

## 5. La distribución territorial de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García: entre desiertos y espejismos educativos

The territorial distribution of Universidades para el Bienestar Benito Juárez García: between deserts and educational mirages

Humberto González Reyes<sup>1</sup> @  Gustavo Mejía Pérez<sup>2</sup> @ 

José Luis González Callejas<sup>3</sup> @ 

<sup>1</sup> Investigador independiente, Ciudad de México, México

<sup>2</sup> Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, Ciudad de México, México

<sup>3</sup> Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Ciudad de México, México

### RESUMEN

Desde 2019, las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG) han sido impulsadas como un programa para ampliar el acceso a la educación superior (ES) en México. El objetivo de este análisis es mostrar en qué tipo de mercados de ES se ubican las 145 sedes de las UBBJG, para así identificar en qué medida el programa cumple con su objetivo de ampliar el acceso a la ES en las regiones que más lo requieren. Para ello, se utiliza la propuesta de desiertos educativos, desarrollada por Hillman y Weichman (2016), en la cual las regiones geográficas y sus mercados educativos locales pueden clasificarse de acuerdo con la existencia o ausencia de opciones de ES. Nuestro estudio encontró que 92 sedes se ubican en un desierto educativo, lo que significa que el 63 % de ellas cumple con el objetivo de llevar ES a regiones que carecen de oferta de este nivel educativo, esto implica reorientar esfuerzos para focalizar de mejor manera la atención a personas que desean transitar hacia la ES.

**Palabras clave:** Acceso a la educación superior; oferta educativa; equidad educativa; cobertura educativa; desigualdad educativa

## The territorial distribution of Universidades para el Bienestar Benito Juárez García: Between deserts and educational mirages

### ABSTRACT

Since 2019, Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG) have been promoted as a program to expand access to higher education (HE) in Mexico. The objective of this analysis is to show in which type of HE markets are the 145 UBBJG offices located, in order to identify the extent to which the program meets its objective of expanding access to HE in the regions that most require it. For this purpose, the “educational deserts” proposal, developed by Hillman and Weichman (2016), is used. According to this approach, geographic regions and their local education markets can be classified in terms of the existence or absence of HE options. Our study found that 92 schools are in an educational desert, which means that 63% of them meet the objective of bringing HE to regions that lack an offer of this educational level, this implies redirecting efforts to better focus educational attention on people who wish to move towards HE.

**Keywords:** Access to higher education; educative offer; educational equity; educational coverage; educational inequality

## Distribuição territorial das Universidades para el Bienestar Benito Juárez García: entre desertos e miragens educacionais

### RESUMO

Desde 2019, as Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG) são promovidas como um programa para expandir o acesso à educação superior (ES) no México. O objetivo desta análise é mostrar em que tipo de mercados de ES estão localizados os 145 escritórios das UBBJG, a fim de identificar em que medida o programa atinge seu objetivo de ampliar o acesso à ES nas regiões que mais demandam. Neste sentido, a proposta de desertos educacionais, desenvolvida por Hillman e Weichman (2016) é utilizada, na qual regiões geográficas e seus mercados educacionais locais podem ser classificados de acordo com a existência ou ausência de opções de ES. Nosso estudo constatou que 92 escolas estão localizadas em um “deserto educacional”, o que significa que 63% delas atingem o objetivo de levar ES para regiões que carecem de oferta nesse nível educacional, isto implica redirecionar esforços para melhor focalizar a atenção nas pessoas que desejam se mover em direção à ES.

**Palavras chave:** Acesso à Educação Superior; oferta educacional; equidade educacional; cobertura educacional; desigualdade educacional

## La repartición territorial de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García: entre desiertos y mirajes pedagógicos

### RÉSUMÉ

Desde 2019, las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG) son promovidas en tanto que programa que busca ampliar el acceso a la enseñanza superior (ES) en México. El objetivo de este análisis es mostrar en qué tipo de mercado en materia de enseñanza superior (ES) los 145 sedes de UBBJG están situadas, para identificar en qué medida el programa responde a su objetivo de ampliar el acceso a la ES en las regiones que más lo necesitan. Para ello, se utiliza la propuesta de los desiertos educativos, desarrollada por Hillman y Weichman (2016), en la que las regiones geográficas y sus mercados educativos locales pueden clasificarse según la existencia o ausencia de opciones en ES. Este estudio reveló que 92 sedes están situadas en un «desierto educativo», lo que significa que el 63% de ellas responde al objetivo de llevar la enseñanza superior a las regiones que carecen de una oferta de este nivel de enseñanza, lo que implica reorientar los esfuerzos para centrarse mejor en la atención de las personas que desean evolucionar hacia la ES.

**Mots-clés:** Acceso a la Enseñanza Superior; Oferta educativa; Equidad educativa; Cobertura educativa; Inequidad educativa

### 1. INTRODUCCIÓN

Los diversos esfuerzos por incrementar el acceso y la cobertura en este nivel educativo han transitado por diversas transformaciones, por una parte, se encuentran los cambios institucionales y sistémicos que se han caracterizado por la creación de nuevas instituciones, así como la expansión territorial de las existentes a través del establecimiento de nuevas sedes para favorecer el acceso en zonas fuera de las grandes ciudades. Por otra parte, se encuentran los esfuerzos por ampliar las oportunidades de ingreso a sectores sociales que históricamente se han mantenido al margen por razones culturales, sociales y económicas y quienes han redefinido el perfil social del estudiantado en educación superior (Rodríguez, 1998). Sin embargo, pese a estos esfuerzos, en México, el acceso a la educación superior representa uno de los retos educativos más importantes, ya que, solo 4 de cada 10 personas logra ingresar a una institución de educación superior (SEP, 2022).

El programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG) es uno de los 10 proyectos prioritarios de la actual administración

federal en México (2018-2024). Su objetivo es contribuir al bienestar social y la igualdad mediante la instalación y operación de sedes universitarias ubicadas en localidades de alta y muy alta marginación para brindar servicios de educación superior (ES) gratuitos y de calidad a personas que terminaron su bachillerato y carecen de oportunidades de ingresar a las instituciones de educación superior (IES) existentes. Los diseñadores del programa esperan incrementar la cobertura del nivel licenciatura en el país y el índice de desarrollo humano de los municipios sede, así como disminuir su índice de rezago social (Gobierno de México, 2020).

