBJG	Número de estudiantes del plantel UBBJG*	Rango de matrícula**
Centro	Hidalgo	Francisco I. Madero	Patrimonio histórico, social, biocultural, educativo, artístico e industria de viajes	228	Alto
Centro	Hidalgo	Chilcuautla	Producción Agroalimentaria	103	Medio
Sur-Sureste	Yucatán	Valladolid	Patrimonio histórico, social, biocultural, educativo, artístico e industria de viajes	111	Medio
Sur-Sureste	Yucatán	Ticul ***	Salud	122	Alta
			Patrimonio histórico, social, biocultural, educativo, artístico e industria de viajes		
Occidente	Michoacán	Zacapu	Desarrollo Sustentable	374	Alta
			Estudios Sociales		
			Energía		
Occidente	Michoacán	Chilchota	Salud	45	Bajo

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en información de la SEP-CONAGO (2015) y UBBJG.
Nota: * Información pública disponible del 28/05/2019 **Para los niveles establecidos en el Rango de la matrícula se consideró bajo cuando el plantel tiene 50 o menos estudiantes, medio entre 51 y 116 estudiantes y alto cuando tiene más de 117 estudiantes. ***Sede educativa incorporada tras los comentarios emitidos por el OCUBBJG el 26 de septiembre de 2019.

Sin embargo, el proyecto fue cancelado pues no se logró establecer las condiciones necesarias para realizar el trabajo de campo que se requería, y con ello profundizar principalmente en el análisis de sus procesos operativos, pero también para comprender diversos aspectos del diseño. Por lo anterior y con la finalidad de no causar algún daño o perjuicio al Estado, la Comisión Ejecutiva del CONEVAL determinó que el resto de la evaluación la desarrollaría la Dirección General Adjunta de Evaluación sin generar costo alguno al erario.

A razón de ello, la evaluación que aquí se presenta es principalmente un trabajo de gabinete en el que se analiza los documentos compartidos por el programa hasta el 26 de marzo de 2020, tal como se acordó entre las partes y el CONEVAL (Anexo 1. Listado de información proporcionada por el programa), información pública oficial, así como algunos elementos identificados en las entrevistas a nivel central.

La evaluación tiene como objetivo conocer al programa durante su primer año de operación. Por ello, esta evaluación parte de un esquema tradicional de una evaluación de diseño, pero considera el análisis de otros elementos que permitan una aproximación integral para comprender, en un sentido más amplio, el diseño de la intervención.

En ese sentido, además de intentar responder cada una de las preguntas del modelo tradicional de los términos de referencia de la evaluación de diseño, se agrega a la discusión diversos elementos del contexto social, cultural e institucional en que se implementa este programa. Además, en esta evaluación también se abordan los mecanismos de operación, que están definidos en los documentos de diseño del programa, para la entrega de los bienes y servicios que este produce. Para ello, también se utilizaron como base los Términos de referencia para el desarrollo de las evaluaciones de procesos del CONEVAL,

ya que se identifican los diferentes procesos que ejecuta el programa, así como los actores involucrados, los inputs/outputs y los tiempos en su ejecución, cuando fue posible.

III. Análisis del diseño del programa

A continuación, se presenta el análisis de los elementos que conforman el diseño del programa, referentes al diagnóstico del problema público, la contribución a las metas y los objetivos nacionales, la definición de la población que busca atender, demanda potencial y padrón de beneficiarios, herramientas de monitoreo de resultados, presupuesto, los mecanismos de rendición de cuentas del programa, así como las complementariedades que puede tener con otros programas federales.

Es importante mencionar que el trabajo que se presenta a continuación es resultado de la reconstrucción de los diferentes componentes que integran el diseño de esta intervención: documentos normativos, diagnóstico, informe de actividades, matriz de marco lógico, entre otros. Sin embargo, algunos de estos documentos presentan ciertas inconsistencias en la información y los datos presentados; y en ese sentido, en algunos casos fue necesario decidir por el uso de alguna de las fuentes para lograr profundizar en el análisis.

3.1. Diagnóstico del problema público que busca atender

En el ámbito de desarrollo social, idealmente las dependencias deben elaborar un documento denominado diagnóstico antes de la creación de un programa. Este tiene el objetivo de reconocer el problema social que se busca atender, así como la población a la que se va a beneficiar con la intervención. Al identificar correctamente el problema, es posible conocer en qué lugares del territorio está ocurriendo, a quiénes afecta y si esto se presenta de manera diferenciada en ciertos grupos de la población, si este problema ha sido o es atendido por otras intervenciones, entre otros aspectos. Además, el diagnóstico es relevante para identificar si la intervención y sus componentes son la mejor alternativa para resolver el problema, definir cómo y a dónde se quiere llegar, así como para diseñar una estrategia de cobertura que permita avanzar en la atención de las personas que requieren de dicha intervención. Por ello, el diagnóstico es un eje rector en el diseño de un programa educativo y debe ser actualizado tomando en cuenta la evolución de la intervención y del propio problema que busca atender.

El programa UBBJG cuenta con documento diagnóstico preliminar, que fue compartido por el OCUBBJG para realizar la presente evaluación. Este identifica claramente el problema público que busca atender y contiene la mayoría de los elementos propuestos en los “Aspectos a considerar para la elaboración de diagnósticos de programas presupuestarios” de la SHCP y CONEVAL (2019), que integra los criterios mínimos del ejercicio diagnóstico de los programas de nueva incorporación.¹⁶ No obstante, como se verá a continuación este

¹⁶ Documento disponible para su consulta en la siguiente dirección:
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Oficio_VQZ.SE.164.19.pdf

documento tiene aspectos de mejora que podrán fortalecer el diseño y también el funcionamiento del programa.

El “Diagnóstico del programa U083. Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García”, con fecha de junio 2019, establece como principal problema la “**exclusión educativa**” de los servicios de nivel superior, donde de acuerdo con las estimaciones presentadas en este documento, a nivel nacional, cada año aproximadamente 300,000 jóvenes, egresados de bachillerato, no pueden acceder a alguna institución de educación superior.

Aunado a ello, este documento señala que, el problema de la exclusión tiene como una de las causas la operación de la política educativa que se ha caracterizado por privilegiar “la creación de centros educativos en las grandes ciudades del país basado en un modelo centralizado de desarrollo que invisibiliza las particularidades regionales, lo que ha conllevado en los últimos treinta años al incremento de la pobreza y la profundización de la desigualdad” (SEP, 2019b, pág. 4).

A partir de ello, el diagnóstico del programa UBBJG propone que esta problemática “se traduce en una oferta insuficiente de espacios en las instituciones públicas de nivel superior que afecta cada año a centenas de miles de jóvenes”(SEP, 2019b, pág. 5). Asimismo, se establece en este documento una vinculación entre el problema público identificado - la exclusión educativa - con el tipo de formación que se brinda en las instituciones de educación superior en México, en su mayoría orientada a cubrir las necesidades del mercado.

En consecuencia, el diagnóstico señala la escasa capacidad de promover la intervención de los jóvenes en el desarrollo local y comunitario, al no disponerse de estudios de nivel superior pertinentes ante las problemáticas en su región. Asimismo, se considera la constante disminución de ingresos de los jóvenes con estudios de nivel superior, como una variable que interviene en la disminución de la demanda de los servicios educativos de Educación Superior (SEP, 2019b).

En general, se considera que el problema público establecido en el diagnóstico es relevante, y tiene justificación teórica y empírica que sustenta el tipo de intervención y solución. Este se encuentra formulado correctamente como un hecho negativo e identifica claramente a la población que tiene el problema.

Asimismo, es posible robustecer este documento con datos cualitativos, cuantitativos y evidencia que sustenten la problemática planteada. Algunos de los datos presentados no incluyen las fuentes de información y otros no están actualizados. De igual manera, no se hace distinción entre grupos poblacionales que podrían presentar en mayor medida el problema y no se presenta un análisis de la evolución del problema a través del tiempo.

En el diagnóstico, los programas deben establecer cuáles son las causas y los efectos de la problemática que se busca atender. Al respecto, al entender cuáles son los factores que originan un problema, así como los efectos que se obtienen cuando este problema prevalece, se busca identificar qué acciones debe desarrollar el gobierno para incidir con

efectividad en la población. De forma particular, los efectos propuestos en el diagnóstico no cuentan con suficiente evidencia que sustente la relación directa al problema central.¹⁷ Por su parte, se observa que el diagnóstico en versión preliminar se centra en la operación del servicio educativo, siendo inconsistente con el objetivo general establecido en los Lineamientos de Operación del programa presupuestal U083 el cual se centra en proyectos en materia de infraestructura física educativa en cada una de las Universidades del programa.

Es necesario fortalecer en el diagnóstico, el apartado de experiencias de atención (nacionales e internacionales), ya que a pesar de que se enlistan ejemplos en algunos países y regiones del país en donde se han instaurado servicios educativos comunitarios, no se presenta el nombre de los casos de estudio, ni las evidencias que sustentan los efectos positivos atribuibles a los beneficios o apoyos otorgados por el programa.¹⁸ Lo anterior con el objetivo de abonar al proceso de aprendizaje de la intervención con evidencia empírica derivada de estos casos de éxito, así como evitar efectos no deseados de la intervención.

En cuanto al árbol del problema, la versión compartida por la OCUBBJG el 26 de marzo de 2020, está desvinculada con el que se presenta en el borrador del diagnóstico del programa, con fecha de junio 2019 (pero compartido en la misma fecha del documento anteriormente mencionado). Por un lado, el árbol plantea que el problema central es el siguiente: “personas con bachillerato terminado, excluido por condiciones sociales, económicas, geográficas y educativas, excluidas y/o rechazadas por las universidades públicas, ingresan a estudios gratuitos, accesibles y pertinentes, de nivel licenciatura brindados por las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García” (OCUBBJG, s/f). Por su parte, el diagnóstico preliminar lo define de la siguiente manera: “los jóvenes que proceden de municipios de alta marginación carecen de opciones de formación superior en sus lugares de origen” (SEP, 2019b).

Adicionalmente, se hacen las siguientes consideraciones para cada uno de los elementos que integran el diagnóstico, con el fin de ofrecer información que pueda fortalecer la justificación del problema público de la intervención:

Comentarios al diagnóstico del programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García

El diagnóstico contiene la mayoría de los elementos mínimos a considerar, sin embargo, se recomienda incluir las secciones referidas a la evolución del problema y modalidad del

¹⁷ El árbol del problema del diagnóstico preliminar establece que las causas principales de problema central son las siguientes: (1) las dificultades de acceso en la educación superior y los altos costos de los estudios han excluido a los jóvenes en situación de pobreza de este nivel de formación, y (2) En los centros de desarrollo medio del país predominan opciones de educación superior ajenas a los problemas y necesidades de su región y los municipios que la integran. Por su parte, los efectos inmediatos son los siguientes: (1) Escasez de jóvenes con educación superior afecta las potencialidades de desarrollo de las comunidades y municipios en condiciones de pobreza, y (2) limitación del potencial creativo y productivo de jóvenes por las dificultades de acceso al estudio de nivel superior (SEP, 2019b).

¹⁸ Por ejemplo, se podría revisar diversas experiencias de Universidades comunitarias como la Universidad Tecnológica de los Valles Centrales de Oaxaca.

programa; asimismo, se sugiere complementar la sección sobre previsión para la integración y operación del padrón de beneficiarios.

Si bien se cuenta con el documento complementario “Nota informativa sobre procedimientos para la selección de las sedes educativas del programa Universidades para el Bienestar “Benito Juárez” (Nota Informativa), se sugiere que la información desarrollada en dicho documento se integre al diagnóstico del programa, con el objetivo de robustecer las secciones desarrolladas.

Sobre la **definición del problema**:

- Uno de los principales problemas que se plantean en el diagnóstico hace referencia a la carencia de infraestructura educativa en el nivel superior en los municipios de alta y muy alta marginación; por ello, sería recomendable presentar información desagregada a este nivel que dé cuenta de ello, así como del total de jóvenes de estos municipios que no ingresan a este nivel educativo; principalmente aquellos que no lo hacen por falta de recursos económicos y que pertenezcan a hogares con ingresos inferiores a los cinco salarios mínimos. El documento “Nota informativa” que entregó el programa, menciona esta información, por lo cual, se sugiere incorporarla en la sección referida del documento diagnóstico.
- En el diagnóstico se mencionan las áreas de estudio en las que se enfocan las carreras que se impartirán en los planteles; sin embargo, no se menciona cuáles serán éstas, en cuánto tiempo se definirán, ni cómo se determinarán las necesidades de supervivencia prioritarias de las comunidades, a partir de las cuáles se asignan las carreras en cada universidad.
- Si bien en el anexo tres de la Nota informativa se observa una tabla con carreras que ofrece la UBBBJ, se recomienda incorporar dicha información, de forma resumida a esta sección. Adicionalmente, se sugiere incluir la justificación por la cual se decidió impartir sólo una carrera por plantel, en la mayoría de los casos.
- Sobre las experiencias de atención, se menciona que no existe un programa de las dimensiones y alcance como el que se prevé en México; sin embargo, nada se menciona sobre la diversidad de oferta educativa que existe en el país y las posibles diferencias, coincidencias y complementariedades que la intervención podría tener con esta oferta. Por ello, no es posible, a partir de la información disponible, contar con elementos para identificar la pertinencia de la intervención.

Sobre el **árbol de problemas** y el **árbol de objetivos**:

- El árbol de problemas es una herramienta que permite resumir en un esquema las causas (directas e indirectas) que dieron origen al problema que quiere atender el programa y el árbol de objetivos es un esquema que traduce estas causas en alternativas de atención, es decir las acciones que puede llevar a cabo el programa para contribuir a resolver dicho problema. Estos esquemas deben guardar una estrecha relación con la evidencia presentada en el diagnóstico. De manera general, se sugiere que en la elaboración del árbol de problema y objetivo se asegure la congruencia entre estos dos elementos, tomando en cuenta que el segundo es un espejo del primero, es

decir, lo que esté señalado como una carencia o expresado en negativo en el árbol de problema, se debería identificar como los objetivos que se buscan lograr.

- Asimismo, se podría considerar lo siguiente:
 - Se sugiere analizar exhaustivamente las causas de la problemática e incluir los resultados en el árbol de problemas, así como establecer una relación clara entre los efectos y las causas primarias y secundarias de la problemática que se encuentran en el árbol de problemas y en la identificación y descripción del problema.
 - Por otro lado, se recomienda que las causas contenidas en el esquema se encuentren desarrolladas en el cuerpo del diagnóstico; por ejemplo, se menciona como causa de la problemática la falta de oferta educativa de nivel superior en municipios en condición de pobreza, sin embargo, no existe un análisis en el documento de la oferta educativa de los diferentes subsistemas existentes, su ubicación y área de influencia.

Sobre la población **potencial y objetivo**:

- El análisis de la población objetivo debe incluir la cuantificación de los municipios que presentan alta y muy alta marginación que no cuentan con servicios de educación superior por entidad federativa (y que cumplan con el conjunto de características que se definen como requisito), con la finalidad de conocer la ubicación de los municipios que podrán participar en la intervención. Se sugiere hacer referencia a la Nota Informativa como anexo con dicha información.
- Si bien en la sección de población objetivo se presenta la cantidad esperada de estudiantes a atender, se deben mencionar las características que definen a la población objetivo, la cual se sugiere retome lo señalado en el documento: jóvenes con bachillerato terminado, dando prioridad a aquellos cuyas familias tengan ingresos inferiores a los cinco salarios mínimos, y se ubiquen en municipios (o localidades) de alta y muy alta marginación (por ejemplo).
- Como parte de la estrategia de cobertura, se deben incluir las características particulares que debe poseer un municipio para ser seleccionado, así como los criterios para ir incorporando cada uno al programa. Estos criterios determinarán la distribución a lo largo de la república ya que hay estados que contienen mayor cantidad de municipios con alta y muy alta marginación.

Sobre el **análisis de alternativas**:

- Se sugiere identificar los riesgos que pudieran obstaculizar la intervención, por ejemplo, el acceso a las localidades, disponibilidad de material de construcción, fenómenos meteorológicos, fluidez de recursos presupuestales, así como posibles diferencias presupuestarias entre escuelas dada la oferta educativa.

Sobre el **diseño de la intervención**:

- Se sugiere incorporar al documento el procedimiento para definir las características de la oferta educativa que será impartida en cada una de las 100 universidades. Considerando que la particularidad de esta oferta reside en su adaptación a las condiciones del territorio en el cual se ubicará y su contribución al desarrollo de las

regiones. En ese sentido, es muy importante determinar los mecanismos que aseguren la pertinencia de la educación que se ofrezca mediante esta intervención.

- Se menciona que los docentes serán seleccionados y concentrados a partir de una convocatoria abierta, pero no se especifica en el diagnóstico cómo se seleccionará el personal docente y los mecanismos para identificar los perfiles idóneos de acuerdo con las características específicas de la oferta educativa en cada región.
- Se menciona en el documento que, si la carrera de interés del estudiante no se encuentra en su municipio de origen, éste podrá desplazarse a otros municipios y que las familias de la comunidad les darán hospedaje, sin embargo, quedan algunas preguntas sobre ese tema: ¿Cuáles son los mecanismos que utilizará el programa para identificar en los municipios a las familias que quieren colaborar con el programa en el hospedaje de los jóvenes? ¿Cómo se garantizará la privacidad, los gastos monetarios y la seguridad del estudiante? También es importante mencionar que se indica la creación de albergues dentro de la misma escuela para abordar este tema, por lo que el diagnóstico debería abordar en qué casos existirá un albergue y cómo será su administración, entre otros temas.
- Como parte de la identificación de la población objetivo se menciona que cada plantel acogerá a un máximo de novecientos estudiantes y en el acceso y permanencia se indica que no se llevará a cabo un examen de admisión, sino una valoración diagnóstica, sin embargo, no se indican en el documento los criterios específicos para llevar a cabo esta valoración. Esta es importante en tanto que se encuentra asociada a los criterios para la selección y priorización de beneficiarios, considerando la capacidad de atención de las universidades.
- En el documento se expone la posibilidad del otorgamiento de una beca, sin embargo, no se menciona a detalle el funcionamiento, los requisitos y las características de este beneficio, o en su caso si existirá coordinación con otras intervenciones que atiendan a la misma población. Se sugiere ampliar la información al respecto.

Sobre la **Integración y Operación del Padrón de Beneficiarios programa:**

- El padrón de beneficiarios es una herramienta con la que deben contar los programas sociales para dar seguimiento a sus beneficiarios. Se sugiere incorporar en esta sección la estrategia para la integración y actualización del padrón de beneficiarios considerando objetivos anuales de cobertura de la población objetivo con el fin de contar con los mecanismos suficientes para generar un padrón de beneficiarios que permita dar seguimiento al programa propuesto.

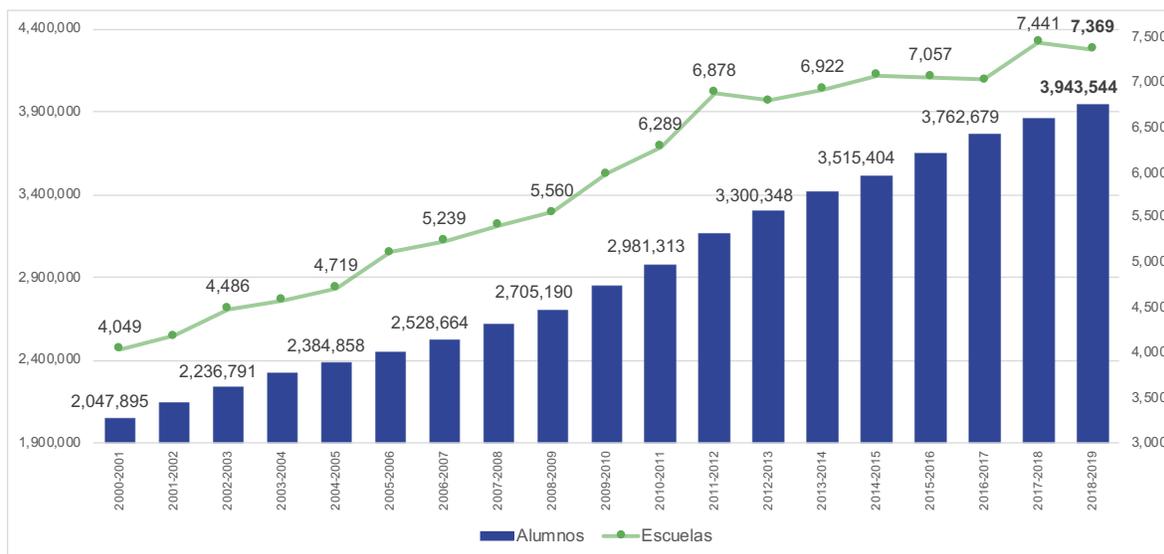
Consideraciones en relación con el problema público de la intervención:

Durante años especialistas en la materia han señalado al Sistema Educativo Nacional (SEN) como un mecanismo reproductor de desigualdad social en el país, permeado por una dinámica inequitativa en el acceso de servicios educativos de calidad y, por ende, por una marcada asimetría en los aprendizajes de las y los estudiantes en México (Latapi, 1985; Schmelkes, 2013; Villa Lever, Canales Sánchez, y Hamui Sutton, 2017). Esta situación ha afectado principalmente a aquellos grupos que acumulan un mayor grado de rezago, ya sea por su condición étnica, migratoria, geográfica y/o económica. Muestra de ello, se

puede observar en el comportamiento del rezago educativo (16.8%), indicador que es mucho más agudo entre la población que vive en pobreza extrema (47.6%), hablantes de lengua indígena (43.3%) y personas con discapacidad (46.9%) (CONEVAL, 2018).

El esfuerzo del Estado Mexicano por revertir esta situación y con ello garantizar el derecho a una educación para todos se refleja en el incremento en la matrícula y de la disponibilidad de los planteles de ES en los últimos veinte años a nivel nacional (ver gráfica 1). No obstante, a pesar de los avances logrados en la materia aún existen aproximadamente 6.7 millones de jóvenes mexicanos de entre 18 a 22 años que no asisten a un servicio educativo (INEGI, 2018).¹⁹

Gráfica 1. Alumnos y escuelas de educación superior en México (2000-2019), SEP ¹



¹ Las estadísticas de la SEP incluyen escuelas de sostenimiento federal, estatal, autónomas y privadas, así como el posgrado, pero no incluye la modalidad no escolarizada
Fuente: elaboración del CONEVAL con base en SEP, 2019c.

Este fenómeno puede ser explicado con el comportamiento de las trayectorias educativas, en las que las y los estudiantes en México truncan sus estudios conforme avanzan por los diferentes niveles que conforman el SEN, ya sea por una condición de la oferta, pero también por cuestiones de la propia demanda. Esto quiere decir que, además de la disponibilidad, la calidad y la pertinencia de los servicios, los estudiantes no continúan sus estudios por varios factores interrelacionados ya sean económicos, socioculturales y/o culturales. Como se puede observar en el cuadro que se muestra a continuación, esta situación se intensifica en los niveles superiores (ver Cuadro 2).

¹⁹ De acuerdo con la norma mexicana, la edad idónea para cursar los estudios superiores de licenciatura universitaria, técnica o normal es de 18 a 22 años.

Cuadro 3. Matrícula, cobertura abandono y eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional, ciclo escolar 2018-2019

	Matrícula	Cobertura	Abandono	Eficiencia terminal
Educación básica				
Preescolar	4,780,787	72.1	-	-
Primaria	13,972,269	104.8*	0.5	97.5
Secundaria	6,473,608	96.50	4.6	86.0
Educación Media Superior				
Total	5,239,675	78.70	14.50	63.9
Educación superior				
Técnico Superior	169,123			
Normal	91,978	33.90	8.3	70.3
Licenciatura	3,441,621			
Posgrado	240,822			
Total	34,409,883			

Nota: La cobertura en primaria es superior al 100% ya que se considera un indicador con sobreestimación al no poder identificar a las y los estudiantes con alguna clase rezago educativo.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en SEP, 2019c.

En cuanto a la insuficiencia de los servicios educativos de nivel superior, la dinámica de la política educativa ha focalizado su atención en las capitales y los centros urbanos del país. A decir de Lorenza Villa Lever, la configuración de la educación superior en México se caracteriza por “su fragmentación y jerarquización en espacios universitarios asimétricos, de acuerdo con su ubicación, su tamaño y, principalmente, por su grado de complejidad académica, y por estar segmentada por estrato social porque distribuye en sus espacios a estudiantes poseedores de capitales diversos, con lo que propicia una inclusión desigual, que se hará visible al analizar su posición social de origen, su estatus como estudiante o como estudiante trabajador, así como al observar su orientación disciplinar” (Villa Lever, Canales Sánchez, y Hamui Sutton, 2017, pág. 8).

Asimismo, sus contenidos son poco pertinentes a las necesidades sociales de la población, lo cual ocasiona un desinterés por continuar los estudios, que tiene como consecuencia el limitado y desigual ejercicio del derecho a la educación, principalmente entre aquellos grupos de población que acumulan mayores rezagos sociales. Ejemplo de ello, se puede observar en los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2018 en el que 59.33% de las y los jóvenes en edades idóneas de cursar sus estudios de educación superior no asisten a ninguna institución educativa, teniendo mayores repercusiones a medida que el tamaño de la localidad se va reduciendo y en la población cuya auto adscripción étnica es indígena o hablante de una lengua indígena (ver Cuadro 3).

Cuadro 4. Población de entre 18 a 22 años que asisten a alguna institución educativa, 2018

Subgrupo	Asistencia a alguna institución educativa			
	Sí		No	
	Abs.	%	Abs.	%
Tamaño de localidad				
Localidades con 100 000 y más habitantes	2,675,445	51.84	2,485,942	48.16
Localidades con 15 000 a 99 999 habitantes	657,615	40.89	950,772	59.11
Localidades con 2 500 a 14 999 habitantes	527,033	33.87	1,029,080	66.13
Localidades con menos de 2 500 habitantes	531,862	21.51	1,940,729	78.49
Autoadscripción étnica				
Sí	983,394	31.77	2,111,675	68.23
No	3,408,561	44.25	4,294,848	55.75
HLI				
Sí	78,424	14.28	470,885	85.72
No	4,313,531	42.09	5,935,638	57.91
Sexo				
Hombre	2,126,787	39.81	3,216,115	60.19
Mujer	2,265,168	41.52	3,190,408	58.48
Total	4,391,955	40.67	6,406,523	59.33

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en cálculos realizados en la ENIGH, 2018.

La información antes presentada justifica y permite comprender el problema público que está planteando el programa en su documento diagnóstico, en ese sentido sería pertinente identificar ésta o alguna otra información que permita a cualquier persona interesada conocer a cabalidad el problema que pretende atender la intervención, sería recomendable mostrar las problemáticas no sólo desde la oferta sino también desde la demanda. También ayudará a comprender el fenómeno, presentar información que permita ver la evolución de la problemática en el tiempo, magnitud y cómo afecta de distinta forma a distintos subgrupos de la población. Lo anterior, con la finalidad de lograr un diseño más preciso y con ello, en el mediano plazo, identificar sus efectos en la atención a la población objetivo.

De manera general, como ya se mencionó, es un acierto que la versión del diagnóstico contenga la mayoría de los elementos que se solicitan, el siguiente paso prioritario es su publicación. Ahora bien, como se señaló anteriormente, aún quedan varios temas por desarrollar con mayor profundidad, incluso algunos de éstos están expuestos con mayor amplitud en esta evaluación (como lo relativo a la contratación docente, la valoración diagnóstica, etc.) por lo que una forma de atender lo antes sugerido es incorporar lo que ya se tiene en diversos documentos normativos y así lograr que el diseño del programa sea consistente.

Finalmente, más allá de lo antes comentado, es importante que se reflexione sobre si el problema sólo es la falta de infraestructura o también de un servicio educativo incluyente, ya que, en diversos documentos, como el diagnóstico, se plantea que el modelo que pretende implementar el programa también atiende a diversas problemáticas sociales que los jóvenes de localidades de alta y muy alta marginación se enfrentan. Lo cuál ha sido corroborado mediante la información recabada a través de entrevistas y reuniones con los responsables del programa. Esta reflexión es fundamental para definir con claridad el

objetivo, su población y los bienes o servicios que otorga las UBBJG, ya que como se verá durante esta evaluación, se identifica que el programa no sólo realiza acciones de instalación y rehabilitación de inmuebles destinados a la educación universitaria, sino que además es responsable de todo un modelo educativo; como incluso se señala en el título de los Lineamientos Operativos del programa (SEP, 2019).

3.2. Contribución a las metas y los objetivos nacionales

En este apartado, se analiza la relación y contribución del programa al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND 2019-2024) y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030. Se advierte que no se realiza referencia al programa Sectorial de Educación (PSE) ya que al mes de mayo de 2020 no se ha publicado.

En primer lugar, es importante mencionar que, el PND 2019-2024 se compone de una declaración de principios éticos y morales para guiar la acción del gobierno y de tres ejes temáticos (política y gobierno, política social y economía) que agrupan orientaciones políticas y acciones de gobierno. El PND actual, a diferencia de los de administraciones anteriores, no contiene objetivos, estrategias ni indicadores para medir el desempeño de las políticas y medidas que propone: no obstante, en este documento se encuentran referencias a la contribución del programa UBBJG a los principios y el modelo del país previstos en este referente normativo.

Dentro de la declaración de principios, se menciona que “No puede haber paz sin justicia”, el cual significa que, entre otras cosas, se aplicará “un nuevo paradigma en materia de paz y seguridad que se plantea como prioridades restarle base social a la criminalidad mediante la incorporación masiva de jóvenes al estudio y al trabajo para apartarlos de conductas antisociales (...)” (Presidencia de la República, 2019). Por lo que hay una apuesta por la educación de los jóvenes como condición indispensable para garantizar la paz y la seguridad en el país.

Por su parte, tal como se menciona en el eje I. POLÍTICA Y GOBIERNO, se señala que:

“(...) La Estrategia Nacional de Seguridad Pública, aprobada recientemente por el Senado de la República, establece los siguientes objetivos: (...) 2. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar mediante la creación de puestos de trabajo, el cumplimiento del derecho de todos los jóvenes del país a la educación superior, la inversión en infraestructura y servicios de salud y por medio de los Programas regionales, sectoriales y coyunturales de desarrollo: (...) Universidades para el Bienestar (...)” (Presidencia de la República, 2019).

Igualmente, dentro del eje II. POLÍTICA SOCIAL, se menciona explícitamente al programa UBBJG como un elemento indispensable para impulsar el desarrollo sostenible como un factor para el bienestar social. En específico, en el apartado “derecho a la educación” se señala lo siguiente:

Las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García iniciaron sus actividades en marzo de 2019 con 100 planteles en 31 entidades. Para la instalación de los planteles se dio preferencia a zonas de alta densidad poblacional en las que haya nula oferta de estudios universitarios y con alto grado de rezago social, marginación y violencia. Las escuelas universitarias se distribuyen

en Oaxaca (11 planteles), Ciudad de México (10), Veracruz (8), Chiapas y Guanajuato (6). Las otras entidades tienen entre 2 y 5 escuelas. En conjunto, las Universidades para el Bienestar ofrecen 32 mil plazas para estudiantes, los cuales recibirán una beca de 2 mil 400 pesos mensuales.

Los edificios permanentes en los que operarán las Universidades para el Bienestar serán construidos con el concurso del trabajo comunitario y de trabajadores locales, en terrenos donados o entregados en comodato por campesinos, municipios o comisariados ejidales.

Las carreras que se ofrecen son Ingenierías Civil, Industrial, Forestal, Agroalimentaria, Ambiental, Agroforestal, Electromecánica, Agronomía, en Minas, Piscícola, en Acuicultura, en Desarrollo Regional Sustentable, Química de la Industria Petrolera, en Administración de la Industria Energética y en Procesos Petroleros, en Energías Renovables; Medicina Integral y Salud Comunitaria; Enfermería y Obstetricia; Medicina Veterinaria y Zootecnia; Contabilidad y Administración Pública; Derecho; Patrimonio Histórico e Industria de Viajes; Gestión Integrada del Agua; Normal de Educación Básica; Estudios Sociales; Patrimonio Histórico y Biocultural; Educación Física; Administración Municipal y Políticas Públicas; Música y Lutería y Normales Rural e Intercultural Bilingüe (Presidencia de la República, 2019).

Como puede verse, dentro del PND 2019-2024 el programa UBBJG está considerado como una intervención prioritaria de gobierno que, al mismo tiempo contribuye a garantizar la política de seguridad y desarrollo social a partir de garantizar el derecho a la educación para todos. A raíz de lo anterior, es posible señalar que el programa se encuentra alineado a los objetivos del PND 2019 – 2024, aunque no se puede medir su contribución con el cumplimiento de dichos objetivos, pues como ya se mencionó, el PND no cuenta con indicadores para ello.

Por otra parte, el programa U083 se vincula de forma directa con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 4 Educación de Calidad, el cual se refiere a “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” y número 8 “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”.

Cuadro 5. Vinculación del programa U083 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

PROGRAMA	OBJETIVO	META	Submetas	Contribución
U083 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	4 Educación de Calidad	4.3 De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.	<ul style="list-style-type: none"> * Acceso a formación técnica * Acceso a formación profesional (capacitación para el trabajo) * Acceso a formación superior incluida enseñanza universitaria 	Contribución directa
		4.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.	<ul style="list-style-type: none"> * Acceso al empleo * Empleo decente * Emprendimiento 	Contribución indirecta
		4.5 De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.	<ul style="list-style-type: none"> * Acceso a todos los niveles de enseñanza 	Contribución directa
		4.7 De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.	<ul style="list-style-type: none"> * Adopción de estilos de vida sostenibles * Derechos humanos * Igualdad de género * Cultura de paz y no violencia * Ciudadanía mundial * Valoración de la diversidad cultural 	Contribución directa
		4.a Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.	<ul style="list-style-type: none"> * Instalaciones adecuadas para personas discapacitadas * Instalaciones que tomen en cuenta las cuestiones de género * Entornos de aprendizaje seguros y no violentos * Infraestructura inclusiva * Instalaciones eficaces 	Contribución directa
		8 Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	8.6 De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.	<ul style="list-style-type: none"> * Empleo * Oferta educativa * Capacitación

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en SHCP, 2020b.

Asimismo, el programa se vincula y contribuye a las siguientes metas de los ODS 4 y 8 de la siguiente manera:

Cuadro 6. Contribución del programa U083 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García a las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

OBJETIVO	META	Contribución del Programa U083 UBBJG
4 Educación de Calidad	4.3 De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.	El Programa esta esencialmente dirigido a garantizar el acceso a educación superior de jóvenes que no han podido acceder a la oferta existente, por lo que les ofrece una alternativa para su formación técnica y profesional.
	4.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.	El Programa pretende realizar una propuesta pedagógica alternativa dirigida a un número estimado de 256 mil jóvenes durante seis años, que les provea de competencias y conocimientos técnicos y profesionales y que les permita un mayor desarrollo intelectual, así como mejores oportunidades de empleo y calidad de vida. Por lo tanto, es una intervención en sintonía con esta meta de los ODS.
	4.5 De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.	Aún cuando el Programa carece de definiciones explícitas en cuanto a un enfoque de género o a una priorización de población indígena o con discapacidad, pretenden atender a jóvenes provenientes de municipios de alta y muy alta marginación, lo que permite suponer que muchos de ellos puede pertenecer a poblaciones especialmente vulnerables, además, pretende incorporar dentro de los planes de estudio el aprendizaje de lenguas indígenas; con lo cual puede contribuir a la realización de esta meta de los ODS.
	4.7 De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.	De lo que se conoce de la propuesta curricular del Programa, tiene un énfasis en una formación para el desarrollo sustentable y los derechos humanos específicamente, con lo que también se encuentra una vinculación directa con este meta.
	4.a Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.	Uno de los componentes más importantes son los proyectos de construcción y/o rehabilitación de las cien sedes educativas del Programa. Estos se realizan a partir de procesos participativos en el que se involucra a la comunidad escolar por medio de la transferencia de recursos para este fin.
8 Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	8.6 De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.	El Programa busca hacer efectivo el derecho a acceder a una educación de calidad con equidad para todos y la obligación del Estado mexicano a ofrecer estos servicios a partir de la operación de una oferta educativa que acerque la educación superior a la población que por diferentes razones no han tenido acceso.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en SHCP, 2020b.

3.3. Población potencial, objetivo y beneficiaria

Los programas sociales deben identificar con claridad cuál es la población que presenta el problema al que se desea contribuir para su atención, esta se denomina población objetivo. Dentro de esta población se puede identificar otro subconjunto que es aquella que tiene ciertas características que la vuelve elegible para recibir los apoyos del programa, la cual se conoce como población objetivo. Finalmente se distinguen los beneficiarios, es decir la población que atiende el programa en un ejercicio fiscal determinado, ya que no solo cumplió con las características de elegibilidad, sino que además pudo recibir los apoyos. La correcta distinción de estas tres poblaciones permite que el programa pueda visibilizar el tamaño de la población que tiene el problema, identificar cuántos recursos se requieren para atenderlos, cómo va a avanzar en su cobertura y cuándo ya atendió a todos los posibles beneficiarios, por lo que también se requiere definir una estrategia de salida de los programas. Ya que la población atendida es un subconjunto de la población objetivo y esta a su vez de la población potencial, es claro que debe considerar la misma unidad de medida en las tres definiciones.

De acuerdo con los Lineamientos Operativos del programa, la población potencial está conformada por “las comunidades y municipios de entre 15,000 y 45,000 habitantes, en que más de la mitad de la población se encuentre en condiciones de alta y muy alta marginación, según el CONAPO y el INEGI, preferentemente en regiones con presencia de pueblos originarios, en que se carezca o sea insuficiente la oferta de estudios de tipo superior” (SEP, 2019b).²⁰

Por su parte, en este mismo documento se señala que la población objetivo son los “Aspirantes a cursar estudios de tipo superior residentes en comunidades en que más de la mitad de la población se encuentre en condiciones de alta y muy alta marginación, con estudios de bachillerato terminados y disponibilidad para dedicarse a cursar una modalidad presencial de estudios profesionales en las áreas de conocimiento disponibles en el programa” (SEP, 2019).

Finalmente, la población beneficiaria es definida en los Lineamientos de la siguiente forma:

- a) La población de la comunidad, el municipio y la región en que se ubique una sede del programa;
- b) Los/las aspirantes a cursar estudios profesionales en una sede, procedentes de otros municipios de alta y muy alta marginación del país;
- c) Los/las estudiantes, docentes, autoridades y empleados/empleadas en la sede;
- d) Las familias que reciban y alberguen a los/las estudiantes de la sede;

²⁰ Esta información no es consistente con la presentada en el diagnóstico del programa, el cual establece la definición a nivel localidad, y agrega la variable de pobreza en lugar del nivel de marginación.

- e) Padres y madres de familia de estudiantes inscritos en cada sede educativa, que participen en las tareas de administración y supervisión de la instalación o rehabilitación de cada sede;
- f) Los/las integrantes de la comunidad que aporten su fuerza de trabajo en la edificación y/o rehabilitación de la sede.

