

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C



DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: LECCIONES DE LAS UNIVERSIDADES PARA  
EL BIENESTAR BENITO JUÁREZ GARCÍA

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHÁVEZ

DIRECTOR DE LA TESIS: DR. GUILLERMO MIGUEL CEJUDO RAMÍREZ

*A mis abuelas, Sara†, Celia† y Santa.*

Agradezco...

A mis padres, hermana y abuela por todo, por siempre.

Al Centro de Investigación y Docencia Económicas por ser mi Ítaca.

Al profesor Guillermo Cejudo por confiar en mí y dirigir este proyecto.

A la profesora Samantha Ortiz por su tutoría y sus comentarios.

A la profesora Ana Razo por encender llamas.

A la profesora Georgina Caire por motivarme a entrar al CIDE.

Al profesor Víctor Carreón por atender mi desorden desde el primer examen.

A los profesores Rachel Merola, Itza Curiel, Rik Peeters, César Rentería, Manlio Castillo,

Gerardo Bonilla, Pavel Gómez por su paciencia.

A Daniel López por su amistad en la MAPP y hacer el espacio de reír y respirar.

A Ernesto Díaz por entrar y sacarme de mis laberintos.

A Esther Pérez por compartir luchas e invitarme a soñar en grande y por intentar escuchar más allá de mí.

A Valentina Barros y Ana Plascencia por sacarme de la inercia.

A mis tías, Paulina y Hugo González, Liliana Alvarado, Denise Carachure, Yunue Juárez, Esmeralda Hernández y Dulce Flores por cuidarme haciendo monumentos de amor desde el sinsentido y el cariño.

A Martha Tapia y al equipo de Bibliotecarias del CIDE por su apoyo.

A Mariel Miranda, Eduardo Bohórquez, Santiago Martínez y Transparencia Mexicana por albergarme e invitarme a crear y creer en/desde lo colectivo.

A la generación MAPP 2022-2024 por lo que me dejaron aprenderles.

A Diego Olín por ayudarme sin necesidad.

A quienes colaboraron, contra corriente, en esta investigación por su generosidad.

A ustedes, a todos, mi gratitud infinita.

## **Resumen ejecutivo**

El objetivo de este documento es contribuir a la discusión sobre las implicaciones del diseño de políticas públicas en la implementación. Si bien, políticas como la educativa requieren de otorgar autonomía a los proveedores de servicios públicos, el análisis de diseño a nivel micro puede contribuir a que se logren los objetivos de la política sin generar ambientes de incertidumbre y costos para quienes despliegan los programas. Así, se analizó el programa de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG), que busca atender la exclusión educativa mediante la construcción de planteles en zonas de alto rezago social. Este trabajo pretende describir cómo la efectividad de los instrumentos está relacionada con las habilidades de los implementadores para adaptar el programa a sus contextos. Entre los hallazgos de la investigación, se destaca, la falta de coherencia entre las causas del problema identificadas por el programa y las soluciones. Además, la ambigüedad de la población objetivo que impide generar instrumentos que sean efectivos para atender el problema. Y, que en ausencia del diseño de mecanismos que permitan la adaptación del programa, los profesores deben utilizar recursos personales y comunitarios para la operación del programa.

## Índice de contenido

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>I. MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>3</b>
DISEÑO DE POLÍTICAS Y CAUSALIDAD.....	4
PERSPECTIVA MECANICISTA .....	7
<b>II. METODOLOGÍA.....</b>	<b>9</b>
CONFORMACIÓN DE GRUPOS DE ANÁLISIS .....	10
CONSIDERACIONES ÉTICAS .....	14
<b>III. ABRIENDO LA CAJA NEGRA .....</b>	<b>16</b>
EXPLORANDO EL PROBLEMA: LA EXCLUSIÓN UNIVERSITARIA .....	16
DISEÑO DE LAS UNIVERSIDADES PARA EL BIENESTAR.....	22
LA TEORÍA CAUSAL.....	27
<b>IV. RAZONES Y SINRAZONES DE LAS UNIVERSIDADES PARA EL BIENESTAR</b> <b>.....</b>	<b>32</b>
SINRAZONES EN EL DISEÑO .....	32
ADAPTAR SOBRE LA MARCHA: QUIÉNES Y CÓMO .....	42
<b>V. CONCLUSIONES .....</b>	<b>51</b>
<b>VI. RECOMENDACIONES A LA POLÍTICA PÚBLICA.....</b>	<b>56</b>
<b>VII. REFERENCIAS.....</b>	<b>60</b>

## Índice de Figuras

<b>Figura 1</b> Distribución de lugares ofertados para Nuevo Ingreso a la Universidad. _____	18
<b>Figura 2</b> Distribución de UIES por municipio en Puebla. _____	19
<b>Figura 3</b> Distribución de UIES por municipio en Aguascalientes. _____	19
<b>Figura 4</b> Distribución de UIES por municipio en Oaxaca. _____	19
<b>Figura 5</b> Distribución de UIES por municipio en Nuevo León. _____	19
<b>Figura 6</b> Núcleo duro y cinturón de protección _____	23

## Índice de Tablas

<b>Tabla 1</b> Sedes que cumplen el supuesto de estar instaladas en municipios con entre 15 y 45 mil habitantes.....	11
<b>Tabla 2</b> Grupo de análisis 1.....	12
<b>Tabla 3</b> Grupo de análisis 2.....	13
<b>Tabla 4</b> Comparación de problema y sus causas según tres documentos del OCUBBJG. ....	24
<b>Tabla 5</b> Teoría Causal de las Universidades para el Bienestar.....	28
<b>Tabla 6</b> Objetivos de las Universidades para el Bienestar. ....	33
<b>Tabla 7</b> Relación de causas, problema y objetivo. ....	35
<b>Tabla 8</b> Relación de supuestos de la población objetivo y criterios de elegibilidad de las sedes. ....	39
<b>Tabla 9</b> Clasificación de los municipios y relación con la tipología de Hillman (2019). ....	58

## Introducción

Lindblom (1959) planteaba que una forma de formular políticas públicas era encontrando, mediante comparaciones sucesivas, alternativas políticas que combinaran objetivos, valores y soluciones buscando la atención «por las ramas» de los problemas públicos. En este trabajo, se exploran las Universidades para el Bienestar a partir de un enfoque de diseño racional, en el que se busca vincular el problema público identificado, con las causas e instrumentos de política. Se observó que hay una brecha entre lo establecido y la implementación del programa, en especial en lo relativo a la operación de los planteles ya instalados. Se argumenta que, ante esa brecha y una estructura jerárquica, los implementadores, parafraseando a Lindblom, deben improvisar sucesivamente ajustes a las reglas y planteamientos para brindar el servicio educativo.

Las Universidades para el Bienestar son una política que busca atender el problema de la exclusión universitaria en México. Para ello, definen a la exclusión como el conjunto de causas sociales, geográficas y académicas que impiden que las personas accedan o permanezcan en un lugar dentro de la educación superior. Plantean, como objetivo, la instalación de sedes universitarias en municipios con características concretas: altos niveles de rezago social, alta población indígena y carencia de servicios educativos. Sin embargo, menos de la mitad de las sedes están ubicadas en comunidades que cumplen ese supuesto. Por lo que, la mayoría de las escuelas y población atendida, no son el objetivo del programa.

La investigación se planteó como objetivo explicar cómo se adapta el diseño y los instrumentos del programa UBBJG en los distintos contextos en los que opera. Para ello, se utilizó una metodología cualitativa, conformada por la revisión de documentos oficiales del programa y del levantamiento de entrevistas a coordinadores de sedes. Los datos recolectados se codificaron manualmente y se analizaron, buscando generar conclusiones sobre como la política opera en contextos diversos.

En el tercer capítulo, se identifica evidencia teórica y empírica que confirma la relación causal lógica entre las causas identificadas en el diagnóstico del programa y la exclusión universitaria. Se concluye que el programa Universidades para el Bienestar está motivado por un problema público real, la exclusión universitaria. Sin embargo, se identifica que el diseño actual de la intervención solo aborda la causa geográfica de esta exclusión, dejando sin tratar las causas económica y académica.



También, se señala que el diseño del programa establece mecanismos de distribución de recursos que se prioriza la instalación y construcción de los planteles, delegando su operación a los recursos de los coordinadores, profesores y alumnos. Se prevé que esto podría generar incentivos para que la construcción de las escuelas se prolongue, para que cada escuela pueda recibir más recursos. Además, se observó que la política no cuenta con mecanismos formales de comunicación entre las sedes y los planteles, lo que dificulta que se puedan generar programas de estudio incluyentes y representativos de la realidad nacional.

En el cuarto capítulo se argumenta que, ante la omisión de procedimientos en el diseño general, como convenios de arrendamiento, de contratación, o de prácticas profesionales, los coordinadores y profesores deban improvisar para enfrentar los desafíos de sus planteles. Por ejemplo, la falta de docentes ha llevado al desarrollo de estrategias como las alianzas con otras universidades para intercambio de alumnos, conferencias o que el uso de instalaciones, cuestiones que no siempre están alineadas con las reglas formales del programa, pero, que permiten a los coordinadores alcanzar los objetivos planteados en el plan de estudio.

El trabajo concluye que la adaptación de las políticas públicas y sus instrumentos a diversos contextos genera costos que, al no estar previstos están previstos y distribuidos desde el diseño, recaen en los implementadores. En ausencia de mecanismos flexibles que permitan alinear los objetivos del programa con las necesidades de los beneficiarios, los operadores de la intervención pueden desviar esos objetivos, incluso con la intención de ofrecer educación superior de calidad. Este trabajo sugiere la necesidad de mayor flexibilidad y consideración de las realidades locales en el diseño de políticas públicas, considerando la dimensión micro de las intervenciones y previendo los retos de operación y comportamientos de los beneficiarios. Así, se considera que el enfoque de diseño y análisis de políticas públicas en dimensiones micro (Capano y Howlett, 2019) puede ser útil para un mejor entendimiento de la teoría causal de las intervenciones y detectar posibles fallas e inconsistencias.

## I. Marco teórico

A lo largo del proceso de políticas públicas, se definen problemas públicos, se busca insertarlos en una agenda pública y que sean atendidos por los gobiernos. Desde la administración pública se decide atenderlos o desecharlos, si se atenderán, se seleccionan algunas de sus causas y se diseñan instrumentos para tratarlos, se despliegan recursos e implementan acciones, finalmente se evalúan las intervenciones (Bardach, 2014). Este mecanismo para analizar políticas públicas busca simplificar la complejidad del mundo creando relaciones entre las causas, los problemas y las soluciones. A lo largo de este análisis, se encuentran múltiples actores que intervienen y un conjunto de conocimientos técnico por y para la acción pública que permiten establecer supuestos para el tratamiento eficaz del problema detectado (Sabatier, 2007 y Carney, 2017).

Desde otra perspectiva, Majone (2010) considera que el proceso de las políticas es similar al que se requiere para crear conocimiento y poner teorías a prueba. Pues, las políticas son reconstrucciones racionales de un problema público específico, y en su historia interna se explican las causas del problema, y se hacen explícitas las relaciones por las que se espera alcanzar un resultado específico. Para poder hacer transparente esta estructura interna de las políticas se han desarrollado diversos marcos analíticos, algunos de ellos sostienen que las políticas tienen un alto contenido de racionalidad (Ostrom, 2007, Zahariadis, 2007, Ingram, Scheinder y deLeon, 2007 y Howlett y Capano, 2007). Otros, apuntan que es un proceso más bien ambiguo y con intereses políticos (Sabatier y Weible, 2007 y Stone, 2022).

Este trabajo busca analizar el diseño de la política de las Universidades para el Bienestar, y explicar cómo la efectividad de los instrumentos cambia de acuerdo con el contexto en el que se implementa. Por ello, se adhiere a la perspectiva de diseño racional de políticas públicas, pues, parte de que las políticas públicas buscan atender problemas públicos concretos, acotados, con causas específicas y que generan afectaciones a individuos concretos (Merino, 2010 e Ingram y Schneider, 1990). Además, se busca identificar las relaciones causales entre los problemas, las intervenciones y los resultados esperados, buscando coherencia interna entre los instrumentos, la población objetivo y los objetivos del programa (Cejudo y Michel, 2016 y Howlett y Capano, 2019).

De la misma forma, siguiendo a Capano y Lepori (2024) se considera que si bien la educación, como la salud o los servicios comunitarios, son políticas en las que la implementación requiere de una gran autonomía de los proveedores directos del servicio, la

racionalidad en el diseño, los instrumentos adaptables y la búsqueda de una coherencia ideacional pueden contribuir a alcanzar los objetivos planteados. Por lo que el diseño de las políticas proporciona modelos para su implementación y permite identificar los aspectos estratégicos para la solución de algunos problemas y el logro de objetivos (Ma, 2012 y Howlett y Mukherjee, 2014).

Este enfoque permite analizar las relaciones causales de la política, identificar los comportamientos que se espera modificar de la población objetivo para atender el problema público y observar los aspectos estratégicos para que la política alcance sus objetivos (Capano y Howlett, 2019). Se reconoce que, como decía Stone (2022), el diseño científico y racional no puede resolver los desafíos y paradojas de las políticas públicas, y que las explicaciones políticas, contextuales, internacionales deben considerarse. Lo cual, constituye una primera limitación del marco analítico utilizado.

De igual forma, no se busca analizar el proceso en el que se diseñó la política, sino el resultado de esas decisiones y los planteamientos que implican. Si bien existen otros marcos teóricos, como el de coaliciones promotoras (Sabatier y Weible, 2007) o el de corrientes múltiples (Zahariadis, 2007) que permiten generar explicaciones sobre la formulación y cambio de políticas en condiciones de alta incertidumbre y complejidad, no fueron contemplados, pues no contribuyen a responder la pregunta de investigación planteada. En este apartado, se describen algunos conceptos principales utilizados en el análisis.

### Diseño de políticas y causalidad

Las políticas públicas son, siguiendo a Merino (2013), intervenciones del estado dirigidas a modificar circunstancias concretas que son socialmente definidas como indeseables. Con ello, una de sus principales características es que se orientan a resolver problemas específicos y acotados, y quienes padecen las consecuencias son personas específicas (Ingram, Schneider y deLeon, 2010). Dada su concreción, encausan recursos económicos, normativos, humanos y presupuestarios para cambiar el *statu quo* y con ello modificar conductas individuales o grupales que originan la situación no deseada.

Para lograr cambios específicos en la sociedad, los programas públicos generan un conjunto de hipótesis que relacionan las alternativas y acciones de los gobiernos con las causas de los problemas identificados (Majone, 1997, Merino, 2008). Desde el inicio de la ciencia de

las políticas, Lowi (1964, 1972) apuntaba que se requería de suposiciones que permitieran, además de moldear las expectativas de los agentes involucrados, definir los impactos esperados de los programas gubernamentales en la población. Estas hipótesis permitirían, además, acumular conocimiento sobre las intervenciones y sus implicaciones.

En la década de los ochenta se desarrollaron marcos analíticos especializados en el diseño de políticas públicas. Simon (1981) en *The science of the artificial* argumentó una relación entre la racionalidad limitada de los tomadores de decisiones y la forma en que se diseñaban las intervenciones gubernamentales. Bobrow y Dryzek (1987) promovieron la inclusión del diseño en el análisis de los resultados de las políticas, entre otros, Weimer y Vinining (1989) enlistaron seis paradigmas que en el diseño de políticas públicas. De igual forma, Schneider e Ingram (1988) propusieron un análisis comparativo para comprender cómo se diseñan las políticas y bajo que principios se realiza.

Desde entonces, se han desarrollado marcos teóricos que buscan racionalidad en el diseño de las políticas públicas y centrar su análisis y hechura en la coherencia respecto al problema, buscando enfrentar las limitaciones de la complejidad (Cejudo y Michel, 2016). Además, se han desarrollado instrumentos analíticos para simplificar la realidad y poder exponerla en términos de causas y consecuencias. El más común en el análisis de políticas públicas es el árbol de problemas como parte de la Metodología del Marco Lógico (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005).

En suma, las políticas públicas deben asumir relaciones de causas y efectos entre los problemas, las soluciones gubernamentales y sus consecuencias. Retomando a Sabatier (2007) todo proceso de política pública parte de la conceptualización de un problema público y de la detección de sus causas. En el diseño de políticas una de las preguntas centrales es si «la forma que toma la intervención del Estado es congruente con la definición del problema, los instrumentos de política y la solución esperada» (Cejudo y Michel, 2016, p. 8). En ese sentido, las intervenciones públicas requieren de teorías que argumenten y hagan explícitas las cadenas causales que justifican el tipo de la intervención.