En principio, las UBBJG contemplaron iniciar operaciones con 100 sedes en donde se impartirían 36 programas académicos (Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García [OCUBBJG], 2020a). Aunque las UBBJG comenzaron operaciones en marzo de 2019, los criterios para la instalación de las sedes fueron formalmente establecidos por primera vez hasta abril de 2020, más de un año después de entrar en funcionamiento. Se publicaron en el Diario Oficial de la Federación en julio de 2020, y no fue sino hasta mediados de ese año que se creó OCUBBJG (Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García), dependencia responsable de operar este programa.

En julio de 2020 la Secretaría de Gobernación publicó los lineamientos para la instalación/rehabilitación y equipamiento de las sedes educativas del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García en el Programa Presupuestal U083, correspondiente al Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. Su objetivo es garantizar la ejecución de proyectos para la instalación, rehabilitación o equipamiento de las sedes de este programa, para prestar servicios educativos en comunidades sin acceso, o con acceso insuficiente, a estudios universitarios (OCUBBJG, 2020b).

Los diseñadores de ese documento indican que la población potencial a beneficiarse del programa se ubica en localidades con carencia de IES y en donde existan, al menos, doscientos egresados de bachillerato por año. Los formuladores del programa buscan dar prioridad a las localidades que estén alejadas de las zonas de mayor desarrollo del país, donde existan condiciones de alta y muy alta marginación, con presencia de pueblos originarios y potencial económico y productivo para beneficiarse de los programas gubernamentales en turno (OCUBBJG, 2020b).

En marzo de 2021 la Secretaría de Gobernación publicó modificaciones a estos lineamientos. Según los “Lineamientos para la instalación/rehabilitación, equipamiento y operación de las sedes educativas del Programa de las UBBJG”, publicado en marzo de 2021:

La población potencial se conformará con base en la demanda educativa no atendida por otras instituciones de educación superior, considerando preferentemente localidades en que parte significativa de la población se encuentre en condiciones de rezago, pobreza o exclusión; con presencia de pueblos originarios; potencial económico y productivo que pueda beneficiarse con los Programas Prioritarios de gobierno; y en donde existan insuficientes, escasas o no pertinentes opciones de educación superior. (OCUBBJG, 2021a)

Este documento flexibilizó los criterios inicialmente establecidos. Por ejemplo: se cambió el criterio de doscientos egresados anuales de bachillerato a población no atendida por IES. Si se comparan los criterios establecidos en esta última versión con los que inicialmente se publicaron, es claro que se omitieron criterios precisos de elegibilidad para el emplazamiento y edificación de las sedes: las localidades con un rango de entre 15 y 50 mil habitantes, población joven con problemas de drogadicción y delincuencia y altos índices de migración y de violencia (González-Callejas et al., 2021).

Esta flexibilización permite que un mayor número de sedes cumpla con los criterios establecidos por los formuladores del programa, a diferencia de lo que sucedió con los criterios más específicos establecidos inicialmente, en donde se identificó que únicamente la sede ubicada en Urique, Chihuahua, cumplía con la totalidad de estos rubros (González-Callejas et al., 2021). Es importante mencionar que a pesar de ello, las sedes iniciaron operaciones independientemente de si cumplían con uno o más criterios.

En 2020 se publicaron dos estudios que valoraron la operación de este programa. El primero de ellos estuvo a cargo de Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI, 2020), sus objetivos fueron evaluar la calidad de los servicios educativos ofrecidos por las UBBJG, e identificar alternativas para mejorar su alcance y posible impacto. El estudio evaluó el diseño e implementación del programa con base en el análisis de una serie de indicado-

res nacionales y la información derivada de la visita a 30 planteles. Los investigadores encontraron que existían inconsistencias en el diseño del programa, carencias relacionadas con la infraestructura de los planteles, planta docente insuficiente y problemas para focalizar a la población objetivo.

Por su parte, investigadores del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) llevaron a cabo una evaluación sustentada en un análisis de gabinete debido a dificultades para realizar el trabajo de campo. Identificaron inconsistencias en la información que se incluía en documentos internos, infraestructura insuficiente para fortalecer el ámbito práctico de varios programas, información escasa sobre el número de estudiantes atendidos, la necesidad de establecer colaboración con otras instituciones de educación superior para generar valor agregado al servicio educativo que se ofrece, ampliar el objetivo del programa más allá de solo buscar el acceso y, especialmente, definir con mayor precisión a los diferentes grupos de población a los que está dirigido el programa, ya que identificaron imprecisiones en sus definiciones (Coneval, 2020).

En 2021, Raquel Sosa Elízaga, coordinadora del programa de UBBJG, anunció la ampliación del programa con la creación de 45 sedes más (Poy, 2021 y Gobierno de México, 2021). Hasta finales de 2021, las UBBJG operaban con 145 sedes, 35 programas académicos (se eliminó una licenciatura relacionada con el beisbol), 37 mil 513 estudiantes y mil 58 docentes. De acuerdo con información publicada por el Organismo Coordinador, la distribución de estudiantes en las sedes es desigual, ya que va desde 27 (Tlahualilo, Durango) hasta 2 mil 54 (Juan R. Escudero, Guerrero) con una media de 259. La distribución de docentes en las sedes también presenta grandes diferencias. Si bien la tendencia en las sedes UBBJG es que a mayor número de estudiantes mayor número de docentes, existen casos como el plantel Iztacalco, donde se registra un docente para 352 estudiantes. Además, está el caso de Santiago Sochiapan, en Veracruz, que en octubre de 2021, a pesar de tener 170 estudiantes, no reportaba docentes.