Al respecto, aunque se reconoce que el programa tiene efectos positivos externos como la contratación de docentes y personal especializado para la construcción, así como el posible desarrollo de los municipios donde se ubican las sedes educativas, se recomienda que este grupo de población (atendida) sólo debe de dar cuenta de las personas que se benefician de los servicios educativos que brinda el programa; es decir las y los alumnos. Los otros actores que se involucran en la operación de las Universidades y que son necesarios para alcanzar los objetivos, no forman parte de la atención de la intervención. En este sentido, se sugiere que las tres poblaciones (potencial, objetivo y atendida) se enfoque en el grupo de población que se identifica en el documento diagnóstico como aquellos que presentan el problema público.

Como se puede observar en el cuadro que se presenta a continuación (cuadro 6), la definición de las poblaciones descritas anteriormente, incluye un nivel de análisis distinto; la primera hace referencia a una variable geográfica de “comunidad y municipio”; la segunda se presenta como las y los estudiantes aspirantes a ingresar a las Universidades, es decir los beneficiarios directos que padecen el problema identificado, y constituyen a la población que potencialmente pueden ser atendidas por los servicios de las Universidades; y la tercera que se refiere a los usuarios de los servicios educativos, es decir la comunidad escolar y las localidades en las que se localizan las sedes del programa. En ese sentido, las definiciones de los tres tipos de poblaciones no son consistentes entre sí, y no se cumple con el criterio de que la población objetivo tendría que ser un subconjunto de la población potencial.

Además, como se verá en la sección correspondiente, las poblaciones aquí presentadas están desvinculadas a las que se establecen en los componentes de Fin y Propósito de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Por lo que, cualquier ajuste que se haga a la definición de las poblaciones del programa, debe ser consistente toda la información oficial, principalmente en la MIR, diagnóstico y Lineamientos.

Cuadro 7. Definiciones y cuantificación de la población potencial, objetivo y beneficiaria del programa UBBJG de acuerdo con diversas fuentes

CRITERIO	INSTRUMENTO NORMATIVO	POBLACIÓN POTENCIAL	POBLACIÓN OBJETIVO	POBLACIÓN BENEFICIARIA
Definición de la población				
	Diagnóstico	-	Jóvenes con bachillerato terminado, prioritariamente procedentes de municipios de alta y muy alta marginación, que no tienen posibilidades de ingresar a las instituciones de educación superior actualmente existentes.	-
	Lineamientos	La población potencial está conformada por las comunidades y municipios de entre 15,000 y 45,000 habitantes, en que más de la mitad de la población se encuentre en condiciones de alta y muy alta, según el CONAPO y el INEGI, marginación, preferentemente en regiones con presencia de pueblos originarios, en que se carezca o sea insuficiente la oferta de estudios de tipo superior.	Aspirantes a cursar estudios de tipo superior residentes en comunidades en que más de la mitad de la población se encuentre en condiciones de alta y muy alta marginación, con estudios de bachillerato terminados y disponibilidad para dedicarse a cursar una modalidad presencial de estudios profesionales en las áreas de conocimiento disponibles en el Programa.	a) La población de la comunidad, el municipio y la región en que se ubique una sede del Programa; b) Los/las aspirantes a cursar estudios profesionales en una sede, procedentes de otros municipios de alta y muy alta marginación del país; c) Los/las estudiantes, docentes, autoridades y empleados/empleadas en la sede; d) Las familias que reciban y alberguen a los/las estudiantes de la sede; e) Padres v madres de familia de estudiantes
	MIR, 2020	-	Personas con bachillerato terminado a estudios de nivel licenciatura pertinentes al desarrollo económico y social de localidades y municipios en situación de pobreza y marginación	-
Cuantificación de la población				
Medición		No se encontró ningún documento que hiciera referencia en la cuantificación de la población potencial.	300,000 jóvenes que no ingresan cada año a una institución de educación superior.	El programa presenta parcialmente la cuantificación de la población beneficiaria: las y los aspirantes, las y los estudiantes y docentes de las sedes educativas. Sin embargo, con inconsistencias entre la información proporcionada. No se encontró aspectos de cuantificación entre: población de la comunidad, familias que reciben y albergan a los estudiantes, autoridades y otros empleados de la sede educativa, padres y madres de familia de los estudiantes, integrantes de la comunidad que aportan su fuerza de trabajo en la edificación y/o rehabilitación.
Unidad de medida		Geográfica	Personas	Personas
Plazo de actualización		No	Anual	No
Metodología de cálculo		No	Se presentan las fuentes consultadas, pero no la metodología.	No
Desagregada por subgrupo de población		No	No	No
Variables que integran la definición y referentes para su medición		<ul style="list-style-type: none"> Municipios de entre 15,000 y 45,000 habitantes - INEGI Índice de Marginación - CONAPO Catálogo de municipios indígenas - INPI Oferta educativa de nivel superior - SIGED, SEP 	<ul style="list-style-type: none"> Índice de marginación por municipio - CONAPO Pobreza municipal - CONEVAL Personas con bachillerato concluido - INEGI 	<ul style="list-style-type: none"> Población que habita en el municipio - INEGI Población inscrita en la convocatoria de inscripción - OCUBBJG Número de alumnos y docentes registrados en el PEUANI - OCUBBJG Organigrama de las sedes educativas - OCUBBJG Padres de familia que firman el convenio de concertación para la edificación y rehabilitación de los proyectos de infraestructura - OCUBBJG Formato de pago de fuerza de trabajo - OUBBJG
Aspectos no cuantificables		<ul style="list-style-type: none"> Comunidades Más de la mitad de la población se encuentre en condiciones de alta y muy alta marginación 	<ul style="list-style-type: none"> Aspirantes Comunidades en el que más de la mitad de la población se encuentre en condiciones de alta y muy alta marginación Disponibilidad a dedicarse a cursar una modalidad presencial en las áreas de conocimiento disponibles en el Programa 	<ul style="list-style-type: none"> Comunidades

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la documentación citada.

En cuanto a la metodología de cuantificación, su cuantificación y sus fuentes de información se comenta lo siguiente:

En relación con la población potencial se encontraron complicaciones metodológicas para su estimación por la forma en la que está expresada dicha población: “comunidades” y “50% de la población se encuentra en condiciones de alta y muy alta marginación”. Al respecto, de acuerdo con el CONAPO en Índice de Marginación es un indicador multidimensional que mide la intensidad de las privaciones padecidas por la población, a través de 9 formas de exclusión agrupadas en cuatro dimensiones (educación, vivienda, distribución de la población e ingresos monetarios). Este indicador cuantitativo permite categorizar las unidades geoestadísticas siendo las más intensas: alto y muy alto. No obstante, a partir de este cociente que mide la intensidad de las carencias definidas por CONAPO, por lo que

no es posible conocer el porcentaje de la población que vive en estas condiciones, sino que el cálculo se hace a partir del promedio de la población que vive en un espacio determinado (CONAPO, 2016).

A razón de ello, se recomienda que el mejor indicador es el de pobreza, ya que esta se mide por individuo, o si se opta por que la unidad de medida sea el municipio o la localidad, sí es posible utilizar grado de marginación (mas no porcentaje). Si se opta por considerar al municipio o localidad como la unidad de medida, se sugiere que para solventar dichas complicaciones se considere en la definición algo como: “localidades y poblaciones en condiciones de alta y muy alta marginación” y/o “en las que más de la mitad de su población se encuentren en condiciones de pobreza y pobreza extrema”.

Si se opta por mantener la definición como ahora se tiene de población potencial, la población objetivo debería expresarse como un subconjunto de aquella y estimarse (señalar qué proporción de la población potencial se buscaría atender en un plazo determinado), es decir el número de municipios que cumplen con los criterios que se establecen en los Lineamientos. Lo anterior ayudaría, quizá a explicar la meta de 100 sedes educativas (una por municipio/localidad).

Para el cálculo de la población potencial en el diagnóstico preliminar se utilizaron las fuentes oficiales disponibles más recientes en la materia. Por un lado, se identificaron los municipios que para 2015 registraron un total de población de entre 15,000 a 45,000 habitantes en la base del “Índice de Marginación Municipal 1990–2015”, de los cuales 284 (11.55%) de 2,458 cumplían con este requisito (CONAPO, 2015).

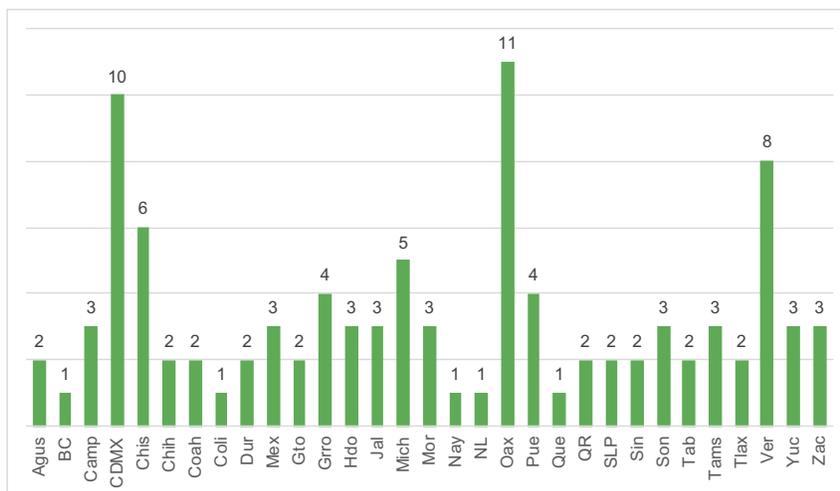
Por su parte, para esta evaluación se utilizó esta misma base para identificar cuáles de estos municipios, previamente seleccionados, tenían un grado de marginación “alto o muy alto” para 2015, dando como resultado 280 que cumplen con el criterio de tener una población de entre 15,000 a 45,000 habitantes con el grado de marginación mencionado. La clave de los municipios provenientes de los resultados de la base de CONAPO se cruzó con el “Catálogo de Municipios A y B de acuerdo con clasificación del INPI, 2020” en la que 124 (44.28%) de los 280 municipios eran señalados como indígenas. Por lo que el universo de la población potencial se conforma por 124 municipios que cumplen con todos los criterios de selección.²¹

Al respecto, se podría considerar como población objetivo al número de municipios o localidades que el programa busca atender (siguiendo la argumentación de que debe ser una proporción de la población potencial que actualmente tiene definida), es decir, en la población atendida se considerarían los 100 planteles del programa, los cuales a partir del mes de agosto de 2019 ya se encontraban en funcionamiento en locales alternos, los cuales fueron entregados en préstamo temporal por instituciones educativas, consejos ejidales y comunales o municipales (OCUBBJG, 2020b). El estado de Oaxaca (11), la Ciudad de México (10) y Veracruz (8) son las entidades que acumulan el mayor número de sedes

²¹ Para más información sobre el cálculo de la población potencial del programa se recomienda ver el anexo 4.

educativas del programa, mientras que Baja California, Colima, Nayarit, Nuevo León y Querétaro sólo cuentan con un plantel.

Gráfica 2. Distribución de sedes educativas del programa UBBJG por entidad federativa



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en información remitida por el OCUBBJG.

De acuerdo con el informe de autoevaluación proporcionado por el Organismo Coordinador del programa, de las sedes seleccionadas sólo 46 cumplen con el supuesto de estar ubicadas en localidades que tienen entre 15,000 y 45,000 habitantes, sin embargo, se especifica en este mismo documento que 10 sedes se ubican en localidades con menos de 5,000 habitantes (OCUBBJG, 2020b, pág. 2). Respecto a este tema, la Directora General del programa señaló en entrevista que el criterio de tamaño poblacional, se hizo mediante la caracterización general observada en los lugares donde se ubicaban las sedes educativas, sin embargo, también se mencionó que, esta no fue una variable excluyente para la selección de municipios donde comenzó a operar el programa.

Respecto a lo anterior, se encuentran diferencias con las estimaciones a partir del análisis realizado, ya que de acuerdo con información de la ENIGH 2018 y la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI²², 36 de las 100 universidades se encuentran ubicadas en municipios de 45,000 habitantes o menos. Asimismo, 27 de las 100 Universidades se ubican en municipios catalogados por el INPI como indígenas; 36 de las 100 Universidades operan en municipios con alta o muy alta marginación; 71 de 100 Universidades están en municipios donde el 50% de la población o más vive en condiciones de pobreza; y 60 de 100 Universidades se instalaron en municipios donde la oferta educativa de nivel superior es de 3 instituciones o menos.

²² No todos los municipios en los que se localizan las sedes educativas del programa fueron incluidos en la muestra de la ENIGH 2018, por lo que se utilizó la información de la Encuesta Intercensal 2015 para el cálculo de este indicador.

Gráfica 3. Características de los municipios donde se ubican las 100 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en ENIGH, 2018; INEGI, 2015; INPI, 2020; CONAPO, 2015; CONEVAL, 2018 y SIGED, 2020.

A pesar de que en el diagnóstico del programa U083, señala que al año aproximadamente 300,000 jóvenes son rechazados del proceso de ingreso a las diferentes Universidades del país, no se puede conocer la metodología utilizada para dicha medición. De acuerdo con este documento, la población fue estimada a través de diferentes fuentes como: el Consejo Nacional de Población (CONAPO), SEP, Gobierno de la República, Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), CONEVAL, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Banco Mundial, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de la Organización de las Naciones Unidas (CEPAL), Organización Mundial del Trabajo (OIT) y Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) (SEP, 2019b, pág. 10). Sin embargo, no es posible conocer las fuentes consultadas para ello.

Ahora bien, si se analiza la definición actual de la población objetivo señalada en los Lineamientos y mencionada más arriba, ésta presenta también retos en la estimación por la forma en la que se expresa “aspirantes a cursar estudios de tipo superior” a nivel nacional o la “disponibilidad para dedicarse a cursar una modalidad presencial de estudios profesionales en las áreas de conocimiento disponibles en el programa”. Si se mantiene dicha definición será necesario simplificar su redacción a partir variables que puedan ser identificadas y/o verificadas en fuentes oficiales de información.

Finalmente, en cuanto a la cuantificación de la población beneficiada o atendida, así como está expresada en sus Lineamientos, se debería sumar el total de beneficiarios entendidos como: i) población de la comunidad, municipio o región en donde exista una sede; ii) aspirantes a cursar estudios profesionales, iii) estudiantes, docentes, autoridades y personal empleado en las sedes, iv) familias que reciban y alberguen a las y los alumnos, v) padres y madres de los estudiantes, y vi) las personas que aporten su fuerza de trabajo para edificar o rehabilitar las sedes; dada la diversidad de actores mencionados se genera un reto para su cuantificación, ya sea a través de variables cualitativa o cuantitativas que permitan a la intervención conocer el avance en la cobertura del programa, así como los resultados derivados del mismo.

Por otro lado, y más allá de su cuantificación, la definición de la población atendida parecería estar definiendo no a los beneficiarios directos de la intervención sino indicando los efectos positivos que se podrían derivar en diversos actores de la sociedad como resultado de la implementación de las sedes educativas.

Sobre lo anterior, nuevamente es necesario repensar cuál problema es el que pretende resolver el programa y cómo lo va a hacer; si el problema, por ejemplo, se centra en reducir la exclusión de los estudiantes a la ES a través de la creación/adaptación de infraestructura educativa y con programas educativos acordes a sus contextos, la unidad de medida de sus poblaciones serían personas que son excluidas, que quieren ingresar y las que ingresaron y el número de planteles así como de programas de estudio serían acciones para lograr el objetivo antes mencionado.

De acuerdo con el diagnóstico del programa cada sede educativa, tendrá un máximo de dos edificios, y se propone albergar un total de 1,280 estudiantes por plantel. Esto significaría 128,000 estudiantes inscritos en las 100 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (SEP, 2019b, pág. 13). Sin embargo, en este mismo documento, se señala que cada plantel acogerá como máximo 900 estudiantes; teniendo una capacidad de atención de 90,00 estudiantes (SEP, 2019b, pág. 10), por lo que se recomienda homologar dicha información.

3.4. Demanda potencial y padrón de beneficiarios

Como se verá más adelante, para participar en el proceso de inscripción de las UBBJG, las y los candidatos interesados necesitan ingresar sus datos en la plataforma del programa, información que después es procesada en el sistema PEUANI (una plataforma informática de uso interno del OCUBBJG para dar control y seguimiento a los alumnos inscritos en las sedes y los docentes que laboran en ellas). En este sentido, se cuenta con información sobre la demanda de beneficiarios, ya que cualquier persona interesada en ser beneficiaria del programa puede ingresar sus datos en la plataforma. De igual manera, la plataforma permite conocer los datos de la población atendida, es decir las y los alumnos inscritos en los planteles, así como el personal docente contratado.

En cuanto a la cobertura del programa, ésta difiere en los documentos compartidos por el Organismo Coordinador, así como en los informes oficiales, ya que no son consistentes las cifras que se presentan respecto del total de personas que estudian en las sedes; al respecto, se considera que las diferencias podrían ser resultado de que la información no es clara pues no precisa datos como: fecha de corte, sede educativa de procedencia, si es población inscrita que continúa o no en el sistema educativo, información sobre la continuidad o abandono, si se reporta asistencia escolar, entre otros elementos que permitirían hacer un análisis comparativo de la misma (Cuadro 7).

Cuadro 8. Cobertura del programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García por fuente de información

Fuente de información	Fecha [1]	Estudiantes	Docentes	Fecha de corte	Información por sede
Informe de Labores 2018-2019 (SEP) [2]	2020	39,170	815	No disponible	No disponible
Informe trimestral (Presidencia) [2]	5 de abril 2020	15,151	870	No disponible	No disponible
Información remitida por el OCBBJG [3]	16 de diciembre 2019	39,170	815	5 de noviembre 2019	Si
Informe de autoevaluación de gestión correspondiente al ejercicio fiscal 2019 (OCBBJG) (Introducción) [3]	ferbero 2020	40,000	815	agosto 2020	No disponible
Informe de autoevaluación de gestión correspondiente al ejercicio fiscal 2019 (OCBBJG) (Resultados) [3]	ferbero 2020	25,000	815	No disponible	No disponible
Información remitida por el OCBBJG (Número de estudiantes por plantel educativo .pdf) [3]	Enviada el 26 de marzo 2020	14,000	789	ferbero 2020	Si
Información remitida por el OCBBJG (Número de estudiantes por plantel educativo .xlsx) [3]	Enviada el 26 de marzo 2020	45,843	792	26 de marzo 2020	Si
Registros del PEUANI 2019 [3]	Enviada el 26 de marzo 2020	46,458	775	noviembre 2019	Si

[1] La fecha corresponde a la publicación de las fuentes; en el caso de la información remitida por el OCUBBJG corresponde a la fecha en la que se envía el oficio.

[2] Información pública

[3] Información remitida al CONEVAL a través de oficio.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base a la documentación citada.

En cuanto a la metas anuales, sólo se tiene conocimiento que para el primer año de operación del programa se busca atender un total de 64,000 estudiantes (SEP, 2019b), y la meta sexenal es de 256,000 estudiantes (OCUBBJG, 2020). Para lograr estos objetivos, el Organismo Coordinador presentó un plan anual de trabajo 2020 en el que especifica acciones para la construcción y/o rehabilitación de las sedes y un programa para la consolidación académica (OCUBBJG, 2020).

El programa, cuenta con mecanismos para identificar a su población objetivo, definida a partir de los requisitos que tienen que cumplir y enviar el postulante para ser aceptados como alumno de la institución, en los que se incluyen documentos de identificación, comprobante de domicilio y certificado de bachillerato, como se muestra en la figura 1. Los requisitos son claramente identificables en la convocatoria, son estandarizados, y sistematizados en la plataforma PEUANI y son públicos en la página oficial de las Universidades.

Sin embargo, como se verá más adelante en este informe, es necesario que el programa implemente acciones que permitan dar prioridad al ingreso a las personas provenientes de municipios indígenas o de localidades de alta o muy alta marginación, principalmente, cuando la capacidad de una sede está completa (OCNBBBJ, 2020d).²³

²³ Para más información sobre el proceso de inscripción y convocatoria de inscripción ver apartado 3.7 “Funcionamiento de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García”.

Figura 1. Convocatoria para el ingreso de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.

Aquí puedes comenzar tu solicitud de registro

Para comenzar haz click en el botón que se encuentra un poco más abajo. Recuerda que debes leer la convocatoria previamente y tener a la mano los documentos siguientes escaneados y en formato PDF:

REQUISITOS PARA EL REGISTRO

- Certificado de estudios de bachillerato
- Carta de motivos
- CURP
- Acta de nacimiento
- Comprobante de domicilio

Nota: Todos los documentos deberán estar en formato PDF para subirlos a la plataforma de registro

REGISTRO CONVOCATORIA 2019

IMPORTANTE

- En caso de que, en el momento de tu registro en la plataforma, no cuentes con el original de tu certificado, podrás ingresar una constancia de conclusión de tus estudios del bachillerato.
- Recuerda que, para formalizar tu inscripción, el único lugar autorizado por la Coordinación General del Programa para la recepción de documentos es el plantel de tu elección.
- Anota y guarda el número de folio que se genera a la hora de tu registro.
- Todos tus datos deben ser auténticos para facilitar tu registro para la beca.
- Cuida que tu correo electrónico sea personal, sencillo, lo recuerdes con facilidad y no olvides tu contraseña. De esta forma podrás recibir las notificaciones a tiempo (evita usar guion bajo en el correo electrónico que emplees para tu registro).

Nuestros cursos se iniciarán el 6 de enero. Te esperamos.

Fuente: Documento “Ejemplo de información que se solicita a los futuros estudiantes durante el registro en la plataforma de inscripción” remitido a la Secretaría Ejecutiva del CONEVAL a través del oficio número OCUBBJG/DG/038/2020 del 26 de marzo de 2020.

Por su parte, los procedimientos cuentan con formatos definidos y están apegados al documento normativo del programa. No obstante, un aspirante podría no tener acceso a una computadora, internet o la disponibilidad de digitalizar los documentos requeridos, por lo que sería relevante considerar algún proceso alternativo de inscripción, más allá de esta plataforma. Para esta evaluación no se tuvo mayor información al respecto. De ser el caso, sería de utilidad que la información remitida fuera de la plataforma fuera siempre incorporada a la misma por personal de las Universidades, para tener la certeza de que la base de datos de dicha plataforma tiene la información completa de los aspirantes y de los estudiantes.

Este mismo portal que utiliza el Organismo Coordinador para el registro de los alumnos, es utilizado por la institución para la sistematización y estandarización de su Padrón de Beneficiarios. Esta incluye información como: folio, CURP, nombre completo, acta de nacimiento, comprobante de domicilio, certificado de bachillerato, carta de motivos, correo electrónico y municipio de procedencia. Pero de nueva cuenta, podrían existir limitaciones de conectividad en algunos planteles, por lo que es oportuno implementar estrategias para asegurar que exista en cada una de las sedes: electricidad, herramientas tecnológicas e internet, para el buen funcionamiento de la plataforma.

Sin embargo, no se identificó que el padrón estuviera difundido públicamente, ni se conocen los mecanismos para su depuración y actualización. Asimismo, esta información podría coadyuvar a la generación de un Padrón de Beneficiarios que ayude a sistematizar los alcances de la intervención, dotar de información para el seguimiento y evaluación, ayudar a tomar decisiones basadas en evidencias. Adicional a ello, se sugiere que este padrón incluya características que permita estudiar los alcances de la intervención, y con la información generada se pueda fortalecer estrategias de colaboración con otros programas prioritarios además de las becas de Jóvenes Escribiendo el Futuro. Para ello, esta

información deberá ser desagregada por variables estratégicas y cualitativas como: sexo, adscripción étnica, discapacidad, ingreso por hogar, actividad económica del estudiante, estado social, número de hijos, entre otras.

3.5. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es una herramienta que facilita el diseño, la organización y el seguimiento de los programas y es el principal instrumento para el monitoreo de las acciones, resultados e incluso impactos de las intervenciones gubernamentales. La MIR tiene su fundamento en la Metodología de Marco Lógico (MML), la cual facilita la clarificación de los resultados esperados de los programas públicos, evita la existencia de bienes y servicios que no contribuyen al logro del objetivo de los programas, y ayuda a identificar los indicadores necesarios para monitorear el desempeño; con esto, se busca mejorar el ejercicio del gasto público (CONEVAL, 2013).

En este apartado se analiza la lógica interna del programa a partir de la revisión de la MIR, que, con sustento en el diagnóstico del programa, permite verificar la asociación causal entre los diferentes niveles de objetivos que se buscan atender y, por tanto, brinda información relevante sobre la consistencia del diseño del programa y la existencia de indicadores de calidad para medir el logro de sus objetivos.

Para llevar a cabo este análisis, se retoma la metodología de revisión de la MIR denominada Enfoque de Resultados (EdR). El EdR verifica la correcta identificación del cambio que pretende lograr el programa sobre sus beneficiarios; es decir, el problema público que busca atender y su población objetivo. Asimismo, verifica la coherencia entre la problemática identificada y los tipos de apoyo que ha definido para su atención. Finalmente, analiza si el programa cuenta con indicadores de calidad para el seguimiento a sus resultados.

Para la revisión del EdR se considera la información del objetivo de Propósito, los indicadores de Propósito y los componentes contenidos en la MIR.²⁴ Los principales resultados de este análisis se presentan a continuación.

El Fin del programa se define en la MIR como: Contribuir a la política social mediante la incorporación de personas con bachillerato terminado a estudios de nivel licenciatura pertinentes al desarrollo económico y social de localidades, municipios y regiones en situación de pobreza y marginación. Este está claramente especificado, es un objetivo mayor al que el programa contribuye y su logro no está controlado por los responsables de la intervención.

Se considera que las UBBJG sí contribuyen al logro del Fin, y se mantienen vigentes los supuestos asociados a éste. Subsiste el apoyo gubernamental para este tipo de estrategia de intervención. Sin embargo, este supuesto se considera inadecuado toda vez que si no

²⁴ Para este análisis se retoma la MIR registrada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el ejercicio fiscal 2020.

hay presupuesto no hay programa, por lo que se sugiere no considerarlo y construir otro u otros supuestos con base en la Metodología del Marco Lógico.

Toda vez que a la fecha no está publicado el programa sectorial, se sugiere que el objetivo de Fin se establezca con base en la MML, considerando el árbol de problemas. Asimismo, la MML no establece como necesario utilizar la palabra "mediante", al respecto se puede consultar el numeral 16 de los "Lineamientos para la revisión, actualización, mejora, calendarización y seguimiento de los Indicadores del Desempeño de los Programas presupuestarios 2020".²⁵

El Propósito del programa se define en la MIR como: Personas con bachillerato terminado, prioritariamente procedentes de municipios de alta y muy alta marginación, acceden a estudios gratuitos, accesibles y pertinentes de nivel licenciatura brindados por el programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. Como se verá más adelante, este es consecuencia directa de los componentes, su logro no depende de los responsables del programa, está redactado como una situación alcanzada, incluye la población objetivo y el problema central de la intervención.

Por su parte, si se logra el Propósito del programa y se cumplen los supuestos asociados a éste, se contribuirá al logro del Fin. No obstante, el supuesto "El programa de Universidades para el Bienestar cuenta con sedes que favorecen que las personas con bachillerato terminado encuentran en sus municipios servicios educativos de nivel superior gratuitos, accesibles y pertinentes al desarrollo económico y social" no está fuera del ámbito de control del programa, de hecho, es lo que este pretende. Por lo mismo, también se considera que este supuesto tiene una probabilidad de ocurrencia muy alta. Se sugiere no considerarlo y construir otro u otros supuestos con base en la MML.

En el Propósito se identifica como problemática la exclusión de los servicios de universidades de personas en situación de marginación, de forma prioritaria. Este problema, centrado en la exclusión, refleja parcialmente el alcance de la intervención del programa sobre su población objetivo. El programa se dirige a la transformación de las condiciones socioeconómicas de los estudiantes y su localidad, por tanto, sus resultados podrían buscar el egreso (eficiencia terminal) de los jóvenes beneficiarios de las UBBJG. Este objetivo constituye un resultado de mayor alcance y con efectos documentados sobre los niveles de ingreso y condición de formalidad laboral de la población; en tanto que el "acceso" a estudios universitarios se considera un medio para lograr resultados que se traduzcan en mejores oportunidades. Si bien es fundamental, el acceso por sí mismo no garantiza la transformación de las condiciones sociales y económicas de la población.

Las problemáticas identificadas en la MIR y diagnóstico del programa son consistentes en términos de la falta de servicios de educación superior o el acceso a éstos; sin embargo, metodológicamente, la ausencia de un bien o servicio no se considera una problemática.

²⁵ Para más información se recomienda consultar la siguiente liga:

<https://www.gob.mx/shcp/documentos/lineamientos-para-la-revision-actualizacion-mejora-calendarizacion-y-seguimiento-de-los-indicadores-del-desempeno-de-los-pp-2020>

Por tanto, se refuerza la sugerencia de dirigir los resultados del programa hacia variables como el egreso (eficiencia terminal) de los jóvenes beneficiarios de las Universidades.

En cuanto a la identificación de la población objetivo, en el Propósito esta se define como: personas con bachillerato terminado prioritariamente procedentes de municipios de alta y muy alta marginación. Esta población se encuentra delimitada, pero no es consistente con la que se presenta en los documentos normativos de la intervención (ver Cuadro 6).

Asimismo, a fin de facilitar su identificación y cuantificación, se sugiere eliminar el término de "prioritariamente", ya sea para incluir al total de personas con bachillerato terminado procedentes de municipios de alta y muy alta marginación se tendría que garantizar en el proceso de inscripción que se le da prioridad a este subgrupo de población, quedando la población objetivo solo como: personas con bachillerato terminado.

En este sentido, esta definición depende del mecanismo de selección de la población beneficiaria que se define en el proceso de ingreso de las personas interesadas en el servicio educativo, es decir, si cualquier persona con bachillerato terminado puede inscribirse a las universidades o solo aquellas de municipios de alta y muy alta marginación.

Una vez que se defina con precisión el problema central y la población objetivo, es necesario homologarla entre los documentos rectores del programa: MIR, diagnóstico y Lineamientos. Esto resulta fundamental para alinear las acciones de planeación, operación y seguimiento al logro de los resultados que se plantean, por lo que los cambios que se realicen en el diseño del programa deberán verse reflejados en el documento diagnóstico, la MIR y los Lineamientos de operación del programa.

En cuanto a los componentes, es decir, los bienes y servicios que ha definido el programa para la atención del problema público son los suficientes y necesarios para el logro del Propósito.

La MIR 2020 identifica dos objetivos a nivel de Componentes:

- Sedes del programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García construidas y equipadas.
- Sedes del programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García puestas en funcionamiento.

Estos son bienes y servicios que produce el programa y están redactados como resultados logrados. Si se producen los Componentes y se cumplen los supuestos asociados a éstos, se logrará el Propósito de la intervención. El supuesto "Las localidades seleccionadas para el establecimiento de estas Universidades cuentan con las condiciones y los espacios adecuados para su instalación" no está fuera del ámbito de control del programa, de hecho, es un requisito de selección. Por lo mismo, también se considera que este supuesto tiene una probabilidad de ocurrencia muy alta. Se sugiere no considerarlo y construir otro u otros supuestos con base en la MML.

Para verificar la suficiencia de los Componentes del programa es necesario revisar las causas del problema que se identifican en el Propósito como: exclusión de los servicios de universidades de personas prioritariamente procedentes de municipios de alta y muy alta marginación. El documento diagnóstico define las causas de la carencia de opciones de formación superior, como: dificultades de acceso a la educación superior y los altos costos de los estudios han excluido a los jóvenes en situación de pobreza; y opciones de educación superior ajenas a los problemas y necesidades de la región y municipios que integran los centros de desarrollo del país.

Con lo anterior, se considera que los dos Componentes son necesarios, pero no suficientes para el logro del objetivo central del programa, tanto en términos de acceso como de egreso de la educación superior. No se identifica, por ejemplo, un componente dirigido a solventar los altos costos para acceder a la educación superior que resulten de otros factores como la distancia a una universidad u otros elementos que no estén asociados con la oferta, sino con la demanda.

Asimismo, es necesario actualizar el árbol de problemas para incorporar las causas relacionadas con el abandono de estudios superiores por parte de la población objetivo, a fin de identificar los componentes necesarios y suficientes para propiciar la conclusión de este nivel educativo y, como se indicó anteriormente, verificar los efectos de mayor alcance del programa.

Finalmente, es importante que el programa valore la posibilidad de incluir un Componente de vinculación con otros programas sociales, como ya lo hace con el programa Jóvenes Escribiendo el Futuro, con el objetivo de garantizar que la población objetivo del programa reciba apoyos integrales y no aislados, y de esta forma, potenciar el alcance y efectividad de la intervención.²⁶

En cuanto a las Actividades de cada uno de los Componentes de la MIR, su redacción es clara, cada una es necesaria para producir el Componente de referencia, y están ordenados en forma cronológica:

1. Identificación, selección y medición de la factibilidad técnica de los predios,
2. Construcción y/o rehabilitación de sedes a cargo de las comisiones de administración y supervisión representantes de las localidades beneficiadas conforme a los lineamientos del programa,
3. Equipamiento de sedes a cargo de las comisiones de administración y supervisión representantes de las localidades beneficiadas conforme a los lineamientos del programa,
4. Elaboración y registro de nuevos planes de estudio,
5. Emisión de convocatoria en la Plataforma del programa para el registro de estudiantes,
6. Selección de docentes en los procedimientos de inducción,

²⁶ Para más información ir a la sección 3.8 "Complementariedades y coincidencias con otros programas federales".

7. Cumplimiento de demanda en las sedes con la funcionalidad suficiente,

En este sentido, se incluyen las Actividades necesarias y suficientes para la consecución de cada Componente. Asimismo, se completan las Actividades programadas y se cumplen los supuestos asociados a éstas, se lograrán producir los componentes del programa.

Los supuestos "Localización de predios adecuados", "Existencia de proveedores y materiales suficientes en la zona" y "Existencia de proveedores suficientes" de las tres actividades "Identificación, selección y medición de la factibilidad técnica de los predios", "Construcción y/o rehabilitación de sedes a cargo de las comisiones de administración y supervisión representantes de las localidades beneficiadas conforme a los lineamientos del programa" y "Equipamiento de sedes a cargo de las comisiones de administración y supervisión representantes de las localidades beneficiadas conforme a los lineamientos del programa", respectivamente, asociadas al Componente uno "Sedes del programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García construidas y equipadas" no están fuera del ámbito de control del programa.

Asimismo, para el Componente dos, el supuesto "Se cuenta con especialistas para la elaboración de los planes y programas de estudios" de la Actividad uno "Elaboración y registro de nuevos planes de estudio" no está fuera del ámbito de control del programa y el supuesto "Se cuenta con recursos suficientes para dar mantenimiento y crear los espacios requeridos para la atención de la matrícula" de la Actividad cuatro "Cumplimiento de demanda en las sedes con la funcionalidad suficiente" se considera inadecuado toda vez que si no hay presupuesto no hay programa. Se sugiere no utilizar esos supuestos y construir otros con base en la MML.

En caso de que se agregue uno o más Componentes adicionales en la MIR, es fundamental que se identifiquen y asocien las actividades necesarias y suficientes para el logro del (los) mismo(s).

Dado que el programa considera ofrecer servicios educativos orientados a formar profesionistas que contribuyan al desarrollo económico y social de localidades y municipios en situación de pobreza y marginación, se sugiere enfatizar el sentido de calidad en la Actividad uno "Elaboración y registro de nuevos planes de estudio" del componente dos "Sedes del programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García puestas en funcionamiento", así como considerar, además de la selección de docentes, el seguimiento de sus actividades y su evaluación.

Por otro lado, se sugiere revisar la redacción de la Actividad dos "Construcción y/o rehabilitación de sedes a cargo de las comisiones de administración y supervisión representantes de las localidades beneficiadas conforme a los lineamientos del programa" del componente uno "Sedes del programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García construidas y equipadas", toda vez que dicha actividad hace referencia a la rehabilitación de sedes, y su indicador, además, hace referencia a la ampliación de sedes, mientras que el Componente sólo alude a la construcción de sedes no a la rehabilitación ni a la ampliación.

En cuanto a los indicadores y metas del programa el análisis realizado concluye lo siguiente:

- Se observa que en varios indicadores no se identifica el nombre completo de los medios de verificación y/o el área responsable de la información, ni dónde se encuentran exactamente las fuentes de los datos, otros presentan incongruencia con la frecuencia de medición del medio de verificación y en general se sugiere que se coloquen enlaces para acceder a la información.
- Para los Componentes y para algunas Actividades, se considera que medir sobre lo programado puede ser equivalente a cumplir con una meta, lo que es redundante puesto que de todas formas se debe tener una meta para el indicador, y dado el énfasis que el programa da a ofrecer servicios de calidad, se podría considerar medir si los componentes y actividades cumplen con criterios o estándares de calidad nacionales o internacionales.²⁷

3.6. Presupuesto y rendición de cuentas

Para el ciclo presupuestal 2019, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) asignó un total de \$1,000 millones de pesos (MDP) al programa U083 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García a través de su entonces Unidad Responsable “511 Dirección General de Educación Superior Universitaria” de la Secretaría de Educación Pública (SEP) bajo el concepto 4300 “Subsidios y Subversiones”.²⁸

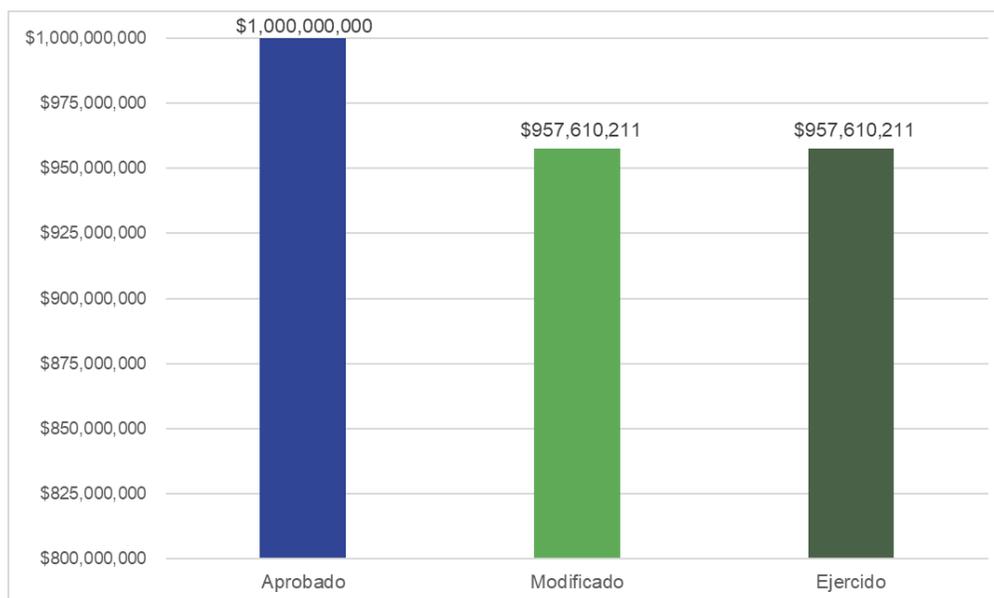
Una vez creado el Organismo Coordinador del programa UBBJG, el 30 de junio de 2019, el artículo QUINTO transitorio del Decreto de creación de la institución mandató a la SEP transferir los recursos a dicha institución (MEY Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García), mismo que se ve reflejado en los avances trimestrales reportados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (SEP, 2019e).