Las políticas públicas implican un asunto de racionalidad. Establecen objetivos precisos con los que se buscan solucionar problemas públicos concretos (Lasswell, 1992; Merino, 2007; Cejudo y Michel, 2016; Stone, 2022). Majone (1997) señalaba que la orientación a los problemas públicos les permite conformar el núcleo duro de la intervención. Merino (2013)

argumenta que parte del éxito de las políticas públicas depende de una definición clara y concreta del problema al que buscan atender.

La realidad social y la composición de los problemas públicos es cambiante, de igual forma, las políticas públicas no son ejercicios estáticos, sino que se conforman como «blancos nebulosos en movimiento» (Méndez, 1993). Majone (1997) identifica el mismo dinamismo y emplea la metáfora del núcleo duro y el cinturón de protección, sosteniendo que la definición del problema público se encuentra en el centro de las políticas y las dota de estabilidad, mientras algunas de las hipótesis de atención, los datos y las evidencias conforman el cinturón de protección.

En el corazón de las políticas, de acuerdo con Merino (2013), se establecen tres factores esenciales para dar forma a las acciones gubernamentales: (1) la causalidad del problema, (2) el *statu quo* al que se espera llegar con la intervención, y (3) los argumentos y propósitos de la política en la realidad nacional. Comprender la causalidad del problema permite desarrollar teorías causales que cristalicen los comportamientos que están generando el problema, diseñar los instrumentos y supuestos con los que esas conductas se podrían alterar y trazar relaciones causales entre los instrumentos, las pautas sociales y la situación deseada (Cejudo y Michel, 2016).

En ese sentido, las políticas públicas pueden ser vistas como variables independientes para alcanzar objetivos (Méndez, 1993), y que permitan trasladar ambiciones políticas en acciones concretas para llegar a situaciones deseables (Howlett, 2019). En la arena del diseño de políticas se seleccionan valores, teorías de entrada, se visibilizan preferencias gubernamentales (Merino, 2008); se establecen ganadores, perdedores, beneficiarios y *stakeholders* (Lowi, 1964; Mathur, et al., 2007). Además, se establecen supuestos con los que se definen poblaciones objetivo y se crean criterios para la implementación del programa público (Ingram y Schneider, 1991).

Parte de la literatura sobre diseño de políticas públicas habla sobre la necesidad de construir relaciones causales que estructuren las intervenciones públicas y las relacionen con las razones del programa público. Hay formas de modelar estas relaciones como la Metodología de Marco Lógico (Ortegón, 2005), pero este trabajo observa la causalidad creando teorías causales que permitan observar los comportamientos individuales o colectivos que buscan modificar las políticas públicas. Por ello, en el siguiente apartado se presenta la perspectiva mecanicista en el

diseño de políticas públicas propuesto por Howlett y Capano (2019), señalando los conceptos principales que se pueden retomar para analizar políticas públicas.

### Perspectiva mecanicista

Las políticas públicas buscan atender problemas públicos, para ello, establecen relaciones causales que vinculan acciones, poblaciones objetivo y resultados (Sabatier, 2007). Para analizar una política es necesario comprender las relaciones causales de las alternativas seleccionadas (Merino, 2008). Capano (2019) y después Capano y Howlett (2021) proponen entender las políticas públicas desde una perspectiva de activadores y mecanismos que desencadenan comportamientos que, cuando se agregan, permiten modificar la realidad y orientar las acciones al objetivo establecido.

Esta perspectiva para el análisis de políticas aporta explicaciones, no solo sobre la cadena causal, sino de los comportamientos que deben modificarse a lo largo del proceso de políticas públicas para lograr la situación deseada. La adopción de la metáfora mecánica permite abordar la complejidad multinivel característica de la realidad en las explicaciones y predicciones de las políticas públicas. Conocer los engranes de la intervención gubernamental permite crear relatos sobre el éxito y el fracaso de las políticas en tanto que los supuestos de las condiciones en las que se despliegan se cumplen o no (Capano, Howlett y Ramesh, 2019).

Los mecanismos de las políticas públicas reflejan la causalidad de las acciones pueden transitar de  $t_0$  a  $t_1$ . De esa forma, cada acción debe cumplir con supuestos y condiciones externas que permitan que se modifiquen comportamientos específicos de poblaciones objetivo específicas. Los cambios que realizan los mecanismos pueden ser a nivel micro (individuos), macro (sistema) o meso (grupos), así las características de los actores y del ambiente en el que se desarrollan se vuelve relevante para la eficacia de la acción pública (Capano, 2019; Capano, Howlett y Ramesh 2019 y Capano y Howlett 2021).

Capano y Howlett (2021) proponen describir y analizar las políticas públicas a través de instrumentos, llamados activadores, que desencadenan comportamientos. Estas acciones incentivan mecanismos de primer orden sobre los grupos o individuos que son expuestos a ellos, se busca que se agreguen a través de mecanismos de segundo orden y si las conexiones de las teorías causales se cumplen, se logre la situación esperada.

Este marco teórico implica la identificación, no solo de problemas públicos, sino de sus causas, y de las formas en las que la ciudadanía es afectada por la situación no deseable. Además, permite, desde el análisis, identificar ajustes y cambios necesarios para lograr que los individuos cambien su comportamiento y se alcance el objetivo de los programas públicos. Esta perspectiva teórica contempla que el diseño forma parte de todo el proceso de las políticas, y que los ajustes que requiera pueden observarse en las etapas de implementación o evaluación.

A lo largo de este capítulo se argumentó que las políticas públicas deben diseñarse contemplando relaciones causales que permitan alcanzar situaciones deseables a partir de los instrumentos seleccionados. Se presentó una perspectiva de análisis que permite entender la causalidad a partir de activadores y mecanismos de primer y segundo orden. En el siguiente capítulo, se presenta la metodología que se utilizará para responder cómo se modifican los instrumentos de las Universidades para el Bienestar cuando no se cumplen las condiciones sociales supuestas en el diseño.

## II. Metodología

El diseño de las políticas públicas busca generar activadores y mecanismos que cambien determinados comportamientos de una población específica y con ello atender un problema público (Capano, 2019). Analizar una política desde esta perspectiva permite identificar en qué contextos las políticas funcionan y en cuales pierde eficacia (Capano y Howlett, 2019). Este trabajo se propuso indagar cómo cambia la política de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García cuando se implementa en poblaciones que no cumplen los supuestos establecidos en el diseño.

Por ello, en principio, se identificaron los planteamientos generales del programa: el objetivo, población objetivo, instrumentos, supuestos. Después, se contrastaron los supuestos contra las características de los municipios donde opera el programa, así se identificó que menos del 40 % de las sedes están en municipios que cumplen los supuestos, por lo que no llegan a la población para la que se diseñó el programa. Por ello, es de interés conocer los cambios que se realizan al programa cuando se despliegan en comunidades distintas a las que estableció el planteamiento inicial.

Para lograr responder la pregunta de investigación, se utilizó una metodología cualitativa. En un primer momento se hizo un análisis de los documentos oficiales del programa, entre ellos, el documento diagnóstico, los lineamientos de operación de 2019 a 2023, convocatorias para alumnos y profesores, el sitio web oficial, reglamentos internos académicos y organizacionales, y el planteamiento del modelo académico Kaleidoscopio. En esa revisión se identificaron las causas y el problema al que busca atender la política, encontrando las oficinas, procedimientos y recursos que intervienen. Finalmente, esta revisión documental permitió construir la teoría causal del programa a partir de los activadores y mecanismos que interviene, haciendo explícitos los supuestos que debe cumplir la población beneficiada para incentivarse y alcanzar los objetivos.

Con base en la información documental, estadísticas poblacionales y datos públicos de las sedes, y para poder observar las diferencias que genera el contexto en la implementación de la política, se conformaron dos grupos de estudio. En el primer grupo, se encuentran todos los planteles que cumplen con todos los supuestos que establece el programa (en total 16 planteles). En el segundo grupo, se ubicaron los planteles que se ubican en zonas que no cumplen ninguno de los supuestos establecidos en el diseño (12 planteles).



Cuando se identificaron los dos grupos, se buscó forma de contacto con los planteles, para el grupo 1, solo para diez (10) planteles y once (11) sedes del grupo 2. En cada grupo se levantaron tres (3) entrevistas semiestructuras con una duración promedio de 50 minutos con quienes se identificaron como profesores coordinadores de las sedes. En las entrevistas, se les preguntó sobre su relación y comunicación con el Organismo Coordinador, sobre la forma que implementan los principales instrumentos del programa: prácticas profesionales comunitarias, planes de estudio e instalación de los planteles. Además, se preguntó sobre los medios de difusión que tienen disponibles y la retroalimentación o comentarios que reciben de la comunidad académica.

Las entrevistas se realizaron a los encargados de las sedes, pues, de acuerdo con el diseño del programa son quienes están a cargo, junto con las juntas de padres de familia, de la construcción de los planteles, y también quienes deben organizar y operar las dinámicas universitarias. De la misma forma, no fue posible realizar más entrevistas pues, en siete de los planteles localizados (5 en el grupo 1, y dos en el grupo 2) los coordinadores rechazaron participar. Y, con el resto de los planteles no se logró establecer comunicación.

La información recolectada se codificó de forma manual, se crearon cuatro (4) códigos centrales, uno sobre cada instrumento (prácticas, planes, construcción) y uno sobre los comentarios de la comunidad académica (universidad). Para los primeros tres, se crearon códigos secundarios que permitieron identificar la comunicación con el Organismo Coordinador, con otras sedes, los recursos formales de los que disponen, los problemas que enfrentan y las posibles soluciones. Con base en ello, se generaron conclusiones para cada instrumento de la política y supuesto. En el siguiente apartado se describe el proceso de construcción de los grupos de las sedes en los que se realizó el estudio.

### Conformación de grupos de análisis

Las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG) buscan atender a personas excluidas del sistema universitario. Para ello, establecen criterios específicos para seleccionar los municipios en los que se establecen los planteles, por ejemplo, que las localidades tengan una población entre 15 mil y 50 mil habitantes, que tengan altos niveles de rezago social, condiciones de migración y violencia y altos porcentajes de población indígena, y sin oferta universitaria previa (OCUBBJG, 2020).

Para saber si las diferencias impactan en el diseño e implementación de la política, se identificaron dos grupos de análisis, en uno de ellos, las comunidades en las que se encuentra la sede cumplen con los supuestos establecidos en el diseño y en el otro no con los supuestos. Para identificarlos, se utilizaron como variables la población de los municipios, el nivel de rezago social y se sumó la cobertura educativa de cada localidad. En principio se recabó la ubicación de las sedes de UBBJG (OCUBBJG, 2023). Y se buscaron las características de esos municipios a partir de datos públicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Estos datos se condensaron en tablas con el fin de conocer cuántos planteles se cumplen los criterios sociales, demográficos y económicos para tener un plantel. Para elegir las sedes pertenecientes al grupo 1, y conformar las sedes tipo A, se buscó que los municipios cumplieran todos los supuestos establecidos para la población objetivo. Para conformar el grupo 2, y tener las sedes tipo B, se buscó que las sedes no cumplieran ningún supuesto. A continuación, se exponen los grupos.

### *Grupo que cumple los supuestos*

Las reglas de operación del programa establecen que los municipios con una población entre 15 y 50 mil habitantes serán priorizados. En la tabla 1 se muestra que menos del 50% de los planteles cumplen con este criterio. El 15% de las escuelas están en municipios más pequeños y que el 40% están en localidades más grandes que las establecidas.

**Tabla 1** Sedes que cumplen el supuesto de estar instaladas en municipios con entre 15 y 45 mil habitantes.

Cantidad de población	Número de sedes que cumplen el supuesto
Menor a 15,000	31
<b>Entre 15,000 y 50,000</b>	<b>90</b>
Entre 50,000 y 100,000	42
Mayor a 100,000	38

*Fuente: elaboración propia con base en OCUBBJG (2021) e INEGI (2023).*

El programa establece que es necesario que los planteles se ubiquen en municipios con alta población indígena. De acuerdo con la información del Censo población elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), más del 60% de las localidades donde se instalaron las universidades del Bienestar tienen entre 0 y el 20% de población auto adscrita como indígena. Y, únicamente 27 están ubicadas en municipios con más del 80% de los habitantes identificados como indígenas.

De acuerdo con el programa, los planteles deben ubicarse en municipios con alto o muy alto rezago social, donde el acceso a la universidad es menor. Con información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), el 64 % de los planteles de este subsistema están en municipios con muy bajo o bajo nivel de rezago social, mientras que solo el 15 % cumplen con el criterio establecido de tener un alto o muy alto nivel de rezago social.

Así, el grupo de Análisis 1 lo forman los siguientes planteles. En este grupo, se encuentran los planteles ubicados en municipios con una alta población indígena, un alto índice de rezago social, ninguna Instituciones de Educación Superior y entre 15 y 45 mil habitantes y que cuentan con información de contacto pública, ya sea en el sitio oficial de las Universidades para el Bienestar, en directorios o mediante cuentas de redes sociales digitales.

**Tabla 2** Grupo de análisis 1.

Plantel	Población	Población Indígena	Índice de Rezago Social	Número de IES	% cobertura de ES
<b>San Juan Bautista Valle Nacional</b>	Entre 15,000 y 50,000	60% a 80%	Alto	0 IES	0%
<b>Altamirano</b>	Entre 15,000 y 50,000	60% a 80%	Alto	0 IES	0%
<b>Aquismón</b>	Entre 15,000 y 50,000	60% a 80%	Alto	0 IES	0%
<b>Chenalhó</b>	Entre 15,000 y 50,000	80% a 100%	Muy alto	0 IES	0%
<b>Xochistlahuaca</b>	Entre 15,000 y 50,000	80% a 100%	Muy alto	0 IES	0%
<b>Metlatónoc</b>	Entre 15,000 y 50,000	80% a 100%	Muy alto	0 IES	0%
<b>Alcozauca De Guerrero</b>	Entre 15,000 y 50,000	80% a 100%	Muy alto	0 IES	0%
<b>Acatepec</b>	Entre 15,000 y 50,000	80% a 100%	Muy alto	0 IES	0%

Plantel	Población	Población Indígena	Índice de Rezago Social	Número de IES	% cobertura de ES
<b>San Felipe Jalapa de Díaz</b>	Entre 15,000 y 50,000	80% a 100%	Muy alto	0 IES	0%
<b>Huautla De Jiménez</b>	Entre 15,000 y 50,000	80% a 100%	Muy alto	0 IES	0%

Fuente: elaboración propia con base en OCUBBJG (2021), CONEVAL (2023), INEGI (2023).

### *Grupo que no cumple ningún supuesto*

Los lineamientos de creación de las Universidades para el Bienestar establecen como criterio que la oferta universitaria previa al plantel del bienestar sea baja. Según datos del Anuario Estadístico de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) para el ciclo escolar 2020-2021, el 45 % de las sedes están en localidades sin otra opción para estudiar en nivel universitario, mientras que el 42 % están en municipios con menos de 5 planteles educativos superiores, y el 6 % están en zonas con más de 10 IES.

Para la conformación de este grupo, se eligieron las sedes que se encuentran en municipios con más de 11 universidades o Instituciones de Educación Superior (IES) además de las del programa y que cuentan con información de contacto pública, ya sea en el sitio oficial de las Universidades para el Bienestar, en directorios o mediante cuentas de redes sociales digitales. Al utilizar ese criterio de selección, se observó que estos municipios no cumplen con ningún otro de los criterios establecidos por el programa. Esta segunda selección quedó formada por 11 planteles:

**Tabla 3** Grupo de análisis 2

Plantel	Población	Población Indígena	Índice de Rezago Social	Número de IES	% cobertura de ES
<b>Tlalpan</b>	Mayor a 100,000	0% a 20%	Muy bajo	11 y 50 IES	44%
<b>Iztapalapa</b>	Mayor a 100,000	0% a 20%	Muy bajo	11 y 50 IES	25%
<b>Iztacalco</b>	Mayor a 100,000	0% a 20%	Muy bajo	11 y 50 IES	30%
<b>Azcapotzalco</b>	Mayor a 100,000	0% a 20%	Muy bajo	11 y 50 IES	38%

Plantel	Población	Población Indígena	Índice de Rezago Social	Número de IES	% cobertura de ES
Álvaro Obregón	Mayor a 100,000	0% a 20%	Muy bajo	11 y 50 IES	25%
Texcoco	Mayor a 100,000	0% a 20%	Muy bajo	11 y 50 IES	77%
Texcoco	Mayor a 100,000	0% a 20%	Muy bajo	11 y 50 IES	77%
Solidaridad	Mayor a 100,000	0% a 20%	Muy bajo	11 y 50 IES	32%
Othón P. Blanco	Mayor a 100,000	0% a 20%	Muy bajo	11 y 50 IES	67%
Poza Rica de Hidalgo	Mayor a 100,000	0% a 20%	Muy bajo	11 y 50 IES	57%
Coatzacoalcos	Mayor a 100,000	0% a 20%	Muy bajo	11 y 50 IES	70%

*Fuente: elaboración propia con base en OCUBBJG (2021), CONEVAL (2023), INEGI (2023).*

En estos grupos se realizan las entrevistas para obtener la información necesaria para describir cómo funcionan los instrumentos de política cuando no se cumplen los supuestos de la población objetivo y qué diferencias tienen contra la efectividad esperada.