El programa que se oferta en la mayoría de las sedes es Ingeniería en Procesos Agroalimentarios (26), le siguen Medicina Integral y Salud Comunitaria (20), Enfermería y Obstetricia (11) e Ingeniería en Desarrollo Regional Sustentable (10). Después de estas carreras existen otras 15 que se ofrecen entre nueve y dos sedes. Y, por último, está un grupo de 16 carreras que sólo se

encuentran en una sede. En todas las sedes solo se imparte una licenciatura, con excepción de la sede de Zacapu (Michoacán) donde se imparten cuatro carreras: Ingeniería en Desarrollo Regional Sustentable, Licenciatura en Contabilidad y Administración Pública, Derecho y Administración Pública e Ingeniería Industrial y electromecánica, además, es la única sede en la que se imparten estas carreras (OCUBBJG, 2021b).

Los diseñadores de las UBBJG contemplaron desarrollarlas en función de la demanda, de tal manera que podrán atender hasta 1 600 estudiantes por sede en su fase más avanzada. Hasta octubre de 2021, sólo cuatro sedes atendían apenas a poco más de 600 estudiantes (OCUBBJG, 2021a).

## **2. LAS UBBJG: UN PANORAMA GENERAL A TRES AÑOS DE SU CREACIÓN**

Para este primer análisis se recuperaron tres de los criterios establecidos en los lineamientos del programa: localidades con población en condiciones de rezago, pobreza o exclusión; demanda no atendida por otras IES; y presencia de pueblos originarios. Dado que los lineamientos vigentes no establecen definiciones operacionales de cada uno de los criterios, se optó por definirlos a partir de datos públicos que permitan conocer, de forma aproximada, en qué medida cada sede cumple con ellos. La localización de las sedes se hizo con base en las coordenadas que proporciona la página web de la UBBJG en el apartado "Instalación/Rehabilitación, Equipamiento y Operación de las Sedes Educativas del Programa", donde se localiza una ficha técnica de las condiciones de funcionamiento de cada instalación hasta octubre de 2021 (OCUBBJG, 2021b).

Para dar cuenta de la demanda no atendida por otras IES se recuperaron datos del Anuario estadístico de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) para el ciclo 2020-2021. De esta base se recuperaron tres variables: el número de escuelas de ES por municipio, su modalidad (escolarizada, no escolarizada) y la población no atendida a partir del porcentaje de solicitudes de ingreso que fueron atendidas.

Para identificar las localidades con población en condiciones de rezago, pobreza o exclusión se utilizó el Grado de Marginación, que es la representación ordinal del índice de marginación generado por el Consejo Nacional de Población (Conapo) con base en el Censo de Población y Vivienda 2020 del

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). El índice de marginación es una medida-resumen que permite diferenciar localidades del país según el impacto global de las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas y la carencia de bienes (Conapo, 2010). El grado de marginación indica, a partir de cinco niveles (desde muy alto hasta muy bajo), el nivel de rezago y pobreza de una entidad o municipio, de tal forma que entre mayor sea la población en cuestión, esta presentará más carencias.

Finalmente, para conocer la presencia de población indígena se tomó como referencia el porcentaje de la población de los municipios que declaró hablar una lengua indígena en el Censo 2020 del Inegi.

### **2.1. Atención a población en condiciones de rezago, pobreza o exclusión**

Como se muestra en la Tabla 1, hasta octubre de 2021, de acuerdo con datos de la UBBJ, las 145 sedes se distribuyen en 31 entidades (solo Baja California Sur no cuenta con planteles). El estado con más sedes es Oaxaca, con 18 (12 % del total), le sigue Chiapas con 14 (9.7%), Veracruz y Ciudad de México con 10 (13.8%). El restante 64.5% se distribuye en las otras entidades del país, destacando Hidalgo y Guerrero con ocho; Yucatán, Michoacán y el Estado de México con seis; y Sonora, Quintana Roo y Puebla con cinco. Solo dos municipios de entidades distintas cuentan con dos sedes: Las Margaritas (Chiapas) y Felipe Carrillo Puerto (Quintana Roo).

Si bien estados como Oaxaca o Chiapas (con un importante número de municipios con un alto y muy alto grado de marginación) concentran el mayor número de sedes, la Ciudad de México, a pesar de que es una entidad con zonas de muy bajo grado de marginación, tiene 10 planteles, que superan las sedes de estados más pobres, como Guerrero o Michoacán. Al atender el criterio de llevar ES a los lugares con más rezago social, el número de sedes en la Ciudad de México debería ser significativamente menor al contar con un grado de marginación muy bajo (Conapo, 2020).

Si el acercamiento al grado de marginación se hace en el ámbito de municipios, el panorama cambia un poco como se ve en la Tabla 2.

Si se toman en cuenta los municipios que tienen muy alto grado de marginación como indicadores de rezago o pobreza, sólo un poco más de la dé-

**Tabla 1.** Distribución de las sedes por entidad federativa

Estado	No. Sedes	Porcentaje	Grado de marginación estatal
Baja California	1	0.68965517	Bajo
Colima	1	0.68965517	Bajo
Nayarit	1	0.68965517	Alto
Nuevo León	1	0.68965517	Muy bajo
Aguascalientes	2	1.37931034	Muy bajo
Chihuahua	2	1.37931034	Medio
Querétaro	2	1.37931034	Bajo
San Luis Potosí	2	1.37931034	Alto
Sinaloa	2	1.37931034	Medio
Campeche	3	2.06896552	Alto
Coahuila	3	2.06896552	Muy bajo
Durango	3	2.06896552	Alto
Guanajuato	3	2.06896552	Medio
Jalisco	3	2.06896552	Muy bajo
Morelos	3	2.06896552	Medio
Tabasco	3	2.06896552	Alto
Tamaulipas	3	2.06896552	Bajo
Tlaxcala	3	2.06896552	Medio
Zacatecas	3	2.06896552	Medio
Puebla	5	3.44827586	Alto
Quintana Roo	5	3.44827586	Bajo
Sonora	5	3.44827586	Bajo
Estado de México	6	4.13793103	Bajo
Michoacán	6	4.13793103	Alto
Yucatán	6	4.13793103	Alto
Guerrero	8	5.51724138	Muy alto
Hidalgo	8	5.51724138	Alto
Ciudad de México	10	6.89655172	Muy bajo
Veracruz	10	6.89655172	Alto
Chiapas	14	9.65517241	Muy alto
Oaxaca	18	12.4137931	Muy alto
<b>Total</b>	<b>145</b>	<b>100</b>	

Fuente: UBBJG (2021b).