En este sentido, a lo largo del ciclo presupuestal 2019, el programa tuvo una reducción de \$42.3 millones de pesos (MDP), lo que representó una disminución de 4.2% de los recursos económicos originalmente asignados (SHCP, 2020b).

²⁷ Para más información sobre el análisis de los indicadores se recomienda consultar el Anexo 7.

²⁸ De acuerdo con el Clasificador por Objetivo de Gasto para la Administración Pública Federal los Subsidios y las subvenciones son “asignaciones que se otorgan para el desarrollo de actividades prioritarias de interés general a través de los entes públicos a los diferentes sectores de la sociedad, con el propósito de: apoyar sus operaciones; mantener los niveles en los precios; apoyar el consumo, la distribución y comercialización de los bienes; motivar la inversión; cubrir impactos financieros; promover la innovación tecnológica; así como para el fomento de las actividades agropecuarias, industriales o de servicios” (SHCP, 2018, pág. 82).

Gráfica 4. Presupuesto aprobado, modificado y ejercido programa U083 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, 2019



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en SHCP, 2020 y 2020b.

Vale la pena señalar que, de acuerdo con el “Informe de autoevaluación de gestión correspondiente al ejercicio fiscal 2019” el OCUBBJG tuvo diversas dificultades para ejercer los recursos aprobados al programa durante gran parte de 2019. No fue hasta el mes de octubre cuando dicha institución pudo comenzar a utilizar los recursos asignados, esto en gran parte a las siguientes razones: (1) la creación del OCUBBJG a mitad del año, (2) la tardía autorización para el traspaso de los recursos del programa por parte de la Dirección General de Educación Superior Universitaria de la SEP al Organismo, y (3) las complicaciones administrativas presentadas en las instalaciones del Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL) a lo largo del año (OCUBBJG, 2020).

El total del gasto reportado por las UBBJG, en 2019 se utilizó para la adquisición de bienes y servicios. Asimismo, 98.6% del recurso ejercido fue utilizado para la partida 43401 “Subsidios a la prestación de servicios públicos” (86.8%) y 44105 “Apoyo a voluntarios que participan en diversos programas sociales” (11.7%) los cuales corresponden, de acuerdo con el Clasificador por Objetivo de Gasto para la Administración Pública Federal vigente, a la prestación de servicios públicos en materia de educación, así como apoyos otorgados a personas físicas respectivamente (ver Anexo 7).²⁹

²⁹ De acuerdo con el clasificador del gasto, se define los siguientes conceptos de la siguiente forma:

434 SUBSIDIOS A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS. Asignaciones destinadas a las empresas para promover la prestación de servicios públicos.

43401 SUBSIDIOS A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS. Asignaciones destinadas al otorgamiento de subsidios a favor de la población a través de la prestación de servicios públicos en materia de salud, educación, laboral, entre otros.

Al respecto, vale la pena señalar que, de acuerdo con lo estipulado en los Lineamientos del programa U083 numeral 8 “Administración, equipamiento y operación de las sedes”, para el ciclo presupuestal 2019, se puede ejercer hasta 5% del recurso asignado por concepto de “gasto de administración” correspondiente a:

(...) los gastos directos de administración, estructura organizacional, dirección técnica, vigilancia, supervisión, servicios, insumos, imprevistos, prestaciones laborales y sociales correspondientes al personal directivo, administrativo y operativo vinculado a dichas actividades, cualquier gasto indirecto, así como en su caso, gastos relacionados con convenios de colaboración o coparticipación con terceros (SEP, 2019, pág. 5).

En cuanto a la contratación del personal docente, equipamiento y materiales educativos de cada una de las cien sedes, en este mismo apartado se establece la posibilidad de hacer uso de los recursos asignados al programa UBBJG a través del concepto “gastos de operación” y “equipamiento” respectivamente. Sin embargo, a diferencia del “gasto administrativo” estos dos conceptos no establecen el monto máximo designado para dicho fin.

Por otra parte, de acuerdo con la información remitida por el OCUBBJG a la Secretaría Ejecutiva de CONEVAL, al 5 de noviembre de 2019 se tenía registrado en las cien sedes educativas del programa 39,165 estudiantes.³⁰

Tomando como base esta información, el gasto medio por alumno del programa UBBJG fue de aproximadamente \$24,451 pesos en 2019³¹; gasto inferior al que reporta la SEP para Educación Superior en el ciclo 2018 - 2019 (\$82 mil pesos por alumno), pero similar al costo de la Educación profesional técnica por alumno (\$25.7 mil pesos). Cabe señalar que el gasto promedio nacional para el ciclo escolar 2018-2019 en México fue de \$32.4 miles de pesos por alumno (SEP, 2020).

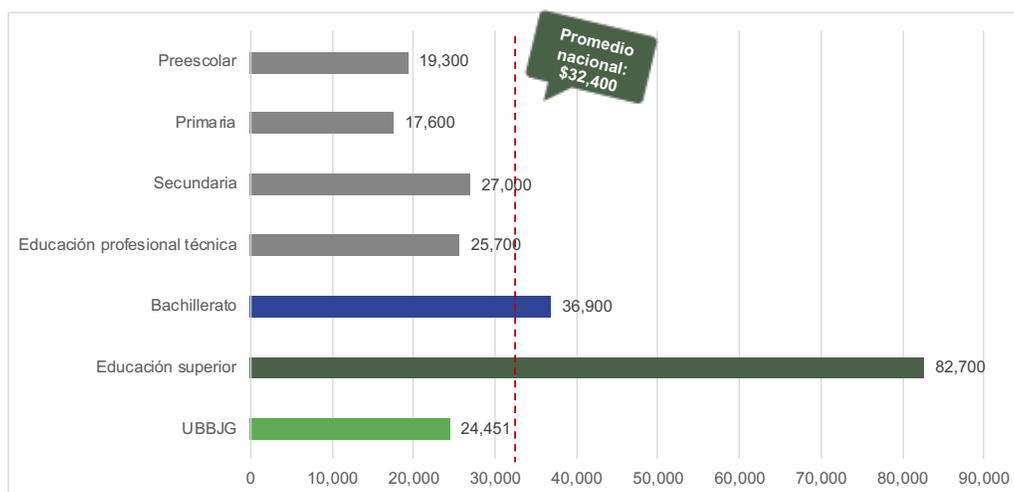
441 AYUDAS SOCIALES A PERSONAS. Asignaciones destinadas al auxilio o ayudas especiales que no revisten carácter permanente, que los entes públicos otorgan a personas u hogares para propósitos sociales.

44105 APOYO A VOLUNTARIOS QUE PARTICIPAN EN DIVERSOS PROGRAMAS FEDERALES. Asignaciones destinadas a cubrir las erogaciones que por concepto de apoyos se otorgan a personas físicas que, en su carácter de voluntarios, sin ser servidores públicos, ni estar sujetas a una relación laboral subordinada, coadyuvan de manera temporal y con actividades específicas determinadas en programas de carácter federal, tales como: evaluaciones, encuestas, sondeos, entre otros. Quedan excluidos: honorarios, asesorías, consultorías y demás erogaciones por servicios profesionales, prestaciones laborales de servidores públicos o del otorgamiento de subsidios (SHCP, 2018).

³⁰ Documento “Registro de estudiantes y docentes versión 05.11.2019” remitido a la Secretaría Ejecutiva del CONEVAL a través del oficio número OCUBBJG/DG/0-141/2019 del 16 de diciembre de 2019.

³¹ Aunque se sabe que esta división simple, refleja muy poco cómo se operan los programas educativos en la realidad, la división de gasto por alumno por año es un indicador utilizado por la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) que permite comparar los recursos que invierte el gobierno en la educación del país en proporción al número de alumnos atendidos.

Gráfica 5. Gasto promedio nacional por alumno y nivel educativo (2018-2019) y gasto promedio por alumno del programa U083 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (2019)



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en SEP, 2020, SHCP, 2019 y documento “programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, Registro de Estudiantes y Docentes Versión del Día 05.11.2019” remitido a la Secretaría Ejecutiva del CONEVAL a través del oficio número OCUBBJG/DG/0-141/2019 del 16 de diciembre de 2019.

En cuanto a los proyectos para la construcción, la rehabilitación, el mantenimiento y/o el equipamiento de las sedes educativas, los Lineamientos del programa establecen la cobertura de 100% para el costo de la infraestructura requerida para cada plantel, por medio de la entrega directa del subsidio a la población beneficiaria, representada por la Comisión de Administración y Supervisión.³²

Al respecto, de acuerdo con información proporcionada por el Organismo Coordinador, más del 75% del presupuesto del 2019 fue depositado en cuenta mancomunadas de las comisiones establecidas en las sedes educativas para la realización de los proyectos en materia de infraestructura (OCUBBJG, 2020b). Aunque se sabe que, al momento de la realización del presente informe ya se habría comenzado las actividades correspondientes a la instalación y/o rehabilitación de 85 centros educativos, se tiene poca claridad sobre los criterios que se utilizaron para la designación del monto por proyecto, los procedimientos en la compra de materiales y la contratación de personal.

Para 2020, el PEF asignó a este mismo programa \$987.4 millones de pesos. Este recurso, etiquetado en el Ramo 11 “Educación Pública”, representó 8.9% del total de los recursos del Ramo en 2020. Asimismo, el presupuesto del programa UBBJG significó para el ciclo presupuestal 2020, 0.73% del total del presupuesto federal etiquetado en la subfunción “Educación Superior”; siendo los subsidios para organismos descentralizados estatales (45.39%), los servicios de educación superior y posgrado (36.60%) y el Fondo de

³² En la sección “Funcionamiento de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García” se ampliará la información sobre la Comisión de Administración y la Comisión de Supervisión.

Aportaciones Múltiples Infraestructura Educación Superior (3.47%) los que mayores recursos tuvieron en este ámbito.

En cuanto al monitoreo y la auditoría interna del Organismo Coordinador del programa, de acuerdo con lo señalado por esta misma institución, hasta el momento no se ha asignado al personal de la Secretaría de la Función Pública para integrar el Órgano Interno de Control (OIC) correspondiente, el cual según el organigrama estaría conformado por el titular de la instancia reguladora y otras tres áreas: responsabilidad, auditoría interna y quejas (OCUBBJG, 2020b).

Asimismo, los Lineamientos del programa consideran a las madres y los padres de familia responsables de la contraloría social de los proyectos de infraestructura que operan en cada una de las sedes. Esto es un acierto ya, que es necesario establecer mecanismos de vigilancia en proyectos participativos donde se involucran diferentes actores y se utilizan recursos públicos. Sin embargo, como se verá más adelante en este documento, se necesita especificar los mecanismos necesarios para la realización de esta actividad.

Por su parte, el programa realizó un ejercicio de autoevaluación en el que da cuenta de sus principales avances durante todo el 2019. Este ejercicio es un elemento relevante no sólo para abonar a aspectos de transparencia y rendición de cuentas, sino que adicionalmente permite al Organismo Coordinador contar con los mecanismos necesarios para fortalecer la planeación estratégica para los siguientes años. Por ello, se impulsa al programa continuar con estos ejercicios a fin de documentar sus logros a corto, mediano y largo plazo, así como hacer público sus resultados.

3.7. Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

El objetivo del programa es contribuir al bienestar social e igualdad mediante la implantación y operación de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez en municipios de alta y muy alta marginación, que brinden servicios de educación superior gratuitos y de calidad a jóvenes con bachillerato terminado que no tienen posibilidades de ingresar a las instituciones de educación superior actualmente existentes (SEP, 2019b).

De acuerdo con el Inventario CONEVAL, el programa UBBJG está asociado al derecho a la educación. Este es reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 3º, mismo que establece que toda persona tiene derecho a la educación, y corresponde al Estado mexicano - Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios - su rectoría, la impartida por éste además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica. En este sentido, esta intervención busca entre otras cosas, que el sistema educativo nacional tenga un enfoque inclusivo brindando una oferta de educación superior donde no existe.

Para llevar a cabo el análisis de complementariedades y coincidencias del programa U083 se comenzó por revisar la oferta gubernamental³³ existente relacionada con el derecho a la educación, con el objetivo de identificar el universo de intervenciones del orden federal, estatal o municipal con las que podrían existir similitudes o complementariedades con el programa.

A partir de la identificación de la oferta gubernamental asociada al derecho mencionado, el análisis de similitudes se llevó a cabo a partir de la revisión de las siguientes características de las intervenciones:

- a) el propósito de las intervenciones
- b) la definición de la población objetivo
- c) los tipos de apoyo otorgados por el programa
- d) la cobertura de la intervención.

Un programa es similar a otros cuando existen coincidencias de manera parcial o total en todas las características anteriores.

Un programa es complementario a otro cuando existe coincidencia en el propósito de estas intervenciones y en la definición de la población objetivo, pero no existen coincidencias en los apoyos o en la cobertura.

3.7.1 Análisis de la oferta gubernamental relacionada con el derecho a la educación

Para analizar la oferta gubernamental, se llevó a cabo un trabajo de revisión de la clasificación del gasto social del presupuesto de egresos de la federación y un análisis complementario de literatura, principalmente mapas de brechas de evidencia, diagnósticos y guías prácticas para mejorar la política pública elaboradas por el CONEVAL.

A partir de ello, se obtuvieron categorías que dieron estructura a la oferta relacionada con el derecho a la educación: Prestación de servicios educativos, Recursos destinados para la Operación, Generación y entrega de materiales educativos, Fomento de la capacitación y certificación de competencias, Desarrollo de infraestructura y equipamiento, Dotación de becas y estímulos económicos, Entrega de equipo de cómputo a estudiantes, Entrega de auxiliares visuales y auditivos, Entrega de uniformes y útiles escolares, Atención a la salud en las escuelas, Prestación de servicios de alimentación, Desarrollo de implementación de servicios de gestión y asesoría técnica, y Desarrollo de habilidades socioemocionales y control de conductas de riesgo.

Con base en lo anterior y, como se había mencionado, se analizaron todas las intervenciones en los órdenes federal, estatal y municipal con la finalidad de identificar su distribución respecto a las trece categorías. El resultado es la visualización de la priorización

³³ Por oferta gubernamental se entiende como: total de programas y proyectos que los gobiernos ponen al servicio público en un ejercicio fiscal determinado y que responden a objetivos y planes programáticos de desarrollo social.

e intensidad de apoyos, así como brechas en donde la oferta gubernamental es nula o escasa (ver Anexo 9).

Cabe señalar que, para la búsqueda de las intervenciones estatales y municipales, se elaboró un catálogo de palabras asociadas a las categorías; posteriormente, con dicho catálogo se hizo una búsqueda por programa identificando coincidencias en el nombre de la intervención, objetivo, derecho social y tipos de apoyo. Finalmente, se clasificó cada programa dependiendo de la coincidencia en cada una de las trece categorías.

En resumen, se identificaron 49 intervenciones federales, 232 estatales y 682 municipales. En las intervenciones federales la mayoría de los apoyos se otorgan para subsidiar la operación de instituciones educativas. En cuanto a las intervenciones de los estados y municipios, estas se concentran en programas de becas y estímulos económicos, ya sea para alumnos, docentes o familias. Es decir, en el orden municipal se priorizan apoyos de orden económico que buscan la continuación, preservación y culminación de las trayectorias escolares de poblaciones vulnerables.

Asimismo, se identificaron intervenciones menos frecuentes en los tres órdenes de gobierno que entregan equipos de cómputo, auxiliares visuales y auditivos. La generación y entrega de materiales educativos se realiza principalmente desde el orden federal; mientras que la entrega de uniformes y útiles escolares se atiende desde los órdenes estatal y municipal, principalmente.

En general, se identifican prioridades diferenciadas entre órdenes de gobierno en las intervenciones educativas. En el orden federal se priorizan los subsidios de operación, el desarrollo de materiales educativos, la capacitación y certificación de competencias, mientras que en el orden estatal y municipal se prioriza la entrega de apoyos en especie, tales como computadoras o útiles escolares y becas.

3.7.2 Análisis de similitudes y complementariedades de los programas y acciones de gobierno con el programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG)

El programa está dirigido a los jóvenes con un certificado de bachillerato, que pertenezcan a hogares con ingresos inferiores a los cinco salarios mínimos y que residan en localidades de alta y muy alta marginación. En este sentido, se construirán universidades en localidades que tengan entre 15,000 y 45,000 habitantes y que carezcan de instituciones de educación superior pública o privada. En principio, el programa se implementará en 112 municipios con las características mencionadas, y se pretende que cada uno cuente con un plantel con capacidad para 1,280 estudiantes.

A partir de la identificación de las principales características del programa, se llevó a cabo una revisión de los elementos específicos de las intervenciones contenidas en la oferta gubernamental, tales como objetivos, grupos de atención y tipos de apoyo, con la intención de encontrar similitudes y complementariedades con los componentes del programa UBBJG.

Por ello, se analizaron las acciones asociadas con la prestación de servicios educativos, dotación de becas y estímulos económicos, los recursos destinados a la operación, y el desarrollo de proyectos de infraestructura y equipamiento. Además, se consideraron aquellas intervenciones que estuvieran más relacionadas con el nivel educativo superior, ya que, si bien los niveles básicos y media superior forman parte de una cadena de transición para ejercer plenamente el derecho a la educación y con ellos acceder al nivel superior, el objetivo de este análisis está centrado en intervenciones que se encuentren en el ámbito de operación de la intervención en cuestión.

Respecto a las intervenciones federales, se identificaron siete intervenciones relacionadas con el componente Operación de planteles de educación superior, de los cuales, cinco son complementarias y dos similares (ver Anexo 9). Las intervenciones complementarias a este componente, en su mayoría, están enfocadas a acciones relacionadas con la calidad de la planta docente y con actividades de gestión para la operación de instalaciones de Educación Superior. Mientras que los programas similares se enfocan en la acreditación y calidad de los programas educativos, así como en la operación de organismos descentralizados que ofrecen también servicios de educación superior. En este sentido, es importante analizar de qué forma el programa UBBJG podría generar sinergias con las intervenciones similares con el fin de ampliar su oferta, y cómo generar mecanismos de coordinación con los programas complementarios, toda vez que sus apoyos cubren elementos no contemplados para la operación adecuada las universidades.

Por su parte, se identificó que el programa U083 tiene similitud con el componente de becas a estudiantes del programa Apoyos a la educación indígena, y complementariedad con los componentes que otorgan apoyos para hospedaje y alimentación para población vulnerable. Asimismo, el programa Elisa Acuña en sus modalidades de permanencia y manutención presenta similitud con dicho componente.

En este sentido, es recomendable analizar posibles estrategias para generar sinergias en la operación de los programas ya que los tres programas buscan atender a la misma población con apoyos similares. Lo anterior implicaría generar mecanismos de coordinación institucional para evitar la existencia de duplicidades que puedan impedir que el apoyo llegue a más personas.

De forma paralela, el programa de Infraestructura Física Educativa es complementario con el programa, ya que se encarga del diseño de planes para el mejoramiento, construcción, modernización y conservación de planteles. En el mismo sentido, el programa Servicios de educación superior y posgrado, a través de sus componentes de equipamiento y mantenimiento de laboratorios es complementaria a las acciones de la intervención.

Respecto a la oferta estatal, se identificaron algunas intervenciones dirigidas específicamente a instituciones de nivel superior. Destaca la concentración de intervenciones dirigidas a incrementar la oferta de servicios educativos de calidad, sin embargo, estas solo se identifican en nueve de las 32 entidades federativas. Por otra parte, las intervenciones con menor representación son las asociadas a la coordinación y operación de los planteles de educación superior.

En cuanto al orden municipal, se identificaron dos intervenciones similares y una complementaria con el componente de servicios de educación del programa UBBJG. Con respecto al componente operación de universidades, se identificó una intervención similar dirigida a los adultos mayores que otorga subsidios a asesores y docentes para la operación de la Universidad de la Vida, en la alcaldía Miguel Hidalgo en CDMX.; y una intervención complementaria que otorga subsidios para la vinculación con instituciones de educación superior en León, Guanajuato. Finalmente, se identificaron 222 intervenciones municipales que otorgan apoyos económicos para la permanencia, terminación, transporte, excelencia, movilidad, entre otros, no obstante, dadas las limitaciones en la información no fue posible precisar el nivel educativo al que están dirigidas.

IV. Análisis del funcionamiento del programa

Este apartado se conforma de dos secciones, en la primera se identifican y describen los proyectos de infraestructura en las Universidades, a partir del Modelo General de Procesos del CONEVAL, y en la segunda sección se analizan los procesos que se relacionan con la operación de las sedes educativas.

Cabe resaltar que las dos secciones que conforman este apartado se desarrollaron a partir de los documentos proporcionados por el OCUBBJG que se enlistan en el Anexo 1 de la presente evaluación. Como ya se mencionó, no fue posible realizar un trabajo de campo que diera cuenta en el contexto en el que opera el programa en las sedes educativas. Asimismo, el levantamiento de información hubiera sido deseable ya que de este modo se hubiera podido capturar las buenas prácticas entre el personal operativo y la comunidad escolar de cada una de las Universidades.

4.1. Funcionamiento del programa U083 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García

En esta sección se realizará la identificación y descripción de los diferentes procesos que conforman la operación del programa, a partir del Modelo General de Procesos del CONEVAL que identifica los siguientes procesos: planeación, difusión, solicitud de apoyos, selección de beneficiarios, producción de bienes y servicios, distribución de bienes y servicios; entrega de apoyos, seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos; contraloría social y satisfacción de usuarios; y finalmente, monitoreo y evaluación (CONEVAL, 2017).

Dado que el programa es de reciente creación aún está en proceso de construcción de diversos documentos que permitan entender y/o precisar todas las actividades que implementa para lograr el objetivo que se plantea. A pesar de ello, se procuró seguir la metodología subsecuente para la identificación y reconstrucción de los procesos y subprocesos del programa con la información disponible, con el fin de analizar su funcionamiento e identificar aspectos que pueden mejorarse. La metodología por seguir radica en lo siguiente, primero se identifican cada uno de los procesos operativos del programa y se analiza su coincidencia con los procesos identificados en el Modelo General

del CONEVAL y, una vez realizado lo anterior, se ordenan de forma secuencial. Se aclara que, la ejecución de algunos de estos procesos podría realizarse de forma paralela, lo que implica precisiones en la descripción de su secuencia.

Al respecto, los procesos del programa que son coincidentes con el modelo general son: 1) planeación; 2) presentación de propuestas de sede (presentación de solicitudes); 3) determinación de viabilidad de las propuestas (selección de beneficiarios); 4) estudios técnicos, materiales y financieros (producción de bienes y servicios); 5) entrega de apoyos; 6) seguimiento a los apoyos (monitoreo de apoyos); 7) contraloría social; y 8) monitoreo y evaluación (ver anexo 8).

En general, los procesos del programa coinciden con el Modelo de Procesos de CONEVAL. Sin embargo, en los documentos normativos y de diseño del programa no se identificó el proceso de difusión y tampoco se identificaron procesos adicionales. Respecto a la difusión, la responsable del programa señaló en una entrevista que el OCUBBJG no requería implementar ninguna estrategia y/o acciones de difusión, pues el Titular del Ejecutivo es quien, a través de sus diversas giras y comunicados, da a conocer información del programa. Más allá de lo mencionado, no se proporcionó información al respecto por lo que este proceso no se incluye en el análisis de la evaluación.

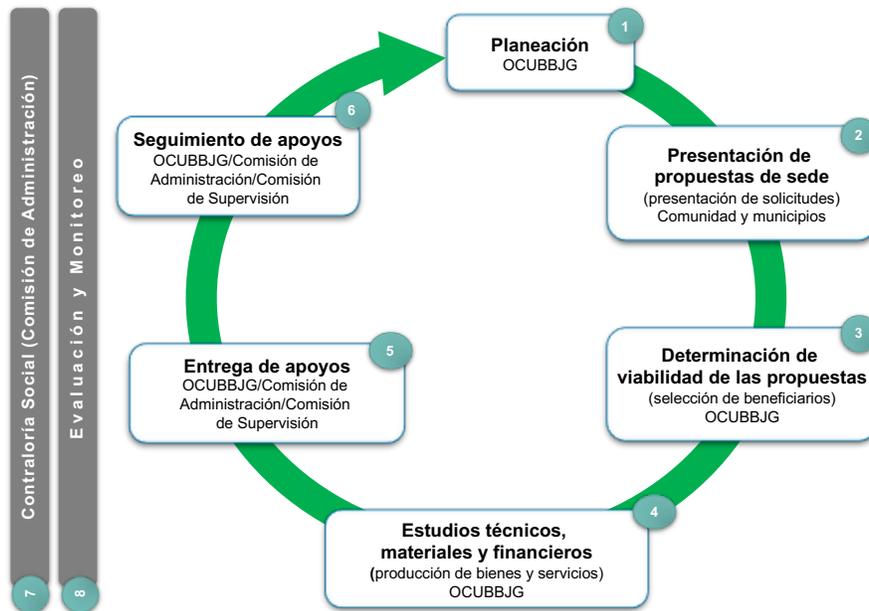
Respecto a la difusión, es necesario tomar en cuenta que es un proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido a un público determinado (CONEVAL, 2017). Por ello, es necesario que cada programa cuente con mecanismos de difusión, ya que es el primer contacto que la intervención tiene con la población que se propone atender.

En el caso de las UBBJG se sabe que el programa tiene una página de internet, en la que difunde su oferta educativa y sus convocatorias. Asimismo, el Titular del Ejecutivo realiza acciones de difusión sobre los alcances del programa en eventos públicos y conferencias de prensa. No obstante, el programa debe contar con un proceso de difusión institucionalizado que trascienda el sexenio (2018-2024), con la finalidad de dar certeza al personal operativo y a la población en general sobre los canales en los que se puede acceder al servicio educativo del programa.

Por el contrario, carecer de un proceso de difusión puede ser una limitante para la operación, en particular porque requiere de la participación de la comunidad para ejecutar los proyectos de instalación o rehabilitación de los planteles educativos, operar las Universidades y, de ser el caso, acogen a las y los estudiantes. No obstante, estos elementos no son difundidos en la página de internet.

Por lo anterior, se sugiere al OCUBBJG implementar estrategias de difusión en las que se consideren las principales características del programa, los criterios y requisitos de participación. Estas estrategias tendrán que considerar las características de las y los aspirantes a ingresar a las UBBBJG y las comunidades.

A continuación, se presentan de manera gráfica los procesos identificados en el componente de instalación y/o rehabilitación de sedes educativas de las UBBJG.

Figura 2. Procesos de instalación y/o rehabilitación de sedes educativas del programa UBBJG


Fuente: elaboración del CONEVAL con base en CONEVAL, 2017.

1. Planeación

En este proceso se determinan misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del programa (CONEVAL, 2017). En este proceso, se identifican las actividades enfocadas a la asignación de presupuesto, programación y planeación. Dichas actividades se desarrollan en su mayoría en la segunda mitad del año previo al inicio del ejercicio fiscal correspondiente.

En el programa, las actividades de este proceso inician con la asignación de presupuesto a través de la elaboración del anteproyecto del programa por parte de la Dirección de Administración y Finanzas del OCUBBJG, que incluye la estimación del gasto y la calendarización del ejercicio, siguiendo los criterios y tiempos señalados por la SHCP.³⁴

A pesar de contar con el recurso a inicios de 2019, el Organismo Coordinador empezó a ejercer el presupuesto aprobado al programa hasta el último bimestre del año, ya que este se había asignado a la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU) de la SEP, y se transfirieron al OCUBBJG hasta el mes de septiembre de 2019. Lo anterior tuvo como efecto que el programa arrancara operaciones en sedes provisionales, pues de

³⁴ Al respecto, en entrevista con la Directora General del Organismo Coordinador se señaló que, los recursos para la operación del programa se calcularon con base en el costo estimado para el funcionamiento de cada una de las sedes educativas; 10 millones de pesos para cada plantel, es decir 1,000 millones de pesos. Por tanto, las cien universidades, corresponden al cálculo realizado por el OCUBBJG sobre el costo que podría tener la operación de una sede educativa en cada municipio.

manera precisa, fue hasta el 11 de noviembre que arrancó la ejecución de los proyectos en materia de infraestructura (OCUBBJG, 2020b).

El Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado denominado Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García establece que entre las responsabilidades de la Dirección General está “Formular los Programas Institucionales, así como los presupuestos de la entidad y presentarlos para su aprobación al Órgano de Gobierno”. Por su parte, esta misma figura es la responsable de “Establecer políticas, directrices y lineamientos para el proceso interno de planeación, programación, presupuestación y evaluación de la gestión institucional, así como todo aquel instrumento que le permita desempeñar sus competencias” (SEP, 2019d).

Particularmente, la Dirección General tiene a su cargo la Dirección de Administración y Finanzas, la cual tiene la facultad de “orientar y coordinar los procesos de planeación, programación, presupuestación, control, ejercicio, contabilidad, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas” (SEP, 2019d).

Lo anterior se tiene que hacer antes del 8 de septiembre del año anterior al ejercicio del presupuesto, fecha en la que el titular del Poder Ejecutivo Federal tiene la obligación constitucional de entregar, a la Cámara de Diputados, la Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. No obstante, conforme a lo señalado por el artículo 74 constitucional, párrafo III, durante el primer periodo de la administración, esto podrá hacerse a más tardar el día 15 de noviembre (CPEUM, 1917).³⁵

Por otro lado, otra actividad que desarrolla el programa en materia de planeación es la definición de su Matriz de Indicadores para Resultados, en donde se definen las metas y los indicadores del programa, normado por los lineamientos para el proceso de programación y presupuestación que emite la SHCP.

La Unidad Responsable, es decir el OCUBBJG, se encarga de la definición, revisión y actualización de este documento que elabora entre el mes de julio y agosto de cada año. Posterior a ello, el Organismo Coordinador del programa, es decir la SEP, presenta la propuesta, el CONEVAL la revisa y la SHCP aprueba la Matriz propuesta, para posteriormente ser registrada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Aunado a lo anterior, el programa llevó a cabo otras acciones para fortalecer la planeación estratégica como la publicación en el DOF de los “Lineamientos para la

³⁵ De acuerdo con el artículo 22 del Reglamento de la ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria, las actividades de programación y presupuestación que se realiza previo a la entrega a la Cámara de Diputados son las siguientes: de enero a marzo, la formulación de gasto y programas prioritarios; de enero a junio, la etapa de programación; de abril al 15 de junio, integración del informe del avance físico y financiero de los programas presupuestarios del Presupuesto de Egresos; de junio a julio, etapa de presupuesto; y de junio a agosto, la elaboración e integración del proyecto de Presupuesto de Egresos y elaboración de la exposición de motivos, proyecto de decreto, anexos, tomos y apartados específicos establecidos en la Ley, así como del proyecto de Ley de Ingresos y de los Criterios Generales de Política Económica (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014).

instalación/rehabilitación y operación de las sedes educativas del programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García” el 21 de noviembre de 2019.

Asimismo, el OCUBBJ integró el programa Anual de Trabajo y el programa Operativo Anual con el objetivo de establecer las actividades de construcción y equipamiento a desarrollar durante todo el año. Sin embargo, se desconoce el papel que jugó la SEP en la aprobación de estos documentos, ya que no se tuvo información respecto de su participación.

Para cerrar este apartado, cabe resaltar que no es claro cómo se lleva a cabo el proceso para establecer la planeación; si además de los actores mencionados intervienen otros; qué elementos determinan las metas, así como el ejercicio de los recursos, entre otros aspectos. En ese sentido, con la intención de dar mayor claridad sobre cómo se realiza el proceso de planeación se recomienda documentar este proceso (podría ser a través de un manual de procedimientos), indicando los actores involucrados (tanto al interior como al exterior), las actividades que y demás elementos que se desarrollan en la materia.

Asimismo, al documentar la planeación y en el desarrollo de las actividades propias de este proceso, es necesario tomar en cuenta tiempos administrativos que dependen de otras instituciones, como la autorización o transferencia de recursos por parte de la SHCP, lo cual podría retrasar el arranque de la ejecución de obras. Este último aspecto, también tendría que considerarse en la elaboración del Programa Anual de Trabajo y del Programa Operativo Anual.

En cuanto a los documentos normativos, específicamente los lineamientos, es necesario que estos se actualicen cada ejercicio fiscal y se publiquen oportunamente, ya que es el documento que guía la operación del programa y permite que la población beneficiaria o interesada en la mecánica operativa del programa tenga certidumbre, por ejemplo, sobre los criterios de elegibilidad o los mecanismos de rendición de cuentas y atención ciudadana.

Lo anterior también daría certeza sobre los mecanismos a seguir en la determinación de los objetivos, metas, recursos financieros y humanos de la intervención, y la manera en cómo estos se distribuyen.

2. Presentación de propuestas de sede

De acuerdo con el Modelo General de Procesos, este corresponde a la solicitud de apoyos, el cual contempla el conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan los operadores del programa con el objetivo de registrar y/o sistematizar la información de las solicitudes de apoyo de los posibles beneficiarios (CONEVAL, 2017).³⁶

³⁶ Para la descripción de este, se contó con la información de los Lineamientos del programa UBBJG. En el desarrollo de esta evaluación el OCUBBJG no proporcionó otro documento ni información adicional relacionada con la presentación de propuestas para la construcción, rehabilitación y/o mantenimiento de los espacios educativos.

El proceso inicia con la presentación de las propuestas de sede en las oficinas del OCUBBJG ubicadas en Pátzcuaro, Michoacán, estas solicitudes pueden ser presentadas por la comunidad y los municipios identificados previamente por el Organismo Coordinador (SEP, 2019). Al respecto, no se cuenta con información que permita identificar las características de la solicitud de apoyo, ni tampoco los requisitos que ésta debe cumplir ni tampoco si existen formatos específicos para la presentación de las propuestas.

De acuerdo con los Lineamientos, los requisitos de elegibilidad son los siguientes:

- Comunidades y municipios del país que carezcan de suficientes servicios educativos de tipo superior;
- Con una demanda probada no atendida de egresados de bachillerato que aspiran a cursar carreras profesionales;
- En regiones no cubiertas por el programa a cuando menos 50 kilómetros de distancia y/o tres horas de viaje del lugar más cercano en que se disponga de oferta educativa de tipo superior;
- Dispuestas a ofrecer en donación o comodato por cuando menos treinta años predios de entre 3 y 7 hectáreas en lugares susceptibles para la instalación de una sede educativa,
- Con estudios de mecánica de suelos, levantamientos topográficos con curvas de nivel; y
- Uso de suelo autorizado por las autoridades municipales para la instalación de una sede educativa de tipo superior.

El programa no proporcionó información respecto de cuál es el procedimiento para la recepción, revisión y registro de dichas propuestas por parte del Organismo Coordinador, ni tampoco se sabe el personal con el que se cuenta para esta actividad. Asimismo, se desconoce si el programa usa algún sistema informático para el registro de solicitudes de apoyo y para su seguimiento.

No obstante, en entrevista con la Coordinadora Nacional del programa, se señaló que una vez se anunció la creación del programa varios municipios enviaron a la institución la propuesta para ser considerados dentro de él, por lo que, se agregó el criterio de “donación de terrenos” como un requisito para poder incorporar una sede educativa en las localidades que solicitaron su incorporación.

En cuanto a los tiempos, no se identificó un periodo establecido para la presentación de solicitudes³⁷, solamente se menciona que el OCUBBJG cuenta con 10 días para acusar de recibido la propuesta de sede, pero no se dice cómo se hará llegar este acuse a la comunidad y/o municipio de donde proviene la solicitud (SEP, 2019).

³⁷ El Informe de autoevaluación menciona los siguiente: “Entre los meses de diciembre de 2018 y febrero de 2019 se llevaron a cabo las acciones preparatorias e iniciales para la apertura del programa, que fueron: la recepción y análisis en gabinete y en campo de las solicitudes de apertura de sedes educativas del programa en el país [...]” (OCUBBJG, 2020b), pero no se cuenta con información para saber si solamente se recibieron en ese periodo o si es posible que las comunidades y municipios puedan seguir presentando propuestas.

Este proceso concluye con la determinación del OCUBBJG, sobre el cumplimiento o no de los requisitos por parte de las solicitudes presentadas. Como se mencionó antes, no se tuvo información que dé cuenta si los resultados de la revisión de solicitudes queden asentados en algún documento. Finalmente, las solicitudes que hayan cumplido son las que serán sometidas a los análisis de viabilidad y pertinencia como se verá en el siguiente proceso identificado.

Por lo anterior, se cuenta con poca información para valorar la pertinencia de este proceso de acuerdo con los objetivos del programa. En este sentido, se recomienda al OCUBBJG tomar en cuenta lo siguiente:

- Señalar cuáles son los requisitos de participación en una sola sección de los Lineamientos e incluir las características de los documentos señalados.
- Diseñar un formato para la presentación de la solicitud, incorporando la información que sea requerida por el OCUBBJG para el seguimiento, como nombres de los participantes y datos de contacto.
- Especificar la forma de presentación de las propuestas: de manera física, electrónica o ambas.
- Mencionar cómo se hará la entrega del acuse de recibido, así como el tiempo para resolver las peticiones y la manera en se hará del conocimiento de los solicitantes.
- Proporcionar un folio de seguimiento a los participantes.
- Establecer periodos para la recepción y revisión de las solicitudes.

Ello con la finalidad de facilitar la participación de las comunidades y municipios en el programa y brindarles certeza sobre la solicitud que presentaron. Si no se especifican estos puntos, se corre el riesgo de recibir solicitudes incompletas y de no contar con los documentos o permisos necesarios para la ejecución de las obras y con ello, retrasar la ejecución de la instalación y/o rehabilitación. De igual forma, se corre el riesgo de no identificar ubicaciones adecuadas para la construcción de los planteles que, en el futuro permitan la ampliación de dichas sedes. Asimismo, es importante que el OCUBBJG establezca un procedimiento para la recepción, registro y revisión de las propuestas de sede que sean presentadas.

Este procedimiento es importante porque permitirá documentar las solicitudes recibidas, registrarlas a efecto de tener información disponible para el seguimiento y contabilizar la demanda no atendida por el programa. Incluso le permitirá contar con información sistematizada y destinar menor tiempo para la revisión de las propuestas. De acuerdo con el programa, la estrategia es buscar la cercanía con la comunidad e incluso, como lo informó la Directora del OCUBBJG en la entrevista desarrollada para esta evaluación, las solicitudes llegan a sus oficinas porque la gente sabe de la existencia de las sedes, ya sea por los recorridos tanto de su personal como de la presidencia de la república y/o de difusión pública en diversas conferencias de prensa y/o declaraciones, principalmente hechas por el Titular del Ejecutivo. Sin embargo, se considera que sistematizar esta información, podría incluso a futuro, ayudar a ampliar la cobertura de la intervención. No obstante, es necesario que el programa tenga un mecanismo de difusión institucionalizado que permita llegar a toda la población.