### Consideraciones éticas

El desarrollo de esta investigación ha requerido la atención cuidadosa de varios aspectos éticos para garantizar la integridad y el respeto hacia las personas funcionarias públicas que colaboraron, cuidar el rigor de la investigación y cumplir con la metodología planteada. A continuación, se describen las principales consideraciones éticas en el desarrollo de esta tesis:

#### ***1. Consentimiento Informado***

Se informó adecuadamente a los participantes en esta investigación sobre el propósito del estudio, los procedimientos a seguir, los riesgos y beneficios y su derecho a retirar su participación sin repercusión. Se obtuvo el consentimiento informado de cada uno de los participantes previo a realizar la entrevista, y aseguraron que su participación fue voluntaria y consciente.

## ***2. Confidencialidad***

Se garantizó la confidencialidad de la información proporcionada por los participantes, por lo que a lo largo del texto se menciona coordinador o profesor. Dada la baja cantidad de personal académico, y para no hacer reconocibles a los participantes, no se puntualiza la ubicación de los planteles en los que laboran. Los datos recogidos fueron codificados y almacenados de manera segura para evitar el acceso no autorizado. Además, las entrevistas no fueron grabadas para evitar poner en riesgo a los informantes.

## ***3. Minimización del Riesgo***

Se tomaron todas las precauciones necesarias para minimizar cualquier riesgo potencial para los participantes. Por ello, se optó por recoger información de los coordinadores y no de los beneficiarios directos del programa. Además, no se comentó en las entrevistas las otras sedes que participaron.

Las consideraciones éticas estuvieron presentes en la planificación y ejecución de esta investigación. Se trabajó para asegurar que todos los aspectos del estudio cumplieran con los principios éticos establecidos, protegiendo los derechos y el bienestar de los participantes y manteniendo la integridad del proceso investigativo. En el siguiente apartado se presentan los resultados del análisis documental, describiendo el problema identificado y sus causas. Para describir el programa, se utiliza el modelo de Majone (1997) de núcleo duro y cinturón de protección, finalmente, se busca describir la teoría causal del programa.

### III. Abriendo la caja negra

Las políticas públicas surgen ante el reconocimiento de una situación como problema público y la ejecución de estrategias gubernamentales orientadas a modificar esa situación. A lo largo de ese proceso, manifiestan los valores del gobierno que las diseña y ejecuta (Méndez, 1993, Merino, 2008). Lindblom (1968) consideraba que las políticas eran «blancos en movimiento» y que la incertidumbre que las rodea las vuelve programas de exploración y retroalimentación constante. Reconociendo la importancia de vincular desde el diseño los problemas, las propuestas, las acciones y la situación deseable.

Merino (2013) señala que para diseñar políticas públicas es necesario conocer las causas del problema público a atender y generar alternativas de tratamiento que se vinculen lógicamente, tanto con la situación indeseable como con la esperada. A lo largo de este apartado se buscará describir la política pública de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG). En principio, se expone el problema que da origen al programa, después, desde la metáfora del núcleo duro y el cinturón de protección se presenta la intervención y finalmente se expone, desde una perspectiva mecanicista, la teoría causal que guía la intervención pública.

#### Explorando el problema: la exclusión universitaria

Desde 1970 el sistema universitario en México ha experimentado un crecimiento acelerado y constante en la matrícula. Cada vez son más los mexicanos que aspiran y logran estudiar la universidad. De la misma forma, los gobiernos mexicanos han implementado un conjunto de políticas educativas que reconocen la responsabilidad del estado en el acceso, permanencia y salida del sistema universitario (Martínez y Ordorika, 1993). A pesar de los programas existentes y la oferta privada cada ciclo escolar miles de jóvenes que buscan entrar al sistema universitario no lo logran (ANUIES, 2020, ANUIES, 2021, ANUIES, 2022 y ANUIES 2023).

En México solo el 17% de los adultos (25-64 años) cuenta con un título de educación superior, lo que lo coloca en la proporción más baja de los países miembros de la OCDE (OCDE, 2019). Este dato refleja la dificultad que enfrentan los mexicanos para inscribirse, permanecer y egresar de alguno de los 13 subsistemas universitarios existentes en el país. De acuerdo con el Diagnóstico del Programa Presupuestario U083 Universidades para el Bienestar Benito Juárez

García (UBBJG), el problema público radica en «la exclusión de la educación superior afecta las posibilidades de desarrollo de comunidades y municipios» (UCUBBJG, 2021).

Siguiendo a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), el sistema universitario actual inscribe en promedio al 57% de quienes solicitan su ingreso, dejando a fuera a más del 40% (ANUIES, 2020, ANUIES, 2021, ANUIES, 2022, ANUIES, 2023). El diagnóstico del programa identifica al menos tres causas de este problema, la primera es la centralización de las universidades en el centro del país y en las capitales de los estados. Después, una cuestión económica, que refiere a los costos asociados con estudiar la universidad y las condiciones económicas y de rezago de muchas comunidades. Finalmente, una cuestión de barreras educativas que no permiten el acceso a la educación superior. A continuación, se presenta evidencia estadística de cada causa identificada por el programa.

### *Distribución de las universidades*

El programa establece como una de las causas del problema la centralización de planteles educativos en el centro del país y en las grandes ciudades de las entidades federativas. Suponen que ello causa que habitantes de municipios o comunidades alejadas no puedan acceder al sistema universitario. Desde la literatura de geografía de la educación (Didou, 1994, Hillman, 2014, Mejía, 2019 y Ángeles y Mejía 2020) sostienen que la ubicación de los centros educativos influye en las oportunidades que tienen las personas para estudiar la universidad. En ese sentido, analizamos la distribución de la oferta educativa, medida a partir del número de IES (Instituciones de Educación Superior) en cada municipio y Estado.

De acuerdo con la ANUIES, el Estado de México concentra la mayor cantidad de Universidades e Instituciones de Educación Superior (UIES) con 473 universidades, seguida de Jalisco, Veracruz y Chiapas que tienen 290, 280 y 268 respectivamente. Al analizar la cantidad de lugares de nuevo ingreso a la Educación Superior (ES) por estado, se observa que la Ciudad de México concentra el 20.47% del total de los cupos disponibles, seguido por el Estado de México, Puebla y Nuevo León, que albergan el 10, 7 y 5 por ciento respectivamente.



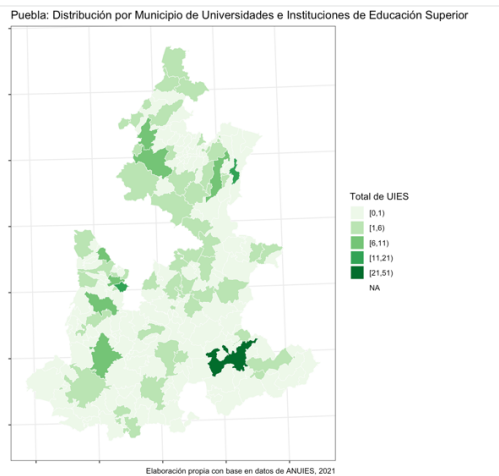
**Figura 1** Distribución de lugares ofertados para Nuevo Ingreso a la Universidad.



*Fuente: elaboración propia con base en ANUIES (2021).*

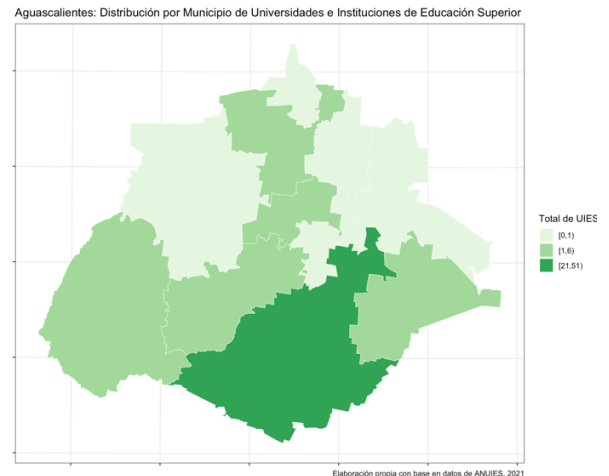
En la figura 1 se observa la concentración de lugares para nuevo ingreso en el centro del país. Al analizar la distribución dentro de las entidades federativas observamos que las universidades se alojan en los municipios principales del municipio, en las figuras 2-5 se muestran ejemplos de los estados de Puebla, Aguascalientes, Oaxaca y Nuevo León.

**Figura 2** Distribución de UIES por municipio en Puebla.



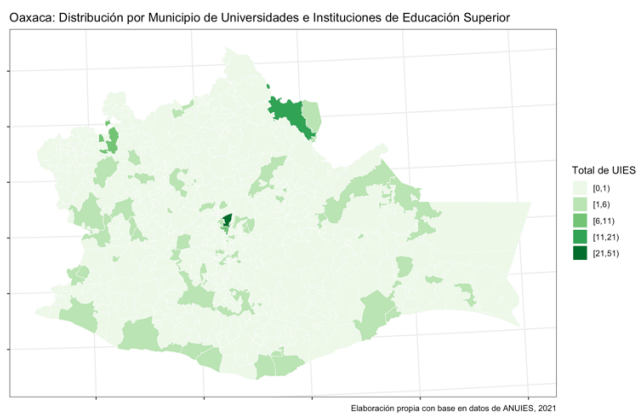
Fuente: elaboración propia con base en ANUIES (2021).

**Figura 3** Distribución de UIES por municipio en Aguascalientes.



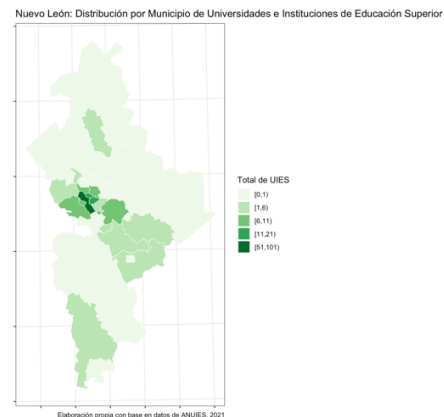
Fuente: elaboración propia con base en ANUIES (2021).

**Figura 4** Distribución de UIES por municipio en Oaxaca.



Fuente: elaboración propia con base en ANUIES (2021).

**Figura 5** Distribución de UIES por municipio en Nuevo León.



Fuente: elaboración propia con base en ANUIES (2021).

Podemos observar que los planteles de educación superior, tanto públicos como privados, tienden a centralizarse. Así, la mayor cantidad de escuelas se encuentran ubicadas en el Zona Metropolitana del Valle de México. Al analizar el comportamiento dentro de los estados

observamos que tienden a concentrarse en los municipios capital y aquellos con mayor población, por ejemplo, en Puebla los municipios de Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula concentran más de la mitad de la oferta educativa. Lo cual, es congruente con lo planteado por el programa.

### ***Gasto en Educación Universitaria***

El programa establece que una de las causas de la exclusión educativa es que la economía de los hogares no permite costear estudios universitarios. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el gasto en educación tiene dos grandes componentes: el gasto de los gobiernos, en lo que se incluyen las erogaciones para crear y operar infraestructura educativa, otorgar becas para estudios en el extranjero o escuelas privadas y subsidiar gastos asociados a la educación. Por otro lado, se encuentra el gasto particular, que incluye todos aquellos pagos de privados para servicios educativos, que puede ir de colegiaturas a becas de asociaciones privadas para financiar estudios (OCDE, 2016).

En cuanto a educación universitaria, la OCDE (2016) apunta que existe una tendencia en los países miembros para delegar el gasto para estudios universitarios a las familias. En México, de acuerdo con la Encuesta de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) publicada por el INEGI, los hogares en 2020 tenían ingresos promedios de \$19 119.00 pesos, y que gastaban en servicios educativos<sup>1</sup> aproximadamente \$2 619 pesos. De 2016 a 2020 la empresa Dada Room realizó estimaciones de los costos de ser estudiante universitario en una universidad pública –sin colegiatura–, concluyó que para 2020 en promedio se requerían \$4 730.00 pesos de forma mensual para asistir a clases de educación superior.

En suma, tanto las investigaciones de la OCDE, como los datos del ENIGH ilustran que el acceso a la educación así sea en un sistema educativo que no requiere colegiaturas, requiere que las familias o estudiantes tengan capacidad económica para costear los estudios superiores. La tendencia de delegar responsabilidades financieras a las familias deja excluidos a aquellos estudiantes que vienen de los hogares con menos recursos. Lo que permite vincular la cuestión económica de los hogares con el ingreso y permanencia en el sistema universitario.

---

<sup>1</sup> La Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares no distingue entre nivel de educación, por lo que el monto referido incluye gastos de colegiatura, útiles y traslados en cualquier sector educativo y no únicamente universitarios.

### *Oferta y demanda de matrículas*

Las Universidades para el Bienestar establecen que cuando las instituciones de educación superior rechazan el ingreso de alumnos por cuestiones de disponibilidad de lugares generan barreras psicológicas que, combinadas con las limitaciones de la educación media superior, causan la exclusión del sistema universitario (OCUBBJG, 2020). Argumentan que la cantidad de cupos disponibles es insuficiente para cubrir la demanda y llegar a jóvenes que son tradicionalmente excluidos.

Al analizar los datos expuestos por el programa, y contrastarlos con los de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) observamos que para el ciclo escolar 2020-2021 aproximadamente 2 564 296 personas iniciaron el proceso para solicitar su inscripción a alguna de las universidades del país. Mientras que el conjunto de centros educativos ofertó 1 830 070 lugares para nuevo ingreso. El 71 % de la demanda podría cubrirse con el total de las plazas disponibles.

Para el ciclo escolar 2020 se inscribieron 1 291 677 alumnos, que es menos de la mitad del total de quienes solicitaron la admisión, y quedaron vacantes más de 500 mil lugares disponibles. La oferta de bienes y servicios educativos está centralizada, la demanda se concentra en algunas universidades, por ejemplo, en el municipio de Aguascalientes, la Universidad Autónoma de Aguascalientes recibe unas 9.000 solicitudes de ingreso y solo cuenta con 4 395 plazas disponibles para el nuevo ingreso, mientras que la Universidad de la Ciudad de Aguascalientes oferta 115 plazas y solo tiene 35 solicitudes anuales (ANUIES, 2020).

Estudios señalan que la demanda universitaria debe examinarse por área de conocimiento, tipo de financiamiento de la universidad, modalidad de estudio (Garay, 1998, Checa-Artusu, 2011, Miller, et al., 2021). Con esto, no podemos considerar que la demanda es general y que es una de las causas de la exclusión universitaria en comunidades y municipios. Además, estos datos contemplan a quienes aspiran a entrar a la Universidad, mientras que el resto del documento rector de las Universidades del Bienestar establecen que buscan llegar a una población objetivo alejada de centros de educación terciaria, por lo que es una población adicional a la que intentó entrar a la universidad y no concretó su afiliación.

A lo largo de este apartado se describieron las causas del problema identificado por el Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar. Con ello, se buscó exponer evidencia empírica sobre lo expuesto por el programa y buscar congruencia con el problema identificado por el gobierno. Con ello, se permitió identificar que las causas expuestas influyen en el acceso, sin embargo, no fue suficiente para afirmar que son las causas principales. En el siguiente apartado se retoma el modelo de Núcleo Duro y Cinturón de Protección (Majone, 1997, Merino, 2009) para describir el programa.