**Tabla 2.** Distribución de sedes por grado de marginación de los municipios

Grado de marginación	Sedes	Porcentaje
Muy Alto	17	11.7
Alto	25	17.2
Medio	32	22.1
Bajo	34	23.4
Muy bajo	37	25.5
<b>Total</b>	<b>145</b>	<b>100.0</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir del Índice de marginación a nivel municipal (Conapo, 2020).

cima parte cumple con ese criterio. Si se agregan los casos con alto grado de marginación, el porcentaje alcanza casi el 30 %. Así, desde este acercamiento, el primer criterio solo se cumple en poco menos de una tercera parte de las sedes.

Tras la flexibilización de los criterios del programa de las UBBJG se carece de parámetros e indicadores establecidos, por lo que recurrimos a datos públicos que diesen cuenta del cumplimiento mínimo de esos criterios. Debe destacarse que la modificación de los criterios de definición de los datos, valores, parámetros e indicadores tendrá un efecto considerable tanto en su propia construcción como en su interpretación y las conclusiones del análisis.

## 2.2. Demanda no atendida por otras IES

Para calcular la demanda no atendida en los municipios sede de las UBBJG se consideraron dos datos: el número de IES en los municipios sede y el porcentaje de aceptación calculado a partir del número de solicitudes y de los estudiantes de nuevo ingreso. Este cálculo es una aproximación imperfecta a la demanda no atendida, pues parte de un supuesto que no siempre es cierto: las IES sólo atienden la demanda del municipio donde se localizan. Para hacer una aproximación más cercana a la realidad se necesitaría conocer el municipio de origen de las y los estudiantes y la ubicación de la escuela en la que hacen solicitud de ingreso. Como no se cuenta con una base de datos pública que ofrezca estos datos, se optó por la opción antes des-

crita. En la contabilización de las IES por municipio se tomaron en cuenta tanto los programas escolarizados como los no escolarizados. Estos datos se obtuvieron del Anuario estadístico del ciclo escolar 2020-2021 de la ANUIES.

En relación con la oferta de IES en los municipios, 69 (47.6%) no contaban con alguna escuela de ES antes de la llegada de la sede UBBJG. Así, el criterio de demanda de atención no atendida por otras IES se cumple en casi la mitad de las sedes, como se aprecia en la Tabla 3.

Entre los municipios con presencia de IES, el rango va de una a 117, este último caso corresponde a la Alcaldía Cuauhtémoc, en la Ciudad de México. Así, si bien es cierto que en casi la mitad de las sedes se cumple el criterio de demanda no atendida por la falta de IES en los municipios, en el 22 % de los casos existen cuatro o más escuelas.

**Tabla 3.** Número de IES en los municipios sede de la UBBJG

IES por municipio	Frecuencia	Porcentaje
0	69	47.6
1	28	19.3
2	8	5.5
3	7	4.8
4	5	3.4
5	7	4.8
6	5	3.4
8	1	0.7
9	1	0.7
10	3	2.1
12	3	2.1
16	1	0.7
20	1	0.7
25	2	1.4
26	1	0.7
39	1	0.7
42	1	0.7
117	1	0.7
<b>Total</b>	<b>145</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir del Anuario estadístico del ciclo 2002-2021 (ANUIES, 2021).

En el análisis de la demanda no atendida por municipio (en relación con el porcentaje de aceptación calculado a partir del número de solicitudes y el número de estudiantes de nuevo ingreso) en donde al menos hay una IES el déficit va del 85 hasta el 2 % como se puede ver en la Tabla 4.

**Tabla 4.** *Demanda no atendida*

Porcentaje de demanda no atendida	Número de municipios	Porcentaje de municipios
0	72	49.6
15 a 30	7	4.8
31 a 55	14	9.6
56 a 80	21	14.4
81 a 98	15	10.3
100	16	11
Total	145	99.7

**Fuente:** Elaboración propia a partir de ANUIES (2021)

Si se suman el número de municipios sin oferta de ES y el de aquellos en los que existen escuelas, pero que no cubren la demanda, el 88.9% de las sedes se ubica en un espacio con demanda no atendida. El restante 11% de los municipios sede cubre de forma perfecta la demanda de solicitudes de ingreso.

### **2.3. Presencia de población indígena**

Los lineamientos de las UBBJG para identificar la población potencial solo indican que las sedes deben instalarse en localidades “con presencia de pueblos originarios”. El documento no señala cómo se define esta presencia o cuál parámetro se tomará en cuenta para determinar si existe presencia o no de esta población. Ante la falta de claridad del criterio, se tomó como referencia el porcentaje de la población de tres años o más que habla una lengua indígena (HLI) a nivel municipal, de acuerdo con información del Censo 2020 del Inegi.

Si se toma como referencia la existencia de al menos una persona que hable una lengua indígena en el municipio, el 100% de los municipios cumple

con este criterio, pues en cada municipio que alberga una sede de las UBBJG hay al menos tres personas que cumplen con esta condición. Sin embargo, si se asume que para determinar que hay presencia de pueblos originarios es que al menos la mitad de la población del municipio hable una lengua indígena, poco menos del 20% cumple con este parámetro, como se puede ver en la Tabla 5.

**Tabla 5.** *Porcentaje de hablantes de lengua indígena por municipio*

Porcentaje HLI	Número de municipios	Porcentaje de municipios
0 a 25	100	68.9
26 a 50	19	13.1
51 a 75	12	8.2
76 a 97	14	9.6
Total	145	99.8

**Fuente:** Elaboración propia a partir de INEGI (2021)

De este 20% de los planteles que se ubica en municipios con mayor presencia de pueblos originarios, casi la totalidad corresponde a entidades del sur de México como Chiapas, Yucatán, Guerrero y Oaxaca. Lo anterior sugiere que, pese a que se han creado sedes en los estados con mayor población indígena, los planteles podrían ser insuficientes para favorecer el acceso a esta población en los municipios y entidades que más lo requieren.