Una vez definido y documentado el proceso que se menciona, el programa podría considerar en su estrategia de difusión, las características y los requisitos para la presentación de propuestas de sede. Esto con la finalidad de evitar cuellos de botella en su operación y, de esta manera, garantizar que los proyectos de infraestructura se desarrollen y concluyan oportunamente.

3. Determinación de viabilidad de las propuestas

Este proceso es equivalente a la selección de beneficiarios y es realizado por los operadores del programa a fin de elegir quiénes serán atendidos y obtener finalmente el padrón actualizado y validado (CONEVAL, 2017).³⁸

Como se mencionó, el personal del programa revisa que las propuestas de sede, presentadas por la comunidad y los municipios, cumplan los criterios de elegibilidad señalados en el proceso anterior (presentación de propuestas de sede) como: la insuficiencia de los servicios educativos de nivel superior, la demanda probada no atendida, la distancia de un plantel educativo, el otorgamiento de los terrenos como donación o comodato, estudios técnicos y el permiso de uso de suelo. A partir de esta revisión, y de acuerdo con los Lineamientos del programa, las propuestas que hayan cumplido son sometidas a un análisis de viabilidad y pertinencia por el propio OCUBBJG. Sin embargo, no se tuvo acceso a los criterios establecidos por el programa para identificar dicha viabilidad y pertinencia.

Los estudios de factibilidad necesitan la aprobación del Registro Agrario Nacional y la Procuraduría Agraria de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y los gobiernos estatales correspondientes (SEP, 2019), y es el OCUBBJG la institución responsable de realizar los trámites como se señala en su Decreto de creación "Realizar las gestiones necesarias, en coordinación con las autoridades competentes, para regularizar la situación jurídica de aquellos bienes inmuebles en donde pretenda instalar sus sedes educativas, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables" (SEP, 2019e).

Respecto al cumplimiento de requisitos, de acuerdo con la información remitida por el Organismo Coordinador, 59 de los 100 municipios atendidos no cuentan con alguna opción de educación superior pública (OCUBBJG, 2020), sin embargo, no se reporta información sobre la distancia del plantel más cercano.

Asimismo, en cuanto al registro de los terrenos para la construcción, en el *programa Operativo Anual 2020* se menciona que uno de los trámites a realizar por el Organismo Coordinador de las Universidades es la desincorporación de predios, procedimiento que se tiene que realizar ante Instituto Nacional de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales de la SHCP (OCUBBJG, 2020c). No obstante, se tiene escasa información sobre este

³⁸ Para la descripción de este proceso se utilizaron los Lineamientos del programa, ya que no se contó con más información que permita conocer los mecanismos que lo integran a profundidad, inclusive el Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado denominado Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García no menciona las áreas responsables para dicho proceso.

elemento, los estudios técnicos del terreno, así como la forma en que participan las autoridades municipales, de ser el caso, para tramitar el permiso de uso suelo de la sede educativa.

Finalmente, una vez determinada la viabilidad de las sedes y consensuada la carrera que se impartirá, dicha propuesta será incluida en una lista de prelación para su incorporación en el Anteproyecto de Egresos del ejercicio fiscal siguiente o bien para posibles ampliaciones en el ejercicio fiscal en que se presente la propuesta de sede. En caso de que alguna de las propuestas presentadas no sea considerada viable o no cumpla con los requisitos, se enviará a la SEP para su análisis y atención (SEP, 2019).

Respecto al último punto, se sugiere especificar en los Lineamientos del programa, en cuáles casos se considerada inviable una propuesta. Asimismo, se podría considerar, establecer un plazo para subsanar errores u omisiones en la presentación de la propuesta o para presentar documentación faltante, a fin de garantizar la atención de los municipios y comunidades. Siempre y cuando se cumpla con los criterios, requisitos y condiciones adecuadas para la instalación o rehabilitación de una sede educativa.

De acuerdo con los Lineamientos, el OCUBBJG proporcionará el acompañamiento técnico necesario para la instalación y/o rehabilitación de las sedes educativas, desde su aprobación e incorporación al programa, hasta su entrega como sede educativa; sin embargo, no se sabe a detalle cómo es que se realiza este proceso. Si bien, existe la figura de Residente de Obra (cuyas atribuciones se explican más adelante) se desconoce los problemas que ha tenido que enfrentar para llevar a cabo esta labor de acompañamiento.

Aunado a ello, el Programa Operativo Anual 2020 (OCUBBJG, 2020c) menciona que algunos de los trámites que realizará el OCUBBJG sobre las sedes son los siguientes: procedimientos de donación, desincorporación y asignación de predios, procedimientos notariales, permisos, superación de dificultades por las características de los terrenos y el tipo de suelos.

Por lo anterior, se considera necesario clarificar los pasos puntuales que se deben seguir para determinar la viabilidad de los mecanismos adoptados por la institución encargada de la operación del programa. Lo anterior, se podría realizar a través de un Manual Operativo o una guía donde se describan cada una de las actividades, las instancias, plazos establecidos para tener los trámites completos (considerando los tiempos en las instituciones externas al Organismo), personas responsables de efectuarlas y los documentos o formatos que se utilizarán.

Esto permitirá a los operadores desempeñar sus funciones con base en las directrices establecidas por el OCUBBJG y evitar la discrecionalidad en la aplicación de criterios para la operación de este proceso que, en algunos casos podrían no ser los más adecuados. Por otra parte, es importante fortalecer la transparencia y establecer un mecanismo para informar a las comunidades y municipios solicitantes sobre los resultados de la determinación de viabilidad de propuestas, a través de medios accesibles para ellos.

4. Estudios técnicos, materiales y financieros

Como se mencionó anteriormente, este proceso es equivalente a producción de bienes y servicios y se refiere a las herramientas, acciones y mecanismos a través de los cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del programa (CONEVAL, 2017).³⁹

Una vez que se ha determinado la viabilidad de las propuestas de sede, el OCUBBJG es responsable de administrar diferentes actividades y trámites relacionados con la preparación de los proyectos en materia de infraestructura. Por un lado, la Dirección de Administración y Finanzas del Organismo Coordinador formula las adecuaciones necesarias del “gasto relacionado con programas de inversión y obra pública” (SEP, 2019d), mediante un dictamen que establece el grado de la intervención, es decir si el proyecto es de construcción y/o rehabilitación.

Aunado a ello, el OCUBBJG elabora los planos arquitectónicos y proyectos ejecutivos de las obras. En ellos, se define el modelo arquitectónico, los requisitos para la seguridad estructural, y realiza el proyecto ejecutivo que guiará los trabajos en cada una de las sedes, tomando en cuenta las características físicas de la región, la disponibilidad de materiales locales, vías de acceso, servicios públicos, entre otros.

Cabe destacar que el programa elaboró un proyecto arquitectónico para los diferentes climas de las zonas donde se construirán las sedes (seco, templado y tropical),⁴⁰ lo cual se considera un acierto porque toma en cuenta los diversos contextos en los que se ubican o ubicarán los cien planteles. Asimismo, el programa cuenta con el documento “Explosión de Insumos por etapas para el clima templado con tipo de suelo C3”, pero se desconoce si hay un documento como este para los proyectos que se desarrollen en los climas seco y tropical.

El Organismo Coordinador es la institución responsable de integrar la documentación técnica, social, financiera, jurídica y administrativa para realizar el proyecto, la cual se entrega a la comunidad beneficiaria. Al respecto, de acuerdo con los Lineamientos del programa estos documentos son el insumo principal para guiar el desarrollo del proyecto de instalación y/o rehabilitación de sedes educativas.

Para ello, se establece que las comunidades escolares, a través de las Comisiones de Administración y Supervisión, como se verá más adelante, son las responsables de “mantener y custodiar estos documentos que puedan ser requeridos durante la ejecución (planos, actas, memorias, especificaciones, comunicaciones, etc.), asegurándose, en todo momento que se cuente en la obra con los permisos necesarios de ocupación del terreno, uso de suelo y de construcción e inicio de obra” (OCUBBJG, s/f, pág. 17).

³⁹ La descripción de este proceso se realizó con información de los Lineamientos, del Estatuto, de los proyectos arquitectónicos por tipo de clima, el documento Explosión de Insumos por etapas y la Guía para las Comisiones de Administración y Supervisión, estos documentos fueron proporcionados mediante el Oficio No. OCUBBJG/DG/038/2020.

⁴⁰ Estos proyectos arquitectónicos definen las características de la construcción, las etapas en que se desarrollará el proyecto, uso de ecotecias y un diseño acorde al clima de cada zona para el control bioclimático.

Este proceso concluye cuando el OCUBBJG elabora la lista la documentación técnica, social, financiera, jurídica y administrativa, así como los planos arquitectónicos y proyectos ejecutivos para ser entregados a la comunidad beneficiada, mismas que tendrán bajo su responsabilidad la custodia de dicha documentación.

Se considera que, la elaboración de los estudios técnicos, materiales y financieros es uno de los procesos más relevantes para el funcionamiento del programa, ya que sin éstos sería imposible desarrollar los proyectos de instalación y/o rehabilitación de las sedes educativas con la calidad requerida y las condiciones de seguridad de los alumnos, el personal docente y administrativo.

Por ello, es indispensable que el OCUBBJG realice manuales de procedimientos que detallen ampliamente los requerimientos para la elaboración de los estudios técnicos, materiales y financieros, en apego a la normatividad aplicable en materia de obra pública. Lo anterior permitirá al personal que participa en este proceso conocer todas las acciones que debe llevar a cabo, y con ello se buscará reducir los riesgos en la ejecución de la obra de las sedes. Un ejemplo de esto es que, durante la ejecución se tengan que detener los trabajos por la falta de algún permiso o que se inicien tardíamente por no considerar la totalidad de trámites. Esto podría retrasar la ejecución del proyecto, la entrega recepción de la sede y, en su caso, el inicio de las labores académicas.

Asimismo, se desconoce si los proyectos ejecutivos toman en cuenta lo señalado en las diferentes normas mexicanas para la construcción de instituciones educativas.⁴¹ Por su parte, se desconoce la participación de personal técnico asesor, por lo que se sugiere, generar sinergias con actores clave que tengan experiencia en la materia como los institutos de infraestructura física educativa estatales o instituciones como la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), que contrata asesores técnicos⁴² para sus proyectos por sólo mencionar algunos ejemplos.

⁴¹ Para más información se sugiere consultar la dirección electrónica <https://www.gob.mx/inifed/acciones-y-programas/normas-mexicanas?idiom=es>

⁴² Los Asistente técnicos de la CONAVI son personas físicas o morales incorporadas en al padrón de proveedores de la institución, que están encargadas de otorgar asistencia técnica en el proceso de intervención de la vivienda para la implementación del subsidio otorgado por el Programa Nacional de Reconstrucción. Este actor es clave en la operación del programa, pues participa en múltiples procesos de este:

- En la identificación de los potenciales beneficiarios, los asistentes técnicos son quienes realizan los recorridos para poder generar un listado inicial de viviendas afectadas en la zona.
- Una vez recibida la solicitud del subsidio por parte de los potenciales beneficiarios, los asistentes técnicos se encargan de realizar visitas a las viviendas afectadas para levantar información socioeconómica de los habitantes, así como para generar/verificar el diagnóstico de daños y, en general, el cumplimiento de los criterios de elegibilidad. Toda esta información integra el expediente que es valorado en oficinas centrales de la CONAVI, quienes determinan aprobar o no el subsidio.
- Si el subsidio es aprobado, el asistente técnico es asignado al beneficiario y entre sus funciones estará ahora el diseño participativo (en conjunto con el beneficiario) del proyecto de intervención de la vivienda; la elaboración de presupuesto; el asesoramiento técnico de las obras realizadas por el ejecutor de la obra que determine el beneficiario; la ejecución de la obra en sí misma, en caso de que así lo determine el beneficiario; la elaboración y entrega de reportes de avance de obra; y la entrega del proyecto concluido.

Para el desarrollo de los proyectos y la correcta aplicación de los recursos, es necesario que el programa cuente con los documentos de Explosión de Insumos para cada uno de los proyectos (seco y tropical).

Finalmente, como ya se mencionó es importante resaltar que la reconstrucción de este proceso se realizó a partir de los documentos de diseño y normativos disponibles. Por lo que sería interesante contar con información que permita conocer cómo se ha llevado a cabo en el trabajo diario de las diferentes áreas del OCUBBJG, con la finalidad de realizar un contraste entre los documentos mencionados y la implementación del programa y, a partir de esto, identificar los principales retos, pero también experiencias que permitan facilitar la aplicación de estrategias en otras situaciones similares que se presenten.

5. Entrega de apoyos

Este proceso se refiere al conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo (CONEVAL, 2017).

De acuerdo con los Lineamientos, el programa subsidia total de la instalación y/o rehabilitación para el inmueble educativo. Este apoyo es entregado a los integrantes de la comunidad beneficiada conformada por los alumnos, docentes, directivos y a las madres y padres de familia de los estudiantes (SEP, 2019).⁴³

Las líneas de apoyo que brinda el programa (establecidas por los Lineamientos) son las siguientes:

- 1) Edificación para la instalación de infraestructura nueva;
- 2) Gastos complementarios, considerará costos relacionados con las características físicas del terreno, servicios públicos, vías de acceso, disponibilidad de medios de transporte público;
- 3) Rehabilitación, corresponde a la adecuación de espacios previamente construidos, desincorporados o cedidos en comodato por entidades federales, estatales o municipales;
- 4) Rehabilitación de infraestructura, para intervenir un inmueble, remodelarse o adecuarse para la prestación de servicios educativos; y
- 5) Rehabilitación de infraestructura con valor patrimonial histórico o cultural, corresponde al subsidio que se otorga para intervenir un inmueble que represente importancia cultural o histórica para el municipio o la entidad federativa.

Este proceso se integra por dos subprocesos: a) entrega del subsidio que, a su vez considera diferentes actividades como la integración de las Comisiones de Administración y Supervisión, la firma del convenio de concertación y la entrega del subsidio; y b) ejecución

⁴³ De acuerdo con el Decreto de creación del OCUBBJG, este tiene patrimonio propio, el cual se integra con: los bienes muebles e inmuebles que el Gobierno Federal le aporte; los recursos que se le asignen en el PEF y los demás ingresos, bienes, derechos o recursos que reciba, adquiera, o se le transfieran, asignen, donen o adjudiquen por cualquier título (SEP, 2019e).

de los proyectos de instalación y/o rehabilitación de sedes. A continuación, se describe cómo se lleva a cabo cada uno de ellos.

a) Entrega del subsidio

Al contar con los estudios técnicos, materiales y financieros, planos arquitectónicos y proyectos ejecutivos el OCUBBJG puede entregar los subsidios para realizar los proyectos de instalación y/o rehabilitación de sedes educativas de manera colectiva. Para ello, es necesario que la comunidad conforme una Comisión de Administración y una Comisión de Supervisión en cada una de las sedes educativas. Estas organizaciones comunitarias tienen la responsabilidad de dar acompañamiento al proceso, siempre con la asesoría técnica designada por el Organismo Coordinador.

La Comisión de Administración es un órgano de integración ciudadana, cuyo objetivo es administrar los subsidios para desarrollar, acompañar y ejecutar los procesos en materia de infraestructura (SEP, 2019). Se debe conformar una Comisión en cada lugar donde se desempeñarán los proyectos, y se integra por:

- a) Dos padres o madres de familia de las/los estudiantes inscritos en la sede y residentes en la comunidad en que se encuentre, quienes la presidirán mancomunadamente y tendrán la responsabilidad del ejercicio y comprobación del uso del recurso;
- b) Un/una comunero/a o ejidatario/a, sin cargo de representación en el consejo o comisariado;
- c) Dos integrantes de la comunidad, preferentemente con conocimientos profesionales de arquitectura, ingeniería o técnico en construcciones.

Los integrantes mencionados en los incisos b y c serán los responsables de realizar las actividades de Contraloría Social del programa, como se verá más adelante. Esta comisión firma el convenio de concertación, instrumento jurídico en que se establecen las bases, condiciones y obligaciones para el ejercicio del subsidio otorgado como un informe semanal del avance de las obras (SEP, 2019).

Por su parte, la Comisión de Supervisión es un órgano que se constituye en los lugares donde se establecerán las sedes educativas, con la finalidad de controlar y supervisar la aplicación de los recursos, durante la ejecución de los proyectos de instalación y/o rehabilitación, según lo establecido en los convenios de concertación. Adicionalmente, este órgano tiene como responsabilidades: concentrar el registro fotográfico y otras evidencias que sustenten el avance físico de la obra, verificar que los materiales adquiridos correspondan a lo solicitado, revisar semanalmente los informes presentados por la Comisión de Administración y firmarán de conformidad cuando estos se ajusten a los términos de los convenios correspondientes, asegurando en todo momento la administración honrada de los recursos (SEP, 2019).

Esta comisión se integra por:

- a) La o el titular de la Dirección de Obra del Municipio en que se instale la sede educativa, o de la unidad administrativa u órgano que, conforme a la normatividad municipal, ejerza dichas funciones, o en su ausencia o imposibilidad, una persona con empleo cargo o comisión designado por la propia autoridad municipal.
- b) La persona encargada de la Coordinación Académica de la sede educativa.
- c) Tres personas que representen a la población beneficiaria y que no formen parte de la Comisión de Administración.

A partir de la lectura de los documentos disponibles no queda claro el momento en que se integra esta última comisión, pero se intuye que es previo a la asignación del recurso por parte de la OCUBBJG. La existencia de ambas comisiones se considera un acierto, así como que estas estén conformadas por diversos actores lo cual permite una participación amplia, en particular el personal de la Dirección de Obra del Municipio que puede implementar la normatividad referente al ordenamiento territorial del mismo y, al mismo tiempo, apropiación y compromiso de los proyectos derivados del programa.

El OCUBBJG, a través de la Dirección de Administración y Finanzas, realiza los depósitos semanalmente a cuentas bancarias mancomunadas creadas por la Comisión de Administración de cada una de las sedes educativas, dependiendo de las necesidades de gastos de obra (compra de materiales y pago de la fuerza de trabajo) y del avance en la obra (OCUBBJG, s/f). Este proceso termina con la disposición de los recursos por parte de la Comisión de Administración para dar inicio a la ejecución de la obra.

El Informe de Autoevaluación de gestión del ejercicio fiscal 2019 menciona que ya se depositaron recursos del programa en las cuentas mancomunadas de las Comisiones de Administración. Sin embargo, no se tuvo información que permita conocer cómo se llevó a cabo este subproceso, si dichos depósitos se realizaron oportunamente (semanalmente) o si tuvieron dificultades las Comisiones de Administración para la disposición de los subsidios y/o su comprobación, si es que fueron suficientes en las diferentes etapas de la construcción o rehabilitación, ni cuál fue el procedimiento para el reintegro de recursos en caso de que hayan sobrado. Tampoco se tuvo información sobre el total de recursos asignados y comprobados por sede educativa (OCUBBJG, 2020b).

b) Ejecución del proyecto de instalación y/o rehabilitación de sedes educativas

Como se mencionó al inicio de este proceso, uno de los subprocesos es la ejecución del proyecto de instalación y/o rehabilitación de las sedes educativas, el cual está descrito en los Lineamientos del programa (SEP, 2019) y en la *Guía para las Comisiones de Administración y Supervisión* (OCUBBJG, s/f).

Para el desarrollo de las obras, los insumos empleados por la Comisión de Administración son: 1) documentación técnica, social, financiera, jurídica y administrativa y el Proyecto Ejecutivo que se integra por las especificaciones arquitectónicas y de seguridad estructural de las edificaciones, cuya realización está a cargo del OCUBBJG; y 2) los subsidios del programa U083 que le fueron entregados.

Cabe destacar que, a las Comisiones de Administración y de Supervisión se les entrega la Guía para las Comisiones de Administración y Supervisión (OCUBBJG, s/f) como un elemento de capacitación para que puedan desempeñar sus funciones durante la ejecución de la obra, lo cual permite dar certeza sobre las responsabilidades y actividades que tienen que desempeñar cada uno de los actores involucrados. Asimismo, es indispensable que, aunque el OCUBBJG proporcione apoyo técnico, se brinde capacitación a los integrantes de estas comisiones ya que la guía por sí sola pudiese no ser suficiente, sobre todo si hay personas que no se dedican a la construcción. De acuerdo con esta Guía, las principales actividades que la Comisión de Administración debe realizar son:

- Compra de materiales: el área de administración del OCUBBJG entrega a las sedes educativas una lista de proveedores de materiales de construcción, para que sirva de referencia para la adquisición de dichos materiales.

Para la adquisición de los materiales, se debe pedir factura al proveedor y junto con el Enlace Administrativo⁴⁴ se deberá acordar los procedimientos para elaborar los registros e informes que se entregaran semanalmente al Organismo. Por otra parte, para la recepción de los insumos se requiere de la presencia de algún representante de ambas comisiones y el enlace institucional.

- Contratación y pago a la fuerza de trabajo: la Comisión contratará al personal que se requiera para elaborar la obra: maestro de obras, albañiles, peones, tierreros, electricistas, plomeros y todo el personal involucrado en el proceso constructivo. El OCUBBJG señala que estos deberán ser residentes de la comunidad, así como proporcionar la evidencia de experiencia mínima de 2 años. Aunque no menciona cómo se comprueba esta experiencia.

Semanalmente, el Organismo deposita los recursos para el pago de los trabajadores que va de entre \$1,500 a \$3,500 por trabajador. Para este procedimiento, tiene que estar presente algún miembro de ambas comisiones y el enlace administrativo. Adicionalmente, se tendrá que presentar el recibo formado por el trabajador.

- Bitácora de obra: en el que se registran los incidentes presentados durante la realización del proyecto. Para ello, estos documentos deben tener la firma de algún integrante de ambas comisiones y el Enlace Administrativo.
- Informes semanales: en este informe se comunica el avance de trabajos que se realizan en la obra. Ahí se especifica el lugar donde se ejecuta y en cuanto tiempo se cumple. Describe las actividades y los materiales utilizados semana por semana y el costo que representan. Este se integra por la documentación que acredita la ejecución y conclusión de obra: comprobación con facturas, notas de remisión, recibo no necesariamente fiscal, avalados por la comisión, memoria fotográfica de la obra, con pie de página y fecha, minutas, escritos, boletines de modificaciones o ajustes de proyecto en obra, bitácora de obra, los planos actualizados de acuerdo con la obra concluida y el Acta de Entrega Recepción.

⁴⁴ En esta misma sección se profundizará sobre las actividades del Enlace Administrativo.

Con la finalidad de dar acompañamiento técnico en la ejecución del proyecto de instalación y/o rehabilitación, el OCUBBJG, designa un Enlace Administrativo (mencionado anteriormente) quien es la persona que asesora a las comisiones en la tarea contable. Esta persona que recibe un ingreso por su trabajo da seguimiento de tiempo completo a la compra y entrada de materiales de obra, elabora la lista de asistencia de los trabajadores, recauda evidencia de avance diario y semanal de la obra, ordena los comprobantes de gastos y todo lo relacionado con el registro de entrada y salidas (OCUBBJG, s/f).

Asimismo, la Comisión de Administración cuenta con ayuda técnica especializada de una persona con formación profesional en ingeniería civil, durante el desarrollo de la obra, este apoyo consiste en aspectos técnicos, financieros, organizativos, legales y de gestión. La persona encargada es la o el Residente de Obra y forma parte del OCUBBJG y percibe un ingreso por su trabajo (OCUBBJG, s/f).

En el Estatuto se señala que es competencia de la Dirección de Administración y Finanzas asegurar el correcto desarrollo de los proyectos arquitectónicos en apego a la normatividad técnica aplicable y de coordinar las acciones de construcción y supervisión de obra (SEP, 2019d), sin embargo, se desconocen los procedimientos para ello. Particularmente, en el Organigrama del OCUBBJG, hay una “subdirección de infraestructura” (OCUBBJG, s/f), pero no se cuenta con información para conocer sus funciones ni los retos a los que se ha enfrentado en la realización de esta tarea.

En cuanto al tiempo de ejecución de los proyectos, en la Guía para las Comisiones de Administración y Supervisión se menciona que, para la instalación completa de un plantel el periodo es de 8 semanas, pero no se especifica la duración para una rehabilitación, por ejemplo (OCUBBJG, s/f). Ante esta situación, sería adecuado complementar la guía y dedicar una sección a cada uno de los proyectos, ya sea de instalación y/o rehabilitación. De acuerdo con lo definido en la guía, la instalación completa se realiza a partir de las fases de obra que están integradas por: trabajos preliminares⁴⁵, cimentación, estructura, albañilería, instalaciones y trabajos exteriores.

El proceso de entrega de apoyos termina con la presentación por escrito, de la carpeta que integra la documentación que acredita la ejecución y conclusión de obra y el Acta de Entrega Recepción. En esta actividad es necesario especificar si la documentación mencionada se tiene que entregar al Residente de Obra o al Enlace Administrativo, cuál será el comprobante de dicha entrega o bien, si la Comisión de Administración tiene que resguardarla. Asimismo, es necesario incluir en la Guía para las Comisiones de Administración y Supervisión, o en otro documento, cuál es el proceso para realizar el Acta de Entrega Recepción, quiénes participan y diseñar un formato oficial para ello, esto con la finalidad de formalizar la entrega recepción de la obra y garantizar que el documento cuente con la información requerida por el OCUBBJG para la elaboración de los informes de conclusión de los proyectos de las sedes educativas.

⁴⁵ Los trabajos preliminares comprenden trazo y nivelación de área de edificación.

Finalmente, se reitera que es un gran acierto que el programa fomente la participación de integrantes de la comunidad como encargados del desarrollo de los proyectos, lo cual garantiza su pertinencia y apropiación comunitaria. Asimismo, es igual de importante que el OCUBBJG proporcione apoyo administrativo y técnico durante la ejecución de la obra, y que se cuente con la guía para orientar los trabajos de las comisiones de Administración y de Supervisión, aunque aún falta precisar algunos puntos, por ejemplo, los insumos que requiere la comisión de Administración para desempeñar sus funciones o quién le entregará los permisos necesarios de ocupación del terreno, uso de suelo y de construcción e inicio de obra, entre otros aspectos que pudieran identificarse a partir de la observación de su trabajo en campo.

También es importante mencionar en esta guía que, además de los precios, se debe poner atención en la calidad de los materiales y establecer mecanismos de revisión que garanticen la durabilidad y seguridad de las instalaciones. Asimismo, es necesario que la guía se estructure en orden cronológico o por pasos, esto con la finalidad de que la Comisión de Administración tenga certeza de las acciones que debe realizar.

En cuanto a la Comisión de Supervisión, se considera un acierto que conozca cuáles son las responsabilidades de la Comisión de Administración, pero es necesario que el programa considere elaborar una guía específicamente para orientar el desempeño de las funciones de la Comisión de Supervisión, donde se señalen sus tareas y responsabilidades, identificando insumos, tiempos, y qué debe hacer con los documentos que genere como la evidencia fotográfica y del avance físico financiero.

El Informe de Autoevaluación de gestión del ejercicio fiscal 2019 (OCUBBJG, 2020b) señala que, durante diciembre de 2019 y enero de 2020, 85 de las sedes comenzaron con los trabajos de construcción. No obstante, no se tuvo acceso a información sobre el desarrollo de estos proyectos. Sería útil tener información sobre el desempeño de las Comisiones de Administración en el ejercicio de los recursos, con la finalidad de analizar si este subproceso se está realizando como se tenía pensado en el diseño del programa.

Por otro lado, se desconoce si los enlaces administrativos tienen la capacidad suficiente para revisar los informes semanales, así como comunicar oportunamente los resultados al OCUBBJG; de hecho, la coordinadora del programa manifestó que dicha tarea supone mucha carga laboral, por lo que se intuye que quizá no se cuenta con el personal con el que cuenta el programa podría no ser suficiente para dar un acompañamiento oportuno.

Otro elemento para analizar sería el apoyo técnico brindado por el Residente de Obra y, de esta manera evaluar si su apoyo ha contribuido a ejecutar correctamente el proyecto. Por lo anterior, se considera indispensable conocer cómo se ha llevado a cabo en la práctica este subproceso, ya que es uno de los más relevantes y si no funciona adecuadamente, podría ponerse en riesgo contar con una sede.

6. Seguimiento de apoyos

Este proceso considera las acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los apoyos entregados a los beneficiarios son utilizados y funcionan de acuerdo con el objetivo planteado (CONEVAL, 2017).⁴⁶

En el seguimiento de apoyos participan tanto el OCUBBJG como la comunidad beneficiaria. Particularmente, como ya se indicó, participan la Dirección de Administración y Finanzas, área encargada de llevar a cabo el control y el registro del ejercicio del presupuesto del Organismo (SEP, 2019d). Asimismo, el numeral 9.2. Fiscalización y vigilancia, de los Lineamientos, menciona que el Organismo “propiciará la participación de las personas beneficiarias del programa y demás representantes de los sectores social y privado para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de los proyectos y acciones [...] así como la correcta aplicación de los recursos federales asignados” (SEP, 2019).

Como también ya se mencionó, algunos integrantes de la Comisión de Administración son responsables de las actividades de Contraloría Social,⁴⁷ ya que dicha Comisión tienen la función de vigilar el ejercicio de los recursos por parte de las personas que presiden dicho órgano de participación. Otra de las organizaciones que se involucra en este proceso es la Comisión de Supervisión que se encarga de supervisar el ejercicio de los recursos del programa. Como se comentó líneas arriba, esta Comisión se encarga de recabar un acervo fotográfico y evidencias del avance físico financiero de los proyectos, además tiene la posibilidad de emitir recomendaciones para mejorar la administración de los subsidios y firma de conformidad los informes de la Comisión de Administración. Estas labores de vigilancia se llevan a cabo durante la ejecución de los proyectos.

Sin embargo, se reitera que no se sabe en específico cuáles acciones ha llevado a cabo la Comisión de Supervisión en los 85 proyectos que ya están siendo ejecutados. Ni tampoco si se han presentado algunas incidencias que hayan tenido que reportarse y/o implementar acciones correctivas; por lo que quizá sería pertinente considerar que se elabore una bitácora de incidencias y su mecanismo de atención para, por un lado, que el programa tenga aprendizajes respecto de cómo atender situaciones futuras similares y, por el otro, transparentar las acciones de monitoreo y contraloría social que desempeña esta Comisión.

Por su parte, la Comisión de Administración debe entregar informes semanales sobre el avance del proyecto, lo cual también es una buena práctica ya que al ser semanalmente se pueden detectar problemas en su etapa inicial y con ello, aplicar medidas correctivas oportunamente, en dado caso. En este sentido, sería una buena práctica sistematizar los informes semanales entregados por las comisiones, con la finalidad de transparentar el avance físico y financiero de los proyectos de instalación y rehabilitación, lo cual sería útil para elaborar los informes que tenga que presentar el OCUBBJG. De esta manera tendría una sola fuente de información y se facilitaría la tarea del seguimiento. No obstante, se desconoce si esta actividad ya la realiza el Organismo.

⁴⁶ Para la descripción de este proceso se usaron los Lineamientos del programa y el Estatuto Orgánico del OCUBBJG.

⁴⁷ Es importante tomar en cuenta que la Contraloría Social y el seguimiento a los apoyos son procesos distintos, sin embargo, por el diseño del programa, se encuentran en este punto.

Al respecto, vale la pena señalar que todos los elementos considerados por el Organismo Coordinador son adecuados, ya que tanto miembros de la comunidad escolar como personal de la institución son las responsables de ejercer eficientemente los insumos para la ejecución de los proyectos.

Finalmente, el programa compartió un documento “Explosión de insumos” en el que se proporciona la descripción por tipo de gasto, la cantidad de los insumos y el costo de cada uno de ellos. Sin embargo, no es posible identificar esta información por proyecto, por lo que valdría la pena contar con información desagregada por sede educativa para con ello transparentar el avance en las acciones implementadas por el programa, así como informar a la población beneficiaria sobre el tiempo previsto para el inicio de las labores educativas en las nuevas sedes.

Aunado a ello, se tiene poca información sobre los procesos a seguir sobre el mantenimiento de las sedes. Al ser instituciones educativas en constante uso por un número significativo de personas, es natural que las instalaciones de las Universidades se dañen con el paso del tiempo, por lo que se sugiere tomar en cuenta este aspecto en la operación de la intervención a un corto, mediano y largo plazo.

Al respecto, durante el levantamiento de información en escuelas de educación públicas de la Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Nacional de Reconstrucción (CONEVAL, 2020) algunas personas directivas y/o profesores del plantel solicitaron la incorporación de acciones de rehabilitación o reparación que requería el plantel educativo, pero que dichos daños no habían sido producto de los sismos, sino por falta de mantenimiento.

La respuesta del entonces Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa (INIFED) fue aceptar esas solicitudes, siempre y cuando pudieran entrar en el presupuesto autorizado, por lo que se llevaron a cabo acciones de remodelación de baños, de bebederos o construcción de unas cisternas. Esta evaluación también señala que, el pensamiento de la Instancia Responsable es que, si el presupuesto se usa de manera eficiente y responsable, entonces es posible incluir acciones que de otra manera no habría forma de llevarlas a cabo, por la inexistencia de apoyo público para ellas.

7. Contraloría Social

De acuerdo con el Modelo General de Procesos, este es el proceso a través del cual los beneficiarios pueden realizar las quejas o denuncias que tengan del programa (CONEVAL, 2017)

En el programa, la Contraloría Social es desempeñada por tres integrantes de la Comisión de Administración:

- Un/una comunero/a o ejidatario/a, sin cargo de representación en el consejo o comisariado.

- Dos integrantes de la comunidad, preferentemente con conocimientos profesionales de arquitectura, ingeniería o técnico.

Estas personas tienen la responsabilidad de vigilar el ejercicio de los recursos por parte de los dos padres o madres de familia que presiden la Comisión (SEP, 2019). Es importante mencionar que no se tuvo acceso a los documentos de Contraloría Social del programa, por lo que no se cuenta con información que permita saber cuáles son las actividades de difusión, capacitación ni los formatos que emplean los responsables de Contraloría Social para desempeñar su función. Tampoco se sabe si se está aplicando algún esquema de Contraloría Social en las obras que ya se están realizando para las 85 sedes que menciona el programa en su Informe de Autoevaluación.

Como se mencionó en procesos anteriores, la Comisión de Supervisión se encarga de controlar y supervisar la aplicación de los recursos por parte de la Comisión de Administración, por lo que se podría considerar que estas labores también contribuyen al ejercicio de contraloría social.

Al respecto, se sugiere analizar la conveniencia de que los integrantes de Comisión de Administración sean los mismos que realicen las actividades de Contraloría Social, ya que quizá sería más oportuno que esta función también fuera desempeñada por otras personas beneficiarias que no formen parte de dicha comisión pues es quién también tiene como atribución la administración de los subsidios, convirtiéndose así en juez y parte. Lo anterior permitiría garantizar la transparencia en el ejercicio de los recursos y facilitar la labor de los integrantes de la Comisión de Administración para dedicarse por completo al desarrollo de la obra.

En los Lineamientos del programa se señalan que, “en los casos en que se aplique un esquema de Contraloría Social, éste y sus documentos serán difundidos por medio de la página de internet del OCUBBJG, por los medios idóneos y de mayor alcance para las personas beneficiarias y la sociedad en general” (SEP, 2019). Sin embargo, se revisó la página de internet del programa⁴⁸ y no se encontró dicha información.

En caso de tener los documentos normativos de Contraloría Social, se recomienda publicarlos, a efecto de cumplir con lo señalado en los Lineamientos del programa. Finalmente, se sugiere tomar en cuenta la normatividad en materia de Contraloría Social para la elaboración de los documentos normativos que guíen el desarrollo de este proceso, que son el Esquema de Contraloría Social, la Guía Operativa y el programa Anual de Trabajo de Contraloría Social. A continuación, se presenta dicha normatividad:

- Ley General de Desarrollo Social, en los artículos 69, 70 y 71 (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2018).
- Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (SHCP, 2016).

⁴⁸ La dirección electrónica consultada el 8 de mayo de 2020 fue <http://ubbj.gov.mx/registro>

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en el artículo 21 (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2018).
- Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social (SFP, 2016).

8. Evaluación y monitoreo

A través de este proceso, el programa implementa ejercicios sistemáticos de evaluación de sus procesos o resultados, así como el monitoreo en el avance de sus indicadores, metas, etcétera (CONEVAL, 2017).

De acuerdo con el Estatuto del programa, la Dirección de Administración y Finanzas es el área encargada de evaluación. Esto se señala en el artículo 12, fracción XXIII, que a la letra dice “Orientar y coordinar los procesos de planeación, programación, presupuestación, control, ejercicio, contabilidad, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas” (SEP, 2019d). En la evaluación externa del programa participa la DGEP de la SEP, ya que el OCUBBJG es un organismo público descentralizado agrupado en el sector coordinado por la SEP.

En el programa se identificaron actividades de evaluación interna como el Informe de autoevaluación de la gestión correspondiente al ejercicio fiscal 2019, en el que hace un recuento de las acciones realizadas durante el ejercicio fiscal para la implementación del programa, como la preparación del Decreto de Creación del Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar; sesiones del Órgano de Gobierno para la aprobación de los documentos fundamentales del Organismo Coordinador; gestiones para el traslado de los recursos del programa de la DGESU de la SEP al OCUBBJG; el ejercicio de los recursos. Asimismo, se mencionan acciones pendientes, las perspectivas y las lecciones aprendidas.

Respecto a la evaluación externa el programa debe apegarse a lo establecido en la normatividad que fundamenta la evaluación y que se enlista a continuación:

- Ley General de Desarrollo Social, Título Quinto Capítulo I (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2018).
- Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (SHCP, 2007).
- Decreto por el que se regula al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, artículos 3º a 5º (SEDESOL, 2005).
- programa Anual de Evaluación vigente.

El monitoreo de metas y avances de cuenta pública se refiere al seguimiento de los resultados de la MIR y a los informes de metas y ejecución presupuestal. En el Organismo, el área encargada es la Dirección de Administración y Finanzas, de acuerdo con el Estatuto, sus competencias específicas son:

- Llevar a cabo el control y el registro del ejercicio del presupuesto del Organismo conforme a las disposiciones aplicables.
- Emitir los estados financieros, derivados de la contabilidad general del Organismo.
- Presentar el informe para la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para su autorización ante las instancias correspondientes.

Finalmente, el OCUBBJG tiene la obligación de atender las auditorías de oficio o especiales que determine la SFP a través del Órgano Internos de Control (OIC). Sin embargo, el Organismo menciona la Secretaría de la Función Pública no había designado personal para integrar el OIC en dicho organismo siendo que el Órgano de Gobierno autorizó adecuaciones a la estructura orgánica (OCUBBJG, 2020b). La Dirección de Administración y finanzas es el área encarga y sus actividades relacionadas con el tema son:

- Coordinar la integración de información para presentar a los Auditores Externos para que emitan su opinión a través de los Dictámenes: Financiero, Presupuestal, Estatales, Fiscal y demás informes normativos.
- Representar al Organismo ante las diversas instancias de fiscalización, coordinar el desarrollo de las auditorías y revisiones, y apoyar a las direcciones unidades administrativas a solventar las observaciones y atender las recomendaciones.