### Diseño de las Universidades para el Bienestar

Majone (1997) retoma de Lakatos el modelo de núcleo duro y cinturón de protección y lo propone como un modelo analítico para comprender a las políticas públicas como elementos que cambian constantemente y requieren elementos que les brinden estabilidad. El autor señala que existen una serie de valores, métodos, supuestos y situaciones deseables que consolidan el núcleo duro y solo se pueden abandonar bajo crisis severas. Considera que este componente dota de estabilidad a las acciones públicas. Mientras otros algunos otros elementos, como procedimientos, recursos, oficinas, pueden cambiar para adaptarse al entorno económico, social y político sin que el programa se acabe, por lo que son denominados cinturones de protección.

Merino (2008, 2013), siguiendo la metáfora, argumenta que cuando el núcleo duro de una política no está bien definido es posible que el cinturón de protección se vuelva rígido y termine por cumplir los procedimientos, pero atender el problema que dio origen a la política. En este apartado se utilizará ese modelo analítico para describir el programa de las Universidades del e identificar los objetivos, valores, situaciones deseadas a la par de los instrumentos y procedimientos que hacen que el programa funcione.

**Figura 6** Núcleo duro y cinturón de protección



*Fuente: tomado de Merino (2013).*

### ***Núcleo duro***

En el corazón de las políticas públicas se encuentra la definición de una situación indeseable que busca ser modificada por un gobierno en una dirección específica (Majone, 1997). Detrás hay valores públicos que se manifiestan y priorizan junto con la selección y se establecen rutas que vinculan el problema y la situación deseada con acciones, y se construyen hipótesis causales (Merino, 2008). Estas piezas resultan necesarias para dar estabilidad a un programa y protegerlo de cambios políticos, temporales y emergentes.

### ***Definición del problema***

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 establece que derivado de un ciclo de gobiernos que decidieron privatizar el sector educativo superior, las universidades públicas carecen de recursos presupuestarios, y están envueltas en ciclos perversos (PND, 2019). Argumentan que ese

proceso genera, ciclo con ciclo, la exclusión de miles de jóvenes del sistema universitario. Reconociendo que es una arena en la que el gobierno debe intervenir para asegurar que la educación superior sea un derecho accesible para todos los mexicanos que deseen cursarla.

Para atender esta situación indeseable, se creó en 2019 al Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar (OCUBBJG). En los documentos oficiales del programa, se dice que el problema que modificará la intervención es la exclusión de jóvenes y adultos del acceso a la educación superior y las afectaciones que genera para el desarrollo de comunidades y municipios en los que no existen universidades (OCUBBJG, 2021). Este problema está expresado de forma diferente en los documentos rectores del programa, en la siguiente tabla se comparan las definiciones y causas del problema.

**Tabla 4** Comparación de problema y sus causas según tres documentos del OCUBBJG.

Documento	Problema público	Causas
<b>Diagnóstico del programa presupuestario U083 - Universidades para el Bienestar Juárez García. (2021)</b>	«La <b>exclusión</b> de la educación superior afecta las posibilidades de desarrollo de comunidades y municipios» (p.5).	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Económicas: falta de recursos individuales para costear estudios.</li> <li>2. Educativas: rechazo para estudiar en una IES por deficiente preparación.</li> <li>3. Geográficas: Tienen que ver con la distancia, accesibilidad y costos del transporte para acceder a las universidades. (p. 6-8)</li> </ol>
<b>Programa Institucional 2023-2024</b>	«La <b>exclusión</b> educativa del nivel superior, al ser multifactorial, afecta a las personas» (p. 11).	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Económicas: falta de recursos individuales para costear estudios.</li> <li>2. Educativas: rechazo para estudiar en una IES por deficiente preparación.</li> <li>3. Geográficas: Tienen que ver con la distancia, accesibilidad y costos del transporte para acceder a las universidades. (p. 11-12)</li> </ol>

Documento	Problema público	Causas
<b>Manual De Organización OCUBBJG (2022)</b>	«el problema de <b>exclusión</b> educativa superior» (p.10)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zonas marginadas y en pobreza carecen de universidades donde los jóvenes puedan concluir sus estudios.</li> <li>2. Alumnos son excluidos de las universidades públicas por no cumplir con los requisitos de admisión.</li> </ol>

*Fuente: elaboración propia con base en el OCUBBJG (2022).*

A partir de estos tres documentos podemos observar que el problema radica en la exclusión del sistema universitario de jóvenes y adultos. Sin embargo, las implicaciones que implica la existencia de esa situación, es distinta de acuerdo con cada material consultado. En el diagnóstico se establece que es un problema que afecta a la comunidad, por ello, establece cuestiones, como prácticas profesionales comunitarias y la vinculación de los habitantes de la zona en la construcción. Mientras, en el programa institucional considera que afecta a las personas que son excluidas, sin establecer algún mecanismo o instrumento adicional que atienda esas implicaciones personales.

A pesar de tener diferencias en la definición del problema y las afectaciones de la situación, las causas identificadas son las mismas: causas económicas familiares, geográficas y del sistema de media superior. Aunque, en los documentos se argumenta la persistencia de estas causas en las últimas décadas, no se establecen relaciones que permitan vincularlas con la solución de creación de sedes. Por ejemplo, dentro del problema no se considera la existencia, o ausencia, de instituciones de media superior en los municipios donde se implementará.

### Valores

El programa, de acuerdo con declaraciones del ex secretario de Educación Pública Esteban Moctezuma (2020), responde a los valores de la inclusión y el desarrollo comunitario. La titular del Organismo Coordinador de las Universidad para el Bienestar Benito Juárez García, Raquel Sosa (2020) apuntó que los valores esenciales del programa es la no exclusión y un compromiso con disminuir la desigualdad a través de la formación de profesionales que contribuyan activamente en el desarrollo de sus comunidades.



Además, los valores enunciados por los funcionarios son congruentes con los que están establecidos en el reglamento general del OCUBBJG y en el plan educativo, llamado *Kaleidoscopio* (sic.). En estos documentos se establece que «Los valores educativos, académicos y sociales centrales para el cumplimiento de los objetivos del Programa de las UBBJ son la inclusión educativa y social, justicia social e igualdad sustantiva y la transformación social de la realidad nacional» (OCUBBJG, 2023, p. 3). De esta forma, podemos concluir que el programa tiene una orientación de modificar la situación indeseable orientándola a generar que quienes desean cursar estudios universitarios puedan hacerlo sin ser excluidos por filtros de admisión y el conocimiento que obtengan sea útil para mejorar el contexto de la comunidad en la que viven.

### Relaciones causales

Las políticas públicas establecen relaciones causales que vinculan las situaciones problemáticas y las deseadas mediante intervenciones de política pública. A continuación, se enlistan algunas de las hipótesis causales:

- Jóvenes de comunidades de alta marginación y sin oferta universitaria son excluidos del sistema universitario cada ciclo escolar, por lo que instalar sedes universitarias en esos municipios permitiría que accedieran y permanecieran en las universidades hasta obtener un título profesional (OCUBBJG, 2021).
- Dado que en las comunidades con alta marginación no existen universidad los habitantes no pueden contribuir profesionalmente con el desarrollo de la comunidad. Por ello, inaugurar universidades a esas comunidades y ajustar los planes de estudio a las necesidades del municipio contribuirá a que las comunidades se desarrollen (OCUBBJG, 2021).
- En comunidades con alta marginación y sin oferta universitaria la comunidad no se involucra con IES por lo que no se inscribirán en las que se instalen, por lo que los habitantes se involucrarán en la construcción del plantel, generando un sentido social a la universidad y a la eventual afiliación al sistema (OCUBBJG, 2021).

### *Cinturón de protección*

El programa establece que será implementado en territorios con diferentes necesidades técnicas y de formación de profesionales, además, será puesto en marcha en municipios y localidades con características de marginalidad, violencia y sin universidad. La diversidad de esas comunidades, de los estudiantes y de las carreras que ofertarán, obligan a que existan ciertos elementos que doten de flexibilidad al programa para que pueda modificarse marginalmente y buscar una implementación eficiente sin importar el territorio donde se despliegue.

Entre los elementos que conforman el cinturón de protección se encuentran los planes de estudio que, de acuerdo con el Estatuto de Creación del Organismo Coordinador de las Universidades para Bienestar Benito Juárez García, tienen flexibilidad suficiente para que desde los planteles se puedan adaptar a las necesidades de las comunidades donde se establecen las sedes. De igual forma, los lineamientos para la instalación/rehabilitación, equipamiento y operación de las sedes educativas, los reglamentos internos de cada sede, los procedimientos de inscripción, permanencia y titulación, y los procedimientos de asignación de las becas que reciben los estudiantes. Estos elementos permiten que el programa se adapte a los contextos en los que se aplica sin necesidad de cambiar el núcleo duro del programa.

Así, podemos decir que el programa busca que, apegado a los principios de equidad y justicia social, las personas que viven en comunidades marginadas y excluidas del sistema universitario logren acceder a estudios superiores, para lo que crearán universidades en esas zonas. Para lograr estos objetivos, hay elementos que permiten la adaptación del programa a contextos específicos y permiten proteger los valores y objetivos centrales. En el siguiente apartado se expone la teoría causal que orienta la intervención.

### *La teoría causal*

El modelo de núcleo duro y cinturón de protección permite identificar las principales hipótesis que permiten que la política pública atienda de forma efectiva el problema planteado. Capano y Howlett (2021) proponen un modelo mecanicista para analizar como los programas públicos establecen que los instrumentos o activadores desencadenan comportamientos esperados de poblaciones objetivo y que al agregarlos modifican la situación indeseada. Este marco analítico permite describir y analizar con mayor detalle las hipótesis causales establecidas en el apartado

anterior. En esta sección se busca describir los principales activadores y mecanismos planteados por las Universidades del Bienestar y que atienden directamente las casusas del problema identificadas por el OCUBBJG.

En principio, la población objetivo que establece el programa son jóvenes y adultos que concluyeron su bachillerato, que viven en comunidades con rezago, pobreza y que son excluidos de la educación superior por cuestiones económicas, geográficas o educativas (OCUBBJG, 2021). En función de ello establece objetivos generales y específicos que plantean que el incremento en la cobertura educativa, generar planes de estudio pertinentes para comunidades en condiciones de rezago y pobreza, y la instalación de sedes educativas en estas comunidades.

Para lograr transitar de la situación problemática  $t_0$ , donde se excluye del sistema universitario a jóvenes y adultos con bachillerato que viven en municipios pobres, rezago y sin universidades, y con ello aportan una serie de instrumentos a la  $t_1$ , donde esa población puede acceder a la universidad y contribuir al desarrollo de su comunidad. Entre ellos, la instalación de las sedes en municipios, becas de manutención para los alumnos que se inscriban, planes de estudio consecuentes con las necesidades de los municipios, mecanismos de participación que incorporen a la comunidad en la construcción de las universidades.

Esas intervenciones buscan generar ciertos comportamientos que permitan que las comunidades den valor a la existencia de las sedes universitarias, que quienes egresan del bachillerato busquen ingresar a la universidad, que quienes ingresan logren titularse y a su vez contribuyan al desarrollo de sus comunidades. A continuación, se exponen los principales activadores, comportamientos y mecanismos de primer y segundo grado para lograr los objetivos de las Universidades para el Bienestar.

**Tabla 5** Teoría Causal de las Universidades para el Bienestar

Comportamiento en $t_0$	Activador	Mecanismos	Comportamiento en $t_1$
Las juventudes en comunidades en condiciones de pobreza no pueden estudiar la universidad, pues no	Instalación de sedes universitarias	Al instalarse las sedes, la población de los municipios que concluyó el bachillerato tendrá una opción cercana y gratuita para poder estudiar la	Las juventudes en comunidades en condiciones de pobreza pueden estudiar la universidad, pues no

Comportamiento en $t_0$	Activador	Mecanismos	Comportamiento en $t_1$
pueden migrar a municipios con IES.		<p>universidad. Con ello, enfrentará menos limitaciones para acceder al sistema universitario.</p> <p>Cuando este mecanismo se replique entre alumnos y generaciones, se podrá observar una reducción en el índice de exclusión universitaria.</p>	requieren migrar a municipios con IES.
Los jóvenes de comunidades marginadas y en pobreza no entran a la universidad por falta de recursos económicos para su manutención a lo largo del programa.	Beca mensual de 2 400 pesos	<p>Los jóvenes no acceden a las universidades por falta de recursos económicos para financiar sus estudios. Así, al recibir una beca tendrán certeza de un ingreso mensual durante su programa, a forma de incentivo para permanecer en sus estudios y no optar por otras actividades, dentro o fuera de la comunidad.</p> <p>Al agregar estos comportamientos, más jóvenes de las comunidades ingresarán a las Universidades del Bienestar.</p>	Los jóvenes de comunidades marginadas y en pobreza acceden y se mantienen en la universidad hasta el egreso.
Los jóvenes no encuentran relación entre las carreras	Planes de estudio pertinentes a las	Los municipios en pobreza y rezago tienen problemáticas concretas	Los jóvenes encuentran relación entre las carreras ofertadas y las

Comportamiento en $t_0$	Activador	Mecanismos	Comportamiento en $t_1$
ofértadas y las problemáticas de su comunidad, por lo que no se inscriben a la Universidad.	problemáticas de comunidades y municipios	<p>que requieren acciones profesionales y técnicas para solucionarlas. Por ello, generar y comunicar planes de estudio que vinculen la realidad con los problemas de la comunidad permitirá que los jóvenes de las comunidades vean estudiar para contribuir activamente al desarrollo de su municipio.</p> <p>Mientras más estudiantes compartan esa percepción se acumularán ideas, formas y profesionistas para atender activamente la problemática de las comunidades y enfrentar el rezago universitario.</p>	problemáticas de su comunidad, por lo que se inscriben a la Universidad.
Los estudiantes y egresados de licenciaturas originarios de comunidades en pobreza migran por falta de vinculación con prácticas profesionales en la comunidad.	Prácticas escolares, comunitarias y profesionales que se vinculen a las problemáticas y necesidades de las comunidades	La colaboración desde la universidades y comunidades, a través de prácticas escolares, permitirá a los jóvenes vincularse activamente con el sistema universitario y con su comunidad. Por lo que además de la permanencia en el sistema universitario se	Los estudiantes y egresados de licenciaturas originarios de comunidades en pobreza contribuyen al desarrollo económico y social de sus municipios.

Comportamiento en $t_0$	Activador	Mecanismos	Comportamiento en $t_1$
		logrará el desarrollo comunitario.	

*Fuente: elaboración propia con base en Capano y Howlett (2021) y OCUBBJG (2020, 2021).*

En este capítulo se argumentó que el problema detectado por las Universidades para el Bienestar cuenta con información empírica y genera afectaciones al desarrollo personal y comunitario. Además, se aportó evidencia sobre las causas identificadas en el planteamiento oficial y su relación con el problema. Después, se describió el núcleo duro y el cinturón de protección de la intervención y finalmente se caracterizó la cadena causal a partir del modelo propuesto por Capano y Howlett (2019). En el siguiente apartado se presenta el análisis sobre los retos que enfrentan los activadores y mecanismos de primer y segundo orden cambian al enfrentarse a contextos distintos a los que fueron planteados.

#### **IV. Razones y sinrazones de las Universidades para el Bienestar**

Las políticas públicas son ejercicios racionales que vinculan causas, problemas e instrumentos de políticas diseñados para modificar los comportamientos y generar situaciones deseables (Peters, 2018, Capano y Howlett, 2019, Siddiki, 2022 y Capano, 2024). En asuntos, como la educación universitaria, las intervenciones gubernamentales requieren márgenes de discrecionalidad en la implementación, coherencia interna, instrumentos de políticas concretos y los mecanismos de calibración que permitan la operación de los programas en contextos distintos y adaptarse a las condiciones de la población (Capano y Lepori, 2024, Capano, 2024, Sainz-Santamaría, 2024).

En los capítulos anteriores se ha descrito el problema público que buscan atender las Universidades para el Bienestar, se describió la política pública a partir del modelo propuesto por Majone (1997) y, se definieron los comportamientos, activadores y mecanismos que componen la teoría causal de la intervención (Capano, 2024). En este apartado, se utiliza el modelo analítico propuesto para analizar el diseño del programa a partir del marco teórico descrito, en principio se describen aspectos contradictorios a los objetivos de la política que no permiten coherencia interna. Después, se presentan algunas diferencias en la implementación del programa en contextos diferentes y que, al no estar previstas en el diseño de la política pública, aumentan las responsabilidades de los coordinadores de las sedes para la operación del programa.