#### **2.4. La convergencia de los tres criterios**

En los apartados previos se mostró en qué medida cada uno de los municipios sede de las UBBJG cumple con tres de las condiciones de la población potencial: demanda no atendida por otras IES, poblaciones con rezago o pobreza y presencia de población indígena. Pero ¿cuántos municipios en los que están instaladas las 145 sedes cumplen con los tres criterios? Al considerar como primera referencia la oferta de ES de los municipios, como segundo criterio los grados de marginación muy alto y alto, y como tercer indicador el 50% o más de la población que reportó hablar una lengua indígena, sólo 13 sedes cumplen con los tres criterios, lo que representa un 8% del total, como se muestra en la Tabla 6.

**Tabla 6.** Municipios sede de las UBBJG que cumplen con los tres criterios

Estado	Municipio	Grado de Marginación	Porcentaje HLI	No. IES
Yucatán	Yaxcabá	Alto	65.62	0
San Luis Potosí	Aquismón	Muy Alto	69.59	0
Hidalgo	Yahualica	Alto	79.43	0
Oaxaca	Huautla de Jiménez	Muy Alto	80.46	0
Oaxaca	San Felipe Jalapa de Díaz	Muy Alto	84.44	0
Oaxaca	San Cristóbal Amatlán	Muy Alto	88.36	0
Guerrero	Alcozauca de Guerrero	Muy Alto	89.02	0
Guerrero	Xochistlahuaca	Muy Alto	91.36	0
Veracruz de Ignacio de la Llave	Atlahuilco	Muy Alto	93.43	0
Guerrero	Atlamajalcingo del Monte	Muy Alto	94.97	0
Chiapas	Ocoatepec	Alto	96.44	0
Guerrero	Metlatónoc	Muy Alto	96.46	0
Chiapas	Chenalhó	Muy Alto	96.76	0

**Fuente:** Elaboración propia partir de datos de la UBBJG (2021), Conapo (2020) y Anuario estadístico cido 2020-2021 (ANUIES, 2021).

Guerrero tiene cuatro municipios que cumplen con los tres criterios, le sigue Oaxaca con tres y Chiapas con dos. De acuerdo con los objetivos del programa, tiene sentido que las tres entidades con los indicadores socioeconómicos que muestran mayor pobreza, desigualdad y marginación, concentren el mayor número de sedes que cumplen con sus criterios; sin embargo, resulta paradójico que sólo el 8 % de los planteles cumpla con esta condición. Por otro lado, como analizaremos en la siguiente sección, cuando estos datos se interpretan a partir de la perspectiva de los desiertos educativos (Hillman, 2019; Hillman y Weichman, 2016; Stowe y Warren, 2021; Klasik, Blagg y Pekor, 2018), el panorama resulta mucho menos halagüeño.

### 3. LAS UBBJG: DESIERTOS, REFUGIOS, ESPEJISMOS Y OASIS

La tipología desarrollada por Hillman y Boland (Hillman 2019) resulta una herramienta analítica útil para comprender los alcances, límites y posibles fa-

llas del programa de las UBBJG en relación con sus objetivos: contribuir al bienestar social e igualdad mediante la instalación y operación de sedes ubicadas en localidades de alta y muy alta marginación para brindar servicios de educación superior gratuitos y de calidad. De manera general, en términos de la perspectiva de los desiertos educativos (Hillman 2019; Hillman y Weichman 2016; Stowe y Warren 2021; Klasik, Blagg y Pekor 2018), las UBBJG buscan llevar IES a los desiertos educativos. Más allá del cumplimiento de los criterios establecidos por el propio programa ¿en qué medida se ha cumplido ese objetivo en tres años de operación?

Para responder esta pregunta se analizaron los datos descritos en la sección anterior para identificar los mercados locales de las sedes de las UBBJG recuperando la tipología desarrollada por Hillman y Boland (Hillman 2019). Hay que recordar que esta tipología se basa en tres variables: número de IES en una región o localidad, sostenimiento de la oferta (pública y privada) y acceso. Para hacer este ejercicio se tomaron como referencia geográfica los municipios donde se alojan las sedes. A partir de la media de 3.7 IES por municipio, consideramos que aquellos municipios donde hay cuatro o menos planteles cuentan con pocas alternativas educativas de nivel superior. La media es cercana a la noción de desierto educativo cero o pocas alternativas, pero también permite ver las diferencias entre desiertos y refugios con base en el número IES y la selectividad de las escuelas de un municipio.

Para dar cuenta del acceso adecuamos la propuesta de Hillman y Boland (Hillman, 2019). La adaptación de la propuesta de Hillman y Boland a México consistió en tres cambios.

1. En lugar de tomar referencias medidas: las áreas estadísticas basadas en un núcleo poblacional (*core-based statistical areas*) y las zonas de desplazamiento (*commuting zones*) como regiones para definir los mercados locales de ES, para el caso de México se tomaron como referencia los municipios. Se tomó esta decisión porque a pesar de que existen clasificaciones similares en México, a las usadas por Hillman y Weichman (2016) como las que usa el Consejo Nacional de Población (2018) para definir las zonas Metropolitanas o Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2021) para clasificar a los municipios, estas aproximaciones abarcan grandes territorios (como la Zona Metropolitana del Valle de México) que no permite ver diferencias entre munici-

pios cercanos, pero con oferta de ES diferentes. También descartamos el uso de las áreas geoestadísticas básicas (AGEB) o el acercamiento a nivel de colonia que utiliza el Inegi, por ser unidades muy pequeñas, poco pertinentes para dar un panorama nacional como lo requieren las sedes de la UBBJG.