4.2. Funcionamiento del servicio educativo

Además de los proyectos de infraestructura en los que se centra el programa U083, en sus Lineamientos también se menciona que éstos norman la “operación de las sedes educativas”, y se menciona que para asegurar que las Universidades cuenten con los recursos financieros para hacer frente a todos los gastos requeridos para su debido funcionamiento, en la normatividad del programa se contemplan tanto gastos de administración como de operación; en los gastos de administración se consideran “los gastos directos de administración, estructura organizacional, dirección técnica, vigilancia, supervisión, servicios, insumos, imprevistos, prestaciones laborales y sociales correspondientes al personal directivo, administrativo y operativo vinculado a dichas actividades, cualquier gasto indirecto, así como en su caso, gastos relacionados con convenios de colaboración o coparticipación con terceros”; y en el caso de los gastos de operación se contemplan “la contratación de servicios de personal docente de calidad, y demás de apoyo para las actividades docentes, el cual se desarrollará mediante un esquema de servicios profesionales hasta en tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aprueba un régimen laboral permanente en el OCUBBJG”.

Además, tanto en la definición del problema, así como en diversas declaraciones de la directora general del OCUBBJG, el programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, no sólo tiene como intención la construcción de infraestructura educativa sino también la provisión de los servicios educativos. En ese sentido, a continuación, se presentan las actividades que realiza el programa al respecto y que se pudieron identificar con la información proporcionada; sin embargo, a diferencia de la sección anterior, en este apartado el análisis no se realiza con base en el Modelo General de Procesos del CONEVAL, puesto que la información es insuficiente e incluso en los Lineamientos son

pocas las menciones que se hacen sobre este servicio. Por ello se opta por describir las actividades que se están realizando y se emiten algunas sugerencias que el programa tomar en cuenta en cada uno de los componentes señalados.

a) Modelo educativo

Como se mencionó anteriormente, además de los desafíos en la disponibilidad de los servicios educativos de nivel superior, en el diagnóstico se identifica como otro de los problemas vinculados a la exclusión educativa, el tipo de formación que se ofrece en las instituciones educativas de tipo superior en el país. En su mayoría orientadas a cubrir las necesidades del mercado, en detrimento de la formación de profesionales comprometidos con las necesidades de la población y el proyecto de desarrollo del país (SEP, 2019). A razón de ello, el OCUBBJG ha conformado un modelo educativo que busca brindar contenidos pertinentes a las comunidades donde se ubican las 100 Universidades del programa.

Es por ello que el gobierno ha decidido hacer un esfuerzo por abrir espacios para que los y las jóvenes tengan acceso a la educación universitaria, pero sobre todo, ingresen a planteles en que se respete su integridad y se promueva el ejercicio de su capacidad crítica; se vincule el conocimiento con la práctica; se identifiquen los objetivos de estudio con las necesidades que plantean poblaciones vulneradas, excluidas, agraviadas en todos los aspectos de su vida; se motive a todos y todas a que desplieguen su inteligencia y creatividad para encontrar soluciones a los problemas que enfrenta nuestro México herido por tantos años de rapiña e impunidad (OCUBBJG, s/f b, pág. 2).

El documento Presentación general del programa UBBJ establece que la propuesta de la intervención se coloca en el seno de las comunidades y se orienta a formar profesionistas con sentido público, comprometidos con las necesidades sociales y culturales de la población más desfavorecida del país, con conocimientos de los problemas que plantean la supervivencia y sustentabilidad de las comunidades en que residen. En este sentido, las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García buscan formar jóvenes y adultos con un amplio horizonte que les permita desarrollar sus capacidades, creatividad, sentido crítico y positivo, experiencia práctica e interacción ordenada en su entorno (OCUBBJG, s/f b).

En la documentación que proporcionó el programa, se menciona que la elección de las carreras que se ofrecen en cada una de las sedes educativas se hizo con base en un estudio social, económico y vocación productiva de los municipios seleccionados (OCUBBJG, s/f b). Por ejemplo, en el municipio de Mazapil, Zacatecas las principales actividades económicas son la minería, la agricultura y la ganadería, por lo que la carrera que se ofrece es de ingeniería en minas y mantenimiento (OCUBBJG, 2020).

Este procedimiento se realiza a través de la Dirección Académica del OCUBBJG en la que, de acuerdo con su Estatuto dentro de sus atribuciones está proponer a la Dirección General y al Consejo Académico Asesor, “los proyectos de planes y programas de estudio, los lineamientos y criterios de intervención pedagógica de los servicios educativos que presta el Organismo” (SEP, 2019d). Para ello, de acuerdo con el organigrama compartido por la institución, en dicha área hay una “subdirección de área académica” que, a su vez cuenta con especialistas dependiendo el área de estudio.

Al respecto, vale la pena mencionar que, el Consejo Académico Asesor es un organismo colegiado que tiene como objetivo fortalecer y alcanzar el mejor desarrollo de las tareas sustantivas del Organismo. Este se conforma por lo menos de seis integrantes y máximo diez, integrado por académicos y expertos en las distintas áreas de conocimiento de la oferta educativa que se imparte en las sedes del programa (SEP, 2019d).

Entre las atribuciones de este Consejo está “diseñar los modelos pedagógicos, planes y programas de estudio y oferta curricular acordes a las necesidades e intereses de los diferentes sectores por atender, a los perfiles de egreso deseados y a los avances científicos y tecnológicos”, así como “elaborar y actualizar los métodos, contenidos, materiales, módulos, cursos, recursos didácticos, proyectos y estrategias para las diversas modalidades y medios de atención educativa” (SEP, 2019d). De acuerdo con el reporte de actividades, en septiembre de 2019 se instaló este órgano colegiado que aprobó los planes de estudio propuestos por el programa (OCUBBJG, 2020).

Los planes de estudio de cada una de las carreras están disponibles en la página oficial del Organismo Coordinador. En ellas, los aspirantes interesados pueden consultar la tira de materias que se imparten por área de conocimiento y el número de ciclos de duración de cada una de ellas (de 14 a 20 semanas dependiendo la carrera).⁴⁹ El programa ofrece 105 carreras universitarias en 100 sedes educativas, una carrera por plantel a excepción de las sedes de Tláhuac, Ciudad de México donde se imparten dos carreras y en el plantel de Zacapu, Michoacán se registraron cuatro (ver anexo 3).⁵⁰

De acuerdo con la propuesta del modelo educativo, el programa busca promover el sentido comunitario de las y los alumnos inscritos y sus familias, la planta docente y todo el personal que colabora en la operación de cada una de las sedes. Para ello, plantea la realización de prácticas comunitarias y profesionales de los estudiantes y que a través de éstas se fortalezcan los conocimientos adquiridos en clase. Al respecto, la Dirección de Vinculación es la encargada de desarrollar los programas de prácticas escolares, comunitarias y profesionales de los alumnos (OCUBBJG, 2020e). No obstante, de acuerdo con el reglamento escolar la coordinación académica de cada sede educativa es la responsable de proponer, organizar y validar la realización de las prácticas escolares, comunitarias y profesionales, que tendrá que registrar y enviar a la Dirección de Vinculación, privilegiado el fomento al sentido hacia lo público entre la comunidad escolar de las Universidades que opera el programa e inclusive promoviendo la práctica de la lengua originaria de la región.

La modalidad educativa que se imparte es presencial y todos los estudiantes tienen acceso a la bibliografía que incluye el plan de estudios, apoyo de recursos didácticos y tutorías presenciales o en línea (OCUBBJG, 2020e). Aunado a ello, el proceso de titulación incluye

⁴⁹ En entrevista con la Directora General del Organismo Coordinador, se señaló que a pesar de que las sedes educativas cuentan con una estructura curricular en común, dependiendo el área de estudio, los contenidos que se imparten en cada una de las Universidades se adecuan a las necesidades productivas de la región; por ejemplo, en las sedes en las que se imparten la carrera de ingeniería en agricultura y piscicultura, los contenidos se adecuan a el tipo de producto que se siembra en la región.

⁵⁰ En cuanto a la ampliación de carreras por plantel educativo, en entrevista la Directora General preciso que no se tiene pensado ampliar la oferta educativa en las sedes del programa; de ser el caso, señaló que es preferible la apertura de nuevas Universidades en otros municipios.

reportes de las prácticas anteriormente mencionadas o “un proyecto integrador” en el que la y el estudiante se involucra en procesos productivos de la localidad donde se ubica la sede (OCUBBJG, 2020f).

De conformidad con la información proporcionada por la responsable del programa, el Organismo Coordinador comenzó en 2019 con el proceso de registro y validación de las carreras que se ofrecen en las sedes educativas del programa; la Dirección Académica, a través de la Coordinación de registro de planes y programas de estudio es la responsable de llevar a cabo esa tarea (SEP, 2019d).

Al respecto, durante 2019, 36 carreras se registraron ante la Dirección General de Profesiones (DGP) de la Secretaría de Educación Pública; 82 sedes obtuvieron sus claves de autorización; están en dictamen en Comisión Interinstitucional para la Formación de Recursos Humanos para la Salud (CIFRHS) 12 carreras del Área de Salud; iniciaron su proceso también en la DGP las carreras de Medicina Veterinaria y Zootécnica; y se encuentran en espera de dictamen de la DGP, las carreras de Ingeniería de Minas y Restauración Ambiental (OCUBBJG, 2020).

En cuanto a la certificación y validez oficial, el Informe de Autoevaluación de gestión correspondiente al ejercicio fiscal 2019 menciona lo siguiente:

Entre las escuelas que se incorporaron al programa, dos planes de Derecho, uno de Ingeniería en Agricultura y Agronomía, uno de Ingeniería en Administración Agropecuaria y las cuatro carreras de una institución en Zacapu que manifestó su disposición de integrarse al programa (Ingeniería Industrial, Derecho, Desarrollo Regional Sustentable y Administración); y una Ingeniería en Procesos Petroleros contaban ya con reconocimiento de Validez Oficial (OCUBBJG, 2020b).

Al respecto, es necesario que se logre obtener la certificación y validez oficial de todas las carreras que se ofrecen en el programa. Aunado a ello, se recomienda que se haga público cuál de ellas tienen dicho reconocimiento, a fin de dar certeza en los procesos de titulación de todos los estudiantes escritos en las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.

Finalmente, el programa tiene un área responsable de la supervisión y verificación de los procesos de titulación de las y los alumnos, la Dirección de Vinculación del Organismo (OCUBBJG, 2020b).

Al respecto, la titular del programa en la entrevista para esta evaluación explicó que, durante 2020, ya tendrán graduados de algunas de sus carreras. Lo anterior es posible, debido a que, como se ha señalado, las UBBJG se insertan en procesos de formación educativa profesional que existían antes que surgiera el programa (ver anexo 2). Sin embargo, dado que formalmente el programa inició operaciones durante 2019, se considera que los primeros beneficiarios que se graduarán con los apoyos que provienen de recursos federales otorgados por el UBBJG serán aquellos que iniciaron su educación superior durante 2019.

A partir de la información proporcionada por el programa, se identificaron aspectos relacionados con la titulación en los documentos normativos. Sin embargo, se sugiere analizar la pertinencia de elaborar un documento guía dirigido a los alumnos, con la finalidad de especificar cuáles documentos se requieren, las características de cada una de las modalidades (proyecto integrador, calificaciones meritorias, informe de servicio comunitario e informe de servicio profesional) y los plazos para el trámite. Lo anterior dará certeza a la población estudiantil, principalmente, debido a que algunas sedes que ya operaban con anterioridad a la creación del programa, ya deberían tener algunos alumnos que se encuentran terminando sus estudios.

Figura 3. Proceso del modelo educativo de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García



Fuente: elaboración del CONEVAL.

A manera de cierre de este apartado; es un acierto del programa buscar elaborar la propuesta pedagógica con base en las necesidades sociales, culturales y económicas de las regiones, procurando que los contenidos sean pertinentes y necesarios para contribuir al arraigo comunitario fortaleciendo el sentimiento de pertenencia e identidad y al desarrollo productivo de la localidad. Así como promover que los estudiantes retribuyan los conocimientos a través de la realización de prácticas de campo comunitarias. También la participación en la comunidad para el diseño de los planes y programas de estudio se considera una propuesta innovadora. Además, en su documento diagnóstico, así como en el Informe de Autoevaluación se menciona que en cada una de las sedes educativas se estudiará y practicará al menos una lengua originaria de México.⁵¹ La evaluación externa de estos aspectos será de mucha relevancia para documentar en qué medida el programa está logrando los resultados que se propone con este modelo educativo, así como los desafíos a los que se ha enfrentado y que pueden brindar aprendizajes valiosos en política pública.

Asimismo, sería necesario documentar la opinión que tienen las y los alumnos respecto a las carreras que se ofrecen en su comunidad, la satisfacción que estos podrían presentar ante el modelo educativo que se ofrece, y las oportunidades laborales a las que han logrado acceder a partir de su participación en el programa. Esto permitiría documentar buenas prácticas y áreas de oportunidad para fortalecer la pertinencia del servicio. Además, es necesario documentar cada una de las acciones que se realizan para la construcción y

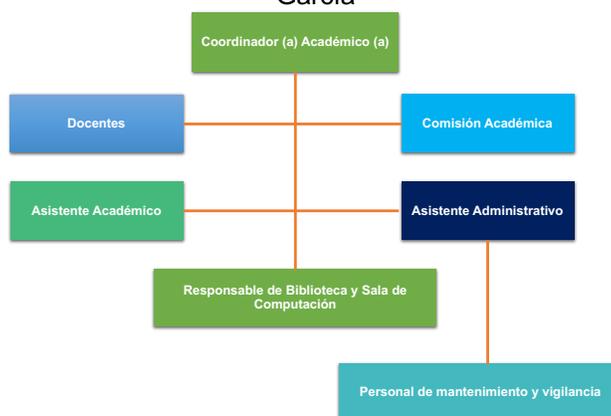
⁵¹ No se cuenta con más información al respecto.

certificación de los planes de estudio, para poder dar certeza de las actividades académicas realizadas.

b) Docentes y personal administrativo de las sedes

La planta académica, así como el personal administrativo de cada una de las cien sedes escolares, son un elemento fundamental para alcanzar los objetivos propuestos por el programa UBBJG, ya que son los encargados de operar los servicios educativos. Cada uno de los planteles están conformados por: un coordinador/a académico/a, docentes, una comisión académica, asistente académico/a, enlace administrativo, un/a responsable de biblioteca y sala de computación y personal de vigilancia y mantenimiento.

Figura 4. Estructura genérica de las sedes educativas, Universidad para el Bienestar Benito Juárez García



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el documento “Organigrama genérico de las sedes” remitido a la Secretaría Ejecutiva del CONEVAL a través del oficio número OCUBBJG/DG/038/2020 del 26 de marzo de 2020.

El Coordinador (a) Académico (a) de cada una de las sedes educativas, es un docente del plantel responsable de organizar y dar seguimiento a todas las actividades que desempeña el resto de la comunidad escolar, adquiriendo un papel directivo y de enlace con el Organismo Coordinador de cada una de las Universidades (OCUBBJG, 2020e). Esta figura es designada por la Dirección General del Organismo, sin embargo, se desconoce el proceso de elección o si recibe alguna compensación adicional por su trabajo.

El Coordinador tiene a su cargo un(a) Asistente Académico quien apoya en la conducción del funcionamiento de la sede educativa (OCUBBJG, 2020e), sin embargo, en entrevista con la coordinadora del programa, se señaló que, salvo en las escuelas que se encontraban en funcionamiento antes de la creación del mismo, hasta el mes de diciembre de 2019, en la mayoría de las sedes educativas no se contaba con un personal administrativo; por lo que los docentes se hacen cargo de hacer todas las tareas en esta materia.

En cuanto al resto del personal administrativo, de vigilancia y mantenimiento, se sabe poco del proceso de su contratación y actividades que desempeñan dentro de la institución, por lo que se sugiere integrar sus funciones en algún documento normativo a fin de dar certeza en las funciones que tienen que realizar.

En cada sede educativa se conforma una Comisión Académica conformada por 2 a 5 docentes de diferentes áreas de estudio. Este órgano colegiado se reúne cada quince días con la finalidad de conocer, seguir y aprobar los planes internos de trabajo de cada una de las Universidades. Adicionalmente, al concluir cada ciclo escolar los estudiantes y los docentes participan en la valoración cualitativa de su desempeño, por lo que es esta Comisión quien decide los mecanismos para su operación (OCUBBJG, 2020e).

En el caso de las y los docentes, las actividades que deben de realizar incluyen: el apoyo para el proceso de inscripción, aplicación de las evaluaciones diagnósticas y la impartición de los cursos de recuperación, planeación e impartición de los cursos, conducción de las actividades académicas en el aula, actividades en campo y las prácticas profesionales y comunitarias, tutorías, propuesta para los cursos de recuperación, informes del avance académico, entre otros.

Para la selección de la planta docente, el OCUBBJG emite una convocatoria a nivel nacional. Los aspirantes deben de cumplir con los siguientes requisitos: carta de motivos, título y cédula profesional, cinco años de experiencia docente, de investigación y/o profesional, currículum profesional y académico, evidencia de trabajos realizados, credencial de elector, CURP (DA - OCUBBJG, 2019). Además, el Estatuto Académico señala que se requiere contar con experiencia de trabajo comunitario y compromiso colectivo a fin de garantizar los objetivos del programa (SEP, 2019d).

Figura 5. Portal para el registro de aspirantes a docentes en las sedes educativas de las Universidades Benito Juárez García



Fuente: DG-OCUBBJG, 2019, pág. 4.

La persona interesada, debe ingresar al portal de internet habilitado para su registro y proporcionar su CURP, la carrera de interés y el plantel donde desea postularse. Posteriormente, se tiene que capturar los datos personales (nombre completo, teléfono, domicilio y correo electrónico) para que el sistema facilite un folio único que tiene que ser conservado por el aspirante. Finalmente, se tienen que subir a la plataforma de forma digital los documentos comprobatorios en formato PDF.

Para la operación de este proceso, el Organismo Coordinador a través de la Dirección Académica integró un *Manual de procedimientos para la selección e inducción docente*.

Este documento es un acierto por parte del programa, ya que el establecimiento de un mecanismo ayuda a dar certeza y claridad para su funcionamiento y operación. Asimismo, se cuenta con un portal público en el que todos los interesados en ingresar al servicio educativo pueden participar.

Posterior al registro en la plataforma, los perfiles “profesiográficos”⁵² requeridos para cada carrera son revisados por “un coordinador de área”, que valora el currículum, la experiencia docente y profesional y experiencias de trabajo comunitario. Adicionalmente, se registra si el candidato es originario de la región donde se ubica la sede educativa, y su disponibilidad de cambiar de residencia. Esta información, se captura en la Plataforma PEUANI que, de acuerdo con los criterios de selección y perfiles requeridos se realiza la clasificación de aspirantes por carrera y por sede (DA - OCUBBJG, 2019).

Figura 6. Ejemplo de la Plataforma PEUANI, selección de docentes

Folio	CURP	Nombre Completo	Acta	Carta	Cédula	Currículum	INE	Título	Prácticas Profesionales	Docs Completos	Docs Correctos	Docs Confirmados	Email	Municipio
TOTALES	2183	2183	887	887	887	887	887	887	661	0	0	0	2181	2156
2018AS0403009090352										0	0	0		
2018AS0403009078859			SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	1	0	0		
2018AS0457015085842										0	0	0		
2018AS0403009048143			SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	1	0	0		
2018AS0441012082200										0	0	0		
2018AS0408000084585										0	0	0		

Fuente: DA - OCUBBJG, 2019, pág. 21

Para aquellos participantes que cumplan con los requisitos, el personal responsable integra la información de contacto, opción de carrera y sede para ser capturados en el formato “registro de inducción”. Ante este proceso, se cuenta con poca certeza sobre el área específica del Organismo que coordina su operación. De acuerdo con el manual de procedimientos esto lo realiza un “coordinador de área” sin embargo, es poco precisa esta información.

Adicionalmente, se considera como un acierto el uso de una plataforma digital que registra y sistematiza el procedimiento, los documentos entregados y la calificación de cada uno de los aspirantes.

Los aspirantes a docentes que cumplen con los requisitos son invitados a participar en un curso de inducción de manera presencial durante dos días (16 horas), en donde se brinda toda la información relevante sobre el programa, los planes de estudio, los principios del proyecto educativo y la organización de las actividades académicas. Para ello, se les hace llegar a todos los seleccionados una carta personalizada en donde se informa las fechas y

⁵² Los perfiles profesiográficos se refieren a la formación y experiencia profesional de los docentes

la sede del curso. El programa cubre el hospedaje y la alimentación del participante, mientras que este debe de cubrir los gastos de transportación.

Figura 7. Carta de invitación al curso de inducción de docentes

Organismo Coordinador de las
Universidades para el Bienestar
Benito Juárez García

EDUCACIÓN

Estimado/a Docente
Agradecemos el interés por integrarse a la planta docente del Programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García y en seguimiento a la convocatoria le invitamos a participar en el curso de "Inducción de docentes" en las instalaciones del _____ ubicada en: _____ para continuar con el proceso de la selección bajo el siguiente calendario de acuerdo a la carrera seleccionada.

Fecha	Área
17 y 18 de octubre	Energía y Salud
	Procesos Agroalimentarios
	Desarrollo Sustentable
	Industrias Creativas
	Patrimonio Histórico, Cultural y Natural

Para asistir a este evento deberán cubrir sus gastos de transporte y por nuestra parte se ofrecerá el hospedaje y la alimentación de los días del curso. Si usted necesita llegar un día antes le informamos que la recepción es de las _____.

Usted tendrá a su disposición 2 alimentos por día: desayuno y comida. Cabe mencionar que debido a la cantidad de participantes no contamos con hospedaje para acompañantes.

Favor de confirmar su asistencia al siguiente correo centrodeatencionubbj@gmail.com así como la hora de llegada a las instalaciones a más tardar el día _____.

El día del curso deberá presentar copia de la siguiente documentación dentro de un folder con su nombre:

- Credencial de elector (IFE o INE)
- Título
- Cédula profesional
- CURP
- Currículum vitae (10 páginas máximo)
- Evidencias de su práctica académica o profesional (máximo 50 páginas)
- Carta de motivos

Atentamente

Mtra. Fidencia Luna Gasca
Directora Académica

Av. Libertad 4025, Col. Benito Juárez,
C.P. 04500 Pabellón, Michoacán de Ocampo, México.
Tel. 0981170017

Organismo Coordinador de las
Universidades para el Bienestar
Benito Juárez García

Fuente: DA - OCUBBJG, 2019, pág. 23.

Los aspirantes confirman su asistencia mediante correo electrónico o vía telefónica, y el Organismo hace las preparaciones correspondientes para la realización del curso (hospedaje, alimentación, aula y requerimientos informáticos y de sonido). Durante los dos días de duración los participantes deben de registrar su asistencia, lo que permite llevar un control de las personas que realmente asisten (DA - OCUBBJG, 2019).

El contenido del curso incluye la presentación de la propuesta pedagógica y objetivos del programa UBBJG, los planes de estudio y el curso de recuperación de conocimientos que tendrán que impartir a sus futuros alumnos. Asimismo, se le da acceso a un repositorio de documentos y bibliografía de ayuda para comenzar sus clases.

Los especialistas de cada área de conocimiento realizan una entrevista presencial para conocer la experiencia profesional y académica, para confrontarla con la valoración de la historia laboral y curricular del aspirante a docente. Una vez realizada la valoración, se integran los resultados en el "registro de docentes evaluados".

El proceso anteriormente descrito lo opera la Dirección Académica del Organismo, y es aprobado por el Consejo Académico Asesor. Los perfiles que se busca para cada una de las carreras son adecuados y la presentación de los objetivos del programa es una tarea nodal para impulsar el logro de las metas propuestas en cada una de las sedes educativas.

Finalmente, la Dirección de Vinculación informa a los docentes evaluados positivamente, a través de un comunicado de ingreso, o prelación en caso de que su perfil sea adecuado, pero por el momento no se requiera su servicio. A los docentes seleccionados se les instruye presentarse en la sede de su elección y ponerse de acuerdo con el coordinador encargado de la misma.

Al respecto, a partir de febrero de ese año se realizaron nueve cursos de inducción y selección de los docentes, en los que se convocó en diferentes sedes del país a 1,451 aspirantes de un total de 36,000 inscritos en la plataforma. De ellos, 984 reunían los requerimientos de perfil de cada una de las carreras, 931 fueron evaluados positivamente y 815 fueron contratados (OCUBBJG, 2020b).

Figura 8. Proceso de selección, inducción y contratación docente



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en DG-OCUBBJG, 2019, página 33

Por su parte, en cuanto al seguimiento y asesoría técnica del personal docente, es responsabilidad de la Dirección Académica, sin embargo, se cuenta con poca información sobre los procesos de capacitación, formación y actualización que el Organismo desempeña con el personal involucrado en la operación de los servicios educativos en las sedes. Asimismo, el Estatuto también señala que la Dirección de Administración y Finanzas es la encargada de la operación del programa de capacitación y desarrollo profesional docente (SEP, 2019d).

En cuanto al reconocimiento docente, el Estatuto Académico señala que aquellas maestras y maestros que presten su servicio por tres ciclos escolares sucesivos, y hayan sido evaluados favorablemente por las y los alumnos y la Dirección Académica y Vinculación del Organismo podrá ser considerado para obtener el Reconocimiento Mérito Docente.⁵³ Sin embargo, se sabe poco de este proceso: el área que lo coordina o los mecanismos para la sistematización de la información que se obtiene por medio de las evaluaciones. En este sentido, es importante señalar que este mismo documento establece que, en caso de que

⁵³ Asimismo, se hacen acreedores a este premio pueden proponer la edición de un libro o texto de su autoría, la participación de un evento académico nacional pagado por el programa, la coordinación de un taller/seminario curso en la sede educativa que labora o la participación en un curso de actualización.

el resultado de las evaluaciones docentes no sea satisfactorio, la Dirección General y Académica del Organismo podrá realizar un programa de actualización por un periodo intensivo de dos meses. Tampoco se cuenta con información que permita conocer en qué consiste dicho curso, ni los criterios de evaluación para considerar el desempeño docente como satisfactorio o no satisfactorio y, sobre todo, conocer si en este proceso también participan los alumnos y la comunidad, dado la propuesta participativa que promueve la intervención.

Del proceso de contratación, pago y prestaciones de la planta docente del programa se tiene poca información. Por un lado, se sabe que es la Dirección de Administración y Finanzas el área encargada de coordinar la elaboración o revisión de los contratos, integrar y controlar el sistema de remuneraciones y evaluar el desempeño de los recursos humanos. De acuerdo con el *Informe de autoevaluación de gestión correspondiente al ejercicio fiscal 2019*, a partir de noviembre y diciembre de ese año se firmaron los convenios de servicios educativos para el pago de los docentes de todas las sedes (por la partida 43401).

En los Lineamientos se contempla el concepto “Gastos de Operación” para la contratación de servicios de personal docente de calidad y de apoyo para las actividades docentes, sin embargo, a diferencia del “gasto administrativo”, en que establece que hasta 5% del presupuesto podrá ser utilizado para este fin, este documento no establece máximo para el concepto de pago de los docentes (SEP, 2019).

En resumen, es importante fortalecer los procesos de formación continua de los docentes, a fin de garantizar que el modelo educativo se imparta adecuadamente, tratando de resolver las áreas de mejora del personal que trabaja en cada una de las sedes. El ejemplo de la sistematización de todo el proceso para la selección e inducción de las y los docentes es una buena práctica que podrían emplearse en los procesos expuestos en el presente análisis. Con ellos, el Organismo Coordinador puede definir las tareas y los responsables de cada uno de ellos. Esto no sólo abonará a un proceso de transparencia y rendición de cuentas, sino que además hará más eficiente la operación y el funcionamiento de los diferentes componentes que integran el programa.

c) Alumnas y alumnos

El Estatuto Académico de las UBBJG (2020e), establece que podrán participar en el programa todos los aspirantes que residan en el país, que hayan obtenido un certificado de bachillerato, dando prioridad a las y los estudiantes cuyas familias habitan en comunidades de alta y muy alta marginación, siendo así consistente con la población objetivo que se propone el programa.

Como se observó anteriormente, con la información proporcionada y reportes oficiales es difícil conocer con exactitud el total de estudiantes que están inscritos en las UBBJG; el número proporcionado por el Organismo Coordinador y otras instituciones como la SEP o la Presidencia de la República va desde 14,000 a 45,000 estudiantes. En esta información no es posible hacer la distinción entre los alumnos inscritos en la plataforma de registro y las y los estudiantes activos, tampoco se identifica la fecha de corte de algunos de ellos.

De acuerdo con el informe de autoevaluación de gestión correspondiente al ejercicio fiscal 2019 se menciona que “En el caso de los estudiantes, a lo largo del año se han presentado más de 25,000 estudiantes a nuestras sedes, pero solo 14,100 han continuado de manera regular sus estudios” (OCUBBJG, 2020b, pág. 7). Este ejercicio es adecuado, ya que da cuenta de las y los alumnos activos, sin embargo, es importante que se proporcione la información al inicio y al final de cada ciclo lectivo, a efecto de contar con información que permita medir los avances del programa en el cumplimiento de los objetivos planteados.

Por lo que es importante, establecer un sistema de información público, transparente y actualizado que dé cuenta del número de aspirantes inscritos en la plataforma, número de estudiantes por plantel educativo e información referente a la carrera que estudian, al semestre que se encuentran estudiando y el desempeño académico de los alumnos en los diferentes planteles (aprobación y reprobación tanto de materias como de ciclos escolares). Además, a mediano plazo sería importante que el Organismo Coordinador incorporara la medición de la eficiencia terminal en las Universidades, indicador que ayudaría a dimensionar los aciertos de la institución, o en contraste identificar aspectos de mejora con base en evidencia.

Por otro lado, se realizó una revisión de los diferentes documentos normativos, de diseño e informes del programa, en los que se identificaron los siguientes procesos que hacen posible el ingreso de los alumnos a las UBBJG: convocatoria; registro en línea; admisión de estudiantes; curso de recuperación de conocimientos y evaluación diagnóstica; evaluación integral y tutorías; conclusión de estudios y titulación; asignación de beca y cuotas de hospedaje. En estos procesos participan el OCUBBJ, las sedes educativas y las personas que aspiran a cursar educación superior.

A continuación, se describen los procesos identificados para el ingreso de los alumnos.

En primer lugar, el OCUBBJG publica en la página de internet la convocatoria de ingreso,⁵⁴ en ésta se proporciona información sobre la oferta educativa de las Universidades, las carreras disponibles por área de conocimiento, se indica que el registro debe hacerse a través del portal de internet, se enuncian los requisitos y las fechas clave de la convocatoria por área de conocimiento, y las y los docentes tienen entre sus funciones apoyar en este proceso por medio de asesoría para los interesados.

Figura 9. Plataforma para el registro de aspirantes UBBJG

⁵⁴ Disponible en la dirección electrónica <http://ubbj.gob.mx/registro>



Convocatoria

Ingreso a estudios profesionales

Universidades para el Bienestar Benito Juárez García

Primer ciclo escolar 2020

Llamamos por este medio a jóvenes y adultos que no han podido acceder a la educación superior y aspiran a cursar sus estudios en condiciones dignas, con carreras pertinentes a las problemáticas de las comunidades y municipios hasta ahora excluidos de su derecho a contar con una profesión. Nuestro programa busca constituirse como una opción verdadera para arraigar a sus estudiantes en comunidades en las que puedan convertirse en motor de transformación y superación de la desigualdad, el aislamiento y la falta de condiciones para lograr desarrollo y sustentabilidad en beneficio de la colectividad.

Los estudios que se realizan en nuestras escuelas cuentan con registro profesional en la Secretaría de Educación Pública. Somos un organismo descentralizado de la propia Secretaría, con autonomía de gestión y patrimonio propio. Para nosotros, la educación es un derecho, y debe ser gratuita. Consideramos nuestro deber atender deficiencias o rezagos académicos sobre la base de una atención constante de nuestros docentes, planes de estudios conformados a partir de la búsqueda de solución de problemas actuales reales y en un contexto de formación respetuoso, solidario y de compromiso responsable con las necesidades de los que sufren mayores carencias.

Cualquier persona que desee seguir estudios profesionales presenciales, cuente con certificado de bachillerato e interés en las áreas que ofrecemos, pueden acceder a nuestras escuelas en cualquier lugar del país en donde se imparta la carrera de su interés. A quienes se integran a nuestros plantales se les incorporará a partir de una valoración diagnóstica que reconozca sus necesidades, dificultades e intereses; y participarán en cursos de Recuperación de conocimientos al inicio de su formación profesional. Tenemos dos ciclos escolares al año, de catorce o dieciocho semanas cada uno, dependiendo del área de conocimiento, y períodos inter ciclos para estimular intercambios, prácticas comunitarias y profesionales, y procesos de actualización para docentes y profesionales en cada área de conocimiento.

En esta página puede consultarse la lista de carreras, así como los lugares en que se imparten, y nuestras áreas de conocimiento incluyen salud, energía, procesos agroalimentarios, desarrollo sustentable, estudios sociales y patrimonio histórico, cultural y natural. El contacto debe hacerse a través de la página <https://ubbj.gob.mx/registro>

Tod@s l@s estudiantes inscritos recibirán una beca de \$ 2,400.00 mensuales, durante diez meses al año, mientras duren sus estudios, y siempre que se cumpla con actividades académicas de manera regular, de acuerdo con nuestros Estatutos y Reglamentos.

En el caso de que la demanda exceda la capacidad de alguna sede educativa se realizará un sorteo aleatorio para el ingreso, y se establecerá una lista de prelación para próximo ingreso.

Fuente: OCUBBJG, s/f c

El programa ha publicado varias convocatorias, dependiendo de la carrera de interés. En 2019 se tiene registro que se realizaron tres convocatorias: una en febrero, otra en junio-julio y noviembre-diciembre. Mientras que para 2020, se tiene prevista dos convocatorias con fecha al 6 de mayo (ya publicada) y una para el 10 de junio.

Las convocatorias están disponibles en la página de internet de la institución.⁵⁵ Adicionalmente, periódicos locales y estaciones de radio han cubierto la nota invitando a los interesados a participar. También se encontró evidencia de que en redes sociales se ha publicado algunas de las convocatorias que hace el programa; por ejemplo, en páginas de Facebook de las sedes educativas se comparten imágenes con la información, sin embargo, no se tiene certeza que dichos recursos sean canales de comunicación oficiales del programa. Ante la falta de información de los programas a la población en general o a las personas beneficiarias, surgen alternativas de comunicación como los grupos de WhatsApp o páginas de Facebook no oficiales en los que se difunde información que en muchas ocasiones no es veraz ni oportuna.

Por ello, es indispensable que el OCUBBJG diseñe una estrategia de difusión y comunicación, considerando los medios más oportunos para la población objetivo de la intervención. Lo anterior con el propósito de mantener informados oportunamente tanto a la comunidad escolar, como a todas las personas aspirantes que buscan formar parte de alguna Universidad que coordina el programa.

⁵⁵ Las convocatorias se publican en la dirección electrónica <https://ubbj.gob.mx/registro#inicio>

Los interesados deben hacer su registro en línea, a través de la página de internet de las UBBJG, en específico en la sección destinada para aspirantes, donde deben ingresar y capturar sus datos, haciendo mención a la carrera y sede de interés (OCUBBJG, 2020f). Adicionalmente tiene que adjuntar, de manera electrónica los siguientes documentos:

- Certificado de estudios de bachillerato, en caso de no contar con el certificado original al momento del registro, es posible anexar una constancia de estudios.
- Carta de motivos.
- Clave Única de Registro de Población (CURP).
- Acta de nacimiento.
- Comprobante de domicilio.

Al concluir el registro, la plataforma genera un folio para cada alumno, que será necesario para completar su registro en el plantel solicitado. Cabe resaltar que el área responsable de conducir las tecnologías de la información y comunicaciones es la Dirección de Administración y Finanzas (SEP, 2019d).

Por otro lado, se desconoce si se cuentan con procesos alternos para que los alumnos logren hacer su registro en las UBBJG, ya que si sólo se hace a través de la plataforma podría generar que algunos candidatos o candidatas no cuenten con los medios para ello; por ejemplo, si en una localidad de alta marginación no se tiene acceso a internet o electricidad, los aspirantes no podrían registrarse y seguirían quedando excluidos de la educación superior. Considerar estos casos permitiría que las personas provenientes de localidades y municipios de alta y muy alta marginación puedan acceder a los servicios educativos brindados por el programa y, de esta manera cumplir sus objetivos.

Una vez concluido el registro electrónico, el siguiente proceso es la admisión de estudiantes. De acuerdo con el Estatuto Académico (OCUBBJG, 2020e), la Dirección de Vinculación es responsable de coordinar este proceso en las sedes educativas, donde también los docentes deberán participar en la conducción de acciones de registro de estudiantes.

Toda la información que ingresan las y los estudiantes queda registrada en la misma plataforma que se utiliza para la selección docente, PEUANI. En ella, se puede consultar el folio de los estudiantes, la información de contacto y relativa a los requisitos de admisión, así como el municipio de procedencia de cada uno de ellos.

Figura 10. Ejemplo de la Plataforma PEUANI, aspirantes

REPORTE POR ASPIRANTES DE LA CARRERA INGENIERÍA EN PROCESOS AGROALIMENTARIOS EN EL CENTRO EDUCATIVO AGUASCALIENTES-ASIENTOS

volver

Exportar a Excel

Folio	CURP	Nombre Completo	Acta Comprobante	Certificado	Carta	Documentos Completos	Documentos Correctos	Documentos Confirmados	Email	Municipio
TOTALES	151	151	111	111	111	111	105	3	2	151
2019AS0498032801763										LORETO, ZACATECAS
2019AS0498032810452										LORETO, ZACATECAS
2019AS0420001826472										ASIENTOS, AGUASCALIENTES

Fuente: OCUBBJG, s/f c

Para el ingreso no se requiere presentar un examen, en este sentido, son admitidos todos las y los aspirantes que cumplan con los requisitos de la convocatoria, de acuerdo con la capacidad de cada una de las sedes educativas.

En caso de que el número de aspirantes supere el número de lugares disponibles, se realizará un sorteo ante notario y se establecerá una lista de prelación para la inscripción (OCUBBJG, 2020e). Al respecto, vale la pena señalar que, de acuerdo con lo documentado, no se puede conocer el momento en el que el programa prioriza la atención de las personas provenientes de localidades de alta o muy alta marginación.

En cuanto a la capacidad máxima de estudiantes por plantel, en el diagnóstico del programa (2019) se identificaron dos cifras: por un lado, en el apartado 4. Cobertura del programa, se menciona que será de 900 alumnos; mientras que en el apartado 6.2 Diseño del programa, se dice que será de 1,280 alumnos.