#### **Sinrazones en el diseño**

En el núcleo de las políticas públicas se encuentra una teoría causal que establece la dirección que tomará la intervención para llegar a una situación deseable. En este apartado se busca contestar si el diseño de la intervención es coherente con la definición y causas del problema, los instrumentos y la solución que buscan (Cejudo y Michel, 2016, p.8). Aunque, la teoría de cambio es un conjunto de decisiones éticas y políticas (Merino, 2008, Stone, 2022), en esta sección se busca identificar los problemas de coherencia desde el componente técnico del programa.

De acuerdo con el Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (OCUBBJG), existe un problema de «exclusión de la educación superior [que]

afecta las posibilidades de desarrollo de comunidades y municipios» (OCUBBJG, 2021, p.5). Además, reconoce que es una cuestión multidimensional y compleja que se origina, al menos, por causas económicas, académicas y geográficas. El gobierno federal considera que la alternativa de mayor viabilidad para tratar el problema es a través del programa U083 Universidades para el Bienestar que tiene como objetivo la construcción de universidades en municipios excluidos del sistema universitario.

La política pretende incrementar la cobertura anual de educación superior en las comunidades y municipios a partir de la construcción y operación de sedes universitarias. Establece un modelo de atención a partir de planes de estudios consecuentes con las problemáticas de esas localidades para que quienes egresen puedan contribuir activamente al desarrollo de sus comunidades. A lo largo del diseño, se sostiene que la vinculación de las comunidades y municipios en la construcción y rehabilitación de los planteles aumentará la probabilidad de que potenciales alumnos se inscriban a la escuela, egresen y colaboren activamente con el desarrollo de su comunidad (OCUBBJG, 2019).

El programa tiene un objetivo general y tres específicos, según se enlista en la Tabla 3. En las siguientes secciones se argumenta que hay elementos en el diseño de la intervención que no permiten una coherencia óptima entre la definición y causas del problema, con los instrumentos y el objetivo que buscan alcanzar.

**Tabla 6** Objetivos de las Universidades para el Bienestar.

<b>Objetivo general.</b> Superar la exclusión educativa y la desigualdad mediante la creación de sedes universitarias.
<b>Objetivo específico 1.</b> Incrementar la oferta educativa pública incluyente, equitativa, integral y gratuita acorde a las necesidades y vocación económica, social y de reconocimiento de la diversidad cultural en comunidades que han sufrido rezago y exclusión.
<b>Objetivo específico 2.</b> Atender necesidades educativas con planes de estudio y actividades académicas pertinentes a las necesidades manifestadas por las comunidades en que se instalen.
<b>Objetivo específico 3.</b> Promover la participación de las comunidades en el proceso de instalación, equipamiento y operación de las sedes educativas de las UBBJ como medio para concretar la transformación de la educación nacional de tipo superior.

*Fuente: tomado de Programa Institucional 2023-2024, OCUBBJG (2023).*



### *Causas sin atender y demanda por crear*

Las políticas públicas buscan atender problemas concretos (Merino, 2008, Cejudo y Michel, 2016). El problema público que se atiende con las Universidades para el Bienestar es «La exclusión de la educación superior [que] afecta las posibilidades de desarrollo de comunidades y municipios». En el capítulo anterior, se argumentó que hay evidencia para señalar que en México hay condiciones de exclusión a la educación superior. Se ha comprobado que el Sistema Educativo Nacional (SEN) reproduce desigualdades en el acceso a servicios y en la calidad de los servicios educativos, y que esta desigualdad aumenta en el nivel terciario o superior (Villa, Canales, Mahui, 2017).

En el documento diagnóstico, así como en el programa académico, se establece que la exclusión es un problema que afecta de forma diferenciada a habitantes de comunidades rurales que urbanas. Se reconoce que es una situación causada por distintas cuestiones sociales, pero identifican tres a tratar por el programa, la primera es el rechazo académico para estudiar en instituciones públicas de tipo superior, es decir todos aquellos demandantes que no pueden afiliarse por no pasar los exámenes de admisión. La segunda, es la concentración de las universidades en el centro del país o en las capitales de las entidades que genera zonas desiertas de oferta educativa, generalmente en municipios de bajos ingresos y rurales (González, Mejía-Pérez y González Callejas 2022). La tercera es la exclusión causada por razones económica que impiden que los hogares cubran los gastos asociados al estudio universitario.

Las causas señaladas tienen evidencia empírica y teórica desde el Organismo Coordinador se plantea atender las tres a partir del programa (Hillman y Boland, 2019, González, Mejía-Pérez y González, 2022, ANUIES, 2019, ANUIES, 2020, ANUIES, 2021, OCUBBJG, 2019). Cada causa afecta a poblaciones distintas, con incentivos y contextos distintos, por ello la política requiere definir concretamente a una población objetivo. Las preferencias de un joven en Ensenada que estudia la licenciatura en Química no se modificarán con la instalación y operación de una universidad en su comunidad que solo imparte ingeniería en acuicultura y piscicultura.

Para que el programa alcance sus objetivos y las personas de las comunidades se inscriban y permanezcan en los planteles, la definición de la población objetivo debe plantear supuestos restrictivos para que la intervención logre modificar los comportamientos de los actores correctos y con ello alcanzar el objetivo planteado (Ingram y Schneider, 1990, Ingram y

Schneider, 1993 y Rochefort y Cobb 1994). En el diagnóstico oficial de las Universidades para el Bienestar se establece que el programa está dirigido a personas “que han sido excluidas de la educación superior que habitan donde se instalen sedes educativas del programa Universidades para el Bienestar” (OCUBBJG, 2021, p.20).

El Organismo Coordinador señala que las sedes se instalarán en municipios con población de entre 15 y 45 mil habitantes, en altos o muy altos niveles de rezagos social, que se encuentren en el catálogo de municipios indígenas y no exista oferta educativa presencial de escuelas de tipo superior. Con ello, podemos establecer una definición de la población objetivo más específica, y decir que el programa va dirigido a personas mayores de 18 años que son excluidas de la educación por razones económicas, geográficas y académicas que habitan municipios de entre 15 y 45 mil habitantes, en altos niveles de rezago social, con población indígena y que carecen de oferta educativa presencial (CONEVAL, 2020).

En la tabla 4 se muestra la relación entre las causas del problema, el problema, los objetivos de la política y la población objetivo. Con ello, podemos observar que, si bien el problema público es la exclusión en la educación superior, los objetivos se centran en la instalación de universidades con lo que no se contemplan metas para la atención de las otras causas. En otras palabras, si el programa logra sus objetivos no estará atendiendo las causas académicas y económicas de la exclusión universitaria.

**Tabla 7** Relación de causas, problema y objetivo.

Causas del problema público	Problema público	Objetivos de la política	Población objetivo
<b>Causa económica.</b> Imposibilidad para cubrir los gastos asociados al estudio universitario.	La exclusión de la educación superior afecta las posibilidades de desarrollo de comunidades y municipios	<b>Objetivo general.</b> Superar la exclusión educativa y la desigualdad mediante la creación de sedes universitarias.	Personas mayores de 18 años que son excluidas de la educación por razones económicas, geográficas y académicas que habitan municipios de entre 15 y 45 mil habitantes, en altos niveles de rezago social, con población indígena y que carecen
<b>Causa geográfica.</b> La concentración de las universidades en el centro del país o en las capitales de las entidades genera desiertos		<b>Objetivo específico 1.</b> Incrementar la oferta educativa pública incluyente, equitativa, integral y gratuita acorde a las necesidades y	

Causas del problema público	Problema público	Objetivos de la política	Población objetivo
educativos que excluyen a jóvenes de acceder a las escuelas al aumentar los costos que implican los traslados		vocación económica, social y de reconocimiento de la diversidad cultural en comunidades que han sufrido rezago y exclusión.	de oferta educativa presencial
<b>Causa académica.</b> El rechazo para estudiar en instituciones públicas de tipo superior		<b>Objetivo específico 2.</b> Atender necesidades educativas con planes de estudio y actividades académicas pertinentes a las necesidades manifestadas por las comunidades en que se instalen.	
		<b>Objetivo específico 3.</b> Promover la participación de las comunidades en el proceso de instalación, equipamiento y operación de las sedes educativas de las UBBJ como medio para concretar la transformación de la educación nacional de tipo superior.	

*Fuente: elaboración propia con base en OCUBBJG (2023).*

Respecto a la causa académica, es cierto que el diseño de las Universidades para el Bienestar establece que no se realizarán exámenes de ingreso a este subsistema. Sin embargo,

esto no impide que otras universidades públicas o privadas rechacen alumnos debido a sus propios procesos internos de admisión. Por lo tanto, podemos afirmar que el programa no aborda la exclusión universitaria por razones académicas. Por otro lado, tampoco plantea modificar las condiciones escolares de los alumnos de bachillerato para facilitar su acceso a alguno de los subsistemas universitarios existentes.

El programa reconoce una vinculación con el sistema de Becas para el Bienestar que permite que los alumnos afiliados a las Universidades para el Bienestar sean sujetos prioritarios para el programa Jóvenes Escribiendo el Futuro, con lo que pueden asegurar que todos los estudiantes de estas escuelas reciban el apoyo. Esta acción, puede contribuir a que quienes acceden al sistema no cuenten con un ingreso bimestral seguro a lo largo de sus estudios. Sin embargo, existe un debate inacabado sobre la utilidad de los apoyos no condicionados y su relación con el ingreso, permanencia y egreso en la educación universitaria (Miller, 2009, Landero, 2022, Lara, 2023, Hernández, 2023). De este debate destaca la necesidad de contemplar el contexto de los alumnos y sus hogares como determinantes de la efectividad.

Dado los objetivos del programa, se podrá atender a aquellas personas que son excluidas de la educación universitaria por vivir en municipios con alto rezago social, ser parte de la población indígena, y no contar con otras ofertas de educación superior. Los objetivos son coherentes con el problema, siempre que se argumenten adecuadamente las causas geográficas de la situación no deseada. De esta manera, se puede justificar la implementación del programa como una solución efectiva para reducir la exclusión universitaria causada por desiertos educativos (González, Mejía-Pérez y González Callejas, 2022).

Ahora bien, en el diagnóstico y en los documentos se argumenta que el programa atenderá la exclusión, en las convocatorias de ingreso se especifica que quienes busquen entrar al programa deben «no estar inscrito en otra institución de educación superior, ni haber iniciado o concluido estudios en dicho nivel» (OCUBBJG, 2023c). Esta restricción puede afectar el cumplimiento del objetivo del programa pues no permite el ingreso a alumnos que pudieron ser desafiliados de alguna universidad por causas académicas, económicas o geográficas.

Por otro lado, podemos decir que las Universidades para el Bienestar crean una nueva demanda educativa, dado su modelo educativo y su oferta centralizada en desiertos universitarios, no permiten que sean servicios sustitutos a otras ofertas educativas (González, Mejía-Pérez y González Callejas, 2022). Entonces, la creación y construcción de sedes, permite

atender a una población que antes no buscaba entrar a la universidad, más que a la población excluida o rechazada de otros subsistemas.

Así, los objetivos y diseño del programa permiten atender la causa geográfica de la exclusión educativa. Se contemplan, mediante la vinculación con las Becas para el Bienestar, atender la causa económica y no implementan instrumentos de políticas para tratar la exclusión derivada de cuestiones académicas. Además, dadas las características de la política, se plantea atender a una población objetivo que no estuvo, necesariamente, excluida formalmente de la educación superior. Por lo que es necesario considerar en el diseño la difusión del programa para incentivar la demanda a la política.

En conclusión, a pesar de que el programa identifica un problema real y busca atender algunas de las causas que contribuyen a la existencia del problema, se observan brechas en las relaciones causales que vinculan la población objetivo, los objetivos del programa y las causas del problema público. La existencia de estas brechas en el diseño del programa puede generar que los instrumentos o procedimientos que vuelven operativa la política reproduzcan el problema público en lugar de modificarlo, como se observa con las convocatorias de ingreso.

### *De la instalación a la operación de las Universidades*

El objetivo general del programa establece la instalación de sedes universitarias para aumentar la cobertura en municipios y comunidades. CONEVAL (2020) señala que el proceso de instalación de las sedes cuenta con seis etapas, (1) la planeación del presupuesto anual, (2) la presentación de propuestas comunitarias para la instalación de sedes, (3) la elección de las propuestas, (4) los estudios técnicos y financieros para la construcción de los planteles, (5) entrega de subsidios para la construcción, y (6) seguimiento de las obras. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) apunta que las etapas carecen de criterios públicos y transparentes. Además, señala que la mayor parte de los costos recaen en los potenciales beneficiarios, por ejemplo, las propuestas que las comunidades deben presentar para la instalación de sedes deben estar acompañadas de estudios de suelo y presupuestos de obras realizados por quienes quieren que el programa llegue a sus comunidades.

Tanto en diagnóstico del programa (OCUBBJG, 2019) y los planes de trabajo del Organismo Coordinador (OCUBBJG, 2023, OCUBBJG, 2024) se establecen algunos de los criterios bajo los que se elegirán los municipios en los que se instalarán universidades. Entre

esos requisitos se encuentran que sea un municipio en alto rezago social, con población indígena, sin otras ofertas educativas y con una población entre 15 y 45 mil habitantes. Dicen que la decisión de instalar las sedes podría tomar otras variables según discreción de las autoridades del programa. En la tabla 5 se muestran las diferencias entre los criterios establecidos en el diagnóstico para la definición de la población objetivo y en los lineamientos para la instalación/rehabilitación, equipamiento y operación.

**Tabla 8** Relación de supuestos de la población objetivo y criterios de elegibilidad de las sedes.

Supuestos de la población objetivo	Criterios para la instalación de las sedes
Personas que viven en municipios con una población entre 15 y 45 mil habitantes.	Municipios con alto o muy alto rezago social.
Personas que viven en municipios con alto o muy alto rezago social.	Municipios no cubiertos 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.
Personas que viven en localidades pertenecientes al catálogo de municipios indígenas.	Con una demanda probada no atendida de egresados de bachillerato que aspiran a cursar carreras profesionales.
Personas que viven en municipios sin otra oferta educativa.	Localidades y municipios del país con servicios escasos, insuficientes o no pertinentes de educación superior para atender a estudiantes que han padecido exclusión educativa.
	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.

*Fuente: elaboración propia según el OCUBBJG (2022) y CONEVAL (2020).*

El programa busca atender la exclusión universitaria desde la instalación de infraestructura universitaria, pero una vez instaladas las sedes se requieren recursos para operar y equipamiento de los planteles. Estos subprocesos están regulados por los lineamientos generales para la instalación/rehabilitación, equipamiento y operación de las sedes educativas

del programa. En este documento se enlistan criterios con los que se priorizarán los recursos económicos entre las sedes. Esos criterios contemplan las condiciones del municipio, pero, no se relacionan con el número de estudiantes, edificios o necesidades de la escuela.

A partir de la revisión documental, se observa que los recursos presupuestarios para la operación de las sedes son distribuidos a forma de subsidios y su monto depende de los lineamientos para la instalación/rehabilitación, equipamiento y operación de las sedes. En la normativa, además, se establecen los porcentajes máximos que podrá destinar la coordinación a los gastos de operación, la construcción, supervisión y viáticos. No se contempla la posibilidad de que los encargados del presupuesto destinen recursos para el equipamiento o para apoyos adicionales al estudiantado.

A partir de esta información, se señala que, dado que el objetivo general y el indicador principal del programa es instalar sedes universitarias, los lineamientos priorizan los municipios en los que hay donaciones de predios para la construcción de los planteles. De la misma forma, solo se contempla que cada sede use hasta el 30% de los recursos obtenidos para la operación escolar. Esta cuestión puede constituir un incentivo para que las obras se retrasen, pues los planteles en obra tienen prioridad frente a los concluidos o los que rentan sus instalaciones.

En conclusión, el programa de las Universidades para el Bienestar tiene como objetivo principal aumentar la cobertura educativa en municipios y comunidades marginadas a partir de la creación de sedes, sin embargo, no establece objetivos relativos a la operación de las sedes lo que genera problemas. Las diferencias entre los supuestos de la población objetivo y los criterios de elegibilidad para la instalación y operación de las sedes generan una brecha entre lo diseñado y lo implementado. Además, la limitación de recursos exclusivos para la operación de las escuelas y la priorización a sedes en construcción puede generar incentivos para retrasar la finalización de las obras.