2. Se utilizó a los municipios como referencia para hablar de espacios nivel de acceso, y no a las escuelas de forma individual, como lo sugiere Hillman (2019). Se tomó esta decisión porque consideramos que es más significativo el nivel de acceso en el municipio que el de una sola escuela; así, realizamos un cálculo a nivel municipal a partir del porcentaje de demanda atendida por las IES en su conjunto. Además, partimos del supuesto que en un municipio con acceso amplio debe haber al menos una IES pública que cumpla con este rasgo, o bien, que exista alguna opción privada que funcione como pública (admite a un porcentaje igual o mayor al 80% de las solicitudes y tiene bajos costos o adecuados para la región).

3. El punto de corte para hablar de municipios de amplio acceso fue la aceptación de 80 % o más de las solicitudes de ingreso.

El parámetro para identificar a los municipios con IES de amplio acceso fueron los porcentajes de aceptación de las solicitudes generadas en el ciclo 2020-2021, de acuerdo con datos de la ANUIES. Con base en estos parámetros se establecieron los criterios para identificar a los municipios sede de la UBBJG de acuerdo con la tipología de Hillman y Boland. En la Tabla 7 se muestra los criterios y puntos de corte que se tomaron para esta clasificación.

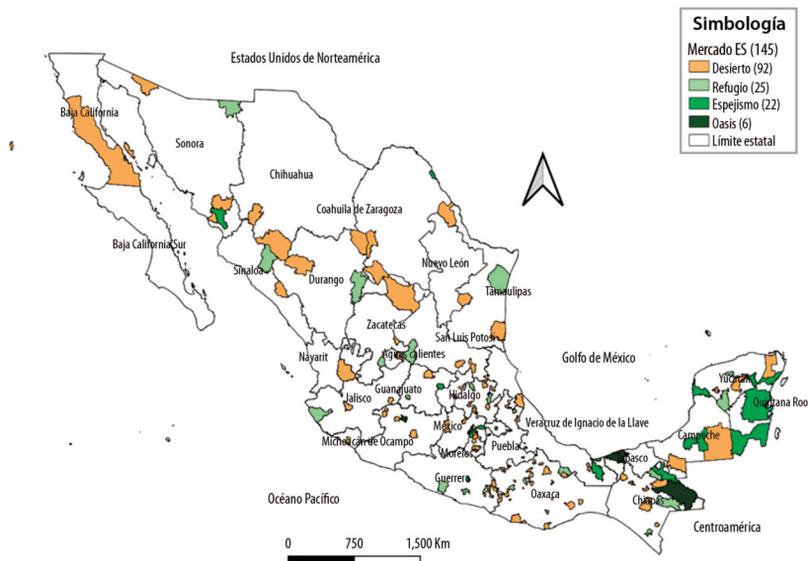
**Tabla 7.** *Criterios de clasificación de los municipios en relación con la tipología de Hillman y Boland (2019)*

Refugio: municipios con una y hasta cuatro IES con un porcentaje de aceptación solicitudes de ingreso igual o superior al 80 %	Oasis: municipios con cinco o más IES con un porcentaje de aceptación de solicitudes de ingreso igual o mayor al 80 %.
Desierto: municipios con cuatro o menos IES y con menos del 80% de aceptación de las solicitudes de ingreso	Espejismo: municipios con cinco o más IES con un porcentaje de aceptación solicitudes de ingreso inferior al 80 %

**Fuente:** Elaboración propia a partir de ANUIES (2021)

Con base en estos criterios se elaboró la Figura 1, donde se muestra el panorama de las sedes de la UBBJG de acuerdo con el tipo de municipio donde se localiza.

**Figura 1.** Número de estudiantes de Educación Superior (ES) en el mundo y en ALC /en millones (2012-2017)



**Fuente:** Elaboración propia con base en UBBJG (2021), ANUIES, (2021) e INEGI (2020).

Con base en los datos analizados a partir de la tipología de mercados locales de ES se identificó que el 63.4% de las sedes de las UBBJG se ubican en desiertos educativos, 17.2% en refugios, 15.1% en espejismos y 4.1% en oasis. Esta distribución indica, en primer lugar, que más de la mitad de las sedes de las UBBJG cumplen con el objetivo de llevar ES a espacios donde antes no había oferta de este nivel educativo. Con la llegada de las sedes de las UBBJG, algunos de estos desiertos se transformarán en refugio, pero otros seguirán siendo desiertos, debido a que no serán suficientes para atender la demanda local.

En segundo lugar, las sedes que se instalan en refugios no cambiarán la situación de estos municipios, pues si bien aumentarán la oferta y el acceso de ES, esos espacios seguirán ofreciendo pocas oportunidades para ingresar a la ES. Tercero, las sedes de las UBBJG que se ubican en espejismos llegarán a espacios donde la oferta es amplia (existen cinco o más escuelas), pero el acceso es restringido (el 20% o más de las solicitudes de ingreso no son atendidas), y sólo contribuirán un poco (con una escuela y un programa educativo) a la ampliación de la oferta y el acceso, por lo que quizá no cambie el carácter de espejismo del municipio. Por último, las sedes de las UBBJG que se ubican en oasis educativos llegarán a espacios que, en primera instancia, no tienen necesidad de más IES, pues existe un acoplamiento casi perfecto (80% o mayor) entre las solicitudes de ingreso y el número de estudiantes aceptados.