Por lo anterior, es necesario hacer una revisión de estas estimaciones por plantel, a efecto de definir dicha capacidad y tomarla en cuenta en la elaboración de los proyectos arquitectónicos que guíen el diseño de los planteles y el desarrollo de las obras de instalación o rehabilitación. Esto con la finalidad de garantizar la seguridad de los alumnos y alumnas, así como contar con condiciones óptimas en la infraestructura que contribuyan a su aprendizaje. Si el OCUBBJG cuenta con información o criterios para establecer una capacidad máxima diferenciada, es necesario que se complemente esta información en el diagnóstico y en todos los documentos del programa.

Una vez que las y los estudiantes han sido aceptados por las diferentes sedes de las UBBJG, el programa contempla realizar una valoración diagnóstica a efecto de recabar información referente a sus condiciones de vida, problemas de aprendizaje que identifiquen en su formación y sus necesidades para cumplir con los requerimientos del programa. Son las y los docentes los encargados de aplicar estos instrumentos.

Previo al inicio de los cursos, las y los alumnos deberán tomar en cada una de las sedes un Curso de Recuperación y afirmación de Conocimientos que es impartido por los docentes, con la finalidad de “ampliar sus horizontes personales y profesionales y favorecer un inicio adecuado a sus estudios superiores” (OCUBBJG, 2020e).

Tanto el curso de recuperación de conocimientos como la evaluación diagnóstica permitirá a los docentes adecuar los programas del primer ciclo a los niveles de conocimiento de los estudiantes de primer ingreso (OCUBBJG, s/f b). Estas medidas de nivelación se consideran un acierto, ya que permitirán atenuar los efectos de las desigualdades económicas, regionales y en la calidad de la educación presentes en los diferentes contextos de los que forman parte los alumnos. Sin embargo, se desconoce el contenido de cada una de estas evaluaciones, los procesos de sistematización de la información obtenida, así como el uso específico que se le da a dicha información. Este último punto es especialmente relevante, debido a que con la sistematización se podría contar con una base de datos que permita entender cómo el programa está cambiando las oportunidades de los beneficiarios y si hay subgrupos que tienen más ventajas, es decir si sirve más para un grupo que para otro.

Como parte de las actividades de las y los docentes en sede, durante el ciclo académico las y los estudiantes pueden solicitar una actividad tutorial individual o grupal en caso de que se presenten dificultades de comprensión de los temas revisados en las clases. Estas tutorías se llevarán a cabo fuera del horario de clase y duran un tiempo máximo de tres horas (OCUBBJG, 2020f). Sin embargo, no se tuvo acceso a información que permita conocer los resultados de las tutorías ni sus efectos en el desempeño de los alumnos.

Para la evaluación integral de desempeño de las y los alumnos, al finalizar el curso, la Comisión Académica considera las evaluaciones parciales y de fin del curso. Además, toma en cuenta la asistencia, el cumplimiento de actividades, la disposición, la colaboración y participación, así como la vocación, el compromiso y la responsabilidad. Como parte de la nueva propuesta de las UBBJG y con la finalidad de acercar la educación superior a la población que ha sido excluida, la evaluación que realizan los docentes en los diferentes planteles no se basa en una escala numérica, sino que es cualitativa, las calificaciones pueden ser: No acreditado (NA), Suficiente (S), Satisfactorio (SS) o Meritorio (M). En caso de que las y los estudiantes no acrediten una o varias asignaturas pueden solicitar un curso de recuperación, lo que implica la realización de tutorías (OCUBBJG, 2020f).⁵⁶

Para el proceso de conclusión y titulación de los alumnos, estos deben de acreditar las asignaturas del plan de estudios. Adicionalmente, estos deberán de realizar sus prácticas académicas, servicio comunitario, servicio profesional y el proyecto integrador. Este proceso es autorizado y tutorado por la Comisión Académica (OCUBBJG, 2020f).

En general, se considera como un acierto del programa privilegiar otros aspectos además del rendimiento académico por medio de las evaluaciones. El proceso de titulación a partir de proyectos integradores es un elemento que distingue a las UBBJG de otros modelos educativos por lo que se sugiere documentar las buenas prácticas para fortalecer la

⁵⁶ Al final del ciclo escolar, las y los estudiantes deben presentar una evaluación especial, si no la acreditan, dispondrán de sesenta días para volver a presentar una segunda evaluación especial. En este caso, no podrán continuar con sus estudios, pero sí pueden hacer uso de equipo de cómputo, biblioteca y contarán con apoyo en línea y tutorías de docentes asignados para regularizar los cursos no acreditados durante el siguiente ciclo académico, en que se abrirán dos periodos para realizar evaluaciones especiales (OCUBBJG, 2020e).

evidencia referente a los alcances de la intervención. Asimismo, como ya se ha mencionado anteriormente, es necesario que se considere indicadores como la eficiencia terminal para determinar los logros de las Universidades.

Como se mencionó en el apartado del Modelo Educativo, es necesario que el OCUBBJ diseñe una guía sobre el proceso de titulación para orientar a los alumnos que están por concluir sus estudios. Además, es prioritario avanzar en la obtención de la certificación y validez oficial, aspecto que permitirá a las UBBJG la expedición del título y la cédula profesional. Aunado a ello, no se identificó en la documentación proporcionada por el Organismo Coordinador una estrategia para el apoyo técnico y económico para el registro y emisión de los títulos universitarios y las cédulas profesionales.

Becas y cuotas de hospedaje

Asimismo, el Estatuto Académico establece que todos los alumnos y las alumnas que estén inscritos en las UBBJG recibirán una beca (OCUBBJG, 2020e). El área encargada es la Coordinación de becas, adscrita a la Dirección de Vinculación en el Organismo, tiene la facultad de supervisar la aplicación de la normatividad para los programas de becas que resulten aplicables (SEP, 2019d). En la convocatoria de las UBBJG se menciona que el monto de la beca es de \$2,400.00 mensuales, que serán entregados durante 10 meses, mientras duren sus estudios, siempre y cuando cumplan con las actividades académicas de manera regular de manera presencial.

Al respecto, el Reglamento Escolar incluye la sección “Normas para el otorgamiento de becas”, las cuales disponen que los alumnos podrán recibir una beca al inicio de cada ciclo escolar, deberán cumplir los requisitos del programa que otorga las becas y, además, ser alumnos regulares, contar con 80% de la asistencia, cumplir con todas las actividades que forman parte del plan de estudios y acreditar las asignaturas (OCUBBJG, 2020f).

Los apoyos otorgados a los alumnos provienen del U280 programa Jóvenes Escribiendo el Futuro, a cargo de la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez (CNBBBJ) institución desconcentrada de la Secretaría de Educación Pública. Esta institución es uno de los actores externos identificados en el funcionamiento del servicio educativo. Cabe resaltar que, uno de los criterios de selección de beneficiarios, es el de cobertura total, esto significa que, en determinadas Instituciones de Educación Superior, en las que se incluye a las UBBJG, a los alumnos no se les solicita como requisito ni la edad ni la condición socioeconómica, por lo que todos sus estudiantes inscritos son elegibles para incorporarse al programa Jóvenes Escribiendo el Futuro (SEP, 2020b).

El procedimiento para la solicitud de becas es realizado por el OCUBBJG, a través del Sistema de Reinscripción Electrónica, administrado por la CNBBBJ. En este sistema se registra la matrícula vigente de los planteles y se envía al programa Jóvenes Escribiendo el Futuro (OCNBBBJ, 2020d). La Dirección de Vinculación a través de la Coordinación de Becas, es el área responsable de operar este proceso. Conforme a lo señalado en el Informe de autoevaluación 2019, durante este año se realizó la firma de un convenio para la identificación y registro de beneficiarios de becas estudiantiles. Asimismo, 14,100

estudiantes de las Universidades recibieron un apoyo económico para sus estudios (OCUBBJG, 2020b).

Finalmente, el programa señala que cuando los alumnos estén inscritos en los diferentes planteles y sean provenientes de otras localidades, tendrán la posibilidad de ser recibidos en la comunidad. Al respecto, el diagnóstico del programa (SEP, 2019b), menciona que los estudiantes provenientes de otros municipios podrán residir en hogares de las familias de la comunidad donde se encuentre el plantel y, que podrán colaborar hasta con un tercio de su beca (\$800.00) para cubrir sus gastos del programa y contar con las condiciones mínimas de privacidad e higiene. Sin embargo, no se cuenta con más información al respecto, por lo que se recomienda especificar los siguientes puntos en los Lineamientos o en algún documento normativo:

- Cómo se llegará a un acuerdo para que las familias de los municipios colaboren con el programa.
- Se considerará algún registro de familias interesadas en albergar a los estudiantes.
- Se debe tomar en cuenta la seguridad de las alumnas y los alumnos en todo momento y considerar controles que prevengan violencia y/o inseguridad en el hogar.
- Considerar acuerdos con otros programas como el de Apoyo a la Educación Indígena para poder hacer uso de sus albergues o para recibir su asesoría y compartir lecciones aprendidas y casos de éxito.

Figura 11. Proceso de convocatoria y trayectoria de las y los alumnos de las UBBJG



Fuente: elaboración del CONEVAL.

V. Recomendaciones

El programa UBBJG surge como una propuesta pedagógica gratuita, accesible y pertinente para todas aquellas personas con bachillerato terminado excluidas y/o rechazadas por las universidades públicas de nivel licenciatura. Este contribuye a aumentar la disponibilidad de infraestructura educativa de nivel superior en municipios donde la oferta ha sido tradicionalmente poca o escasa. La intervención podría contribuir al pleno ejercicio al derecho a la educación para todas las personas en el país, principalmente de aquellas personas que habitan en las localidades donde se ubican las sedes.

La publicación en el Diario Oficial de la Federación de documentos base como el Decreto de creación y el Estatuto orgánico del Organismo Coordinador, así como los Lineamientos del programa, dan certeza a muchos aspectos sobre el funcionamiento de la institución, del servicio educativo y de los proyectos de construcción y rehabilitación que implementa el programa. Estos a su vez, han sido complementados con otros documentos base para la operación de las Universidades como: el Estatuto Académico, Reglamento Escolar, Manuales de operación, entre otros.

Por su parte, el ejercicio de autoevaluación en el que se presentan los avances realizados durante todo el 2019, así como los aspectos prioritarios a atender durante el siguiente año (2020) se considera como una buena práctica ya que permite identificar los avances y los retos en la operación del programa, y de esta manera contar con información que ayuda a fortalecer el proceso de toma de decisiones. Asimismo, la intervención cuenta con una plataforma propia de información (PEUANI) que identifica y sistematiza datos relacionados con la demanda y de la población atendida.

En cuanto al modelo educativo, éste busca elaborar una propuesta pedagógica con base en las necesidades sociales y económicas de las regiones, procurando que los contenidos sean pertinentes y necesarios para contribuir al arraigo comunitario fortaleciendo el sentimiento de pertenencia y también incidiendo en el desarrollo productivo de la localidad. En el diseño se menciona que en cada una de las sedes se estudiará y practicará el conocimiento, de al menos, una lengua originaria, lo cual es una fortaleza pues permite incluir a población que es normalmente excluida del sistema educativo.

La propuesta educativa es innovadora pues toma en cuenta las desigualdades en los conocimientos adquiridos durante el bachillerato y por ello, al inicio de las carreras se realiza una valoración diagnóstica y un curso de recuperación de conocimientos, con la finalidad de incluir estrategias que permitan subsanar las dificultades y carencias formativas identificadas en los estudiantes que inician su educación superior. Las modalidades de titulación promueven que los estudiantes contribuyan al desarrollo de las comunidades y lugares de origen ya que se les pide realizar prácticas comunitarias, así como su participación en los proyectos integradores.

Los procesos para la operación de los proyectos de edificación y/o rehabilitación de las sedes educativas fomenta la participación de los integrantes de la comunidad escolar en el

ejercicio de los recursos y en la ejecución de los proyectos de instalación o rehabilitación de sedes, así como en la vigilancia de la aplicación de dichos recursos, a través de la Comisión de Administración y la Comisión de Supervisión. Esto fomenta aspectos claves para la intervención como la pertinencia y la apropiación de los servicios. Además, el Organismo Coordinador considera estrategias diferenciadas con base en el contexto en el que se implementa, por ejemplo, los diseños arquitectónicos que se pueden implementar según el tipo de clima, así como que las carreras que se dan en cada sede responden a las necesidades de la comunidad. Finalmente, el programa da acompañamiento en los diversos procesos a través de personal técnico a fin de garantizar la correcta ejecución de las obras y también brinda apoyo administrativo para dar seguimiento al manejo de los recursos económicos por plantel.

A lo largo de esta evaluación se encontraron aspectos de mejora que pueden ayudar al programa a ajustar su diseño, hacer más eficiente su funcionamiento y, por ende, tener mejores resultados. Por lo anterior, a continuación, se presentan algunas recomendaciones generales, para posteriormente pasar a aquellas que se consideran específicas.

Recomendaciones generales

El 2019 fue formalmente el primer año de operaciones de las UBBJG como un programa educativo federal. Como ya se expuso a lo largo de esta evaluación, la operación y el diseño de la intervención fue simultánea, por lo que se privilegió en este año la instalación de las sedes educativas sobre la conformación de elementos que dieran un claro sentido al problema público, los objetivos, las poblaciones, los componentes y el cambio que se quiere realizar. A raíz de ello, se observaron ciertas áreas de oportunidad que derivan precisamente de sobreponer el funcionamiento y la atención sobre la construcción de parámetros que sirvan como una guía para que todos los involucrados comprendan en dónde estamos, qué es lo que queremos lograr y cómo lo vamos a lograr.

Además de lo anterior, el programa arrancó operaciones sin una institución formalmente conformada, ya que el Organismo Coordinador se creó a mediados de 2019, en un contexto de austeridad y con dificultades administrativas para el ejercicio de los recursos, lo que generó obstáculos en la operación del programa de escala nacional, poniendo en riesgo el cumplimiento de los objetivos. En ese sentido, es importante contar tanto con los recursos humanos como materiales para lograr desarrollar de manera eficiente y efectiva sus procesos. Una ventaja para que lograra iniciar operaciones durante 2019, fue la vinculación con diversas instituciones de educación superior preexistentes, que permitieron el inicio del programa en 100 sedes educativas aún, cuando no se habían erogado recursos ni para la rehabilitación ni para la construcción de nuevas sedes.

Siendo los primeros años de operación, es el momento oportuno para ajustar los aspectos necesarios que den sentido formal a la intervención. Una vez que el OCUBBJG cuente con las 100 sedes permanentes y ya se encuentre consolidado el servicio educativo, se podría analizar la posibilidad de considerar un objetivo de mayor alcance para la intervención que dé cuenta de la eficiencia del programa más allá del ingreso de la población beneficiaria

como puede ser la permanencia y la eficiencia terminal de las y los alumnos que se inscriben en las UBBJG.

En cuanto al tema de infraestructura, es importante que las Universidades cuenten con las herramientas necesarias para desarrollar uno de los elementos medulares del modelo educativo: la práctica. Por lo que se tiene que garantizar el acceso a las herramientas necesarias como laboratorios, programas de cómputo especializados, entre otros materiales didácticos que coadyuven al alcance de este objetivo.

Sería pertinente repensar en las UBBJG como un subsistema educativo que proporciona una institución - OCUBBJG - que forma parte de un Sistema - Educativo Nacional - conformado por distintos actores. Por ello, se deberá fortalecer la colaboración con otras Universidades, principalmente, aquellas que se ubican en las zonas donde operan las sedes educativas con el objetivo de generar un valor agregado al servicio que ya se ofrece.

Además del fortalecimiento de los mecanismos de colaboración con otras instituciones de educación superior, incluyendo la propia Subsecretaría de Educación Superior de la SEP, es necesario que con la información que recopila el OCUBBJG de las y los alumnos y la comunidad escolar en general, los operadores del programa busquen generar mecanismos de coordinación con otras dependencias en los tres órdenes de gobierno a fin de garantizar una atención mucho más integral. Por ejemplo, además de las complementariedades y coincidencias que se han identificado en el apartado correspondiente de este informe, los alumnos que están cursando sus estudios los últimos ciclos podrían vincularse con otros programas sociales (más allá del programa Jóvenes Escribiendo el Futuro) como: programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, Crédito Ganadero a la Palabra, Tandas para el Bienestar (Microcréditos), entre otros programas, en especial con los denominados prioritarios de la actual administración.

Asimismo, se podrían generar estrategias de cooperación con programas productivos que requieren asistencia técnica como: Sembrando Vida, Producción para el Bienestar, Fertilizantes y Crédito Ganadero a la Palabra, en el sentido de que las y los estudiantes de algunas carreras de las universidades puedan hacer sus prácticas aportando sus conocimientos técnicos en el acompañamiento de los beneficiarios de estas intervenciones.

En cuanto al tema de los proyectos de construcción o rehabilitación, se recomienda al programa generar las sinergias necesarias con instituciones especializadas en la materia, como los institutos de infraestructura física educativa de las entidades federativas. Esto podría aportar la asesoría técnica necesaria y la experiencia adquirida para desarrollar proyectos de construcción de acuerdo con las características de las localidades donde se ubican las sedes del programa y con ello, poder contar con la experiencia de otras estrategias.

Recomendaciones específicas

A lo largo de este análisis se identificaron aspectos de mejora en los diferentes documentos que conforman el diseño del programa como son: el diagnóstico, árbol de problema, los Lineamientos y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Por lo que se considera

necesario fortalecer estos aspectos a fin de contar con un diseño mucho más sólido que contribuya al logro de los objetivos que se plantea el programa. De igual manera, documentar correctamente el diseño podrá abonar a la transparencia y rendición de cuentas de los recursos que se utilizan para implementar esta intervención.

Para ello, se necesita homologar aspectos claves de estos documentos, inclusive al interior de estos, como, por ejemplo: el problema público, sus causas y efectos relacionados, la población potencial, objetivo y beneficiada, así como la cobertura estimada a un corto y mediano plazo.

Particularmente, en el diagnóstico preliminar se identificaron aspectos de mejora como el fortalecimiento de los datos cualitativos, cuantitativos y evidencia que sustenten la problemática planteada. Si bien se cuenta con el documento complementario “Nota informativa sobre procedimientos para la selección de las sedes educativas del programa Universidades para el Bienestar “Benito Juárez”, se sugiere que la información desarrollada en dicho documento se integre al Diagnóstico del programa, con el objetivo de robustecer las secciones desarrolladas.

Asimismo, se deberá de revisar la relación que tiene las causas y los efectos con el problema público: exclusión educativa. Lo anterior, con el objetivo de conocer los mecanismos más adecuados para generar el cambio esperado por la intervención a un corto, mediano y largo plazo. De la misma forma, deberá buscar profundizar en la documentación de experiencias nacionales e internacionales con el fin de identificar buenas prácticas y efectos no deseados para acotar el proceso de aprendizaje de la intervención.

La definición de las poblaciones del programa aún presenta áreas de oportunidad, ya que se identificaron diferentes unidades de medida, así como inconsistencias en las definiciones plasmadas en los diferentes documentos de diseño del programa. Por ello, es necesario hacer una revisión de dichas definiciones y, a partir de esto, actualizarlas y homologarlas en todos los documentos del programa. Esto podría ayudar, inclusive, a definir si el número de sedes que ya operan son suficientes o es necesario, en un futuro, abrir nuevas Universidades en otros municipios donde se identifica en mayor medida este problema y/o ampliar la oferta educativa por sede.

En cuanto al árbol del problemas y objetivos se identificaron diferentes versiones de estos. En ese sentido, para lograr homologar el ejercicio entre ambos documentos se recomienda que se utilice la Metodología de Marco Lógico (MML), herramienta que coadyuva a darle sentido y dirección al diseño del programa. Asimismo, no se encuentra en el documento diagnóstico información que sustente la definición de las causas; por ejemplo, se menciona como una de ellas la falta de oferta educativa de nivel superior en municipios pobres, sin embargo, no existe un análisis que dé cuenta de la oferta educativa, de los diferentes subsistemas existentes, su ubicación y área de influencia.

Más allá de las áreas de oportunidad enlistadas, de manera fundamental es importante repensar cuál es el problema que está buscando revertir la intervención y los mecanismos que debe implementar para ello. Durante la evaluación se sugirieron diversas opciones para

que los responsables del programa consideraran un nuevo diseño que contemple con claridad que la intervención podría pensarse de forma más integral, es decir que además de la infraestructura educativa (construcción o rehabilitación) también se documente el servicio educativo que brinda.

También se analizaron y plantearon las diversas propuestas para definir y cuantificar sus poblaciones. A razón de ello, se considera que a un año de la operación del programa ya se cuenta con la información que permita direccionar con mayor precisión su diseño y operación. Por lo anterior se considera que los cambios o ajustes se hagan de manera integral, considerando todos los instrumentos normativos y documentos oficiales, con el objeto de que la intervención esté planteada de manera consistente y con la claridad necesaria para evitar interpretaciones erróneas y con ello, generar certeza a todos los actores involucrados.

En cuanto a la Matriz de Indicadores para Resultados se sugiere realizar los siguientes ajustes:

A) Con respecto de la lógica vertical:

- A nivel de Fin, se sugiere que el objetivo se construya con base en la MML, considerando el árbol de problemas de manera que se capte algún efecto de no solucionarse la problemática principal.
- En cuanto al objetivo de Propósito, se sugiere que se haga referencia al acceso efectivo a la educación superior; es decir que contenga características propias y bien definidas puesto que actualmente no existe claridad en lo que se refiere a "accesible y pertinente". Otra opción es que el objetivo se relacione con la conclusión de la educación superior o, en su caso, que vaya relacionado con la formación de egresados con competencias necesarias para contribuir a su éxito en el mercado laboral, a fin de reflejar un cambio en la condición de vida de la población objetivo.
- Se considera que hacen falta componentes que hagan referencia a las becas, al seguimiento y evaluación de los docentes y a los cursos de recuperación de conocimientos al inicio del ciclo. Si se agregan componentes, será necesario que se identifiquen y asocien las actividades necesarias y suficientes para el logro de estos.
- Se sugiere revisar la mayoría de los supuestos, toda vez que se considera que varios están dentro de la capacidad de gestión y control del programa, y algunos otros se consideran supuestos fatales, por lo que no serían supuestos válidos.
- Dado que el programa hace énfasis en ofrecer servicios educativos de calidad, se sugiere que algunas actividades y componentes hagan referencia a esto, así como sus indicadores.
- Se observan inconsistencias entre la redacción de algunas actividades con sus indicadores y con el componente al cual están asociadas, por ejemplo, la actividad dos del Componente 1 "Sedes del Programa Universidades para el Bienestar Benito

Juárez García construidas y equipadas”, en dicha actividad se hace referencia a la rehabilitación de sedes, y su indicador, además, hace referencia a la ampliación de sedes, mientras que el componente sólo alude a la construcción de sedes no a la rehabilitación ni a la ampliación.

b) Con respecto a la lógica horizontal:

- Se observa que en varios indicadores no se identifica el nombre completo de los medios de verificación y/o el área responsable de la información, ni dónde se encuentran exactamente las fuentes de los datos, algunos otros presentan incongruencia con la frecuencia de medición del medio de verificación y en general se sugiere que se coloquen los enlaces para acceder a la información.
- Para los componentes y para algunas actividades, se considera que medir sobre lo programado puede ser equivalente a cumplir con una meta, lo que es redundante puesto que de todas formas se debe tener una meta para el indicador, y dado el énfasis que el programa da a ofrecer servicios de calidad, se podría considerar medir si los componentes y actividades cumplen con criterios o estándares de calidad.

Por otro lado, no se cuenta con evidencia respecto de que el OCUBBJG sistematiza toda la información de los beneficiarios, por ello se sugiere corroborar que se están recopilando datos de la población que permitan medir el efecto de la intervención en los grupos prioritarios, como pueden ser: domicilio, sexo, ocupación, condición étnica, maternidad o embarazo, ingreso, actividad económica y otros datos que sean de interés de la intervención. Así, se contará con evidencia que permita identificar de forma más amplia a la población beneficiada por el programa y propiciar la planificación estratégica y el proceso de toma de decisiones para lograr incidir en la atención de las personas en mayor situación de desventaja.

Por otro lado, es necesario publicar, además de las sedes educativas y la información referente a éstas, el padrón de beneficiarios del programa especificando lo siguiente: alumnos registrados en la plataforma PEUANI, alumnos que están inscritos, alumnos egresados (en su caso), así como al plantel al que asisten. Se proponen que la publicación del padrón sea periódica y que se realicen cortes en cada ciclo escolar, siempre tomando en cuenta la protección de datos personales, por lo que se puede usar un identificador número para cada alumno. Lo anterior contribuirá a fortalecer los ejercicios de autoevaluación implementados por el Organismo Coordinador, pero además para mostrar públicamente los resultados de la intervención.

En el análisis del funcionamiento del programa se identificaron buenas prácticas establecidas en la normatividad para el desarrollo de los proyectos de infraestructura y la prestación de los servicios educativos. No obstante, es indispensable que el OCUBBJG tome en cuenta los siguientes aspectos que permitirán reducir posibles riesgos en la ejecución de las obras de edificación y/o construcción y en la mejora de la oferta educativa que brinda la intervención.

Al respecto, es necesario documentar y sistematizar la información sobre la implementación del programa, esto podría realizarse mediante la elaboración de manuales de procedimientos, guías u otros referentes normativos que orienten el desarrollo de los diferentes procesos de infraestructura y del modelo educativo. Esta información debe considerar insumos, áreas responsables al interior del OCUBBJG, actores externos, actividades, formatos, plazos, requisitos, entre otros. Lo anterior dará certeza sobre la implementación del programa, tanto a los servidores públicos como a la población beneficiaria.

En este sentido, se reconoce que la participación de la comunidad es un buen elemento que coadyuva a que los miembros de esta se apropien de los espacios públicos, como una sede educativa. Sin embargo, es importante garantizar que en todo momento se tenga asistencia técnica a fin de que las construcciones cuenten con los criterios y materiales necesarios para garantizar la seguridad estructural en los planteles. Para ello, se recomienda hacer uso de las prácticas empleadas por el entonces Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa (INIFED) como: la notificación de conclusión de la obra y la verificación del proyecto técnico definitivo de los planteles intervenidos.⁵⁷

Por su parte, se encontraron algunas áreas de oportunidad en la difusión del programa, al respecto, se sugiere diseñar una estrategia institucional que permita, a partir de los canales de comunicación adecuados, llegar a los grupos de población a los que la intervención va dirigida. Asimismo, es importante documentar las buenas prácticas que se implementan en los diferentes procesos que aquí se identifican, cómo por ejemplo la inscripción de las y los alumnos de las comunidades que no tienen acceso a computadoras y a internet, a fin de coadyuvar a la generación de un estado del arte que permita expandir modelos de atención educativa con las mismas características.

El programa está trabajando en el registro de los planes de estudio ante la SEP. Sin embargo, es prioritario el avance en las gestiones para obtener el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de toda la oferta educativa, aspecto que permitirá a las UBBJG la expedición del título y la cédula profesional; así como hacer del conocimiento general los mecanismos para la revalidación de los cursos ya aprobados por los alumnos que actualmente se encuentran cursando los últimos ciclos escolares.

El análisis que aquí se presenta hace una reconstrucción de la información documental compartida por el Organismo Coordinador de los diferentes componentes que integran el

⁵⁷ En el marco de las acciones ejecutadas por el Programa Nacional de Reconstrucción en el sector educativo, la notificación de conclusión de la obra incluía el proyecto técnico definitivo, documento que utilizaba el INIFED para llevar a cabo la revisión y verificación del cumplimiento en términos de la calidad, las especificaciones técnicas, y los alcances contenidos en el proyecto técnico presupuestario que se usó en un primer momento, tanto para el diagnóstico de daños, como para la planeación de las acciones en el plantel educativo. La verificación del proyecto técnico definitivo, el INIFED realizaba una evaluación de la seguridad para la ocupación del plantel y, con la entrega del documento de evaluación de la seguridad, se da paso a la última actividad realizada en términos de la entrega de apoyos, que consiste en la entrega-recepción de la acción. En esta actividad, la institución entregaba cartas de garantía de materiales, equipamiento, mobiliario, pruebas de laboratorio, en caso de aplicar, y las que corresponden a la ejecución de la acción. El resultado final es la actualización de la cédula de información técnica del plantel, que contiene la información actualizada de las condiciones del plantel intervenido.

logro de los objetivos del programa: proyectos de infraestructura, modelo educativo, contratación e inducción de docentes, y alumnos inscritos en las cien sedes educativas. Sin embargo, a fin de complementarlo es necesario la realización de trabajo de campo exploratorio que permita comprender a detalle cómo se está implementando el programa con el fin de valorar la coherencia y pertinencia de todos los elementos establecidos en su diseño, estudiando a profundidad los procesos sustantivos, identificando los posibles cuellos de botella, buenas prácticas y aspectos de mejora que dé cuenta de la realidad a la que se enfrenta la intervención a nivel territorial.

Finalmente, es necesario implementar una estrategia que permita conocer la satisfacción de la población beneficiaria a fin de contar con evidencia que permita mejorar la implementación y que ésta sea de mayor satisfacción tanto para tanto los estudiantes, así como para los docentes. Esto se deberá realizar a partir de la construcción de una metodología sólida que reconstruya toda la cadena de implementación desde el personal que integra del Organismo Coordinador, pasando por el Coordinador de Sede y el Personal Administrativo, registrando los procesos del Comité de Administración y Supervisión, y terminando con las alumnas y los alumnos y sus familias de las sedes educativas.

V. Opinión del programa y acciones de mejora

1. Evaluación del diseño y desempeño de un Programa de gobierno sin considerar los propósitos que lo animan, el contexto en que se crea y la complejidad de sus dimensiones⁵⁸

Queremos, ante todo, agradecer el trabajo y tiempo que han empleado las y los evaluadores en la revisión de documentos iniciales de diagnóstico, la normatividad básica y las evidencias del desempeño académico, administrativo y presupuestal del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García en el año de su creación, mismos que entregamos a la Dirección de CONEVAL para que pudiera llevarse a cabo la evaluación del diagnóstico propuesta.

Lamentamos no haber tenido la posibilidad de reunirnos con el equipo de evaluación en ninguna oportunidad para aportarles mayores elementos, así como que no hubiéramos estado en condiciones de entregarles la información detallada, medible y comparable que hubieran esperado sobre las localidades en que se han instalado las sedes, la población a la que directa e indirectamente beneficia en la actualidad nuestro Programa o aquella a la que pudiera beneficiar, dependiendo del modo en que se definan conceptos claves como los de exclusión, desigualdad, pertinencia, alcance e impacto en localidades, municipios o zonas determinadas. Esperamos que, en el futuro, una evaluación como la que se pretende

⁵⁸ La posición institucional de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García corresponde a los comentarios emitidos al informe preliminar de la evaluación por los responsables del programa, ya que este documento se recibió como respuesta a la solicitud de comentarios realizada por el CONEVAL, mediante oficio VQZ.SE.085.2020 el día 20 de mayo de 2020, y fue confirmado como el documento de posición institucional solicitado vía oficio VQZ.SE.101.6/2020 con fecha de 5 de junio de 2020.

cuenta con una mayor cantidad de estudios y fuentes de consulta, aunque indudablemente, no creemos que haya un sustituto satisfactorio para el conocimiento directo de la experiencia en campo, lo que, comprendemos, estuvo fuera de las posibilidades de las y los evaluadores en esta ocasión.

Por nuestra parte, debemos hacernos cargo de que la orientación, rapidez, dimensión y profundidad de los cambios llevados a cabo por el Gobierno de la Cuarta Transformación y registrados en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 debe haber tomado también por sorpresa a muchas personas y reconocer que el primer año de trabajo del Programa estuvo lleno de presiones y tensiones; y que muchas cosas no ocurrieron del modo ni en los tiempos en que hubiéramos deseado. En ese contexto, debemos reconocer que para nosotros no fue una grata sorpresa encontrarnos con que, justo al inicio de la gestión, se nos informara que había la pretensión de continuar con la práctica de imposición de diseños, mediciones de desempeño y evaluación de resultados llevada a cabo por organismos internacionales en gobiernos anteriores, sobre todo cuando había sido ostensible su ineficacia para impedir el desorden de la administración pública, el abuso en la gestión de recursos que pertenecen al pueblo de México y el desborde de la corrupción.

Nuestra inquietud fue mayor cuando nos informaron que esas llamadas Matrices de indicadores y Resultados se constituirían en condicionantes para la aprobación y ejercicio de recursos de todos los programas de gobierno, incluido el nuestro. Esa fue, lamentablemente, una de las mayores barreras que debimos enfrentar de entrada, y la que seguramente incide hasta ahora en que un programa como el nuestro haya tenido tantos tropiezos y dificultades para avanzar en su ejercicio.

Con todo, no hemos dejado de considerar que la métrica utilizada hasta el día de hoy en la definición de problemas asociados a políticas y programas gubernamentales, así como la obligación del registro de metas y resultados lineales, unidireccionales y focalizados, se asienta en rígidas visiones derivadas de la urgencia que algunos sectores de la población y hasta del gobierno manifiestan tener de que se establezcan mecanismos de control para impedir que la demanda de recursos destinados a la población más pobre del país desborde las orientaciones y límites fijados en el pasado para garantizar determinados ritmos de crecimiento económico, estabilidad, etc. Por lo mismo, un registro excesivamente simplificado de causas y consecuencias de los problemas que se pretende atender, así como de los componentes y variables a considerar en el ejercicio de los recursos públicos destinados a diferentes programas puede dar lugar a graves errores de apreciación; fomentar la simulación y la ineficiencia de algunos programas antes considerados indispensables, e incluso dar lugar hasta a la práctica de la corrupción, al ocultar o maquillar resultados objetivamente pobres y desequilibrados.

Así entonces, en lo que se refiere a nuestro caso, pensamos que restringir nuestras búsquedas a quiénes son, cuántos, dónde están y cómo pueden medirse adecuadamente los excluidos en cada localidad, municipio o región, puede oscurecer nuestras posibilidades de comprensión a profundidad de las necesidades y contradicciones que enfrentan las comunidades, el impacto social de los programas de gobierno, las posibilidades que se nos abren de ampliar nuestros horizontes de conocimiento sobre la práctica educativa, e

inclusive, nuestra capacidad de explicar las respuestas que encontremos en condiciones, espacios y tiempos determinados para beneficio de quienes hasta ahora han sido excluidos del derecho a la educación superior.

Es en esta perspectiva, por ejemplo, que decidimos efectivamente combinar la prestación de servicios educativos en que se valoren adecuadamente la práctica y la experiencia, la vinculación entre docencia e investigación, la existencia de formas cualitativas de evaluación de avances en procesos de formación profesional; con la administración de recursos para la instalación, equipamiento y operación del Programa por familias de estudiantes del Programa; prácticas comunitarias que incidan en el involucramiento y arraigo de nuestros estudiantes en procesos de transformación que puedan dar lugar a la apertura de nuevas fuentes de trabajo; el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades y la disminución del desplazamiento forzoso de jóvenes egresados de la educación superior hacia opciones alejadas tanto física como profesionalmente de sus carreras y áreas prioritarias de conocimiento. Y sobre estos asuntos investigamos y compartimos cotidianamente con estudiantes, docentes e integrantes de las comunidades nuestros hallazgos relativos a nuestros programas, métodos de trabajo y perspectivas de trabajo que llevamos a cabo al servicio de la colectividad.

Insistiremos, entonces, en que la rigidez de los parámetros impuestos resulta a todas luces inadecuado para la comprensión y evaluación de propósitos, formas de operación y funcionamiento de programas sociales y educativos como el nuestro, en que debiera ser central analizar a profundidad el contexto y condiciones para su implantación, sus horizontes y alcances, posibles limitaciones y riesgos, el involucramiento de diversos sujetos en el proceso de dimensionar su impacto social, sus reales logros y sus perceptibles limitaciones en cuanto a su desempeño académico y sus alcances y contribuciones respecto a la sostenibilidad de la vida comunitaria, entre otros asuntos fundamentales. Todo lo que aporte esta experiencia debiera ser considerado en la perspectiva de buscar posibles aportaciones y líneas a ser profundizadas, así como limitaciones susceptibles de superarse en la búsqueda de mejores prácticas y rutas de prevención de obstáculos y deficiencias en ésta y en otras instituciones de educación superior del país.

Por ello lamentamos que lo que ahora presentan los y las evaluadores sea un ejercicio que no reconoce ni señala riesgos reales o potenciales al desarrollo del Programa; posibles efectos negativos de la imposición apresurada y no bien pensada de esquemas de control y medición en procesos en pleno desarrollo; o la incapacidad de estos esquemas para reconocer iniciativas novedosas y con algún potencial para enfrentar y superar los inquietantes y agudos rezagos y deficiencias de programas que han adoptado modelos cuantitativistas, productivistas y eficientistas en sus prácticas institucionales desde hace más de tres décadas y que ahora se encuentran en una crisis difícil de remontar.

No nos ha pasado desapercibido, por tanto, que nuestros evaluadores no hayan hecho el esfuerzo de analizar el Programa desde el punto de vista de las carencias y modelos excluyentes a los que intenta dar respuesta, y que pretendan acotarlo o reducirlo a una experiencia administrativa, como si ésta pudiera explicarse a sí misma de manera aislada, autorreferida, e independiente tanto del contexto como de la actividad académica que le da

su principal sentido. De priorizarse el aspecto meramente administrativo (e incluso éste, de manera parcial y sin tomar en cuenta las características particulares de su diseño), comprendemos que les haya sido difícil desentrañar nuestros propósitos y búsquedas, y podríamos explicarnos que no hayan hecho sino comentarios aislados, *sugerencias* de rediseño o caracterizaciones distorsionadas basadas en la pretensión e que el Programa se ajuste a la metodología del Modelo CONEVAL.

Así, observamos que es posible que, sin comprender el significado profundo de lo que se ha emprendido en ésta y otras experiencias realizadas por los programas prioritarios del gobierno federal, personas con intenciones y propósitos ajenos a los de fomentar y potenciar la educación pública de tipo superior los juzguen en su diseño y los juzguen en su desempeño, excediendo y distorsionando sus objetivos y alcances, así como buscando impedir la comprensión de ambos procesos, apartándolos del contexto en que se han desarrollado hasta ahora, así como de su articulación con otros programas de gobierno.

2. El contexto gubernamental y social del inicio de la Cuarta Transformación: la creación de Programas Prioritarios y el Plan Nacional de Desarrollo

El legado de un modelo educativo excluyente y empobrecedor y sus devastadoras consecuencias en el sistema educativo nacional es completamente ajeno a un ejercicio de evaluación de *gabinete* (de escritorio, debiéramos decir) como el que se ha realizado. Una simple hojeada a las implicaciones que tuvo la descalificación del magisterio, o la aplicación de sistemas de medición, comparabilidad y rankings internacionales basados en la imposición de esquemas cuantitativistas por igual a todos los sistemas educativos del mundo nos daría elementos suficientes para poner en duda la pertinencia y utilidad de estos métodos. Más aún, cuando en la evaluación que ha hecho el gobierno federal actual hemos encontrado un déficit educativo del orden de trescientos mil aspirantes anuales frustrados para los que no hay espacios en la educación superior.