### ***Planes representativos sin tomar en cuenta a la comunidad***

Las Universidades para el Bienestar, establecen como parte de sus objetivos «atender necesidades educativas con planes de estudio y actividades académicas pertinentes a las necesidades manifestadas por las comunidades en que se instalen» (OCUBBJG, 2023d, p. 15). El enunciado establece la necesidad de conocer e incorporar las manifestaciones de las comunidades en la enseñanza en los planteles, con la intención de que lo aprendan los alumnos

sea congruente con las problemáticas de sus comunidades. Sin embargo, no se establecen mecanismos de intercambio de información entre las sedes y el Organismo Coordinador, ni formas de participación en la creación de los planes de estudio.

El Organismo Coordinador tiene un órgano colegiado de consulta para crear los planes de estudio, llamado Consejo Académico Asesor, formado por entre 6 y 10 investigadores, la dirección general y la dirección académica. Quienes participan en este consejo son invitados por la dirección, y sus facultades se limitan a participan en la deliberación y evaluación de los planes de estudio.

Según la documentación oficial, la dirección general se encarga de aprobar los planes de estudio por licenciatura. Se establece que los planes se deliberan con las direcciones académicas subordinadas jerárquicamente a la dirección general y con el consejo académico asesor, sin embargo, la facultad de aprobación es de la dirección general y las facultades tanto de las direcciones como del consejo académico son de participación y asesoría. De la misma forma, no se contemplan mecanismos formales para que los coordinadores o encargados de las sedes participen en las discusiones de los planes de estudio.

El programa institucional del Organismo Coordinador establece que los planes de estudio deben ser representativos pues las localidades, cuando deciden inscribir su proyecto, eligen el plan de estudios que se alinea mejor con las necesidades comunitarias. Una vez que se aprueba la solicitud, de forma conjunta entre la dirección general y la comunidad se selecciona la licenciatura a partir de la vocación económica, social y cultural de la comunidad y los intereses explícitos en la solicitud. Sin embargo, en los documentos oficiales públicos no se establecen lineamientos, ni descripción de ese proceso (CONEVAL, 2020, OCUBBJG, 2023d, p. 15). Por lo que no se tiene claridad sobre cómo los integrantes de la comunidad pueden participar en el diseño de los planes de estudio.

Aunque el planteamiento promueve valores de participación e inclusión comunitaria, el diseño no establece canales oficiales para que profesores, estudiantes, coordinadores o la comunidad se involucren en la formulación o modificación de planes de estudio. En ese sentido, la centralización de decisiones y autorizaciones de planes de estudio por parte de la dirección general, sumada a la composición del consejo académico asesor y la subordinación de las direcciones académicas, se sugiere que el diseño es contrario al objetivo de atender las necesidades educativas reales de las comunidades.



A lo largo de esta sección se expusieron cuestiones sobre el diseño que impactan en que la política pueda alcanzar sus objetivos. Se argumentó que los objetivos del programa únicamente permiten la atención de una de las causas del problema detectado y que es necesario crear una demanda social a este subsistema universitario. Además, se señaló que el diseño se centra en la instalación de los planteles, olvidando la operación de los planteles y generando incentivos para que la construcción de las escuelas tarde más de lo establecido. De igual forma, se señalaron diferencias entre los criterios de la población objetivo y los criterios de elegibilidad de los municipios en los que se instalarán los planteles.

Finalmente, el diseño institucional del Organismo Coordinador y las facultades de la dirección general para nombrar al Consejo Académico Asesor y a las Direcciones Académicas, y la falta de instrumentos de comunicación con las sedes, dificultan que se elaboren planes de estudio representativos a las problemáticas de la comunidad. Con ello, se puede señalar que hay elementos en el diseño de la intervención que no permiten una coherencia óptima entre la definición y causas del problema, con los instrumentos y el objetivo que buscan alcanzar. Algunos como las restricciones en las convocatorias, incluso, generan condiciones para que se replique la exclusión educativa en las sedes para el Bienestar.

En el siguiente apartado se muestran algunos retos que enfrenten los coordinadores y profesores de las sedes para operar el diseño establecido desde Pátzcuaro. El análisis se enfoca en el diseño de los instrumentos, los mecanismos causales que activan, y las adecuaciones que deben hacer para que funcionen correctamente. Para ello, se utilizan datos recolectados en el trabajo de campo en dos grupos de sedes, una en municipios que cumplen las condiciones establecidas por las reglas de operación y otra en el que no se cumple ningún supuesto.

### Adaptar sobre la marcha: quiénes y cómo

Diseñar políticas públicas es una actividad que involucra conocimientos y evidencia en distintos niveles que van de la definición de objetivos a la creación de instrumentos y su implementación con las personas (Merino, 2010, Capano y Howlett, 2019, Capano, 2024). El proceso de formulación de políticas tiene implicaciones en el resto de las etapas del ciclo de política. Es en esta etapa en la que, siguiendo la metáfora de Merino (2010), se toman las decisiones que permiten a la política ganar en el campo de batalla y tener éxito.

Los procesos de diseño de políticas públicas se pueden centrar en las teorías causales y generar conjuntos de supuestos que permiten definir poblaciones objetivo específicas, mecanismos, comportamientos e instrumentos (Nair y Howlett, 2020 y Howlett y Cashore, 2009). Sin embargo, los supuestos generales suelen omitir la flexibilidad que se requiere para lograr especificar o modificar las intervenciones desde un nivel micro para asegurar su utilidad en contextos diversos (Capano, 2024 y Sainz-Santamaría, 2024). Si bien, conocer las teorías causales permite conocer qué comportamientos tienen que modificarse para que se cumplan los objetivos, se requiere analizar una dimensión complementaria que permita identificar las calibraciones de los instrumentos en el terreno de la implementación.

Si bien, como apuntan Capano y Lepori (2024) en las políticas de educación superior la implementación requiere en gran medida de discrecionalidad y autonomía por parte de los proveedores del servicio, también argumentan que un diseño adaptable que establezca patrones de cumplimiento reduce la carga decisional de los profesores, permitiéndoles enfocarse en acciones sustanciales, como impartir clases. En el diseño de las Universidades se identificó que, tanto en la distribución de recursos como de responsabilidades, el programa se centra en la construcción de los planteles y no genera instrumentos o reglas para la operación del programa. De esta forma, los costos y responsabilidad de adaptar el programa a las necesidades del contexto recaen en el cuerpo docente.

A lo largo de esta sección se argumenta que los profesores deben improvisar para realizar esas acciones y que, las condiciones de los municipios en los que se ubican modifican los recursos de los que disponen para ello. La improvisación se da pues las sedes no pueden comunicarse por una vía oficial entre ellas, por lo que no comparten conocimiento o experiencias en la solución de retos comunes, y tampoco pueden tener recursos extraordinarios o establecer diálogos con los administradores del programa.

Este análisis se centra en los instrumentos de instalación de sedes, planes de estudio representativos, el modelo Kaleidoscopio, y las prácticas profesionales. Dado que las becas dependen de otro programa, Jóvenes escribiendo el futuro, no se contempla. Se observó que en los contextos alcanzan el objetivo de que los jóvenes ingresen a las universidades, los contenidos se imparten por un número limitado de profesores y sean representativos, incluso clases en lenguas originarias y que se realicen prácticas en las comunidades. Sin embargo, se analizó que

son los coordinadores quienes modifican sobre la marcha el diseño para adaptarlo a las necesidades de las escuelas.

A lo largo de este apartado se describen los cambios que realizan los coordinadores de las sedes de las Universidades para el Bienestar para lograr que las herramientas de la política activen los comportamientos adecuados de los implementadores. Se sostiene que ajustar los programas implica costos y que, para esta intervención, los absorben los profesores y coordinadores utilizando recursos personales y comunitarios. Además, se apunta que en el diseño no se prevén mecanismos de adaptación, por lo que los implementadores están obligados a actuar fuera del diseño para cumplir las metas y proveer los servicios educativos.

### *Improvisar para sacar adelante la escuela*

El diseño de la política establece que la construcción de planteles educativos es el principal instrumento que se utilizará para aumentar la cobertura universitaria en municipios y comunidades. Los habitantes de la zona se inscribirán porque es una opción cercana, única y que imparte una licenciatura acorde a las necesidades de la comunidad y superarán la exclusión universitaria de la que fueron sometidos al programa. Para alcanzar este objetivo, se establecen mecanismos para que la ciudadanía participe en la construcción y supervisión de la obra dirigidos por el coordinador de la sede.

El coordinador es el encargado del comité ciudadano que solicita de forma anual el presupuesto, lo opera y supervisa la construcción de la obra. Según los lineamientos para la instalación, rehabilitación y operación de sedes, en gasto operativo se puede gastar hasta el 60 % del presupuesto, gastos para la operación, equipamiento, apoyo a estudiantes, pago a profesores externos, pago de servicios de agua, luz y gas, entre otros. Al menos el 30% de los subsidios anuales deben destinarse a la construcción y pago a proveedores y constructores o rehabilitación del plantel. El 10% restante puede gastarse en viáticos o traslados.

El programa beneficia para la instalación a los municipios en los que se consiguió la donación de un terreno para la edificación del plantel. De acuerdo con el trabajo de campo, esta es una primera diferencia entre el grupo objetivo y el grupo con desfase. Los planteles entrevistados que no cumplen los supuestos utilizan, en su mayoría, instalaciones rentadas y no están en proceso de rehabilitación. Esta condición genera que tengan menores posibilidades de obtener recursos año con año, sin importar otras variables como número de alumnos o insumos

necesarios para las clases. Mientras que los planteles en municipios objetivo son priorizados para obtener mayores ingresos.

En aquellos municipios donde se está construyendo, los coordinadores manifiestan que su carga de trabajo incrementa por esas tareas. Por ejemplo, uno de ellos comenta: «Tengo, entre las 4 generaciones, como 70 alumnos en 8 grupos y materias diferentes. Además, tengo que organizar a los profesores y resolver temas administrativos con los alumnos. Súmale, supervisar la obra, acordar con los constructores, pagarles y ver que lo hagan bien». Uno más señala: «no alcanza para contratar a alguien que lleve lo administrativo, así que en las tardes me ayuda alguien de la familia a hacer los papeles mientras yo me meto a lo de la obra».

En el grupo de universidades donde no se cumplen los supuestos, los coordinadores deben buscar a los caseros, extender los contratos y buscar que no se aumenten los montos de la renta. Además, buscar la forma de hacer aulas y salones provisionales para operar laboratorios o simuladores sin dañar la construcción original. En una universidad entrevistada, el Coordinador señala «llevamos varios domicilios en los cuatro años que operamos. Nos suben la renta, pero, nunca logramos más presupuesto, entonces nos corren. Entre buscar la casona y conseguir la firma en el contrato de renta, se nos van meses».

Otro de los aspectos relevantes, es la forma en que los coordinadores hacen difusión del programa. Las reglas de operación establecen que no se requieren canales de comunicación pues el titular del ejecutivo federal utilizará sus medios para difundir los tiempos de las convocatorias (CONEVAL, 2020). Sin embargo, coordinadores del grupo objetivo, que están en comunidades de entre 15 y 50 mil personas, crean relación con los bachilleratos de la zona y difunden los tiempos de la convocatoria. Mientras, en escuelas del otro grupo, utilizan medios digitales, como páginas de Facebook para compartir su convocatoria. A pesar, de que todo el proceso de admisión se realiza desde el portal web del organismo central.

En ambos grupos, se identificó los implementadores logran atender los retos haciendo modificaciones a las reglas de operación. Las universidades cumplen su objetivo de instalarse, operan y sirven como un activador de política que hace que quienes deseen acceder a la educación superior y viven en la comunidad consideren la oferta cercana del sistema para el Bienestar. Si bien los profesores no calibran el instrumento en función del rigor, automatización o rendición de cuentas, si se involucran en cuanto a la intensidad del ejercicio de los recursos y la responsabilidad en la atención de las necesidades a nivel micro (Capano, 2024).

En conclusión, la implementación de la política requiere de adaptaciones del diseño para enfrentarse a la realidad y lograr aumentar la cobertura universitaria a partir de la instalación de planteles educativos. Para lograr esas especificaciones, los coordinadores de las sedes tienen capacidades y recursos diferenciados. Mientras algunos planteles en municipios objetivos cuentan con mayor apoyo y recursos debido a la donación de terrenos y priorización de presupuesto, otros en municipios con desfase de los supuestos enfrentan mayores desafíos al depender de instalaciones rentadas y menor financiamiento. Ambos grupos de planteles han demostrado adaptabilidad y creatividad en la gestión de los recursos.

### *Improvisar para cumplir los planes de estudio*

El programa de las Universidades para el Bienestar establece un modelo educativo llamado Kaleidoscopio, este modelo considera una vinculación con el desarrollo de las comunidades, por lo que considera que los profesores y alumnos deben realizar constantemente trabajo en campo. Además, considera que un solo profesor debe impartir el 80 % de las clases de un plan de estudios tan diverso como Medicina Integral y Salud Comunitaria. Y, por último, apunta que en los planteles es necesario que se impartan clases en lenguas originarias. A partir de los planteamientos del programa, se considera que, con estos planes de estudio, el estudiantado participará en la atención a los problemas de sus comunidades y permanecerá en la escuela (OCUBBJG, 2022).

El programa establece un modelo educativo basado en el intercambio de experiencias y la generación conjunta de conocimientos, otorga al cuerpo docente y facilita responsabilidades administrativas para cumplir los planes de estudio. El primer reto que enfrentan las sedes y los coordinadores es el bajo número de profesores contra el número de alumnos. En promedio, comentaron, tener entre 60 y 85 alumnos por cada docente. Durante entrevistas en el grupo objetivo se comentaba que «llevamos dos años pidiendo contraten otro profesor para acá, conmigo somos 3 profesores, y tenemos 290 alumnos, y no llega la contratación».

De acuerdo con los testimonios recabados, los procesos de contratación de profesores y distribución de docentes entre sedes se realiza desde el Organismo Coordinador en Pátzcuaro, Michoacán. De esta forma, los coordinadores no participan, y no tienen oportunidad de elegir un perfil que atienda las necesidades de sus alumnos y del cumplimiento del plan de estudio. Si bien, se dice que los planes de estudio deberán atender las problemáticas y preocupaciones de

la comunidad (OCUBBJG, 2019). Los docentes reportan que no tienen forma de colaborar en su diseño y que por estatuto únicamente pueden realizar modificaciones en el orden de los temas, más no en las referencias obligatorias o los temas a abordar.

Un coordinador comentó «Ya vamos como a medio ciclo y nos llega, desde Pátzcuaro una actualización del temario, y debemos hacer muchos cambios, desde buscar los libros que ponen, hasta aprendernos el tema, conseguir los materiales, entre los 4 que somos acá no podemos abarcar todo el temario». Para atender esos vacíos y adaptarlos a sus planteles, en el grupo objetivo, los coordinadores señalan estrategias, entre ellas, buscar conocimiento en línea sobre el tema y delegan a los estudiantes aprenderlo e imparten solo lo que saben del tema. Otra estrategia es que buscan, por medio de grupos de Facebook a sedes con la misma licenciatura, y buscan hacer conferencias virtuales conjuntas para atender esos nuevos temas. La dificultad de esta estrategia es que no existe un directorio de teléfonos o correos electrónicos por sede y, de acuerdo con los testimonios, está prohibida, desde Pátzcuaro, la comunicación entre planteles.

«Los chavos quieren aprender y quieren el título para progresar, muchos no ven esas oportunidades en la comunidad y otros no son de aquí. E incluso en la comunidad ya casi nadie habla náhuatl» así, un encargado cuestiona la exigencia de impartir clases en náhuatl y su impacto con la formación de futuros licenciados. En otro plantel se comenta que, aunque pareciera una buena idea, no puede ser funcional dado que hablar la lengua no es un requisito de ingreso de alumnos, y tampoco uno para la contratación de profesores. Un profesor comenta «yo estaba emocionado por el programa, en la primera clase el coordinador me dijo, estos son los temas que debes dar en otomí, pregunté si era en serio, y me dijo: así lo marcan desde allá. La verdad, di todas las clases en español».

Mientras, en planteles del grupo con desfase de supuestos, los coordinadores buscan hacer relaciones informales con otras universidades para que el alumnado tomé algunas clases en esas aulas, o utilicen las bibliotecas o laboratorios. Reconocen que los alumnos valoran esas prácticas, pero que desde el Organismo Coordinador recomiendan no llevarlas a cabo. De igual manera, para utilizar los libros obligatorios que marca el plan de estudios, los buscan en otras bibliotecas y los digitalizan o fotocopian para distribuirlos pues, comentan, no hay partidas presupuestarias para adquirir libros o formar las bibliotecas escolares.