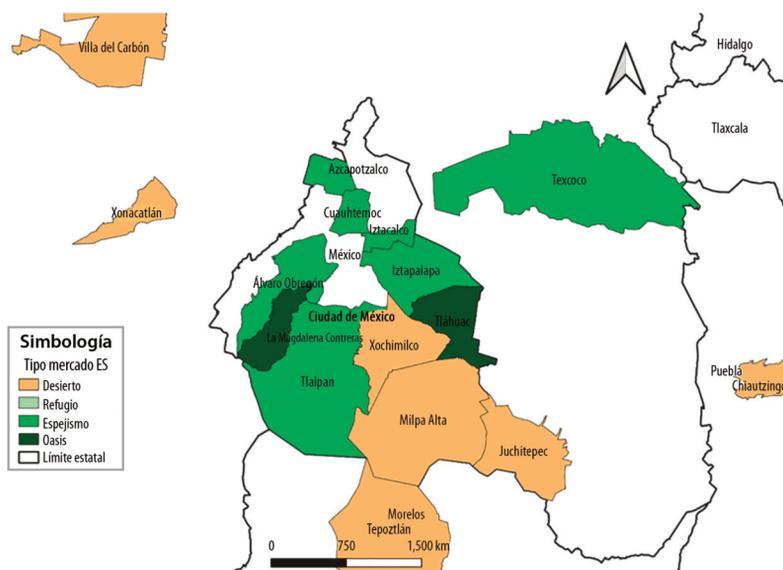
Así, si bien es cierto que en la mayoría de los casos (alrededor del 80%, si se suman los desiertos y refugios) las sedes de las UBBJG cumplen con el objetivo de llevar ES a espacios donde no hay oferta, o donde la oferta es escasa, esta medida podría no cambiar las condiciones estructurales de carencia, escasez e inequidad de oferta y acceso a la ES que sufren estos municipios mientras se mantengan, por ejemplo, problemas relacionados con la infraestructura, recursos y contratación de docentes. En este mismo sentido, las sedes que se ubican en los espejismos educativos tampoco contribuirán a convertirlos en oasis, ya que no contribuyen a ampliar el acceso de manera significativa.

Ante este panorama conviene preguntarse: independientemente del cumplimiento de los criterios de este programa, a tres años de su creación ¿qué tan pertinente es tomar la misma medida (abrir una nueva escuela de ES con una sola carrera) en contextos distintos? En los desiertos y refugios educativos, la contribución de una sede de las UBBJG para aumentar el acceso y la cobertura de ES puede ser muy significativa para las personas que viven en esos mercados educativos y que desean ejercer su derecho a la educación, pues la oferta y, quizá también la demanda, sean escasas.

Pero en el caso de los espejismos, por ejemplo, la alcaldía Cuauhtémoc en Ciudad de México (donde hay 117 escuelas de ES y donde solo se satisface el 22% de las solicitudes de ingreso), la apertura de una escuela más con una sola carrera no generará ningún cambio relevante en las condiciones estruc-

turales que reproducen la desigualdad y exclusión de los programas de educación terciaria. Algo similar sucede con las sedes que su ubican en oasis: ¿qué sentido tiene poner una escuela más donde existe suficiente oferta y acceso a la ES? Ambos casos se ilustran en la Figura 2.

**Figura 2.** Distribución de los municipios sede de la UBBJG de acuerdo por tipo de mercado de ES local en el centro del país



**Fuente:** Elaboración propia con base en UBBJG (2021), ANUIES (2021) e INEGI (2020).

En estos dos últimos casos, la instalación de varios planteles en la Ciudad de México y la zona metropolitana se enfrentan a dos problemas muy particulares de esta región: la concentración de la demanda y la segmentación institucional (Taborga, 2002 y Villa, 2016). Lo cual implica que, frente a IES con mayor reconocimiento, recursos y oferta, como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), las carreras y planteles de las UBBJG no se sitúen en las preferencias educativas de los jóvenes de esta región.

La tipología de los mercados de ES locales de Hillman y Boland (Hillman 2019) nos permite identificar que en contextos distintos se requieren medidas diversas. Tal vez, en un primer momento, baste inicialmente con abrir una escuela con un solo programa educativo en los espacios con poca o nula oferta de ES. Sin embargo, en los espejismos, donde hay amplia oferta, pero poco acceso, quizá se requiera de otra medida, como generar políticas en los mercados de ES locales (becas, cambiar los mecanismos de ingreso, horarios y modalidades) que permitan ampliar el acceso en esos lugares que ya cuentan con al menos una IES. Finalmente, en los oasis, tal vez (al menos por un tiempo) no sea necesario abrir más escuelas, pues la demanda de lugares está casi cubierta en su totalidad.

Por último, es preciso decir que, cualquier tipo de medida, programa o política que se tome para ampliar la cobertura y el acceso a la ES debe responder a dos objetivos: por una parte, los cambios que puede generar para la persona que desea ejercer su derecho a la educación y, por otra, la modificación de las condiciones estructurales que generan la desigualdad, exclusión e injusticia en el ámbito educativo de tipo superior. En este sentido, debe generarse una distribución equitativa de los recursos entre las regiones y hacia dentro de las regiones (Madanipour et al., 2017). Pueden construirse más escuelas, pero si estas no están distribuidas de tal forma que satisfagan las necesidades de las comunidades socialmente desfavorecidas (Setianto y Gamal, 2021), el aumento de la oferta generará, paradójicamente, más desigualdad, exclusión e injusticia.

#### **4. CONCLUSIONES**

El análisis presentado muestra que, inicialmente, las UBBJG incrementan las oportunidades de acceso a la ES en los desiertos educativos. En ese sentido, los efectos en las trayectorias educativas de quienes habitan en los municipios en los que no existía oferta de ES pueden verse reflejados, a futuro, en aspectos como la movilidad social al favorecer el ingreso a la educación superior y la posibilidad de integrarse a diferentes tipos de ocupaciones.

Si bien las UBBJG contribuyen a incrementar el acceso en localidades en donde no existen IES, su capacidad de atención podría no ser suficiente para resolver de manera suficiente la demanda de acceso a la educación superior, lo cual limitaría su impacto, pese a que se inscribe junto con otros es-

fuerzos de descentralizar la oferta educativa a otras regiones fuera de las ciudades.

No obstante, pese a su ampliación, el programa mantiene retos importantes que podrían comprometer su operación e impacto. El ejemplo más claro de esto es una inadecuada focalización de los municipios en donde se ha instalado un número importante de sus sedes, de acuerdo con los criterios que se establecieron para atender a la población potencial a beneficiarse del programa. Sólo se han creado 13 sedes en municipios con altos niveles de pobreza y presencia de pueblos originarios en donde no se atendía la demanda de ES.