Es posible que el efecto de programas de inclusión, como todos los que se aplican en el Gobierno de la Cuarta Transformación, tome un tiempo para revelar sus objetivos específicos, su alcance verdadero (que incluye al 70% de la población del país) y su capacidad integradora, pero no debieran realizarse ejercicios de evaluación que desconozcan por completo esta nueva realidad. El programa Universidades para el Bienestar, como otros programas prioritarios de gobierno, atiende condiciones de exclusión de una parte mayoritaria de la población, con componentes económicos, demográficos, de movilidad y desplazamiento, organizativos, culturales y, desde luego políticos que es imprescindible reconocer.

3. La formulación y realización de una propuesta educativa alejada de los parámetros institucionales de otras instituciones de educación superior públicas del país

Una de las tareas más complejas y difíciles de realizar que planteamos en el equipo de trabajo que condujo y llevó a cabo la realización de los planes y programas de estudio, así como la organización y procedimientos de trabajo de las sedes educativas, de las relaciones entre estudiantes, docentes y autoridades, de la articulación de investigación, docencia y

extensión universitaria, y del esquema de conducción del programa en su conjunto a través del Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar fue completamente ignorado por los y las evaluadores. Lo único que interesó, al parecer, fue medir milímetro a milímetro al número de personas involucradas directamente en el programa como beneficiarios (en una visión, por demás, estrecha de los mismos) y el cumplimiento de metas numéricas (“Lo que se mide se puede mejorar, dice el lema de CONEVAL”). Qué y cómo se estaba creando, qué particularidades debían tomarse en cuenta, qué dificultades específicas se atravesaban; cómo en este esquema de trabajo se han planteado soluciones a ellas; y cuál ha sido el proceso por el que en un año se ha diseñado, organizado, gestionado y completado la puesta en marcha de un programa de universidades que abarca cien municipios del país, forman parte de la deuda de un proceso de evaluación empeñado en adecuar la realidad a los supuestos de su Programa y dar por ausentes o inexistentes todos los aspectos que su estrecho y obtuso esquema de medición deja fuera.

Es indispensable abrir un debate verdadero, sin prejuicios y sin descalificaciones, sobre cómo debe y puede potenciarse tanto la capacidad disponible de instituciones de educación superior con la creación de nuevas instituciones para dar cabida a una educación superior sin exclusiones y ausencias de una parte, privilegios e incapacidad de realizar cambios profundos, en muchas otras partes del sistema. Si eso ocurre, pensamos que el Programa nuestro tiene mucho que aportar y estaremos muy contentos y agradecidos de que se nos permita y enriquezca compartiendo nuestras y otras experiencias.

4. El Modelo General de Procesos de CONEVAL y la Matriz de Indicadores y Resultados, ¿únicas formas posibles de evaluación de una experiencia educativa?

Desde nuestros primeros contactos con el personal de CONEVAL en la Secretaría de Hacienda, de Educación y en CONEVAL mismo, planteamos nuestras diferencias y preocupaciones respecto al esquema lineal que pretendía aplicársenos y los riesgos que implicaría reducir a uno solo de los elementos (el número de estudiantes) el peso del reconocimiento de la existencia y evaluación del programa. Se nos forzó a señalar metas numéricas desde antes de que existiera una sola sede activa, en pleno proceso de elaboración de planes de estudio, y cuando recién nos encontrábamos en proceso de ubicar los espacios físicos que ocuparían nuestras instalaciones. La imposibilidad de encontrar una fórmula aceptable para la entrega de los recursos por parte de la Secretaría de Hacienda, la de Educación Pública -en particular la Subsecretaría de Educación Superior- y de otras instancias que intervinieron en el proceso, retrasó durante diez meses la gestión administrativa y financiera del Programa, y aún siguió dificultando y amenazando su viabilidad durante los últimos dos meses del año.

La constitución de un modelo basado en la consulta y participación de las comunidades; la formulación de ejes problemáticos adecuados desde los planes de estudio y en todas las fases de la formación profesional para enfrentar las necesidades planteadas por estas mismas comunidades; los procesos de inducción y selección de docentes; las convocatorias a futuros estudiantes; la ubicación de sedes alternas adecuadas para iniciar actividades; la elaboración de un programa de recuperación de conocimientos para estudiantes de nuevo ingreso con severas deficiencias de formación y, desde luego, la

incorporación de las comunidades al proceso de construcción/instalación/equipamiento y operación, entre otros, quedaron por ahora fuera de la vista de los y las evaluadores.

Igual quedaron fuera de la evaluación el complejo diseño del organismo descentralizado, de sus atribuciones, de su Órgano de Gobierno, sus documentos fundamentales y las limitaciones en el ejercicio real de los recursos -cuando finalmente ocurrió-, pero debieran ser considerados como elementos que pueden determinar el éxito, retrasos o fracaso de un programa que, como el nuestro, se desarrolla en un contexto absolutamente contrario y lleno de prejuicios contra cualquier posible cambio -aunque la mayoría de la población se haya abiertamente manifestado a favor del cambio.

5. La evaluación, un proceso alejado de la experiencia real: las dificultades que pueden enfrentarse cuando se realiza exclusivamente trabajo de escritorio y no se conoce ninguna de las experiencias prácticas del modelo planteado

El que la dirección anterior de CONEVAL hubiera designado a una empresa completamente ajena a la educación como evaluadora inicial del programa añadió contratiempos que hubieran podido resolverse de contar con instituciones con conocimiento y experiencia en la educación superior. Estamos seguros de la diferencia que existe entre evaluar programas de distribución de leche a población en condiciones de pobreza, que era la experiencia más reciente de esta empresa evaluadora, y analizar un programa educativo complejo y en proceso de constitución, como el nuestro -sin que descalifiquemos, desde luego, la importantísima tarea social de distribución de leche a precios accesibles a población que no tiene acceso a ella.

Tal vez lo más inconveniente en ese primer momento, y lo fue después con el resto del ejercicio de la evaluación, es que se visitó una sola sede educativa, con una visión claramente ideologizada. La experiencia que la empresa que se contrató inicialmente tuvo con nuestra escuela de Texcoco fue frustrante e inaceptable, porque no se intentó en absoluto hacer una evaluación de los avances del programa, sino descalificarlo, cuestionarlo y buscar encontrar cualquier posible error o deficiencia para promover su desaparición o la destitución de sus autoridades y un cambio radical en su orientación. Esto es contrario a la ética y a cualquier proceso de evaluación profesional que se pretenda, y por eso agradecemos enormemente el que la nueva dirección de CONEVAL haya convocado a instituciones de educación superior a realizar el ejercicio de evaluación.

No obstante, el hecho de que este nuevo grupo de evaluadores no se haya planteado en absoluto entrar en contacto con nosotros y conocer desde la experiencia de las distintas formas y expresiones de la desigualdad y la exclusión con las que trabajamos (no sólo, aunque preferentemente en municipios y localidades alejados de las zonas de mayor concentración demográfica y de servicios públicos del país), constituye, a nuestro juicio, el déficit más acusado de esta evaluación.

Concebimos a nuestro Programa como un programa complejo, enraizado en las comunidades, en el que toda actividad está orientada a favorecer, fomentar y potenciar la capacidad analítica, crítica y creativa de estudiantes, docentes, autoridades y comunidades

en procesos de estudio y trabajo compartido. Un programa presencial, intenso en sus experiencias de investigación, estudio y aprendizaje, gratuito, con estudiantes que han vivido difíciles problemas de supervivencia y que se han sobrepuesto a la exclusión; en condiciones precarias en comunidades en las que la precariedad o la carencia de casi todo es experiencia de vida de decenas o cientos de años; en localidades en que los medios de comunicación, incluido el teléfono, están frecuentemente ausentes, y en las que -de no haber mediado un compromiso tan serio y tan sólido de sus integrantes- las dificultades institucionales y financieras que enfrentó el Programa lo hubieran hecho desaparecer, no puede ser comprendido desde la métrica simplificadora que se nos impuso.

6. El Programa Universidades para el Bienestar, simultáneamente un modelo educativo y un modelo de instalación/equipamiento y operación de sedes educativas

Se sorprendieron los evaluadores por el hecho de que el Organismo sea simultáneamente la conducción académica y administrativa de las Universidades para el Bienestar. En realidad, la conducción académica se lleva a cabo, efectivamente, desde la Dirección General, pero con la participación activa del Consejo Académico Asesor, que ha intervenido en la elaboración y aprobación de los planes de estudio, la organización de las áreas académicas, la aprobación de los Estatutos Académicos, Reglamentos Escolares y de becas y que acompaña todo el proceso académico en todas sus fases. Asimismo, la Dirección Académica del Programa y las Coordinaciones Académicas y Comisiones Académicas Internas de las sedes contribuyen activamente en todas las fases de construcción del Programa (académicas, administrativas y de instalación/equipamiento y operación de las sedes) y absolutamente todos, incluidos desde luego y en primer lugar los estudiantes, participan activamente en cursos, prácticas, aportaciones de investigación, procedimientos de registro de experiencias y evaluación del Programa.

La instalación de las sedes es, desde luego, una actividad sustantiva de aprendizaje. Sus componentes: un prototipo arquitectónico y de seguridad estructural dotado de ecotecnias básicas; un esquema de organización y asesoría técnica formado por residentes de obra, enlaces administrativos y el equipo técnico de la Coordinación Operativa y la Dirección Administrativa del Programa, en que también participa la Dirección General; y, sobre todo, la Constitución de Comisiones de Administración en las que padres y madres de familia de estudiantes activos en las sedes se encargan de las adquisiciones de materiales, contratación de fuerza de trabajo, realización de una autoconstrucción comunitaria y rendición de cuentas estrictas y administración de los recursos de un Programa que opera por completo en base a subsidios. A estos elementos se agrega la supervisión de la Coordinación Académica de cada sede, la de la Dirección de Obras del Municipio o alcaldía, la participación de integrantes de comisariados ejidales o de bienes comunales y, en la versión 2020 de los Lineamientos del Programa servidores de la nación que trabajan en las comunidades en que se encuentran la sede, todos los cuales realizan intensas labores de contraloría social en comunicación con la Dirección General y de Administración y la Coordinación Operativa del Programa. Son éstas tareas complejas y de fundamental importancia para establecer no sólo sedes educativas, sino programas de gobierno

pertinentes a las necesidades comunitarias y que se construyen a partir de la relación y acuerdo con ellas.

Ponemos, finalmente, a su disposición, toda la información contenida en nuestra página de internet, <https://ubbj.gob.mx>, nuestros archivos y el trabajo que realizamos en todas nuestras sedes en la esperanza de que, en el futuro, pueda diseñarse, de manera conjunta, un procedimiento adecuado de evaluación que nos permita seguir creciendo con flexibilidad, creatividad e inteligencia organizada, con las aportaciones plurales de quienes se han dedicado en distintos campos profesionales a promover prácticas avanzadas de investigación y docencia, y con respeto hacia las comunidades, familias, estudiantes y docentes que colaboran en el Programa.

Anexamos a ustedes la adecuación de nuestras metas de acuerdo a la Matriz de Indicadores y Resultados presentada ante la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Hacienda en marzo de 2020, y les saludamos con respeto y consideración.

Referencias

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (25 de abril de 2014). *Reglamento de la ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria (última reforma 25 de abril de 2014)*. Recuperado el 27 de abril de 2020, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/118643/REGLAMENTO_DE_LA_LEY_FEDERAL_DE_PRESUPUESTO_Y_RESPONSABILIDAD_HACENDARIA.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (25 de junio de 2018). *Ley General de Desarrollo Social*. Recuperado el 27 de abril de 2020, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf
- CONAPO. (2015). *Índice de marginación por municipio 1990 - 2015 [Base de datos .CSV]*. Recuperado el 27 de abril de 2020, de Consejo Nacional de Población: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion
- CONEVAL. (2013). *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2017). *Términos de Referencia Evaluación de Procesos*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Procesos.aspx
- CONEVAL. (2020). *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Nacional de Reconstrucción 2019-2020*. Ciudad de México: CONEVAL.
- DA - OCUBBJG. (2019). *Manual de procedimientos para la selección e introducción docente*. Pátzcuaro: Dirección Académica del Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.
- INEGI. (2018). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018 [Base de datos .dta]*. Recuperado el abril de 15 de 2020, de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/default.html#Microdatos>
- Martínez-Salgado, C. (2012). El muestreo en investigación cualitativa: principios básicos y algunas controversias. *Ciência & Saúde Coletiva*(17(3)), 613-619.
- OCNBBBJ. (4 de febrero de 2020d). *Convocatoria 2020*. Recuperado el 4 de mayo de 2020, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/531730/CONVOCATORIA_JEF-FEBRERO_2020.pdf
- OCUBBBJG. (s/f). *Árbol de problema, documento inédito*. Pátzcuaro: autor.
- OCUBBJG. (2020c). *Programa Operativo Anual 2020, documento inédito*. Pátzcuaro: Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.
- OCUBBJG. (2020). *Nota informativa sobre el procedimiento para la selección de sedes educativas del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, documento inédito*. Pátzcuaro: Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García y Secretaría de Educación Pública.
- OCUBBJG. (2020b). *Informe de autoevaluación de gestión correspondiente al ejercicio fiscal 2019, documento inédito*. Pátzcuaro: autor.
- OCUBBJG. (2020e). *Estatuto Académico. Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, documento inédito*. Pátzcuaro: Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García y Secretaría de Educación Pública.

- OCUBBJG. (2020f). *Reglamento Escolar, febrero 2020, documento inédito*. Pázcuarro: autor.
- OCUBBJG. (s/f b). *Programa UBBJ presentación general, documento inédito*. Pázcuarro: Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.
- OCUBBJG. (s/f). *Guía para las Comisiones de Administración y Supervisión*. Pázcuarro: autor.
- Presidencia de la República. (12 de julio de 2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Recuperado el 17 de marzo de 2020, de shorturl.at/yzFHT: Diario Oficial de la Federación
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (14 de marzo de 2018). *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. Obtenido de <https://www.gob.mx/sesna/documentos/ley-general-del-sna>
- SEDESOL. (24 de agosto de 2005). *Decreto por el que se regula al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Recuperado el 30 de abril de 2020, de Secretaría de Desarrollo Social: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEDESOL/Decretos/24082005.pdf>
- SEP. (2019c). *Estadísticas Históricas 1893-1894 a 2018-2019 [base de datos .xml] Última actualización: Septiembre 2019*. Recuperado el 20 de abril de 2020, de Estadística Educativas, Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación: shorturl.at/epqzZ
- SEP. (21 de noviembre de 2019). *LINEAMIENTOS para la instalación/rehabilitación y operación de las sedes educativas del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García en el Programa Presupuestal U083, correspondiente al Organismo Coordinador de las UBBJG*. Recuperado el 17 de marzo de 2020, de Diario Oficial de la Federación: <https://bit.ly/2WCdxTm>
- SEP. (2019b). *Diagnóstico del Programa U083 Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, documento inédito*. México: Coordinación de la red de enlaces y seguimiento a la inversión de la SEP.
- SEP. (13 de septiembre de 2019d). *ESTATUTO Orgánico del Organismo Público Descentralizado denominado Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García*. Recuperado el 10 de abril de 2020, de Diario Oficial de la Federación: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5572292&fecha=13%2F09%2F2019
- SEP. (30 de julio de 2019e). *DECRETO por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García*. Recuperado el 10 de abril de 2020, de Diario Oficial de la Federación: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566761&fecha=30/07/2019
- SEP. (2020). *Primer informe de labores 2018-2019*. México: Secretaría de Educación Pública.
- SEP. (30 de marzo de 2020b). *ACUERDO número 04/03/20 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro para el ejercicio fiscal 2020*. Recuperado el 17 de abril de 2020, de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590700&fecha=30/03/2020
- SFP. (28 de octubre de 2016). *Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social*. Recuperado el 17 de marzo de 2020, de Secretaría de la Función Pública:

- <https://www.gob.mx/sfp/documentos/lineamientos-para-la-promocion-y-operacion-de-la-contraloria-social-en-los-programas-federales-de-desarrollo-social>
- SHCP. (30 de marzo de 2007). *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. Recuperado el 16 de mayo de 2020, de <https://www.gob.mx/shcp/documentos/lineamientos-generales-para-la-evaluacion-de-los-programas-federales-de-la-administracion-publica-federal-74200>
- SHCP. (26 de junio de 2018). Clasificador por Objetivo de Gasto para la Administración Pública Federal los Subsidios y las subvenciones. *Diario Oficial de la Federación*.
- SHCP. (2019). *Presupuesto de Egresos de la Federación (Avance del gasto a cuarto trimestre 2019) [Base de datos]*. Recuperado el 17 de marzo de 2020, de Transparencia Presupuestaria. Datos abiertos.: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos
- SHCP. (2020c). *Matriz de Indicadores para Resultados*. Recuperado el 17 de mayo de 2020, de Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda: <https://www.sistemas.hacienda.gob.mx/PASH/jsps/acceso.jsp>
- SHCP. (2020). *Presupuesto de Egresos de la Federación PEF 2020 [Base de datos]*. Recuperado el 17 de marzo de 2020, de Transparencia Presupuestaria. Datos abiertos: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos
- SHCP. (2020b). *Resumen económico administrativo de las entidades de control indirecto. Ramo 11 Educación Pública*. Recuperado el 4 de mayo de 2020, de Cuenta Pública 2019: https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/Informacion_Presupuestaria-2019
- SHCP y CONEVAL. (2019). *Aspectos a considerar para la elaboración de diagnósticos de programas presupuestarios de nueva creación o con cambios sustanciales que se propongan incluir en la Estructura Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación*. Recuperado el 15 de mayo de 2020, de Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Oficio_VQZ.SE.164.19.pdf
- Villa Lever, L., Canales Sánchez, A., & Hamui Sutton, M. (2017). *Expresiones de las desigualdades sociales en espacios universitarios asimétricos*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Anexos

Anexo 1. Lista de información remitida por el Organismo Coordinador para la realización del análisis exploratorio

1. Oficio No. DCESI-77-2019 del 24 de mayo de 2020, enviado por la DGEP de la SEP

DOF. (28 de diciembre de 2018). Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019. Recuperado de <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/leyes/4505.pdf>

SHCP. (2019). Matriz de Indicadores para Resultados 2019.

SEP. (s.f.). Diagnóstico General del programa *Universidades para el Bienestar Benito Juárez*. Documento inédito.

SEP. (s.f.). *Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. Presentación General*. Documento inédito.

SEP. (s.f.). *Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. Problema público que se busca atender*. Documento inédito.

SEP. (s.f.). Contribución del PUBBBJG al Plan Nacional de Desarrollo. Documento inédito.

SEP. (s.f.). Presentación general del programa. Documento inédito.

2. Oficio No. OCUBBJG/DG/0-141-2019 del 16 de diciembre de 2019, enviado por el OCUBBJG

OCUBBJG. (s.f.). Calendario escolar 14 y 18 semanas.

OCUBBJG. (s.f.). Relación de sedes temporales para actividades académicas de las UBBJG. Documento inédito.

OCUBBJG. (5 de noviembre de 2019). Registro de estudiantes y docentes por plantel. Documento inédito.

OCUBBJG. (11 de diciembre de 2019). Listado de sedes definitivas. Documento inédito.

OCUBBJG. (10 de diciembre de 2019). Convocatoria. Recuperado de <https://ubbj.gob.mx.registro>

OCUBBJG. (s.f.). Presupuesto por concepto.

OCUBBJG. (s.f.). Estado de flujo de efectivo (1 de septiembre al 31 de octubre de 2019).

SEP. (s.f.). Diagnóstico General *Universidades para el Bienestar Benito Juárez*. Documento inédito.

SEP y OCUBBJG. (2019). Manual de procedimientos para la selección e inducción docente. Documento inédito.

3. Oficio No. OCUBBJG/DG/038/2020 del 26 de marzo de 2020, enviado por el OCUBBJG

DA-OCUBBJG. (2019). *Manual de procedimientos para la selección e introducción docente*. Pátzcuaro: Dirección Académica del Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. Documento inédito.

DOF. (13 de septiembre de 2019). *ESTATUTO Orgánico del Organismo Público Descentralizado denominado Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez*

García. Obtenido de Diario Oficial de la Federación:
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5572292&fecha=13%2F09%2F2019

DOF. (21 de noviembre de 2019). *LINEAMIENTOS para la instalación/rehabilitación y operación de las sedes educativas del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García en el Programa Presupuestal U083, correspondiente al Organismo Coordinador de las UBBJG*. Recuperado el 17 de marzo de 2020, de Diario Oficial de la Federación: <https://bit.ly/2WCdxTm>

DOF. (30 de julio de 2019). *DECRETO por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566761&fecha=30/07/2019

OCUBBJG. (21 de noviembre de 2019). *LINEAMIENTOS para la instalación/rehabilitación y operación de las sedes educativas del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5579460&fecha=21/11/2019

OCUBBJG (2019). Alumnos registrados en el PEUANI 2019. Documento inédito.

OCUBBJG. (2020). *Programa Operativo Anual 2020, documento inédito*. México: Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.

OCUBBJG. (2020). *Nota informativa sobre el procedimiento para la selección de sedes educativas del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, documento inédito*. México: Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García y Secretaría de Educación Pública.

OCUBBJG. (2020). Informe de autoevaluación de gestión correspondiente al ejercicio fiscal 2019, documento inédito. México: autor.

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.

OCUBBJG. (2020). Reglamento Escolar, febrero 2020, documento inédito. Pátzcuaro: autor.

OCUBBJG. (2020). Árbol de Objetivos. Documento inédito.

OCUBBJG. (2020). Árbol de Problemas. Documento inédito.

OCUBBJG. (2020). Matriz de Indicadores para Resultados 2020. Documento inédito.

OCUBBJG. (2020). Número de estudiantes por plantel educativo (febrero 2020). Documento inédito.

OCUBBJG. (2020). Lista de alumnos por plantel educativo (23 de marzo de 2020). Documento inédito.

OCUBBJG. (s.f.). Explosión de Insumos por etapas. Documento inédito.

OCUBBJG. (s.f.). Información para el registro, documento inédito. Pátzcuaro: autor.

OCUBBJG. (s.f.). Organigrama del OCUBBJG. Pátzcuaro.

OCUBBJG. (s.f.). Programa UBBJ presentación general, documento inédito. México: Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. Documento inédito.

- OCUBBJG. (s.f.). Guía para las Comisiones de Administración y Supervisión. México.
- OCUBBJG. (s.f.). Listado de docentes registrados en la plataforma (presenta datos por plantel). Documento inédito.
- OCUBBJG (s.f.) Diagrama de flujo y descripción del proceso operativo del programa y actores participantes. Documento inédito.
- OCUBBJG (s.f.). Explosión de Insumos por Etapas de la Universidad Clima Templado Suelo Tipo C-S3. Documento inédito.
- OCUBBJG (s.f.). Proyecto arquitectónico rector. Zona seca. Documento inédito.
- OCUBBJG (s.f.). Proyecto arquitectónico rector. Zona templada. Documento inédito.
- OCUBBJG (s.f.). Proyecto arquitectónico rector. Zona tropical. Documento inédito.
- OCUBBJG. (s.f.). Lista de docentes por entidad federativa.
- OCUBBJG (s.f.) Programa institucional. Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García 2018-2024. Documento inédito.
- SEP. (2019). Diagnóstico del Programa U083 Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, documento inédito. México: Coordinación de la red de enlaces y seguimiento a la inversión de la SEP. Documento inédito.
- SEP y OCUBBJG (2019). Información de avance de indicadores 2019. Documento inédito.
- SEP y OCUBBJG. (s.f.). Guía para las Comisiones de Administración y Supervisión. México: Secretaría de Educación Pública y Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. Documento inédito.
- SEP y OCUBBJG (s.f.). Introducción y selección docente. Documento inédito.
- SEP y OCUBBJG (s.f.). Registro de sedes educativas. Claves Dirección General de Profesiones. Documento inédito.
- SEP y OCUBBJG (s.f.). Consideraciones sobre el presupuesto asignado al programa 2020 e Informes trimestrales 2019 (único trimestre oct - dic 2019) y primer trimestre 2020.
- SEP y OCUBBJG (s.f.). Convocatoria. Ingreso a estudios profesionales. Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. Ciclo escolar 2020. Recuperado de <https://ubbj.gob.mx/registro>
- SEP y OCUBBJG (s.f.). Padrón de beneficiarios (estructura). Documento inédito.
- SEP y OCUBBJG (s.f.). Integrantes del Órgano de Gobierno del Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.
- SEP y OCUBBJG (s.f.). Programa Anual de trabajo. Documento inédito.
- SEP y OCUBBJG (s.f.). Lista de planteles en funcionamiento antes de la operación del programa. Documento inédito.
- SEP y OCUBBJG (s.f.). Procedimiento a atención de solicitudes de información pública. Documento inédito.

SEP y OCUBBJG (s.f.). Informe sobre proceso de registro de planes de estudio del área de conocimiento de salud. Documento inédito.

SEP y OCUBBJG (s.f.). Organigrama genérico de las sedes. Documento inédito.

SEP y OCUBBJG (s.f.). Lista de proyectos ejecutivos de construcción por entidad federativa. Documento inédito.

**Anexo 2. Sedes educativas con operaciones previas a la creación del programa U083
 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García**

Entidad	Municipio	Carrera	FECHA DE INICIO
Campeche	Calkiní	Ingeniería en Agronomía y Agricultura	14/02/16
	Tláhuac	Ingeniería en Computación	04/04/16
Ciudad de México	Xochimilco	Formación docente en educación básica: patrimonio histórico y cultural de México	08/02/16
	Azcapotzalco	Contabilidad y Administración Pública	08/02/16
	Cuauhtémoc	Derecho	08/02/16
	Tlalpan	Medicina Integral y Salud Comunitaria	01/04/16
Estado de México	Texcoco de Mora	Ingeniería Civil	16/04/18
	Villa de Tututepec	Ingeniería en Biodiversidad Tropical	28/03/17
Oaxaca	Huautla de Jiménez	Ingeniería en Administración Agropecuaria	28/03/17
	Villa de Zaachila	Ingeniería en Agronomía y Agricultura	28/03/17
	Ciudad Ixtepec	Expresión y Producción Artística	20/02/17
	San Felipe Jalapa de Díaz	Administración Municipal y Políticas Públicas	28/03/17
	Santa María Jalapa del Marqués	Licenciatura en Enfermería y Obstetricia	24/04/17
Tabasco	Comalcalco	Derecho	08/02/16
	Coatzacoalcos	Ingeniería Química de la Industria Petrolera	16/04/18
Veracruz	Minatitlán	Ingeniería y Administración de la Industria Energética	30/04/18
	Poza Rica	Ingeniería en Procesos Petroleros	16/04/18
	Río Blanco	Ingeniería en Energías Renovables	09/04/18
Yucatán	Valladolid	Formación Docente en Educación Básica: Patrimonio Histórico y Cultural de México	08/02/16

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el documento "Lista de planteles en funcionamiento antes de la operación del programa" remitido a la Secretaría Ejecutiva del CONEVAL a través del oficio número OCUBBJG/DG/038/2020 del 26 de marzo de 2020.

Anexo 3. Sedes educativas, carreras y registro ante la Dirección General de Profesiones (SEP) del programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García

Entidad	Municipio	Carrera	Clave de la institución	Clave Dirección General de Profesiones (SEP)
Agascalientes	Asientos	Ingeniería en Procesos Agroalimentarios	10129	575304
Agascalientes	Calvillo	Ingeniería Ambiental para la Sustentabilidad	10190	575303
Baja California	Ensenada	Ingeniería en Acuicultura y Piscicultura	20243	128314
Campeche	Calakmul	Licenciatura en Patrimonio Histórico, Cultural y Natrual	40100	671341
Campeche	Calakmul	Ingeniería en Agricultura y Agronomía	40101	574306
Campeche	Escárcega	Ingeniería Agroforestal	40102	574306
Ciudad de México	Iztapalapa	Ingeniería en Gestión Integrada del Agua	90884	342336
Ciudad de México	Tláhuac	Ingeniería Electromecánica y en Coputación	90878	510330 / 505345
Ciudad de México	La Magdalena Contreras	Ingeniería Agroforestal	90885	302313
Ciudad de México	Miqa Alta	Ingeniería en Procesos Agroalimentarios	90880	575304
Ciudad de México	Iztacalco	Licenciatura en Patrimonio Histórico, Industria de Viajes y Turismo	90883	290345
Ciudad de México	Xochimilco	Licenciatura en Formación docente en educación básica: patrimonio histórico y cultural de México	90888	290344
Ciudad de México	Azcapotzalco	Licenciatura en Contabilidad y Administración Pública	90887	290347
Ciudad de México	Cuauhtémoc	Licenciatura en Derecho	90886	612301
Ciudad de México	Ávaro Obregón	Licenciatura en Estudios Sociales	90879	671342
Ciudad de México	Tlalpan	Licenciatura en Medicina Integral y Salud Comunitaria	Dictamen CIFRHS	Dictamen CIFRHS
Chiapas	Chenahó	Ingeniería Agroforestal	70384	302313
Chiapas	Chilón	Ingeniería en Procesos Agroalimentarios	70383	575304
Chiapas	Palenque	Licenciatura en Patrimonio Histórico, Cultural y Natrual	70381	671341
Chiapas	Escuintla	Licenciatura en Estudios Sociales	70382	671342
Chiapas	Ocosingo	Licenciatura en Enfermería y Obstetricia	Dictamen CIFRHS	Dictamen CIFRHS
Chiapas	Venustiano Carranza	Licenciatura en Medicina Integral y Salud Comunitaria	Dictamen CIFRHS	Dictamen CIFRHS
Chihuahua	Urique, San Rafael	Ingeniería Ambiental para la Sustentabilidad	80293	575303
Chihuahua	Guadalupe y Calvo	Licenciatura en Ingeniería Forestal y en Minas	80295	574316
Coahuila	Francisco I Madero	Ingeniería en Procesos Agroalimentarios	50281	575304
Coahuila	Piedras Negras	Licenciatura en Estudios Sociales	50278	671342
Colima	Armería	Ingeniería en Acuicultura y Piscicultura	60086	128314
Durango	Cuencamé	Ingeniería en Desarrollo Regional Sustentable	100167	130306
Durango	Tepic	Ingeniería Forestal Comunitaria	100168	331338
Estado de México	Villa de Alende	Ingeniería en Gestión Integrada del Agua	150968	342336
Estado de México	Taxco de Mora	Ingeniería Civil	150966	511301
Estado de México	Villa del Carbón	Ingeniería en Procesos Agroalimentarios	150967	575304
Guanajuato	San Diego de la Unión	Ingeniería en Procesos Agroalimentarios	110445	575304
Guanajuato	Cuerámaro	Licenciatura en Medicina Veterinaria y Zootecnia	Dictamen CIFRHS	Dictamen CIFRHS
Guerrero	Xochistahuaca	Ingeniería en Desarrollo Regional Sustentable	120228	130306
Guerrero	Atoyac	Ingeniería Agroforestal	120231	302313
Guerrero	Metalónoc	Ingeniería en Procesos Agroalimentarios	120229	575304
Guerrero	Juan R. Escudero	Licenciatura en Medicina Integral y Salud Comunitaria	Dictamen CIFRHS	Dictamen CIFRHS
Hidalgo	Chilcuautla	Ingeniería en Procesos Agroalimentarios	130229	575304
Hidalgo	Huasca de Ocampo	Ingeniería en Procesos Agroalimentarios	130228	575304
Hidalgo	Francisco I. Madero	Licenciatura en Formación docente en educación básica: patrimonio histórico y cultural de México	130227	290344
Jalisco	Tecolotlán	Ingeniería Ambiental para la Sustentabilidad	140481	575303
Jalisco	Tomatlán	Ingeniería en Desarrollo Regional Sustentable	140480	130306
Jalisco	Ayotlán	Ingeniería en Procesos Agroalimentarios	140482	575304
		Contabilidad y Administración Pública		290347
		Ingeniería en Desarrollo Regional Sustentable		130306
		Ingeniería Industrial		574310
		Licenciatura en Derecho y Administración Pública		620382
Michoacán	Zacapu		160331	
Michoacán	Áporo	Ingeniería en Procesos Agroalimentarios	160329	575304
Michoacán	Tacámbaro	Licenciatura en Formación docente en educación básica: patrimonio histórico y cultural de México	160327	290344
Michoacán	Chilchote	Licenciatura en Medicina Integral y Salud Comunitaria	Dictamen CIFRHS	Dictamen CIFRHS
Michoacán	Pajuarán	Licenciatura en Medicina Veterinaria y Zootecnia	Dictamen CIFRHS	Dictamen CIFRHS
Morelos	Tepoztlán	Ingeniería en Procesos Agroalimentarios	170238	575304
Morelos	Tlilzapán de Zapata	Licenciatura en Patrimonio Histórico, Cultural y Natrual	170237	671341
Morelos	Ayala	Licenciatura en Medicina Veterinaria y Zootecnia	Dictamen CIFRHS	Dictamen CIFRHS
Nayarit	La Yesca	Ingeniería en Procesos Agroalimentarios	180139	575304
Nuevo León	Anáhuac	Ingeniería en Administración Agropecuaria	190320	311360
Oaxaca	Tlacuá de Matamoros	Ingeniería en Desarrollo Regional Sustentable	200257	130306
Oaxaca	Villa de Tuftupec	Ingeniería en Biodiversidad Tropical	200262	571343
Oaxaca	Asunción Nochistlán	Ingeniería en Procesos Agroalimentarios	200256	575304
Oaxaca	Huautla de Jiménez	Ingeniería en Procesos Agroalimentarios	200259	311360
Oaxaca	San Juan Bautista Cuicatlán	Ingeniería en Procesos Agroalimentarios	200258	575304
Oaxaca	Villa de Zaachila	Ingeniería en Agronomía y Agricultura	200260	311360
Oaxaca	Ciudad Ixtepic	Licenciatura en Expresión y Producción Artística	200261	290346
Oaxaca	San Felipe Jalapa de Díaz	Licenciatura en Administración Municipal y Políticas Públicas	200225	671343
Oaxaca	San Juan Bautista Valle Nacional	Licenciatura en Medicina Integral y Salud Comunitaria	Dictamen CIFRHS	Dictamen CIFRHS
Oaxaca	San Pedro Pochutla	Licenciatura en Medicina Integral y Salud Comunitaria	Dictamen CIFRHS	Dictamen CIFRHS
Oaxaca	Santa María Jalapa del Marqués	Licenciatura en Enfermería y Obstetricia	Dictamen CIFRHS	Dictamen CIFRHS
Puebla	Cuetzalan	Ingeniería en Desarrollo Regional Sustentable	210555	130306
Puebla	Jopala	Ingeniería en Gestión Integrada del Agua	210557	342336
Puebla	Chilutzingo	Ingeniería en Procesos Agroalimentarios	210556	575304
Puebla	Zinacatepec	Licenciatura en Medicina Integral y Salud Comunitaria	Dictamen CIFRHS	Dictamen CIFRHS
Queretaro	Ezequiel Montes	Licenciatura en Medicina Integral y Salud Comunitaria	Dictamen CIFRHS	Dictamen CIFRHS
Quintana Roo	Kantunilín, Lázaro Cárdenas	Ingeniería en Procesos Agroalimentarios	230140	575304
Quintana Roo	Felpe Carrillo Puerto, Tihouco	Licenciatura en Patrimonio Histórico, Cultural y Natrual	230139	671341
San Luis Potosí	Aquismon	Ingeniería en Procesos Agroalimentarios	240201	575304
San Luis Potosí	Rayón	Ingeniería Agroforestal	240200	302313
Sinaloa	Badraguato	Ingeniería Forestal Comunitaria	250196	331338
Sinaloa	Cosalá	Ingeniería en Desarrollo Regional Sustentable	250195	130306
Sonora	Elchoja	Ingeniería en Acuicultura y Piscicultura	260207	128314
Sonora	Aguá Prieta	Licenciatura en Estudios Sociales	260205	671342
Sonora	General Plutarco Elias Calles	Licenciatura en Administración Municipal y Políticas Públicas	260208	671343
Tabasco	Cárdenas	Ingeniería Química en Desarrollo de la Industria Petrolera	270169	566310
Tabasco	Comalcalco	Licenciatura en Derecho	270170	612301
Tamaulipas	San Fernando	Ingeniería Ambiental para la Sustentabilidad	280277	575303
Tamaulipas	Hidalgo	Ingeniería en Procesos Agroalimentarios	280281	575304
Tamaulipas	Aldama	Licenciatura en Medicina Veterinaria y Zootecnia	Dictamen CIFRHS	Dictamen CIFRHS
Tlaxcala	Xalcoacan	Ingeniería Forestal Comunitaria	290131	575303
Tlaxcala	Cuapaxtlán	Ingeniería en Procesos Agroalimentarios	290130	575304
Veracruz	Huayacocotla	Ingeniería en Desarrollo Regional Sustentable	300551	130306
Veracruz	Jáltipan	Ingeniería en Desarrollo Regional Sustentable	300550	130306
Veracruz	Coatzacoalcos	Ingeniería Química de la Industria Petrolera	300546	566310
Veracruz	Minatitlán	Ingeniería y Administración de la Industria Energética	300553	574308
Veracruz	Poza Rica	Ingeniería en Procesos Petroleros	300547	574304
Veracruz	Río Blanco	Ingeniería en Energías Renovables	300548	120302
Veracruz	Atlix	Licenciatura en Formación docente en educación básica: patrimonio histórico y cultural de México	300552	290344
Veracruz	Playa Vicente	Licenciatura en Música y Ludería	300549	774362
Yucatán	Yaxcaba	Ingeniería en Desarrollo Regional Sustentable	310204	130306
Yucatán	Valladolid	Licenciatura en Formación docente en educación básica: patrimonio histórico y cultural de México	310205	290344
Yucatán	Ticul	Licenciatura en Medicina Integral y Salud Comunitaria	Dictamen CIFRHS	Dictamen CIFRHS
Zacatecas	Picos	Ingeniería Ambiental para la Sustentabilidad	320105	575303
Zacatecas	Mazapil	Ingeniería en Minas y mantenimiento	320106	574307
Zacatecas	Gra. Pánfilo Nateras	Ingeniería en Procesos Agroalimentarios	320103	575304

Fuente: elaboración propia con base en información disponible en la página oficial del programa, consultado el 22 de abril de 2020.

Anexo 4. Metodología para la cuantificación de las poblaciones potenciales y objetivo

A continuación, se presenta una nota metodológica en la que se explica detalladamente los pasos que conllevaron al cálculo de la población potencial y objetivo del programa U083 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.

a) Población potencial

De acuerdo con los Lineamientos del programa la población potencial serán aquellas comunidades y municipios de entre 15,000 y 45,000 habitantes, en los que más de la mitad se encuentren en condiciones de alta y muy alta marginación, preferentemente con presencia de pueblos originarios, en que se careza o sea insuficiente la oferta de estudios de tipo superior.

Al respecto, existen algunos componentes dentro de esta definición difícil de medir como “comunidad” y “50% de la población se encuentra en condiciones de alta y muy alta marginación”. Por lo que se recomienda al programa sustituir dichas variables por localidades y poblaciones en condiciones de alta y muy alta marginación y/o en las que más de la mitad se encuentren en condiciones de pobreza.