En estas universidades, como en el grupo objetivo, en profesores comentan que impartir clases en lenguas originarias genera conflictos, pues en los procesos de selección docentes no se contemplan exámenes de nivelación de esos idiomas, por lo que la mayoría de los educadores no tienen dominio para dar clases en esos lenguajes. Además, señalan que el alumnado tampoco utiliza o conoce esas lenguas, por lo que impartir lecciones desde esas perspectivas lingüísticas resulta poco práctico y dificulta la comprensión de los temas. Ante eso, de acuerdo con las afirmaciones de coordinadores, simplemente se buscan conferencias o profesores externos que, en los bloques de tiempo destinados a esas clases, den lecciones básicas de la lengua seleccionada.

Si bien, este instrumento tiene coherencia con los objetivos del programa de ofertar educación representativa de los problemas comunitarios (OCUBBJG, 2019), la asignación de recursos a las sedes, la ambigüedad de la definición de la población objetivo y la verticalidad de las decisiones del Organismo Coordinador genera que los docentes deban buscar mecanismos fuera del diseño para cumplir. La rigidez del programa, aunado a la ambigüedad en la definición de la población objetivo, dificulta su especificación en campo. Pues, los comportamientos e intereses de los estudiantes son, naturalmente, distintos incluso dentro de la misma sede y por ello las expectativas asociadas al programa son distintas (Capano y Howlett, 2024, Ostrom, 2005 e Ingram y Schneider, 1990).

Así, la calibración y ajuste se vuelve relevante para la utilidad del programa en una dimensión micro, se observó que los docentes asumen los riesgos y costos de ajustar la política (Capano y Toth, 2023 y Capano y Howlett, 2024). En ello, influyen las relaciones personales de los coordinadores para lograr su vinculación con otras universidades, ya sea del Bienestar u de otro subsistema. Así como sus conocimientos previos sobre la gestión universitaria.

### ***Improvisar para lograr las prácticas profesionales***

El diseño del programa establece que una vez que los estudiantes realicen prácticas profesionales dentro de las comunidades en las que estudiaron aportaran al desarrollo económico, social y cultural de su comunidad. Para que esa teoría causal se aplique y las prácticas profesionales puedan operar, se requieren una serie de procedimientos legales y administrativos no previstos en el diseño y que, por lo tanto, es responsabilidad delegada a los implementadores e, incluso, a los estudiantes.

Según los informantes del programa, el principal problema para que los alumnos hagan sus prácticas profesionales con los enfoques profesionalizantes y comunitarios, es que no todas las licenciaturas que se imparten cuentan con validación de la Secretaría de Educación Pública. Por lo que, de acuerdo con el marco legal, no se pueden crear convenios con entes públicos o privados para las prácticas profesionales. Esta cuestión presenta una agravante en las sedes en las que se imparten cursos de ciencias biológicas, o derecho.

En las sedes del grupo objetivo, los coordinadores enfrentan dificultades concretas por la ausencia de industrias, empresas u hospitales que acepten practicantes. Para atender ese problema, delegan al estudiantado la búsqueda de lugares donde hacer las prácticas «algunos si consiguen, tienen familia en alguna ciudad y allá la hacen; a un par se las firmamos aquí en la escuela nos estuvieron ayudando un tiempo». El diseño ambiguo de este instrumento, sumado a las condiciones económicas del municipio, genera que el objetivo de contribuir al desarrollo de la comunidad no se alcance como lo plantea la teoría causal.

En las sedes del grupo con desfase, los coordinadores reportan menos problemas para concretar las prácticas, sin embargo, reportan que a los alumnos no les resulta llamativo realizarlas en comercios locales u hospitales comunitarios, y prefieren buscarlas en empresas, industrias u hospitales grandes. Con lo cual, al igual que en el grupo anterior, se genera evidencia para cuestionar la teoría causal establecida en el diseño del programa. Pues, no se activan los comportamientos esperados.

En suma, el instrumento de prácticas profesionales para contribuir al desarrollo comunitario muestra complicaciones procedimentales que delegan responsabilidades a los beneficiarios, con lo que pueden generar comportamientos distintos a los planeados. Por otro lado, tienen una aplicación diferenciada según las condiciones del municipio en el que operan, y son problemáticas que no pueden atender los coordinadores o docentes.

Con ello, podemos decir que el programa de Universidades para el Bienestar contribuye a aumentar la cobertura universitaria en las comunidades, aunque con variaciones en la eficacia entre los planteles evaluados. Cuando los objetivos diseñados para la política se implementan, los coordinadores y profesores enfrentan retos que los obligan a adaptar el programa. En cuanto a la instalación de sedes, los coordinadores han demostrado adaptabilidad al ajustar el diseño a



las realidades locales, aunque esto ha implicado una carga adicional de trabajo y el uso de recursos personales.

En el cumplimiento de los planes de estudio, los desafíos incluyen la falta de docentes y la necesidad de impartir clases en lenguas originarias, lo que ha llevado a estrategias creativas, pero no siempre alineadas con el diseño y reglas originales. Finalmente, en cuanto a las prácticas profesionales, se observan limitaciones procedimentales y una preferencia de los estudiantes por buscar oportunidades fuera de sus comunidades, lo que cuestiona la teoría causal del programa. En conjunto, estos resultados preliminares sugieren que se requiere una mayor flexibilidad en cuanto a los componentes del cinturón de protección que permitan ser útiles a la diversidad de los municipios y estudiantes a los que atiende el programa y facilite que se alcancen los objetivos.

En este capítulo se argumentaron problemas de coherencia entre las causas del problema detectado y los objetivos planteados; si el programa cumple sus metas, solo atenderá la exclusión geográfica. Además, se considera que la ambigüedad en la definición de la población objetivo y la rigidez del objetivo de instalar planteles. En una segunda sección, se señala que esas cuestiones en el diseño implican en la implementación del programa y los coordinadores y profesores adaptan a nivel micro, quienes deben modificar las reglas o buscar soluciones alternativas.

Por último, se apunta que las condiciones de los municipios influyen en la forma en el que el programa opera, por lo que los coordinadores tienen recursos personales y comunitarios diferentes para enfrentar los retos de implementación. A partir de la descripción del programa, los retos identificados en el diseño y la experiencia de implementación de los coordinadores, en el siguiente capítulo se presentan las conclusiones de la investigación, y en el apartado final, se enlistan posibles recomendaciones de política pública.

## V. Conclusiones

La adaptación de las políticas públicas y sus instrumentos a diversos contextos genera costos, cuando esos costos no están previstos y distribuidos desde el diseño, recaen en los implementadores. El programa Universidades para el Bienestar centra sus objetivos, recursos y diseño en la instalación de sedes educativas, establece vinculación con los programas de becas para que los alumnos permanezcan en el sistema, sin embargo, omite instrumentos, procedimientos y recursos para la operación. Así, podemos decir que el programa centra su diseño en la construcción de los planteles, y la operación de esas sedes depende de los implementadores que actúan ante vacíos procedimentales, legales y presupuestales.

El diseño de investigación permitió identificar las diferencias que enfrenta el diseño de la política cuando se despliega en diferentes contextos. Se reconoce que los resultados presentados no son concluyentes sobre el programa, que no responden a una evaluación de diseño o implementación y que puedan variar al estudiar otra muestra de universidades. Son hallazgos preliminares que pueden ser útiles para mejorar la intervención y, también, para poner a prueba enfoques analíticos de diseño de políticas públicas en dimensiones micro. En principios se presentan conclusiones sobre el problema público, después, sobre el diseño de la intervención y, finalmente, sobre la adaptación del programa a distintos contextos y la importancia de los implementadores en ello.

### *Un problema vigente*

El programa Universidades para el Bienestar establece que la exclusión universitaria es un problema que persiste en México y que tiene mayor persistencia en municipios con alto rezago social, sin instituciones de educación pública superior y con población mayoritariamente indígena o afrodescendiente. De acuerdo con información de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y estudios empíricos, el problema existe y genera implicaciones para el desarrollo nacional, la ciencia y la tecnología (Didou, 1994, Hillman, 2014, Mejía, 2019, OCDE, 2019, Ángeles y Mejía, 2020, ANUIES, 2020, ANUIES, 2021, ANUIES, 2022 y ANUIES, 2023).

Además, las causas que señala el diagnóstico del programa cuentan con evidencia empírica y estadística, de tal forma que es posible señalar que las condiciones económicas de la

familia impactan en que una persona acceda a la universidad, que exista un plantel universitario cerca favorece que las personas estudien la educación superior, y la trayectoria educativa del aspirante incide en que pueda afiliarse a la educación terciaria. Por lo que, podemos decir, la política trata un problema público vigente.

Las políticas públicas buscan atender problemas concretos, y este problema tiene dos caras: la de quienes intentaron acceder a la educación superior formal y por cuestiones de cupo o pago de matrículas no lo lograron, y la de quienes ni siquiera lo intentaron por falta de información, oportunidades o no pudieron inscribirse a la convocatoria. Ambas partes tienen implicaciones distintas, y el diagnóstico del programa no identifica estas distinciones, por lo que las soluciones no pueden pretenderse generales para la exclusión universitaria.

### *Un programa incoherente*

El diseño de políticas públicas requiere establecer relaciones causales entre los problemas y las soluciones (Majone, 1997 y Capano y Howlett, 2019). Es deseable que los elementos que conforman el diseño de la política sean coherentes entre sí y permitan alcanzar los objetivos globales (Cejudo y Michel, 2016). Al analizar este programa, se identificó que la solución de instalar sedes universitarias contribuye a la atención de la causa geográfica del problema. Sin embargo, el problema seguirá reproduciéndose al no contemplar en la intervención las causas académicas y económicas.

Esta inconsistencia se refleja en algunos procedimientos e instrumentos del programa. Por ejemplo, las convocatorias excluyen del programa a aquellas personas que ya estuvieron inscritas en otra sede o universidad, y las reglas de operación establecen como prioritarios los planteles en construcción sobre los que ya están terminados. La falta de coherencia en los elementos que conforman el núcleo duro del programa impide que el problema se pueda atender de la forma esperada. Con ello, se concluye que, a pesar de que el programa busca atender un problema vigente, las incoherencias en el diseño impiden que se aborde de la manera establecida en el diagnóstico del programa.

### *Diseño jerárquico centrado en la instalación*

El diseño de la política está centrado en la instalación de sedes universitarias. Es, además del principal instrumento con el que buscan modificar el comportamiento de los estudiantes, el único proceso que se incluye en las reglas de operación. La forma de distribución de recursos anuales para los planteles se realiza bajo los supuestos de los «lineamientos para la instalación/rehabilitación, equipamiento de las sedes educativas del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García», en ese documento se establece como prioritarias las sedes que están en construcción, y no consideran aquellas que rentan sus planteles. Con ello, generan incentivos para que las sedes amplíen sus procesos de edificación y rehabilitación.

El diseño actual del programa, aunque plantea valores de representatividad, establece fuertes controles jerárquicos a cargo del Organismo Coordinador, responsable de los planes de estudio, presupuestos, e incluso de la firma de constancias de estudios o grados. Este diseño permite que la comunidad estudiantil y docente colabore activamente en la creación de planes de estudio representativos a la comunidad. De igual forma, el programa no establece mecanismos de comunicación internos o externos, lo que no favorece la retroalimentación constante de los planes de estudio.

Con ello, se puede señalar que hay elementos en el diseño de la intervención que no permiten una coherencia óptima entre la definición y causas del problema, con los instrumentos y el objetivo que buscan alcanzar. Algunos como las restricciones en las convocatorias, incluso, generan condiciones para que se replique la exclusión educativa en las sedes para el Bienestar. La falta de coherencia, incentivos mal alineados y objetivos orientados a la construcción de las sedes limitan la efectividad del programa y generan vacíos para la operación de los planteles.

### *Adaptar improvisando*

El programa establece como objetivo la instalación de las sedes en municipios que las requieren de acuerdo con supuestos específicos. En este trabajo, se buscó conocer cómo se implementa el programa en municipios donde no se dan esas características. Al respecto, se identificó que el diseño actual delega la operación de la construcción y enseñanza a los implementadores. De esta forma, son los coordinadores y profesores quienes, a partir de sus recursos, conocimientos y redes adaptan el programa a las necesidades de su comunidad estudiantil. Además, dado el

diseño jerárquico, las universidades no pueden tener contacto entre ellas, por lo que cada que surge un problema deben improvisar, incluso fuera de las directrices del programa, para atenderlo e impartir clases.

A lo largo de la investigación, se buscó conocer las adaptaciones que hacían los cuerpos docentes en cuanto a la instalación de sedes, el cumplimiento de planes de estudio y las prácticas profesionales. Para la construcción de los planteles, se observó que los coordinadores han demostrado adaptabilidad al ajustar el diseño a las realidades locales, aunque esto ha implicado una carga adicional de trabajo y el uso de recursos personales.

Para cumplir con los planes de estudio, donde los principales desafíos reportados fueron la falta de docentes y la necesidad de impartir clases en lenguas originarias, ha impulsado a estrategias creativas, pero no siempre alineadas con el diseño y reglas originales. Finalmente, en cuanto a las prácticas profesionales, se observan limitaciones procedimentales y una preferencia de los estudiantes por buscar oportunidades fuera de sus comunidades, lo que cuestiona la teoría causal del programa. En suma, a partir de estos resultados, el programa requiere una mayor flexibilidad en los componentes del cinturón de protección que permita sistematizar las estrategias actuales, compartir el conocimiento entre planteles y prever mecanismos e instrumentos para enfrentar los diferentes retos y recursos que poseen en cada plantel.

En conclusión, la adaptación de las políticas públicas y sus instrumentos a diversos contextos genera costos, cuando esos costos no están previstos y distribuidos desde el diseño, recaen en los implementadores. Además, en ausencia de mecanismos de adaptación diseñados acorde a los objetivos del programa, los operadores de la intervención pueden desviar esos objetivos, aún con intención de ofrecer, en este caso, educación superior de calidad. En suma, este trabajo sugiere que no solo se requiere de mayor flexibilidad y consideración de las realidades locales en el diseño de políticas públicas, sino considerar la dimensión micro de las intervenciones y previendo los retos tanto de la operación, como de los comportamientos de los beneficiarios. De esta forma, se considera que el enfoque de diseño y análisis de políticas públicas en dimensiones micro (Capano y Howlett, 2019) puede contribuir a la mejora continua del programa y a la atención del problema público.

### *Limitaciones*

Esta investigación se propuso explicar cómo cambia la efectividad de los instrumentos de la política de las Universidades para el Bienestar para modificar comportamientos en contextos distintos a los que establecen los supuestos del programa. Para ello, en principio, se analizó el diseño de la intervención a partir de una revisión documental, se construyó el núcleo duro de la política y la teoría causal planteada. Después, se identificaron brechas entre las causas identificadas, el objetivo general y la población objetivo. Y, finalmente, a partir del trabajo de campo, se describieron las diferencias que enfrentan el diseño de las Universidades para adaptarse a contextos diferentes.

Se reconoce que el presente trabajo enfrentó limitaciones en cuanto la obtención de información oficial por parte del programa. Por ejemplo, en la documentación oficial se habla de Informe de autoevaluación de gestión correspondiente al ejercicio fiscal para 2019, 2020, 2021 y 2022, Notas informativas sobre el procedimiento para la selección de sedes, y Relaciones de alumnos y docentes por sedes, así como Estadísticas generales del programa, todos estos documentos no son públicos y tampoco fueron entregados por solicitudes de transparencia.

La implementación del trabajo de campo también tuvo contratiempos para la obtención de información. En principio, no se logró obtener los datos de contacto de las sedes seleccionadas como relevantes para la investigación. Según los funcionarios del programa contactados, el Organismo Coordinador no contempla teléfonos o cuentas de correo oficiales para cada plantel, sus docentes o alumnos. Por lo que se utilizaron fuentes secundarias, como grupos y páginas de Facebook de las sedes, para lograr establecer contacto.

Además, de acuerdo con los informantes existen comunicados internos en las Universidades para el Bienestar que prohíben la comunicación entre las sedes e investigadores o periodistas, por lo que más de una entrevista no se logró concretar. Y generó que no se pudieran grabar las entrevistas, por lo que únicamente se tomó nota de ellas. Estas limitaciones obligaron a cambios en la metodología e impidieron la obtención de información en diversos grupos de universidades con contextos similares, optando únicamente por dos grupos. Lo cual impidió tener información de muestras representativas de las universidades.