Estos problemas de focalización implican que se hayan instalado sedes en la Ciudad de México y zona metropolitana, en donde, si bien existe un problema de acceso, este no está asociado a la falta de IES, sino a la concentración de la demanda en las tres principales instituciones educativas de nivel superior en México (UNAM, IPN, UAM), cuyos campus centrales se ubican en esta zona. De esta manera, las UBBJG en la Ciudad de México se enfrentan no a un reto cuantitativo, sino a uno de orden cualitativo frente a instituciones con mayor reconocimiento, recursos, programas académicos y mejores condiciones para el desarrollo de actividades educativas de sus docentes y estudiantes. Particularmente en esta región, las UBBJG podrían estar contribuyendo a incrementar el problema de segmentación institucional existente.

La diferencia en el grado de cumplimiento de los criterios que se han establecido por el mismo programa genera que la pertinencia de la creación de las sedes sea también diferenciada y, por lo tanto, no resuelvan el problema que justificó su creación. Esto tiene impacto no sólo en el éxito del programa, sino también en la posibilidad de cerrar las brechas de desigualdad que existen entre las diversas regiones del país, especialmente, entre las zonas urbanas y rurales.

Aunque el reto inicial del programa sea incrementar el acceso, es necesario trazar rutas hacia objetivos más amplios relacionados con la permanencia y el egreso de los estudiantes, como se planteó en algunas evaluaciones presentadas. Para ello se requiere fortalecer su infraestructura, mejorar las condiciones de contratación de la planta docente e incrementar la oferta y diversidad de sus programas académicos. Mantener las condiciones existentes

de operación de las UBBJG implicaría dejar morir de sed a quienes habitaban o aún habitan un desierto educativo.

## REFERENCIAS

- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (2020). *Anuario educación superior—licenciatura 2020-2021*. <https://bit.ly/3VGyc5l>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2021). *Plataforma para el Análisis Territorial de la Pobreza. Documento metodológico*. <https://bit.ly/3uHTxPf>
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2020). *Avances y retos del programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García*. <https://bit.ly/3B9iMx8>
- Consejo Nacional de Población (Conapo). (2020). Índices de marginación 2020. <https://bit.ly/3gYjpmq>
- Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2018). *Sistema Urbano Nacional*. <https://bit.ly/3HafddV>
- Consejo Nacional de Población (Conapo). (2010). *Índice de marginación por localidad 2010*. <https://bit.ly/3FrX2n0>
- Gobierno de México. (2021). Universidades para el Bienestar “Benito Juárez” | Conferencias sobre Programas del Bienestar. <https://bit.ly/3FnTzlk>
- Gobierno de México. (2020). *Universidades para el Bienestar Benito Juárez García*. <https://bit.ly/3P2oXZD>
- González-Callejas, J. L., Mejía-Pérez, G. y González-Reyes, H. (2021). Las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García: un análisis socioespacial de su cobertura. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 23(27), 1-15. <https://doi.org/10.24320/redie.2021.23.e27.3733>
- Hillman, N. (2019). *Place Matters: A Closer Look at Education Deserts*. Third Way. <https://bit.ly/3XXKW0D>
- Hillman, N. y T. Weichman (2016). *Education Deserts: The Continued Significance of “Place” in the Twenty-First Century*. Viewpoints: Voices from the Field. Washington, DC: American Council on Education.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (Inegi). (2021). *Censo de Población y Vivienda 2020*. <https://bit.ly/3Ezu48x>

- Klasik, D., K. Blagg y Z. Pekor (2018). Out of the Education Desert: How Limited Local College Options are Associated with Inequity in Postsecondary Opportunities. *Social Sciences*, 7(9), 165. <https://doi.org/10.3390/socsci7090165>
- Madanipour, A., Shucksmith, M., Talbot, H. y Crawford, J. (2017). *Conceptual Framework for the Project*. Resituating the Local in Cohesion and Territorial Development (RELOCAL). <https://bit.ly/3h30Kp0>
- Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI, 2020). *Universidades Benito Juárez en el limbo*. <https://bit.ly/3iEII4d>
- Organismo Coordinador de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (OCUBBJG). (marzo, 2021a). Lineamientos para la instalación/rehabilitación, equipamiento y operación de las sedes educativas del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García en el Programa Presupuestal U083. *Diario Oficial de la Federación*. <https://bit.ly/3Vyqqtc>
- Organismo Coordinador de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (OCUBBJG). (2021b). *Instalación/Rehabilitación, Equipamiento y Operación de las Sedes Educativas del Programa*. <https://bit.ly/3B9ndbj>
- Organismo Coordinador de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (OCUBBJG). (2020a). *Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. Documentos básicos*. <https://bit.ly/3izQju7>
- Organismo Coordinador de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (OCUBBJG). (julio, 2020b). Lineamientos para la instalación/rehabilitación y equipamiento de las sedes educativas del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García en el Programa Presupuestal U083, correspondiente al Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. *Diario Oficial de la Federación*. <https://bit.ly/3Vx3Z7Q>
- Poy, L. (2021, 15 de agosto). Crece demanda de ingreso a Universidades para el Bienestar Benito Juárez. *La Jornada*. <https://bit.ly/3VyA0kH>
- Taborga, H. (2002). *Oferta y demanda de estudios de licenciatura en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: Contextos y problemas*. ANUIES.
- Rodríguez, R. (1998). Expansión del sistema educativo superior en México 1970-1995. En Fresán, M. (Ed.), *Tres décadas de políticas del Estado en la educación superior* (pp. 167-205). ANUIES.

- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2022). *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2021-2022*. <https://bit.ly/3Vv0ejm>
- Setianto, M. A. S., y Gamal, A. (2021). Spatial justice in the distribution of public services. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 673(1), [01 2024]. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/673/1/012024>
- Stowe, K. y M. Warren (2021). Education Deserts in North Carolina: An Analysis of Geographic Disparities and University Access. *Research in Higher Education Journal*, vol. 40. <https://bit.ly/3FqYckZ>
- Villa, L. (2016). Educación superior, movilidad social y desigualdades interdependientes. *Universidades*, 68, 51-64.