Para el cálculo de la población potencial se utilizaron las fuentes oficiales disponibles más recientes en la materia. Por un lado, se identificó los municipios que para 2015 registraron un total de población de entre 15,000 a 45,000 habitantes en la base del “Índice de Marginación Municipal 1990 – 2015”, de los cuales 284 (11.55%) de 2,458 cumplían con este requisito (CONAPO, 2015).

Por su parte, se utilizó esta misma base para identificar cuáles de estos municipios, previamente seleccionados, tenían un grado de marginación “alto o muy alto” para 2015. El resultado, fue que 280 cumplen con el criterio de tener una población de ente 15,000 a 45,000 habitantes con un grado de marginación con mencionadas características.

Finalmente, la clave de los municipios provenientes de los resultados de la base de CONAPO se cruzó con el “Cátalo de Municipios A y B de acuerdo con clasificación del INPI, 2020” en la que 124 (44.28%) de los 280 municipios eran señalados como indígenas.

Anexo 5. Matriz de Indicadores para Resultados del programa

MIR, 2020 (Parte 1)

Detalle de la Matriz								
Ramo:		11 - Educación Pública						
Unidad Responsable:		511 - Dirección General de Educación Superior Universitaria						
Clave y Modalidad del Pp:		U - Otros Subsidios						
Denominación del Pp:		U-083 - Universidades para el Bienestar Benito Juárez García						
Clasificación Funcional:								
Finalidad:		2 - Desarrollo Social						
Función:		5 - Educación						
Subfunción:		3 - Educación Superior						
Actividad Institucional:		5 - Educación superior de calidad						
Objetivo			Orden			Supuestos		
bachillerato terminado a estudios de nivel licenciatura pertinentes al desarrollo económico y social de localidades y municipios en situación de pobreza y marginación			1			Subsiste el apoyo gubernamental para este tipo de estrategia de intervención.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
P01.1 Tasa de absorción de licenciatura	Este indicador muestra el número de alumnos matriculados en estudios de licenciatura al inicio del ciclo escolar 2019-2020, por cada cien individuos. Mide la capacidad del sistema educativo de atender a la demanda social, para el rango de edad que se considera como típico para cursar el tipo educativo.	(Matrícula total de educación superior de nivel licenciatura al inicio del ciclo escolar 2019-2020) / (Población total en el rango de edad de 18 a 22 años) en el año 2019 X 100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Anual	Matrícula total de educación superior de nivel licenciatura al inicio del ciclo escolar 2019-2020: SEP, Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa (DGPPEE), Estadísticas Continuas del formato 911. Estadísticas de alumnos, información incluida en la publicación Estadística por ciclo escolar en Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional, editada por la DGPPEE e incluida en el portal de información correspondiente. http://www.planeacion.sep.gob.mx
Objetivo			Propósito			Supuestos		
Personas con bachillerato terminado, prioritariamente procedentes de municipios de alta y muy alta marginación, acceden a estudios gratuitos, accesibles y pertinentes de nivel licenciatura brindados por el Programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García			1			El Programa de Universidades para el Bienestar cuenta con sedes que favorecen que las personas con bachillerato terminado encuentran en sus municipios servicios educativos de nivel superior gratuitos, accesibles y pertinentes al desarrollo económico y social.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
P01.1 Porcentaje de personas con bachillerato terminado registradas en la plataforma de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	Mide el número total de personas con bachillerato terminado registradas en la plataforma de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (incluye a los estudiantes inscritos en relación al número de aspirantes a cursar ese nivel educativo en el país.	(Personas con bachillerato terminado inscritas en las universidades Benito Juárez/Personas con bachillerato terminado que no tienen posibilidades de ingresar a servicios de educación superior) x 100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Anual	Personas con bachillerato terminado inscritas en las universidades Benito Juárez: Registros de inscripción de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. Información en resguardo de la Coordinación del Programa. Personas con bachillerato terminado que no logran ingresar a servicios de educación superior. Estadísticas de la Secretaría de Educación Pública y de CONAPO www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/indicadores
Objetivo			Componente			Supuestos		
Sedes del Programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García construidas y equipadas.			1			Las localidades seleccionadas para el establecimiento de estas Universidades cuentan con las condiciones y los espacios adecuados para su instalación.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
C01.1 Porcentaje de Sedes de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez establecidas durante el año t	Mide el número de sedes de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez establecidas durante el año t.	(Número de sedes de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez construidas y equipadas el año t / Número de sedes programadas a ser construidas y equipadas durante el año t) x 100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Anual	Número de sedes de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez construidas y equipadas el año t: Informe de sedes construidas o rehabilitadas y equipadas durante el año. Documentos en resguardo de la Coordinación del Programa.
Objetivo			Orden			Supuestos		
Sedes del Programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García en funcionamiento			2			Se cuenta con el apoyo de la comunidad para brindar un apoyo integral al estudiante, como es el alojamiento y cercanía entre otros.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
C02.1 Porcentaje de sedes del Programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García en funcionamiento	Mide el número total de sedes de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez en operación. La meta es acumulada, por lo que se consideran las sedes de años anteriores.	(Número total de sedes en las que se presta el servicio educativo en el año t / Número de sedes programadas para estar en funcionamiento en el año t) x 100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Trimestral	Número total de sedes en las que se presta el servicio educativo en el año t: Informes de sedes en las que se presta el servicio educativo. Documentos en resguardo de la Coordinación del Programa

Fuente: SHCP, 2020c.

MIR, 2020 (parte 2)

Objetivo		Actividad				Supuestos		
		Orden						
Identificación, selección y medición de la factibilidad técnica de los predios.		1				Localización de predios adecuados		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
A01.1	Porcentaje de avance en la identificación y selección de predios para la instalación de nuevas sedes	Mide el número de predios identificados y seleccionados para instalar nuevas sedes de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. (Número de predios seleccionados en el año t / Número de predios requeridos en el año t) x 100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Semestral	Número de predios seleccionados en el año t; Certificados del Registro Agrario Nacional y Evaluación de riesgos geomorfológicos e hidrológicos en estudios de suelo. Documentos en resguardo de la Coordinación del Programa.
Objetivo		Orden				Supuestos		
Construcción y/o rehabilitación de sedes a cargo de las comisiones de administración y supervisión representativas de las localidades beneficiadas conforme a los lineamientos del programa.		2				Existencia de proveedores y materiales suficientes en la zona		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
A02.1	Porcentaje de avance en la construcción, ampliación y/o rehabilitación de nuevas sedes de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.	Mide el porcentaje de avance en la construcción, ampliación y/o rehabilitación de nuevas sedes de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. (Número de sedes construidas, ampliadas y/o rehabilitadas en el año t / Número de sedes programadas para ser construidas, ampliadas y/o rehabilitadas en el año t) x 100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Trimestral	Número de sedes construidas, ampliadas y/o rehabilitadas en el año t; Informes del área administrativa y de los residentes de obra (incluye evidencia fotográfica y videográfica). Documentos en resguardo de la Coordinación del Programa.
Objetivo		Orden				Supuestos		
Equipamiento de sedes a cargo de las comisiones de administración y supervisión representativas de las localidades beneficiadas conforme a los lineamientos del programa.		3				Existencia de proveedores suficientes		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
A03.1	Porcentaje de avance en el equipamiento de las sedes	Mide el porcentaje de avance de la instrumentación de los programas de equipamiento de las nuevas sedes de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. (Programas de equipamiento instrumentados en las nuevas sedes de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García en el año t / Programas de equipamiento para las nuevas sedes de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García programados para el año t) x 100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Semestral	Programas de equipamiento instrumentados en las nuevas sedes de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García en el año t; Informes del área administrativa. Documentos en resguardo de la Coordinación del Programa.
Objetivo		Orden				Supuestos		
Elaboración y registro de nuevos planes de estudio		4				Se cuenta con especialistas para la elaboración de los planes y programas de estudios.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
A01.2	Porcentaje de avance en la elaboración y registro de nuevos planes de estudio	Mide la cantidad de nuevos planes y programas de estudio elaborados para las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García y registrados por la Secretaría de Educación Pública. (Número de planes y programas de estudio elaborados y registrados para las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García en el año 2020 / Número de planes y programas de estudio programados a ser elaborados y registrados por las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García en el año 2020) x 100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Trimestral	Número de planes y programas de estudio elaborados y registrados para las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García en el año 2020; Documentos que sustentan el registro de Planes y Programas de Estudios en la DGP de la SEP
Objetivo		Orden				Supuestos		
Emisión de convocatoria en la Plataforma del Programa para el registro de estudiantes		5				Las personas con bachillerato terminado tienen interés en cursar estudios de licenciatura		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
A02.2	Porcentaje del número de estudiantes registrados en las sedes durante el presente año	Mide el número de estudiantes registrados en las sedes de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García durante el año 2020, respecto a los que se registraron en la Plataforma del Programa. (Número de estudiantes registrados en las sedes de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García en el año 2020 / Número de estudiantes registrados en la Plataforma del Programa) x 100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Semestral	Número de estudiantes registrados en las sedes de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García en el año 2020; Estudiantes registrados en las sedes de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. Datos de registro de Estudiantes en la Plataforma del Programa.
Objetivo		Orden				Supuestos		
Selección de docentes en los procedimientos de inducción		6				Los docentes tienen interés en participar en el Programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
A03.2	Porcentaje de docentes incluidos en el programa	Mide el número de docentes aprobados en procedimientos de inducción y selección / Número de aspirantes a docentes registrados en la Plataforma del Programa. (Número de docentes aprobados en procedimientos de inducción y selección / Número de aspirantes a docentes registrados en la Plataforma del Programa) x 100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Semestral	Número de docentes aprobados en procedimientos de inducción y selección; Docentes registrados en plataforma y actas del procedimiento de inducción y selección.
Objetivo		Orden				Supuestos		
Cumplimiento de demanda en las sedes con la funcionalidad suficiente		7				Se cuenta con recursos suficientes para dar mantenimiento y crear los espacios requeridos para la atención de la matrícula.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
A04.2	Promedio de estudiantes en las sedes con la funcionalidad suficiente	Mide el número total de estudiantes registrados en las sedes de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García que cuentan con la funcionalidad requerida (capacidad instalada). El número de estudiantes varía en cada sede dependiendo de la demanda específica y la capacidad instalada. (Matrícula total de estudiantes inscritos / Número total de sedes que reúnen los parámetros de funcionalidad requerida)	Relativo	Promedio	Gestión	Eficacia	Semestral	Matrícula total de estudiantes inscritos; Informes de cumplimiento de parámetros de funcionalidad de cada sede y registros de inscripción de estudiantes de cada sede

Fuente: SHCP, 2020c.

Anexo 6. Indicadores

COMENTARIOS A LA LÓGICA HORIZONTAL		
Indicador	Relevancia	Monitoreable
FIN		
Tasa de abstracción de licenciatura	Si, hace alusión a la incorporación de personas a la educación superior, aunque no hace referencia a localidades y municipios en situación de pobreza y marginación. Deberá sustituirse si se cambia el objetivo de FIn de acuerdo con la sugerencia de constituirlo con base en la MML, considerando el AfoD de programas	No se identifica el medio de verificación de la variable en el denominador "Población total en el rango de edad de 18 a 22 años en el año 2019"
PROPOSITO		
Porcentaje de personas con bachillerato terminado registradas en la plataforma de las Unidades para el Bienestar Benito Juárez al finalizar el año 1	Si, el indicador hace referencia a los inscritos en las Unidades Benito Juárez. Sin embargo, será necesario ajustarlo si el objetivo de Propósito se modifica para hacer referencia a la conclusión de la educación superior o, en su caso, se relacione con la formación de egresados con competencias necesarias para contribuir a su éxito en el mercado laboral lo que permitirá reflejar un cambio en la condición de vida de la	Se sugiere incorporar la liga electrónica para acceder a la información de la variable del numerador "Personas con bachillerato terminado inscritas en las Unidades Benito Juárez"
COMPONENTE		
Porcentaje de Sedes de las Unidades para el Bienestar Benito Juárez establecidas en el año 1	Si, hace referencia a contar con sedes establecidas, sin embargo, se considera que medir sobre lo programado puede ser equivalente a cumplir con una meta, lo que es redundante puesto que de todas formas se debe tener una meta para el indicador. Se podría considerar medir si las sedes construidas y equipadas cumplen con criterios o estándares de calidad nacionales o internacionales	No se identifica el medio de verificación de la variable en el denominador "Número de sedes programadas a ser construidas y equipadas durante el año 1". Asimismo, se sugiere incorporar la liga electrónica para acceder a la información
Porcentaje de sedes del Programa de Unidades para el Bienestar Benito Juárez García en funcionamiento	Si, hace referencia a contar con sedes en funcionamiento, sin embargo, se considera que medir sobre lo programado puede ser equivalente a cumplir con una meta, lo que es redundante puesto que de todas formas se debe tener una meta para el indicador. Se podría considerar medir si las sedes en funcionamiento cumplen con criterios o estándares de calidad nacionales o internacionales	No se identifica el medio de verificación de la variable en el denominador "Número de sedes programadas para estar en funcionamiento en el año 1". Asimismo, se sugiere incorporar la liga electrónica para acceder a la información
ACTIVIDAD		
Porcentaje de avance en la identificación y selección de predios para la instalación de nuevas sedes	Si, hace referencia a la selección de los predios	No se identifica el medio de verificación de la variable en el denominador "Número de predios seleccionados en el año 1". Además, la frecuencia de medición del medio de verificación de la variable del numerador (anual) no coincide con la del indicador (semestral). Asimismo, se sugiere incorporar la liga electrónica para acceder a la información
Porcentaje de avance en la construcción, ampliación y/o rehabilitación de nuevas sedes	Si, hace referencia a sedes construidas, ampliadas y/o rehabilitadas, sin embargo, se sugiere revisar la redacción de la actividad, pues no hace referencia a la ampliación de sedes. Asimismo, se considera que medir sobre lo programado puede ser equivalente a cumplir con una meta, lo que es redundante puesto que de todas formas se debe tener una meta para el indicador. Se podría considerar medir si las sedes	No se identifica el medio de verificación de la variable en el denominador "Número de sedes programadas para ser construidas, ampliadas y/o rehabilitadas en el año 1". Además, la frecuencia de medición del medio de verificación de la variable del numerador (anual) no coincide con la del indicador (trimestral). Asimismo, se sugiere incorporar la liga electrónica para acceder a la información
Porcentaje de avance en el equipamiento de las sedes	Si, hace referencia al equipamiento de sedes. Asimismo, se considera que medir sobre lo programado puede ser equivalente a cumplir con una meta, lo que es redundante puesto que de todas formas se debe tener una meta para el indicador. Se podría considerar medir si las sedes cuentan con el equipamiento adecuado o que éste cumple con criterios o estándares de calidad nacionales o internacionales	No se identifica el medio de verificación de la variable en el denominador "Número de programas de equipamiento para las nuevas sedes de las Unidades para el Bienestar Benito Juárez García programados para el año 1". Además, no se identifica claramente el nombre de la fuente de información de la variable del numerador y su frecuencia de medición (anual) no coincide con la del indicador (trimestral). Asimismo, se sugiere incorporar la liga electrónica para acceder a la información
Porcentaje de avance en la elaboración y registro de nuevos planes de estudio	Si, hace referencia a la elaboración y registro de nuevos planes de estudio. Asimismo, se considera que medir sobre lo programado puede ser equivalente a cumplir con una meta, lo que es redundante puesto que de todas formas se debe tener una meta para el indicador. Se podría considerar medir si los planes de estudio cumplen con criterios o estándares de calidad nacionales o internacionales	No se identifica el medio de verificación de la variable en el denominador "Número de planes y programas de estudio programados a ser elaborados y registrados por las Unidades para el Bienestar Benito Juárez García en el año 2020". Asimismo, se sugiere incorporar la liga electrónica para acceder a la información
Porcentaje del número de estudiantes registrados en las sedes durante el presente año	No, el indicador hace referencia a personas registradas, pero el objetivo de la actividad es emitir la convocatoria	No se identifica el nombre completo de las fuentes de información ni el área responsable de la misma. Asimismo, se sugiere incorporar la liga electrónica para acceder a la información
Porcentaje de docentes incluidos en el programa	Si, hace referencia a la selección de docentes	No se identifica el nombre completo de las fuentes de información ni el área responsable de la misma. Asimismo, se sugiere incorporar la liga electrónica para acceder a la información
Promedio de estudiantes en las sedes con la funcionalidad suficiente	No, el objetivo hace referencia al cumplimiento de la demanda, mientras que el indicador pretende medir el promedio de estudiantes inscritos en ciertas sedes, lo cual no refleja el cumplimiento de la demanda	No se identifica el área responsable de las fuentes de información. Asimismo, se sugiere incorporar la liga electrónica para acceder a la información

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Anexo 7. Gastos desglosados del programa y criterios de clasificación

PROGRAMA U083 UNIVERSIDADES PARA EL BIENESTAR BENITO JUÁREZ GACRÍA	2019			
	APROBADO	MODIFICADO	EJERCIDO	
MEY Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	1,000,000,000	957,610,211	957,610,211	
21101 Materiales y útiles de oficina	0	60,000	60,000	0.01%
21201 Materiales y útiles de impresión y reproducción	0	26,681	26,681	0.00%
21401 Materiales y útiles consumibles para el procesamiento en equipos y bienes informáticos	0	10,000	10,000	0.00%
21601 Material de limpieza	0	40,000	40,000	0.00%
29201 Refacciones y accesorios menores de edificios	0	1,626	1,626	0.00%
31603 Servicios de Internet	0	15,000	15,000	0.00%
31801 Servicio postal	0	55,000	55,000	0.01%
32201 Arrendamiento de edificios y locales	0	5,546,506	5,546,506	0.58%
33101 Asesorías asociadas a convenios, tratados o acuerdos	0	400,000	400,000	0.04%
33201 Servicios de diseño, arquitectura, ingeniería y actividades relacionadas	0	5,000,262	5,000,262	0.52%
33602 Otros servicios comerciales	0	2,252	2,252	0.00%
33605 Información en medios masivos derivada de la operación y administración de las dependencias y entidades	0	122,400	122,400	0.01%
37101 Pasajes aéreos nacionales para labores en campo y de supervisión		505,984	505,984	0.05%
37201 Pasajes terrestres nacionales para labores en campo y de supervisión		126,496	126,496	0.01%
37501 Viáticos nacionales para labores en campo y de supervisión		210,827	210,827	0.02%
37901 Gastos para operativos y trabajos de campo en áreas rurales		1,648	1,648	0.00%
39202 Otros impuestos y derechos		945,510	945,510	0.10%
39501 Penas, multas, accesorios y actualizaciones		50,000	50,000	0.01%
39801 Impuesto sobre nóminas		96,709	96,709	0.01%
43401 Subsidios a la prestación de servicios públicos	1,000,000,000	831,863,590	831,863,590	86.87%
44102 Gastos por servicios de traslado de personas		43,350	43,350	0.00%
44105 Apoyo a voluntarios que participan en diversos programas federales		112,466,369	112,466,369	11.74%

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en SHCP, 2020b.

Anexo 8. Cuadro de identificación y equivalencia de procesos del programa UBBJG

Modelo general de procesos	Número de secuencia	Procesos del programa identificados por el (Escriba nombre y describa brevemente)
Planeación (planeación estratégica, programación y presupuestación): Proceso en el cual se determinan misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del programa.	1.	Planeación Emisión de documentos normativos Preparación de presupuesto Elaboración de MIR Programa Anual de Trabajo Identificación de comunidades y municipios.
Difusión del programa: Proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado.		Difusión Se identificaron actividades de difusión para el componente de servicio educativo, pero no para el de instalación, rehabilitación y operación de sedes educativa.
Solicitud de apoyos: Conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan los operadores del programa con el objetivo registrar y/o sistematizar la información de las solicitudes de apoyo de los posibles beneficiarios.	2	Presentación de propuestas de sede La comunidad y los municipios envían la propuesta de sede. Donación de terreno en comodato con las características señaladas.
Selección de beneficiarios: Proceso realizado por los operadores de los programas para seleccionar a los beneficiarios y obtener finalmente el padrón actualizado y validado.	3	Determinación de viabilidad de las propuestas. Análisis de factibilidad. Análisis de viabilidad y pertinencia.
Producción de bienes o servicios: Herramientas, acciones y mecanismos a través de los cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del programa.	4	Estudios técnicos, materiales y financieros Determinación del grado de intervención. Diseño de planos arquitectónicos y proyectos ejecutivos Adquisición de suelo.
Distribución de apoyos: Proceso a través del cual se envía el apoyo del punto de origen (en donde se obtuvo dicho bien o servicio) al punto de destino final (en donde se encuentra el beneficiario del programa).		No se identificó este proceso en los documentos normativos ni de diseño del programa.
Entrega de apoyos: Conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo.	5	Entrega de apoyos Constitución de la Comisión de Administración. Constitución de la Comisión de Supervisión Ministración de recursos de acuerdo con el avance en la etapa del proyecto. Ejercicio de recursos por parte de la Comisión de Administración (adquisición de materiales, pago de la fuerza de trabajo, comprobación). Asistencia técnica. Vigilancia de la aplicación de los recursos por la Comisión de Supervisión.
Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos: Acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los apoyos entregados a los beneficiarios son utilizados y funcionan de acuerdo al objetivo planteado.	6	Monitoreo de apoyos Desempeño de las funciones de las Comisiones de Administración y de Supervisión para vigilar la aplicación de los recursos, durante las etapas de la construcción rehabilitación o equipamiento, según sea el caso.
Contraloría social y satisfacción de usuarios: Proceso a través del cual los beneficiarios puede realizar las quejas o denuncias que tenga del programa.	7	Contraloría Social Actividades realizadas por la Comisión de Administración. Actividades realizadas por la Comisión de supervisión.
Evaluación y monitoreo: Proceso a través del cual el programa implementa ejercicios sistemáticos de evaluación de sus procesos o resultados, así como el monitoreo en el avance de sus indicadores, metas, etcétera.	8	Evaluación y monitoreo Informe de autoevaluación de la gestión en 2019, elaborado por el OCUBBJG. Citar normatividad en materia de evaluación externa, se menciona el monitoreo de las metas del programa y la obligación de auditorías.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en CONEVAL, 2017

Anexo 9. Complementariedad y coincidencias entre programas federales y/o acciones de desarrollo social

Oferta de programas, federales estatales y municipales			
Categoría de apoyo	Intervenciones federales*	Intervenciones estatales*	Intervenciones municipales*
Prestación de servicios educativos	E007 Servicios de Educación Media Superior (SEP)		
	E010 Servicios de Educación Superior y Posgrado (SEPI/CULTURA)		
	U064 Educación para Adultos (INEA- SEP)	Se identificaron 51 intervenciones con apoyos dirigidos a combatir el rezago, analfabetismo, proporcionar servicios de educación para reclusos y del idioma inglés.	Se identificaron 32 intervenciones asociadas a esta categoría. Entre las intervenciones de stacan aquellas dirigidas al abatimiento del rezago educativo; fomento educativo y provisión de servicios de bibliotecas.
	E066 Educación Inicial y Básica Comunitaria (SEP)		
	S221 Escuelas de Tiempo Completo (SEP)		
	U083 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (SEP)		
	E003 Investigación científica, desarrollo e innovación (CONACYT)		
Recursos destinados para la operación	E022 Servicios Cinematográficos (CULTURA)		
	E007 Servicios de Educación Media Superior (SEP)		
	E017 Atención al deporte (SEP)		
	E021 Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (SEP)		
	S221 Escuelas de Tiempo Completo (SEP)		
	S267 Fortalecimiento de la Calidad Educativa (SEP)		
	S269 Programa de Cultura Física y Deporte (SEP)		
	S271 Programa Nacional de Convivencia Escolar (SEP)	Se identificaron 28 intervenciones. La mayoría de los apoyos en esta categoría está dirigido a la operación de intervenciones que fomentan, desarrollan y difunden actividades deportivas.	Se identificaron 133 intervenciones. La mayoría se concentran en: fomento y promoción del deporte y abastecimiento de materiales.
	U006 Subsidios para organismos descentralizados estatales (SEP)		
	U031 Expansión de la Educación Inicial (SEP)		
	U040 Carrera Docente en UPES (SEP)		
	U079 Expansión de la Educación Media Superior y Superior (SEP)		
	U080 Apoyos a centros y organizaciones de educación (SEP)		
	U082 Programa de la Reforma Educativa (SEP)		
	U083 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (SEP)		
	S278 Fomento Regional de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación (CONACYT)		
	S268 Programa de Apoyos a la Cultura (CULTURA)		
Generación y entrega de materiales educativos	E003 Producción y distribución de libros y materiales educativos (SEP)		
	E013 Producción y transmisión de materiales educativos (SEP)		
	E016 Producción y distribución de libros y materiales culturales (SEP)	Se identificó una intervención en el estado de Sinaloa que dota de materiales didácticos y educativos.	
	E066 Educación Inicial y Básica Comunitaria (SEP)		
	S270 Programa Nacional de inglés (SEP)		
	S271 Programa Nacional de Convivencia Escolar (SEP)		
	E016 Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales (CULTURA)		
Fomento de la Capacitación y certificación de competencias	E003 Evaluaciones de la calidad de la educación (SEP)		
	E005 Formación y certificación para el trabajo (SEP)		
	E028 Normalización y certificación en competencias laborales (SEP)	Se identificaron 5 intervenciones que fomentan el desarrollo de capacidades en jóvenes.	Se identificaron 8 intervenciones relacionadas principalmente con el fortalecimiento de habilidades tanto educativas como laborales.
	E047 Programa de infraestructura física educativa (SEP)		
	S221 Escuelas de Tiempo Completo (SEP)		
	S247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente (SEP)		
	S270 Programa Nacional de Inglés (SEP)		
	E022 Servicios Cinematográficos (CULTURA)		
	E043 Cultura Comunitaria (CULTURA)		

Oferta de programas, federales estatales y municipales (continuación)

Categoría de apoyo	Intervenciones federales*	Intervenciones estatales*	Intervenciones municipales*
Desarrollo de proyectos de infraestructura y equipamiento	E007 Servicios de Educación Media Superior (SEP)		
	S178 Programa de Apoyo a la Educación Indígena (INPI)		
	E010 Servicios de Educación Superior y Posgrado (SEP CULTURA)		
	E047 Programa de infraestructura física educativa (SEP)	Se encontraron 13 intervenciones que mejoran y amplían la infraestructura escolar.	Se identificaron 54 intervenciones direccionados a la mejora y equipamiento de escuelas e inmuebles, así como a la construcción de espacios adicionales como aulas, comedores y cocinas.
	S244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (SEP)		
	U079 Expansión de la Educación Media Superior y Superior (SEP)		
U082 Programa de la Reforma Educativa (SEP)			
U083 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (SEP)			
E066 Educación Inicial y Básica Comunitaria (SEP)			
Dotación de becas y estímulos económicos	S178 Programa de Apoyo a la Educación Indígena (INPI)	71 intervenciones a orden estatal principalmente otorgan apoyos económicos a estudiantes y docentes.	Se identificaron 279 intervenciones. La mayoría de ellas otorgan apoyos económicos a distintos grupos poblacionales para la continuación de estudios.
	S243 Programa Nacional de Becas (SEP CULTURA)		
	U040 Carrera Docente en UPES (SEP)		
	U084 Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez (SEP)		
	S072 PROSPERA Programa de Inclusión Social (SEP SALUD BIENESTAR)		
	S190 Becas de posgrado y apoyos a la calidad (CONACYT)		
Entrega de equipo de cómputo a estudiantes		Se identificaron 3 intervenciones que entregan este tipo de apoyos.	Se identificaron 7 intervenciones que otorgan computadoras.
Entrega de auxiliares visuales y auditivos		5 intervenciones están destinadas a otorgar auxiliares visuales.	Se identificaron 7 intervenciones que otorgan de lentes a estudiantes.
Entrega de uniformes y útiles escolares	E066 Educación Inicial y Básica Comunitaria (SEP)	En esta categoría se identificaron 24 intervenciones que, en su mayoría, entregan uniformes.	54 intervenciones otorgan útiles escolares, mochilas, uniformes y/o zapatos.
Atención a la salud en las escuelas		Solo 4 intervenciones otorgan algún servicio de salud en escuelas.	13 intervenciones proporcionan servicios de salud en escuelas como: odontología, nutrición y seguimiento a la salud.
Prestación de Servicios de alimentación	S221 Escuelas de Tiempo Completo (SEP)	12 intervenciones otorgan desayunos escolares a escuelas.	que otorgan, entre otros apoyos, desayunos escolares, despensa y comidas.
	S178 Programa de Apoyo a la Educación Indígena (INPI)		
Desarrollo de implementación de servicios de gestión y asesoría técnica	E003 Evaluaciones de la calidad de la educación (SEP)		
	E017 Atención al deporte (SEP)		
	E032 Políticas de igualdad de género en el sector educativo (SEP)		
	E039 Registro Nacional de Profesionistas y sus Asociaciones (SEP)		
	E047 Programa de infraestructura física educativa (SEP)		Solo se identificaron 2 intervenciones relacionadas con gestión escolar.
	E067 Sistema de Información y Gestión Educativa (SEP)		
	S271 Programa Nacional de Convivencia Escolar (SEP)		
	U079 Expansión de la Educación Media Superior y Superior (SEP)		
E012 Protección y conservación del Patrimonio Cultural (CULTURA)			
Desarrollo de habilidades socioemocional es y control de conductas de riesgo		15 intervenciones están dirigidas al trabajo infantil, impulso al desarrollo socioeducativo, prevención del suicidio y escuela para padres	Se identificaron 7 intervenciones que dotan de asesorías para manejo de habilidades socioemocionales y conductas de riesgo, así como escuelas para padres.

Fuente: elaboración del CONEVAL con datos del Listado CONEVAL de programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2019, el Inventario CONEVAL de programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social 2016 y con el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Municipales de Desarrollo Social 2015-2016.

Similitudes y complementariedades federales, estatales y municipales			
Categoría de apoyo	Intervenciones federales*	Intervenciones estatales*	Intervenciones municipales*
Construcción de universidades	E047 Programa de infraestructura física educativa. Cuenta con 5 componentes dedicados a hacer estudios, certificar, o capacitar en materia de infraestructura física educativa para los niveles básico, medio y superior. (complementario)		
Prestación de servicios educativos de nivel superior		Se identificaron 13 intervenciones que, en su mayoría, buscan ampliar la cobertura y atención de los servicios educativos de nivel superior y la regulación de estos. (complementarios)	Se localizaron 3 intervenciones: 1. Programa de asesorías para examen de acceso a la universidad. (complementario) 2. Acceso a la educación superior en el municipio de San Martín Hidalgo. (similar) 3. Programa de Universidad de Barrios en el municipio Cerro de San Pedro (similar)
Equipamiento de planteles de educación superior	E010 Servicios de educación superior y posgrado. Cuenta con dos componentes, uno de equipamiento para laboratorios y otro para mantenimiento de estos. (similar)	4 intervenciones en Oaxaca, Guerrero y San Luis Potosí dirigidas a la infraestructura y equipamiento de planteles de nivel superior. (complementarios)	13** intervenciones están dirigidas al equipamiento o mantenimiento de planteles (complementarios)
Operación de planteles de educación superior	Los servicios de educación superior y posgrado. Cuenta con dos componentes que destinan recursos para la condición y calidad de programas de S244 Programa para la inclusión y la equidad educativa, cuenta con un componente para apoyar las condiciones institucionales en favor de los estudiantes de educación superior en contexto de vulnerabilidad. (complementario)		
	E021 Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, cuenta con 8 componentes destinados a la operación de centros de investigación. El programa es operado por la UNAM. (complementario)		Se localizaron 2 intervenciones:
	S267 Fortalecimiento de la calidad educativa, cuenta con dos componentes que apoyan proyectos académicos y gestión de instituciones de educación superior. (complementario)	2 intervenciones, uno en Zacatecas y otro en Durango. (complementarios)	1. Programa de vinculación con instituciones del nivel superior en el municipio de León. (complementario)
	U006 Subsidios para organismos descentralizados. Otorga recursos para operar a organismos de educación pública superior. (similar)		2. Colaboración social en la Universidad de la Vida y Faros del Saber en la alcaldía Miguel Hidalgo. (similar)
Becas	U040 Carrera docente en UPES. Programa que otorga apoyos a universidades para mejorar la calidad de la planta docente y de sus programas de docencia. (complementario)		
	U080 Apoyos a centros y organizaciones de educación. Cuenta con un componente con el que se apoya a los centros, organizaciones y sociedad civil vinculados a la educación superior que tienen la finalidad de complementar sus trabajos en este nivel educativo. (complementario)		
	El programa S178 Apoyos a la educación indígena cuenta con componentes específicos para la prestación de servicios de alimentación y hospedaje, así como otorgamiento de becas a jóvenes estudiantes de educación superior. (similar)	Se localizaron 46 intervenciones cuyo objetivo es otorgar becas con distintos fines: permanencia, terminación, transporte, excelencia, movilidad y apoyos económicos que no especifican su objetivo. (similares)	Se localizaron 222** intervenciones cuyo objetivo es otorgar becas con distintos fines: permanencia, terminación, transporte, excelencia, movilidad y apoyos económicos que no especifican su objetivo. (similares)
	El S243 Programa Nacional de Becas tiene un componente que otorga becas a estudiantes de nivel licenciatura para permanencia y manutención. (similar)		

*Una intervención puede tener uno o más apoyos, por lo que podría encontrarse en una o más categorías

**No es posible contar con información suficiente sobre sus objetivos específicos o sobre el nivel educativo al que están dirigidas, sin embargo, fueron consideradas para este análisis.

Fuente: elaboración del CONEVAL con datos del Listado CONEVAL de programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2019, el Inventario CONEVAL de programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social 2016 y con el Inventario CONEVAL de programas y Acciones Municipales de Desarrollo Social 2015-2016.

Anexo 10. Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas) del Programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García

Fortalezas

- El programa UBBJG surge como una propuesta pedagógica gratuita, accesible y pertinente para todas aquellas personas con bachillerato terminado excluidas y/o rechazadas por las universidades públicas de nivel licenciatura, contribuyendo a aumentar la disponibilidad de infraestructura educativa de nivel superior en localidades donde la oferta ha sido tradicionalmente poca o escasa, principalmente en municipios de alta y muy alta marginación.
- Durante su primer año de operación, el programa UBBJG cumplió su meta de trabajar cien sedes educativas, ubicadas en instalaciones provisionales o permanentes, retomando en algunos casos espacios de educación superior que tenían ya algunos años de funcionamiento. Asimismo, se logró conformar una oferta educativa de 36 licenciaturas en áreas de conocimiento como: desarrollo regional sustentable, procesos agroalimentarios, patrimonio histórico, cultural y natural, energías alternativas, estudios sociales y salud.
- El modelo educativo busca elaborar una propuesta pedagógica con base en las necesidades sociales y económicas de las regiones, procurando que los contenidos sean pertinentes y necesarios para contribuir al arraigo comunitario fortaleciendo el sentimiento de pertenencia, el desarrollo productivo de la localidad así como la práctica de al menos una lengua originaria. Además, toma en cuenta las desigualdades en los conocimientos de los estudiantes y para nivelarlos a su ingreso se imparte un curso de recuperación de conocimientos.
- El programa también promueve proyectos participativos en los que se busca involucrar a la comunidad escolar mediante la entrega directa de subsidios para lograr las obras de infraestructura sin necesidad de intermediarios, siendo la comunidad quien decide y supervisa los procesos para la rehabilitación o construcción de las sedes educativas, con el acompañamiento del programa.

Debilidades

- Se requiere mejorar el diseño del programa, específicamente, en el diagnóstico, en el árbol de problema, en la MIR y en los Lineamientos, para que exista consistencia entre estos instrumentos, y con ello se plantee con claridad los objetivos y la población que será beneficiaria de las Universidades.
- El programa ha avanzado en el registro de algunas de las carreras para la obtención de una certificación y validez oficial, sin embargo, este no es el caso de todos sus planes de estudio. Esta situación pone en riesgo la posibilidad de emitir de títulos y

cédulas profesionales de las y los alumnos que están inscritos actualmente en alguna Universidad que coordina la intervención.

- Retos existentes en la consolidación del servicio educativo, ya que al buscar cumplir con una meta -la apertura de cien universidades en menos de un año- las sedes educativas empezaron a operar a la par de la consolidación de otros aspectos que definen la calidad de la oferta como: validación de estudios, contratación de docentes, capacitación, infraestructura, materiales para laboratorios, seguimiento, entre otros aspectos que deberán reforzarse en el corto plazo.
- Falta de documentación pública de los procedimientos que se llevan a cabo para la ejecución de las obras en las sedes educativas: recursos asignados, tipos de proyectos y materiales, procedimientos para garantizar la seguridad estructural, mecanismos para la toma de decisiones, vinculación con expertos técnicos, instituciones especializadas y otros actores, incidencias y buenas prácticas en la ejecución de las obras, entre otros.
- Poca claridad sobre las actividades planeadas para dar mantenimiento de las sedes educativas, lo cual en el mediano plazo podría generar un riesgo debido a que el uso de las instalaciones así como el medio ambiente deterioran naturalmente la infraestructura de las sedes educativas, comprometiendo las condiciones de seguridad, higiene y funcionamiento requeridas por alumnos, personal docente y administrativo.

Oportunidades

- El programa se enmarca en el contexto de la reforma al artículo tercero constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2019, en el que se establece la obligatoriedad de la educación superior, y al Estado mexicano como el garante de ello. Por lo que la demanda de los servicios educativos de educación superior pudieran incrementarse en un corto, mediano y largo plazo al tener una mayor demanda por hacer efectivo el uso de dicho derecho constitucional.
- La intervención forma parte de los 30 programas y proyectos prioritarios de la actual administración (2018-2024) y, además, está considerado como parte de uno de los ejes principales "Política Social" del Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024), por lo anterior se considera que el programa tiene mayor certeza de poder contar con los recursos económicos y el apoyo institucional necesarios para lograr sus metas y cumplir con sus objetivos.

Amenazas

- La consolidación y la demanda de las UBBJG también depende del resto de la oferta educativa de otras instituciones de educación superior que buscan una mayor cobertura a partir de la operación de sedes alternas, programas de becas y/o apoyos económicos, modalidad a distancia o mixta.

- Las localidades en donde se ofrece el servicio de las UBBJG presentan dificultades educativas, sociales, comunitarias y/o de seguridad, además el costo – oportunidad, las expectativas de vida, el comportamiento del mercado laboral o la valoración a la educación formal podrían ser aspectos que podrían alterar la demanda del programa en un corto o mediano plazo.
- El nivel medio superior enfrenta problemas por sí solo de disponibilidad y pertinencia lo cual ha generado la baja cobertura y eficiencia terminal en este nivel educativo, teniendo una mayor incidencia en las localidades más aisladas y los grupos más vulnerables; lo cual puede resultar en una demanda menor a la anticipada en el mediano y largo plazo, y con ello dificultar la sostenibilidad del programa.