## **VI. Recomendaciones a la política pública**

En este apartado se presentan recomendaciones para el estudio del diseño de las Universidades para el Bienestar y el análisis de los instrumentos de política aplicados en diversos contextos que permitirían a la intervención atender sus objetivos y aprovechar la información y conocimiento de las sedes. Estas recomendaciones están divididas en cuatro secciones, primero sobre los objetivos y la población objetivo, después sobre la coordinación de la política, después sobre los instrumentos de calibración de instrumentos y finalmente sobre la difusión de la intervención.

### ***Objetivos y población objetivo***

Las Universidades para el Bienestar buscan atender un problema público que existe, la exclusión universitaria. Además, identifican situaciones que cuentan con relaciones causales comprobadas teórica y empíricamente. Sin embargo, eligen causas a tratar por la intervención tres, causa geográfica, la económica y la académica. A partir de ello, establecen como objetivo aumentar la cobertura universitaria en municipios con alto o muy alto rezago social, población indígena y sin otras ofertas educativas, esto a partir de la instalación de sedes universitarias.

La recomendación es acotar las causas del programa a tratar con la intervención, y en congruencia con que el objetivo central es construir escuelas en comunidades sin universidades públicas y que no tienen condiciones para que el mercado provea el servicio, tratar la exclusión por causas geográficas. Con esto, realizará una redefinición de la población objetivo y permitirá ajustar el diseño actual para atender de forma precisa a los potenciales alumnos.

Que el programa se concentre únicamente en las causas geográficas, permitirá que se enlace a otras políticas públicas federales, estatales o municipales existentes que permitan atender el resto de las causas. Concentrarse en las causas geográficas, además, permitirá desarrollar mecanismos de planeación que contemplen la vocación de las regiones, las necesidades económicas de las regiones y contrastarlo con las solicitudes emitidas por las comunidades.

### ***Mecanismos de intercambio de información***

Una de las fortalezas del programa reside en que cuenta con 203 planteles distribuidos en municipios en toda la República, lo que lo vuelve el subsistema universitario con instalaciones

en más localidades. Sin embargo, el diseño del programa no establece mecanismos de intercambio de información y experiencias entre sedes, y tampoco establece canales de comunicación bilaterales entre las escuelas y el Organismo Coordinador.

La falta de mecanismos de intercambio de información es una de las principales barreras que enfrenta estas políticas públicas, y es un reto que afecta la implementación del programa, como su relación con los beneficiarios y con otros programas. Por ejemplo, impide que las sedes tengan un número o correo electrónico oficial donde recibir dudas o brindar información, y, de la misma forma, impiden que se comuniquen entre sedes para saber cómo atienden retos conjuntos.

Un adecuado mecanismo de intercambio de información contribuiría a mejorar la eficiencia y efectividad del programa, y además fomentaría una mayor cohesión entre los diversos planteles, para generar un sistema integrado de educación superior. Promover sistemas de información permitiría un ambiente de colaboración y aprendizaje continuo que beneficiará tanto a docentes, como a alumnos y padres de familia. Por ejemplo, permitiría la creación de conferencias conjuntas o de intercambio de alumnos entre planteles.

### *Calibración de instrumentos de políticas*

Aunque los alumnos que se inscriben a las Universidades para el Bienestar pueden tener características en común, los contextos en los que se encuentran los municipios generan diferencias en la apreciación al programa y en la efectividad de los instrumentos que utiliza el programa para aumentar la cobertura educativa. Para tratar estas diferencias se recomienda contemplar mecanismos que permitan calibrar los instrumentos para adaptarlos a las necesidades de cada plantel (Capano, 2024, Sainz-Santamaría 2024).

Para aplicar esta recomendación, se considera necesario clasificar a los planteles en diferentes tipos que permitan condensar las principales diferencias. Se sugiere, dado el enfoque geográfico del programa clasificar los planteles a partir de la tipología de Hillman (2019) de Refugios, Oasis, Desiertos y Espejismos educativos, pues permite tratar las diferencias que implica la existencia de otros planteles en el municipio y los porcentajes de cobertura previo al programa. Esta tipología fue adaptada por González, Mejía y González (2022) para el caso mexicano y se resume en la siguiente tabla:



**Tabla 9** Clasificación de los municipios y relación con la tipología de Hillman (2019).

<p><b>Refugio:</b> municipios con una y hasta cinco IES con un porcentaje de aceptación solicitudes de ingreso igual o superior al 80%</p> <p><b>Este grupo se conformaría por 44 sedes, entre ellas, las sedes de Badiraguato, San Fernando, Pátzcuaro.</b></p>	<p><b>Oasis:</b> municipios con cinco o más IES con un porcentaje de aceptación de solicitudes de ingreso igual o mayor al 80%.</p> <p><b>Este grupo estaría conformado por la sede de Lázaro Cárdenas y Nogales.</b></p>
<p><b>Desierto:</b> municipios con cinco o menos IES y con menos del 80% de aceptación de las solicitudes de ingreso.</p> <p><b>En este grupo estarían 104 de las sedes, entre ellas la de Huautla de Jiménez, Yaxcabá, Tinum y Ocotepéc</b></p>	<p><b>Espejismo:</b> municipios con cinco o más IES con un porcentaje de aceptación solicitudes de ingreso inferior al 80%</p> <p><b>En este grupo estaría conformado por 22 sedes entre ellas la de Texcoco, Tlalpan, Solidaridad, Navojoa, Coatzacoalcos.</b></p>

*Fuente: adaptado de González, Mejía y González (2022).*

Esta clasificación permitiría prever grupos adaptaciones a los instrumentos con la intención de cubrir las necesidades de las universidades y de los estudiantes de forma diferenciada. Así, podría ofrecer un grupo de instrumentos adicionales a cada sede para alcanzar los objetivos dando a los coordinadores la posibilidad de elegir instrumentos oficiales acorde con sus necesidades. Además, se requiere de crear lineamientos presupuestales diferenciados que no solo contemplen la instalación de planteles, sino aquellas que requieren contratos de arrendamiento, o las que deben dar mantenimiento o adquirir material especializado para laboratorios o simuladores.

### ***Difusión de las universidades***

De acuerdo con la información obtenida, las Universidades para el Bienestar carecen de mecanismos formales de difusión. De acuerdo con CONEVAL (2020) los procesos de difusión corren a cargo de las declaraciones de quien ocupe la Presidencia de la República. Por lo que no existen correos electrónicos oficiales, y los teléfonos de atención se reportan como no existentes. Por lo tanto, se sugiere el diseño de mecanismos de difusión para cada sede que permitan contribuir al objetivo de vincular a la comunidad con la universidad.

Este conjunto de propuestas busca atender las incoherencias e incongruencias detectadas en el diseño a partir de la revisión documental y de la exploración en campo. Las

recomendaciones presentadas están dirigidas a mejorar el diseño y la efectividad del programa de Universidades para el Bienestar. Al enfocar las intervenciones en las causas geográficas de la exclusión universitaria, se permite una definición más clara y precisa de la población objetivo, facilitando la integración con otras políticas públicas que pueden abordar las causas económicas y académicas.

Asimismo, el establecimiento de mecanismos de coordinación robustos y efectivos es fundamental para crear un sistema educativo cohesionado y eficiente. La calibración de instrumentos de política es esencial para adaptar las intervenciones a las necesidades específicas de cada contexto local. Finalmente, mejorar los mecanismos de difusión del programa es crucial para asegurar que la información llegue a todos los potenciales beneficiarios.

## VII. Referencias

- Aguilar, L. (2008). Marco para el análisis de las políticas públicas. *Administración y ciudadanía*, 3(2), 9-29.
- Aguilar, L. (2013). *El gobierno del gobierno*. INAP.
- Ángeles, D., & Mejía, G. (2020). Análisis socioespacial de los Institutos Tecnológicos federales de la Ciudad de México Socio-spatial Analysis of the Federal Technological Institutes in Mexico City. *RLEE NUEVA ÉPOCA (MÉXICO) 2020*, L(3).
- ANUIES. (2020). *Anuarios Estadísticos de Educación Superior 2019-2020*. ANUIES.
- ANUIES. (2021). *Anuarios Estadísticos de Educación Superior 2020-2021*. ANUIES.
- ANUIES. (2022). *Anuarios Estadísticos de Educación Superior 2021-2022*. ANUIES.
- Barros Sierra, J. (1969, mayo 11). *Discurso de toma de posesión* [Discurso].
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2022). Policy design for policy coordination. En B. G. Peters & G. Fontaine, *Research Handbook of Policy design*. Edward Elgar.
- Capano, G., & Howlett, M. (2019). Causal logics and mechanisms in policy design: How and why adopting a mechanistic perspective can improve policy design. *Public Policy and Administration*, 36(2), 141-162.
- Capano, G., & Howlett, M. (2022). Instrumentation in policy design: Policy tools from devices to activators. En G. Peters & G. Fontaine, *Research Handbook of Policy Design*. Edward Elgar.
- Capano, G., & Lepori, B. (2024). Designing policies that could work: understanding the interaction between policy design spaces and organizational responses in public sector. *Policy Science*.
- Capano, G., & Howlett, M. (2024). Calibration and specification in policy practice: Micro-dimensions of policy design. *Policy design and practice*.

- Capano, G., Howlett, M., & Ramesh. (2020). Disentangling the mechanistic chain for better policy design. En G. Capano, *Making Policies Work*. Edward Elgar.
- Cejudo, G., & Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política pública*, 25(1).
- Cejudo, G., & Michel, C. (2017). Addressing fragmented government action: Coordination, coherence, and integration. *Policy Sci*, 50, 745-767.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2020). Evaluación de Diseño con trabajo de campo del programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García 2019-2020- Ciudad de México: CONEVAL.
- Didou, S. (1997). Descentralización y urbanización del sistema de educación superior: Un estado del arte y algunos hechos concretos. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 2(3), 31-54.
- Gómez, R. R., & Maldonado, A. M. (2019). México: La educación superior bajo el populismo. *Revista de Educación Superior En América Latina*, 6, 7.
- González, J. Luis, Mejía-Pérez, Gustavo, & González-Reyes, H. (2021). Universidades para el Bienestar Benito Juárez García: Un análisis socioespacial de su cobertura. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 23.
- González-Reyes, H. González, J. Luis & Mejía-Pérez, Gustavo (2022). La distribución territorial de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García: entre desiertos y espejismos educativos *Revista Educación Superior y Sociedad*, 34 (2), 123-146. <https://doi.org/10.54674/ess.v34i2.625>
- Guevara, G. (2021). El Populismo en la educación. En G. Guevara, *La regresión educativa* (pp. 25-67). Grijalbo.
- Howlett, M., & Mukherjee, I. (2014). Policy design and non-design: Towards a spectrum of policy formulation types. *Politics and Governance*, 2(2), 57.

- Howlett, M. (2019). Structural mechanisms affecting policy subsystems activity: Beyond individual and group behavioral propensities in policy design and policy change. En C. Giliberto, *Making policies work*.
- Howlett, M. (2019). *The Policy Design Primer Choosing the Right Tools for the Job*. Routledge.
- Hillman, N (2019). *Place Matters: A Closer Look at Education Deserts*. Third Way.
- Ingram, H., y Schneider, A. (1990). The behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, 52(2), 510-529.
- Ingram, H., Schneider, A., & deLeon, P. (2007). La construcción social y diseño de políticas. En P. Sabatier, *Teorías del proceso de las políticas públicas*.
- Ingram, H., y Schneider, A. (2015). Making distinctions: The social construction and public policy. *Handbook of Critical Policy Studies*.
- Ingram, H., y Schneider, A. (1991). The Choice of Target Populations. *Administration & Society*. <https://doi.org/10.1177/009539979102300304>
- Le Galès, P. (2022). Policy instrumentation with or without policy design. En B. G. Peters & G. Fontaine, *Research Handbook of Policy design*. Edward Elgar.
- Lindblom, C. (1965). Coordination through a multiplicity of strategic problem solvers. En *The intelligence of democracy* (1º, pp. 153-167). The Free Press.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica.
- Maldonado, A., & Mejía, G. (2018). Higher Education Systems and Institutions, Mexico. En P. Teixeira & J. Shin (Eds.), *Encyclopedia of international higher education systems and institutions*. Springer.
- Martínez, S., & Ordorika, I. (1993). *La UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México): El espejo del mejor México posible* (1º). Era.

- May, P. J. (2012). Policy design and implementation. In G. Peter & J. Pierre (Eds.), *The Sage Handbook of Public Administration* (2nd ed., pp. 279–291). Sage.
- Méndez, J. L. (1993). La política pública como variable dependiente: Hacia un análisis más integral de las políticas públicas. *Revista Foro Internacional*, 33(1).
- Merino, M. (2008). La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. *Reforma y Democracia*, 41, 5-32.
- Merino, M. (2013). *Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos* (1º). Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- OCUBBJG. (2019a). LINEAMIENTOS para la instalación/rehabilitación y operación de las sedes educativas del Programa Universidad para el Bienestar.
- OCUBBJG. (2019b). *Diagnóstico del programa*. México: Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar.
- OCUBBJG. (2019c). *DECRETO por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García*. México: Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar.
- OCUBBJG. (2020a). *Programa operativo Anual 2020*. México: Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar.
- OCUBBJG. (2020b). *Matriz de Indicadores para Resultados 2020*. México: Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar.
- OCUBBJG. (2020c). LINEAMIENTOS para la instalación/rehabilitación y operación de las sedes educativas del Programa Universidad para el Bienestar.
- OCUBBJG. (2020d). *Estatuto Académico de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García*. México: Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar.
- OCUBBJG. (2021). LINEAMIENTOS para la instalación/rehabilitación y operación de las sedes educativas del Programa Universidad para el Bienestar.

- OCUBBJG. (2022). LINEAMIENTOS para la instalación/rehabilitación y operación de las sedes educativas del Programa Universidad para el Bienestar.
- OCUBBJG. (2022b). *ESTATUTO Orgánico del Organismo Público Descentralizado denominado Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García*. México: Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar.
- OCUBBJG. (2022c). *Kaleidoscopio*. México: Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar.
- OCUBBJG. (2023). *Convocatoria a licenciatura Universidades para el Bienestar Benito Juárez García*. México: Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar. Consultada en: <https://framework-gb.cdn.gob.mx/applications/ubbj/convocatorias/ConvocatoriaAspirantesEstudiantes.pdf>
- OCUBBJG. (2023a). *Programa operativo Anual 2020*. México: Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar.
- OCUBBJG. (2023b). LINEAMIENTOS para la instalación/rehabilitación y operación de las sedes educativas del Programa Universidad para el Bienestar.
- OCUBBJG. (2023c). *Convocatoria a licenciatura Universidades para el Bienestar Benito Juárez García*. México: Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar. Consultada en: <https://framework-gb.cdn.gob.mx/applications/ubbj/convocatorias/ConvocatoriaAspirantesEstudiantes.pdf>
- Ostrom, E. (2007). Elección racional institucional. Evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional,. En P. Sabatier, *Teorías del proceso de las políticas públicas*.
- Rave, J. C. (2020). Aplicaciones de un marco analítico para el estudio de la construcción social de grupos meta en el diseño de políticas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 78.
- Sabatier, P. (2007). Se necesitan mejores teorías. En P. Sabatier, *Teorías del proceso de las políticas públicas*.

- Sabatier, P., & Weible, C. (2007). El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones. En P. Sabatier, *Teorías del proceso de las políticas públicas*.
- Sainz-Santamaría, J. (2024). Calibration payment for ecosystem services: A process-oriented policy design approach. *POLICY DESIGN AND PRACTICE*.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1990). Behavioral Assumptions of policy tools. *The Journal of Politics*, 52(2), 510-529.
- Stone, D. (2022). *La paradoja de las políticas públicas* (1ª). CIDE.
- Trein, P., Fischer, M., Maggetti, M., & Sarti, F. (2023). Empirical research on policy integration: A review and new directions. *Policy Sciences*, 56, 29-48. <https://doi.org/10.1007/s11077-022-09489-9>
- Turnbull, N. (2022). The politics of policy design. En B. G. Peters & G. Fontaine, *Research Handbook of Policy design*. Elgar.
- Zahariadis, N. (2007). El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas. En P. Sabatier, *Teorías del proceso de las políticas públicas*.